

TESIS PAÍS 2019

Piensa *un* Chile
+ *justo* y *sin* pobreza



FUNDACION
SUPERACION
DE LA POBREZA

SERVICIO PAÍS

TESIS PAÍS 2019

Piensa *un* Chile
+ *justo* y *sin* pobreza



FUNDACION
SUPERACION
DE LA POBREZA

SERVICIO PAÍS

TESIS PAÍS 2019

PIENSA CHILE SIN POBREZA

© **Fundación Superación de la Pobreza**

Distribución gratuita

Coordinador Programa Tesis País:

Diego Weinstein

Equipo Editorial:

Mauricio Rosenblüth

Ernesto González

Diego Weinstein

María José Rubio

Edición:

Jennifer Abate

Diseño:

Carlos Muñoz / www.cemuma.cl

Agradecemos y reconocemos el trabajo de todos los profesionales de la Fundación Superación de la Pobreza que oficiaron como tutores institucionales. Ellos apoyaron, nutrieron y orientaron el trabajo de los tesisistas. Para el ciclo 2018-2019 fueron tutores: Christian Orellana, Lucía Silva, Jonnatan Hermosilla, Susan Silva, Andrea Hernández, Mario Jorquera, Gino Bailey, Francisca Castro, Fernanda Azócar, Álvaro Gatica, Andrea Fuentes, Gaby Marihuan, Ricardo Álvarez, Ricardo Villalobos, Silvana Arteche, Ernesto González y Mauricio Rosenblüth.

ÍNDICE

PERICENTROS METROPOLITANOS PARA LA INTEGRACIÓN: PLANIFICACIÓN INTERCOMUNAL A PARTIR DEL MODELO DE CIUDAD COMPACTA APLICADO AL ANILLO INTERMEDIO DE SANTIAGO	
Simón Villalobos Castañeda	P 12
LA POBREZA EN MAGALLANES: UN FENÓMENO INVISIBLE. ESTUDIO REALIZADO A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES	
Karla Kubota Cifuentes	P 48
LA AUTONOMÍA CÍVICA Y EL RECONOCIMIENTO POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA INICIATIVA DE LOS CIUDADANOS Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR SU EJERCICIO EFECTIVO	
Mauricio Ramos Baltolu	P 70
EL ROL DE LA COMUNIDAD EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. EL CASO DEL COMITÉ OPERATIVO DE EMERGENCIAS DE LA MUNICIPALIDAD DE COPIAPÓ, REGIÓN DE ATACAMA	
Susan Silva Fernández	P 90
TRANSMISIÓN DE CONOCIMIENTO ANCESTRAL LAVKENCHE SOBRE TERREMOTOS Y TSUNAMIS Y SU IMPORTANCIA PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	
Jon Cadierno Gutiérrez	P 114
ESCASEZ HÍDRICA Y MUJERES MAPUCHE: PRÁCTICAS COTIDIANAS, DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS PARA LA SUBSISTENCIA EN SAN JUAN DE LA COSTA	
Leslie Bravo Castillo	P 136
DESIGUALDAD HÍDRICA: DINÁMICAS DE DISTRIBUCIÓN, USO Y ACCESO AL AGUA EN LA REGIÓN DE COQUIMBO	
Francisca Amade Carrasco	P 159

INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES LATINOAMERICANOS
EN LA REGIÓN DEL BIOBÍO

Fidel Guerrero Carrillo P 176

DE LOS CAMPAMENTOS A LA CONFORMACIÓN DE UN BARRIO POPULAR
EN UNA CIUDAD INTERMEDIA DE CHILE: ACCIONES SOCIALES Y
TERRITORIALES EJERCIDAS POR LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL SECTOR
SUR-PONIENTE DE CURICÓ

Carlos Martínez Matamala P 202

MODOS DE INCLUSIÓN / EXCLUSIÓN SOCIAL EN LOS TERRITORIOS
AGRARIOS GLOBALIZADOS: IMPACTOS EN LOS TRABAJADORES Y
HABITANTES DEL VALLE VITIVINÍCOLA DE COLCHAGUA

Daniella Gac Jiménez P 223

EL ROL DEL PAISAJE ENTRE CONCEPCIÓN Y SAN ROSENDO EN LA
CONFIGURACIÓN DE LA IDENTIDAD LOCAL: RÍO, VIAJE Y FERROCARRIL

Claudia Arancibia Rojas P 243

PRESENTACIÓN

Tengo el agrado de poner a disposición de los lectores nuestro undécimo libro del programa *Tesis País: piensa un país sin pobreza*. En esta oportunidad son 11 los artículos reunidos en esta publicación. Los trabajos son una síntesis de los principales hallazgos, resultados y recomendaciones contenidas en las tesis de grado, magíster y doctorado de las y los autores que aquí participan.

Este ejemplar de la serie llega en momentos de alta efervescencia social. Estamos frente a un Chile que exige cambios profundos y duraderos frente a nuestros crónicos problemas de pobreza, desigualdad, injusticia social, abusos y corrupción. Pese a que durante las últimas décadas la economía del país ha crecido de manera sostenida y su población, casi sin excepción, ha mejorado su índice de bienestar material, este se ha dado a ritmos tan disímiles que, paradójicamente, ha provocado que ciertas brechas sociales se mantengan o inclusive se ensanchen. Durante años se fue acumulando un malestar social que estalló de manera inesperada y violenta.

Chile necesita aprender de lo que ha ocurrido. Requerimos escuchar, reflexionar y dialogar de forma constante y sistemática respecto a las causas y expresiones de este estallido social. Construir las bases de un nuevo pacto social así lo exige. En nuestra opinión, hacer investigación en temas sociales es fundamental para avanzar en estos desafíos. Resulta insoslayable crear conocimiento sobre las expresiones de la

pobreza y la exclusión, así como reflexionar sobre sus vías de solución. A nivel nacional este debate parece estar bien posicionado. Muchos son los actores que han inquirido y opinado sobre las causas macro del estallido. Pero existe un déficit importante de reflexión sobre las expresiones locales y regionales del malestar.

En nuestra opinión, Tesis País realiza un aporte en tal sentido al reunir artículos de investigaciones realizadas sobre problemáticas de carácter local. Siguiendo con la tradición de esta serie, los trabajos seleccionados en esta versión abordan temas altamente contingentes, como la segregación socioterritorial y los desafíos que entraña para la planificación urbana, los efectos de la focalización social en regiones, los desafíos de la participación ciudadana y gobernanza local, la gestión de riesgos de desastres, escasez hídrica, migración e interculturalidad, y ruralidad, entre otros.

Con esta nueva entrega esperamos seguir aportando a la discusión sobre pobreza y políticas públicas, en especial en una época como esta, marcada por importantes procesos de cambio y transformación de la sociedad chilena, donde resulta intertergible 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 a través de la elaboración de estudios y propuestas en diversos ámbitos de la gestión social del Estado.

El programa Tesis País surge de dichos propósitos e invita año a año a jóvenes estudiantes de pre y posgrado a desarrollar sus tesis en temáticas de pobreza, desarrollo, políticas sociales e integración social. De este modo, Tesis País busca incidir en la formación de los estudiantes, así como contribuir a la motivación, estimulación y sensibilización para que nuevos profesionales y especialistas se interesen por estudiar y comprender el fenómeno de la pobreza y propongan recomendaciones que contribuyan a su superación desde una mirada multidimensional.

Favorecemos el desarrollo de estudios y análisis sobre la pobreza y la vulnerabilidad social, sus manifestaciones, condicionantes, causas características y estrategias de superación. Nuestro interés es profundizar en aspectos teóricos, metodológicos y prácticos. Promovemos la investigación en territorios aislados a lo largo de todo el país, buscando generar evidencias y propuestas para alcanzar mayores grados de integración social, equidad y justicia social.

Durante el ciclo 2018-2019 postularon 49 tesis, de los cuales fueron seleccionados 36 en las dos modalidades que considera nuestro programa: tesis terminada y proyecto de tesis. De dichos trabajos, 11 se convirtieron en los artículos que contiene esta publicación. En trazos generales, a continuación presentamos sus contenidos:

El primer trabajo se titula **Pericentros metropolitanos para la integración: planificación intercomunal a partir del Modelo de Ciudad Compacta aplicado al Anillo Intermedio de Santiago**. Su autor es Simón Villalobos y fue escrito para optar al título profesional de planificador urbano y al grado de Magíster en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile. En el texto se discuten las posibilidades que el Modelo de Ciudad Compacta abre respecto de la superación de pobreza urbana y además aporta algunos criterios para su implementación. Las zonas intermedias o

pericentrales, dado su grado de subutilización, constituyen casos de cuyo análisis pueden surgir criterios orientadores para revertir la reproducción de la pobreza urbana, caracterizada por una falta de equidad e integración social, especialmente en sectores periféricos de las ciudades.

El siguiente artículo, de la autora Karla Kubota, lleva por nombre **La pobreza en Magallanes: un fenómeno invisible. Estudio realizado a partir de la implementación del Registro Social de Hogares**. En este escrito se realiza un análisis de la experiencia de la focalización en el contexto de la pobreza magallánica, centrando la mirada en el cambio desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares. Este estudio se basa en su tesis para optar al grado de socióloga de la Universidad de Chile.

Mauricio Ramos es el autor de **La autonomía cívica y el reconocimiento por parte de los gobiernos locales de la iniciativa de los ciudadanos y las medidas para garantizar su ejercicio efectivo**. En este trabajo se analizan nuevas formas de participación a través de las cuales los ciudadanos buscan colaborar con la administración pública en la construcción de valor público. En particular, se aborda la regeneración urbana a través de la innovación social, la que ofrece ejemplos de activación de la comunidad barrial para participar de manera colaborativa en las dinámicas sociales, económicas y culturales de sus barrios y ciudades. Fue realizado a partir del texto elaborado para optar al grado de Magíster en Regeneración Urbana e Innovación Social por la Universidad IUAV de Venecia.

El rol de la comunidad en la gestión del riesgo de desastres. El caso del Comité Operativo de Emergencias de la Municipalidad de Copiapó, región de Atacama es el artículo de Susan Silva. La autora analiza el abordaje de desastres socionaturales ocurridos hace unos años en el norte del país con la finalidad de repensar la forma en que se ha venido produciendo la gestión y reducción del riesgo local, problematizando el vínculo que la institucionalidad pública establece con sus habitantes. Este artículo está basado en la tesis realizada por la autora para la obtención del grado de Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio por la Universidad Alberto Hurtado.

Jon Cadierno nos presenta el quinto artículo de este libro, cuyo título es **Transmisión de conocimiento ancestral lavkenche sobre terremotos y tsunamis y su importancia para la reducción del riesgo de desastres**. El escrito se sustenta en los resultados y las conclusiones de la investigación presentada por el autor para obtener el grado de Magíster en el programa de Gobernanza de Riesgos y Recursos del Heidelberg Center para América Latina. El autor analiza la transmisión de dicho conocimiento mediante his-

torias y experiencias directas, la que ocurre en el seno de las familias, las comunidades y los colegios, lo que supone una vía efectiva de comunicación del riesgo y la más relevante fuente de educación sobre este.

Los siguientes dos artículos tienen una temática común, muy actual, referida a la gestión del recurso hídrico, en dos zonas diferentes del país. **Escasez hídrica y mujeres mapuche: prácticas cotidianas, desafíos y estrategias para la subsistencia en San Juan de la Costa** es el texto elaborado por Leslie Bravo y que resume los hallazgos de la autora para la obtención del grado de geógrafa de la Universidad de Chile. El paper aborda los impactos que la escasez hídrica ha tenido sobre la vida cotidiana de mujeres mapuche huilliche habitantes del sector. La escasez hídrica, a la vez que presenta desigualdades territoriales en su forma de manifestación, afecta de manera diferenciada a las personas por cuestión de género y cultura. **Desigualdad hídrica: dinámicas de distribución, uso y acceso al agua en la región de Coquimbo**, escrito por Francisca Amade, es el segundo artículo en la temática y recoge los resultados de la tesis presentada por la autora para la obtención del grado de Licenciada en Sociología por la Universidad Central de Chile, sede La Serena. En el texto se realiza un análisis de la desigualdad existente en la región de Coquimbo a nivel de distribución, uso y acceso del recurso hídrico según zona de residencia del habitante rural. Esta desigualdad se ampara en la legislación chilena vigente, donde el acceso a las aguas está determinado por la capacidad económica de los usuarios para adquirir los derechos de aprovechamiento de estas, lo que provoca problemas medioambientales tanto en las comunidades agrícolas de las zonas de secano como en las de bajo riego.

El siguiente paper se titula **Integración de inmigrantes latinoamericanos en la región del Biobío** y fue escrito por Fidel Guerrero. El estudio da a conocer diversas realidades de la vida social e institucional a las que se ven enfrentados los inmigrantes que participan en diferentes programas sociales. Tiene como objetivo exponer los desafíos que enfrentan los inmigrantes latinoamericanos para integrarse en la región del Biobío. El autor se basó en su tesis para obtener el grado de antropólogo por la Universidad de Concepción.

Por su parte, Carlos Martínez recoge relatos sobre los procesos de transformación social y territorial establecidos por los vecinos, las políticas públicas de vivienda y las leyes de organizaciones de vecinos en la ciudad de Curicó para entender la conformación de cada una de las poblaciones que integran el sector investigado, así como sus procesos de organización comunitaria. Su artículo lleva por nombre **De los campamentos a la conformación de un barrio popular en una ciudad intermedia de Chile: acciones sociales y**

territoriales ejercidas por la política de vivienda en el sector sur-poniente de Curicó. Este paper se basó en la tesis presentada por el autor para la obtención del grado de Licenciado en Sociología por la Universidad Católica del Maule.

El décimo artículo lleva por nombre **Modos de inclusión / exclusión social en los territorios agrarios globalizados: impactos en los trabajadores y habitantes del valle vitivinícola de Colchagua.** Daniella Gac es autora de este artículo, elaborado sobre la base de su tesis doctoral para la obtención del grado de Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. El texto analiza el nuevo escenario socioespacial de los territorios agroindustriales vitivinícolas del valle de Colchagua en el contexto globalizado, a partir de las nuevas condiciones de habitabilidad y movilidad de sus habitantes.

El último artículo es de Claudia Arancibia. Se titula **El rol del paisaje entre Concepción y San Rosendo en la configuración de la identidad local: río, viaje y ferrocarril.** Este paper fue redactado en el marco de la tesis realizada por la autora para la obtención del grado de Magíster en Arte y Patrimonio por la Universidad de Concepción. El artículo aborda propuestas de ordenación para una gestión territorial que favorezca el desarrollo sostenible de un territorio. Se analizan las relaciones entre la comunidad y su espacio geográfico, valoraciones y significados otorgados al paisaje que dan cuenta de la memoria e identidad propia del lugar.

Esperamos que esta nutrida y variada colección de trabajos contribuya a mejorar la comprensión de la pobreza y a enriquecer el debate sobre sus posibilidades de superación. Para esto, la Fundación seguirá ofreciendo un espacio abierto y diverso que fomente el desarrollo de conocimientos en todas las áreas de la ciencia, la técnica, el arte, la filosofía, las humanidades y las ciencias sociales. Esperamos que las energías y la dedicación de quienes desarrollaron estos trabajos investigativos tengan utilidad en el marco de la discusión de políticas y programas sociales, así como en la generación de propuestas innovadoras y eficaces. La invitación continúa abierta: a pensar un país sin pobreza, con más integración y equidad social.



PERICENTROS METROPOLITANOS PARA LA INTEGRACIÓN: PLANIFICACIÓN INTERCOMUNAL A PARTIR DEL MODELO DE CIUDAD COMPACTA APLICADO AL ANILLO INTERMEDIO DE SANTIAGO

Simón Alejandro Villalobos Castañeda¹,
Pontificia Universidad Católica de Chile



RESUMEN

Las áreas metropolitanas en Chile y Latinoamérica, en general, adolecen de modelos sostenibles de planificación de las ciudades, situación que contribuye a la reproducción de una pobreza urbana caracterizada por la falta de equidad e integración social, especialmente en las zonas periféricas de la ciudad. Frente a esto, las zonas intermedias o pericentrales, dado su grado de subutilización, constituyen casos de cuyo análisis pueden surgir criterios orientadores que permitan abordar dichas problemáticas. Lo anterior, en el contexto de un proceso de metropolización que aún representa un gran desafío para la renovación urbana. El presente artículo aborda las posibilidades que el Modelo de Ciudad Compacta abre respecto de la superación de la pobreza urbana, y además aporta algunos criterios para su implementación. La investigación fue realizada desde un enfoque mixto y puso a prueba una versión de dicho modelo sobre la estructura urbana pericentral e intercomunal alrededor del Anillo Intermedio de Santiago.

Palabras clave: planificación urbana, pobreza multidimensional, desarrollo humano, integración social, área metropolitana, pericentro, ciudad compacta, regeneración urbana.

¹ Planificador urbano. Artículo basado en la tesis titulada: "El Anillo Intermedio de Santiago: motor de la planificación integrada y el desarrollo urbano sostenible para el pericentro del Área Metropolitana de Santiago", realizada para optar al título profesional de planificador urbano y al grado de Magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Programa de Planificación Urbana. Profesora guía: Magdalena Vicuña del Río. Santiago, 2018.

INTRODUCCIÓN

En materia de desigualdad y pobreza, las grandes brechas sociales son hoy ampliamente aceptadas en América Latina. Las escalas territoriales y la creciente complejidad de los desafíos dificultan aún más el diseño de políticas efectivas para la solución de estas desigualdades. Pero si en el diagnóstico de la reproducción de la pobreza parece haber consenso, al menos en sus términos más transversales, aún existe mucho debate respecto de aquello que debe implementarse para su tratamiento (Max-Neef et al., 2010). Desde el punto de vista de la planificación urbana, el contexto es bastante similar; si bien se sabe cuáles son los puntos críticos que conforman el problema de falta de equidad territorial, decidir el modelo de desarrollo urbano que se debe promover para superarla está lejos de ser fácil. En ese sentido, la cristalización de reflexiones en propuestas concretas puede resultar clave en la superación de la pobreza en las ciudades y áreas metropolitanas, situación frente a la que resulta imperioso tomar postura por un modelo de desarrollo urbano que, desde diversas aristas, contribuya a dicho objetivo.

Lo anterior implica una redefinición de los conceptos sobre los cuales se piensa y construye lo urbano. Dentro de estos, por ejemplo, se encuentra el habitar, que forma parte esencial de la existencia humana, ya que habla de la posibilidad de que el individuo cuente con un entorno donde realizar capacidades fundamentales (Sen, 2002).

Las condiciones de interacción social que propicia el espacio habitado facilitan el acceso a contextos de oportunidad, independientemente de la cuantía económica o material que se posea. Así, el entorno vital le permite al ser humano desplegar satisfactores respecto a la provisión y disponibilidad de zonas de encuentro, relaciones sociales, espacios formativos, plataformas de cooperación, ambientes de entretención y lugares de expresión (Max-Neef et al., 2010).

Hablar de pobreza implica necesariamente considerar la complejidad que subyace en los espacios asociados a ella, que concentran considerables limitaciones para el desarrollo humano. Muchas de estas limitaciones derivan de la forma en que la sociedad define el marco de relaciones entre los individuos en situación de pobreza, lo que genera hábitats incompletos que no favorecen la interacción social. En síntesis, la búsqueda de nuevos modelos urbanos para las ciudades chilenas, tal como el Modelo de Ciudad Compacta aquí explorado, se condice con la urgencia de contrarrestar el siguiente contexto de vulnerabilidad territorial:

“La experiencia de no poder decidir sobre la propia vida tiene su expresión más elocuente en las situaciones de maltrato, humillación e indignidad que sufren miles de chilenos y chilenos hoy en día. Muchas de estas vivencias son consecuencia de prácticas institucionalizadas, donde las relaciones que establecen las instituciones públicas, privadas y sociales con personas en situación de pobreza se encuentran mediadas por dispositivos que promueven fenómenos de exclusión social, que violentan a las personas y comunidades” (FSP, 2017, p. 51).

Diagnóstico de la segregación urbana

En materia de segregación urbana, Chile es visto como un caso paradigmático y Santiago es la ciudad más crítica en este aspecto. A este panorama contribuye, en parte, el paulatino debilitamiento del Estado en tanto ente sobre el cual se debería articular una forma de planificación orientada a tener ciudades más integradas y equitativas, que permita poner límite a la existencia de barrios homogéneos que concentran la desigualdad y perpetúan la pobreza (ONU, 2012).

Entre 1992 y 2000, Chile logró una elevada producción de viviendas sociales a través de una gran transferencia de activos de suelo o viviendas en propiedad a allegados pertenecientes a los quintiles de menor ingreso. Este proceso acelerado, sin embargo, derivó en que muchos de los proyectos realizados no contaran con accesibilidad a equipamientos, comercios u oferta de empleos urbanos. Esto, en su conjunto, generó que muchas personas no tuvieran la posibilidad de integrarse a mercados de trabajo locales, lo que no les permitió aprovechar la propiedad del suelo, generalmente asociada a un potencial de la movilidad social (López Morales et al., 2014).

Hasta el 2000, la mayoría de la vivienda subvencionada se emplazó en la periferia urbana, donde el costo de la tierra es más bajo. Esto fue posible como resultado de la flexibilización de las normativas de planificación del uso del territorio y la ampliación de los límites de las ciudades bajo el supuesto de que se suministraría acceso a una vivienda adecuada si el mercado inmobiliario funcionaba libremente (Sabatini et al., 2001).

La oferta y emplazamiento de la vivienda depende directamente de los esfuerzos públicos por generar buen desarrollo urbano. Sin embargo, ha sido la vivienda de mayor plusvalía la que ha logrado aprovechar y capitalizar su proximidad a bienes públicos. En efecto, el desplazamiento de la vivienda de menor valor hacia sectores con menos atributos urbanos, entendidos estos como satisfactores de capacidades humanas elementales, ha terminado limitando la posibilidad de elegir habitar un entorno más integrado (Sabatini et al., 2001).

Contrarrestando la segregación urbana: un desafío multiescalar

Frente a la inequidad e insostenibilidad que evidencian las grandes ciudades del planeta, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha tomado acciones técnico-políticas a través de la Nueva Agen-

da Urbana (NAU). Esta política pública posiciona a la “ciudad compacta” como modelo recomendado para desarrollar las ciudades del futuro. Los criterios de este modelo han adquirido la condición de “metas globales” a través de la Nueva Agenda Urbana, con miras a disminuir los impactos sobre los ecosistemas naturales, aumentar la eficiencia del uso de recursos, evitar la creación de suburbios segregados y la marginación por expansión urbana (ONU, 2016).

Chile adhirió a la NAU en 2016, a través del MINVU, en la instancia internacional Hábitat III. Esto implica que nuestro país también ha de considerar la ciudad compacta en la planificación y gestión de sus principales ciudades. Sobre todo, en vísperas de la conformación de áreas metropolitanas mediante la gobernanza de los nuevos Gobiernos Regionales (Ley N°21.074, 2018), donde algunos lineamientos del Modelo de Ciudad Compacta podrían contribuir a la creación de nuevas políticas públicas con visión de ciudad e integración social.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 2014 plantea que la integración social debe ser una prioridad y promueve la utilización del suelo urbano disponible o subutilizado cuando tenga atributos para proyectos de integración social. Además, fomenta la densificación controlada al interior de las ciudades para acoger dichos proyectos (MINVU, 2014). Una adecuada implementación de dichas directrices tiene que ver con las escalas implicadas. En primer lugar, los territorios regionales que configuran la escala nacional tienen la propiedad de articular diversos sistemas urbanos a partir de los cuales es posible materializar los objetivos de la

PNDU, complementando los desafíos y metas de cada región. Así, la Estrategia de Desarrollo de la Región Metropolitana de 2014 considera como ejes articuladores la planificación urbana integrada, la distribución equitativa de los usos de suelo, una mayor conectividad y el desarrollo de hábitats residenciales integrados a los sistemas urbanos.

Desde el punto de vista de la implementación de políticas públicas, ciudades y núcleos urbanos más compactos propician un contexto territorial más acotado para el desarrollo. Esto significa que mientras más próximos están los elementos que conforman los sistemas urbanos de la región, mayor será la factibilidad de generar cambios estructurales en estos, lo que hace más eficiente la distribución y gestión de recursos. En la medida en que se promueve el desarrollo urbano hacia el interior de las ciudades y los asentamientos regionales, resulta más fácil concentrar las intervenciones y proyectos de mejoramiento, y resulta beneficiada más gente que cuando esto ocurre en casos de desarrollo disperso. De esta forma se fortalece la identidad cívica regional y la confianza de la ciudadanía en las políticas públicas.

Frente a lo anterior, hay que destacar que si las áreas pericentrales o intermedias de las ciudades no asumen un rol protagónico dentro de las mismas, se corre el riesgo de dificultar la integración y desarrollo del territorio regional (MINVU, 2006). Al fin y al cabo, la desconcentración de población y el hacer ciudad en extensión supone una preocupante barrera para la implementación de aquellas políticas públicas que aluden a modelos urbanos compactos propiamente tal. Así las cosas,

resulta crucial comprender las potencialidades de contar con nuevos sistemas de planificación para los pericentros metropolitanos.

Cuando se aborda el concepto de metrópolis o ciudad en condición metropolitana, muchas veces la escala territorial es ambigua, indefinida y enmarcada en un contexto que pareciera ser ajeno a la realidad cotidiana. Es frecuente el uso de escalas con límites administrativos delimitados, pero contenedoras de una gran cantidad de realidades socioespaciales que tienen mucho más en común de lo que creemos. Esto lleva a considerar cómo serán planificadas y gestionadas las áreas metropolitanas en el futuro y cómo se implementarán los lineamientos de las políticas públicas urbanas provenientes de la esfera regional, nacional e internacional. Planificar a escala de ciudad implica trabajar por el bien común del sistema metropolitano, por sobre las ambiciones o prejuicios de las partes que lo constituyen.

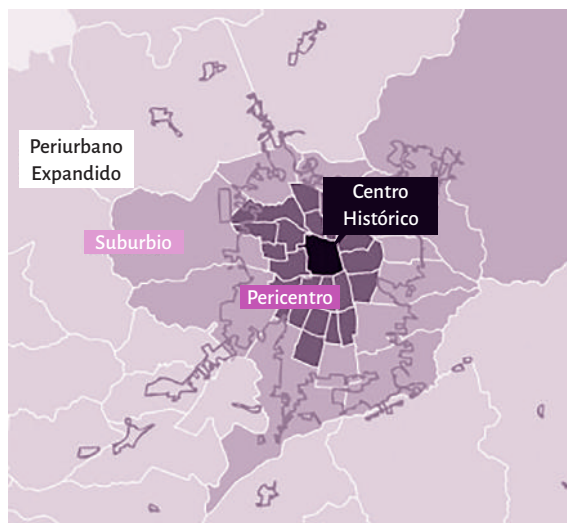
Pericentralidad y gestión intercomunal

La planificación urbana del área metropolitana de Santiago no ha vuelto a velar por el conjunto de la ciudad desde los esfuerzos convocados por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994 ni tampoco ha sido conducida por un modelo de ciudad determinado. Como consecuencia, la planificación urbana de la capital se ha reducido a la fragmentación de la planificación comunal. En este contexto se generan efectos socioeconómicos asociados a la sobreexplotación del suelo y fuertes tendencias de segregación a escala local (López-Morales et al., 2012).

Por otro lado, el crecimiento sistémico de la ciudad se limita a lógicas de competencia entre las comunas y no permite una coordinación eficiente del desarrollo urbano intercomunal (Vicuña, 2013).

Concentrando cerca del 10% de la población nacional, el pericentro del área metropolitana de Santiago representa un territorio rico en oportunidades y ventajas comparativas, determinadas por su propio deterioro y necesidades de renovación (Moreno, 2015). Este pericentro está compuesto por un conjunto de 20 comunas que se agrupan concéntricamente entre la comuna de Santiago y las comunas periféricas del área urbana de la ciudad.

Figura 1. Ubicación del pericentro en las zonas de la ciudad



Fuente: Instituto de Estudios Urbanos UC.

En general, los pericentros son entendidos como las zonas intermedias de las grandes ciudades, cuyas potencialidades aluden al mejoramiento de zonas de interés y a la forma en que pueden ser interconectadas (Graham, 2002). Estas zonas, definidas como polos, concentran crecimiento y actividad económica, cuya alta interdependencia influye fuertemente en el desarrollo económico del sistema urbano en general (Friedman, 1966). Además, estos polos generan una gran atracción de población cercana y distante en función de la concentración y el nivel socioeconómico de la población circundante (Beavon, 1981).

Este panorama, propio del fenómeno conocido como pericentralidad, supone la necesidad de complejizar los mecanismos de planificación, considerando que la renovación pericentral debiese impul-

sar un desarrollo sistémico, capaz de enfrentar simultáneamente las siguientes problemáticas:

- Subutilización del entorno de grandes avenidas o corredores que articulan el territorio pericentral y favorecen canales de cooperación intercomunal y sinergias humanas.
- Falta de permeabilidad de la trama urbana y los espacios públicos que intensifique las interacciones sociales, laborales y comerciales.
- Desequilibrios en la densidad residencial, lo que afecta la habitabilidad a escala barrial y el acceso a la vivienda en zonas consolidadas.
- Falta de accesibilidad a plazas y áreas verdes, las que constituyen lugares de encuentro comunitario.

- Deficiente distribución y mixtura de usos de suelo a nivel de manzana, lo que perjudica el acceso a servicios y equipamientos en la escala local.
- Deficiente accesibilidad e intermodalidad de las infraestructuras de movilidad pública.
- Falta de espacios que propicien integración, diversidad, participación y organización social.

La falta de concilio intercomunal, entre otros desacuerdos, entrapa la posibilidad de planificar temas tan importantes como la densificación balanceada o la microdensificación (Vicuña, 2013), herramientas que podrían ser una oportunidad para generar integración social en el pericentro.

La irrupción de altos edificios en barrios de baja escala ha generado que varias comunas adecuen sus planes reguladores para restringir la altura y otras externalidades asociadas (Contrucci, 2011). El problema de bajar la densificación potencial en una comuna es que termina desplazándose hacia otras que no tienen las capacidades ni recursos para controlarla. Esto significa que la densificación en el pericentro no se planifica como tal, sino que solo se distribuye desequilibradamente sobre la estructura urbana intercomunal que lo conforma.

Algunas zonas pericentrales con mejor accesibilidad evidencian procesos de repoblamiento y densificación residencial intensiva, en ocasiones no exenta de gentrificación. Este último fenómeno se refiere al desplazamiento social-residencial mediante el reemplazo de habitantes de ingresos medio-bajos por otros de poder

económico superior, lo que ocurre a la par de procesos deliberados de devaluación de renta de suelo socialmente capturado en un contexto de mercantilización del suelo (López-Morales, 2013).

A esto se suma que en el pericentro convergen fenómenos de dispersión territorial y recentralización que generan un patrón de urbanización desigual (De Mattos et al., 2014). Por consiguiente, algunas zonas pericentrales presentan condiciones de obsolescencia y deterioro, mientras que en otras se observa un fuerte dinamismo urbano.

Consideraciones sobre el Modelo de Ciudad Compacta

El modelo se origina en los paradigmas de proximidad y su objetivo es alcanzar un desarrollo más equitativo, eficiente y sostenible que el crecimiento urbano por expansión, facilitando la integración de las entidades y habitantes de la ciudad (Rueda, 1997). Este sistema holístico y articulado de planificación urbana (Chavoya, 2009) apuesta por la remodelación de las zonas intermedias de la urbe a partir de la incorporación de grandes arterias metropolitanas en el entorno (Burton, 2000), como aquellas que constituyen el Anillo Intermedio de Santiago.

Las últimas tendencias internacionales promueven los siguientes criterios de compactación urbana, aplicables a la composición y funcionamiento de las ciudades: identificación de oportunidades sociales y urbanas dentro del límite urbano; favorecimiento del uso mixto y multipropósito del suelo; concentración de densidades demográficas sostenibles; generación de economías de escala; promo-

ción de nuevas redes laborales a partir de policentrismos y fomento del transporte y la movilidad colectiva (ONU, 2016). Respectivamente, estos criterios tienen diversos objetivos, entre los que se encuentran respetar y no modificar constantemente el límite urbano, privilegiando la integralidad del modelo; contar con nuevas normativas e instrumentos que compatibilicen la superposición de diversas funciones urbanas en una misma manzana e incluso en un mismo predio, optimizando su uso y desarrollo mixto; catastrar zonas subutilizadas con baja o nula ocupación en contextos consolidados y provistos de equipamientos; potenciar economías emergentes a escala local; diversificar la distribución de usos de suelo relativos a desarrollo laboral, más allá de los sectores determinados por el mercado; y privilegiar cercanía e intermodalidad de las infraestructuras que fomentan la movilidad colectiva por sobre la particular.

La perspectiva integral del modelo busca contribuir a la superación de la pobreza urbana a partir del tratamiento de factores de la pobreza multidimensional, comprendiendo que la pobreza es más compleja que solo la falta de ingresos. En efecto, se reconoce que las condiciones de vida de los hogares en contexto de pobreza no pueden ser medidas y mejoradas a partir de un solo indicador. En Chile, el Ministerio de Desarrollo Social actualmente define la pobreza multidimensional a partir de déficits en cinco dimensiones: (1) salud, (2) educación, (3) trabajo y seguridad social, (4) vivienda y entorno, y (5) redes y cohesión social (Berner, 2016). Por su parte, el Modelo de Ciudad Compacta interpela a la mayor parte de estas variables, aludiendo a la articulación de los siguientes siete componentes:

Figura 2. Síntesis del Modelo de Ciudad Compacta

Componente	Descriptor	Indicadores
Innovación y sinergias humanas	Interrelación de elementos que fomentan la congregación de agentes creativos, la multiplicación de conocimientos, nuevas redes de empleo y la cooperación territorial en función de sinergias y asociaciones multiescalares	Presencia de avenida articuladora del modelo
		Combinación de avenidas secundarias y nodos
		Nodos próximos a zonas mixtas
		Circuitos de educación, investigación y desarrollo
		Circuitos industriales productivos
Diversidad social	Condiciones del tejido socioespacial que propician una mayor concentración y mixtura de grupos sociales (diversos y complementarios) a nivel de manzana	Diversidad de grupos socioeconómicos
		Diversidad de valores de suelo
		Diversidad de grupos etarios
		Diversidad de agrupaciones sociales

Componente	Descriptor	Indicadores
Compacidad de la trama urbana y los espacios públicos	Características de la estructura urbana orientadas a generar una configuración espacial que favorezca la capacidad de transitar y, por ende, la intensidad de los posibles encuentros sociales	Permeabilidad de la red (cruces de cuatro esquinas)
		Densidad de la red (km, vías/ha)
		Continuidad de la red (vías continuas de 1 km/ha)
		Relación espacio público/privado
		Relación espacio construido/ ocupación de suelo
Densidad residencial	Rangos de densificación que resguardan y potencian las condiciones existentes	Densidad que resguarda la escala vecinal
		Densidad para barrios heterogéneos densos
Mixtura de usos de suelo	Concentración y proporción de usos urbanos a nivel de manzana	Mixtura de usos (cantidad de usos)
		Diversidad de usos (uso residencial respecto a otros)
Áreas verdes	Cantidad de áreas verdes en función de su accesibilidad y procesos de densificación	Distribución atomizada de las áreas verdes
		Superficie de áreas verdes por vivienda
Infraestructura de movilidad y transportes	Concentración e interrelación de las principales infraestructuras de movilidad, a fin de disminuir las tasas de motorización y facilitar el acceso al transporte público, promoviendo un desarrollo urbano más compacto y sostenible	Accesibilidad a buses del transporte público
		Accesibilidad a ciclovías
		Accesibilidad a estaciones de Metro
		Intermodalidad Metro/ciclovías
		Estaciones de Metro próximas a zonas mixtas

Fuente: elaboración propia.

Específicamente, el modelo integra cuatro indicadores que aportan mayor diversidad y mixticidad social al sistema urbano, disminuyendo las desconfianzas y la marginación. Estos son la confluencia de distintos grupos socioeconómicos a nivel de manzana; la variedad de los valores de suelo que condicionan el acceso a la vivienda; la diversidad de grupos etarios en la manzana; y la pluralidad de organizaciones civiles a nivel local que pueden

funcionar como catalizadores de la estabilidad social (Rueda, 1997).

La aplicación del modelo y sus indicadores permite generar diagnósticos multivariados e identificar factores críticos con precisión, que pueden ser operacionalizados mediante estrategias de intervención que aluden respectivamente a:

1. Desarrollo de redes que fomentan las fuentes de empleo, el intercambio de recursos y la cooperación multiescalar de grupos sociales complementarios.

2. Mecanismos de integración de grupos vulnerables en zonas consolidadas y de grupos con poder adquisitivo en zonas progresivamente atractivas y bien equipadas.

3. Permeabilidad y transitabilidad del espacio público para fomentar las redes asociativas.

4. Distribución de la densidad residencial, los usos de suelo y las áreas verdes, a fin de generar zonas prioritarias de integración, espacios socioinclusivos y lugares de encuentro.

5. Mejor accesibilidad e intermodalidad entre las paradas del transporte público, ciclovías y estaciones del tren subterráneo, con el objetivo de disminuir tiempos y costos de transporte (cerca al 13% del presupuesto de las familias más desfavorecidas) y mejorar la accesibilidad a equipamientos.

La finalidad de este artículo es dar a conocer de qué manera los pericentros metropolitanos, cuando son planificados y desarrollados mediante el Modelo de Ciudad Compacta, suponen una enorme oportunidad para la integración y, por ello, una estrategia innovadora para la superación de la pobreza multidimensional en las grandes ciudades.

MÉTODO

La presente investigación se basó en enfoques cualitativos y cuantitativos. Se coordinó el acceso a fuentes primarias a través de entrevistas semiestructuradas a nueve actores clave de los sectores público, académico y político en materias de planificación integrada, sistematización de indicadores, regeneración pericentral, fortalecimiento del desarrollo local, planes directores de ciudad, gestión multisectorial y cooperación intercomunal.

El Modelo de Ciudad Compacta fue construido sobre la base de referencias técnicas (Figura 11 en Anexo) y consideró factores y desafíos de pericentralidad latinoamericana. De este proceso surgieron siete componentes estructurantes del modelo, precisados por 25 indicadores urbanos, cada uno provisto de un: (a) descriptor, (b) ponderador o porcentaje de valorización, (c) criterio de medición, (d) estándar óptimo, (e) objeto o escala de análisis, y (f) origen/fuente del recurso geoespacial de referencia. El modelo resultante fue calibrado en función de las condiciones urbanas particulares de la ciudad de Santiago de Chile.

Cada componente e indicador del modelo fue puesto a prueba en el entorno del Anillo Intermedio (delimitado por Av. Dorsal, Av. Pedro de Valdivia, Av. Departamental y Av. Las Rejas), que abarca 14 de las 20 comunas pericentrales de Santiago: Renca, Conchalí, Independencia, Recoleta, Providencia, Ñuñoa, Macul, San Joaquín, San Miguel, Pedro Aguirre Cerda, Cerrillos,

Estación Central, Lo Prado y Quinta Normal. La zona de estudio consideró un área de influencia de 500 metros a cada lado del anillo, cuya métrica se condice con la zona de desarrollo del Modelo de Ciudad Compacta en torno a grandes avenidas (Burton, 2000) y con el estándar de accesibilidad y distancia caminable a: (1) un corredor de transporte público, (2) áreas verdes y (3) establecimientos de educación inicial (CNDU, 2017).

Para disminuir la distorsión de los datos se consideró incluir la totalidad de cada manzana al interior del área de influencia. Estos procedimientos generaron una gran pieza urbana intercomunal compuesta por 14 fragmentos comunales, que corresponden a los territorios de cada comuna comprometidos con el entorno del anillo.

Cada fragmento comunal resultante representa entre 11% y 37% de la superficie total de su respectiva comuna, por lo que se estima que el área de estudio alrededor del anillo es de 4.390 ha, las que simbolizan el 24% del territorio pericentral en análisis.

La mayoría de las mediciones del modelo sobre el entorno del anillo se desarrollaron a nivel de manzana, excepto en el caso de aquellos componentes relativos a la compacidad de la trama y movilidad, analizados de acuerdo a concentraciones de calles o infraestructuras por hectárea. La verificación de los indicadores constituyentes del componente diversidad social, entre otros indicadores a nivel de manzana, se realizó considerando las manzanas estipuladas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) para el año 2014, contrastadas con datos del Censo y la CAsen 2012. La diversidad de valores de sue-

lo se obtuvo a partir de insumos relativos a investigaciones de centralidad comercial (Truffello, 2011).

De esta manera se obtuvo el desempeño de cada uno de los indicadores del modelo en cada fragmento comunal, además de la distribución intercomunal de sus respectivos déficits, a modo de factores críticos. Esto implicó distinguir qué componentes e indicadores se verificaban de mejor o peor manera en cada fragmento comunal, considerando los estándares óptimos del modelo.

Una vez identificados los factores críticos, también entendidos como déficits territoriales e indicadores de pobreza multidimensional en torno al anillo, estos fueron operacionalizados considerando criterios de planificación integrada. Dichos déficits fueron abordados mediante lineamientos y objetivos específicos de intervención, conducentes a la visualización de acciones y proyectos concretos.

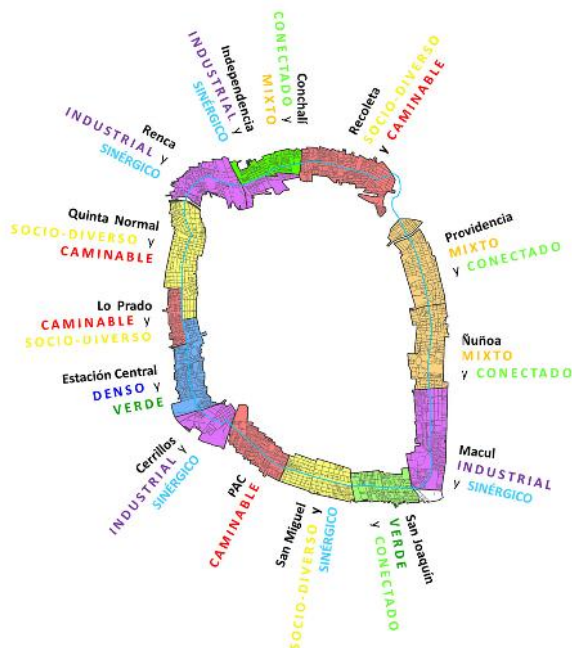
RESULTADOS

1. Composición del pericentro en torno al Anillo Intermedio de Santiago

Cuando se implementa el Modelo de Ciudad Compacta como herramienta de diagnóstico de la estructura urbana alrededor del Anillo Intermedio, sus componentes e indicadores se manifiestan de forma diferenciada en cada uno de los 14 fragmentos comunales que lo componen. Algunos componentes revelan un buen comportamiento a nivel de manzana respecto a los estándares óptimos que plantea el modelo. Esto implica que todos

fragmentos comunales evidencian déficits respecto a los óptimos del modelo, lo que implica que pueden ser fortalecidos para propiciar un desarrollo urbano más compacto e integrado en el contexto peri-central articulado por el anillo.

Figura 3. Caracterización de los fragmentos comunales en torno al AIS



Fuente: elaboración propia.

1.1 Compacidad de la trama urbana

Aquellos fragmentos que presentan marcadas condiciones de caminabilidad y adecuada configuración de espacios públicos se identifican como óptimos en términos de compacidad urbana, ya que sus atributos a nivel de calle facilitan el encuentro social. Así, los fragmentos Recoleta, Lo Prado y PAC cuentan con buenas

condiciones de permeabilidad peatonal y continuidad del trazado, las que disminuyen considerablemente en los vértices suroriente y surponiente del anillo. Por su parte, en los fragmentos Providencia y Ñuñoa la razón espacios públicos/espacios privados resulta ser mínima, lo que contrasta con su baja ocupación de suelo en términos de superficie edificada en primer piso. Esto implica que sus manzanas

concentran un espacio libre considerable en su interior, el cual solo es aprovechado en forma privada. En el resto del anillo esta relación cambia, ya que la mayor ocupación del suelo en primer piso tiende a desplazar el espacio libre de las manzanas hacia su exterior, lo que le da mayor preponderancia a los espacios públicos.

1.2 Densidad residencial

El anillo articula 1.520 manzanas² con densidad residencial de entre 40 y 120 viviendas/ha que contribuyen a la configuración de una escala barrial, y 149 manzanas³ con densidad de entre 120 y 250 viviendas/ha que representan un desarrollo en altura. Así, cerca del 45% del total de manzanas del anillo se ajusta a las densidades recomendadas por el modelo compacto, aun cuando se revela la existencia de áreas de alta densidad que irrumpen en barrios en los cuales esta es considerablemente menor. Muchas zonas subutilizadas se encuentran próximas al eje del anillo, especialmente en sus vértices, donde hay muchas manzanas materializadas en baja densidad, las que dadas sus condiciones podrían albergar una densidad habitacional mayor.

1.3 Mixtura de usos de suelo

Aquellos fragmentos comunales caracterizados como mixtos se configuran a partir de una gran cantidad de manzanas que contienen hasta 11 usos de suelo construidos, lo que ofrece, en esos sectores del

anillo, la oportunidad de acceder a mayor cantidad de equipamientos y actividades en la escala local.

1.4 Áreas verdes

Las áreas verdes denotan una distribución beneficiosamente atomizada en torno al anillo, por lo que no resulta tan relevante la existencia de grandes parques como la capacidad de encontrar pequeñas plazas (600 m²) en un radio no superior a las cinco a siete manzanas a la redonda, especialmente en el fragmento San Joaquín y Estación Central. Los mejores estándares de área verde disponibles en función de la cantidad de viviendas se encuentran en los fragmentos comunales que componen los vértices del anillo, mientras que los mayores déficits se concentran en los fragmentos comunales intersticiales que constituyen cada arco del anillo.

1.5 Infraestructuras de movilidad y transporte

El entorno del anillo da cuenta de la existencia de algunos contrastes respecto de la distribución e intermodalidad de las infraestructuras de movilidad y transportes. En primer lugar, se constata una alta concentración de estaciones de Metro en la zona norte del arco oriente, las que influyen en el desarrollo de entornos con mayor mixtura de usos construidos. Por otra parte, si bien los demás arcos también presentan estaciones de Metro, la mixtura de usos presente revela que el grado de dinamización del entorno es compa-

² Correspondiente al 41% del total de manzanas analizadas.

³ Correspondiente al 4% del total de manzanas analizadas.

rativamente menor. Ahora bien, los arcos norte y poniente presentan mayores concentraciones de paraderos, mientras que el arco sur presenta mayor cantidad de ciclovías, generalmente dispuestas en sentido perpendicular al anillo, acopladas a las principales vías radiales que lo intersectan.

1.6 Diversidad social

La estructura socioespacial en torno al anillo da cuenta de una distribución polarizada de los grupos socioeconómicos. Mientras el arco oriente concentra gran cantidad de manzanas con grupos socioeconómicos altos y medios-altos, en el resto del anillo predominan los grupos medios y medios-bajos. En la mayoría de los casos, esta realidad se condice con la asequibilidad a la vivienda que propicia la diversidad de valores del mercado de suelo. En efecto, los fragmentos menos asequibles evidencian una mayor homogeneidad social que tiende a grupos altos, los que no logran ser atraídos por aquellas zonas con valores de suelo más bajos. Esto condiciona la homogeneidad del resto del espectro socioeconómico a nivel pericentral. En particular, se constata un patrón de mixtura social y de concentración de grupos medios-altos en torno a algunos nodos conformados por el anillo y las vías radiales que lo intersectan.

1.7 Innovación y sinergias humanas

El anillo es intersectado por 28 avenidas que prolongan su área de influencia en el territorio pericentral. Los arcos sur y poniente convocan la mayor cantidad de vías radiales, las cuales permiten la interconexión con el centro de la ciudad y las comunas periféricas, hacia el interior

y el exterior del anillo, respectivamente. Las avenidas que intersectan estos arcos concentran gran cantidad de industrias y centros tecnológicos, los que pueden generar un contexto favorable para el desarrollo de innovaciones sociales y urbanas, sobre todo a través de la principal red asociativa del pericentro y una de las más importantes del área metropolitana de Santiago. Este sistema de articulación funcional incluso permite una conexión con el resto de la región, cuya principal contribución es el potenciamiento de iniciativas y proyectos capaces de favorecer la articulación de políticas y programas integrales para abordar las problemáticas de pobreza urbana.

2. Pobreza multidimensional y ciudad compacta

A continuación, se aborda el Modelo de Ciudad Compacta como herramienta de planificación y formulación de propuestas que contribuyan a la superación de la pobreza, considerando sus múltiples dimensiones y expresiones. De los siete componentes del modelo, diversidad social y mixtura de usos destacan como aquellos que ofrecen mayor posibilidad de cubrir capacidades humanas a partir del acceso a vivienda, equipamientos, redes y empleo.

2.1 Diversidad social en el anillo

Una de las virtudes más importantes del modelo compacto tiene que ver con la mixtura de grupos sociales que propone a nivel de manzana, la cual deriva en un grado de diversidad que favorece la integración a escala barrial, lo que contribuye a minimizar problemáticas urbanas aso-

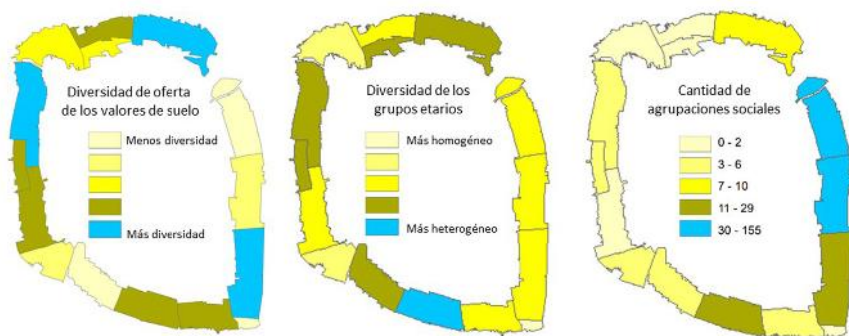
ciadas a la convivencia, como la inseguridad, la delincuencia y la marginación, entre otras. En términos del Modelo de Ciudad Compacta, la operacionalización de variables que dan cuenta de la diversidad social permite indagar en las capacidades que ofrece el entorno para acceder a un hábitat más cohesionado y colaborativo. Esto implica contar con las oportunidades para beneficiarse de un desarrollo socialmente sostenible, determinado por la capacidad de acceder a redes asociativas entre grupos sociales heterogéneos y complementarios.

En los fragmentos comunales de Recoleta, San Miguel y Quinta Normal se evidencia una importante confluencia de los grupos socioeconómicos ABC1, C2, C3, D y E, en un equilibrio porcentual cercano al 20% de cada grupo a nivel de manzana (manzanas Censo contrapuestas con datos CASEN 2012). En parte, esto se debe a la amplia oferta de valores de suelo al interior de los fragmentos comunales, distribuidos, en el caso de Quinta Normal, en más de 10 áreas homogéneas, cuyo

valor va desde 4,1 hasta 11,1 UF/m². Esto permite que los grupos socioeconómicos puedan adaptarse a los diversos precios del parque habitacional y a múltiples tipologías residenciales en función de la liquidez económica propia de cada grupo. Se constata que a mayor diversidad de los valores de suelo tiende a manifestarse una mayor heterogeneidad de los grupos socioeconómicos.

Entre los hallazgos del estudio destaca que aquellos fragmentos comunales que cuentan con mayor diversidad de valores de suelo, en general presentan barrios con mayor heterogeneidad de los grupos etarios. Esto implica un significativo equilibrio poblacional entre seis rangos de edad a nivel de manzana (0-13, 14-18, 19-26, 27-44, 45-65 y sobre 65 años). El equilibrio de los distintos grupos etarios contribuye a una alta mixtura y dinamismo del tejido social, lo que corrobora que la entrega de servicios y equipamientos es aprovechada por diversos grupos de población en la escala barrial y local.

Figura 4. Indicadores de diversidad social



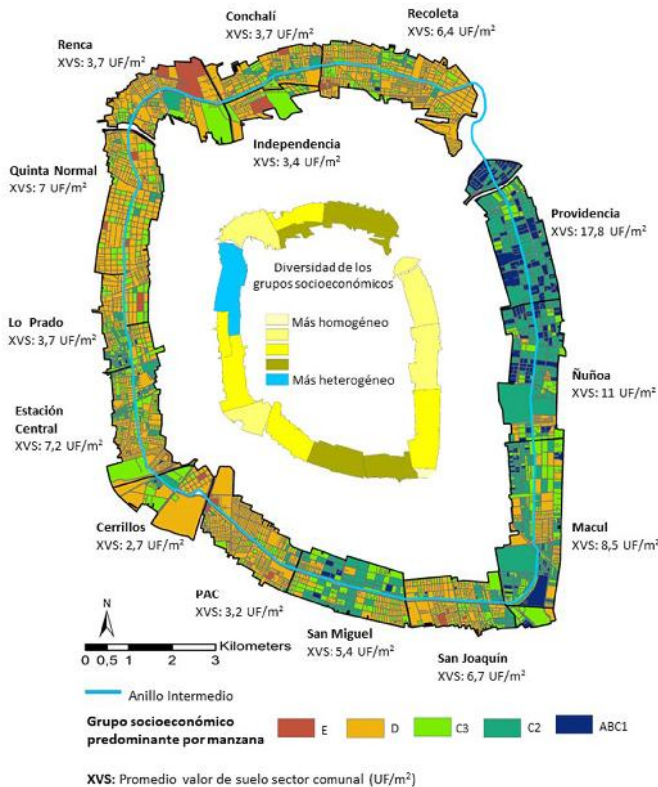
Fuente: elaboración propia.

La posibilidad de desarrollar procesos de participación mejor distribuidos en el territorio impacta directamente sobre las posibilidades de incidencia ciudadana a escala local. Dichas instancias también facilitan espacios de discusión y/o aceptabilidad de proyectos de integración social. En el mediano plazo, este tipo de proyectos permiten potenciar el desarrollo de capacidades humanas en los estratos bajos a través de su integración en zonas dinámicas y mejor equipadas, lo que además facilita el acceso a mejores oportunidades de desarrollo humano y comunitario. Esto

último, en términos de proximidad a más equipamientos y a contextos con mayor masa crítica.

En ese sentido, el arco oriente del anillo, compuesto por los fragmentos Providencia, Ñuñoa y Macul, es el que ofrece mejores condiciones para el emplazamiento de proyectos de integración social, ya que presenta una considerable cantidad de manzanas que acogen sedes vecinales y centros comunitarios, que podrían facilitar la interacción social y el acceso a procesos de participación cívica.

Figura 5. Distribución de grupos socioeconómicos alrededor del anillo



Fuente: elaboración propia.

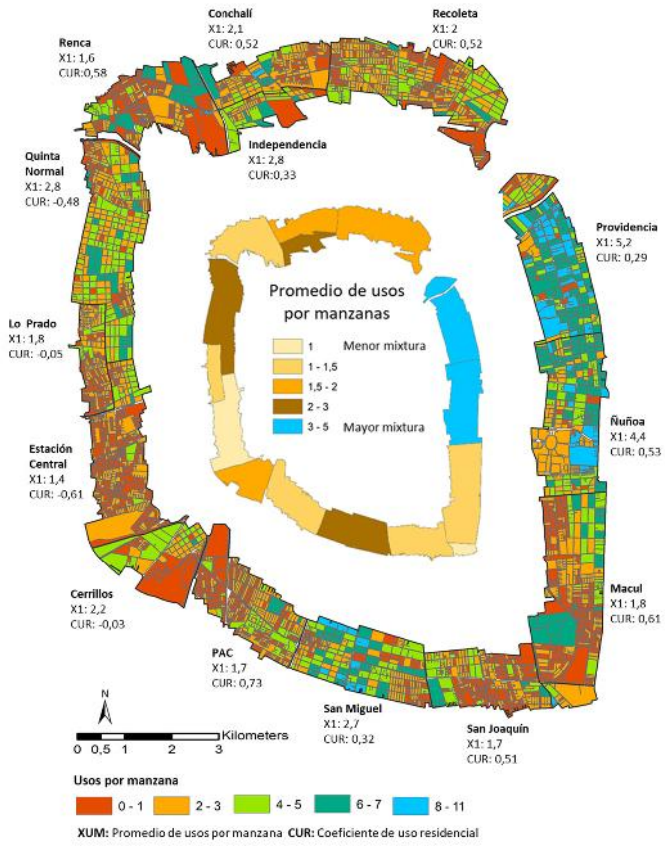
2.2 Mixtura de usos en el anillo

El componente de mixtura de usos de suelo es el que probablemente tiene mayor relevancia en términos de la operacionalización de iniciativas orientadas a la superación de la pobreza. Esto, producto de que los usos de suelo construidos que concentra y ofrece el entorno próximo determina directamente el desarrollo de capacidades humanas, tales como educarse, recrearse, relajarse, encontrarse en comunidad, comprar productos prioritarios, trabajar, innovar, etc.

Las manzanas con mayor mixtura se emplazan próximas al anillo y disminuyen gradualmente hacia sus bordes. El contexto intercomunal del anillo da cuenta de una distribución diferencial en este aspecto, donde la cantidad de usos por manzana disminuye considerablemente en los fragmentos hacia el surponiente. En efecto, los barrios compuestos por manzanas con baja mixtura limitan las posibilidades de sus habitantes en el entorno próximo. Por otro lado, se constata mayor mixtura en las intersecciones del anillo con las principales vías radiales que lo intersectan, entendibles como nodos dinámicos.

La alta mixtura de usos construidos que se evidencia en los fragmentos Providencia y Ñuñoa está determinada por la mayor cantidad de funciones urbanas superpuestas a nivel de manzana. Las condiciones de mixtura conducen a un dinamismo del espacio y a un mayor desarrollo económico y de las redes laborales en la escala local, en la medida en que muchas de estas manzanas convocan gran cantidad de comercios y servicios. El fragmento Ñuñoa presenta una alta mixtura, que puede llegar a seis usos por manzana en algunos sectores, que se traducen en la existencia de cafeterías, almacenes, oficinas, restaurantes, librerías, farmacias, bancos, colegios, equipamientos de salud, etc. El uso residencial (considerando el uso de bienes comunes) es de una proporción cercana al 30% respecto a los otros usos a nivel de manzana, lo que refuerza la noción de mixtura, ya que prácticamente el 70% de lo edificado a nivel de manzana alude al desarrollo de diversas actividades, una situación que es más evidente en Ñuñoa que en Providencia.

Figura 6. Distribución de los usos de suelo construidos alrededor del anillo



Fuente: elaboración propia.

El conjunto de estas dinámicas permite afirmar que el anillo presenta condiciones para fortalecer desarrollos mixtos en el pericentro. En efecto, aquellos fragmentos que muestran baja mixtura (dos a tres usos por manzana) podrían ser desarrollados con mayor cantidad de usos, tal como ocurre en los fragmentos del arco oriente. Esto, a fin de generar mayores posibilidades de desarrollo humano en los arcos más vulnerables y/o subutilizados del anillo.

2.3 Desempeño de los fragmentos comunales

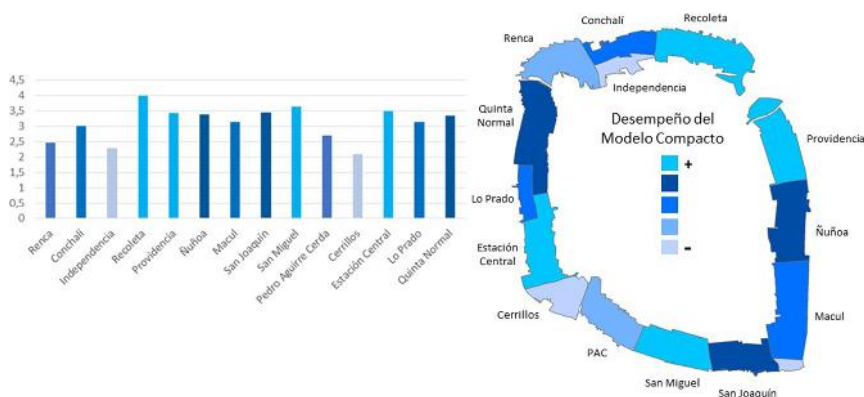
La operacionalización del modelo compacto, como se ha mencionado, se logra en virtud de la síntesis de 25 indicadores levantados en torno al anillo, sobre los cuales se evalúa el grado de distancia de cada fragmento comunal respecto de los umbrales de referencia que dicho modelo propone para cada uno de ellos. En general, el desempeño diferencial que se

revela a través de este ejercicio puede ser discutido también en función de las desigualdades existentes entre las distintas zonas de la ciudad de Santiago respecto del crecimiento y desarrollo urbano.

Se evidencia que en cada arco existe al menos un fragmento comunal que presenta un excelente desempeño respecto al modelo: Recoleta en el arco norte, Providencia en el arco oriente, San Miguel en

el arco sur y Estación Central en el arco poniente. Asimismo, los fragmentos de las comunas de Ñuñoa, San Joaquín y Quinta Normal, que se encuentran en los últimos tres arcos, respectivamente, presentan un desempeño satisfactorio. En general, se constata que el arco oriente y arco poniente del anillo son los que presentan mejor desempeño del modelo, razón por la que resultan prioritarios el arco sur y el arco norte.

Figura 7. Desempeño intercomunal del Modelo de Ciudad Compacta en torno al anillo

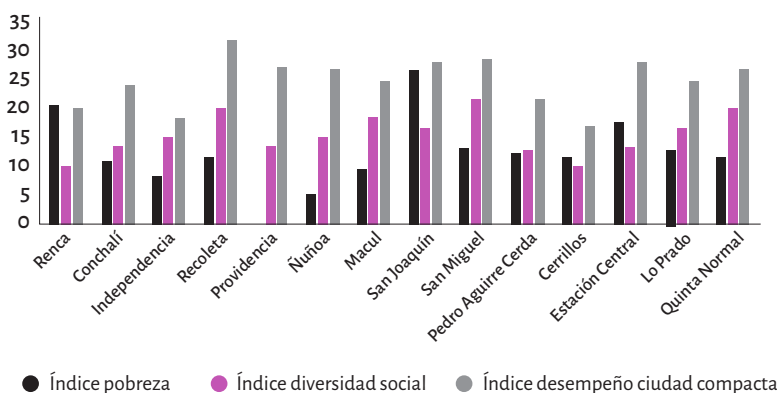


Fuente: elaboración propia.

Al interrelacionar el desempeño del Modelo de Ciudad Compacta con el índice de pobreza (CASEN en SINIM, 2014) de cada

comuna involucrada con el anillo, es posible identificar al menos tres grupos representativos a nivel intercomunal.

Figura 8. Relación entre pobreza y desempeño del Modelo de Ciudad Compacta



Fuente: elaboración propia.

Grupo 1 (Independencia, Recoleta, Providencia, Ñuñoa, Macul, San Miguel, Lo Prado y Quinta Normal). Estos fragmentos comunales dan cuenta de una condición compacta en la cual los índices de pobreza van de moderados a bajos. En estos fragmentos, la mayoría de los componentes del modelo tienen un alto desempeño, lo que facilita un desarrollo urbano que contribuye eventualmente a un mayor despliegue de capacidades humanas. También destaca que en estos fragmentos el componente y los indicadores de diversidad social muestran el desarrollo de un tejido socioespacial heterogéneo, dinámico y participativo, el cual abre la puerta a procesos de superación de la pobreza.

Grupo 2 (Conchalí, Pedro Aguirre Cerda, Cerrillos y Estación Central). En estos fragmentos comunales, pese a evidenciarse en general un buen desempeño del Modelo de Ciudad Compacta, los índices de pobreza y diversidad social se mantienen en proporciones bastante similares. Esto implica que ciertos componentes del

modelo no están contribuyendo a mejorar las condiciones de diversidad social de forma tan directa.

Grupo 3 (Renca y San Joaquín). Estos dos fragmentos, que representan una parte menor del anillo, muestran que el índice de pobreza se manifiesta prácticamente a la par del desempeño del Modelo de Ciudad Compacta. Desde una perspectiva sistémica, se infiere que pese a las elevadas condiciones materiales del contexto urbano, el índice de pobreza es medio-alto, lo que implica que en estos fragmentos la materialización de la planificación urbanística debe complementarse con políticas y programas orientados al fortalecimiento de capacidades humanas. En ese sentido, es prioritario enfocarse en aquellas variables que determinan la diversidad social y las interacciones humanas en la escala local como base de un progreso más integrado.

Varios sectores con bajo desempeño del modelo compacto dan cuenta de ciertos grados de abandono y falta de provisión

de equipamientos, servicios e infraestructuras de movilidad y transportes. Así también, existen barrios con deficiente calidad de espacios públicos que no comprometen una adecuada configuración compacta de sus espacios privados. Esto implica que incluso a nivel de manzana se pueden evidenciar situaciones de precariedad en función del indicador del modelo y el sector a considerar. Por ejemplo, una manzana o un barrio pueden presentar un excelente desempeño en materia de mixtura de usos construidos, lo que en sí mismo facilita el acceso a equipamientos y servicios. Sin embargo, dicha potencialidad se puede ver fuertemente limitada por las condiciones de movilidad y transportes existentes, que pueden impedir la interconexión de dichos servicios, situación que revela una merma respecto a los haceres de desarrollo humano que potencialmente pueden satisfacer las personas. Esta situación refuerza la idea de que si bien todos los fragmentos comunales del anillo tienen déficits de una o más variables del modelo compacto, a su vez, cada fragmento alberga ventajas y oportunidades comparativas para superar la pobreza multidimensional en el pericentro.

3. Estrategias de integración pericentral

La investigación realizada asumió el desafío de generar lineamientos para comprender y desarrollar los pericentros de las ciudades y áreas metropolitanas, entendidos como lugares que podrían contribuir a la superación de la pobreza urbana y la integración social. Desde esa óptica se presentan propuestas resultantes del análisis territorial de los déficits y

factores críticos en torno al anillo (Figura 12 en Anexo). Las estrategias planteadas se desarrollaron tomando en consideración las cuatro dimensiones de la integración socioespacial planteadas por Ruiz Tagle, a saber: (1) integración física: proximidad entre grupos sociales diferentes, sin implicar mayor interacción; (2) integración funcional: acceso efectivo a oportunidades y servicios, por ejemplo, a redes de empleo y comercio; (3) integración relacional: interacciones no-jerárquicas entre grupos sociales distintos que confluyen en un lugar o actividad compartida; (4) integración simbólica: identificación con un territorio común, generalmente a partir del cohabitar y convivir en dicho territorio (Ruiz-Tagle, 2016).

3.1 Estrategias de diversidad e integración social

Se proponen áreas de densificación residencial con fines de integración simbólica en manzanas cuyas densidades van entre 40 y 120 viviendas/ha, lo que busca potenciar la escala barrial mediante la llegada de grupos socioeconómicos distintos a los que existen actualmente. Es aconsejable que los nuevos proyectos incorporen entre un 30% y 50% de viviendas sociales o para arriendo social, un 40% para tenencia privada y un 30% para tenencia compartida, con la intención de aumentar la diversidad en los procesos de regeneración urbana (Derbyshire, 2008). Estas acciones deberían priorizarse en los fragmentos comunales del arco oriente, próximos a importantes arterias como Av. Pedro de Valdivia, Av. Bilbao, Av. Irrarrázaval y Av. Grecia, con el fin de aprovechar la existencia de atributos urbanos propios de zonas consolidadas, tales como la accesibilidad a equipamientos, servicios,

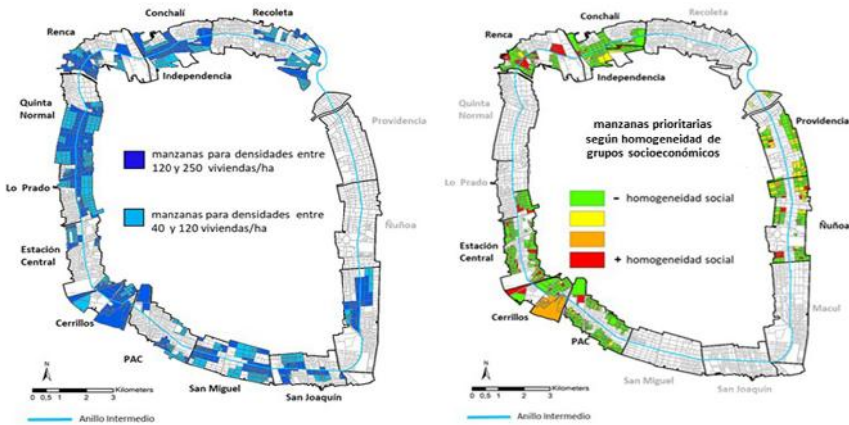
transportes, fuentes laborales y espacios públicos de buena calidad, entre otros. Esta iniciativa busca dar una oportunidad a familias y comunidades segregadas tanto en el contexto pericentral como en las periferias del área metropolitana de Santiago. En ese sentido, se propone que el pericentro, a partir del entorno del anillo, sirva como un lugar estratégico de integración habitacional, que interrelacione a diversos grupos socioeconómicos mediante las rutinas diarias del habitar un espacio en común.

Las manzanas propuestas contribuyen a la regeneración pericentral al aprovechar sus condiciones de obsolescencia física o baja intensidad de uso (Trivelli, 2015). Estas manzanas se proyectan y distribuyen a partir de dos zonas funcionales:

- **Área primaria:** contempla 626 manzanas a no más de 250 m del anillo y a no más de 150 m de las avenidas que lo intersectan. Esta zona busca concentrar una potente densificación social mediante un rango de densidad entre las 120 y 250 viviendas/ha, aprovechando la proximidad a las vías de mayor jerarquía. Estas áreas pueden funcionar como zonas piloto.

- **Área secundaria:** contempla 493 manzanas distribuidas en forma de archipiélago, entre 250 m y 500 m alrededor del anillo. Estas manzanas buscan potenciar y resguardar la escala de barrio mediante un rango de densidad entre las 40 y 120 viviendas/ha. Los fragmentos Renca, Quinta Normal y San Miguel poseen más manzanas para una densificación mayor, mientras que los fragmentos Recoleta, Estación Central y también Quinta Normal presentan mayor cantidad de manzanas para albergar densidades medias.

Figura 9. Propuesta de densificación habitacional para mayor diversidad social



Fuente: elaboración propia.

Las manzanas en rojo y naranja son prioritarias, ya que poseen mayor desequilibrio porcentual entre grupos socioeconómicos. Por lo tanto, su intervención mediante densificación para integrar grupos sociales diversos supone un progreso en materia de fortalecimiento de las redes asociativas. Lo anterior ocurre como consecuencia de una mayor concentración y diversidad de personas en un espacio anteriormente subutilizado y homogéneo.

3.2 Estrategias de diversificación de usos urbanos

Estas propuestas se basan en la transformación de los déficits de mixtura de usos de suelo mediante estrategias que permitan desarrollar de mejor manera capacidades humanas relacionadas con el acceso a equipamientos y servicios. Así también, estas propuestas abordan la falta de consolidación de los principales nodos del anillo a través de estrategias que faciliten el acceso a redes de empleo.

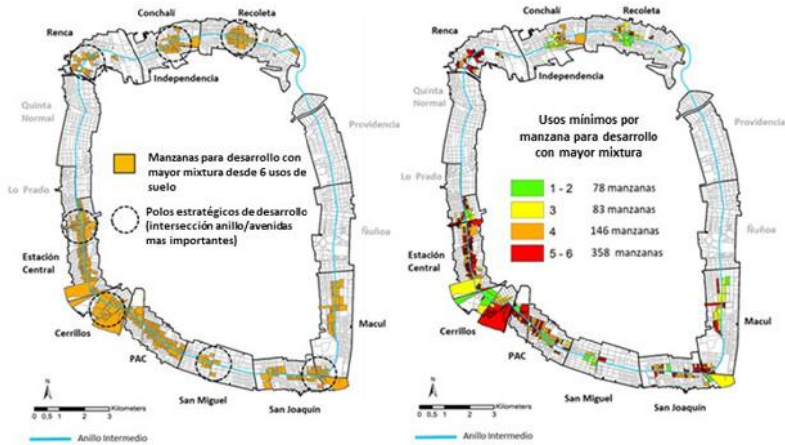
Se proponen áreas con mayor intensidad urbana y dinamismo laboral con fines de integración relacional y/o funcional en manzanas que podrían desarrollar mayor mixtura en torno al anillo, buscando concentrar un amplio espectro de usos urbanos relacionados con (1) espacios residenciales, (2) equipamientos de comercio, cultura, culto, deporte, educación, esparcimiento, salud, seguridad y servicios, (3) actividades productivas e industriales, (4) infraestructuras de transporte, sanitarias y energéticas y (5) espacios públicos y áreas verdes. Estas manzanas se proyectan a partir de dos estrategias principales:

- **Manzanas con mayor mixtura:** a 250 m alrededor del anillo, en su mayoría coin-

ciden con las manzanas propuestas para densificación residencial, exceptuando los fragmentos Lo Prado y Quinta Normal. Estas manzanas buscan dinamizar los primeros pisos de las manzanas a densificar, potenciando una mayor mixtura mediante al menos seis usos de suelo. Entre los elementos a concentrar en estas manzanas se contemplan viviendas, almacenes, cafeterías, restaurantes, librerías, tiendas minoristas, galerías, plazoletas y otros similares. En efecto, estas manzanas también contribuyen a la regeneración pericentral al aprovechar su baja intensidad de uso (Trivelli, 2015).

- **Polos estratégicos de desarrollo:** los constituyen las manzanas ubicadas en un radio de 300 m en torno a los siete nodos más relevantes del anillo: (1) Plaza de Renca, (2) Av. Dorsal /Av. Independencia (Estación Conchalí de la Línea 3), (3) Av. Dorsal / Av. Independencia (Estación Recoleta de la Línea 2), (4) Av. Departamental/Av. Vicuña Mackenna (Estación Pedro de la Línea 5), (5) Av. Departamental/Gran Avenida, (6) Av. Departamental/Av. Pedro Aguirre Cerda (Estación Cerrillos de la Línea 6) y (7) Av. Las Rejas/Alameda (Estación Las Rejas de la Línea 1). Las manzanas que configuran estos polos buscan redistribuir las redes de empleo del pericentro y de la ciudad en general, lo que permitiría a las personas acceder a oportunidades laborales en la escala local o intercomunal próxima sin la necesidad de trasladarse al centro o al cono de alta renta. Para estas manzanas se consideran usos que puedan acoger oficinas, edificios públicos, comercios, universidades, centros de investigación y desarrollo tecnológico, industrias menores, hitos culturales, espacios públicos, zonas de movilidad intermodal y viviendas.

Figura 10. Propuesta de distribución de equipamientos, servicios y empleos



Fuente: elaboración propia.

Estas estrategias contribuyen a la disminución de los costos y los tiempos de transporte, lo que aumenta la oportunidad de las personas de destinar dicha ganancia de tiempo a otras actividades con el fin de avanzar hacia un progreso integral y una mejor calidad de vida. Por otro lado, ambas estrategias suman 665 manzanas que buscan constituir atractivos locales con el objetivo de incentivar la llegada de diversos grupos socioeconómicos, entre ellos, grupos medios-altos, que a la fecha solo se ubican en el arco oriente. Cabe destacar que estas estrategias deben incorporar mecanismos que disminuyan al mínimo posibles tendencias de gentrificación. Los fragmentos proyectados con mayor cantidad de manzanas mixtas son Estación Central, Pedro Aguirre Cerda y Renca.

3.3 Estrategias de movilidad y conectividad

Finalmente, se considera que las infraestructuras que contribuyan a la interconexión de los elementos anteriormente propuestos son factores clave para la integración pericentral. En ese marco, se propone un sistema de tranvías para las cuatro avenidas principales del anillo (Figura 13 en Anexo), con el objetivo de potenciar el desarrollo de los barrios y manzanas circundantes que componen cada fragmento comunal. Este sistema se interconectaría sinérgicamente a nivel intercomunal, uniendo los distintos hitos de transversalidad social. Estos trenes ligeros en superficie se plantean como una alternativa económica comparada con el costo por kilómetro lineal que supondría potenciar el anillo mediante líneas subterráneas como, de hecho, recientemente se

ha propuesto para la posible Línea 10 del Metro de Santiago (ATISBA, 2019).

Los tranvías podrían articular el pericentro y los diversos lugares del anillo a través de 27 estaciones, con una velocidad intermedia que invite a la penetración del tejido socioespacial de su entorno. Esta propuesta favorece un ritmo urbano íntimamente relacionado con las capacidades y satisfactores relacionados al habitar.

Cada estación implica una plataforma intermodal que facilita la relación con las demás formas de movilidad y transporte, como paraderos, ciclorutas, estaciones de Metro y calzadas peatonales espaciosas. Además, siete estaciones coinciden con los siete polos de desarrollo estratégico propuestos, apuntando a zonas intermodales de mayor envergadura. Estos hitos buscan consolidar la accesibilidad a las oportunidades que convocan los nodos del anillo en tanto lugares potenciadores de encuentros, interacciones e intercambios para el desarrollo humano e intercomunal.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Lecciones tras la construcción del Modelo de Ciudad Compacta

Integrar la ciudad y, por ende, dignificar la calidad de vida de sus habitantes a partir del acceso justo a bienes y servicios implica proponer soluciones innovadoras que pongan el foco en la erradicación de la pobreza multidimensional. Esto conduce a la elaboración de nuevas herramientas de planificación y desarrollo urbano orientadas a mejorar las condiciones del

espacio habitado, capaces de fortalecer capacidades individuales, familiares y comunitarias.

La promoción de ciudades más compactas no debe confundirse con espacios más estrechos o altamente densificados; este concepto hace referencia a escenarios más equitativos y sostenibles, basados en una proximidad e integración más eficiente de los diversos elementos que constituyen la ciudad.

El Modelo de Ciudad Compacta construido es una versión particularmente adaptada a los requerimientos de las ciudades chilenas. Si bien los componentes e indicadores que constituyen el modelo buscan precisarlo de la mejor manera posible, estos son una abstracción de las principales dimensiones del desarrollo sociourbano. En ese sentido, el modelo no garantiza un desarrollo integrado y sostenible por sí solo, de manera que debe comprenderse como una herramienta de diagnóstico, planificación y gestión urbana, cuyo aporte son los elementos que puede levantar con precisión y las tendencias que permite interpretar objetivamente.

El desempeño del territorio analizado de acuerdo a los estándares del modelo no se debe confundir con el grado de consolidación del mismo respecto a la normativa vigente. Por consiguiente, resulta conveniente que la operacionalización de los factores críticos del modelo sea asistida por otras fuentes de información o análisis complementarias. Por ejemplo, para identificar manzanas subutilizadas en torno al anillo, aparte de los estándares del modelo también fueron consideradas las zonas pericentrales con obsolescencia o deterioro urbano, señaladas por

un estudio sobre dicha materia (Trivelli, 2015). Por lo tanto, la efectividad del modelo está directamente relacionada con la calibración de sus componentes e indicadores y con la capacidad del usuario para actualizarlo de acuerdo a los planes y objetivos de políticas públicas vigentes u otros parámetros más vanguardistas a considerar.

Beneficios y oportunidades del Modelo de Ciudad Compacta

El modelo construido es una opción para dejar atrás la insostenibilidad del crecimiento por extensión, la subutilización del suelo al interior de la ciudad y el desplazamiento de población vulnerable hacia la periferia por falta de mecanismos de integración social en zonas consolidadas, como los pericentros de las áreas metropolitanas. En ese sentido, el futuro uso del modelo cobra una gran importancia y trascendencia frente a las ocho áreas metropolitanas existentes en el país, que en conjunto concentran el 63% de la población nacional: Iquique-Alto Hospicio, Coquimbo-La Serena, Gran Valparaíso, Gran Santiago, Rancagua-Machalí, Gran Concepción, Temuco-Padre Las Casas, y Puerto Montt-Puerto Varas, todas ellas con más de 250.000 habitantes, formadas por dos o más comunas de la misma región y unidas por un continuo urbano que comparte la utilización de diversas infraestructuras y servicios urbanos conforme a los criterios de constitución de áreas metropolitanas de la actualizada Ley Orgánica Constitucional N°19.175 sobre Gobierno y Administración Regional (BID-SUBDERE, 2018).

Implementar el Modelo de Ciudad Compacta supone una gran oportunidad para mejorar los pericentros de las grandes

ciudades en Chile. En el caso del pericentro de Santiago, la información obtenida gracias al modelo sugiere un gran potencial e incentivo para su desarrollo urbano. De hecho, el entorno próximo del anillo puede llegar a convertirse en el “centro del pericentro”, actuando como el principal emplazador de viviendas de integración social, equipamientos, empleos y espacios públicos del contexto pericentral. Así, la transversalidad territorial e intercomunal del anillo permite redistribuir oportunidades de desarrollo humano empleando herramientas que insten al trabajo intersectorial y a tener una visión a largo plazo.

El eventual uso del modelo abre la discusión sobre la posibilidad de planificar y gestionar la ciudad de forma realmente integrada. Las principales contribuciones de la investigación realizada relativas a la comprensión del modelo y sus alcances son las siguientes:

- Definición de una versión particular de la ciudad compacta (recolección teórica).
- Recolección de componentes y sistematización de indicadores (construcción del modelo).
- Estandarización de variables del modelo (diagnóstico y obtención de factores críticos).
- Operacionalización de factores críticos que permite generar criterios de intervención.

El conjunto de estas cuatro primeras contribuciones supone un soporte relevante para el desarrollo del modelo en cuestión, el que se va reformulando dependiendo de su uso empírico en un caso específico. De este modo, es factible:

- Distinguir un posible modelo urbano más integrado para el pericentro de Santiago.
- Generar avances desde las definiciones políticas a las definiciones operacionales.
- Posibilitar una continuidad de políticas públicas en la escala regional, nacional y global.

Entre los principales usos potenciales del modelo compacto como herramienta de planificación urbana al servicio de la superación de la pobreza se vislumbra lo siguiente:

Metodologías de diagnóstico integral:

obtención de catastros de territorios y contextos socioespaciales locales en situación de vulnerabilidad, deterioro o subutilización, con precisión a nivel de manzana a partir de la sistematización de indicadores urbanos y ciudadanos, ponderables a escala intercomunal, metropolitana o regional.

Evaluación de proyectos: revisión, seguimiento y/o monitoreo de inversiones en cartera o realizadas, asociadas al desarrollo o potenciamiento de capacidades humanas en el espacio habitado colectivamente, considerando las variables y estándares pertinentes del modelo.

Planes Maestros Metropolitanos: implementación del modelo en los procesos de planificación, diseño y gestión de grandes extensiones urbanas o del espacio circundante a las principales arterias metropolitanas, considerando las nuevas capacidades y herramientas de desarrollo de los futuros gobernadores electos.

Estrategias de intervención: sistematización de criterios y operacionalización de déficits relacionadas con el desarrollo de polígonos, seccionales y áreas prioritarias.

Planes de inversión: elaboración de carteras de proyectos para la escala comunal e intercomunal financiados a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Aportes al Espacio Público (Ley N°20.958, 2016). Debe considerarse espacialización precisa y priorización de inversiones vinculadas con espacios públicos e infraestructuras para la integración.

En síntesis, se aporta un modelo contundente, capaz de articular diversos procesos de planificación y gestión de ciudades, especialmente útil para desarrollar y potenciar el entorno de avenidas metropolitanas y/o futuras líneas de Metro en las ciudades chilenas.

RECOMENDACIONES

Integración en el anillo

En aquellos fragmentos comunales donde se identificó como factor crítico la segregación de grupos socioeconómicos a nivel de manzana (déficit de diversidad social), se propone como estrategia transformarlas en manzanas socialmente más heterogéneas. Esto implica tener en cuenta el rol y resultados de los demás componentes del modelo, con el fin de identificar lugares de integración próximos a zonas bien provistas de equipamientos, lo que ayudaría a la inclusión de grupos socioeconómicos de contextos locales inicialmente homogéneos. Complementariamente, el componente de densidad

residencial permite proyectar ciertas manzanas (con bajo nivel de densidad) hacia procesos de regeneración integradora y densificación inclusiva, de manera de acoger a grupos socioeconómicos de menor ingreso en zonas ya consolidadas. Así también, el componente de mixtura de usos facilita la proyección de ciertas manzanas con baja concentración de usos de suelo, a fin de equiparlas con más atributos urbanos y generar manzanas más atractivas para grupos medios y medio-altos. Para esta propuesta, la acción concreta de intervención fue señalar con precisión aquellas manzanas que tienen la factibilidad urbana de acoger nuevos proyectos residenciales y/o de equipamientos (Figuras 9 y 10), con el objetivo de potenciar directamente la diversidad social (como lineamiento) mediante la llegada y concentración paulatina de grupos sociales diversos.

Para generar adecuadas interacciones entre los antiguos y nuevos residentes en los procesos de integración será importante tener en cuenta los alcances de los conceptos de integración e inclusión social. El primero hace referencia a las acciones que emprende el sujeto en el lugar que se integra. El segundo apunta a las acciones que propician los actores e instituciones para generar prácticas inclusivas con los sujetos, de manera que acoplarse en un entorno no dependa solo del esfuerzo del sujeto que se integra.

En ese sentido, se deberán emprender de forma anticipada programas y acciones de buena convivencia comunitaria. Esto, con el fin de promover entre la comunidad, en términos de educación cívica, la importancia de vivir y habitar entre distintos grupos sociales, que pueden llegar a complementarse y desarrollarse de for-

ma sinérgica. De igual forma, se deberán generar oportunidades y sistemas de apoyo a comerciantes y emprendedores que puedan emerger como resultado de los propios procesos de integración social y regeneración urbana, de manera que sus negocios, como formas de ingreso familiar, sean dinámicos y sustentables en el tiempo.

Aperturas sistémicas

El modelo debe seguir perfeccionándose y podría abordar las siguientes acciones:

- Detallar y complementar de mejor manera los componentes de densidad residencial y distribución de áreas verdes, como también el de innovación y sinergias humanas, más allá de la relación potencial entre equipamientos educacionales (fuentes de conocimiento), industrias y centros de desarrollo tecnológico.
- Incluir indicadores en el modelo que faciliten procesos de diseño participativo, incluyendo formas de homologación de cada componente del modelo con actores responsables de su gestión.
- Adaptar el modelo para analizar y proyectar territorios vulnerables en contextos de periferia o zonas de exclusión más allá del límite urbano.
- Actualizar las variables y estándares del modelo, considerando y articulando nuevos objetivos de políticas públicas.
- Dinamizar el modelo considerando otros enfoques, tales como incorporación de variables cualitativas, calidad de los espacios públicos, teoría de redes y tendencias de crecimiento.

A continuación, se presentan las principales recomendaciones en términos de políticas públicas para abordar las brechas evidenciadas en los fragmentos comunales que componen el anillo:

Coordinar desafíos y objetivos comunes

entre los futuros planes de inversiones comunales frente a la aplicación de la Ley de Aportes al Espacio Público (Ley N°20.958, 2016). Esto implica que cada futuro proyecto inmobiliario contribuirá con un monto de dinero destinado a un fondo de inversiones administrado por cada municipio. El 60% de este fondo debe ser invertido al interior de cada comuna, lo que permitirá financiar renovaciones del espacio público y mejoras en áreas verdes, entre otros elementos afines. Por otro lado, el 28% de las inversiones debe destinarse a la materialización de infraestructuras para la movilidad y el transporte intercomunal, lo que supondrá una oportunidad de financiamiento para ciclorutas, el sistema de tranvías del anillo, las estaciones entre las zonas intermodales y los polos de desarrollo estratégico.

Avanzar hacia una gestión multiescalar:

la implementación de las estrategias de integración pericentral requiere de un esfuerzo institucional en distintas escalas geopolíticas, que implica que los organismos a cargo del desarrollo intercomunal (GORE, SEREMIS) sean capaces de coordinar y articular las 14 comunas involucradas, a la vez que ellas pueden desarrollar las gestiones pertinentes al nivel local. Esto implica gestionar a partir de macrocomunidades que agrupen a las comunas constituyentes de cada arco pericentral del anillo. En la mayoría de los casos, las estrategias de intervención suponen la planificación y gestión de un sector im-

portante de cada comuna. Por lo tanto, es clave que tanto las normativas urbanísticas como las inversiones se implementen simultáneamente en los 14 fragmentos comunales, con miras a obtener un desarrollo urbano pericentral efectivamente equitativo. Por otro lado, todo esto permitiría que el Modelo de Ciudad Compacta también pueda ser ajustado e implementado para contribuir a una mejor distribución del Fondo Común Municipal.

Desarrollar políticas y proyectos compensatorios:

el eventual proceso de construcción de proyectos de gran envergadura alrededor del anillo supone ciertos impactos y externalidades temporales para la comunidad. Estas deben ser compensadas mediante proyectos recreacionales, de movilidad, centros comunitarios, entre otros, afines a las necesidades locales. Se enfatiza la necesidad de resguardar la pequeña escala y la del peatón, pues está directamente relacionada con las percepciones de habitabilidad, encuentro e integración que busca promover el entorno del anillo.

Fomentar la participación ciudadana y la comunicación estratégica:

la construcción de lugares comunes e imaginarios colectivos en torno a un contexto no necesariamente conocido por la ciudadanía, como es el Anillo Intermedio de Santiago, puede facilitar los procesos de participación ciudadana. Esto, en la medida en que las personas comienzan a identificar que sus desafíos locales se replican en diversos barrios del pericentro articulados por el anillo. Este contexto implica innovar en la comunicación de las estrategias y planes de intervención, adaptar las propuestas a los requerimientos ciudadanos y desarrollar habilidades de negociación

frente al variado espectro de actores involucrados, entre ellos: vecinos, organizaciones, funcionarios públicos, asesores urbanos, alcaldes, autoridades regionales y desarrolladores. En efecto, la participación ciudadana es un elemento crucial que se debe incorporar no solo en las etapas de ejecución de los proyectos, sino desde el inicio de las instancias de planificación. Estas consideraciones facilitan un efectivo involucramiento ciudadano en la regeneración del pericentro y que el mismo esté al servicio de la integración de sus habitantes. Todo ello, considerando la

construcción colectiva en curso y en torno a la regeneración de ciertas zonas urbanas del pericentro de Santiago.

Finalmente, la articulación de las diversas visiones comunitarias e intersectoriales garantiza un mejor desarrollo del entorno del Anillo Intermedio de Santiago como “hábitat intercomunal de circunvalación”, lo que contribuye a la integración social y humana del pericentro del área metropolitana de Santiago, lo que a su vez incide positivamente en la superación de la pobreza en esta amplia zona.

BIBLIOGRAFÍA

- **ATISBA (2019).** Potencial Metro Línea 10.
- **Berner, H. (2016).** Metodología de medición de pobreza multidimensional: incorporación de entorno y redes. Ministerio de Desarrollo Social.
- **BID-SUBDERE (2018).** Construyendo Gobernanza Metropolitana: el Caso de Chile. (pp. 22-23)
- **Borsdorf, A., Bahr, J. & Janoschka, M. (2002).** The Dynamics of Urban Structural Change in Latin America Reflected in the Latin American Urban Model. *Geographica Helvetica*, 57(4), 300-310.
- **Burgess, E. W. (2005).** "The growth of the city: an introduction to a research project". En: Park, R., Burgess, E. & Mckenzie, R. (1967) "The City: With an introduction by Morris Janowitz. The heritage of sociology". The University of Chicago Press.
- **Burton, E. (2000).** The compact city: just or just compact? A preliminary analysis. *Urban Studies*, 37(11), 1969-2006.
- **Burton, E., Jenks, M. & Williams, K. (1996).** The compact city: a sustainable urban form? E & FN SPON.
- **Chavoya Gama, J. I., García Galván, J. & Rendón Contreras, H. J. (2009).** Una reflexión sobre el modelo urbano: ciudad dispersa-ciudad compacta. In 5th International Conference Virtual City and Territory, Barcelona, 2, 3 and 4 June 2009 (pp. 37-50). Centre de Política de Sòl i Valoracions.
- **Cejudo Córdoba, R. (2007).** Capacidades y libertad: una aproximación a la teoría de Amartya Sen.
- **De Mattos, C., Fuentes, L. & Link, F. (2014).** Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile: ¿hacia una nueva geografía urbana? *Revista INVI*, 29(81), 193-219.
- **Fundación Superación de la Pobreza (2017).** Umbrales sociales para Chile, desafíos para la política social (p. 51).
- **Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2014).** Estrategia Regional de Desarrollo Región Metropolitana 2012- 2021.
- **Gough, I. (2007).** El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 100, 177-202.
- **López-Morales, E. (2013).** Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria. *Revista de Geografía Norte Grande*, (56), 31-52.
- **Max-Neef, M., Elizalde, A. & Hopenhayn, M. (2010).** Desarrollo a escala humana: opciones para el futuro. Madrid.
- **MINVU (2006).** Anillo Interior de Santiago: Santiago mejor. *Revista de Arquitectura*, 12(13), p. 42. ISO 690.
- **MINVU (2014).** Vol. 4 | Política Nacional de Desarrollo Urbano. Hacia una Nueva Política Urbana para Chile.
- **Moreno, D. (2015).** El estado actual del pericentro de Santiago. Tesis de magíster en Desarrollo Urbano, profesor guía Óscar Figueroa. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

• **ONU (2016).** New urban agenda: draft resolution / submitted by the President of the General Assembly. UN Doc Symbol: A/71/L.23. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N16/396/71/PDF/N1639671.pdf?OpenElement>.

• **Rueda, S. (1997).** La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa. Ciudades para un futuro más sostenible, 69-80.

• **Rueda, S. (1997).** Metabolismo y complejidad del sistema urbano a la luz de la ecología. Ciudades Para un Futuro Más Sostenible. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/aoo8.html>.

• **Ruiz-Tagle, J. (2016).** La segregación y la integración en la sociología urbana: revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas. Revista INVI, 31(87), 9-57.

• **Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda (2001).** "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", EURE, 27, 82: 21-42.

• **Trivelli, P. (2015).** Caracterización de zonas con potencial para densificación en comunas pericentrales de Santiago.

• **Truffello, R. (2011).** Detección y medición de la centralidad comercial en el área metropolitana de Santiago. Tesis de magíster en Geografía y Geomática. Noviembre de 2011.

ANEXO

Figura 11. Detalles y referencias del Modelo de Ciudad Compacta

Componentes	Indicador	Medición	Fuentes y georeferencias	Referentes teóricos
(*) Área de influencia	Área primaria	Áreas o sectores en torno a una arteria intercomunal de gran jerarquía vial	Elaborada por tesista (Buffer-Arcgis)	Burton
	Área secundaria			
	Permeabilidad de la red	Cantidad de cruces o intersecciones según cantidad de esquinas/ha	IDE-Chile	Campoli, Ewing & Cervero
(1) Compacidad de la estructura urbana	Densidad de la red	Kilómetros de vías/ha	IDE -Chile	Berghauser & Haupt
	Continuidad de la red	Cantidad de vías continuas de al menos 1 km	IDE -Chile	Campoli, Ewing & Cervero
	Relación entre espacio público y espacio privado	Coficiente entre superficie bruta y superficie neta. Varía en un rango de 0 a 1	SII	Berghauser & Haupt
	Relación entre espacio construido y ocupación de suelo	Coficiente de espacio abierto	SII	Berghauser & Haupt

Componentes	Indicador	Medición	Fuentes y georeferencias	Referentes teóricos
(2) Densidad residencial	Densidad para barrios de escala vecinal	Cantidad de viviendas/ha (densidad neta)	SII	Appleyard
	Densidad para barrios heterogéneos en alta densidad	Cantidad de viviendas/ha (densidad neta)	SII	Graffron Glaeser
(3) Diversidad y mixtura de usos	Mixtura de usos	Cantidad de usos/manzana	SII	Rueda Campoli Derbyshire
	Diversidad de usos	Coeficiente de uso residencial (considerando uso de bienes comunes). Varía en un rango entre 1 y -1	SII	Jacobs Appleyard Hoek
(4) Distribución de áreas verdes	Presencia y distribución de áreas verdes	Porcentaje de manzanas que acogen el uso de área verde respecto del total de manzanas del sector comunal	SII	Rueda Molini
	Áreas verdes por vivienda	M2 existentes de uso de suelo de área verde/cantidad de viviendas del sector comunal	SII	Reyes & Figueroa
(5) Accesibilidad a las infraestructuras de transporte y movilidad	Accesibilidad a buses del transporte público	Cantidad de paradas de autobuses/ha	DTPM	BCN
	Accesibilidad a ciclovías	Ciclovías próximas a ejes de gran jerarquía vial	OCUC	BCN
	Accesibilidad a Metro	Cantidad de estaciones de Metro	Metro	DESE UC-CNDU
	Intermodalidad de Metro	Cantidad de infraestructura de otros medios de transportes próxima a estaciones de Metro	Metro-DTPM-OCUC-SII	Arango
	Relación entre estaciones de Metro y zonas de mayor dinamismo	Cantidad de manzanas vinculadas a estaciones de Metro que acogen mixtura de usos	Metro-SII	Arango

Componentes	Indicador	Medición	Fuentes y georeferencias	Referentes teóricos
(6) Diversidad social	Diversidad de grupos socioeconómicos	Varianza porcentual entre los grupos socioeconómicos ABC1, C2, C3, D Y E a nivel de manzana	Censo 2012-INE	Rueda
	Diversidad de valores de suelo	Cantidad de áreas homogéneas con valores de suelo (UF/m2) distintas entre sí por sector comunal	Portal Inmobiliario-Ricardo Truffello	Rueda
	Diversidad de grupos etarios	Varianza porcentual entre los grupos etarios 0-13 años, 14-18 años, 19-26 años, 27-44 años, 45-65 años y más de 65 años a nivel de manzana	SII	Rueda
	Diversidad de agrupaciones sociales	Cantidad de manzanas con presencia de uso de bienes comunes por sector comunal	SII	Rueda
(7) Canales de innovación y sinergias humanas	Presencia de arteria de gran jerarquía (construida)	Cantidad de pistas vehiculares por sentido, formato de circulación de los buses de transporte público y presencia de bandejones verdes, parques lineales y/o líneas de árboles en veredas en torno al anillo	Google Earth	Burton
	Combinación de redes y nodos	Cantidad de intersecciones del Anillo Intermedio con vías radiales de jerarquía troncal	Google Earth	Jiménez Glaeser
	Corredores y nodos de conexión con mayor dinamismo urbano	Cantidad de manzanas próximas a los nodos AIS/ radiales que acogen mayor mixtura de usos. Cantidad de manzanas en torno al Anillo Intermedio que acogen mayores densidades residenciales	SII	Glaeser
	Circuitos donde confluyen actividades de producción de conocimiento	Cantidad de manzanas próximas al Anillo Intermedio y a las vías radiales que acogen uso educacional	SII	Glaeser
	Circuitos donde confluyen actividades industriales	Cantidad de manzanas próximas al Anillo Intermedio y a las vías radiales que acogen uso industrial	SII	Hoek

Fuente: elaboración propia.

Figura 12. Territorialización intercomunal de déficits y factores críticos

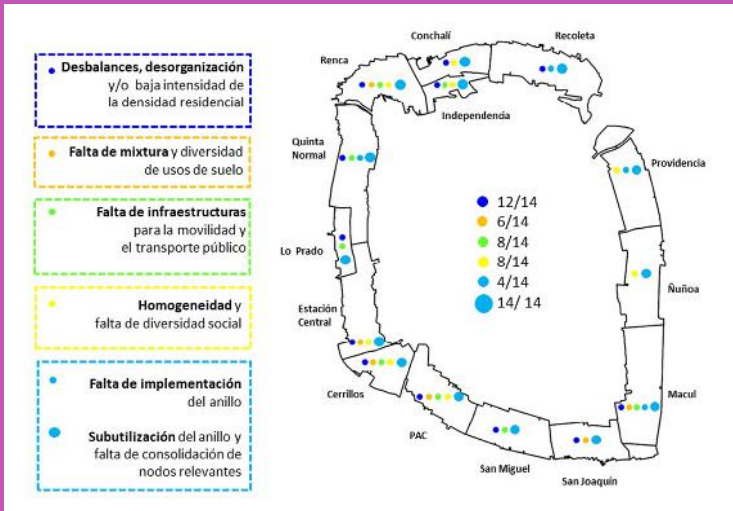
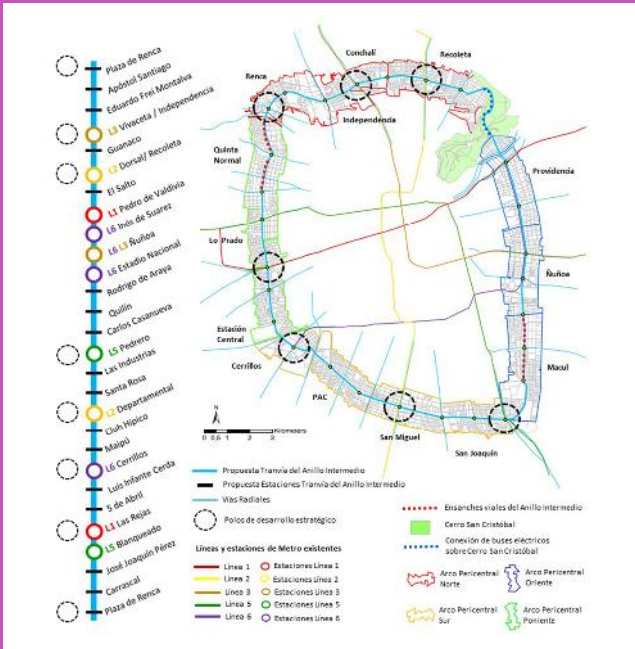


Figura 13. Propuesta de movilidad intercomunal y conectividad pericentral





LA POBREZA EN MAGALLANES: UN FENÓMENO INVISIBLE ESTUDIO REALIZADO A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES

Karla Kubota Cifuentes¹, Universidad de Chile



RESUMEN

La presente investigación analiza la experiencia de la focalización en el contexto de la pobreza magallánica, centrando la mirada en el cambio de la forma de medición que reemplazó la Ficha de Protección Social con el Registro Social de Hogares. Para ello se realizaron entrevistas a funcionarios públicos y personas que han utilizado este nuevo instrumento de focalización. Los principales resultados dan cuenta de dos posibles aproximaciones a la pobreza magallánica, que van desde discursos más tradicionales hasta una mirada multidimensional, y muestran ciertas paradojas discursivas sobre la focalización, que surgen desde un profundo descontento con el funcionamiento del sistema.

Palabras clave: pobreza, focalización, política social, Estado, oferta pública.

¹ Socióloga. El presente artículo se basa en la tesis “FPS A RSH: repercusiones del cambio de sistema de calificación socioeconómica en la región de Magallanes y la Antártica Chilena”, realizada para optar al grado de sociólogo de la Universidad de Chile. Profesora guía: Andrea Peroni. Santiago, 2018.

INTRODUCCIÓN

Persiguiendo el objetivo de superar la pobreza, las políticas sociales transitaron desde la concepción de la redistribución del ingreso —asociada al desarrollo de un Estado de Bienestar, entre 1964 y 1973— hacia un proceso de tecnificación basado en la idea de la eficiencia del gasto social, es decir, el abandono de políticas sociales de carácter más bien universalista para enfocar los recursos en programas que benefician a los más pobres. El objetivo de este cambio fue lograr una sociedad más “equitativa”, ya que el gasto social llegaría donde era realmente necesario, excluyendo a aquellos cuya condición económica les permitiría prescindir de la ayuda estatal (CEPAL, 1995; Shejtman, 1989). Con este propósito comenzaron a crearse los que se conocen como instrumentos de focalización, cuya finalidad es caracterizar socioeconómicamente los hogares del país y determinar quiénes se encuentran en condiciones de ser calificados como sujetos prioritarios para la oferta pública de beneficios.

Los instrumentos de focalización revisten gran importancia para la población pues son la puerta de entrada a diversos beneficios y prestaciones del sector público, y han ido perfeccionándose a través de las últimas décadas con el fin de determinar de manera más precisa quiénes forman parte del grupo objetivo de la política social. El cambio más reciente en este ámbi-

to es la implementación del Registro Social de Hogares (RSH), en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2016.

De acuerdo con lo postulado por la Fundación Superación de la Pobreza (2017), este cambio de instrumento sería uno de los más importantes desde que se creó la Ficha CAS. Esto, por la amplitud y ambición de su objetivo, ya que trabaja directamente con un gran conjunto de información que en su mayoría proviene de los registros administrativos del Estado y calcula una clasificación socioeconómica sobre la base de ingresos reales y ya no a partir del potencial generador de ingresos, como ocurría en la medición a través de la Ficha de Protección Social. Asimismo, es políticamente relevante la decisión de formar un único tramo con los hogares que pertenecen al 40% de aquellos de menores ingresos o mayor vulnerabilidad económica, dando a entender que “dentro de este primer y gran grupo de personas, idealmente, el Estado no debe establecer prelaciones o priorizaciones, ya que todos son muy parecidos y exhiben niveles de vulnerabilidad y pobreza relevantes” (FSP, 2017, p. 69).

La investigación fue realizada en la región de Magallanes, territorio donde, debido a sus bajos índices², la pobreza no es un tema recurrentemente analizado, lo que la convierte en un problema invisibilizado

² Según datos de la Encuesta CASEN 2017, la pobreza multidimensional en Magallanes alcanza un 10,8% y la pobreza por ingresos apenas un 2,1%, muy por debajo de los promedios nacionales (un 20,7% para la pobreza multidimensional y 8,6% para la pobreza por ingresos).

o de poca relevancia en materia de política regional. A grandes rasgos, la pobreza magallánica estaría marcada por dificultades que se experimentan “puertas adentro”, situaciones difíciles de captar a simple vista para el sector público, dados los estándares materiales que las condiciones climáticas de la región exigen, lo que da origen a que las viviendas estén mejor equipadas en comparación a otras regiones del país.

Debido a los altos costos de la vida en Magallanes —asociados a las necesidades relacionadas con el clima, como calefacción, vestuario y acondicionamiento de las viviendas, entre otras cosas—, el hecho de que, según las cifras oficiales, la mayoría de la población magallánica se encuentre por sobre las líneas de pobreza establecidas nacionalmente, no asegura que las necesidades básicas estén satisfechas en todos los casos.

En este contexto comienza a hablarse en Magallanes de una *pobreza encubierta*³. Esto, debido a que el territorio tiene mejores índices de pobreza que la mayoría del país y a que presenta otros rasgos positivos, como la existencia de viviendas de mejor calidad respecto de la realidad nacional debido a la necesidad de combatir las adversas condiciones climáticas de la zona austral. Sin embargo, existen muchos otros problemas en esta zona que afectan cotidianamente la calidad de vida de la población magallánica⁴.

El objetivo de la presente investigación es analizar la experiencia de la focalización en el contexto de la situación de pobreza magallánica, centrando la mirada en el cambio de la Ficha de Protección Social por el Registro Social de Hogares. Para desarrollar dicho objetivo, entre los meses de junio y diciembre de 2017 se aplicaron entrevistas individuales y grupales

³ Estudios como “Voces de la pobreza” (2010), “La mirada en la persona como eje del desarrollo humano y la integración social”, realizado en Argentina y publicado en 2019, así como algunos análisis realizados en España a partir del trabajo de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social han coincidido en señalar que la pobreza encubierta refiere a todo aspecto que va más allá de la tenencia de ingresos y bienes materiales, y que tiene que ver con otros indicadores más característicos de las dimensiones de salud, trabajo, educación e incluso otros aspectos fundamentales para la calidad de vida como el psicológico, todos ellos ámbitos que no suelen conformar la imagen tradicional asociada a una pobreza “de carencia material, de suciedad, de pedir limosna”. Este tipo de pobreza es aquella que empieza a surgir en el contexto de países cuyo PIB per cápita ha mejorado considerablemente y donde incluso ha aumentado el nivel de ingresos en general de la población, que a pesar de tener mayor poder adquisitivo y acceso a bienes, presenta una serie de carencias que se esconden detrás de una imagen de mayor abundancia. Incluso, en España se destaca que la pobreza está invisibilizada tras la gente que tiene un trabajo, pero cuyo sueldo no alcanza a cubrir todas las necesidades del mes.

⁴ Algunos de los principales problemas que afectan a Magallanes y que forman parte de esta pobreza invisibilizada serían: 1) el alto costo de vida en la zona, además de poco acceso a una variedad de fruta y verdura de calidad; 2) pocas y poco pertinentes instancias de formación y capacitación de capital humano en áreas relevantes para las líneas prioritarias de desarrollo regional, como la minería, el turismo y la salmonicultura; 3) aislamiento geográfico intra e interregional, que suele tener efectos en los recursos humanos disponibles para trabajar en ciertas áreas, especialmente en salud; 4) segregación territorial, principalmente en las ciudades de Punta Arenas y Puerto Natales; 5) mala calidad del empleo, especialmente asociado a empleos de temporada (estacionales), en particular en las comunas con menor población; y 6) alto costo de las viviendas, tanto en su compra como en su arriendo.

a funcionarios públicos y usuarios de este nuevo instrumento que buscan acceso a la oferta pública de la región, considerando las comunas de Punta Arenas y Puerto Natales, pertenecientes a la zona urbana de la región de Magallanes y de la Antártica Chilena, las que en su conjunto concentran al 90% de la población regional. Se realizaron entrevistas en los siguientes servicios: FOSIS, SENAMA y SENADIS. Los funcionarios entrevistados, pertenecientes a estos servicios, utilizan el Registro Social de Hogares para delimitar su población objetivo y focalizar.

Debido a lo extensivo que resultaría observar todos los aspectos que la focalización conlleva, se decidió acotar el objeto de estudio a una “experiencia de focalización reciente”, definida como el periodo desde la implementación del Registro Social de Hogares hasta fines del 2017, momento en que finaliza el presente trabajo en términos de las entrevistas realizadas. Además de consultarles por la experiencia de la focalización reciente, se

solicitó a los entrevistados dar a conocer sus percepciones en torno al fenómeno de la pobreza en la región y, en particular, en la comuna en la que habitan. Cabe señalar que para los usuarios del sistema de protección social, el RSH es la puerta de entrada y de acceso a los diferentes programas y beneficios existentes, los que no se reducen a los servicios donde se pudo realizar entrevistas.

Definir la pobreza como un concepto sociológico

Una de las primeras aproximaciones sociológicas a la pobreza es la expresada por Georg Simmel en su ensayo “El pobre” de 1908, donde definió el fenómeno a través del prisma de la interacción social. Según Simmel, la construcción del concepto de “pobreza” se da en torno a la evolución histórica de la relación de tipo asistencialista, es decir, de la forma en que una sociedad da respuesta –reacciona– al problema de la pobreza:

“Sociológicamente no es lo primero la pobreza y luego el socorro –esto es más bien el destino en su forma personal–, sino que se llama pobre a aquel que recibe socorros o que debería recibirlos, dada su situación sociológica, aunque casualmente no los reciba” (Simmel, 2011, p. 243).

En este sentido, la pobreza no se definiría a partir de las necesidades o privaciones de un individuo, sino del reconocimiento de la sociedad de aquellos que reciben o deberían recibir socorros o ayudas. Con ello coincide el sociólogo norteamericano Lewis A. Coser al decir que, sociológicamente, la pobreza debe observarse como una condición socialmente reconocida, como un estatus social que se otorga a alguien a partir de la recepción de asistencia (Coser, 1965).

Desde aquellas primeras definiciones basadas en la mirada relacional, el desarrollo del concepto sociológico de pobreza se ha visto impactado por los cambios sociales del último siglo. Para el historiador y antropólogo chileno José Bengoa, la pobreza está fuertemente asociada a la modernidad:

“La modernidad produce un nuevo tipo de pobreza: pobres por atraso, a quienes el ‘progreso’ va dejando atrás; y pobres por modernización, quienes son ‘producidos’ por el propio desarrollo. Atrás queda un conjunto de población sometida a la pobreza y adelante se producen nuevos pobres” (Bengoa, 1995, p. 1).

En su libro *Desarrollo a escala humana* (1993), el economista Manfred Max-Neef entrega también un modelo conceptual de suma importancia para analizar las percepciones sobre la pobreza y la focalización en el territorio magallánico. Para Max-Neef, el desarrollo debe basarse en la satisfacción de las necesidades humanas antes que en el desarrollo de los objetos. En su argumentación teórica, las necesidades son dimensiones intangibles/generales o abstractas que constituyen nuestra condición humana. Las necesidades humanas nos acompañan en todo contexto y lugar, ya que forman parte de nuestra integridad como seres humanos.

Para Max-Neef, las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables, y son siempre las mismas en toda cultura y periodo histórico, por lo que solo cambiaría la forma en que estas son resueltas (Max-Neef, 1993).

El autor clasifica las necesidades en dos grandes grupos:

a) Categorías existenciales: dimensiones que nos constituyen y que hacen que podamos experimentar nuestra existencia. Estas son: ser, hacer, tener y estar.

b) Categorías axiológicas: están relacionadas con el orden de los valores, es decir, con todas las respuestas que tienden a satisfacer necesidades de cualquier índole: religiosa, social, política, moral, artística, etc. Estas son: subsistencia, protección,

afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

La forma de resolver estas necesidades es a través de satisfactores, definidos como “el modo por el cual se expresa una necesidad”. El gran cambio paradigmático que plantea este autor es que los satisfactores no son cosas, sino prácticas a las cuales se asocian ciertos medios, definidos como bienes. Por ejemplo, para la necesidad de subsistencia, un satisfactor son las prácticas alimentarias, y el bien que podría ser el medio para satisfacerla sería una bandeja de huevos. Existen muchos tipos de satisfactores, algunos mejores que otros dependiendo del contexto, lugar, oportunidad y preferencias del sujeto, entre otros.

Los estigmas de la pobreza y la asistencia pública

Una persona que es definida como pobre, es decir, a quien la sociedad reconoce como alguien que necesita socorro o ayuda, pierde con esto su estatus anterior: “La aceptación de asistencia remueve a quien la ha recibido de la precondition del estatus previo; ésta simboliza su desclasificación formal” (Simmel, 2011, p. 242). Ejemplo de esto son las situaciones imprevistas que generan desbalances en una familia: una enfermedad repentina, un accidente, pérdida del empleo, situaciones que podrían, en algún punto, requerir del apoyo asistencialista, dejando al núcleo familiar en el estatus de pobreza.

El estatus de la pobreza está marcado por características negativas, a diferencia de otros tipos de estatus, ya que no existe ninguna expectativa de contribución social de la persona en situación de pobreza hacia la colectividad que la ayuda. Debido a esto, suelen ser segregadas físicamente, ocultas e incluso degradadas a través de ciertas prácticas. Al respecto, Coser plantea que el solo hecho de recibir asistencia significa ser estigmatizado. A ese individuo se le considera socialmente inferior al resto, tiende a ser infantilizado y visto como dependiente, y sufre de una violación de su privacidad al ser investigado el territorio de su hogar para constatar su situación, entre otras degradaciones (Coser, 1965).

Para el caso chileno se han estudiado las consecuencias negativas que la práctica de la focalización ha generado en los grupos más vulnerables⁵ debido a las características y falencias que presentaban los instrumentos de focalización anteriores al Registro Social de Hogares, como la Ficha CAS, que surge en 1979 y que actualmente resulta insuficiente por concentrarse en la tenencia de bienes materiales tales como lavadoras, refrigeradores o televisores, que hoy en día no serían buenos indicadores de una situación de no-pobreza debido al acceso masivo de la población

al consumo mediante medios como el endeudamiento. Asimismo, se criticó mucho que la Ficha de Protección Social fuese un instrumento declarativo, ya que cuando los usuarios conocían los perfiles de “vulnerabilidad” esperados por el Estado, era bastante fácil para ellos falsear su información para encajar en dichos perfiles y obtener bajos puntajes. Por ello, la investigación busca verificar si existen cambios en relación a las consecuencias y efectos que experimentan aquellas personas que han actualizado su caracterización socioeconómica a través del Registro Social de Hogares.

Pese a la profesionalización de la asistencia durante el siglo ~~XX~~, encarnada en el surgimiento de trabajadores especializados en la ayuda social como los trabajadores sociales, y el avance de investigadores sociales y funcionarios públicos en general, la experiencia de recibir ayuda sigue siendo percibida de forma negativa por los receptores. Los procedimientos burocráticos utilizados en la asistencia —como el excesivo control que se ejerce sobre la persona asistida a través de la verificación de su situación, en ocasiones con duras exigencias— generan una situación de incomodidad en el asistido, quien se siente invadido e indefenso ante el funcionario público que debe calificarlo⁶.

⁵ Algunos autores relevantes en este aspecto son Ana Sojo (1990) en “Naturaleza y efectividad de la política social”; Dagmar Raczynski (1995) en “Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena”; y la Fundación Superación de la Pobreza (2010) con el estudio “Voces de la pobreza”.

⁶ El estudio de la estigmatización que el pobre recibe mediante la asistencia viene desde el trabajo de L. A. Coser (1995) en *The Sociology of Poverty*, y para el caso chileno pueden encontrarse relatos que aluden a esto en “Voces de la pobreza”, realizado por la FSP, y posteriormente expresado en su edición 2017 de “Umbralles sociales para Chile”, donde uno de sus capítulos refiere a la focalización en el país; y en el estudio hecho por Andrea Peroni para la misma Fundación (2013), “Efectos subjetivos que generan los instrumentos de focalización en la población vulnerable”.

Esta sensación de incomodidad ante los mecanismos de evaluación social, experimentada por las personas o familias que viven en situación de vulnerabilidad social en Chile, se puede observar en lo expresado en el estudio “Voces de la pobreza” de la Fundación Superación de la Pobreza (2010). Uno de sus hallazgos más importantes es la transformación del rostro de la pobreza. Desde inicios de los 90 se ha registrado una reducción de los índices de pobreza, mayor bienestar material respecto de las generaciones anteriores y mayor acceso a servicios, así como un proceso de modernización de la pobreza, que se percibe como equipada. Sin embargo, quienes viven en situación de vulnerabilidad sienten poco reconocimiento de los funcionarios públicos: “La pobreza equipada oculta e invisibiliza las situaciones de necesidad general y, particularmente, de integración social, escolar y laboral” (FSP, 2014, p. 33).

MÉTODO

Pensando en el objetivo de esta investigación, se escogió para su desarrollo la metodología cualitativa. El alcance del estudio es descriptivo, dado que la implementación del Registro Social de Hogares es un evento reciente—enero de 2016—, lo que se suma a que en la región de Magallanes y la Antártica Chilena no son suficientemente estudiadas temáticas como la pobreza o el funcionamiento del sistema de focalización.

La población objetivo de este estudio se compone de los hogares de las comunas de Punta Arenas y Puerto Natales que han tenido alguna experiencia con el actual instrumento de focalización y, por otra

parte, funcionarios públicos relacionados con la gestión del instrumento y de la oferta pública que utilizan al Registro Social de Hogares como uno de los criterios de selección de sus beneficiarios.

Para obtener la información necesaria se aplicaron 19 entrevistas semiestructuradas entre los meses de junio y noviembre de 2017 a quienes conforman los grupos de interés contruidos, divididos en tres categorías: funcionarios públicos encargados de la gestión del Registro Social de Hogares, funcionarios públicos encargados de la ejecución de programas o entrega de beneficios sociales, y, finalmente, algunos usuarios del sistema, quienes se encontraban en aquel momento tramitando o recibiendo su actual clasificación socioeconómica.

El material recopilado fue transcrito y analizado con el software Nvivo 10, clasificando los textos obtenidos en una serie de códigos y categorías. Los discursos de los entrevistados fueron sometidos a un análisis de contenido orientado a interpretar sus apreciaciones y develar, mediante las categorías utilizadas, el contenido latente de estas opiniones y experiencias.

RESULTADOS

Percepciones del sector público sobre la pobreza territorial

Uno de los efectos que ha tenido para algunos funcionarios públicos el cambio en los instrumentos de focalización de los últimos años, en especial con la llegada del Registro Social de Hogares, ha sido la visibilización de familias vulnerables anteriormente ignoradas por el sistema de

estratificación. En la región se ha expresado en una llegada de la oferta pública a hogares que, “a simple vista”, no parecieran ser de escasos recursos, ya que en general se ubican en sectores que no son tradicionalmente estigmatizados como vulnerables.

Desde otros funcionarios del servicio público, sin embargo, se sigue observando la pobreza como una realidad que solo existe segregada territorialmente, donde una forma más eficiente de trabajar la aplicación de la Ficha sería enfocar los esfuerzos en barrios en donde se sabe que existen, mayoritariamente, problemas sociales. El lado negativo de esta forma de observar el problema es la suposición de que la pobreza se encuentra siempre segregada territorialmente en Magallanes, situación que se cuestiona desde la visión de la pobreza oculta y/o equipada.

En esta visión del problema de la pobreza, más cercana al concepto de segregación residencial⁷, existe una permanencia de estigmas desarrollados ante ciertos ba-

rrios de Punta Arenas, en especial aquellas zonas alejadas del centro: por lo general, viviendas construidas como soluciones habitacionales para sectores bajos y medios, cuya lejanía con la estructura de oportunidades las pone en una situación de desventaja en comparación con las viviendas céntricas.

Algunos trabajadores del sector público señalan que hay ciertas situaciones de pobreza que antes no eran visibles en la región como sí lo son hoy, en general relacionadas con el alcoholismo y las personas en situación de calle. Esta forma de describir la pobreza llama la atención por estar altamente relacionada con una visión del fenómeno restringida a la dimensión de ingresos, donde la asociación inmediata de la palabra pobreza a la situación de calle y el hecho de pedir limosna habla nuevamente de una invisibilización por parte de algunos funcionarios públicos de otras características de la pobreza magallánica, ajenas a las carencias de tipo material:

“Los que somos magallánicos y hemos vivido toda nuestra vida acá, antes no teníamos personas en situación de calle y ahora tenemos personas en situación de calle, 98% de ellas con problemas de alcoholismo, desarraigados de sus familias, que no tienen el sentido de pertenencia familiar, la familia no los acoge, gente que vino de otras regiones del país y se quedó acá en Punta Arenas, que vinieron trabajando y después no los llevaron de vuelta, y te encuentras con personas que, incluso ya mujeres y jóvenes que están como personas en situación de calle, entonces ese es el tipo de pobreza que se da acá en nuestra ciudad”
(trabajadora del sector público, Punta Arenas).

⁷ La segregación residencial puede definirse como “el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que este se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades” (Sabatini, Cáceres & Cerda, 2001, p. 27).

En líneas generales puede decirse que las percepciones del sector público sobre la pobreza en Magallanes están bastante polarizadas, ya que existe un grupo que caracteriza el fenómeno inmediatamente desde su perspectiva material y económica, mientras que en otros casos las experiencias de intervención han llevado a los especialistas a optar por una definición más amplia y multidimensional⁸. Ello tiene que ver con el impacto que ha tenido el cambio de instrumento en un sector en específico, el de los servicios nacionales, los que, a diferencia de los municipios, han observado un mayor recambio en los usuarios de sus programas tras la implementación del Registro Social de Hogares. Quienes allí se desempeñan declaran haber llegado a otro tipo de familias antes poco tomadas en cuenta. Es interesante apuntar este hecho, puesto que la calificación socioeconómica del RSH está basada en los ingresos reales; no obstante, el Registro muestra un abanico más grande de información que está empezando a ser utilizado por estos servicios para construir su población objetivo, introduciendo de esa forma una noción de multidimensionalidad en la gestión de la política social.

En este sentido, se plantea como uno de los hallazgos de este estudio que la comprensión de la pobreza desarrollada por un organismo público es definitoria de la forma en que dicha entidad decide enfrentar el problema y, con ello, desarrollar sus líneas de acción y oferta programática. Así, se contraponen las visiones de

pobreza multidimensional y pobreza tradicional, que definen dos líneas de acción con notorias diferencias.

A lo largo de la investigación se observó que en servicios nacionales como FOSIS y SENAMA tiende a primar una visión de la pobreza multidimensional, ya que reconocen que las carencias no son solamente materiales y que pueden relacionarse a situaciones puntuales adversas que afectan las condiciones de vida de cualquier familia. Por otra parte, entre los funcionarios municipales entrevistados se encontraron mayores grados de asociación del concepto de pobreza con figuras tradicionales como personas en situación de calle o con el hecho de vivir en ciertos barrios estigmatizados como de escasos recursos. Esto podría relacionarse con el tipo de beneficios que cada institución maneja. Mientras la municipalidad tiene un carácter bastante más subsidiario, que se enfoca en el manejo de transferencias monetarias que van en directa ayuda para necesidades básicas como el pago de cuentas de agua y de luz, los programas de FOSIS buscan generar una ayuda integral y de acompañamiento a las familias, con intervenciones en áreas como el fortalecimiento barrial y territorial y la formación laboral, entre otras.

Esta diferencia discursiva resultó estar asociada con la respuesta de cada grupo ante las preguntas: “¿Quiénes diría usted que son los beneficiarios actuales de la política social?” y “¿Ha cambiado la ca-

⁸ La pobreza multidimensional se diferencia de la pobreza por ingresos o pobreza material al considerar carencias en otros ámbitos, los que aluden a una experiencia de vida más integral. Para el caso chileno, la encuesta CASEN ha decidido incorporar cinco variables que definen la pobreza multidimensional en la actualidad: vivienda, educación, salud, trabajo y seguridad social, entorno y redes.

racterización de estos beneficiarios en la región tras la implementación del nuevo instrumento?”. En general, los funcionarios de servicios nacionales destacaron que tras la implementación del Registro Social de Hogares la caracterización de los beneficiarios había sufrido cambios, dado que la utilización de la información del Registro les permitió llegar a nuevos hogares con características antes ignoradas, gracias a lo que percibieron una ampliación del espectro de los beneficiarios

de sus programas. Para los funcionarios municipales, por otra parte, los beneficiarios actuales de la política social son prácticamente los mismos incluso tras la implementación del Registro Social de Hogares, ya que la obtención de los beneficios estaría mayormente asociada a la capacidad de los usuarios de conocer y “burlar” el sistema, quienes lo utilizarían a su favor y dificultarían la llegada de los beneficios a quienes los necesitan:

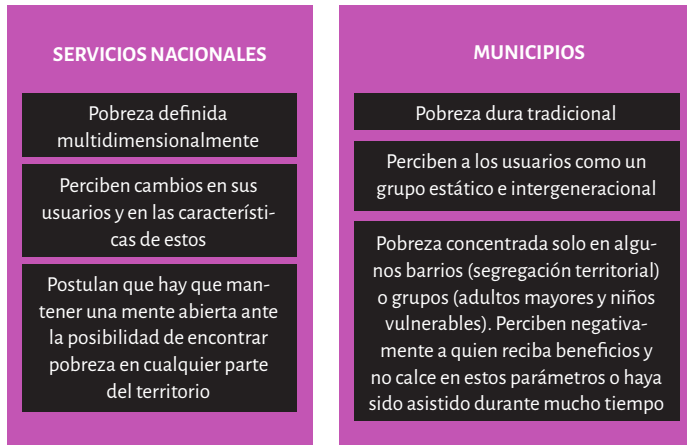
“Las personas de las organizaciones dicen no, sácate a tu marido, si tú miras acá en Punta Arenas, todas las señoras no tienen marido, nadie tiene marido, aunque tengan marido, entonces tampoco es justo frente a una señora que tiene tres niños, que fue abandonada por su marido y que realmente su caso es real, y otra señora que su marido trabaja en ENAP, su marido trabaja en las Fuerzas Armadas y esa señora se declara sola con sus hijos, entonces esas son las cosas que uno no logra entender, de repente” **(trabajadora del sector público, Punta Arenas).**

La experiencia positiva que relatan los funcionarios de los servicios nacionales tras la llegada del Registro Social de Hogares los lleva a mantener una mentalidad más abierta respecto de dónde se encuentra la pobreza en el territorio magallánico, ya que debido a las características de sus programas y la forma en que han construido su población objetivo, su oferta programática ha llegado a familias ubicadas en sectores sociales calificados de medios o acomodados, donde la pobreza no es inmediatamente visible, a raíz de lo que declaran que esta experiencia ha roto sus propios prejuicios sobre el tema. Para los funcionarios municipales, en tanto, la experiencia de relacionarse con los beneficiados ha sido más bien negativa, en parte porque debido a que

algunos de ellos no calzan con los parámetros de la pobreza tradicional —vivir en ciertos barrios o bien, ser familias que incluyen miembros con mayor grado de vulnerabilidad tales como niños o adultos mayores—, sienten un mayor grado de impotencia frente al funcionamiento del sistema, lo que los lleva a percibir negativamente a quienes reciben beneficios y se encuentran fuera de su concepción de pobreza o que han sido receptores de asistencia durante un periodo prolongado, volviéndose dependientes de la ayuda.

La siguiente infografía resume las ideas expuestas en torno a estas diferencias en la definición de la pobreza y la forma en que cada organismo decide enfrentarla.

Figura 1. Definición de la pobreza, diferencias entre servicios nacionales y municipios de la región de Magallanes y la Antártica Chilena



Fuente: elaboración propia.

Percepciones de los usuarios del sistema de protección social sobre la pobreza territorial

Hay una coincidencia con el sector público en mencionar que la pobreza en Magallanes no es visible a simple vista, sino que está más bien oculta. Se tiende a definir en comparación a la experiencia de observar pobreza en otras ciudades para reforzar el ocultamiento de la situación de pobreza magallánica. Existe, sin embargo, una contraposición entre la imagen de la ciudad de Punta Arenas en la zona céntrica respecto a lo que se vive en las poblaciones, lo que coincide con la mirada de algunos funcionarios públicos que observan una pobreza segregada territorialmente, en especial en el sector sur, donde hay una alta densidad de construcción de viviendas sociales.

En el caso de algunos entrevistados, hubo una asociación de la situación de pobreza de las personas con la falta de voluntad por salir adelante, ya sea por no querer aceptar ciertos empleos o bien por acostumbrarse a una forma de ayuda clientelar, de la cual el Estado sería responsable. Este discurso es homologable al expresado en el estudio “Voces de la pobreza” (2010), que detallaba la cultura de la pobreza dependiente y que evoca una visión de los pobres como personas que se han acostumbrado a vivir así y que, por lo tanto, no se esfuerzan en mejorar. Esto refuerza la imagen negativa sobre la asistencia pública, construida como un opuesto al discurso del esfuerzo y la superación.

Esta pobreza, que pocas veces representa la autopercepción de las personas, se asocia a experiencias individuales como las condiciones laborales y el ingreso, la

edad y el hecho de vivir en ciertos sectores de una ciudad. Por otra parte, se reconoce que la pobreza es poco visible en territorios como Punta Arenas y Puerto Natales, en especial cuando se las compara con otras ciudades chilenas.

Percepciones sobre la focalización

Fueron pocos los entrevistados/as que elaboraron opiniones contrarias a la utilización del sistema de focalización como método de la política social. La mayoría

coincidió en responder que el Estado solamente debía asistir a algunos ciudadanos en lugar de la totalidad, argumentando que el Estado tiene recursos limitados y las necesidades pueden ser demasiadas, por lo que hay que priorizar. Esta opinión hace énfasis en dos puntos: primero, se debe partir por beneficiar a los más pobres y necesitados y, en segundo lugar, se debe fiscalizar constantemente a quienes se está apoyando, de modo que se asegure la llegada de los recursos públicos a donde realmente signifiquen una ayuda:

“A los más, la gente más pobre, porque de repente va llegando una cosa, alguna ayuda, y siempre nunca falta el vivo que tiene, pero lo va a sacar igual, entonces ahí deberían fiscalizar bien la, de ver bien quién realmente lo va a necesitar, y si no... no, po’, una cosa así pienso yo” (usuaria del RSH, Puerto Natales).

Tanto funcionarios públicos como usuarios del sistema plantean su temor y molestia ante aquellas personas que reciben beneficios “sin merecerlo”, de acuerdo con lo que ellos expresan. Aquí cobra importancia la acusación de prácticas de falsea-

miento de la información, las que, si bien han disminuido con la inclusión de bases de datos administrativas, no han acabado del todo, por lo que siempre existe la posibilidad de vulnerar el sistema:

“Finalmente, los años igual te van diciendo que las mismas personas, hasta inclusive segunda o tercera generación, son las personas que tienen beneficios, son las mismas familias de siempre, y tú sabes que a lo mejor esa persona que es de clase trabajadora, podría también obtener un beneficio. Hoy en día, una persona que tenga un sueldo X, pero que con ese sueldo X tiene que pagar luz, agua, dividendo, préstamo, universidad de los niños y todo, no te queda nada, están endeudados, pero eso no aparece, no tienes cómo mostrarlo en una Ficha. En cambio, las personas más vulnerables siguen siendo las mismas, pero de repente igual la historia dice que viven mucho mejor que las otras personas que te nombré anteriormente, entonces no sé si [el RSH] mida realmente la vulnerabilidad” (trabajadora del sector público, área gestión del RSH, Punta Arenas).

La valoración positiva que se hace de la incorporación de bases administrativas del Estado en el instrumento de calificación socioeconómica se explica por la importancia que tiene para los entrevistados la

fiscalización y transparencia en la entrega de beneficios. Sin embargo, la ciudadanía solicita mejores criterios de priorización en la entrega de estos, así como mayor fiscalización, con el objetivo de dejar de

castigar a quienes sienten que están haciendo un mayor esfuerzo por superarse.

Uno de los mayores problemas que enfrenta la distribución de prestaciones sociales es que no puede asegurar beneficios a todas las personas que entrarían en la clasificación de pobreza o vulnerabilidad. Así, una persona calificada en el primer tramo podría no obtener un beneficio social aun cuando cumpla los requisitos, en especial cuando los cupos son limitados; sin embargo, este no es un problema de focalización, sino de insufi-

ciencia de la oferta pública para atender a la totalidad de la población.

La insuficiencia de la oferta pública va generando descontento frente al funcionamiento del sistema, tanto en los usuarios como en los funcionarios públicos. En los primeros, esta molestia tiene que ver con que no comprenden su exclusión de la oferta pública, pues se autoperciben como semejantes a personas que reciben los beneficios, lo que es avalado en el discurso de algunos funcionarios públicos:

“Yo creo que hay un descontento, un descontento sobre todo por la desigualdad, porque se crea esto, porque finalmente el Registro Social de Hogares ahora está con los tres tramos de ponderación, entonces cuál es el descontento, que finalmente una persona que sí puede tener algún recurso, que no significa que sea rico o que tenga un sustento así, económicamente, una fortaleza, ponte tú, quede fuera de muchas cosas, que es injusto”

(trabajadora del sector público, área gestión del RSH, Punta Arenas).

Los problemas de la focalización repercuten inmediatamente en la opinión que los funcionarios públicos y los usuarios del sistema que son excluidos de los beneficios del Estado poseen sobre los beneficiarios de la oferta pública. Los beneficiarios suelen ser valorados negativamente al ser percibidos como un grupo altamente dependiente, cuya calidad de vida ha mejorado gracias al Estado, en desmedro del resto de la población, además de ser estigmatizados como personas “flojas” y “poco esforzadas”.

Una idea que surge en repetidas ocasiones en el discurso de los entrevistados/as es la del *merecimiento* de los beneficios del Estado, pues existirían personas que reciben ayudas sin merecerlo, que hacen mal uso de los bienes que reciben o que han

falseado información para poder optar a la oferta pública. Al profundizar en sus palabras, se encuentra que para los entrevistados existirían dos categorías que, por distintos motivos, podrían merecer beneficios del Estado: los *necesitados* y los *esforzados*.

El grupo de los *necesitados* es el primero que se menciona ante la pregunta “¿A quién considera usted que debiera apoyar el Estado? ¿A todos o a algunos?”. Frente a ella, argumentan que los recursos limitados del Estado obligan a priorizar con el objetivo de mejorar la calidad de vida de quienes más lo necesitan. En general, los entrevistados no se identifican con el grupo de los *necesitados*; son siempre otras las personas que se encuentran en peores condiciones que la propia, siendo

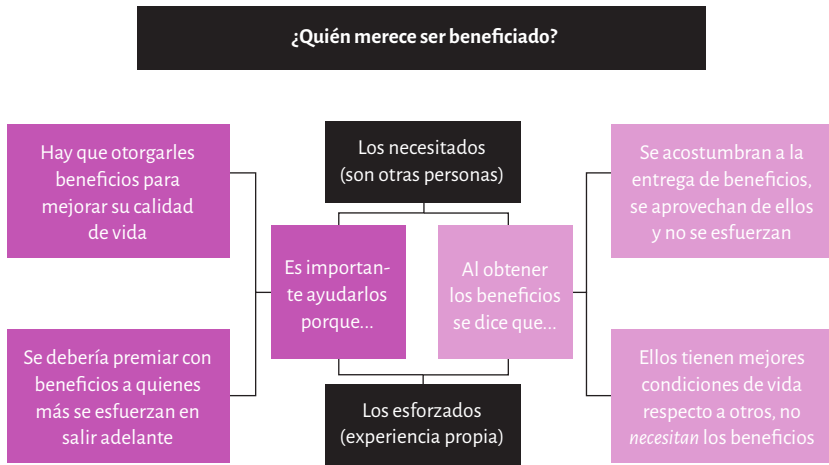
especialmente mencionadas las personas en situación de calle y los adultos mayores, dados sus bajos a nulos ingresos. La necesidad que se percibe en un otro se describe siempre desde la dimensión del *tener*, siguiendo la perspectiva de las necesidades de Max-Neef; el carente lo es porque le falta dinero, un hogar, equipamiento, etcétera. Como veremos más adelante, esto se opone a las dimensiones utilizadas para hablar sobre el grupo de los *esforzados*.

A pesar del deseo generalizado de que el Estado ayude a los más necesitados, cuando este grupo obtiene los beneficios, tanto los usuarios del sistema como los funcionarios públicos perciben que estas personas se acostumbran a vivir de la entrega de beneficios, aprovechándose de esta condición y realizando pocos esfuerzos por surgir de la pobreza. En ocasiones, algunos usuarios o funcionarios públicos insinúan que los beneficiados tienen mejores condiciones de vida que ellos mismos porque pueden destinar sus ingresos a otro tipo de gastos, mientras que una persona que carece de ayudas debe hacerse responsable de egresos importantes asociados a consumos básicos, alimentación y educación, entre otros.

Como contraparte a los *necesitados*, aparece el discurso en torno a los *esforzados*. Quienes hablan del esfuerzo lo hacen generalmente apelando a la experiencia propia y, nuevamente, estos resultados no distan de estudios como “Voces de la pobreza” (2010), que ya han evidenciado que tiende a primar una visión propia desde la cultura del esfuerzo. Estas personas reconocen que se les ha hecho difícil acceder al auxilio estatal debido a que su esfuerzo lo ha llevado a tener leves mejoras en su

calidad de vida, hecho que es castigado por el Estado al momento de calificarlos socioeconómicamente. En este sentido, estas personas ya no carecen en la dimensión del *tener*, como sucede con el grupo de los necesitados; las personas esforzadas tienen mayores problemas en dimensiones como la del *ser*, el *estar* y el *hacer* por distintas situaciones —exceso de tiempo dedicado al trabajo, falta de redes de apoyo, problemas de salud— que los llevan a percibirse como carentes. Hay entre ellos, además, una alta valoración de lo que personalmente hacen por surgir frente a las adversidades.

Las personas pertenecientes a este grupo sienten que su esfuerzo debería ser premiado con beneficios, razón principal por la que piden una revisión de los criterios que el Estado considera para elegir a sus beneficiados. No obstante, cuando una persona con estas características recibe algún beneficio, sus pares tienden a juzgar este hecho como algo negativo, dado que existen otras personas con mayores necesidades. En el siguiente esquema se puede observar más claramente la composición de ambos discursos:

Figura 2. Paradojas discursivas en torno a la necesidad y el esfuerzo

Fuente: elaboración propia.

Este hallazgo confirma la idea planteada por Simmel (1908) y Coser (1965) respecto a las consecuencias de ser definido como una persona asistida, lo que suscita visiones negativas por parte del resto de la comunidad. Esta visión emerge de la competencia que genera ser parte del segmento que logra acceder a la oferta pública, la que deja fuera del sistema a personas que se sienten, al mismo tiempo, marginadas y frustradas por no considerarse realmente tan distintas de quienes han sido beneficiados. En este sentido, es posible plantear que estas paradojas discursivas serían un modo de justificar el funcionamiento injusto del sistema, donde ocurriría una focalización y selección entre iguales, y donde solo algunos de esos pares son los que acceden a los beneficios.

Percepciones en torno al Registro Social de Hogares

Un aspecto importante a considerar fue la forma en que los dos sectores observados del servicio público se relacionan con el Registro Social de Hogares, la que se visibiliza cuando se les pregunta por su utilización. Quienes gestionan este Registro describen su utilización como una parte del sistema de apoyo con el que cuenta hoy en día la oferta pública para determinar su población objetivo, una cuestión inédita en la capacidad normativa de los instrumentos de focalización, lo que evitaría problemas como los observados con el instrumento anterior.

Al respecto, los servicios encargados de administrar la oferta pública mencionan el importante rol del Registro Social de

Hogares a la hora de seleccionar a sus beneficiarios y reconocen la importancia de entregar sus beneficios a la población más vulnerable. Es importante destacar que el Registro es parte de una gama más amplia de dimensiones e indicadores a través de los cuales los distintos servicios construyen su población objetivo, un avance positivo respecto a la situación de sobreutilización de la Ficha de Protección Social vivida en años anteriores.

Una gran evolución que ha permitido el Registro Social de Hogares tiene que ver con la posibilidad de trabajar puntajes de corte diferenciados para distintos territorios del país, lo que ha sido de gran utilidad de acuerdo con algunos funcionarios de servicios nacionales como el FOSIS, quienes destacan la flexibilidad en la utilización del instrumento como un elemento que permite una mayor pertinencia territorial en la construcción de la población objetivo de sus programas. Para el caso de este servicio se planteó desde la oficina regional la necesidad de que los programas locales tuviesen un tramo de corte mayor al 40% establecido nacionalmente, y le plantearon a las oficinas centrales de FOSIS la necesidad de considerar para la ciudad de Punta Arenas a beneficiarios que estuviesen dentro del 50% de población más vulnerable, y para el caso de comunas como Puerto Natales, Puerto Williams y comunas aledañas, aumentar este porcentaje hasta el 60%. De este modo, el servicio público ha dado cierta posibilidad de diferenciación territorial en el uso del Registro, algo que se ha debido justificar desde los servicios regionales sobre la base de la experiencia del trabajo en la región.

Los entrevistados/as —tanto los funcionarios públicos como los usuarios del sistema— relacionan la transparencia que otorga el Registro Social de Hogares casi de manera inmediata con la posibilidad de contrastar la información declarada por las familias con las bases de datos públicas disponibles. La disminución del porcentaje de autorreporte genera una mayor confianza en los resultados que el instrumento arroja, ya que detectaría a aquellas personas que antaño entregaban información falsa o bien omitían algunos datos que podrían haber perjudicado su calificación.

Hay una preocupación constante del Estado por corregir el modo en que se determina a quienes realmente necesitan de la ayuda estatal, bajo el entendido de que la cantidad de recursos que el Estado posee son limitados, por lo que disminuir el error en la focalización resulta crucial. Este modelo, sin embargo, entra en tensión en un contexto de Estado subsidiario como el chileno, que carece de reformas tributarias sustantivas que pudieran mejorar la creciente desigualdad económica que afecta a la sociedad chilena, pese a ser uno de los países con mejores crecimientos y proyecciones económicas de América Latina.

Algunas dificultades observadas por los entrevistados en la implementación del Registro Social de Hogares tienen que ver con la persistencia de falsos reportes de información de ciertos usuarios debido a que la composición familiar no puede ser contrastada con bases de datos administrativas, por lo que todavía queda una puerta abierta al falseamiento de la información; la excesiva burocracia del siste-

ma de calificación socioeconómica, que aún solicita a las personas un alto volumen de papeles y certificados (a pesar de que se ha hecho un gran esfuerzo por unificar bases de datos estatales que podrían ahorrar tiempo a los usuarios), lo que se suma a los dos meses aproximados que hoy cuesta tener la calificación socioeconómica, mientras que con el anterior instrumento el cálculo de puntaje se hacía al día siguiente de ingresados los datos; y finalmente, en especial los entrevistados del sector público mencionan la nula consideración de elementos territoriales en la construcción del instrumento. Ante esta dificultad, el Ministerio de Desarrollo Social expresa que la tarea de introducir el elemento territorial en la política social es de cada servicio, de modo similar como ha sucedido con FOSIS, que ha solicitado diferenciaciones en los tramos de corte respecto al resto del territorio nacional.

CONCLUSIONES

El aspecto más valorado de la implementación del Registro Social de Hogares es la posibilidad de contar con bases administrativas que permitan el contraste con la información autorreportada, pero su falta de consideración territorial es criticada. Por otro lado, si bien existe por parte de los y las entrevistados/as una inconformidad con el funcionamiento de la focalización, no hay una propuesta de cambio del sistema, ya que está fuertemente presente la idea de que el Estado solo debe limitarse a ayudar a algunos.

Establecer estrategias para la superación de la pobreza tiene como punto de partida importante la percepción conceptual

que se desarrolle respecto a dicho problema. Es así como se encuentran distintas definiciones entre ciertos grupos de funcionarios públicos, cuyos relatos se configuran a partir de sus diversas experiencias en terreno y la naturaleza de los beneficios que gestionan. La implementación del Registro Social de Hogares influyó de forma positiva en la experiencia de los servicios nacionales al permitir la ampliación de los parámetros para definir a su población objetivo, pero no pareció ser un elemento de cambio desde la perspectiva de los funcionarios municipales, quienes desde su rol de gestión del instrumento están la mayor parte del tiempo enfrentados a aquellos grupos más dependientes de la asistencia, a quienes perciben como un conjunto estático de personas que se aprovechan del sistema.

En el territorio magallánico conviven tanto la pobreza tradicional como la pobreza multidimensional, aunque como se ha mencionado anteriormente, según las mediciones oficiales, la pobreza por ingresos es porcentualmente menor a la pobreza multidimensional. En este sentido, no es necesariamente negativo que se trabaje en combatir la pobreza desde diferentes perspectivas, pero debe cuidarse que los funcionarios públicos no estigmaticen a la población con la cual están trabajando, entendiendo que el funcionamiento "injusto" del sistema de focalización debe trabajarse buscando cambios en la planificación y diseño de la política social, y no culpando siempre a los usuarios y sus prácticas. Para ello se sugiere llegar a un entendimiento conjunto de la pobreza magallánica, analizando sus aristas más tradicionales y aquellas que se desprenden desde el paradigma mul-

tidimensional del fenómeno, buscando generar programas y acciones que se complementen y entreguen resultados en estos distintos niveles.

Una de las características que más se destaca de la pobreza en la región de Magallanes es su ocultamiento, que se asocia con las altas exigencias de vivienda que suponen las condiciones climáticas, el precio más elevado de algunos bienes, el aislamiento tanto del territorio nacional como entre los territorios de la región y las precarias condiciones de inserción laboral de los sectores con ingresos más bajos, en especial aquellos con trabajos temporales en rubros como la pesca, una industria de gran importancia en la región.

La mayor parte de los usuarios entrevistados está de acuerdo con la focalización como herramienta de la política social y sostienen que la ayuda del Estado debe ir siempre hacia aquellos que más lo necesitan. Sin embargo, reconocen sus falencias pues a veces excluye a sujetos que no distan tanto de quienes son seleccionados como beneficiarios, a la vez que la consideran vulnerable a prácticas de falseamiento, lo que contribuye a generar dependencia a la asistencia en ciertos grupos, castigando a quienes han podido surgir con el cese de los beneficios o con la imposibilidad de acceder a los programas sociales del Estado.

Los problemas de la focalización derivan en una imagen negativa de los asistidos, que es compartida por funcionarios públicos y por los ciudadanos actualmente excluidos de la política social; se configura, así, un sistema de competencia por la asistencia. El nuevo instrumento de focalización es percibido como una forma

de administrar y generar mayor grado de justicia en el sistema, lo que no siempre puede lograrse a cabalidad. Es imperativo, entonces, buscar soluciones a las percepciones negativas que genera esta focalización, promoviendo, por ejemplo, que los beneficios otorgados sean graduales en lugar de otorgarse hasta cierto punto de corte, lo que haría sentir a las capas medias más incluidas en el Estado y podría disminuir la sensación de competencia que genera la calificación socioeconómica, dado que si bien estos sectores se encuentran por sobre la línea de la pobreza, presentan importantes situaciones de vulnerabilidad ante las cuales se ven actualmente abandonados por el Estado.

Sociológicamente, es importante el modo en que se construyen socialmente los grupos objetivos de una política pública, en tanto esta construcción reflejará el modo en que este grupo está presente en el discurso sociohistórico de un país. De ahí la importancia de pasar desde políticas puramente asistencialistas hacia enfoques promocionales, de modo que el Estado pueda entregar a través de sus políticas una nueva imagen simbólica del problema, dejando de reforzar estas percepciones negativas de la dependencia y pasividad del sujeto en pobreza. Esto, por ejemplo, fue muy patente a principios de los 2000 en el programa Puente, administrado por el FOSIS, gracias al que las familias más vulnerables del país fueron apoyadas por distintos promocionales que buscaron desarrollar sus capacidades y promover su salida estable de la situación de pobreza, rompiendo con las lógicas subsidiarias utilizadas hasta ese momento como motor de la política social.

En el discurso obtenido de los y las entrevistados/as se percibe al Registro Social de Hogares como una mejora respecto a lo que fue la Ficha de Protección Social, en especial por la adición de bases de datos administrativas del Estado como métodos de verificación de la información reportada por las familias y por su capacidad para medir los ingresos reales, lo que de acuerdo con lo observado por los funcionarios públicos habría mejorado la capacidad del instrumento de detectar a quienes realmente necesitan de los beneficios sociales. Además, la calificación socioeconómica se ha hecho más comprensible para la mayoría de las familias ahora que se relaciona netamente con los ingresos, disminuyendo la tasa de reclamos hacia el Ministerio de Desarrollo Social.

Por parte de los usuarios aún se manifiesta desconocimiento sobre los principales contenidos del Registro Social de Hogares y persisten en su discurso asociaciones a fichas anteriores como la Ficha CAS, vigente hasta principios de los años 2000. Esta desinformación produce autoexclusión de algunos sujetos de la oferta pública, ya que no están en condiciones de relacionarse con el sistema y, por tanto, desarrollan sentimientos negativos respecto a él.

La cantidad de información que aporta el Registro Social de Hogares a los servicios públicos es vista como un potencial de construcción de políticas sociales con mayor pertinencia territorial. Su actualización constante es otro de los puntos valorados. Esto lo transforma en un instrumento con un uso potencial más diverso respecto a sus antecesores, limitados a entregar una calificación socioeconómica; el RSH, en cambio, es un sistema

mayormente integral, donde el tramo de calificación es apenas una parte de un banco de información a disposición de todos los servicios nacionales, que la utilizan para construir a la población objetivo de sus programas de acuerdo a los testimonios ofrecidos en esta investigación por parte de funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social.

Las principales dificultades en la implementación del Registro Social de Hogares se han relacionado con el grado de vulneración del sistema que aún persiste, dado que la composición familiar es todavía una autodeclaración, lo que aún genera un margen de error importante.

Respecto a las propuestas de mejora para el Registro Social de Hogares, hay un consenso entre usuarios del sistema y funcionarios públicos en solicitar la consideración de algunos gastos, en especial aquellos relacionados con la salud, así como tener un trato especial con algunas enfermedades crónicas que no se pueden acreditar mediante carné de discapacidad, como la diabetes o el cáncer. Hasta el momento, desde el Ministerio de Desarrollo Social consideran que esto es complejo debido a la dificultad de dar cuenta de los gastos de una familia, a pesar de que esperan que los problemas de salud sean prontamente considerados dentro de la evaluación socioeconómica, apuntando eventualmente a la intersectorialidad en el marco del sistema integral de protección social.

Otro tema en discusión a partir de las propuestas formuladas por los funcionarios públicos magallánicos entrevistados durante esta investigación fue la consideración de elementos territoriales en el ins-

trumento de calificación socioeconómica, como el caso de la cuenta del gas para la población magallánica, que es considerado un consumo básico. No obstante, la opción que ha tomado el Ministerio de Desarrollo Social ha sido la de construir un instrumento estandarizado, promoviendo que sean los administradores de la oferta pública los llamados a ser capaces de añadir las particularidades territoriales a sus políticas en las etapas de diseño o implementación, como es el caso de la utilización de puntajes diferenciados en ciertos sectores o comunas. A partir de esto, sería importante estudiar si están aplicándose criterios de territorialidad desde los distintos servicios nacionales y, si es así, de qué forma se está trabajando esta temática de vital importancia para la superación de la pobreza a nivel país, considerando que cada región tiene sus propias particularidades y que, ante esto, sería tarea de los servicios nacionales presentes en cada región desarrollar estrategias de combate a la pobreza que tengan un mayor nivel de pertinencia territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- **Bengoa, J. (1995).** La pobreza de los modernos. Temas Sociales, Vol. 03.
- **CEPAL (1995).** Focalización y pobreza. Santiago, CEPAL.
- **Comité de Expertos Ficha de Protección Social (2010).** Informe final.
- **Coser, L. A. (1965).** The Sociology of Poverty. To the memory of Georg Simmel. Social Problems, 140-157.
- **Fernández, J. (2000).** La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel. Cuadernos de Trabajo Social, 15-32.
- **Figueroa, A. R. (2016).** Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades chilenas. Santiago, PNUD.
- **FOSIS Magallanes (2017).** Estrategia Regional 2017-2018. Punta Arenas.
- **Fundación Sociedad Anónima (29 de diciembre de 2014).** Director FSP Magallanes: "La pobreza en esta región es invisible para la política social y la misma comunidad". Obtenido de: <http://sociedadanonima.cl/la-pobreza-en-esta-region-es-invisible-para-la-politica-social-y-para-la-misma-comunidad/>
- **Fundación Superación de la Pobreza (2010).** Voces de la pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile, Santiago.
- **Fundación Superación de la Pobreza (2017).** Umbrales sociales para Chile: desafíos para la política social, Santiago.
- **Herrera, R., Larrañaga, O. & Telías, A. (2010).** La ficha de protección social. 2010, PNUD.
- **Instituto Nacional de Estadística (2016).** Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015. Santiago.
- **Larrañaga, O., Falck, D., Herrera, R. & Telías, A. (2014).** De la Ficha de Protección Social a la Reforma de la Focalización. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo - Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- **Max-Neef, M. A. (1994).** Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Icaria Editorial.
- **MIDEPLAN (2002).** Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza, Santiago.
- **Ministerio de Desarrollo Social (2017).** Informe de Desarrollo Social, Santiago.
- **Ministerio de Desarrollo Social (s.f.).** Registro Social de Hogares. Obtenido de <http://www.registrosocial.gob.cl/>
- **Peroni, A. (2013).** Efectos subjetivos que generan los instrumentos de focalización en la población vulnerable, Santiago.
- **Raczynski, D. (1995).** Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena. En C. Pizarro, D. Raczynski & J. Vial, Políticas económicas y sociales en el Chile democrático (pp. 217-255). Santiago: CIEPLAN - UNICEF.
- **Raczynski, D. (2002).** Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales. Santiago: MIDEPLAN - CEPAL.
- **Simmel, G. (2011).** El pobre. Madrid, Sequitur (Orig: 1908).
- **Sojo, A. (1990).** Naturaleza y selectividad de la política social. Revista de la CEPAL, 183-200.



LA AUTONOMÍA CÍVICA Y EL RECONOCIMIENTO POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA INICIATIVA DE LOS CIUDADANOS Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR SU EJERCICIO EFECTIVO

Mauricio Ramos Baltolu¹, Università Iuav di Venezia – Master U-Rise

RESUMEN

La regeneración, el cuidado y la gestión compartida de los bienes comunes son parte de un modelo participativo que se basa en la colaboración entre ciudadanos e instituciones, el cual acompaña y no sustituye al tradicional, basado en el ejercicio exclusivo de las competencias de quienes ejercen una función pública. Algunos posibles aspectos positivos producidos por este nuevo modelo, como el refuerzo de los vínculos comunitarios, el sentido de pertenencia y la producción de capital social y confianza mutua, pueden ser muy relevantes en tiempos de crisis social y urbana en que la desafiación y la baja participación han sido notorias.

El objetivo es, entonces, introducir formas nuevas de participación a través de las cuales los ciudadanos puedan colaborar con la administración pública en la construcción de valor público. En particular, mediante la regeneración urbana vía innovación social, que puede ofrecer ejemplos de activación de la comunidad barrial a fin de que todos y todas puedan formar parte de manera colaborativa de las dinámicas sociales, económicas y culturales de nuestros barrios y ciudades.

Este nuevo enfoque ofrece a la administración pública una oportunidad de apropiación y activación de la ciudadanía para hacerla parte del desarrollo de nuestros barrios y ciudades, con el objetivo de combatir la degradación, la pobreza urbana y la polarización socioespacial de los entornos urbanos.

Palabras clave: bienes comunes urbanos, participación, subsidiariedad, innovación urbana.

¹ Arquitecto, Universidad de Chile. Artículo basado en la tesis “Co-crear valor público, colaboración para la regeneración, el cuidado y la gestión compartida de los bienes comunes urbanos (Co-City en el rol de las casas del barrio de Turín)”, realizada para optar al grado de máster en Regeneración Urbana e Innovación Social. Università Iuav di Venezia. Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in Ambienti Complessi. Profesor guía: Marcelo Balbo. Venecia (Italia), 2016-2017.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana se ha transformado en uno de los conceptos más usados por la administración pública a la hora de hablar de propuestas de desarrollo que involucren tanto intervenciones directas como políticas que buscan socializar los procesos de construcción de las diversas acciones que el Estado proyecta implementar en el territorio. Sin embargo, cuando se compara el caso chileno con los procesos de participación en realidades sociales, políticas y culturales diversas, se percibe que son escasas las ocasiones u oportunidades en las cuales la participación se manifiesta como parte de un proceso que busca un fin específico. Para empeorar las cosas, son muchos los momentos en que la aplicación de procesos de participación no cuenta con el respaldo o plan de acción concreto que le entregue la seriedad necesaria para lograr un producto al final del recorrido.

En contextos de crisis económica, social y urbana, de disminución del bienestar de las comunidades, surge una nueva energía desde la ciudadanía activa que toma protagonismo en la generación, desarrollo y gestión de servicios sociales, culturales y educativos, entre otros, de manera abierta y colaborativa, donde la participación se presenta como parte de las herramientas fundamentales de producción de bienestar de la comunidad. La oportunidad que se presenta hoy tiene que ver con determinar las dificultades y necesidades que la ciudad y los espacios de habitabilidad comunitaria, como pueblos o barrios, han visto aparecer, y buscar so-

luciones para ellas a través de una nueva forma de abordarlas, que pueda reducir el asistencialismo y conformismo existentes para reemplazarlos con la toma de iniciativa y responsabilidad social.

La reducción de la polarización socioespacial y la falta de participación son los principales desafíos. Se busca el desarrollo de acciones y soluciones innovadoras orientadas a la creación y activación del bienestar sociourbano para enfrentar los desafíos actuales desde una perspectiva propositiva. Entre ellos se cuentan la regeneración urbana de los bienes comunes a través de la innovación social; la coproducción de servicios de bajo costo y alto impacto; y la inclusión social y el cuidado y gestión compartida de los espacios públicos y comunitarios como detonantes de un nuevo bienestar. A su vez, se busca remediar el deterioro y superar la pobreza urbana a través de la promoción del protagonismo de la ciudadanía para hacer uso de los bienes comunes, fundamental en los procesos de cohesión social y de regeneración urbana desde una perspectiva comunitaria y proyectada desde las bases ciudadanas.

Los bienes comunes

El concepto de “lo común” ha sido inicialmente impulsado de manera autónoma por parte de grupos ciudadanos que buscan rescatar y/o hacerse cargo de espacios que influyen en el bienestar y calidad de vida de sus entornos comunitarios y que se podrían clasificar más allá de las di-

mensiones clásicas de lo público o lo privado. Su principal sentido y fundamento es la apropiación por parte de la ciudadanía activa, de manera organizada o autónoma, formal o informalmente.

Identificaremos como “bienes comunes” a una categoría en medio de aquellas tradicionalmente conocidas como “bienes públicos” y “bienes privados”, ya que por su definición, relacionada con la utilidad que prestan más allá de la entidad o individuo que ostenta la propiedad del bien,

coexisten en ella elementos del ámbito público y del privado.

Sintetizando este concepto, podemos ejemplificar como bienes comunes a aquellos bienes materiales (edificios, parques y jardines, calles, etc.) e inmateriales (educación, cultura, medio ambiente, patrimonio, etc.) que, cuando se incrementan, enriquecen a todos, y cuando se deterioran o disminuyen, empobrecen a todos.

“Los bienes comunes son aquellos bienes materiales e inmateriales, públicos y privados, que los ciudadanos y la administración reconocen ser funcionales al bienestar de la comunidad y de sus miembros, al ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y al interés de las generaciones futuras, activándose en consecuencia para garantizar y mejorar la fruición individual y colectiva”².

Por ejemplo, una escuela puede ser entendida como bien común material e inmaterial a la vez, ya que cuenta con un edificio (material) y ofrece un servicio educativo/formativo (inmaterial). Se trata, ciertamente, de un bien que, si se enriquece, produce riqueza para todos, y si se deteriora, empobrece a todos.

Una de las características del concepto de bienes comunes es su no adscripción a la dualidad del bien público o bien privado, en tanto un bien común puede ser señalado como tal cuando una comunidad identifica, implícitamente, un cierto elemento como un bien común en el momento en que empieza a ocuparse de él, gracias a lo

que puede desarrollar ciertas convenciones que le permitan señalar cuáles son los intereses propios de bienestar colectivo que identifican y categorizan a un bien común. Es fundamental entender que estos bienes comunes no solo hacen referencia al elemento material o inmaterial del cual se hacen cargo los ciudadanos activos, sino que también encarnan un sistema de relaciones sociales fundadas en la cooperación y la dependencia recíproca que hacen esencial el proceso de construcción de comunidad a través de su gestión.

² Labsus.org. Voci in comune, le parole chiave dell'amministrazione condivisa, p. 19 <http://www.labsus.org>

“En base al principio de subsidiariedad horizontal o circular, los bienes comunes se transforman en la base fundacional de un sistema de colaboración entre ciudadanos independientes, grupos ciudadanos y asociaciones, organizaciones del tercer sector, empresas, universidad, ocupados en una cuarta misión, que asumen la responsabilidad de tomarse el cuidado de partes de la ciudad”³.

Esta construcción “desde las bases”, que podría significar una regeneración no sistémica de los bienes comunes, si bien tiene la riqueza de estar impulsada desde la ciudadanía activa, debe vincularse con la administración para alcanzar estrategias conjuntas de abordaje de los problemas que afectan a los bienes comunes, lo que permitiría la recuperación y desarrollo del bienestar urbano.

El principio de la subsidiariedad

La lectura que la doctrina constitucional hace del principio de subsidiariedad está relacionada con la visión liberal que percibe al bien común como una suma de los bienes individuales, lo que margina al Estado y le permite abstenerse de intervenir en los asuntos de los individuos y la sociedad civil.

“Ésta es la idea que los grupos liberales clásicos recogen y desarrollan: el principio de subsidiariedad como postulado de la no injerencia del Estado en los asuntos de la sociedad, puesto que, para ellos, el bien común se realizará sólo si los individuos logran alcanzar sus propios intereses personales”⁴.

La valencia negativa del principio de subsidiariedad prescribe la abstención del Estado en los asuntos de la sociedad. La valencia positiva del principio se entiende, entonces, como la promoción de la intervención pública en el lugar donde exista necesidad de soporte y estímulo de las actividades e iniciativas de los particulares y de la sociedad organizada, las cuales se emplazan en una posición intermedia entre el Estado y el individuo.

Una revisión de la doctrina y la posibilidad de visibilización de la valencia positiva del principio de subsidiariedad podría

lograrse con el estudio y análisis de la colaboración entre el Estado y la sociedad civil, los que resultan esenciales para entender, por ejemplo, la evolución de los países europeos en la aplicación de este pensamiento. Es esta concepción de la colaboración la que permite justificar la actuación de la ciudadanía en aquellas tareas que el Estado ha asumido como propias en el marco de sus competencias y atribuciones como proveedor de servicios sociales y de satisfacción de necesidades comunes al interior de la sociedad.

³ Iaione, Christian. La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni. LabGov.city, 2015, p. 36.

⁴ Loo, Martín. La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile. Revista de Derecho PUCV, Valparaíso, 2009, p. 396.

A raíz del concepto de colaboración entre la sociedad civil y el aparato público han surgido modelos que inciden en una concepción jurídica Estado-ciudadano que puede llegar a considerarse una incipiente teorización del “nuevo trato Estado-ciudadano” o de la colaboración entre el sector público y el privado a la hora de

actuar en distintos ámbitos sociales. Con la intención de relevar la valencia positiva del principio de subsidiariedad podemos identificar lo que se llama el principio de habilitación, que señala que el soporte entregado desde una sociedad a otra o de un grupo a otro debe tener la intención de mejorarlas.

“La subsidiariedad tiene una faz negativa y otra positiva. Por un lado, un principio de no-absorción de las sociedades menores por parte de las mayores, especialmente por el Estado. Por otro, el principio de habilitación, que llama a que la ayuda entregada desde una sociedad a otra tenga siempre el propósito de fortalecerla”⁵.

Vale destacar que, en el contexto chileno, la comprensión de la subsidiariedad está ligada a la visión más liberal, de restricción pública, que de cierto modo buscó relevar la tradición católica del concepto a través del desarrollo que le da Hayek, lo que se tradujo en una propuesta que resalta el aspecto o valencia “negativa” de la subsidiariedad, entendida como la limitación del Estado. Esto minimiza el aspecto positivo, la intervención habilitante que incorpora la característica de horizontalidad y que permite que sea este un principio de organización social capaz de estimular la participación de la sociedad civil en la vida social.

La regeneración urbana a través de la innovación social

Es importante saber leer las experiencias de regeneración urbana a través de la innovación social como momentos de activación política en los cuales emergen voces y solicitudes de reconocimiento mientras el territorio se transforma. En este marco, la regeneración urbana no se puede entender simplemente como un proyecto, sino como un proceso social complejo, capaz de producir efectos socioespaciales contextualizados y duraderos en el tiempo.

“Se entiende como una intervención de regeneración urbana, donde son multiplicados los derechos de uso de un espacio para diversos públicos, potenciando la accesibilidad para diferentes sujetos y colectividades; se produce regeneración urbana si el espacio, público y no, se convierte en recurso disponible capaz de activar procesos de empoderamiento y capacidad política más allá de la actividad social”⁶.

⁵ Ortúzar, Pablo. El principio de subsidiariedad, 4 claves para el debate, p. 8 <http://www.ieschile.cl>

⁶ Ostanel, Elena, Spazi fuori del commune. Ed. FrancoAngeli, Milano, 2017, p. 64.

Para que se pueda hablar de regeneración urbana es necesario que se produzca aprendizaje, ya sea en las instituciones o entre los múltiples actores que han tomado parte, como forma de garantizar la sostenibilidad y durabilidad. Muy a menudo,

las prácticas de regeneración urbana son leídas y analizadas como experiencias pertenecientes al ámbito técnico, pero es la activación, el proceso social que está en la base, lo que resulta especialmente interesante.

“Cuando hablamos de innovación social nos referimos a encontrar soluciones progresivas y aceptables para toda una gama de problemas de exclusión, deprivación, alienación, falta de bienestar y también a aquellas acciones que contribuyen positivamente al significativo progreso y desarrollo humano. Innovación social significa fomentar la inclusión y el bienestar mediante la mejora de las relaciones sociales y los procesos de empoderamiento. El cambio socialmente innovador significa la mejora de las relaciones sociales, micro relaciones entre individuos y personas, pero también las macro relaciones entre clases y otros grupos sociales. También significa un enfoque en las diferentes habilidades mediante las cuales los actores y grupos colectivos desempeñan su papel en la sociedad”⁷.

La innovación social no solo ocurre en los espacios, sino que tiene la tarea de modificar las relaciones sociales y espaciales de los territorios en los cuales trabaja.

Institucionalización de la colaboración⁸

La incipiente activación de la sociedad civil, que demuestra el interés y voluntad de esta en protagonizar los procesos de regeneración y transformación de la ciudad, lleva a diferentes administraciones locales a tomar en cuenta estos cambios que se producen en la acción ciudadana y el tercer sector, en virtud de la apropiación espontánea de los espacios y de la acción en ámbitos como los servicios de carácter social. La intersección de estas acciones

con la administración es un proceso que hasta la fecha no se encuentra normado. En ausencia de esta regulación, las administraciones han ordenado la construcción de instrumentos que permitan favorecer y facilitar la iniciativa de la ciudadanía activa en el desarrollo de la ciudad y la construcción del bienestar social.

El aprendizaje institucional puede ser leído como la inteligencia de parte de las instituciones, entendida como la capacidad de acoger los cambios, hacerlos visibles, públicos y traducirlos en procesos normados que puedan promover el protagonismo ciudadano. Este aprendizaje y acogida por parte de las instituciones, en tanto garantes de accesibilidad democrática y actores relevantes en los mecanis-

⁷ Moulart et al. The international handbook on social innovation, collective action, social learning and transdisciplinary research. Edward Elgar, UK, 2013, p. 16.

⁸ 201 administraciones comunales italianas han desarrollado y sancionado reglamentos para la gestión compartida de los bienes comunes. <http://www.labsus.org>.

mos de innovación social, no deben ser leídos como una intervención de los procesos que la ciudadanía lleva adelante, sino como acompañantes y sostenedores de los procesos sociales protagonizados por la ciudadanía activa.

Para entender los procesos innovadores se debe considerar la contribución a la inclusión social a través de cambios en la actuación tanto de los sujetos como de las instituciones.

Hacia allá se encaminan las administraciones y el aparato público al convertirse en facilitadores de procesos, para lo cual ponen a disposición herramientas, espacios y, en ocasiones, recursos para estimular a la ciudadanía y el tercer sector en general a tomar partido en el desarrollo de la política de desarrollo social y comunitario de las ciudades, barrios y centros poblados según su contexto.

“El proyecto Co-City (Urban Innovative Actions) experimenta posibles respuestas a la crisis económica a través de la gestión compartida de los bienes comunes urbanos. La ciudad de Turín promueve un nuevo tipo de relación entre los ciudadanos y administración local. La colaboración entre ciudadanos y administración local es el elemento decisivo para hacer emerger un nuevo sentido de comunidad y nuevas oportunidades para la producción de servicios innovativos en las periferias, a través de la regeneración de áreas verdes, edificios y espacios públicos”⁹.

Ambientes habilitantes

En la génesis de los procesos de activación comunitaria en el marco de la regeneración urbana y masificación de lo colectivo y los bienes comunes, alentada por el estímulo de una administración que busca incorporar, tanto en el lenguaje como en la práctica, estas dinámicas, se identifican ciertos roles fundamentales de los cuales la administración debe hacerse cargo. Con sus acciones y herramientas, más allá de direccionar o “pautear” este tipo de procesos, puede contribuir a la transferencia de competencias y la “puesta a disposición” del aparato administrativo, así como de la infraestructura propia que pueda ser útil en la consecución de los objetivos

concordados, y estimular la colaboración de esta ciudadanía activa, a fin de que haga propia la responsabilidad por el desarrollo de la comunidad y su entorno. Se trata de una serie de acciones que se pueden tomar desde el nivel gubernamental para generar contextos adecuados para el buen desarrollo y desempeño de lo que será la proyección, colaboración, cogestión, etc. Una de las tareas fundamentales es la articulación y formulación de estos ambientes habilitantes.

Sobre la base de los lineamientos de la subsidiariedad se promueve la creación de contextos adecuados para que emerjan, desde la comunidad, soluciones a problemáticas sociales que hoy, como

⁹ Proyecto Co-City. <http://www.comune.torino.it/benicomuni/co-city>

consecuencia de la realidad económica, la ciudad ya no es capaz de abordar, y que implican una mella en el bienestar social.

Es así como las instituciones han logrado reconfigurar su estructura a través del empuje de iniciativas que provienen desde las bases ciudadanas y buscan responder desde su competencia a la necesidad comunitaria de tomar protagonismo en el desarrollo de la ciudad.

Los nuevos reglamentos elaborados por las administraciones se transforman entonces en una guía político-administrativa que direcciona a diversos actores hacia un desafío común.

Un nuevo trato: ciudadanía y administración

Los procesos venideros, que requieren de la participación y la incorporación de la ciudadanía activa en las dinámicas sociales, de desarrollo y regeneración urbana que van más allá del ámbito físico y abarcan la creación de espacios de bienestar urbano y de comunidad, hacen necesario incorporar, como parte de las nuevas dinámicas y aprendizajes de la administración, una resignificación de la vinculación que existe entre la comunidad gobernada y la administración que gobierna en un determinado contexto. Distintas son las realidades que viven diferentes Estados, regiones o ciudades, así como asentamientos o barrios, ya que cada una presenta particularidades y complejidades que deben ser tomadas en cuenta al momento de repensar el vínculo entre otros actores. Además, esta nueva dinámica y nuevo trato debe considerar que actualmente se plantean instancias de nivel intermedio, como es la ciudadanía activa

que va más allá del individuo y que se presenta como un órgano colectivo.

INDIVIDUO > CIUDADANÍA ACTIVA > BIENES COMUNES > ADMINISTRACIÓN

Es deseable, entonces, cambiar el paradigma de la relación existente entre la ciudadanía y la administración pública mediante el establecimiento de un nuevo trato que plasme la voluntad de colaboración y cooperación en aspectos como la recuperación, regeneración y creación de espacios de convivencia social.

Existen diversos modelos para esto dependiendo del grado de colaboración y autonomía de administración:

i. Cogestión: implica corresponsabilidad entre una asociación y la administración en la gestión.

ii. Gestión cívica: la estructura viene gestionada por una asociación, pero la oferta de servicios se establece desde la administración.

iii. Gestión comunitaria: la asociación no solo gestiona, sino que también decide la oferta. Responde a la lógica de autonomía total de la administración.

La gestión del uso de los bienes comunes debe responder a los siguientes criterios¹⁰:

a. Interés general

b. Retorno social

c. Accesibilidad, universalidad y libre inscripción

d. Democracia directa y autodeterminación

e. Transparencia en la gestión económica y en la toma de decisiones

f. Rendición de cuentas y comunicaciones

g. Vínculo territorial

h. No lucro

i. Condiciones de dignidad en el trabajo, de género y de sostenibilidad

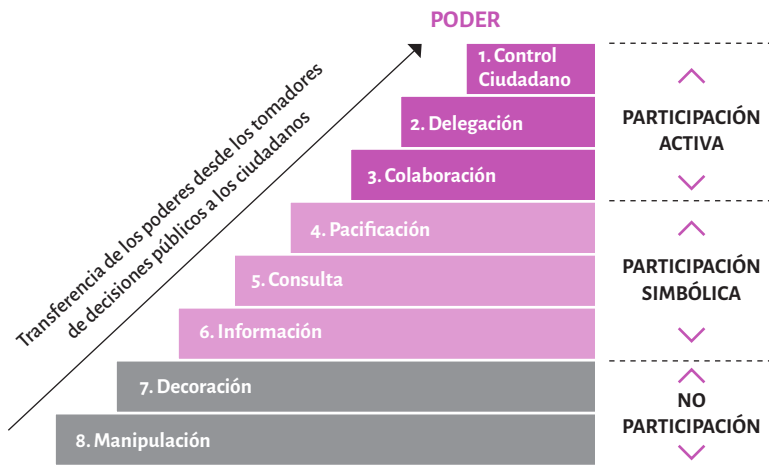
Escalas de la participación¹¹

Es necesario transitar hacia mayores espacios de participación, buscando la activación social y protagonismo de la comunidad en los asuntos pertinentes

a la gestión de los bienes comunes. Así, la ciudadanía puede concurrir en tanto cogestora de espacios y proponente de soluciones, mientras que la administración puede cumplir roles de facilitación y acompañamiento de procesos de bienestar.

Existen diversas formas en las que la participación ciudadana puede manifestarse al interior de las dinámicas de poder en una comunidad. La siguiente escala representa los diversos niveles de transferencia del poder desde los tomadores de decisiones de la esfera pública hacia los ciudadanos.

Gráfica 1. Escala de niveles de transferencia del poder



Fuente: elaboración propia.

¹⁰ El programa de Patrimoni ciutadà d'us i gestió comunitàries es impulsado desde el año 2017 por el Ayuntamiento de Barcelona para el desarrollo territorial de los espacios comunes urbanos. Partiendo desde la consideración de "lo público" puede construirse "lo común" a partir de la promoción de nuevas formas de interacción entre la administración pública local e iniciativas ciudadanas basadas en el reconocimiento del derecho a la gestión y el uso comunitario de lo público por parte de la comunidad.

¹¹ Escala de participación. Reelaboración del modelo Arnstein, Fletcher. Art. "La partecipazione (civica e politica) è determinata dalle emozioni?" <http://www.pensierocritico.eu>

1. Control ciudadano

2. Delegación (los ciudadanos son delegados para actuar)

3. Colaboración (los ciudadanos están involucrados en la toma de decisiones)

4. Pacificación (inclusión de representantes de los ciudadanos en consejos, organismos, mesas de discusión, etc.)

5. Consulta (los ciudadanos son consultados con motivo del lanzamiento de proyectos públicos)

6. Información (los ciudadanos son informados de los objetivos y programas operativos de los proyectos públicos)

7. Decoración (los ciudadanos son “usados” para presumir la naturaleza democrática de los procesos de toma de decisiones: asambleas públicas con pseudo consultas)

8. Manipulación (los ciudadanos son manipulados con la información para implementar acciones masivas: manifestaciones, protestas, etc.)

Cómo reglamentar la colaboración entre los ciudadanos y la administración para el cuidado, regeneración y gestión compartida de los bienes comunes

La creciente iniciativa de la ciudadanía activa interesada en presentar propuestas a la administración pública para hacerse cargo de espacios e infraestructuras públicas en las ciudades plantea el desafío de construir formas de articulación que permitan la integración de la comunidad, que cada vez manifiesta mayor necesidad de participación como forma de solucionar problemas como la disminución de servicios sociales no priorizados y el deterioro de espacios, lo que contribuye al

aumento de la polarización socioespacial, el menoscabo social y la pobreza urbana.

En el marco de un proyecto multisectorial, con el soporte de diversas organizaciones del tercer sector, se construyó un reglamento que contribuyera al ordenamiento y la adaptación de la estructura municipal a estas iniciativas que surgen desde las bases sociales para hacerse cargo del desarrollo de la ciudad. Este diseño, que implica un acercamiento con la comunidad, busca ser un instrumento de ordenamiento, un marco de acción basado en las normativas vigentes y capaz de resguardar el bienestar de la comunidad activa en su afán de tomar protagonismo en el desarrollo urbano.

La colaboración entre ciudadanos y la administración se basa en los siguientes principios generales:

a. Confianza mutua

b. Publicidad y transparencia

c. Responsabilidad

d. Inclusión y apertura

e. Igualdad de oportunidades y no discriminación

f. Sostenibilidad

g. Proporcionalidad

h. Adecuación y diferenciación

i. Informalidad

j. Autonomía cívica

k. Proximidad y territorialidad

Las intervenciones de cuidado, gestión compartida y regeneración de los bienes comunes urbanos son entendidas como una manifestación concreta de participación e instrumento para el ejercicio del derecho de las personas, así como de

construcción de vínculos de comunidad, lo que les permite a los ciudadanos activos llevar a cabo intervenciones a título individual o de manera organizada, incluso informalmente. La naturaleza de las intervenciones puede variar en relación con el grado de complejidad y la duración de la colaboración. En este punto es muy importante considerar el contexto del territorio, lo que implica poner atención a sus condiciones físicas, sociales y culturales, entre otras que se crean pertinentes.

El reglamento define las disposiciones generales del pacto entre la ciudadanía y el gobierno local, identificando la finalidad, objeto y ámbito de aplicación, los principios generales y el marco de acción de los ciudadanos, así como el contenido de los acuerdos y pactos de colaboración. Considera la estipulación de las formas de apoyo y soporte de la administración, y la atribución de ventajas económicas y otras formas de apoyo, la exención y/o bonificación en materia de derechos, aportes en materiales de consumo y dispositivos de protección, la incorporación de iniciativas de formación y el marco de acción en los casos de autofinanciamiento.

A su vez, el reglamento define la necesidad de comunicación del interés general para la necesaria transparencia, así como la evaluación de las actividades de colaboración. Finaliza con la responsabilidad y vigilancia de las acciones circunscritas a los pactos de colaboración y a aquellas propias del reglamento de los bienes comunes.

Pactos de colaboración entre la administración y la ciudadanía activa

Los pactos de colaboración son acuerdos concebidos dentro del marco de los Reglamentos de los Bienes Comunes, a través de los cuales los ciudadanos y los gobiernos locales consensuan los ámbitos de las intervenciones propuestas por ambos en la búsqueda de satisfacer los intereses generales. Regulan los aspectos de la relación colaborativa, los objetivos a conseguir, las temporalidades, los modos de acción, el rol y las tareas que competen a cada una de las partes y las formas de comunicación de las acciones, entre otros elementos que pueden ser incorporados.

Formalizar el nuevo trato entre la administración pública (en este caso, representada por gobiernos locales) y la ciudadanía contribuye al acercamiento necesario y a hacer más simétricas las responsabilidades que la propia comunidad pretende asumir frente a los municipios en la protección, cuidado, regeneración y gestión de los bienes comunes. Contar con un documento marco que establece deberes, compromisos y responsabilidades por ambas partes, provee reglas claras.

El pacto se basa en la responsabilidad y la confianza recíproca, y es firmado por los ciudadanos activos y por la administración comunal. Los contenidos de los pactos están definidos por el Reglamento de los Bienes Comunes y pueden variar dependiendo de la complejidad de cada uno de los proyectos.

Una vez aprobado un pacto de colaboración sobre un determinado bien común, se define en forma colaborativa qué ha-

cer, cómo hacerlo y con qué formas de financiamiento de parte de la administración, que no delega, sino que coproduce.

“El pacto de colaboración es el instrumento con el cual las ciudadanas y los ciudadanos activos y la ciudad concuerdan todo lo que es necesario con la finalidad de la realización de las intervenciones de cuidado, gestión compartida y regeneración. El pacto se basa en la responsabilidad y la confianza recíproca y es formado por las ciudadanas y ciudadanos activos y por la ciudad”¹².

La ciudad de los bienes comunes y la colaboración (Modelo de regeneración urbana a través de la innovación social)

Ubicar la pobreza urbana y la polarización socioespacial al centro del discurso sobre regeneración urbana desarrollado por la comunidad activa resulta fundamental para construir un encuadre de acción en el cual este sector de la sociedad pueda adquirir relevancia y transformarse formalmente en un colaborador de la acción pública desde la dimensión habilitante del principio de subsidiariedad que define a la administración pública y a los gobiernos locales.

El proyecto UIA Co-City hace un llamado público desde la administración comunal a la presentación de propuestas por parte de la ciudadanía para la regeneración urbana a través de la innovación social. Este proyecto contempla lo siguiente:

a. Llamado público

b. Presentación de las propuestas

Ámbitos y tipologías generales de propuestas de colaboración:

1. Bienes materiales (calles, plazas, jardines, parques y áreas verdes, zonas escolares, edificios e infraestructuras públicas, entre otros).

El proyecto concentra su acción en esta tipología para las propuestas a considerar y los ámbitos de acción previstos son los siguientes:

- i. Edificios actualmente en desuso que necesitan intervenciones de recualificación de magnitud, intervenciones de recuperación, transformación y realización de nuevas actividades.
- ii. Edificios actualmente cubiertos por servicios públicos ofrecidos al ciudadano (por ejemplo, escuelas, bibliotecas, servicios socioasistenciales, espacios culturales, mercados, oficinas públicas y otros) que presentan una capacidad disponible de utilización y ocupación. Las áreas y locales de estos edificios se ponen a disposición para intervenciones de recuperación, gestión compartida y fruición colectiva.

¹² Pactos de colaboración. http://www.comune.torino.it/benicomuni/patti_collaborazione.

iii. Cuidado del espacio público, áreas verdes, espacios y áreas residuales con riesgos de abandono y degradación para intervenciones de cuidado, ornato, animación y fruición colectiva.

2. Bienes inmateriales (acciones de inclusión y cohesión social, educación, formación, cultura, sensibilización cívica y democrática, sostenibilidad ambiental, reutilización y convivencia, entre otros).

3. Bienes digitales (sitios, aplicaciones, redes sociales, alfabetización digital e informática, entre otros).

c. Evaluación de las propuestas

Criterios de evaluación previstos para las propuestas presentadas:

1. Repercusiones positivas sobre las condiciones socioterritoriales del barrio.
2. Capacidad de sinergia e integración con otras iniciativas, aunque de carácter no exclusivamente local.
3. Capacidad de generar oportunidades laborales o de inclusión activa.
4. Factibilidad y sostenibilidad económica y financiera.
5. Inclusión del modelo de gobernanza.
6. Innovación y capacidad de desarrollar procesos generativos sociales.
7. Replicabilidad del proyecto.

d. Fase de coproyección

Corresponde a la etapa de encuentro entre el o los sujetos proponentes y los técnicos del gobierno local para el desarrollo del proyecto de manera conjunta, con el objetivo de viabilizar las propuestas y

enmarcarlas en la normativa local y en el contexto financiero del plan. En esta fase, la admisión de los proponentes no constituye una garantía de la ejecución final de las propuestas presentadas, pues primero debe desarrollarse un pacto de colaboración que está subordinado al resultado positivo de la coproyección y a la elaboración de una propuesta final coherente con los objetivos del plan preestablecidos.

e. Suscripción del pacto de colaboración

El pacto de colaboración es el acuerdo formal en el cual se define la modalidad de realización de las intervenciones acordadas durante la fase de coproyección.

Las propuestas de colaboración que suscriben estos pactos deben referirse a actividades sin ánimo de lucro y responder a los siguientes objetivos:

1. Promover la educación hacia una ciudadanía activa con la adopción del bien público y el protagonismo de todos los componentes de la comunidad.
2. Realizar acciones de resguardo territorial y desarrollo de la comunidad.
3. Fomentar producción cultural urbana.
4. Activar procesos de inclusión social.
5. Favorecer la multiculturalidad, el diálogo, la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación.
6. Promover la sostenibilidad ambiental, la agricultura urbana y la economía circular.

7. Extender la disponibilidad de espacios y servicios para iniciativas públicas.

espacios o infraestructuras de carácter público.

f. Implementación de la propuesta

1. Trabajos de recuperación de estructuras individualizadas.
2. Acciones de apoyo a los ingresos, formación-trabajo y acompañamiento a la empresa.
3. Conclusión de los trabajos de recuperación.

g. Gestión compartida de los proyectos

h. Cierre del proyecto

PROPUESTA PRÁCTICA DE COLABORACIÓN

En el marco de la experimentación y aplicación del reglamento de colaboración entre los ciudadanos y la administración para el cuidado, la gestión compartida y la regeneración de los bienes comunes urbanos, y teniendo como instrumento principal la suscripción de pactos de colaboración entre ciudadanos y la administración pública, se realizó la intervención que se detalla a continuación.

En el barrio de Mirafiori Sud, donde se desarrolló el trabajo territorial del presente estudio, se realizó una primera etapa de presentación de doce propuestas de colaboración, que corresponden a iniciativas enviadas desde la ciudadanía a la administración con el fin de activar y gestionar

Proyecto Instituto Salvemini

La comunidad, empeñada en relanzar la institución educativa en el territorio y encontrar nuevas formas para integrar a la escuela en el tejido social, presentó un proyecto al concurso público que tuvo como objetivo dar con propuestas de colaboración a la administración comunal. El plan buscaba integrar a los docentes y a la comunidad escolar con los ciudadanos y asociaciones comunitarias del territorio, a fin de crear una sinergia del trabajo de los actores que querían oportunidades de crecimiento e integración en el propio barrio.

Se experimentó con una proyección compartida desde las bases y una sucesiva gestión colaborativa y participativa promovida, considerando la lógica de la subsidiariedad, desde el servicio público al ciudadano. Se tuvo especial consciencia de las características del territorio, frágil y marcado por privaciones socioeconómicas, a fin de poner en marcha un modelo factible y practicable, que permitiera superar las limitaciones de la comunidad incluso cuando los recursos fueran escasos o inexistentes.

Volver vivos y activos algunos de los recintos de la escuela, hoy en desuso, y ofrecer una oportunidad de acceso a los derechos culturales para los niños y niñas del barrio fueron algunos de los objetivos principales de la intervención.

La metodología utilizada para la definición de la propuesta fue la proyección compartida entre los varios sujetos proponentes, acompañados por el operador Co-City de referencia para el territorio, quien se des-

empeña en la Casa del Quartiere (Casa del Barrio).

1. Proponentes

- a. Grupo informal de profesores (no constituido como asociación)
- b. Grupo informal de padres (no constituido como asociación)
- c. Dirección Instituto G. Salvemini – Escuela Castello di Mirafiori

Partners

- a. Grupo scout TO55
- b. Comité Borgata Mirafiori
- c. Fundación de la Comunidad Mirafiori ONLUS

2. Descripción

La propuesta prevé la recuperación y recalificación de un espacio al interior de la escuela, cercano al ingreso y segregado de los lugares de uso exclusivo escolar y comunicado de manera autónoma con el exterior.

De manera inicial contempla la realización de un punto de lectura y un punto de préstamo de libros especializado en narrativa para niños entre 10 y 14 años, consecuente con el grupo de usuarios principal, que corresponde a los alumnos de la escuela, pero de todas formas abierto al público y al territorio del barrio en horario extraescolar.

El proyecto contempla la recuperación de los espacios internos del local, individualizados en el recorrido realizado en conjunto con los profesores proponentes y la dirección de la escuela. Acompañaron esta visita los arquitectos de la oficina de

edificación escolar y de la oficina de regeneración urbana de la ciudad de Turín.

Con el objetivo inicial de que los niños y niñas (internos y externos a la escuela) puedan aprovechar y activar los espacios, el “punto de lectura y préstamo” ofrecería material para lectores de 10 a 14 años, a fin de atraer a usuarios externos que pueden ser transferidos o inscritos a la escuela.

La gestión del espacio sería provista a modo de voluntariado por profesores, padres, ciudadanos activos del territorio, niños y niñas del grupo scout, ex profesores, etc.

3. Objetivos

- Aumentar la oferta de iniciativas de promoción de la lectura y de servicios bibliotecarios para el grupo entre 10 y 14 años en el barrio de Mirafiori Sud.
- Valorizar, potenciar y poner a disposición del público la biblioteca escolar de la escuela secundaria.
- Apoyar la innovación didáctica y mejorar la oferta formativa de las escuelas secundarias de Mirafiori Sud.
- Crear un espacio especialmente estructurado como lugar de lectura, aprendizaje, estudio, investigación, consulta, documentación y acceso a la información para los niños y niñas.
- Ampliar la oferta de iniciativas culturales en el barrio de Mirafiori Sud.
- Estimular la participación activa de la ciudadanía en la fruición de la cultura y de iniciativas culturales y artísticas.

- Utilizar y dar nueva vida a locales escolares en desuso o abandonados.

4. Impacto territorial

- Disponibilidad de un nuevo servicio bibliotecario público y próximo para niños y niñas.
- Ampliación de la oferta de oportunidades educativas y socioculturales para preadolescentes.
- Ampliación de los servicios y de las iniciativas culturales disponibles en el barrio.
- Experimentación de un modelo de participación activa desde las bases.
- Experimentación de un modelo de gestión compartida y colaborativa.

El proyecto presentado es considerado una propuesta “detonante”, un punto de partida que puede ayudar a completar la activación del espacio con múltiples actividades al interior de los espacios recuperados. El objetivo es, aprovechando la posibilidad de extensión del usufructo de los espacios, aumentar su uso en el arco horario extraescolar, extendiendo la idea de base de la recuperación de otros espacios anexos y la ventaja de replicabilidad de la iniciativa en otros puntos no conectados de la misma escuela o de otras en el barrio. A la vez, serviría para promover eventos compartidos de naturaleza educativa y de formación artística y cultural para el propio público de referencia. Se entiende a la escuela como elemento clave en la vida de un territorio y como un espacio cultural y social importante de la

vida de los barrios.

CONCLUSIONES

Construir lo público desde lo colectivo e incorporar la participación implica una mayor transparencia y un cambio de valores para la administración.

La innovación social puede ocurrir en la relación que se genera entre la ciudadanía activa y la administración pública a través de un instrumento marco de colaboración y corresponsabilidad sobre la ciudad y el territorio. El énfasis en el protagonismo de la comunidad de cada uno de los territorios radica en que este permite fomentar el desarrollo local y contrarrestar la pobreza y el deterioro urbano mediante el establecimiento de un sistema de economía colaborativa que permite disponer de servicios complementarios, sociales y culturales, entre otros, para la recuperación del espacio público comunitario y elevar el bienestar social y el desarrollo desde las bases ciudadanas.

Este trabajo implicó realizar una relectura del principio de subsidiariedad para enfatizar su valencia positiva como habilitante de diversos actores sociales que pueden tomar parte en el combate de las problemáticas urbanas. La finalidad fue poner la mirada no tanto sobre los problemas urbanos como sobre la potencialidad de acción y cambio.

La regeneración urbana busca dar una nueva vida a espacios e infraestructuras abandonadas, degradadas o subutilizadas que pueden dar respuesta a las necesidades de territorios empobrecidos. La ciudadanía activa puede poner en marcha

estos espacios y, a través de la innovación social, utilizarlos para solucionar el déficit de servicios y mejorar su calidad de vida e impactar más allá del territorio de referencia en el cual está inserta.

La sinergia entre la ciudadanía activa y colectivos con la necesidad de espacios para entregar aporte social (espacios degradados, abandonados o subutilizados que precarizan la ciudad) podría fomentar la colaboración entre agrupaciones o personas sin organización formal, pero comprometidas con la corresponsabilidad y cogestión de esta realidad.

Así, lo que se propone es un nuevo trato entre los ciudadanos y la administración (gobierno local), uno que logre cambiar el paradigma de la distribución del poder para cuestionar el *government*¹³ y discutir la *governance*¹⁴, promoviendo espacios de democracia, deliberación y participación.

Transferibilidad

La polarización socioespacial es un problema extendido hoy en día en muchas de nuestras ciudades, en particular en aquellas donde los servicios sociales¹⁵ locales son frágiles. Es urgente afrontar la pobreza y la exclusión social en los barrios desaventajados a través del uso de instrumentos legales y normativos innovadores, así como la creación de redes y el fomento de la participación ciudadana a través de un modelo que pueda replicarse en otras ciudades a nivel nacional y continental. En síntesis, para esto sería importante:

- Implementar reglamentos locales de colaboración entre ciudadanos y la administración para el cuidado y gestión colaborativa de los bienes comunes.
- Involucrar la participación de los ciudadanos a través de la construcción de la propia comunidad y sus entornos urbanos.
- Generar estrategias de comunicación adecuadas y reforzadas en las redes sociales.
- Poner a disposición los bienes comunes urbanos y otros recursos públicos como semilla para la emergencia de proyectos guiados por parte de la comunidad.
- Definir planes de regeneración urbana a través de la innovación social como política regular a ser implementada en otras ciudades, lo que debe ser ampliamente difundido con ayuda del gobierno regional o central.

Potencialidades

La definición de una estructura normativa innovadora tiene el desafío de establecer una nueva relación entre los ciudadanos y la administración para afrontar la responsabilidad que concierne al cuidado de los bienes públicos en un contexto de deterioro de los espacios y precarización que golpea a nuestras ciudades. Esta debe poner a disposición dichos espacios, de modo que la comunidad pueda tomar activamente la conducción y proponer proyectos que activen y compartan beneficios y servicios desde una planificación desde las bases, a fin de que toda la co-

¹³ Se entiende como *government* a la dinámica tradicional de gobierno, con direccionalidad vertical de gobernantes–gobernados.

¹⁴ Se entiende como *governance* o gobernanza a la colaboración en la gestión de espacios de la ciudad.

¹⁵ Servicios educativos complementarios, culturales, de recreación, soporte y acompañamiento social.

munidad pueda aprovecharlos.

Un soporte territorial¹⁶ contribuye de manera más próxima a la difusión, promoción y visibilidad tanto del llamado público de la administración comunal a la ciudadanía como de la activación de esta última en su generación de propuestas al gobierno local para la toma de decisiones relacionadas con los espacios y sus ideas sobre estos. Así, se logra un puente de proximidad entre ciudadanía activa, grupos del territorio y la administración pública.

La presentación de ámbitos de acción y financiamiento definidos y claros promueve la activación de pactos de colaboración.

Se considera un triunfo la amplia y favorable respuesta de la comunidad al llamado de la administración a presentar propuestas orientadas a desarrollar soluciones conjuntas frente a la situación de los bienes comunes urbanos degradados, así como a ofrecer herramientas (como servicios y acceso a servicios no cubiertos) a la comunidad.

Limitaciones

La rigidez y la escasa y/o limitada coordinación entre actores involucrados en la evaluación, sobre todo cuando tienen participación en las sucesivas acciones de las propuestas, tienen como consecuencia la aparición de incertidumbres e insuficiente fluidez en las respuestas y en los resultados de los procesos en curso. Esto

se suma al amplio número de propuestas presentadas por los ciudadanos activos, actores y asociaciones del territorio, que complican la capacidad de respuesta en la evaluación por parte del gobierno local, retrasando los tiempos de ejecución de estos proyectos y generando frustración y malestar ciudadano.

Una forma de solucionar lo anterior sería ampliar la cobertura territorial de las propuestas en algunos ámbitos específicos, a fin de que los ciudadanos tengan la libertad de presentar proyectos para los lugares que estimen necesarios. Esto dejaría de lado la orientación técnica a las intervenciones que se realizan desde el inicio de la presentación y diseño de las propuestas. Desde el pilotaje y como parte del aprendizaje, se sugiere no focalizar en demasía la implementación, a fin de no desencantar la activación de la comunidad en la puesta en marcha de los proyectos.

Una limitación que puede ser transformada en un riesgo de desencanto e insatisfacción de la comunidad es el no cumplimiento de los plazos y vencimientos previstos, lo que sumado a respuestas tardías puede generar desconfianza en los diferentes actores involucrados en la proyección del desarrollo de los pactos y nuevas propuestas, más allá de programas puntuales que puedan estar ejecutándose correctamente y la futura evolución y perfeccionamiento del reglamento de los bienes comunes urbanos.

¹⁶ Se entiende como soporte territorial a organizaciones presentes en las áreas de acción de las iniciativas, con funciones de asesoría técnica, acompañamiento y vinculación con la administración, entre otros. Activadores sociales del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- **Arnstein, S. R. (1969).** "A Ladder Of Citizen Participation". In: Journal of the American Planning Association, 35: 4, pp: 216 – 224.
- **Duran i Prado Pérez, Torra.** Comuns urbans, patrimoni ciutadà; Direcció de democràcia activa y descentralització. Ayuntamiento de Barcelona, 2016
- **Gehl, Jan.** Ciudades para le gente (versión italiana). Ed. Politecnica, Rimini, 2017.
- **Iaione, Christian.** La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni. LabGov.city, 2015.
- **Loo, Martín.** La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile; Revista de derecho PUCV; Valparaíso, 2009.
- **Moulaert et al.** The international handbook on social innovation, collective action, social learning and transdisciplinary research. Edward Elgar, UK, 2013.
- **Ortúzar, Pablo.** El principio de subsidiariedad, 4 claves para el debate, p. 8 <http://www.ieschile.cl>
- **Ostanel, Elena.** Spazi fuori dal comune; rigenerare, includere, innovare. Ed. FrancoAngeli, Milano, 2017.
- **Ostrom, Elinor.** El gobierno de los bienes comunes. Fondo de Cultura Económica, México, 2015.



EL ROL DE LA COMUNIDAD EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. EL CASO DEL COMITÉ OPERATIVO DE EMERGENCIAS DE LA MUNICIPALIDAD DE COPIAPÓ, REGIÓN DE ATACAMA

Susan Silva Fernández¹, Universidad Alberto Hurtado

RESUMEN

Los aluviones de los años 2015 y 2017 ocurridos en la comuna de Copiapó, región de Atacama, causaron importantes repercusiones en la comunidad y el territorio. Dichos desastres sicionaturales visibilizaron una crítica conjugación de factores de riesgo que desembocaron en estos fatídicos episodios. La crisis que produjeron llevó a repensar la forma en que se ha venido abordando la gestión y reducción del riesgo local.

En este contexto, la presente investigación se suma a una serie de estudios desarrollados en la comuna que han buscado ser un aporte teórico/práctico en esta materia. El análisis que aquí se entrega revela los significados construidos por los miembros del Comité Operativo de Emergencias de la Municipalidad de Copiapó respecto al rol de la comunidad en la gestión del riesgo de desastres. Así, se intenta desentrañar las percepciones que estos funcionarios públicos construyen sobre el perfil de la comunidad copiapina, el entorno siniestrado y el vínculo que la institucionalidad pública establece con sus habitantes desde los ejercicios de gobernabilidad y gobernanza del riesgo.

Palabras clave: desastre, riesgo, gestión del riesgo de desastres, gobernabilidad, gobernanza, estructura de oportunidades.

¹ Socióloga, magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio. Artículo basado en la tesis "Rol de la comunidad en la gestión del riesgo de desastres desde la mirada de los funcionarios públicos municipales. Estudio de caso sobre el Comité Operativo de Emergencias Municipal de Copiapó, región de Atacama", aprobada en 2018. Esta investigación contó con el apoyo, como profesora guía, de Natalia Hernández Mary.

INTRODUCCIÓN

Como es sabido, Chile es un país altamente susceptible a la ocurrencia de desastres sicionaturales. Una serie de rasgos geomorfológicos en su territorio se convierten en amenazas de gran importancia, entre las que se cuentan la ubicación de sus placas tectónicas, la amplitud de su territorio costero, la prominente Cordillera de los Andes, el vulcanismo y la acción glaciaria, que han hecho que la historia del país esté marcada por innumerables eventos desastrosos. Si a ello sumamos los niveles de exposición que aumentan la vulnerabilidad de las comunidades —sobre todo de aquellas más empobrecidas— se obtiene como resultado un contexto nacional tremendamente riesgoso, con variados tipos de amenazas y una gran probabilidad de afectación negativa.

Frente a esta configuración, el desarrollo de capacidades individuales, comunitarias e institucionales se vuelve fundamental para un abordaje más eficaz del riesgo de desastres, pues podría aportar a la disminución de este y de los niveles de afectación frente al desarrollo de las amenazas. En este sentido, ha habido una evolución positiva en materia de capacidades institucionales y comunitarias, sin embargo, estas han estado concentradas primordialmente en el manejo de las emergencias y no en la gestión del riesgo de desastres (GRD) como tal, lo que ha hecho que las estrategias desarrolladas hasta ahora hayan sido movilizadas desde una lógica reactiva por sobre una preventiva.

Gobernabilidad del riesgo en Chile

La mantención de una lógica reactiva se explica por el modelo de gobernabilidad del riesgo que ha regido los mecanismos, procesos e instituciones en torno al manejo, gestión y reducción de los riesgos a nivel nacional y local. Dicho modelo ha tenido importantes transformaciones que han marcado el accionar del Estado en este tema, a la vez que ha incidido en la construcción de una cultura nacional que, como ya se ha planteado, por años ha estado centrada casi exclusivamente en el manejo reactivo de las emergencias.

Las disposiciones legales que estructuran este modelo de gobernabilidad se han configurado a través de acuerdos internacionales como el Marco de Acción de Hyogo y el Marco de Sendai, y mediante las transformaciones propias del contexto sociopolítico del país. En esa línea, uno de sus principales ejes rectores es la Constitución Política de 1980, que en su artículo 1º, inciso quinto, señala que “es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta (...)” (Gobierno de Chile, 2002, p. 6).

Asimismo, a nivel municipal, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, en su artículo 4º, dispone que:

“Los municipios, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas, entre otras cosas, con la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes” (AMUCH, 2017, p. 5).

Otra regulación legal que marca el devenir de este modelo de gobernabilidad es la Ley N°16.282, creada en 1965 y aprobada en 1977, que fija una serie de disposiciones en caso de sismos o catástrofes, y asigna al Ministerio del Interior y Seguridad Pública la labor de planificar y coordinar las actividades necesarias para abordar estos eventos. Con ello, la ley dispone la creación de un Comité Comunal de Emergencia² integrado por una serie de actores vinculados a la temática a nivel comunal (Ibíd). Además, en 1974 se sumó el Decreto de Ley N°369, gracias al cual se creó la Oficina Nacional de Emergencias, y en el año 2002 se creó el Plan Nacional de Protección Civil y Emergencias, que por primera vez logró aunar una serie de disposiciones normativas que hasta esa fecha se habían abordado de manera parcelada.

La adscripción al Marco de Acción de Hyogo en el año 2005 y las repercusiones del terremoto y tsunami del año 2010 generaron un punto de inflexión que de una forma u otra llevó a una transformación del paradigma imperante, pues la mirada se trasladó desde la protección civil en caso de emergencias hacia la gestión y reducción del riesgo de desastres. Este cambio comenzó a concretarse con la creación

de la Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo en el año 2012 y de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en 2014, a lo que se sumó la ratificación de los acuerdos internacionales con la adscripción al Marco de Sendai (2015-2030).

El rol de la comunidad desde los marcos normativos institucionales

El cambio en la manera de entender los desastres y, a su vez, la forma de abordar la GRD en Chile, han ido transformando la noción del rol que la comunidad puede cumplir en esta materia. Con ello se ha logrado transitar desde una noción de comunidad pasiva que debe ser asistida por los organismos del Estado hacia un ideal de comunidad activa, capaz de complementar la acción pública en el abordaje de la gestión y reducción del riesgo.

En este contexto, el Sistema Nacional de Protección Civil sería el mandatado a asumir “las responsabilidades tanto políticas, legales, científicas, técnicas como operativas (...) en cada una de las etapas del ciclo del manejo del riesgo” (ONEMI, sin fecha, p. 7). Es así como la protección civil es asumida desde un sistema integrado por autoridades, servicios públicos y priva-

² Este organismo estaría integrado por un subdelegado, el alcalde, el jefe de la unidad de Carabineros, el jefe de la unidad del Servicio Nacional de Salud de la localidad, representantes de la Cruz Roja, el Cuerpo de Bomberos de la comuna y un representante de la Dirección de Asistencia Social si existiere esta oficina en la comuna, a los que se sumarían otros organismos comunales.

dos, actores de la ciencia y la tecnología, y, finalmente, la comunidad organizada, a la que se asocian ciertos roles y funciones. En este caso, el rol de la comunidad corresponde a una “participación global, integración directa y compromiso de autoprotección a partir de la acción colectiva” (ONEMI, sin fecha, p. 23).

Con la creación de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el año 2014 comienza a delimitarse con mayor claridad el rol de la comunidad en este proceso. Allí se pone de relieve la necesidad de avanzar hacia mayores grados de integración y participación, ya que se concibe a las comunidades “no sólo como meras víctimas de emergencias y/o desastres, sino también como sujetos responsables para ayudar a enfrentar los riesgos” (ONEMI, 2016, p. 39). Desde esta perspectiva, dicha Política Nacional pone énfasis en el desarrollo de las capacidades de autoprotección y autogestión individual y colectiva, así como en el fortalecimiento de la institucionalidad en torno a respuestas más sinérgicas ante emergencias y desastres, lo que implica, entre otras cosas, la definición de roles y ámbitos de acción en la GRD.

Sin embargo, existe una brecha entre este ideal de acción que se busca propiciar en los marcos normativos descritos y la aplicación de los mismos en el espacio local, ya que esto último está mayormente determinado por el tipo de gobernanza del riesgo que adoptan los gobiernos regionales, provinciales y, principalmente, comunales. Es decir, en aquellos municipios donde se ejerce una gobernanza que promueve la participación vinculante de la comunidad, la GRD ha sido abordada desde una lógica preventiva centrada en

la acción comunitaria. Por el contrario, en los municipios con un tipo de gobernanza más directiva, la GRD adopta tintes más reactivos frente a emergencias, y como consecuencia se establecen vínculos de asistencia con la comunidad.

La configuración del riesgo en Copiapó

En el año 2015 se creó en Chile el Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con el fin de implementar la Política Nacional de una manera articulada y a través de acciones estratégicas que permitieran la obtención de logros en el corto, mediano y largo plazo. Así, se establecieron 25 objetivos estratégicos y una serie de metas que debían ser cumplidas por el Estado desde el plano nacional, regional y local.

En este contexto de incipiente implementación del Plan Estratégico, la región de Atacama y, en específico, la comuna de Copiapó, cobraron principal relevancia en esta materia, dado que entre los años 2015 y 2017 fueron azotadas por una serie de eventos hidrometeorológicos que desembocaron en desastres socionaturales de gran envergadura. La amplitud de la catástrofe del año 2015 llevó a activar todo el Sistema de Protección Civil del Estado, inicialmente a partir de los sistemas de alerta y evacuación; luego, por la articulación de recursos que permitieron resguardar a una parte de la población; y, a medida que avanzaba el desastre, la disposición de satisfactores en la fase de emergencia y posterior reconstrucción. El reporte de daños dio cuenta de un total de 31 personas fallecidas, 16 desaparecidas y 16.588 damnificadas (ONEMI, 2015-2017).

En respuesta al desastre, las comunidades afectadas desplegaron diversas estrategias en pos de la satisfacción de sus necesidades y la restitución de sus funcionamiento sociales. Entre ellas se encontraban estrategias (i) individual-familiares (atomizadas), (ii) colectivas forzadas y (iii) colectivas autodeterminadas (FSP, 2016, p. 71). Estas se diferencian según el grado de asociatividad que implican, la disposición, control y uso de los satisfactores, y su desenlace. La valoración que la comunidad hizo de sus propias estrategias fue especialmente positiva, ya que destacaron lo oportuno de su desarrollo y su relevancia en términos subjetivos y relacionales, lo que les permitió sobrellevar de mejor forma las diferentes etapas del desastre. La relevancia que estas estrategias tuvieron en la restitución de los fun-

cionamientos sociales pone en el centro el rol y la incorporación de la comunidad en este proceso.

Los efectos que el desastre produjo en el territorio y en sus habitantes generaron una serie de debates en torno a la conjugación de factores que incidían en el riesgo de desastres a nivel comunal, así como discusiones en torno al quehacer institucional frente a estos eventos catastróficos. En este sentido, el perfil del desastre en la comuna es objetivado a partir de la fórmula definida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que considera una ecuación construida a partir de la suma de las amenazas y la vulnerabilidad existente, dividida en las capacidades locales (PNUD, 2014, p. 5), tal como se muestra a continuación:

Figura 1. Fórmula de configuración del riesgo

$$\text{RIESGO} = \frac{\text{Amenaza (natural o antrópica)} + \text{Vulnerabilidad}}{\text{Capacidades (individuales, comunitarias e institucionales)}}$$

Fuente: elaboración propia a partir de la definición establecida por el PNUD.

En el caso de Copiapó, es posible identificar cada uno de los elementos de esta fórmula y, por ende, hacer visible la manera en que se está configurando el riesgo de desastres a nivel comunal. En esa línea, la panorámica general que se obtiene de dicho ejercicio es, por una parte, la ocurrencia de un conjunto de amenazas naturales (de tipo hidrometeorológicas y geológicas) y, por otra parte, antrópicas

(de tipo tecnológicas), que están interactuando con una estructura de vulnerabilidad expresada principalmente en vulnerabilidades económicas y habitacionales, las que son abordadas desde un cúmulo de capacidades individuales, comunitarias e institucionales escasamente desarrolladas en materia de gestión y reducción de riesgos.

Figura 2. Configuración del riesgo a nivel comunal



Fuente: elaboración propia a partir de la definición establecida por el PNUD.

En síntesis, lo anterior evidencia un contexto comunal con altos niveles de riesgo, que en los últimos años ha generado repercusiones nefastas para los habitantes de Copiapó y de la región en general. Desde ahí surge con mayor fuerza la necesidad de avanzar hacia un abordaje efectivo de los riesgos locales, que considere una gobernanza del riesgo que ponga énfasis no solo en el manejo de los desastres, sino también en la reducción de los riesgos, lo que, como se ha visto, implica una participación efectiva de la comunidad.

Desde esta perspectiva, la investigación buscó dar respuesta a la pregunta sobre el rol que los integrantes del Comité Operativo de Emergencias de la Municipalidad de Copiapó le asignan a la comunidad en la gestión y reducción del riesgo de desastres a nivel comunal, visión que fue evaluada a partir de las representaciones y valoraciones asociadas a los activos, a la vulnerabilidad y a la estructura de oportunidades (AVEO).

MÉTODO

La investigación adoptó el carácter de estudio de caso y fue estructurada desde un paradigma constructivista y con enfoque cualitativo. Respecto a la muestra, al centrar el estudio en el Comité Operativo de Emergencias (COE) de la Municipalidad de Copiapó, el muestreo fue intencional, ya que los participantes estaban previamente establecidos. Pese a ello, se construyeron criterios de selección basados en (i) representatividad discursiva (según el nivel jerárquico que se establece al interior del COE); (ii) representatividad territorial (entendida como el nivel de vínculo que se establece con la comunidad); y (iii) representatividad funcional (según una caracterización individual respecto a la edad del funcionario, el tiempo que lleva en el cargo y su nivel de participación al interior del COE). Así, la muestra consideró a representantes que encabezaban el COE, directores/as de servicio y representantes del equipo territorial

de los departamentos de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA) y la Dirección de Desarrollo Comunitario (DI-DECO) que participaron activamente del COE municipal de Copiapó y cumplieron alguna función en los últimos desastres ocurridos en la comuna. Como técnica de recopilación de información se utilizó la entrevista semiestructurada y el análisis de los datos fue hecho como una codificación temática a partir del enfoque AVEO³.

RESULTADOS Y HALLAZGOS

El perfil del desastre comunal: una historia que se repite

Uno de los principales resultados de la investigación corresponde a la construcción que los funcionarios municipales del COE de Copiapó hacen del perfil del desastre. Esto, ya que se logran identificar los significados que dichos trabajadores otorgan a la configuración del riesgo en el territorio y cómo esto determina el rol histórico que la comunidad copiapina ha tenido en esta materia.

Los entrevistados construyeron un conjunto de representaciones del desastre, fruto de su propia experiencia personal y reforzadas desde sus especificidades técnicas y los roles que desempeñan al interior del municipio. Para ellos, el desastre se relaciona con aquellos factores que lo

desencadenan, el nivel de afectación que involucra y la incapacidad operativa para resistir sus efectos. De esta forma, lo definen transversalmente como un evento que genera alteración y pérdidas en diversas dimensiones, a nivel objetivo o material, expresado en la pérdida de vidas humanas y el daño a la infraestructura; y también a nivel subjetivo, a partir de los efectos negativos que produce emocional y psicológicamente a quienes sufren los daños. Así, el desastre se diferencia de un evento tradicional (como lluvias o sismos de menor intensidad) precisamente por el nivel de daño que causa en las comunidades, pero, a su vez, por la incapacidad operativa para resistir los efectos de dicho evento desastroso.

De igual forma, los funcionarios identifican elementos naturales y sociales como factores gatillantes de un desastre, y le otorgan principal importancia a aquellos vinculados con acciones antrópicas, como el ordenamiento territorial y ciertas decisiones tomadas sobre el espacio público. Esto último resulta fundamental en el análisis, ya que todos los entrevistados —con mayor o menor grado de profundización— relevan las condiciones de vulnerabilidad que entran en juego y el escaso desarrollo de las capacidades institucionales locales en la GRD.

En este ejercicio, los integrantes del COE dan cuenta de que la ocurrencia de desas-

³ El enfoque AVEO, creado por el teórico Rubén Kaztman y acuñado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), constituye un marco de referencia construido para la profundización en el análisis de la pobreza y el mejoramiento de políticas y programas sociales a fin de que sean más eficaces. La riqueza conceptual de este enfoque permite utilizarlo para un análisis más robusto sobre el rol de la comunidad en la gestión del riesgo de desastres, identificando cómo esta es capaz de articular sus recursos con las oportunidades en diversas situaciones de crisis.

tres en la región no es cosa nueva, y destacan aquellos vinculados a aluviones (1997, 2015 y 2017) y terremotos (1922, 1978, 1984 y 2002), fenómenos distintos de las amenazas naturales y antrópicas que los funcionarios identifican. Esto evidencia un grado de claridad y manejo de la información respecto a la diferencia entre lo que teóricamente se concibe como una amenaza y aquellos factores vinculados a la vulnerabilidad de las comunidades.

Las principales amenazas naturales que identifican son temblores, terremotos, lluvias de tipo altiplánicas, temperaturas extremas e incendios. Pese a que la comuna cuenta con un vasto territorio costero, no se hace alusión alguna a amenazas como tsunamis o marejadas. Es relevante que sus conocimientos técnicos les permiten tener claridad sobre los grados de exposición de los diversos sectores de la comuna, los que son asociados a ciertos tipos de amenazas. En ese sentido, frente a las amenazas geológicas, los sectores de la comuna más expuestos son aquellos con construcción de casas de adobe, quebradas, tomas de terreno (sectores “altos”) y sectores cercanos a depósitos de relaves. Por su parte, frente a las amenazas hidrometeorológicas, los sectores más expuestos son aquellos que aún no cuentan con medidas de mitigación, y, de manera transversal, las comunidades más

expuestas son aquellas que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.

En relación a las amenazas antrópicas, destacan las tecnológicas, vinculadas a la contaminación del territorio y asociadas a la presencia de la industria minera. Se refieren a este tipo de amenaza como una “silenciosa” debido a que se construye como parte de una nefasta característica comunal, lo que genera cierta invisibilización del nivel de riesgo que podría representar, como la posibilidad de li-cuefacción de los relaves cercanos a emplazamientos urbanos; los periodos de emergencias químicas producidas por la fundición de cobre Hernán Videla Lira; y, por último, la contaminación por plomo en territorios donde están ubicados algunos establecimientos educacionales.

Con esto a la base, todos los entrevistados concuerdan en que a pesar de que los desastres han ocurrido repetidamente en este territorio, existe una escasa interiorización del riesgo en la comuna, lo que ha imposibilitado una modificación profunda tanto de la institucionalidad local como de las acciones desplegadas por las comunidades en torno a la GRD, lo que ha traído como consecuencia que la historia de los desastres, al menos en este territorio, se repita una y otra vez.

“Eventos de este tipo son por montones que se han repetido en la historia, pero los hemos dejado de tener presente y por eso nos ha pasado lo que nos ha pasado”
(asesor urbanista SECPLA, Municipalidad de Copiapó).

“Nunca le tomé el peso porque no llueve nunca, no llovía nunca. Entonces cuando llueve, ahí le tomamos el peso de tener un plan maestro, por decirlo así, porque uno ya sabe dónde va a dar el agua, cómo se junta, de dónde viene, dónde sube, dónde baja” **(director de DIDECO, Municipalidad de Copiapó).**

Para los miembros del COE, la siniestralidad comunal está determinada tanto por los modelos de desarrollo como por decisiones históricas de asentamiento y, en gran medida, por dinámicas institucionales poco eficientes. Respecto a esto último, argumentan que en la comuna la institucionalidad pública ha tomado una serie de decisiones que no han considerado las amenazas y las vulnerabilidades a las que están expuestas las comunidades cuando se introducen modificaciones en el espacio público. Este factor se conoce

como el siniestro de las decisiones públicas (FSP, 2017), ya que estas representan, en sí mismas, alteraciones con consecuencias nefastas para las condiciones de vida de los habitantes. Los propios funcionarios municipales plantean que este tipo de decisiones han sido influenciadas por intereses particulares (ligados a proyectos económicos) que han implicado la transformación del espacio público y, con ello, el aumento del nivel de riesgo de desastres en determinados sectores de la comuna.

“La creación del mall, por lo menos en Copiapó, provoca la angostura del río y es cosa de verlo, el río en ciertas partes tiene un cierto ancho que es su cauce natural, y en el sector del mall está bastante intervenido”

(director DIDECO, Municipalidad de Copiapó).

“Porque en los años 39, 40, hubo una seguidilla de aluviones que inundaron Copiapó de la misma forma, con depositación⁴ de lodos y arena, limo, de distintos materiales, pero en ese tiempo no se tenía la capacidad para sacar todo ese barro. Entonces, producto de esos eventos, vino la pavimentación de Copiapó, entonces pavimentaron arriba del lodo, pavimentaron las calzadas y las veredas sobre el barro. Por eso las casas quedaron bajo ese nivel”

(asesor urbanista SECPLA, Municipalidad de Copiapó).

Por último, se menciona a la pobreza y la exclusión social como factores estructurales que también han incidido en el aumento de los riesgos a nivel local. En ese ámbito, destaca cómo, por ejemplo, la estructura de oportunidades⁵ no ha logrado

otorgar soluciones habitacionales definitivas (como las viviendas sociales), lo que ha incidido en que las familias copiapinas adopten como estrategia adaptativa la toma de terreno ilegal en sectores con altos grados de exposición a riesgos y de-

⁴ (Sic) depósito.

⁵ Desde la perspectiva del enfoque AVEO, “las oportunidades son probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos (...) asimismo, el término estructura hace alusión a las rutas al bienestar, están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades”. De esta forma, las oportunidades pueden ser dispuestas desde el mercado, el Estado o la sociedad civil, y existen diversas vías de acceso para llegar a ellas (Katzman, 1999, p. 8).

sastres siconaturales. En consecuencia, la distribución desigual de las oportunidades a nivel comunal ha repercutido de

manera negativa en los grados de exposición y vulnerabilidad de sus habitantes.

“(...) lo primero, el aumento de la población, porque si uno lo compara con el año 97, cayó más agua en cantidad que en mayo 2017, pero los daños fueron menores porque el río no estaba intervenido, no existía la cantidad de tomas de terreno ilegales que existen ahora (...) Primero, el aumento demográfico, Copiapó ha sufrido un aumento demográfico considerable, eh... el aumento, a ver, por decirlo, la escasez de vivienda social hace que aumente la toma de terreno ilegal, que tampoco se hace con los mejores estándares de calidad”

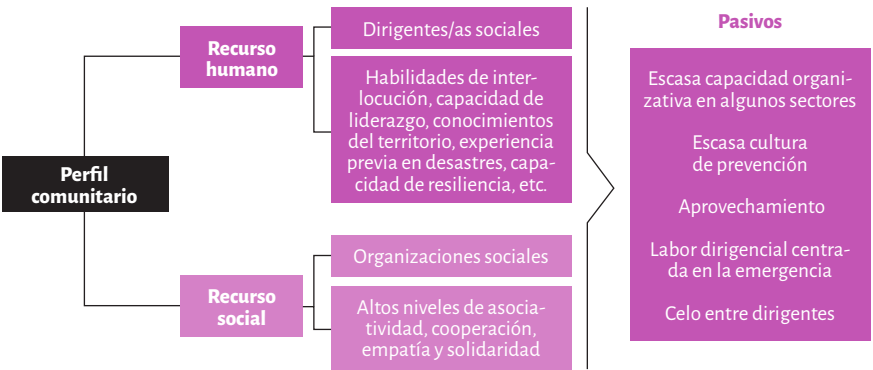
(director DIDECO, Municipalidad de Copiapó).

La comunidad copiapina, sus pasivos y potencialidades

Con el fin de facilitar la comprensión del rol asignado a la comunidad en torno a la GRD, se buscó objetivarla como un actor social o un sujeto colectivo que debe ser comprendido desde sus propias potencialidades, sus vulnerabilidades y la forma en que se relaciona con la estructura de oportunidades en el territorio. El rol que se le asigna a la comunidad depende en gran medida de los propios significados construidos en torno a este sujeto colectivo. Aquellas capacidades, habilidades

y conocimientos, tanto grupales como individuales, son las principales características que determinarán, según las apreciaciones de los miembros del COE, el rol comunitario en las distintas fases del manejo del riesgo. En este sentido, el perfil de la comunidad copiapina está configurado a partir de dos grandes tipos de recursos —humanos y sociales—, y de manera transversal a ambos se identifica un conjunto de pasivos propios de esta comunidad que dificultan o entorpecen la gestión local del riesgo, tal como se grafica a continuación:

Figura 3. Perfil de la comunidad



Fuente: elaboración propia.

Recurso humano

El principal recurso que los entrevistados identifican son los y las dirigentes/as sociales, a quienes reconocen como un activo en sí mismos. En este sentido, la idea transversal que se configura es que el/la dirigente/a, en tanto actor social, es un recurso que ya ha sido movilizado y que se diferencia de aquellos sujetos que cumplen la función de presidir sus organizaciones sociales pero que no necesariamente son capaces de dirigir o liderar grupos o procesos.

Además, se reconoce otro conjunto de características, habilidades y conocimientos propios de estos/as dirigentes/as, que, a su vez, son concebidos como recursos humanos de manera independiente, tales como habilidades de interlocución, capacidad de liderazgo, conocimientos del territorio, experiencias previas en desastres, capacidad de resiliencia, capacidad de coordinación, conocimiento de las rutas de acceso a la estructura de oportunidades y, principalmente, sentido de trabajo social. De esta forma, el perfil del/la dirigente/a que ha logrado movilizar sus propios recursos habla de un/a dirigente/a

empoderado/a que se transforma en actor clave para la GRD en el territorio.

Los/as dirigentes/as sociales son entendidos como facilitadores/as e intermedidores/as entre la comunidad y la institucionalidad pública. Debido a esto, las características ya mencionadas son elementos centrales para la definición del rol que los/as dirigentes/as cumplen dentro de la comunidad y, a su vez, dentro de la propia GRD. El principal rol asignado por estos miembros del COE municipal a los/as dirigentes/as sociales es el de facilitadores/as de la información del territorio, es decir, se espera que logren canalizar las necesidades de su comunidad durante la fase de emergencia de un desastre y que, a su vez, ayuden a transmitir las demandas de sus vecinos durante la fase de reconstrucción e incluso durante la fase de prevención de un desastre. De igual forma, se espera un actuar demandante y proactivo, a través del que sean capaces de visibilizar a sus comunidades sin la necesidad de solicitarles dicha función. En general, el rol que se espera está directamente teñido por la propia experiencia que estos funcionarios públicos han tenido en su relación con ellos/as.

“Depende mucho de los líderes positivos, se nota que cuando hay líderes positivos reúne más gente y coordinan, y hay bastante más cooperación entre ellos (...) los dirigentes se hacen responsable, van directo –¿quién tiene más damnificados o menos damnificados?–, lo levantan de inmediato (...) el primer instante, las primeras horas, el dirigente dice ‘tengo tres, cuatro personas siniestradas’, y nosotros damos fe a esos dirigentes, y es una posición que nosotros debemos dar fe, por algo fueron elegidos y confiamos en ellos (...) de todos los dirigentes vecinales, que es una cosa de voluntad, de mucho tiempo metidos ahí, ya eso es un potencial que muchas veces no le damos el valor agregado”
(delegado territorial Paipote, DIDECO, Municipalidad de Copiapó).

Por último, pese a la valoración discursiva que los funcionarios municipales hacen de los/as dirigentes/as sociales, reconocen que en la práctica existe un escaso aprovechamiento de este recurso humano en el quehacer municipal, así como una insuficiente puesta en valor del rol que estos cumplen y el aporte que implican para la gestión municipal.

Recurso social

En este caso, los entrevistados hacen referencia directa a las organizaciones, principalmente las juntas de vecinos, como un recurso social que en algunos sectores de la comuna ha sido movilizado y se encuentra activado, y en otros se proyecta como uno susceptible de ser movilizado. En este caso, la organización como recurso se vincula directamente con el recurso humano de los/as dirigentes/as sociales. Pese a ello, en los sectores donde los entrevistados distinguen ciertos grados de movilización del recurso organizacional, se extrapola el rol del dirigente social al que cumple la organización en conjunto.

Desde la perspectiva de los funcionarios públicos que fueron entrevistados, las organizaciones sociales de la comuna se movilizaron en torno al riesgo solo una vez que se desencadenó el desastre del año 2015. En este sentido, se considera que la actitud de las organizaciones es más bien reactiva, dado que, según los entrevistados, estas no habrían desarrollado acciones preventivas antes de la emergencia y más bien se organizaron una vez que se desencadenó el desastre. Los funcionarios municipales plantean que dicha actitud viene a dar cuenta de una relación de tipo asistencial que las organizacio-

nes sociales establecen tanto con el municipio como con los vecinos que se ven beneficiados por estas. Aun cuando no se profundiza en los factores que inciden en esta relación se asume que tanto las organizaciones sociales (principalmente las territoriales) como el municipio no habrían internalizado la noción del riesgo en su estilo de funcionamiento ni mucho menos adoptado una actitud preventiva frente al mismo. Esto explicaría la poca preparación que existía en el momento de los aluviones.

Sin embargo, todos los entrevistados consideran que este recurso se transforma en activo con los aluviones de mayo del 2017, ya que durante el segundo desastre, la comunidad, agrupada en ciertas juntas de vecinos, mostró una capacidad organizativa apenas fue declarada la emergencia. Es decir, se visibiliza una comunidad más empoderada, que demuestra mayores niveles de asociatividad y cooperación, junto a una destacada capacidad de empatía y solidaridad con quienes también han sido afectados por los desastres. Por lo tanto, a la organización social se le asigna un rol en la GRD dado que facilita el quehacer institucional, especialmente del municipio. A su vez, aquellos territorios que están mayormente organizados logran acceder de mejor forma a las oportunidades que están disponibles en esta materia, ya que hacen más expedita la entrega de la ayuda durante la fase de emergencia de un desastre.

Tal como las juntas de vecinos, los comités de vivienda son otro tipo de organización clave, sobre todo en aquellos lugares donde existen tomas de terreno, debido a que en esas circunstancias suelen ser la

única forma de organización validada por la estructura de oportunidades. En este caso, los comités de vivienda también cumplen una función de canalizadores de

la ayuda entregada por el municipio, y, a su vez, logran facilitar el acceso a ciertas oportunidades durante la fase de reconstrucción.

“Lo primero, lo primero, es la organización. Yo creo que en el 2015 la comunidad no estaba organizada, se organizó en la marcha, en el efecto. Una vez que se produce el evento climático, la comunidad no se vio organizada y se comienza a organizar. Los dos eventos no son comparables porque en el del 2015 es tremendo y el de ahora es grande. La diferencia de mayo 2017 es que existía, no sé si una cultura, pero sí existía más organización, sí existía más organización (...) post 2015 es la organización, ya la gente se empezó a organizar, se empezó a empoderar, nos empezó a exigir ‘que necesitamos esto, que necesitamos esto’, cosa que antes era si había, había, si no, no había. Entonces nosotros empezamos a funcionar de acuerdo a la demanda de la junta de vecinos, no a lo que nosotros teníamos para entregar” (director DIDECO, Municipalidad de Copiapó).

Finalmente, se infiere que una de las consecuencias que dejó la recurrencia de desastres en el territorio fue precisamente el fortalecimiento del tejido asociativo y, a su vez, el desarrollo de las organizaciones sociales y un empoderamiento parcial de la comunidad organizada, lo que se percibe como un recurso social primordial para el buen quehacer municipal.

Pasivos

En relación con las características propias de la comunidad que según los entrevistados pudiesen entorpecer la GRD a nivel local, se identifican dos grupos de pasivos: aquellos asociados a los/as dirigentes/as sociales y los asociados a la comunidad en su conjunto. En relación a estos últimos, se hace referencia a aquellos territorios que no se encuentran organizados o que no cuentan con un dirigente social que los lidere. En este sentido, la escasa capacidad organizativa de ciertos sectores de la comuna complica el quehacer del municipio frente a una emergencia, ya que

visto desde una lógica primordialmente asistencial, dificulta la entrega de ayuda.

A esto se suma la escasa cultura de prevención, reflejada en ciertas acciones de riesgo en torno a la propia preparación de las viviendas, por ejemplo, en caso de lluvias. Por último, se reconoce como pasivo el aprovechamiento de algunos sujetos que solicitan ayuda en alimentos y vestuario cuando —a juicio de los entrevistados— no han sido afectados directamente por el desastre. Esta acción se convierte en un pasivo en la medida en que genera conflicto al interior de la comunidad que demanda un filtro mayor en la entrega de beneficios.

“Uno ya capta, ubicamos muy bien a la gente de su territorio, y por un plástico o por un colchón no vamos a hacer mala leche delante de toda la gente que está presionando ahí. Sabemos que mucho no es cierto, pero no tenemos capacidad para ir a evaluar en el momento, ipso facto, podemos ir dos o tres días después, pero ya pasó la emergencia (...) Mucha gente aquí en Copiapó... nadie limpia canaletas, esa debiese ser una cultura, que la gente tiene que limpiar canaleta”
(delegado territorial Paipote, DIDECO, Municipalidad de Copiapó).

En el caso de los pasivos vinculados a los/as dirigentes/as sociales, se identifican dos características principales que entorpecen la gestión local del riesgo. Una de ellas corresponde a una labor dirigencial centrada en lo mediático de la emergencia, lo que muchas veces provoca que el/la dirigente/a realice su función solo durante un tiempo reducido y no tenga sos-

tenibilidad a largo plazo. Otra característica que se interpreta como negativa son los celos que algunos dirigentes sociales muestran frente al trabajo de sus compañeros/as, lo que en varias oportunidades genera conflictos entre dirigentes/as y a su vez dificulta las acciones colectivas y sinérgicas a nivel de los distintos sectores comunales.

“(...) pero cuando los líderes son más mediáticos, ya la cosa no funciona ahí. Entonces hay sectores que tienen mayor cohesión, mediano a largo plazo, pero hay otros que por requerimiento del momento, actúan, pero después se cansan de los trámites que hay que hacer, porque somos un país lleno de la burocracia (...) un elemento que (hay que) trabajar es que hay que educarlos mucho a los dirigentes por ese valor agregado potencial, el celo, el celo entre los dirigentes, no hay entropía, no hay sinergia entre un dirigente vecino y otro”
(delegado territorial Paipote, DIDECO, Municipalidad de Copiapó).

El rol de la comunidad en la GRD. Entre las posibilidades de acción y el ideal de acción

Tal como se ha analizado, las percepciones y significados que los miembros del COE municipal construyen respecto al rol de la comunidad en la GRD están determinados por las características de esta y el entorno donde se desenvuelve, pero además dependen del tipo de relación que se establece con la institucionalidad pública.

De esta forma, la relación que la institucionalidad pública genera con la comu-

nidad dependerá del tipo de gobernabilidad y gobernanza⁶ que, en este caso, el municipio de Copiapó construye con los habitantes del territorio. A partir de ello, el rol otorgado a la comunidad estará en directa sintonía con el rol que el propio municipio ejerce en el ciclo del manejo del riesgo, que se caracteriza por una fuerte presencia durante las fases de emergencia y recuperación que comienza a diluirse durante la fase de reconstrucción.

Esto último es transversal en el discurso de todos los entrevistados, dado que aun cuando reconocen las fases de prevención y mitigación como partes del proceso,

expresan que hasta ahora el municipio solo se moviliza en función de las emergencias. Plantean que el accionar del municipio está condicionado por el sistema de alerta temprana —dirigido por la Oficina Nacional de Emergencias— que permite obtener información sobre diversos eventos con potencialidad de causar daños, el que según el nivel de gravedad y escalamiento de estos, emite las alertas pertinentes que llevan a acciones distintas de los equipos institucionales. Ante cualquier alerta amarilla se constituye el Comité Operativo de Emergencias de la Municipalidad con sus respectivos representantes, que luego definen su accionar en el territorio por medio de los delegados territoriales de cada departamento.

En este marco, el rol de la Dirección de Desarrollo Comunitario es, en un inicio,

levantar y recopilar la información de las necesidades que van emanando de las unidades vecinales, para luego dar paso a la entrega de ayudas, que consisten en la distribución de materiales e implementos como nylon, frazadas, colchones, palas, carretillas, alimentos, etc. Asimismo, es la encargada de comenzar a habilitar los espacios de albergues y centros de acopio. Durante esta fase, los funcionarios plantean que la relación que se establece con la comunidad se da a partir del vínculo con los dirigentes sociales inicialmente, y luego se extrapola al resto de la comunidad organizada. De esta forma, el/la dirigente/a social cumple un rol de catalizador de las necesidades y transmisor de la información. Aquí se plantea que el rol intermediador que cumplen los/as dirigentes/as sociales es fundamental durante las primeras horas de la emergencia.

“Ese es el rol principal de la DIDECO, es el contacto, la organización con el territorio, con la organización, y eso se canalizaba a través de DIDECO, la entrega de la ayuda, la entrega del beneficio, la operatividad de mini albergues, llegamos a instalar casi cinco o seis mini albergues o centros de acopio (...) tuvimos distribución de nylon que se hacía a través de las organizaciones, las organizaciones sabían a quién había que entregarle nylon, cuántos nylon, sacos de arena, la organización sabía a quién había que entregarles sacos de arena, cuántos sacos de arena, dónde había que poner sacos de arena, cosa que no existía antes” (director DIDECO, Municipalidad de Copiapó).

⁶ Para efectos de la investigación se ha decidido adoptar las definiciones que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, otorga para los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. De esta forma, la gobernabilidad será entendida como “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles, comprendiendo los mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones legales” (PNUD, 2010, p. 1). Por tanto, la gobernabilidad permite establecer las disposiciones legales y administrativas en torno a la GRD. Por su parte, aun cuando el concepto de gobernanza también implica el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa, está más vinculado a la idea del “buen gobierno”, es decir, hace alusión a las interacciones que se producen entre el Estado y los actores externos a él (privados, sociedad civil y comunidad) que permiten la toma de decisiones de manera conjunta, pensando en la solución de problemáticas transversales.

En el caso de SECPLA, el trabajo que se realiza durante la emergencia también comienza con el sistema de alertas y se estructura inicialmente desde el COE municipal. Una vez establecidas las funciones, también trabaja con la lógica de encargados territoriales, quienes deben levantar la información territorial sobre los puntos críticos de la comuna y el nivel de riesgo que representan para la comunidad. Para

ello, la entidad cuenta con un sistema en línea que permite ir registrando la información y mantenerla actualizada. En este caso, el vínculo que se establece con la comunidad es por medio de la información que SECPLA transmite a los/as dirigentes/as sociales y a las comunidades, que se recoge a partir de ciertas especificidades técnicas.

“(...) durante la emergencia, informar lo que está sucediendo, transmitir a la comunidad como corresponde y también mandar los recursos que corresponden y que se están monitoreando. El territorial, con el técnico y también las dirigentes”
(asesor urbanista SECPLA, Municipalidad de Copiapó).

A medida que avanza el desastre y las necesidades de las comunidades van siendo satisfechas parcial o totalmente, se comienza a volver a cierto nivel de cotidianidad. En esta parte del proceso el rol de ambos departamentos municipales se va diluyendo, ya que al centrar su accionar en la fase de emergencia, cuando esta pasa disminuye la cantidad de acciones

que estos realizan en torno al desastre, dando paso al accionar de la institucionalidad pública regional, principalmente de las SEREMIS, tales como SEREMI de Desarrollo Social, SEREMI de Vivienda y Urbanismo y SEREMI de Obras Públicas, entre otras, lo que corresponde a una expresión del tipo de gobernabilidad del riesgo adoptada por el Estado.

“Simulacros no hemos hecho, solo hemos participado de simulacros que genera el COE comunal, alcanzado por la gobernación y la intendencia, participamos en esas instancias... Como municipalidad somos miembros de COE comunal y regional (...) la municipalidad en el plano de la reconstrucción, por un tema de presupuesto, no lo tiene en este momento, pero sí hemos participado en instancias de la elaboración de un plan maestro de aguas lluvias, de puntos críticos, pero ese es como la participación, porque la reconstrucción infraestructural o es MOP o es SERVIU, entonces nosotros tenemos muy poca incidencia, una, por el tema económico, solamente a través de la participación, y llevando la voz de la comunidad”
(director DIDECO, Municipalidad de Copiapó).

Pese a que los miembros del COE reconocen que el accionar del municipio responde a una lógica mayoritariamente reactiva, durante el año 2017 se desarrolló una serie de acciones que muestran un avance en materia de GRD local y de vínculo con

la comunidad. Durante ese tiempo, a través de la Secretaría de Planificación Comunal, el municipio se adjudicó fondos provenientes del Programa de Prevención y Mitigación de Riesgos (PREMIR) de la SUBDERE para levantar información y

confeccionar un plan de acción que permitiera implementar la GRD al interior del municipio. Para ello se organizó una serie de talleres con las diversas organizaciones sociales territoriales del sector urbano y el sector rural. En estos espacios se logró articular información que permitió la zonificación de los riesgos del territorio, las principales amenazas, poblaciones más expuestas, etc.

Sumado a ello, en el nivel más territorial se gestó una actividad de diálogo conjunto entre la municipalidad y las instituciones

vinculadas al proceso de reconstrucción, como el Ministerio de Obras Públicas y el SERVIU, que buscó evaluar los avances del proceso de reconstrucción en el sector de Paipote. En este sentido, el rol de la comunidad en este tipo de instancias se concibe desde la lógica de evaluadores de procesos e, indirectamente, del quehacer de la institucionalidad pública. Si bien se nombran instancias de diálogo propiciadas desde el municipio, los entrevistados plantean que estas aún son escasas y se debe avanzar hacia mayores niveles de participación social.

“Previo ya los hicimos parte, en el estudio hicimos 14 o 15 mesas de diálogo de trabajo, de levantamiento, porque nosotros generamos diálogos ciudadanos de levantamiento de información, que fueron divididos por unidades vecinales y en algunos casos las unidades vecinales se agruparon por cercanía, o que tienen particularidades o singularidades similares. Más se hicieron dentro de la ciudad, también fue una rural” (asesor urbanista SECPLA, Municipalidad de Copiapó).

Aun cuando estos ejercicios de participación ciudadana han sido relevantes para fortalecer el vínculo con la comunidad, esto debe ser incorporado como parte del quehacer cotidiano y no excepcional del municipio, ya que, hasta ahora, los propios entrevistados han dado cuenta de que sus funciones siguen siendo primordialmente asistenciales. De esta manera, si se considera la teoría de Sherry Arnstein (1969) sobre la escalera de la participación ciudadana, los ejercicios de participación descritos por los funcionarios públicos se encontrarían más bien en el nivel de formulismo, es decir, en el cuarto peldaño, referente a un nivel de consulta, donde se generan espacios para la expresión de la ciudadanía y la comunidad da cuenta de sus necesidades y otorga un juicio sobre el quehacer estatal, aun cuando esto no implique una incorporación de dichas de-

mandas ni mucho menos una participación real en la toma de decisiones sobre la GRD local. Por tanto, siguiendo la teoría de Arnstein, el ejercicio estatal sigue sin desarrollar espacios de participación como tal, capaces de promover la colaboración con la comunidad y que puedan, en algún punto, avanzar hacia la delegación del poder. Esto no les ha permitido avanzar en acciones de tipo preventivo y promocional con la comunidad en pro del desarrollo de las capacidades comunitarias e institucionales.

Es aquí donde el discurso de los entrevistados —sobre el rol de la comunidad— comienza a transitar desde las posibilidades de acción hacia el ideal de acción debido a que el tipo de gobernabilidad (materializada en un gobierno centralizado, de corte subsidiario y con un régimen de

democracia representativa) limita la participación y el rol comunitario a ciertos momentos y espacios del ciclo del manejo del riesgo. Sin embargo, entre estos funcionarios comienza a emerger la idea de una comunidad que se hace parte más allá de lo predefinido.

Mucho de lo que los encuestados asocian al ideal de acción comunitaria está en directa relación con el tipo de gobernanza establecido por el municipio. Lo primero que aquí se releva es la importancia de incorporar la GRD en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. En este sentido, se asume que el municipio no ha logrado integrar la gestión local del riesgo en sus propios instrumentos, como el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plano Regulador o el Sistema de Evaluación Ambiental. Esto explica gran parte de la reiteración de los daños en determinados sectores de la comuna, pues no se toma en consideración el nivel

de riesgo en torno a las acciones de desarrollo comunal. De esta forma, un ideal a seguir es extrapolar la función del municipio, dedicado casi en su totalidad a la emergencia, y transversalizar la gestión del riesgo a todo el quehacer institucional, independientemente de si se está trabajando en una emergencia o no.

En este punto, la opinión y el aporte que pueda hacer la comunidad en esta materia es fundamental para el traspaso de información que permita la actualización de los instrumentos ya nombrados en relación a la identificación de riesgos y las posibles acciones que se puedan desplegar en el territorio. Aquí se construye la idea de que los riesgos se expresan en lo local, por ende, la responsabilidad que recae en los/as dirigentes/as y las comunidades es la visibilización de dichos riesgos. Aquí se vuelve a poner en valor el conocimiento que estos actores sociales tienen de su territorio.

“Entonces la gestión del riesgo debe tener integrada la política de planificación regional. ¿Por qué? Porque si uno convierte una política, va a estar incorporando los ejes estratégicos del PLADECO, y lo que te va a señalar es que la evaluación de los proyectos, no solamente lo vas a evaluar porque ‘ay, qué bueno que vamos a tener menos accidentes porque tenemos vías de mejor capacidad’, no, también vamos a evaluar qué efectos positivos nos genera, los adversos que debemos evaluar para pedir las correcciones del proyecto y no nos pase lo que nos pasó (...) entonces, si tú tienes la gestión del riesgo y tiene que ser local, porque los locales son los que conocen, o las municipalidades son las que conocen su territorio mejor, y las que están más vinculadas con la comunidad, puedes tener la evaluación del riesgo ante cualquier proyecto (...) podemos disminuir más el riesgo si es que desarrollamos la capacidad local de respuesta, si yo capacito a la población, si yo estoy en constante capacitación, así de simple es la gestión del riesgo, es mucho trabajo, desde la memoria local y desde la planificación”
(asesor urbanista SECPLA, Municipalidad de Copiapó).

En síntesis, lo primero a puntualizar es que el rol social asignado a la comunidad está más determinado por las directrices normativas que estructuran la GRD y su expresión en lo local que por las propias experiencias de los funcionarios municipales. Es decir, la forma en que el municipio está implementando la gestión del riesgo a nivel comunal determina también la forma en la que se está pensando (y ejecutando) la incorporación de la comunidad en la materia.

Hasta antes del desastre ocurrido en 2015, el municipio funcionaba desde una lógica primordialmente reactiva, es decir, movilizaba a sus funcionarios por medio del COE municipal únicamente una vez declarada una emergencia. Luego del desastre del 2015, el accionar del municipio no ha logrado transitar hacia una lógica más preventiva, sino que sigue trabajando desde el manejo de la emergencia. Esto implica que el rol de la comunidad emerge como una cuestión relevante solo una vez que se decreta la emergencia, aportando a la función del municipio desde sus propios recursos.

Los principales recursos identificados son las y los dirigentes sociales y, a su vez, las organizaciones sociales activas, principalmente las juntas de vecinos y los comités de vivienda. Con dichos recursos a la base, el rol de la comunidad va a estar enfocado en solo dos fases del desastre, la fase de emergencia y la de reconstrucción. Durante la primera se espera que el rol que cumplan los/as dirigentes/as sociales sea principalmente de intermediarios/as entre su comunidad y las instituciones, facilitando, por una parte, el traspaso de la información (necesidades prioritarias del territorio, población más expuesta y pun-

tos críticos) y, a su vez, haciendo más expedita la entrega de ayudas. En el caso de las organizaciones sociales, se espera que permitan la distribución de las ayudas en los territorios.

Durante la fase de reconstrucción, el rol de la comunidad ha sido pensado desde la articulación de las demandas, la difusión de la información y la distribución de las ayudas y servicios, lo que convierte a la comunidad organizada y a los propios dirigentes sociales en aliados del quehacer municipal en torno a la gestión del riesgo local.

En esa línea, la débil incorporación de las variables asociadas al riesgo por parte del municipio ha implicado que no se logre hacer una aplicación local de la GRD tal como lo propone la Política Nacional de Reducción de Riesgos, lo que explica, en parte, la escasa incorporación de la comunidad en esta materia. Con ello se logra vislumbrar como un hallazgo relevante que la débil incorporación de la GRD no solo radica en las responsabilidades del propio municipio, sino también en las estrategias que el Estado ha desarrollado para incorporar dicha política en el quehacer institucional en sus distintos niveles, sobre todo en los gobiernos locales.

DISCUSIÓN

Avanzar hacia una gestión y reducción del riesgo de desastres que incorpore de manera efectiva a la comunidad en el proceso va más allá de un ejercicio de buen gobierno; corresponde a una tarea intransable para el desarrollo sostenible y para la profundización de la participación ciudadana.

Como ya es sabido, la ocurrencia de los desastres sicionaturales ha aumentado exponencialmente, como también lo ha hecho el impacto que estos tienen sobre las personas y territorios. Entre 1990 y 2011, las amenazas hidrometeorológicas o climáticas han generado un incremento del 300% de personas afectadas por cada mil habitantes, y de un 600% de las viviendas dañadas (UNISDR; Corporación OSSO, 2013). Asimismo, en el año 2010 Chile fue el segundo país (después de México) en el registro de daños mayores y pérdidas totales por desastres sicionaturales, y en el año 2011, el país ocupó el octavo lugar entre los países de América

Latina y el Caribe por daños y pérdidas totales relacionadas con el fenómeno de la sequía (UNISDR; Corporación OSSO, 2013). Si a ello sumamos que gran parte de estos desastres han estado determinados por factores antrópicos asociados a modelos de desarrollo, pobreza y exclusión social, se asume que la GRD no puede ser concebida exclusivamente desde el manejo de la emergencia.

Según el informe de la Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR) de las Naciones Unidas (UNISDR, 2015), los desastres

“están estrechamente vinculados con factores causales tales como la inequidad, la degradación ambiental, una planificación y gestión deficientes del desarrollo urbano y una gobernanza débil, que constituyen una preocupación central para los hogares de bajos ingresos y los pequeños negocios que dependen de la infraestructura pública y para los gobiernos locales que la suministran” (p. 4).

En este caso, la comuna de Copiapó (y, en general, la región de Atacama) presenta un panorama poco alentador debido a la conjugación entre pobreza y desastres.

Según las estimaciones de pobreza comunal entregadas por la encuesta CASEN 2017 para dicho año, el 23,3% de las personas en la comuna se encontrarían en situación de pobreza multidimensional (MDS, 2017), expresada en gran medida en el nivel de vulnerabilidad habitacional. Dichas personas presentan niveles de hacinamiento importantes, viven en viviendas precarias, no cuentan con servicios básicos o sufren algún tipo de contaminación ambiental en su territorio, lo que aumenta sus grados de exposición frente a distintos tipos de amenazas. A raíz de lo

mismo, ven entorpecida su capacidad de sobreponerse a los efectos de un desastre.

A esto se suma que el modelo de desarrollo económico-productivo de la región, centrado en la sobreexplotación de los recursos naturales por medio de la minería y el sistema agrícola, ha generado un impacto negativo en las comunidades y los territorios, deteriorando el medioambiente y aumentando las probabilidades de estos eventos catastróficos. En este contexto, y luego de dos aluviones en menos de tres años, es primordial una transformación profunda del quehacer institucional y comunitario, a fin de que permita la reducción de los riesgos y priorice el desarrollo sostenible del territorio.

Parte de dicha transformación implica la incorporación práctica de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, la que plantea “incorporar debidamente la Gestión del Riesgo de Desastres en políticas, estrategias y planes sectoriales y territo-

riales, en todos los niveles de la división político-administrativa del país” (ONEMI a, 2016, p. 37). En este sentido, el rol de los municipios en materia de riesgos y emergencias en Chile se resume en las siguientes obligaciones:

“(i) Realizar un levantamiento y sistematización de información sobre el estado de la comuna antes, durante y después de cualquier situación que amenace su territorio y la seguridad de sus habitantes. (ii) Promover la participación comunitaria para generar iniciativas que contribuyan a minimizar los riesgos y a preparar a los habitantes para actuar adecuadamente frente a una situación que ponga en riesgo su seguridad y; (iii) Desplegar los esfuerzos que sean necesarios para salvaguardar a sus habitantes en situaciones de riesgos y emergencias que tengan lugar en sus respectivos territorios. Todo esto a través del accionar de la Unidad u Oficina Municipal de Protección Civil y de la Dirección Comunal de Protección Civil, en coordinación con la Dirección Provincial de Protección Civil, la Dirección Regional de Protección Civil y la Oficina Nacional de Protección Civil” (AMUCH, 2017, p. 7).

Durante el año 2017, la Fundación Superación de la Pobreza en Atacama desarrolló su segundo estudio regional, Miradas País, con el fin de identificar la capacidad municipal en GRD de los municipios de Atacama a partir de un índice de cinco dimensiones creado de manera ad hoc. Se obtuvieron importantes resultados que evidenciaron que el municipio de Copiapó estaba dentro de aquellos con menor capacidad de GRD dentro de la muestra considerada (FSP, sin fecha).

Sin embargo, uno de los hallazgos más relevantes del estudio fue la escasa o nula incorporación de la comunidad en la GRD en los municipios de Atacama, entre los que se cuenta Copiapó. En este sentido, es fundamental reforzar la participación comunitaria en todo el ciclo del manejo del riesgo, ya que esta implica un alto potencial para el mejoramiento de la gestión del riesgo en lo local. En este caso, es pri-

mordial que los municipios sean capaces de vincular a la comunidad y aprovechar sus propios recursos, ya sea a través de la conformación de monitores o encargados comunitarios en GRD de los territorios; la identificación del riesgo incorporando a la comunidad y la creación de planes de alerta y evacuación coordinados y ejecutados en conjunto; y la generación de espacios de participación vinculante donde la comunidad participe de manera activa del devenir del desarrollo comunal no solo a nivel de consulta, sino a nivel colaborativo, lo que le permitiría participar en la creación de programas de GRD local, conformar grupos de encargados territoriales de GRD, desarrollar evaluaciones participativas de proyectos y programas de GRD que sean implementados en la comunas, entre otros. Este y otros ejercicios permitirían avanzar en una gestión del riesgo con enfoque territorial y con énfasis en lo comunitario.

En síntesis, es necesario avanzar hacia un rol donde la comunidad se convierta en un actor clave durante la fase de prevención. Las potencialidades que aquí se han revelado pueden ser movilizadas y activadas para realizar acciones relevantes de incidencia para las comunidades. A su vez, desarrollar las capacidades locales implica no solo un trabajo centrado en el desarrollo de las habilidades comunitarias, sino principalmente el desarrollo de las capacidades institucionales que cobran especial relevancia en este territorio siniestrado.

Avanzar hacia una gestión y reducción eficiente de los riesgos a nivel local implica una importante transformación de la estructura de oportunidades, principalmente de aquella proveniente del Estado. En el plano local, se debe promover la transversalización del riesgo a todo el nivel municipal, desde la incorporación y profundización de la GRD tanto en el Plan Regulador como en el Plan de Desarrollo Comunal, hasta la creación de una oficina o departamento de GRD municipal que cuente con recursos propios y con encargados exclusivos, que permitan generar acciones permanentes de GRD con la comunidad y con otros actores locales. A nivel regional, es fundamental que los diversos organismos del Estado (como las SEREMIS) sean capaces de articularse para generar un plan regional de GRD con enfoque territorial, que implique una participación directa y vinculante de las organizaciones representantes de la comunidad en la región. Como se planteaba en un inicio, es trascendental avanzar hacia la idea de gobernanza del riesgo, por lo que es necesario seguir replicando los ejercicios políticos y administrativos que hasta ahora ha llevado a cabo el munici-

pio, con el fin de potenciar la participación de la comunidad. La toma de decisiones de manera conjunta permite sobrellevar de mejor forma los desastres que puedan ocurrir en el territorio. Sin embargo, antes que todo, es fundamental que los propios funcionarios reconozcan el valor de la comunidad y de los recursos con que ya cuentan.

BIBLIOGRAFÍA

- **Arnstein, S. R. (1969).** "A Ladder of Citizen Participation". In: Journal of the American Planning Association, 35: 4, p: 216 – 224.
- **Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH, 2017).** "Municipios en la Gestión de Riesgos y Emergencias". Dirección de Estudios.
- **Fundación Superación de la Pobreza (FSP) (2016).** "Más allá del barro: un análisis de las estrategias desplegadas por las comunidades afectadas ante el desastre socionatural del 25M en Atacama". Región de Atacama.
- **Gobierno de Chile (2002).** "Plan Nacional de Protección Civil. Instrumento indicativo para la gestión integral". Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Gobierno de Chile.
- **Kaztman, R. (1999).** "Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades" (CEPAL).
- **Ministerio de Desarrollo Social (MDS, 2015).** "Ampliando la mirada sobre la pobreza y la desigualdad. Diagnóstico nacional y principales resultados regionales". Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Evaluación Social. Gobierno de Chile.
- **Ministerio de Desarrollo Social (MDS, 2017).** "Estimaciones de tasa de pobreza por ingresos y multidimensional por comunas, 2017". Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Evaluación Social. Gob. de Chile.
- **Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (ONEMI, sin fecha).** "Sistema Nacional de Protección Civil". Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Gobierno de Chile. Recuperado el 17 de diciembre de 2017 de: http://www.sicurlatinoamerica.cl/varios/SICUR_presentaciones/jornada4/Sistema_Nacional_Proteccion_Civil.pdf.
- **Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior (ONEMI, 2015 - 2017).** Sitio web ONEMI, Centro de Alerta Temprana (CAT), monitoreo por evento hidrometeorológico región de Atacama. Chile. Recuperado el 17 de diciembre de 2017 de: <http://www.onemi.cl/alerta/monitoreo-por-evento-hidrometeorologico/>.
- **Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI, 2016).** "Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres". Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Unidad de Gestión del Sistema Nacional de Protección Civil. Gobierno de Chile. Recuperado el 17 de diciembre de 2017 de: http://repositoriodigitalonemi.cl/web/bitstream/handle/2012/1710/POLITICA_NAC_2016_ESP.pdf?sequence=6.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014).** "Gestión del Riesgo de Desastres. ¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe?". Área de Prevención de Crisis y Recuperación, CPR, del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe en Panamá.
- **UNISDR; Corporación OSSO (2013).** "Informe impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011. Tendencias y estadísticas para 16 países". Oficina de las Naciones Unidas para la Gestión del Riesgo de Desastres. Link: http://eird.org/americas/noticias/Impacto_de_los_desastres_en_las_Americas.pdf.
- **UNISDR (2015).** "El GAR de bolsillo 2015. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres". Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). Disponible en: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/garpdf/GAR15_Pocket_ES.pdf.



TRANSMISIÓN DE CONOCIMIENTO ANCESTRAL LAVKENCHE SOBRE TERREMOTOS Y TSUNAMIS Y SU IMPORTANCIA PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Jon Cadierno Gutiérrez¹, Heidelberg Center para América Latina



RESUMEN

La transmisión de conocimiento ancestral dentro de la comunidad indígena mapuche-lavkenche es una práctica cultural relevante por sus implicaciones en la reducción del riesgo de tsunamis. A través de la realización de entrevistas semiestructuradas y de la posterior aplicación de la teoría fundamentada con ayuda de la herramienta Atlas.ti se ha podido constatar que la transmisión de dicho conocimiento, mediante historias y experiencias directas, ocurre en el seno de las familias, las comunidades y los colegios, lo que supone una vía efectiva de comunicación del riesgo y la más relevante fuente de educación sobre este. La transversalidad del conocimiento, la percepción del riesgo y la fuerte cohesión social son características propias de una sociedad resiliente, de respuesta rápida ante la emergencia y de constante aprendizaje.

Palabras clave: conocimiento tradicional, reducción del riesgo, comunicación del riesgo, resiliencia.

¹ Geógrafo. Tesis aprobada en 2016 y elaborada dentro del Magíster en Gobernanza de Riesgos y Recursos del Heidelberg Center para América Latina, Universidad de Heidelberg.

INTRODUCCIÓN

El 27 de febrero de 2010, la zona centro-sur de Chile sufrió las consecuencias del quinto terremoto más fuerte registrado en la Tierra. En medio de una serie de noticias devastadoras, las personas expertas en riesgo de desastres informaron sobre una hazaña social que se transformó en un ejemplo a nivel mundial. Al decidir huir hacia zonas elevadas próximas justo después de la ocurrencia del terremoto, los habitantes de los asentamientos de la comuna de Tirúa (Biobío, Chile), situada en el corazón del territorio mapuche-lavkenche, fueron capaces de sobrevivir al tsunami que destruyó una buena parte del principal asentamiento urbano. La comunidad se convirtió así en un caso donde el conocimiento indígena jugó un papel muy relevante en el proceso de aprendizaje social sobre cómo actuar en caso de un evento sísmico cercano a la costa. Esta transmisión dentro de la comunidad indígena mapuche-lavkenche es una práctica intercultural relevante no solo porque facilita la conservación de la lengua y la cultura local y pone en valor la necesidad de cuidar la naturaleza para establecer un equilibrio en el Wallmapu o territorio mapuche, sino también por sus implicaciones en la reducción del riesgo de tsunamis, lo que la convierte en una importante vía de comunicación sobre el riesgo.

Transmisión de conocimiento ancestral

El conocimiento ancestral es “un sistema de conocimiento empírico adquirido a través de observación e interacción continua con el medio ambiente. Es acumulativo y transmitido entre los miembros de una comunidad, usualmente pasando de una generación a otra” (Becker et al., 2008, p. 489). De acuerdo con los mismos autores, suele transmitirse mediante la oralidad, normalmente en forma de historias con contenido mítico, y permite comprender profundamente la sabiduría de quienes lo poseen sobre ecología, las interacciones entre la comunidad y el medio ambiente y comprensiones cosmológicas sobre el mundo. Una de las formas que adquiere el conocimiento tradicional lavkenche es la historia de Treng-Treng y Kai-Kai Vilu, que representa el origen del pueblo mapuche y el paso de una comunidad sin rito a una ritual (Díaz, 2007). He aquí una selección de fragmentos de la historia según la recopilación del autor Miguel Ángel Palermo (2000: 13), como ejemplo de una de las muchas versiones existentes:

“Hace mucho, muchísimo tiempo (...), había dos víboras enormes: una se llamaba TrengTreng y la otra, KaiKai. TrengTreng (...) era muy buena y quería a la gente. KaiKai (...) no quería a las personas. Por eso, un día quiso destruir todo: empezó a mover la mole de su cuerpo, y eso hizo crecer el agua de los lagos de la Cordillera y del mar. Todo se empezó a inundar. Enseguida apareció TrengTreng, para ayudar a los mapuches, y se puso a pelear con KaiKai. Y como el agua seguía creciendo, arqueó el lomo para arriba, silbó fuerte y la gente, al oír su silbido, vino corriendo y subió por su cuerpo para escaparse de la inundación. La lucha de TrengTreng y KaiKai no acababa (...) La gente sufría (...) Por fin KaiKai se cansó de pelear y de sacudirse, y se quedó quieta. Estaba vencida. El agua empezó a bajar y al mismo tiempo TrengTreng fue aplastando el lomo (...) Y dicen que cada sesenta mil años, cuando la Tierra se pone vieja y cansada, aparece KaiKai y trae una inundación que arrasa con todo. Pero siempre TrengTreng está atenta a lo que pasa, aunque parezca dormida y se la confunda con una montaña, donde crecen árboles y todo. Entonces, ella viene enseguida para salvar a los buenos, a los que saben ser valientes pero también pacientes”.

Este conjunto de historias tradicionales, totalmente ligadas al territorio y la experiencia, permite comprender de mejor manera la naturaleza de las amenazas que pueden llegar a golpear un territorio, particularmente los terremotos y tsunamis (Thrush & Ludwin, 2007), y permite, a su vez, constatar que son una vía efectiva y transcultural de comunicar sobre sistemas de alerta y potenciales amenazas (Becker et al., 2008). Asimismo, son consideradas por algunos autores como una respuesta más efectiva que otros sistemas de alerta científicos y “no-indígenas” (Walshe & Nunn, 2012; Becker et al., 2008) ante desastres y educación sobre el riesgo, de modo que es necesario reconocer el valor del conocimiento ancestral indígena para tratar de integrarlo en la reducción del riesgo de desastres a nivel comunitario, ya que se trata de un instrumento esencial para la construcción de resiliencia (Srivastava, 2012; Manyena, 2014).

El pueblo lavkenche y su cosmovisión

Los lavkenche o “gente del mar” son una de las cuatro grandes familias regionales que junto con los pewenche, williche y pikunche forman el grupo central mapuche (Bengoa, 2000). Todas las familias o identidades viven en el territorio denominado Wallmapu, es decir, todas aquellas tierras habitadas por la población mapuche (Mora, 2016). En general, están vinculados a los espacios de agua como el mar, los ríos y los lagos, lo que les permite construir su particular cosmovisión desde una perspectiva que caracteriza al territorio como un espacio en el que confluyen los valores económicos, culturales, simbólicos, rituales y de reproducción, de pertenencia y de organización social, que en conjunto constituyen la base material sobre la que se asienta la nación o el pueblo mapuche (Bengoa, 2007; Zapata, 2006).

La transmisión del conocimiento ancestral y las prácticas culturales del pueblo mapuche deben comprenderse dentro de esta cosmovisión, que difiere en muchos aspectos de la occidental moderna. Muchos pueblos indígenas de América Latina, entre ellos el mapuche, poseen una relación espiritual animista con la naturaleza. Los ríos, las montañas o los animales, todo el universo o Wallmapu en general, son considerados como seres vivos y en constante relación de reciprocidad y armonía con los seres humanos (Bengoa, 2007; Leiva, 2013). Para el pueblo mapuche, la forma natural de estar en el mundo es en un equilibrio cósmico. Si se actúa de forma indebida con respecto a la naturaleza o incluso entre los propios hombres, este equilibrio se rompe. Cuando se trata de un desequilibrio de carácter colectivo es necesario recurrir a los sabios que tienen la capacidad de comunicarse con las fuerzas espirituales, de tal forma que puedan reequilibrar el universo a través de rogativas. La principal de ellas es el *ngillatun*, una gran ceremonia rogativa comunitaria donde “se invoca a las fuerzas superiores o divinas de la naturaleza, satisfaciéndolas, y se les solicita su concurso para el cumplimiento de determinadas necesidades” (Mora, 2016, p. 115), entre las que se encuentra la detención de terremotos. A través del principio de la reciprocidad se entregan ciertos dones y energías a cambio del favor divino que restituirá el equilibrio cósmico.

Riesgo y gestión del riesgo de desastres

Para el presente trabajo de investigación se definirá *riesgo* como la probabilidad de ocurrencia de un evento indeseado y sus consecuencias negativas, como resultado

de amenazas naturales o actividades humanas (Renn, 2008; UNISDR, 2009). Hay que tener en cuenta que el ser humano tiende a ver el riesgo solamente a través de su materialización en desastre, lo que supone una gran limitación para poder superarlo. Por esto, el riesgo es también una construcción social (Cardona, 1993).

Por otro lado, la gestión del riesgo de desastres es un proceso sistemático que busca “evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación” (UNISDR, 2009, p. 19), además de asegurar control, monitoreo y comunicación pública (Renn, 1998). Se sitúa en un contexto de constante y rápido crecimiento del número y del impacto de los desastres a nivel mundial, especialmente en los países en vías de desarrollo y entre la población más pobre (Lavell, 2005). Dentro del cambio de paradigma impulsado por el Marco de Acción de Sendai, el enfoque continúa hacia el logro de una gestión integral y prospectiva del riesgo de desastres que asegure la preparación de la población ante cualquier evento futuro y la inclusión de la gestión del riesgo en la vida y en las distintas culturas (Shiwaku & Shaw, 2008). Por esta razón, la prevención del riesgo de desastres es un proceso fundamental para minimizar todo tipo de pérdidas y debe estar incluida en las políticas de reducción de riesgos (Montenegro-Romero y Peña-Cortés, 2010).

Percepción del riesgo

El hecho de que el riesgo sea un modelo mental tiene implicaciones en cómo este es percibido. De hecho, las personas evalúan los riesgos de acuerdo con las per-

cepciones subjetivas que tienen, algo que está basado en “cómo se comunica la información sobre el origen de un riesgo, los mecanismos psicológicos para procesar la incertidumbre y experiencias previas con el peligro” (Renn, 2004, p. 409).

El término *percepción del riesgo* hace referencia al “proceso de recolectar, seleccionar e interpretar las señales sobre ciertos impactos de eventos, actividades o tecnologías” (Wachinger et al., 2013, p. 1049), las que se refieren tanto a experiencias directas como indirectas (que incluyen la educación, los medios de comunicación y el relato de los testigos de una amenaza). Así pues, la percepción del riesgo es influida e internalizada por aprendizajes sociales y culturales, así como por los medios de comunicación y otros procesos de comunicación; de hecho, la percepción es más un producto de la comunicación que de la experiencia personal (Luhmann, 1997, citado en Renn, 2008) y, como tal, juega un papel muy relevante para que las personas tomen acciones para evitar, mitigar, adaptarse e incluso ignorar los riesgos (Wachinger et al., 2013).

Comunicación del riesgo

La comunicación del riesgo es un proceso basado en un intercambio de información entre diferentes actores de la sociedad cuyo propósito es compartir mensajes con significado. Dentro de sus objetivos o funciones principales se encuentran el aumento de conocimiento sobre el riesgo, la construcción de confianza en la gestión del riesgo, la toma de decisiones cooperativa y la más relevante dentro del contexto de la transmisión de conocimiento ancestral: la inducción de reducción del riesgo a través de la comunicación (Renn, 2008).

De acuerdo con el mismo autor, una comunicación del riesgo efectiva tiene repercusiones importantes en el nivel de preparación de las personas ante el riesgo, ya que un conocimiento limitado puede llevar a comportamientos indeseados en situaciones de emergencia. Asimismo, los analistas determinan que son cuatro las principales funciones de la comunicación del riesgo: la educación; el entrenamiento y la inducción de cambios de comportamiento; la creación de confianza y el involucramiento en decisiones sobre riesgos; y la resolución de conflictos.

Educación intercultural y reducción del riesgo de desastres

La educación se ha convertido en una herramienta universal para el logro de estrategias de reducción del riesgo de desastres. En este sentido, el Marco de Acción de Sendai (2015-2030) promueve la incorporación del conocimiento del riesgo de desastres en la educación formal e informal debido a la fortaleza de la educación y la concienciación pública sobre la reducción del riesgo, con el objetivo final de promover una cultura de prevención, resiliencia y ciudadanía responsable ante el riesgo (UNISDR, 2015). Así, la educación promueve el respeto y uso del conocimiento indígena ancestral como herramienta para proteger tanto a las personas como al hábitat donde viven, y es considerada clave para el desarrollo de la resiliencia comunitaria de los pueblos costeros, lo que puede aplicarse para el caso de los indígenas lavkenche de la costa del centro-sur de Chile (Seneviratne et al., 2010).

De acuerdo con determinados autores y en un contexto de transmisión de cono-

cimiento ancestral, la educación familiar y comunitaria son consideradas como las más importantes para la preparación ante desastres (Shiwaku & Shaw, 2008). Por otro lado, la concienciación sobre las amenazas y los riesgos a través de la transmisión de conocimiento tradicional debe comenzar en las primeras fases de la educación, antes de que sea parte de un discurso que esté envuelto en responsabilidades cívicas y profesionales (Seneviratne et al., 2010).

Por otro lado, la Declaración Internacional sobre los Derechos de los Niños “reconoce el derecho de los niños indígenas a su propia cultura, enseñanza y diferenciación” (Bengoa, 2007, p. 269). En 1996, Chile empezó a implementar el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, que “busca contribuir al desarrollo de la lengua y cultura de los pueblos originarios y a la formación de ciudadanos interculturales en el sistema educativo” (Ministerio de Educación, 2016, s.p.), independientemente de la etnia a la que pertenezcan los alumnos.

Las demandas de la comunidad mapuche por una educación intercultural bilingüe deben comprenderse dentro de un contexto de crecientes movilizaciones sociales ocurridas en la transición hacia la democracia durante la década de 1980. Si bien el origen de estas movilizaciones puede relacionarse con la oposición de los mapuche a las políticas neoliberales de división de tierras, “los indígenas desarrollaron un nuevo discurso y presencia en la sociedad que les permitió firmar pactos con las nuevas autoridades de la transición a la democracia” (Bengoa, 2007, p. 121), lo que posibilitó la aprobación en 1993 de la Ley Indígena, la herramienta

más importante de defensa de los derechos de las comunidades indígenas en Chile. Así, entre los principales asuntos de la ley se encuentra el establecimiento de la educación intercultural bilingüe (Bengoa, 2007), con dos figuras consideradas clave para trabajar en conjunto en el aula: por un lado, el/la educador/a tradicional, que es integrante de las comunidades indígenas, elegido/a y validado/a por las mismas para ejercer la función docente en la asignatura Lengua Indígena, con un criterio de selección basado en el conocimiento de una lengua indígena y la cultura de su pueblo originario (MINEDUC, 2018); y, por otro, el/la profesor/a mentor/a, una persona formada profesionalmente como profesor/a que trabaja mano a mano con el/la educador/a y que aporta el saber pedagógico y el conocimiento de la cultura escolar (Villa, 2017; Castillo et al., 2016).

Niños como agentes activos del riesgo

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Chile sigue la misma línea de los mencionados tratados internacionales. Entre sus objetivos generales, la educación ocupa un lugar importante como medio para fomentar una cultura de prevención y resiliencia a través de la inclusión de la reducción del riesgo de desastres en la educación formal, no formal e informal (ONEMI, 2014). Generalmente, estos planes tienden a estar dirigidos a los adultos, de tal forma que los niños son vistos como víctimas pasivas (López et al., 2012; Mitchell et al., 2008) cuyas necesidades son frecuentemente excluidas de los planes de preparación y las actividades de respuesta (Peek, 2008).

No obstante, un número creciente de estudios recientemente realizados demuestra que los niños son agentes activos que pueden realizar aportes significativos en materia de reducción del riesgo (Mitchell et al., 2008). Pueden participar en actividades de prevención y preparación de desastres tanto en colegios como en la comunidad, ya que además de aportar con ideas prácticas y creativas, la inclusión de su voz y opinión en los procesos de decisión supondría la generación de planes más holísticos y democráticos (Peek, 2008). De hecho, la idea de involucrar a los niños y jóvenes en el diseño de estrategias de reducción del riesgo se relaciona con los compromisos internacionales sobre derechos infantiles (Mitchell et al., 2008). Siguiendo el tema central de este artículo, es importante destacar el papel que juega el conocimiento ancestral indígena como herramienta educativa no solo en los colegios sino también en el ámbito familiar y comunitario.

Resiliencia comunitaria

La resiliencia se comprende como “la habilidad de un sistema social para responder y recuperarse de desastres e incluye esas condiciones inherentes que permiten al sistema absorber impactos y lidiar con un evento” (Cutter et al., 2008, p. 599). La resiliencia no es una simple cualidad reactiva, sino que debe ser vista también como un proceso ligado a una capacidad adaptativa mejorada, la que involucra cambios asociados al aprendizaje y al deseo de asumir responsabilidades que parten de un sistema social adecuadamente organizado (Wilson, 2012; Manyena, 2014). Una de las bases sobre las que se asienta la resiliencia comunitaria es precisamente el capital social, entendido

como un “activo multinivel que comprende la participación de individuos en grupos formales o informales o redes en la comunidad, así como las relaciones entre ellos y con las instituciones establecidas” (González-Muzzio, 2013, p. 28).

La resiliencia también se asocia con los procesos de aprendizaje social, los que ocurren cuando determinadas acciones beneficiarias son formalizadas en políticas institucionales que permiten mejorar la preparación ante desastres y poder lidiar de manera más efectiva con futuros eventos (Manyena, 2014; Cutter et al., 2008).

Finalmente, el Marco de Acción de Sendai pone énfasis en la importancia de incrementar las estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel local y nacional. El nivel local debe tener asegurada la participación en los procesos de coordinación y asignación de responsabilidades y “es necesario empoderar a las autoridades y las comunidades locales para reducir el riesgo de desastres” (UNISDR, 2015, p. 13).

MÉTODO

La primera fase metodológica implicó la elaboración de trece entrevistas semiestructuradas individuales, tres entrevistas en pareja y una entrevista grupal, en las que el objetivo fue identificar y comprender las opiniones y teorías construidas por los sujetos (Bolseguí & Fuguet, 2006; Creswell, 2014). Las entrevistas se realizaron en la comuna de Tirúa, región del BioBío (Chile), entre el 3 y el 7 de abril del 2016, y la excepción fue una entrevista telefónica realizada el día 11 de mayo del 2016. El primer contacto con los y las

informantes se realizó desde Santiago a través de la Universidad de Chile. Una vez en Tirúa, se procedió a realizar y grabar las entrevistas concertadas y se aprovechó la ocasión para entrevistar a más personas que trabajaban en distintos departamentos de la Municipalidad de Tirúa. Las familias, trabajadoras, educadores, profesores y directores fueron entrevistados sin contacto previo tras varios recorridos en terreno en busca de comunidades, asociaciones y colegios interculturales.

Fue prediseñada una entrevista para cada grupo de actores escogidos, es decir, una entrevista semiestructurada para los encargados municipales; otra para los educadores tradicionales, los profesores mentores y el director de uno de los colegios; y otro tipo de entrevista semiestructurada para las familias, los líderes comunitarios y las mujeres que forman parte de la Asociación de Mujeres Indígenas. Para abarcar al Colegio Intercultural de Ponotro fue diseñada una entrevista semiestructurada grupal para los veinte alumnos (entre los 6 y los 12 años) que formaban la clase, de manera que las preguntas pudieran ser formuladas para todos a la vez y que cualquiera pudiera contestarlas.

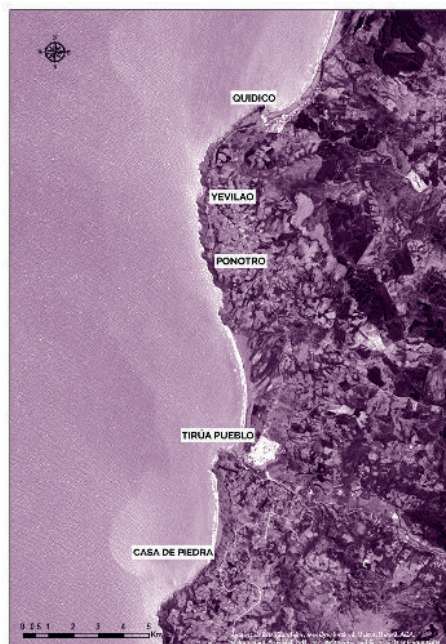
El segundo paso metodológico central fue la aplicación de la teoría fundamentada, una metodología de naturaleza cualitativa derivada en la que los datos recopilados sistemáticamente (en este caso, las entrevistas), el análisis y la teoría que surgen de ellos están estrechamente relacionados (Strauss & Corbin, 2002). El proceso de construcción de la teoría es facilitado por la herramienta Atlas.ti, un software para el análisis cualitativo de datos. El paso metodológico restante fue la revisión bibliográfica de fuentes secundarias

(artículos de revistas científicas y libros de texto) efectuada desde el comienzo del trabajo de investigación, indispensable para la construcción del estado del arte de la cuestión y para efectuar una comparación y unión con los conceptos y teorías emergentes a partir de los datos.

Área de estudio

La comuna de Tirúa, localizada al sur de la provincia de Arauco, región del BioBío, contaba con 10.417 habitantes en el año 2017 (INE Chile, 2017). Al año 2009, Tirúa poseía una tasa de pobreza del 23,5% según la encuesta CASEN del año 2009 (INE Chile, 2009). Son dos los principales motivos de selección de la comuna de Tirúa para el presente trabajo de investigación. El primero es que su centro urbano, uno de los más pobres del país, fue seriamente afectado por el tsunami posterremoto del 27 de febrero del 2010, ya que las olas entraron por el estuario del río y los sectores bajos de la playa e inundaron más de 80 ha (Jaque et al., 2013; Morales, 2010). El segundo y más importante es que el 97% del total de la población —de la que el 47,45% es de etnia mapuche (2013: 59)— evacuó hacia zonas altas y seguras inmediatamente después del terremoto, sin esperar órdenes de evacuación por parte de las autoridades, de forma que ningún habitante de Tirúa falleció por causa del tsunami que siguió al terremoto. Uno de los objetivos de la presente investigación es precisamente analizar el papel que jugó la transmisión de saberes ancestrales lavkenche junto con el conocimiento derivado de experiencias previas, como herramientas para lograr una exitosa gestión de la emergencia en Tirúa.

Figura 1. Mapa de situación de algunos de los asentamientos que conforman la comuna de Tirúa



Fuente: Jon Cadierno, 2016.

RESULTADOS

La comunidad lavkenche es reconocida por el mantenimiento de su conocimiento ancestral, que tiene que ver con otra realidad cotidiana que viven día a día con su *lafken* (mar), porque son lavkenche y pertenecen a sus espacios ancestrales (Ancán, comunicación personal, 4 de abril del 2016). Así, en este punto de la investigación se analizaron las diferentes formas de existencia, conservación y difusión de la sabiduría ancestral lavkenche ligadas a estrategias de reducción del riesgo de desastres.

Transmisión generacional de saberes en el ámbito familiar y comunitario

Por haber vivido en una época de mayor respeto y cuidado por la tradición y los valores de la identidad y cultura mapuche, los abuelos y abuelas (o adultos mayores), sean líderes comunitarios o no, son considerados una de las figuras clave en la transmisión del *kimün*, es decir, el conjunto de saberes y conocimientos a los que se llega “por el observar, el aprender y el sentir, por el adivinar y el intuir” (Mora, 2016, p. 153). De hecho, de las quince entrevistas en las que se preguntó por medio de quién o quiénes recibieron la enseñanza

tradicional, cinco de los entrevistados y los 18 alumnos del Colegio Intercultural de Ponotro respondieron que la recibieron de sus abuelos.

Otras fuentes de conocimiento mencionadas por los entrevistados son la madre, el padre y otros familiares mayores, aun-

que cobra especial relevancia el conocimiento transmitido en comunidad, donde los *loncos*, *machis* y *kimches*² adquieren el papel de comunicadores de sabiduría en las grandes reuniones comunitarias que celebran, donde se sientan todas las grandes autoridades del pueblo consideradas “la gente sabia”:

“Yo creo en la versión que tienen los loncos, las machis, lo que conversábamos, los kimches, eso es lo que yo creo, eso es lo que ellos nos conversan (...) cuando se juntan todos los kimches, todas las machis... entonces ellos son los que de ahí uno escucha y aprende de lo ancestral”

(habitante del lof de Yevilao, comunicación personal, 6 de abril del 2016).

Refiriéndose a la comunidad que forma parte de los rituales o rogativas, el *lonco* Jorge Huenteo afirma que “ellos van a un *ngillatun* y ellos me ven qué es lo que hago yo. (...) predicar u orar (...) y ellos todos me escuchan y ellos están viendo cómo hacerse mapuche” (J. Huenteo, comunicación personal, 6 de abril del 2016).

En este contexto, la comunidad de Yevilao, situada en las cercanías del alto de Ponotro, a medio camino entre Quidico y Tirúa Pueblo, es un ejemplo de cohesión social donde el aprendizaje a través del intercambio de conocimiento ocupa un lugar central. Asimismo, se defiende que el verdadero conocimiento con el que se crece y se asume de manera inherente no está en los colegios sino en la comunidad. Este es un tema crucial que se abordará después con mayor atención.

La notable recuperación cultural debe situarse en un contexto de pérdida de prác-

ticas y valores mapuche que se acentuó durante la dictadura militar de Augusto Pinochet entre 1973 y 1990, aunque los primeros síntomas de la represión cultural comenzaron a sentirse antes. Entre otras cosas, las reuniones entre mapuche para hacer *ngillatun* y otras rogativas no estaban permitidas, aunque el mayor problema lo supuso (y lo sigue suponiendo) la discriminación y la estigmatización social por pertenecer a la etnia mapuche. Esta realidad acarreó una reacción de negación generalizada hacia su propia cultura en la comunidad mapuche, una especie de mecanismo de protección para las nuevas generaciones por miedo a ser discriminadas por el resto de la sociedad chilena. La consecuencia fue y sigue siendo una considerable pérdida cultural que afectó directamente al idioma y a la transmisión generacional de prácticas, valores y conocimiento, principalmente en el seno de las familias: “por un tema de estigmatismo³, los mayores se negaron

² Condición de sabio que se alcanza después de un crecimiento que va más allá de la edad (Mora, 2016).

³ (Sic) estigmatización.

también a contarles la historia, cómo era realmente la creación del mundo” (Ancán, comunicación personal, 4 de abril del 2016).

Las consecuencias siguen sintiéndose hoy en día, ya que la mayoría de los padres de los niños que están actualmente en los colegios, que pertenecen a la generación que no recibió una educación tradicional, no han inculcado la cultura mapuche a sus hijos, bien por desconocimiento o bien por estigma o vergüenza. No obstante, es aquí donde las escuelas interculturales están protagonizando un papel clave en cuanto a una deseada recuperación cultural, la cual adquiere aún más valor cuando queda ligada a estrategias de reducción del riesgo de desastres y al logro de sociedades más resilientes.

Educación Intercultural Bilingüe y su implicación en la reducción del riesgo de desastres

La transmisión de conocimiento ancestral en los colegios es una realidad constatada en terreno mediante las visitas y entrevistas realizadas en los colegios Eloísa

González, Casa de Piedra, Henchi Amulei y Héctor Isaac Carrasco, todos ellos interculturales; es decir, en todos ellos se desarrollan los Programas de Educación Intercultural Bilingüe que empezaron a implementarse a partir de 1996 a nivel nacional, diseñados con el objetivo de asegurar el derecho que poseen los niños indígenas a su propia cultura y enseñanza.

Si bien se dedica una buena parte del tiempo a la enseñanza básica del idioma mapudungun, los educadores tradicionales y profesores mentores también se centran en la difusión oral de otros aspectos culturales de los pueblos originarios. Para el caso de la comunidad lavkenche, esta difusión cultural se realiza principalmente a través de la transmisión del *piam*, un conjunto de relatos antiguos pertenecientes a la comunidad mapuche y que son considerados como verdaderos. Esta colección de historias con base real y de comportamiento cíclico, característico de los terremotos y tsunamis, favorece una mayor percepción del riesgo entre los niños, así como la asunción de conductas más precavidas ante dichas potenciales amenazas:

“Yo creo que hay relatos que a nosotros nos favorecen. Porque, por ejemplo, cuando uno les dice, cuando les cuenta Treng-Treng y Kai-Kai, ese siempre prepara a los niños para: ‘¿y en caso de que pasara esto, qué haríamos nosotros?’. Y ahí se da la conversación, entonces a nosotros como que nos preparan. Siempre nos contaron la historia de los maremotos”
(educadora tradicional, comunicación personal, 4 de abril del 2016).

Figura 2. Ilustración realizada por un educador tradicional que representa la historia de Kai-Kai y Treng-Treng Vilu



Fuente: elaboración propia, 2016.

Un efecto positivo generado por la puesta en marcha de los actuales programas interculturales bilingües ha sido la posibilidad de contar con una transmisión generacional de conocimiento inversa, es decir, aquella en la que el conocimiento tradicional es emitido por los niños y recibido por los padres, de tal forma que convierte a los alumnos en agentes activos de la gestión del riesgo. De acuerdo con los educadores, los alumnos acostumbran a conversar con sus padres u otros familiares sobre lo aprendido en la asignatura de Lengua Indígena, refiriéndose así a conocimientos ligados a la lengua mapudungun y a diferentes *piam* o conjunto de historias, entre ellas la de Treng-Treng y Kai-Kai Vilu. Por lo tanto, la transmisión generacional inversa es una forma de

transversalidad del conocimiento que facilita el acceso al mismo a una mayor parte de la población, independientemente de si son mapuche o no.

En la actualidad, el relevante papel desempeñado por los colegios interculturales en la transmisión de conocimiento tradicional indígena y su consecuente recuperación cultural es indiscutible. En este sentido, como se ha podido constatar, hay dos figuras clave que posibilitan la ejecución de los programas interculturales en las salas de estudio: el educador tradicional y el profesor mentor, que realizan actividades que implican una familiarización con los conceptos en mapudungun y un acercamiento cultural a los diferentes elementos que conforman

el Wallmapu; trabajan, en el fondo, en la revitalización de la cultura, lo que supone un “derecho que es inherente a los mapuche e inherente a un pueblo que ha sido negado sistemáticamente” (Carilao, comunicación personal, 2016).

En el caso de Tirúa, ambas figuras trabajan con cierta libertad para adaptar los programas interculturales a los contextos locales, lo que supone un nuevo empuje para la relevancia de la escala local como potenciadora de conocimiento. Esta situación favorable contrasta con la de otros sectores como el de la comuna de Alto Biobío, donde la dupla pedagógica que forman el educador y el profesor no existe o es mucho más débil. En algunos casos es debido a que el profesor mentor no está presente, lo que implica una falencia en la entrega del saber pedagógico; en otros casos, los educadores tradicionales han llegado a sentir una falta de apoyo e incluso discriminación por parte de los profesores, que además de todo no son pehuenche ni mapuche, con lo que la brecha cultural es aún mayor (Villa, 2017). Por lo tanto, estas escuelas interculturales del Alto BioBío tratan de superar dificultades basadas en una relación de poder asimétrica entre estas dos figuras.

La implementación de la Educación Intercultural Bilingüe ha estado plagada de obstáculos de diversa índole, pero el principal es que la escuela se constituye como un punto de encuentro importante en el eterno conflicto entre la cultura dominante occidental y la cultura indígena. Este conflicto se manifiesta como una “contradicción básica entre una educación dominada por el Estado y el enfoque de una educación intercultural” (Rother, 2005, p. 72) que no llega a ser real. De acuerdo

con Williamson y Rojas (2015), pese a que la normativa considera que es necesario incluir los valores culturales indígenas en la educación, esto no se cumple, ya que es el sistema educativo occidental, a través del Estado, el que se acaba imponiendo. Y este hecho, como tal, afecta directamente la transmisión de saberes. Adicionalmente, el éxito de la implantación del programa depende del interés y la motivación personal de los encargados, que deben enfrentarse además a serios problemas de financiamiento que ponen en jaque la calidad y la continuidad del proceso (Lagos, 2015).

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A la hora de valorar los beneficios socioculturales derivados de la puesta en marcha del Programa de Educación Intercultural Bilingüe, las opiniones de las personas entrevistadas son diversas. Aun así, puede decirse que se perciben dos puntos de vista principales: uno más optimista y esperanzador con respecto al papel que la educación intercultural está jugando en lo referido al rescate de los saberes ancestrales (donde se incluyen la lengua mapudungun y todas las prácticas culturales), y otro mucho más escéptico y crítico, que por un lado denuncia la existencia de numerosos obstáculos para avanzar en el programa y la falta de autenticidad en el supuesto carácter intercultural de la educación y que, por otro, aunque de manera complementaria, defiende a la institución familiar y a la comunidad como la verdadera garante de esa transmisión de saberes ancestrales.

No es posible concluir rotundamente que estas dos visiones dependan de realidades locales divergentes, ya que las opiniones más críticas son comunes a todo el territorio indígena, pero el análisis de

las entrevistas realizadas en Tirúa permite dilucidar un discurso más positivo y de apoyo hacia cómo se están haciendo las cosas en las escuelas interculturales de la comuna.

“Yo creo que se están haciendo bien las cosas, se están implementando, lo puedo decir y afirmarlo como comuna también. Yo soy de la novena región y yo creo que en la comuna donde yo pertenezco yo creo que estamos al 1% y aquí estamos al 60-80% del avance como podía ser la (...), pero para llegar al 100% falta harto todavía. Estamos en ese proceso”

(Ancán, comunicación personal, 4 de abril del 2016).

En primer lugar, llama la atención que las tres parejas de educadores tradicionales y profesores mentores a las que se entrevistó siempre se refirieron a su trabajo como conjunto, donde la confianza y el apoyo mutuo son valores indispensables. Además, el hecho de que los profesores mentores también sean de etnia mapuche y vivan en continuo contacto con las comunidades acerca las visiones de ambas figuras y la colaboración resultante es más fructífera.

Otro punto positivo destacado en las entrevistas es la posibilidad que la dupla educador tradicional-profesor mentor tiene para adaptar el contenido pedagógico diseñado por el Ministerio de Educación a la realidad cultural local: “desde una base curricular que nos entrega el Ministerio de Educación nosotros tenemos que buscar estrategias, formas, adaptarlo a nuestra realidad, nuestra realidad sociocultural (...), pero nos enfocamos principalmente en la oralidad” (Ancán, comunicación personal, 4 de abril del 2016).

“El profesor mentor soy yo, de las clases. Entonces yo le decía, ¿cómo lo vamos a abordar? Y él (educador tradicional) me decía que no le gustaba mucho cómo aparecía en los textos porque han sacado muchos textos de Treng-Treng y Kai-Kai, pero él decía que íbamos a contar cómo ocurrió acá, me decía. Como más la versión local. Así que en eso estamos”

(Ñancupil, comunicación personal, 3 de abril del 2016).

Además, en el mes de marzo de 2018, el Ministerio de Educación despachó finalmente el Decreto Supremo DS N°301, que habilita y reglamenta la función docente de los educadores tradicionales y que ya fue firmado por la ahora ex Presidenta de la República, Michelle Bachelet. Se trata de una mejora sustancial en la situación

de estas personas, que hasta ahora no gozan de sistemas de incentivos, cursos de formación o seguros laborales y de salud (MINEDUC, 2018).

No obstante, esta visión más esperanzadora contrasta no solamente con una realidad muy distinta, como es la de las es-

cuelas interculturales de Alto BioBío, sino con opiniones mucho más escépticas y críticas encontradas en la propia comuna de Tirúa, especialmente entre dirigentes comunales. En cualquier caso, incluso los educadores tradicionales y los profesores mentores de esta comuna son perfectamente conscientes de todas las carencias y obstáculos a superar por el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, que no es percibido como la solución definitiva al problema educacional mapuche (Rother, 2005).

Una de las mayores deficiencias del Programa es que no haya sido considerado como una política dentro del sistema general de educación y que permaneciera como una suerte de apéndice del plan gubernamental centralista chileno que, como afirma Rother (2005: 79), “solo representa uno de los muchos programas para la asimilación de estas culturas en la sociedad nacional [...] una política de satisfacción, de pacificación”, que apropiándose de conceptos como la interculturalidad se adecuan a un vocabulario moderno e inclusivo, pero cuyo fin no es otro que instalar una educación compensatoria para las personas indígenas y “aminorar las tensiones sociales dentro de estados pluriétnicos” (Lagos, 2015, p. 86).

Otra de las principales demandas de los educadores y profesores, constatada especialmente por Mathias Villa (2017) en su estudio realizado en Alto BioBío, es que el Programa de Educación Intercultural Bilingüe se convierta en una asignatura y que sus condiciones curriculares sean iguales a las del resto de las asignaturas escolares. Adicionalmente, y tomando en consideración la investigación realizada por Héctor Torres (2017) en escuelas de

La Araucanía, “se cuestiona que la EIB no vaya dirigida a los grupos de la sociedad que dominan, desprecian, engañan y explotan a la población autóctona” (2017: 149), y se pide que la educación intercultural sea entregada no solo en educación primaria sino en todos los niveles académicos y colegios; de otra forma, no se avanzaría en una transformación en la forma de ser y actuar de los no mapuche.

A su vez, existe cierta preocupación por una folclorización de la cultura indígena debido a que en el programa “se da lugar a la instrumentalización de una identidad ‘folclorística’ mapuche para el mantenimiento de las relaciones de dominio” (Rother, 2005 en Villa, 2017, p. 79). La folclorización también va de la mano con una falta de integración de enfoques territoriales locales, ya que los programas interculturales son formulados en la capital del país, en un contexto geográfico, sociopolítico y cultural radicalmente distinto, sin contar con la opinión ni la participación de educadores, profesores y alumnado, y sin una mayor complejización reflexiva sobre lo que significa ser indígena en pleno siglo **XXI** (Lagos, 2015).

La folclorización lleva consigo una descontextualización de los saberes entregados en las aulas, ya que de acuerdo a la opinión de algunos padres y madres mapuche, no se acude a la raíz del conocimiento y esto no hace más que aumentar el desconocimiento entre el alumnado. Esta falta de veracidad por una excesiva folclorización cultural es interpretada por el director de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Tirúa como una objetivación del sujeto mapuche:

“No hay una consideración de un sujeto, sino más bien de un objeto que ya no existe, que existió, por lo tanto, entonces, la educación formal hoy día caracteriza, pero en torno a una situación más bien folclórica de todos los hechos que ocurren en la vida cotidiana de los mapuche. Entonces eso le resta bastante validez a una historia que es más propia. Entonces uno se da cuenta que, al final, la educación formal en definitiva disminuye el valor de lo propio y aumenta el valor de lo ajeno”
(Carilao, comunicación personal, 5 de abril del 2016).

Es en este contexto donde mayor fuerza adquiere la educación familiar y comunitaria, que es considerada, en especial por los mapuche que viven en las comunidades, como una raíz indispensable, una conexión a la cultura íntegra, verdadera y valorizada, que solamente se puede encontrar en aquellos lugares donde viven las familias mapuche. Se trata de una realidad plasmada también en la conceptualización que los educadores tradicionales de Alto BioBío tienen sobre su propia figura, al definirla como el agente que apoya y fortalece un conocimiento que, ante todo, debería enseñarse en el hogar y en la comunidad (Villa, 2017).

Es por ello que Torres (2017) se refiere, haciendo alusión a las personas entrevistadas, a que el conocimiento no puede quedar sujeto a las escuelas, sino que es necesario que haya una continuidad en la educación familiar, lo que requiere de un compromiso social que debe superar, ante todo, un clima de miedo, vergüenza y discriminación que aún está presente. Además, y al menos para el caso de La Araucanía, debe estrecharse y mejorar la relación entre las escuelas, por un lado, y las familias y comunidades por el otro, como una vía de transformación de las maneras de concebir los procesos educativos en territorio mapuche.

Todo lo anterior lleva a concluir que la interculturalidad proclamada en el Programa de Educación Intercultural Bilingüe no se da en absoluto en igualdad de condiciones. Aparte de que la cultura mapuche no es comprendida desde la autenticidad, hay una notable contradicción entre lo que se entiende por interculturalidad y lo que ocurre, por lo general, en las escuelas interculturales.

La interculturalidad es interpretada como una interacción entre culturas en un marco de respeto e igualdad (Villa, 2017), pero en la actualidad el programa de EIB tiene una orientación mucho más unilateral, que no es más que el reflejo de una relación de poder muy desigual en el ámbito educacional, donde la idea de un mundo unicultural occidental prevalece y se impone (Rother, 2005). Es por ello necesario seguir realizando esfuerzos por fomentar una nueva y verdadera visión de la interculturalidad en este territorio, una visión que haga justicia al significado del concepto y que, como tal, luche por aplicar dicho marco de respeto e igualdad entre culturas.

Pese a que la imposibilidad de encontrar ejemplos donde un enfoque más auténtico de interculturalidad esté en el centro de las políticas educacionales, se pueden hallar prácticas escolares que tratan de acercarse a este valor, siempre a un nivel

más local y altamente dependiente del compromiso y el potencial de los actores a nivel individual. Uno de los ejemplos es Tirúa, donde se pudo constatar una fuerte complicidad entre educadores tradicionales y profesores mentores, quienes además de conocer de primera mano la lengua y la cultura por ser ambos indígenas, tienen una considerable flexibilidad a la hora de adaptar el currículo académico del programa a la escala local, ya que apuestan por dar prioridad a las particularidades del conocimiento y la cultura del territorio comunal donde imparten las clases. Resultó muy interesante y esclarecedora la opinión de uno de los educadores tradicionales de la escuela al referirse a la intención que tenían los responsables no solo de conocer distintas lenguas, sino de conocer al “otro”, al “amigo”, apostando en definitiva por la diversidad, pero situando al conjunto de saberes ancestrales denominado *kimün* en el centro de la vida. El compromiso de estas personas, que ven la Educación Intercultural Bilingüe como una oportunidad más que una amenaza, es fundamental para que este aporte más beneficios a las nuevas generaciones desde el mantenimiento de un idioma minoritario y la conservación y transmisión de unos saberes ancestrales locales que, además, han demostrado ser clave en la instauración de una cultura del riesgo. Por esta razón, Tirúa puede y debe ser pionera en impulsar un cambio en la forma de implementar el programa.

Trayendo a colación el fomento de la cultura del riesgo, algo claramente evidenciado tras la hazaña que caracterizó a los habitantes de Tirúa el 27 de febrero del 2010, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe debería incorporar la gestión del riesgo de desastres como forma

de explicitar el valor que el conocimiento ancestral indígena, y concretamente el lavkenche, posee a la hora de contribuir a la reducción del riesgo de desastre por terremoto y tsunami no solo entre la población mapuche sino que entre toda la población por medio de la transversalidad del conocimiento. Dicha transversalidad es, junto con la transmisión generacional ocurrida en las familias y en las comunidades y la transmisión de conocimiento en el ámbito escolar, lo que ha hecho posible la ocurrencia de una transmisión inversa de conocimiento desde los niños hacia las generaciones anteriores, una de las tres formas de comunicación del riesgo que caracterizan a la sociedad tiruana.

La señalización de las rutas de evacuación por tsunami, la instalación de las sirenas de evacuación o la realización de simulacros son ahora una realidad en numerosas comunas costeras de Chile, pero la gestión del riesgo de desastres adopta un enfoque más holístico, que va más allá de aproximaciones reactivas tras la ocurrencia de un desastre y defiende un cambio de paradigma hacia posturas más preventivas y preparativas. Es precisamente en las fases de prevención y preparación ante el riesgo donde la transmisión de saberes ancestrales adquiere un papel clave, realizada de manera complementaria en las esferas familiares, comunitarias y escolares. Es el fortalecimiento de estas fases lo que caracteriza a una sociedad resiliente, que es comprendida por su capacidad para resistir y recuperarse de un desastre a través del constante aprendizaje y la asunción de responsabilidades individuales y colectivas.

Figura 3. Placa situada en un parque de Tirúa que recuerda la hazaña del 27-F del 2010 y la resiliencia del pueblo tiruano



Fuente: Jon Cadiermo, 2016.

BIBLIOGRAFÍA

- **Becker, J., Johnston, D., Lazrus, H., Crawford, G., Nelson, D. (2008).** Use of traditional knowledge in emergency management for tsunami hazard. *Disaster Prevention and Management*, Vol. 17, No.4, pp. 488-502.
- **Bengoa, J. (2000).** Historia del pueblo mapuche. Siglos XIX y XX. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- **Bengoa, J. (2007).** La emergencia indígena en América Latina. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- **Bolseguí, M., Fuguet, A. (2006).** Construcción de un modelo conceptual a través de la investigación cualitativa. *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, Vol. 7, No. 1, 207-229.
- **Cardona, O. D. (1993).** Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. En: A. Maskrey (ed.), *Los desastres no son naturales*, 51-74.
- **Castillo, S., Fuenzalida, D., Hasler, F., Sotomayor, C. & Allende, C. (2016).** Los educadores tradicionales mapuche en la implementación de la educación intercultural bilingüe en Chile: un estudio de casos. *Literatura y lingüística*, (33), 391-414.
- **Creswell, J. W. (2014).** Research design. Qualitative, quantitative and mixed method approaches. London: Sage Publications Ltd.
- **Cutter, S., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., Webb, J. (2008).** A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18, 598-606.
- **Díaz, J. F. (2007).** El mito de “Trengr-Trengr Kai-Kai” del pueblo mapuche. *Revista CUHSO*, Vol.14, 1, 43-53.
- **González-Muzzio, C. (2013).** El rol del lugar y el capital social en la resiliencia comunitaria posdesastre: Aproximaciones mediante un estudio de caso después del terremoto del 27/F. *EURE (Santiago)*, 39(117), 25-48.
- **INE Chile (2009).** Región del Bío-Bío. Recuperado el 18 de enero del 2016, en: http://www.inebiobio.cl/contenido.aspx?id_contenido=44.
- **INE Chile (2017).** Censo 2017. Recuperado el 05 de mayo del 2018, en: <http://ine-chile.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=69596c770c714200a7bd-423f40e1b46c>.
- **Jaque, E., Contreras, A., Ríos, R., Quezada, J. (2013).** Evaluación de vulnerabilidad ante tsunami en Chile Central. Un factor para la gestión local del riesgo. *Revista Geográfica Venezolana*, 54(1), 47-65.
- **Lagos, C. (2015).** El Programa de Educación Intercultural Bilingüe y sus resultados: ¿perpetuando la discriminación? The Intercultural Bilingual Education Program and its Results: Perpetuating Discrimination?. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 52(1), 84-94.
- **Lavell, A. (2005).** Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: el caso del huracán Mitch en Centroamérica. A. Fernández (comp.), *Comarcas vulnerables: riesgos y desastres en Centroamérica y el Caribe*, 11-44.
- **Leiva, R. A. (2013).** Maremoto de 1960, sacrificio humano y restablecimiento del equilibrio en el Wallmapu. *Investigaciones sociales*, Vol.17, No.30, 35-45.

- **López, Y., Hayden, J., Cologon, K., Hadley, F. (2012).** Child participation and disaster risk reduction. *International Journal of Early Years Education*, Vol.20, 3, 300-318.
- **Manyena, S. B. (2014).** Disaster resilience: a question of “multiple faces” and “multiple spaces”. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 8, 1-9.
- **Ministerio de Educación (2016).** Educación Intercultural. Recuperado el 12 de agosto de 2016, en: http://portales.mineduc.cl/index2.php?id_seccion=3442&id_portal=28&id_contenido=14010.
- **Ministerio de Educación (2018).** MINEDUC despacha decreto que reconoce el ejercicio docente de las y los educadores tradicionales. Santiago, Chile. Recuperado el 23 de septiembre de 2018, en: <https://www.mineduc.cl/2018/03/09/mineduc-despacha-decreto-reconoce-ejercicio-docente-las-los-educadores-tradicionales/>.
- **Mitchell, T., Haynes, K., Hall, N., Choong, W., Oven, K. (2008).** The roles of children and youth in communicating disaster risk. *Children, Youth and Environments*, Vol.18, 1, 254-279.
- **Montenegro-Romero, T., Peña-Cortés, F. (2010).** Gestión de la emergencia ante eventos de inundación por tsunami en Chile: el caso de Puerto Saavedra. *Revista de Geografía Norte Grande*, No. 47, 63-80.
- **Mora, Z. (2016).** Zungun. Diccionario mapuche. Palabras que brotan de la tierra. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- **Morales, R. (2010).** Terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010. Efectos urbanos en localidades de la provincia de Arauco. *Asuntos Urbanos Nacionales*, 13 (22), 43-62.
- **ONEMI (2014).** Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile.
- **Palermo, M. A. (2000).** Lo que cuentan los mapuches. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- **Peek, L. (2008).** Children and disasters: understanding vulnerability, developing capacities and promoting resilience - an introduction. *Children, Youth and Environments*, Vol.18, 1, 1-29.
- **Renn, O. (1998).** The role of risk perception for risk management. *Reliability Engineering and System Safety*, No.59, 49-62.
- **Renn, O. (2004).** Perception of risks. *Toxicology Letters*, No. 149, 405-413.
- **Renn, O. (2008).** Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World. London: Earthscan.
- **Rother, T. (2005).** Conflicto intercultural y educación en Chile: desafíos y problemas de la educación intercultural bilingüe (EIB) para el pueblo mapuche. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (9), 71-84.
- **Seneviratne, K., Baldry, D., Pathirage, C. (2010).** Disaster knowledge factors in managing disasters successfully. *International Journal of Strategic Property Management*, No. 14, 376-390.
- **Shiwaku, K., Shaw, R. (2008).** Proactive co-learning: a new paradigm in disaster education. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, Vol.17, No.2, 183-198.
- **Srivastava, S. (2012).** Managing indigenous and scientific knowledge for resilience building. *Journal of Advances in Management Research*, Vol.9, No. 1, 45-63.

• **Strauss, A., Corbin, J. (2002).** Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín: Universidad de Antioquia.

• **Thrush, C., Ludwin, R. (2007).** Finding Fault: Indigenous Seismology, Colonial Science and the Rediscovery of Earthquakes and Tsunamis in Cascadia. *American Indian Culture and Research Journal*, Vol. 31, No.4, pp. 1-24.

• **Torres, H. (2017).** La educación intercultural bilingüe en Chile: experiencias cotidianas en las escuelas de la región mapuche de La Araucanía (Tesis doctoral). Université Laval, Québec, Canadá.

• **UNISDR (2009).** Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza.

• **UNISDR (2015).** Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Ginebra, Suiza.

• **Villa, M. (2017).** Programa de Educación Intercultural Bilingüe mapuche-pehuenche. Análisis desde la perspectiva de educadores(as) tradicionales de la comuna de Alto Bío-Bío (tesis de pregrado). Universidad de Concepción, Chile.

• **Wachinger, G., Renn, O., Begg, C., Kuhlicke, C. (2013).** The risk perception paradox - Implications for governance and communication of natural hazards. *Risk Analysis*, Vol.33, No.6, 1049-1065.

• **Walshe, R., Nunn, P. (2012).** Integration of indigenous knowledge and disaster risk reduction: a case study from Baie Martelli, Pentecost Island, Vanuatu. *Int. J. Disaster Risk Sci*, Vol.3, 4, 185-194.

• **Williamson, G., Rojas, F. (2015).** Estado del arte de la Educación Intercultural Bilingüe en Chile, 1990-2013. Chile: Universidad de La Frontera.

• **Wilson, G. A. (2012).** Community resilience, policy corridors and the policy challenge. *Land Use Policy*, 31, 298-310.

• **Zapata, C. (2006).** Identidad, nación y territorio en la escritura de los intelectuales mapuches. *Revista Mexicana de Sociología*, 68, No. 3, 467-509.

ENTREVISTAS

• **Ancán, J. (5 de abril del 2016).** Entrevista por Jon Cadierno [grabación digital]. Colegio Eloísa González, Tirúa.

• **Carilao, I. (5 de abril del 2016).** Entrevista por Jon Cadierno [grabación digital]. Municipalidad de Tirúa.

• **Educadora tradicional (4 de abril del 2016).** Entrevista por Jon Cadierno [grabación digital]. Colegio Eloísa González, Tirúa.

• **Habitante del lof de Yevilao (6 de abril del 2016).** Entrevista por Jon Cadierno [grabación digital]. Yevilao, Tirúa.

• **Huenteo, J. (6 de abril del 2016).** Entrevista por Jon Cadierno [grabación digital]. Quidico, Tirúa.

• **Ñancupil, V. (4 de abril del 2016).** Entrevista por Jon Cadierno [grabación digital]. Colegio Casa de Piedra, Tirúa.



ESCASEZ HÍDRICA Y MUJERES MAPUCHE: PRÁCTICAS COTIDIANAS, DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS PARA LA SUBSISTENCIA EN SAN JUAN DE LA COSTA

Leslie Camila Bravo Castillo¹, Universidad de Chile

RESUMEN

La presente investigación analizó, a través del paradigma de la ecología política feminista, los impactos que la escasez hídrica —que en la actualidad afecta a gran parte de la comuna de San Juan de la Costa, en la región de Los Lagos— ha tenido sobre la vida cotidiana de mujeres mapuche huilliche habitantes del sector. Este estudio propone que debido a que la escasez hídrica se manifiesta de maneras desiguales dependiendo del territorio, afecta de manera también diferenciada a las personas en función de su género y cultura. Por ello, se plantea que un conflicto que generalmente es abordado desde macroescalas espaciales puede ser leído y comprendido desde niveles microescalares, como el espacio doméstico. Desde esa perspectiva es posible plantear que la mujer mapuche, encargada principal de labores domésticas tales como la crianza, la alimentación, la agricultura de subsistencia, la artesanía, el turismo y la transmisión de la cultura en general, mantiene una relación más estrecha con el agua, en tanto este es un elemento fundamental que funciona como sostén facilitador de las actividades de base de la vida cotidiana. Factores como el aislamiento, propio de la ruralidad, aumentan los impactos críticos, tanto físicos como emocionales, de la falta de agua, mientras que la capacidad de organización comunitaria y la accesibilidad urbana permiten paliar las dificultades de acceso al recurso hídrico. Es relevante mencionar que desde la cosmovisión mapuche, cuando falta un elemento tan vital como el agua, se pierde parte importante de los lazos simbólicos que las personas pertenecientes a esta cultura mantienen con la naturaleza.

Palabras clave: geografía de género, ecología política feminista, escasez hídrica relativa, mujeres mapuche.

¹ Geógrafa. El presente artículo se basa en la tesis “Impactos de la escasez hídrica sobre las prácticas cotidianas de uso de agua de las mujeres mapuche en la comuna de San Juan de la Costa”, realizada para optar al grado de geógrafa de la Universidad de Chile. Profesora guía: María Cristina Fragkou. Santiago, 2018.

INTRODUCCIÓN

La escasez de agua es uno de los problemas socioecológicos más importantes del siglo XXI. Por ello, las agencias internacionales, los gobiernos nacionales y las organizaciones no gubernamentales han volcado su atención a la búsqueda de estrategias que permitan paliar las dificultades que la población humana y los ecosistemas enfrentan actualmente y a futuro, ya que se espera que para el año 2025 la escasez hídrica afecte a 2,7 billones de personas (ONU, 2003). Sin embargo, la escasez hídrica no es un conflicto que afecte a toda la población por igual, más bien es un problema que impacta de manera diferenciada y desigual alrededor del mundo. Así, hay continentes con gran cantidad de población (Asia) que cuentan con menor porcentaje de agua para abastecer al total de sus habitantes, una inequidad que también se expresa a escalas nacionales.

En Chile, debido a la variabilidad latitudinal, las condiciones climáticas varían entre una zona y otra, ya que existe una zona norte muy desértica que se contrapone con una zona sur cuya disponibilidad de agua históricamente fue abundante. Ahora bien, con el paso del tiempo la disponibilidad de agua de esta última ha sufrido cambios importantes, y en la actualidad es posible identificar gran cantidad de conflictos hídricos cuyo incremento ha ido avanzando latitudinalmente con el paso del tiempo hasta afectar a los territorios australes.

Es importante destacar el rol económico de Chile en tanto exportador de materias primas (agropecuarias, forestales y mineras, actividades que requieren grandes cantidades de agua) en un contexto legislativo de corte neoliberal que a través del Código de Aguas de 1981 (Castro, 2010) convirtió a este elemento vital en un bien económico transable en el mercado. Este aspecto, sumado a la dispersión institucional e instrumental que rige la gestión hídrica (Larraín, 2006), dificulta aún más una distribución equitativa del agua entre territorios y usos hídricos.

De esta manera, se manifiestan dentro de los territorios una serie de dinámicas diferenciadas que componen los paisajes hídricos que se han visto impactados por los cambios en la disponibilidad de agua. Para analizarlas, se toma como objeto de estudio el caso de la comuna de San Juan de la Costa, cuyo territorio se ha visto fuertemente afectado por la escasez de agua desde el año 2013, momento en que fue catalogado como un territorio en “estado de emergencia hídrica”, situación que ha obligado a desplegar una serie de acciones institucionales, sociales y particulares en la búsqueda por asegurar el acceso al agua para el consumo humano.

A través de esta investigación se analizaron las estrategias formales e informales de uso del agua que se entretajan en el territorio, tomando en cuenta la capacidad de acción de los actores que intervienen en las decisiones, gestión y uso de agua

de la comuna, de manera de poder comprender cabalmente la complejidad del paisaje hídrico que compone este territorio en un contexto de escasez de agua. Para ello, se utilizarán dos conceptos que darán estructura al análisis escalar de esta investigación: lo macro y micropolítico. Lo macropolítico hace referencia a las decisiones y medidas tomadas fuera de los hogares para gestionar el acceso al agua (medidas institucionales y comunitarias). Lo micropolítico (Rolnik, 2006), en tanto, hace referencia a las decisiones de uso de agua que se toman dentro de los hogares y que en función de la clase, el género y la cultura condicionan la relación que cada individuo tiene con el agua (Truelove, 2011). Para fines de este estudio se analiza desde una perspectiva feminista el impacto que la escasez hídrica ha tenido sobre las prácticas cotidianas de uso de agua de las mujeres mapuche de la comuna de San Juan de la Costa, entendiendo que ellas, en tanto encargadas de guardar y transmitir la cultura, de reproducir la vida domiciliaria y encargarse de la economía de subsistencia en sus hogares (Quilaqueo, 2013), mantienen una estrecha relación con el agua.

Para ello se tomó como base de la investigación el paradigma de la ecología política feminista (Rocheleau, 1995), que propone la existencia de desigualdades de acceso y uso de recursos ambientales dependiendo del género, la cultura y la clase, entre otros factores, y comprende que la forma en la que se concibe la relación con el entorno está dada por la identidad que cada individuo encarna. Desde allí se plantea que debido a la división sexual de la vida cotidiana —que ha atribuido a las mujeres labores principalmente domésticas y a los hombres, labores públicas—, la

concepción, el acceso y el uso del agua, en particular, cambia en función de dichas labores. Asimismo, este paradigma plantea que la diversidad cultural también genera relaciones diferenciadas con el ambiente (Truelove, 2011), una variable que, aplicada al caso de estudio, demuestra que al degradarse un elemento tan vital como el agua se generan consecuentemente impactos sobre la cosmovisión particular del pueblo mapuche.

La investigación buscó resolver la siguiente pregunta: ¿Cómo impacta la escasez hídrica en la vida cotidiana de las mujeres mapuche habitantes de San Juan de la Costa? Para responderla, se plantearon los siguientes objetivos:

1. Analizar cómo el cambio de disponibilidad de agua ha afectado las dinámicas de acceso y uso de agua, tomando como base la percepción de la población de la comuna de San Juan de la Costa.
2. Analizar el impacto de la escasez de agua en la vida cotidiana de las mujeres mapuche de la comuna de San Juan de la Costa.

Se propone como hipótesis que la falta de disponibilidad de agua se manifestará de diferentes formas sobre los territorios y que, a su vez, esto impactará de manera desigual dentro de los territorios domésticos (hogares) debido a la relación de género y cultura que establece cada individuo con el medio ambiente.

ANTECEDENTES

Esta investigación se centró en la comuna de San Juan de la Costa, perteneciente a la provincia de Osorno, en la X región de Los Lagos. Esta localidad tiene un área de 1.317 km² y abarca el 2,36% de la superficie regional. Comprende un territorio mayoritariamente rural, con un total de población de 7.000 habitantes aproximadamente, y ha sido históricamente habitada por personas de la cultura mapuche huilliche. En términos económicos,

presenta un índice de pobreza de 12,2% (PLADECO, 2012), lo que la posiciona como una de las comunas más vulnerables de Chile.

La comuna se emplaza sobre dos geoformas que estructuran su territorio: la Cordillera de la Costa y las planicies litorales. Por ello, esta investigación se presenta delimitando constantemente las diferencias hídricas entre ambos territorios.

Mapa 1. Área de estudio: comuna de San Juan de la Costa
Provincia de Osorno, región de Los Lagos



Fuente: elaboración propia.

Actualmente, esta comuna enfrenta importantes conflictos referentes a la escasa disponibilidad de agua, por lo que la población y las instituciones han tomado una serie de medidas para mitigar la dificultad en el acceso y uso del agua que ha experimentado parte de los habitantes de la comuna.

Sin embargo, afirmar que la escasez hídrica es un panorama propio de San Juan de la Costa sería una generalización que implicaría un sesgo territorial respecto a la disponibilidad de agua en esta comuna. Como ya se ha mencionado, parte importante del análisis que se realizó en el contexto de esta investigación buscó establecer desigualdades territoriales respecto a la disponibilidad, acceso y uso del agua a nivel macroescalar. Por ello, este estudio sostiene, desde el paradigma de la ecología política, que la escasez hídrica no es una realidad estática ni homogénea, sino que más bien corresponde hablar de una “escasez relativa”, en tanto esta variará dependiendo del contexto económico, político, cultural y ecológico de los territorios (Swyngedouw, 2009).

Para demostrar lo anterior se analizó la composición del paisaje hídrico de la comuna estudiada, entendiendo que está definido por aspectos tanto “discursivos” (que construyen un discurso común sobre la escasez hídrica) como “materiales” (que moldean las condiciones físicas del territorio) (Budds, 2012). Para abordar la primera dimensión se utilizaron las herramientas de encuesta a población civil y entrevista a actores institucionales, a través de las cuales se evaluaron los cambios relativos a las fuentes y tipos de acceso hídrico a partir de la escasez. A partir de esta información pudo conocerse una serie de

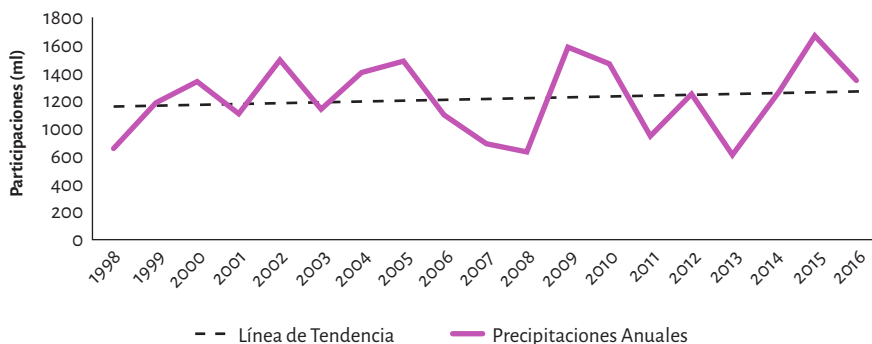
medidas tomadas a nivel macroescalar para paliar el conflicto a nivel comunal, mientras que para saber qué ocurría en el plano microescalar se acudió a la realización de focus group con mujeres mapuche, desde donde se observó una serie de estrategias desarrolladas dentro del hogar para acceder y hacer uso del agua. Por otra parte, de forma material se tiene que el paisaje hídrico está compuesto de todas las estructuras que permiten extraer, mantener y distribuir el agua, además de los flujos hídricos, entre los que se cuentan los cambios de caudal y la disponibilidad de precipitaciones, por nombrar algunos aspectos que tienen presencia física en el territorio, los que fueron observados a través del estudio en terreno.

La institucionalidad de San Juan de la Costa considera que la escasez hídrica que se viene manifestando desde el año 2013 tiene su raíz en la disminución de precipitaciones, asociada principalmente al cambio climático. Por ello, las entidades públicas han levantado dos hitos de acción estatal: en primer lugar, decretaron “emergencia hídrica” en el año 2013, por lo que la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), en conjunto con el Municipio de San Juan de la Costa, decretaron la distribución de agua potable a través de camiones aljibe a toda la población que se viese directamente afectada por la escasez debido a la sequía de sus pozos domiciliarios, una situación que se mantiene hasta la fecha. Luego, se levantó desde el gobierno central una “emergencia agrícola” por los efectos de la sequía en el año 2015, que afectó a toda la región de Los Lagos, y con ella se buscó paliar los efectos de la sequía a través de una bonificación estatal para las familias que habían registrado pérdidas agrícolas (BCN, s/f). Ambas me-

didadas tienen entre sus bases discursivas la falta de disponibilidad de agua debido a la escasez de precipitaciones propias del cambio climático. Sin embargo, al revisar

el comportamiento hidrológico de la comuna nos encontramos una situación que se expresa a través del siguiente gráfico:

Gráfico 1. Variaciones de precipitaciones anuales (1998-2016), San Juan de la Costa



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos pluviométricos entregados por DGA (s/f).

Si bien en el año 2013 se presentaron los niveles más bajos de precipitaciones, estos se revirtieron durante los años posteriores; sin embargo, la medida de entrega de agua a través de camiones aljibe sigue en pie hasta la fecha. Esta situación evidencia que aunque el discurso institucional aborda y desarrolla la problemática hídrica de manera homogénea, considerando que toda la comuna de San Juan de La Costa es afectada de igual manera por la sequía, al analizar la problemática con un enfoque más particular y centrándose en los diferentes territorios que constituyen esta comuna, se puede concluir que la problemática es heterogénea. Por lo tanto, se vuelve imperativo ahondar, además, en las estrategias que se desarrollan a nivel microescalar para comprender más claramente el panorama hídrico y sus diferenciaciones al interior del territorio.

MÉTODO

Para conocer la composición macroescalar del paisaje hídrico se realizaron dos encuestas de respuesta abierta a población civil del territorio. La primera se aplicó en el territorio de la Cordillera de la Costa en octubre del año 2016; allí se encuestó a población abastecida de agua de camiones aljibe, cuya muestra abarcó a 86 personas. La segunda encuesta se realizó en territorio litoral en junio del año 2017, momento en que se encuestó a población habitante del sector, alcanzando una muestra de 110 personas. Posteriormente, estas fueron sintetizadas en el software SPSS. Además, se entrevistó a actores institucionales claves en la gestión de agua que se desempeñan en la Municipalidad de San Juan de la Costa, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONA-

DI) y en el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en la provincia de Osorno.

Posteriormente, para conocer el punto de vista de mujeres mapuche afectadas por la escasez hídrica se realizaron tres grupos focales dentro del territorio. A través de estos se realizaron preguntas abiertas para conocer las condiciones hídricas del espacio que habitaba cada mujer, la relación que mantenían con el agua y sus percepciones respecto a la escasez hídrica en el territorio. Estas conversaciones grupales finalizaron con impresiones más personales sobre la afectación de sus vidas cotidianas y emocionalidades en el contexto de crisis hídrica que enfrentaban. Se realizaron dos reuniones en el territorio litoral. Allí se entrevistó a cinco mujeres de la comunidad mapuche Maicolpi y cinco de la agrupación indígena Mapulafken, de edades entre los 35 y 65 años. Por otra parte, en el territorio cordillerano se realizó un encuentro con la Agrupación de Mujeres Emprendedoras de San Juan de la Costa, donde se entrevistó a 10 mujeres mapuche, habitantes de distintos sectores de este territorio, cuyas edades fluctuaban entre los 40 y 70 años. Se acudió al método de análisis de discurso de entrevistas y focus group proporcionado por la herramienta Atlas.ti.

RESULTADOS

Sistemas de organización hídrica en San Juan de la Costa

La falta de disponibilidad de agua no es homogénea en el territorio de San Juan de la Costa y debido a la variedad geomorfológica en la que se emplaza la comuna, la

dispersión o concentración de la población, y los sistemas de organización para abastecerse de agua, la disponibilidad del recurso cambia. Esto conduce a la manifestación de diferentes estrategias particulares, comunitarias e institucionales de manejo hídrico. Fue posible encontrar lugares cordilleranos en que la escasez afectó directamente los pozos, los esteros y vertientes, por lo que la población debió comenzar a abastecerse de agua a través de fuentes externas a su territorio (camiones aljibe implementados por el municipio) o recorriendo distancias mayores para acceder al recurso. Pero también se identificaron sectores costeros en que el acceso al agua se organiza a través de Comités de Agua Potable Rural (en adelante CAPR) y otros territorios en que el sistema de organización es autogestionado o comunitario, como ocurre en ciertas comunidades mapuche que habitan en la costa.

Estrategias de acceso al agua

Las encuestas realizadas dieron cuenta de que las fuentes históricas de abastecimiento particular corresponden a ríos, esteros, vertientes y pozos tubulares, cuyo acceso depende de la distancia y la capacidad de cada familia para acceder a ellas. Para aprovechar el agua de estas fuentes, las familias acceden a los ríos a través de cañerías de gravedad, trasladan el agua en baldes y/o carretas, recuperan agua de vertientes o la obtienen desde las napas a través de pozos o norias.

Respecto a las estrategias comunitarias, se aprecia que las localidades con mayor densidad de población, Bahía Mansa (1980), Pucatrihue (1993), Maicolpue (1996) y Puauchó (1998) cuentan con

Otras estrategias comunitarias son el almacenamiento de agua en estanques comunitarios (acumulación de 10.000 litros de agua que deben ser manejados y repartidos por las familias que los utilicen)

Finalmente, existe la estrategia institucional de promover el acceso al agua a través del suministro de agua potable por medio de camiones aljibe. Se trata de un sistema que funciona desde el año 2013 y que consiste en la repartición de agua potable—comprada a la empresa sanitaria de Osorno, ESSAL—a través de siete camiones que abastecen a un total aproximado de 500 familias. Así, se les entrega 50 litros diarios por persona (valor que es estimado por cada conductor en función de lo que observe en terreno).

Mapa 2. Espacialización de fuentes de abastecimiento hídrico



Fuente: elaboración propia sobre la base de catastro realizado año 2016-2017.

² Los tanques australianos son tecnologías de almacenamiento de agua construidas de forma circular, con paredes de acero galvanizado u hormigón.

Percepción de la población frente al cambio de disponibilidad de agua

A raíz del análisis de la percepción de las personas respecto a los cambios que evidenciaron en la disponibilidad de agua, se decidió categorizar las opiniones vertidas en dos ámbitos: cantidad y calidad de agua.

1. Percepción de cambios sobre la cantidad de agua en el territorio

Esta fue diferenciada en función de la fuente de abastecimiento hídrico de cada territorio. Así, se obtuvo que los territorios cordilleranos se reconocieron impactados en alta medida por la falta de disponibilidad de agua, lo que se expresó directamente en la sequía de pozos, esteros y/o vertientes que históricamente les abastecieron.

Sin embargo, la fuente que se vio más fuertemente afectada fueron los pozos y norias, los que sufrieron sequías completas, estacionarias y/o contaminación con sedimentos. Además, los encuestados identificaron que la problemática había comenzado tres años atrás, por lo que, de manera paralela a la utilización de otras estrategias de recolección de agua, decidieron acudir al municipio a solicitar agua potable.

Para el caso del territorio litoral, si bien la población reconoció haber observado cambios a nivel comunal desde hace al menos cinco años en las cantidades de agua, tanto de esteros, vertientes y aguas lluvias, la gran mayoría no dio cuenta de impactos directos sobre sus fuentes de abastecimiento, lo que atribuyeron a disponer de agua potable rural (APR) y a con-

tar con mayor diversificación de fuentes de abastecimiento hídrico (se entrelaza el acceso al agua de vertiente, aguas lluvias, estero y pozo). Cabe destacar que en este territorio la población identifica como el mayor conflicto hídrico el colapso de las redes de APR por contaminación del estero y/o bajas de presión de agua.

2. Percepción de cambios sobre la calidad de agua en el territorio

Respecto al análisis de la calidad del agua, la población manifiesta opiniones contrapuestas, cuyo trasfondo se basa en las propiedades organolépticas que le atribuyen al agua y su constitución. En el territorio cordillerano, los encuestados deben hacer uso del agua potable entregada por camiones aljibe para consumo como primera necesidad, y 30% de quienes se abastecen a través de esa vía manifestó no estar satisfecho con el sabor del agua, que es almacenada en contenedores plásticos y que debe ser tratada con cloro para su potabilización. Por otra parte, dentro de estos mismos encuestados, un 70% mencionó desconfiar de las fuentes naturales que históricamente les abastecieron, por lo que en la actualidad prefieren el agua potabilizada.

Esta desconfianza se explica por la explotación forestal que se desarrolla cerca de estas fuentes y por la contaminación propia de actividades antrópicas. Específicamente, mencionan el uso de maquinaria de tala de árboles, que generaría turbiedad en el agua, y la aplicación de pesticidas que han observado sobre los cultivos, los que podrían contaminar las aguas. Por ello, dentro de las estrategias de consumo hídrico, parte de la población prefiere hervir el agua extraída de fuentes naturales.

Así lo menciona una habitante de la localidad de Huacamapu cuando señala que “desde esta vertiente yo antes tomaba el agua, pero mire, ahora, desde que se puso a trabajar la forestal atrás, el agua sale turbia y ya no se puede tomar”. Lo mismo hace un poblador de la localidad de Ampemo, que señala “haber dejado de tomar el agua del estero por la contaminación de los pesticidas de las forestales”.

Por otra parte, en el territorio litoral los habitantes tienen opiniones contrapuestas respecto a la calidad del agua. Parte de la población que se abastece de APR (27% de los encuestados) confía en el agua potable; sin embargo, a un tercio de ellos no les gusta el sabor y color de la misma, pues señalan que les “llega turbia y con exceso de cloro”. De manera contraria, en este mismo territorio se identifica otro grupo de encuestados que no confían en el agua del estero Maicolpi debido a una posible contaminación antrópica proveniente de las casas colindantes por falta de sistema de alcantarillado. Por ello, prefieren el tratamiento de cloración del agua. Además, existen habitantes (13%) que sin obtener agua de APR y abasteciéndose con agua de vertientes permanentes, consideran que esta es pura, por lo que no requiere de tratamientos.

Impactos territoriales de acceso y uso debido al cambio de disponibilidad de agua

1. Impactos sobre el territorio de la Cordillera de la Costa

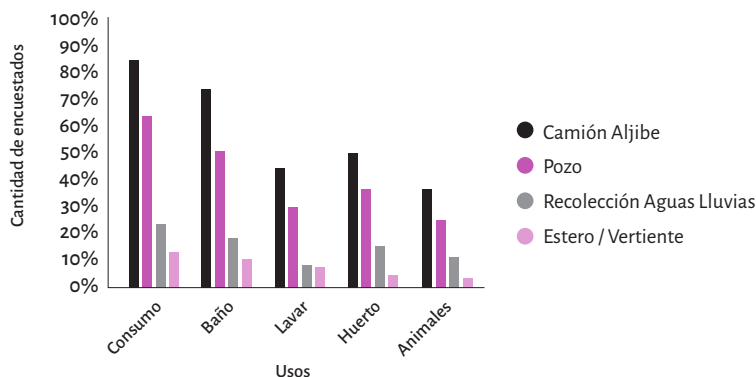
En el territorio de la Cordillera de la Costa se concentra la mayor cantidad de población afectada por la falta de disponibilidad de agua. Allí, un aproximado

de 500 familias recibe agua de camiones aljibe, por lo que la forma de abastecerse ha sufrido importantes cambios a través del tiempo, haciendo que el panorama general respecto al acceso y uso de agua sea incierto. Por ello, y debido a la limitada cantidad de agua que se les entrega, la población cuenta además con estrategias de acceso al recurso, y utiliza de manera paralela otras fuentes. Así, se tiene que 69% de los encuestados utiliza agua de pozo en la medida en que el estado de este les permita el acceso; un 20% se dedica a recolectar aguas lluvias, las que a su vez reutilizan para ciertas actividades (en algunos casos, el agua de lavado es utilizada posteriormente para riego de huerto, por ejemplo); y 11% accede a agua de esteros y vertientes. Sin embargo, esta técnica es menos utilizada debido a que las fuentes se encuentran lejanas y/o —de acuerdo a su percepción— contaminadas.

La vida cotidiana de las personas también aparece impactada por la forma de distribución hídrica, pues dependiendo de la alternativa, hay que emplear tiempo y esfuerzo físico para abastecerse de agua. En este ámbito, 76% de los encuestados acceden al agua a través de baldes o carretas, mientras que solo un 24% cuenta con instalaciones directas desde el estanque de recepción hacia el interior del hogar.

Además, se indagó en los usos que la población de este territorio le da al agua dependiendo de la fuente de abastecimiento, como muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Uso de agua por fuente de abastecimiento



Fuente: elaboración propia sobre la base de una encuesta realizada en el territorio de la Cordillera de la Costa (octubre, 2016).

Como muestra el gráfico, en este territorio se utiliza principalmente agua de camión aljibe. Además se mantiene el uso de agua de pozo debido a que la población percibe que esta es de buena calidad. Sin embargo, aparecen nuevas estrategias como el uso de agua lluvia o el reciclaje de aguas (de lavado para huerta y/o el manejo cuidadoso de agua utilizada, con el fin de distribuir de manera equilibrada y equitativa el recurso del que se dispone).

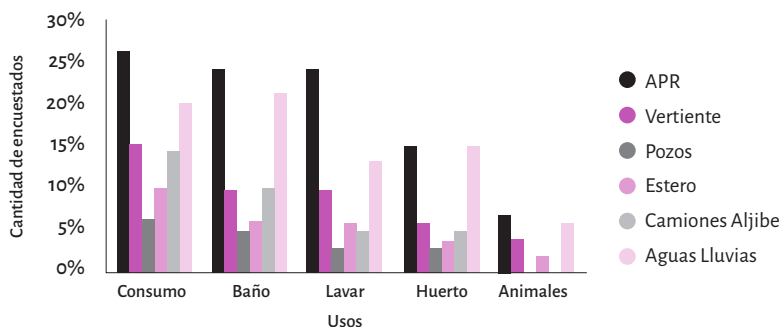
2. Impactos sobre el territorio litoral

En el territorio litoral se emplazan tres CAPR, por lo que la relación de la población con el agua es diferente. Se identificó que las fuentes de agua que utilizaban antes de los conflictos hídricos correspondían a esteros, vertientes y pozos, mientras que desde que comenzó a dificultarse el acceso al agua, las fuentes más utilizadas fueron CAPR y aguas lluvias, aunque se mantiene, en menor medida, el uso de

agua de estero y vertiente. Esto indica que a pesar de la existencia de CAPR, las personas deben utilizar, de manera complementaria, estrategias como recolección de aguas lluvias y extracción particular de esteros y vertientes para hacer frente a los cortes del sistema y las bajas en la presión del agua. Es necesario destacar que pese a que se trata de una fuente antigua, actualmente un mayor porcentaje de personas menciona necesitar el agua que reparten los camiones aljibe, lo que podría estar relacionado con la existencia de un porcentaje de la población que no está conectado al sistema de agua potable rural y que puede estar sintiendo los efectos de las sequías de los pozos.

En este sector también se indagó sobre los usos que la población le da al agua dependiente de la fuente de abastecimiento. Los resultados se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico 3. Usos del agua por fuentes de abastecimiento en el territorio litoral



Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada en el territorio litoral (junio, 2017).

Percepción de causas del cambio de disponibilidad de agua

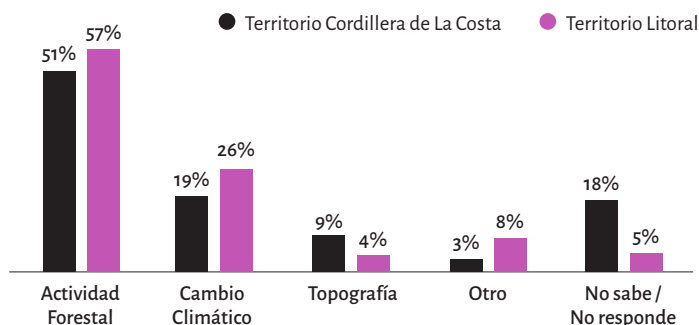
Al indagar en la percepción de la población respecto a las causas que explicarían la disminución de agua en la comuna, se encontró una opinión similar en ambos territorios.

Como se observa en el gráfico a continuación, entre el 51% y 57% de la población del territorio cordillerano y litoral, respectivamente, atribuye la disminución de agua a la alta plantación forestal, que afectaría—según mencionan—el volumen de las napas subterráneas y tendría como consecuencia la contaminación de las aguas. Allí identifican a la plantación de eucaliptos y, en menor medida, de pino radiata, como la principal causa de la escasez hídrica.

A partir del relato informal recopilado a través de la conversación con los mismos encuestados aparecieron diversas experiencias que dan cuenta de los efectos que el crecimiento de estas plantaciones ha generado sobre sus territorios:

- Desde la introducción de árboles de eucalipto se observó la sequía de los predios.
- Aquellos que plantaron árboles exóticos, en la actualidad los han extraído por el alto consumo de agua que necesitan.
- Existen diferencias entre la cantidad de agua de la que dispone un territorio con vegetación nativa versus aquel que presenta plantaciones forestales.
- Empresas como AnChile y Forestal Valdivia, sumadas a otras plantaciones efectuadas por personas particulares, serían responsables de la escasez de agua.

A raíz de lo anterior, la población mencionó tomar diversas medidas para controlar el crecimiento de los árboles que ellos mismos plantaron, como cortarlos y quemarlos desde las raíces. Por otra parte, algunos habitantes han tenido la iniciativa de replantar árboles nativos, argumentando que “el bosque nativo podría devolverles los niveles de agua perdidos” (mujer habitante de San Juan de la Costa que ha reforestado su predio con plantación nativa).

Gráfico 4. Percepción de las causas del cambio en la disponibilidad del agua

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas realizadas.

Adicionalmente, la población atribuye la disminución de precipitaciones al cambio climático, asumiendo que la mengua de napas subterráneas se debe a esto. Otras opiniones, en tanto, señalan a la topografía o cuestiones religiosas como responsables de la precarización de las condiciones de acceso al agua.

Relación de la mujer mapuche con el agua en la comuna de San Juan de la Costa

A través de las conversaciones desarrolladas en los grupos focales en que participaron mujeres mapuche de distintos sectores de la comuna, se logró indagar sobre el rol que estas cumplían dentro de sus hogares y cómo estos, a su vez, las relacionan de una forma u otra con el agua. Además, fue posible establecer pautas comunes para los roles domésticos que cada una encarna.

1. Estrategias de acceso y uso de agua

La mujer mapuche de la comuna de San Juan de la Costa desempeña dos roles dentro del espacio doméstico. Por una parte, todas las entrevistadas reconocieron hacerse cargo de la gestión de la totalidad de los trabajos domésticos efectuados dentro del hogar (alimentación, limpieza, crianza y cuidados de familiares enfermos). Además, una gran mayoría declaró estar a cargo de actividades de subsistencia económica que tienen lugar tanto en el espacio doméstico como en el público (agricultura, artesanía en lana, ganadería en pequeña escala y crianza de aves, y turismo, en el caso de quienes habitan el territorio litoral). Por ello, las estrategias que cada una deberá gestionar dependerán a su vez de las fuentes de acceso hídrico con las que cuenten, del rol que cumplan, de la ayuda que obtengan (económica y físicamente) y la disponibilidad de agua en su territorio. Respecto a sus compañeros (hombres), una parte señala que si bien ellos habitan el territo-

rio doméstico, la labor de recolección de agua y el uso de la misma les corresponde a ellas. Otra parte, en tanto, señala vivir sola de manera permanente o esporádica, situación que vuelve a reafirmar que la labor de sostenibilidad de la vida cotidiana se les atribuye socialmente a las mujeres.

2. Fuentes de abastecimiento hídrico

A través de la conversación se identificaron diferentes fuentes de acceso hídrico y las condiciones que facilitan o dificultan las actividades que estas mujeres deben llevar a cabo para obtener el agua, las que se muestran en la tabla a continuación.

Allí se indica la diversidad de formas de acceso al agua que se pueden hallar en un mismo territorio y cómo cada mujer utilizará diferentes estrategias para acceder a unas fuentes u otras, con el fin de desarrollar todas las actividades que dependen del agua. Así, mientras para algunas mujeres efectivamente se coartan oportunidades de acceso y uso del agua, para otras se presentan algunas que antes no existían.

En el siguiente cuadro se exponen las fuentes de abastecimiento utilizadas por las mujeres entrevistadas, los beneficios de acceder a una determinada fuente y las dificultades para acceder a otras:

Tabla 1. Características de condiciones de acceso hídrico por tipo y fuente de abastecimiento

Tipo y fuentes de abastecimiento	Beneficio de acceso	Dificultad de acceso
Camión aljibe	Entrega el recurso semanalmente y directo en el hogar.	Entrega una cantidad limitada de agua. Los camiones no pueden ingresar a todos los territorios.
Agua de río o estero	Es la fuente que no se seca completamente. Las personas disponen de diferentes puntos para extraer el agua.	Las personas recorren largas distancias con baldes o carretas y deben acudir a la fuente varias veces a la semana.
Agua almacenada en estanques comunitarios	Permite acumular mayor cantidad de aguas (lluvias o entregadas por camión aljibe).	Puede generar desigualdad de acceso entre las familias.
Agua almacenada en estanques Australianos	Permite acumular agua de manera permanente y continua. Usa gravedad y energía solar.	Se logra optar a su instalación solo a través de subsidios de carácter comunitario.
Aguas lluvias	Se puede acceder a ellas tras cada periodo de lluvia. Se puede acumular agua en cualquier tipo de recipiente.	Dependen de las lluvias. Tienen un límite de tiempo de uso (posteriormente, el agua se desoxigena).

Tipo y fuentes de abastecimiento	Beneficio de acceso	Dificultad de acceso
Agua potable rural (APR)	Abastece de manera permanente. Es entregada directamente en el hogar.	Sufre cortes por desgaste de infraestructura. No puede acceder a ella la población que no es usuaria formal.
Agua de vertiente	Abastece de manera permanente. Es agua percibida como "limpia" por la población.	Se debe salir del espacio doméstico y, a veces, recorrer grandes distancias para acceder a ella. Está sujeta a las sequías.

Fuente: elaboración propia sobre la base de síntesis de discursos de los grupos focales realizados.

3. Usos de agua por actividad

Todas las mujeres utilizan el agua para actividades diarias de alimentación, baño y aseo, por lo que asegurar el acceso de agua para estos quehaceres será primordial y parte de la rutina diaria que deberán satisfacer de manera continua. Sin embargo, muchas de ellas también deben encargarse de realizar actividades que permitan generar recursos económicos, debido a que gran parte de la población —sus compañeros e hijos, por ejemplo— emigra hacia las ciudades en busca de trabajo asalariado, quedando en manos de las mujeres la labor de subsistencia en el territorio rural.

A través de la conversación, las mujeres mapuche de San Juan de la Costa identifican a la artesanía en lana, la agricultura, la ganadería de subsistencia y el turismo como las principales actividades que ocupan su tiempo. Cada una de estas labores requiere distintas cantidades de agua, a las que las mujeres pueden acceder dependiendo de las estrategias que generen. Al comparar la dificultad de las mujeres artesanas y/o agricultoras de la Cordillera de la Costa con la de quienes habitan en el litoral se observa que las primeras tienen mayores dificultades para acceder al agua y, por lo tanto, para generar recursos económicos dada la mayor escasez que caracteriza a la cordillera.

Fotografía 1. Mujeres que utilizan agua de camión aljibe para agricultura de subsistencia



Fuente: fotografía propia capturada en terreno.

Impactos sobre la salud de la mujer mapuche

Partiendo de la premisa definida desde la OMS, que precisa que “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (OMS, 1984, p. 100), es importante tener en cuenta los desequilibrios que la dificultad de acceso al recurso vital del agua genera sobre las personas que lo padecen.

En este caso, se verifica que aquellas mujeres que tienen dificultades de acceso y disponibilidad de agua no solo sufren complicaciones económicas, sino que además deben hacer frente a problemas físicos, pues las más afectadas deben re-

correr mayores distancias (señalan caminar hasta 300 metros en busca de agua) en reiteradas ocasiones, lo que acentúa dolores físicos en las extremidades y la columna vertebral.

En el ámbito emocional se obtuvo que el mayor sentimiento que la escasez les genera es de “incertidumbre e inseguridad” respecto a la disponibilidad futura de agua. Esto, sumado al aislamiento que viven aquellas mujeres que habitan la cordillera, genera mayores niveles de preocupación y estrés. Así lo ilustra la siguiente expresión:

“Yo sufro de agua. En enero ya me quedo sin agua. Eso fue porque plantaron muchos eucaliptos y se empezaron a secar los pozos. Y ahí tengo que ir a un arroyo a sacar agua con bidones y carreta”

(mujer mapuche habitante de Lafquelimapu Bajo, 58 años).

Fotografía 2. Mujer recibiendo agua de camión aljibe



Fuente: fotografía propia capturada en terreno. Demuestra la recepción de agua de camión aljibe distribuida manualmente hacia el interior del hogar, labor realizada por mujeres mapuche mayores.

Además, en el caso de la cultura mapuche, la falta de agua impacta sobre la relación espiritual que establece este pueblo con

la naturaleza, pues rompe rasgos identitarios claves de esta cultura. Respecto a esto, las mujeres plantean:

“Se va cuidando de por vida la riqueza natural, o sea, desde nuestros ancestros, los vamos cuidando sabiendo que eso es propio de la cosmovisión mapuche, todo: agua, tierra, mar, árbol. Es como un lazo que cae dentro de la cosmovisión. Es el vivir nuestro. Y si no tenemos agua, no tenemos vida, si no tenemos árboles, tampoco. Y de repente molesta tanto cuando llegan las empresas a querernos quitar esa parte” **(mujer mapuche, habitante de Maicolpué, 48 años).**

Desde su concepción, el agua presenta una fuerza o espíritu propio, que denominan *ngen-ko* (*ngen* = fuerza, *ko* = agua), el

que termina arrasado por la sobreexplotación:

“Es una ofensa al ngen-ko lo que les están haciendo las empresas, porque ellos son los dueños de esa agua, afluente o lo que sea, del trallenco, como nosotros lo decimos, de la vertiente que cae de la cordillera”

(mujer mapuche, habitante de Huitrapulli, 48 años).

Percepción de la mujer mapuche frente a la falta de disponibilidad de agua

Si bien las mujeres entrevistadas en el territorio litoral tienen dificultades para acceder al agua, la mayoría no manifestó sentir efectos directos sobre sus vidas cotidianas asociadas a esta escasez, por lo que los problemas descritos a continuación solo reflejan las experiencias de mujeres habitantes del territorio cordillerano.

Ellas señalan a la producción de la industria forestal como la principal causante de la disminución de las fuentes hídricas. Al respecto, plantean cómo han observado, en su propia experiencia, la relación proporcional que se da entre el crecimiento de las plantaciones forestales y la disminución del agua de sus predios, pozos y vertientes.

Cabe destacar que las mujeres que habitan este territorio son, mayoritariamente, adultas, con un promedio de edad de 62 años. Su trayectoria vital les ha permitido observar hasta dos periodos de cosecha de plantaciones y habitan el territorio desde antes del aumento de las mismas, por lo que son capaces de percibir un contraste importante entre el antes y el

después del arribo de las industrias forestales (cuya fecha se remonta al año 80, de acuerdo a sus memorias).

Por otra parte, comentan la dificultad que les genera la instalación de estas plantaciones no solo en términos hídricos, sino también en términos paisajísticos, debido a la pérdida de diversidad de flora y fauna asociada al funcionamiento de estas empresas. Declaran sentirse impotentes frente al accionar de la industria, pues en tanto mujeres pobres, reconocen que esta es muy superior a ellas en términos de poder político y económico.

Mediante la investigación se pudo recoger perspectivas diferentes que reúnen y abarcan las diversas experiencias encarnadas por mujeres mapuche del territorio de San Juan de la Costa. Mujeres que, además de compartir un territorio político administrativo común, comparten una historia sociocultural que es importante conocer para comprender las diversas realidades que habita cada una y, en función de aquello, las diferentes estrategias que emplean para desarrollar una vida en armonía con la naturaleza.

DISCUSIÓN

A través de este trabajo se pudo constatar cómo la institucionalidad (representada, en este caso, por la ONEMI y la Municipalidad de San Juan de la Costa) ha propuesto, para el caso particular de la comuna estudiada, respuestas de corte asistencialista que buscan principalmente satisfacer de manera inmediata y momentánea la necesidad de la población de acceder al agua para subsistir. La población, en tanto, ha emprendido otro tipo de acciones para enfrentar la crisis hídrica que afecta su territorio, las que se relacionan con las posibilidades que este les ofrece.

Con esto no se pretende desacreditar la respuesta de parte de la institucionalidad, sino más bien profundizar en las concepciones del territorio y su naturaleza que se tienen a nivel gubernamental, las que generan que los discursos y las medidas propuestas se enfoquen en soluciones técnico-desarrollistas frente a un conflicto que evidencia un trasfondo sociopolítico que tensiona el contexto histórico y ambiental del territorio estudiado (Prieto, 2015).

Además, la investigación desarrollada permitió comprobar cómo, al afinar la escala de análisis sobre espacios domésticos y vivencias particulares de, en este caso, mujeres mapuche, es posible hallar nuevas y más efectivas respuestas en la búsqueda de estrategias sustentables de manejo de la naturaleza, ya que es en estos territorios donde se generan las bases de cuidado y sostenibilidad de la vida, por lo que requieren de una atención especial (Herrero, 2016).

Este estudio plantea la necesidad de deshomogeneizar los análisis ambientales y, a la vez, afinar las escalas de análisis con el objetivo de comprender las desigualdades de base de los territorios (Sultana, 2015). Al indagar en las prácticas locales y en particular domésticas se puede obtener mayor precisión sobre la realidad hídrica de los usuarios según su raza, género y clase social. Así se demuestra en el estudio, donde a través de la comparación de las dinámicas domésticas de mujeres de la Cordillera de la Costa y las planicies litorales fue posible identificar que si bien ellas cumplen un importante rol en las decisiones hídricas a nivel doméstico, los impactos que encarnan son diferentes dependiendo de cuestiones geográficas y culturales.

Desde la experiencia de las mujeres mapuche habitantes del territorio se obtiene una serie de observaciones que aportan al cuidado del medio ambiente, ya que ellas, a la vez que han sido afectadas por la falta de disponibilidad de agua, han establecido nuevas estrategias para acceder y conservar el recurso (reutilización de aguas, recolección de aguas lluvias, entre otras), además de restablecer y proponer, desde sus perspectivas, asociaciones entre recursos, como lo expresa, en este caso, la relación entre el mantenimiento del bosque nativo y la conservación del agua.

Sumado a lo anterior, es importante tener en cuenta que dentro del espacio doméstico se generan las condiciones básicas para la reproducción de la vida, que se basan en la crianza, alimentación, los cuidados, la salud, entre muchas otras. Es por ello que al verse afectadas dentro de sus espacios domésticos por la degra-

dación del medio ambiente, serán estas mismas mujeres quienes visibilicen y se organicen por la defensa del territorio. En ese sentido, cabe destacar que un análisis que considere el género y la cultura como variables permite comprender cómo, a través de los roles de género establecidos de manera sociocultural, las personas establecemos unos u otras relaciones con la naturaleza. Así, se tiene que la mujer mapuche del territorio de San Juan de la Costa establece relaciones mayoritariamente estrechas con el territorio doméstico y, por tanto, con los elementos necesarios para llevar a cabo dichas labores (agua, comida, abrigo, etc.), a diferencia de los hombres —compañeros de estas—, que si bien habitan el mismo espacio doméstico, realizan sus actividades cotidianas fuera del hogar, ya sea en el terreno agrícola/forestal o fuera de los límites de la comuna (ciudades aledañas donde trabajan).

En este sentido, es importante visibilizar que el territorio estudiado, pese a que posee un alto grado de diversidad biofísica y cultural, recibe el impacto de políticas de desarrollo global (producción forestal, ampliación de sistemas de agua potable rural, aumento del turismo) y, por ello, se encuentra en constante tensión entre la tradición y la homogeneización que resulta de la modernidad. Es relevante considerar este aspecto pues la capacidad de los territorios para recrearse dependerá del grado de diversificación de la vida que estos sostengan. Por lo tanto, al repensar posibles estrategias para superar la pobreza, este estudio sugiere hacer énfasis en la valoración de la relación espiritual que el pueblo mapuche mantiene con la naturaleza, la que es sostenida por las mujeres, principalmente. Tomando en cuenta estas particularidades se podrían

potenciar estrategias de desarrollo local que consideraran este aspecto identitario de la cultura y permitieran desarrollar actividades económicas que diversificaran el conocimiento ancestral respecto al medio ambiente.

Finalmente, aplicando las políticas de desarrollo local a la temática hídrica, sería importante recabar, analizar y tomar en cuenta el conocimiento empírico de la población respecto a la disminución de agua en el territorio, a fin de proponer estrategias coherentes a la realidad de este, ya que como se observó en este estudio, los discursos institucionales (con visión macroescalar) simplifican la escasez, atribuyéndola al cambio climático, dejando de lado la percepción de la población que efectivamente habita el territorio, que explicita haber observado cambios de disponibilidad de agua como consecuencia del crecimiento de las múltiples plantaciones forestales que se encuentran en la zona. Por lo tanto, se plantea que es a través de la visibilización de las perspectivas que tiene la población que conoce y habita los territorios a diario desde donde se pueden obtener respuestas a las interrogantes que suelen pasar desapercibidas por quienes diseñan las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- **Barlow, Maude (2008)**. El convenio azul: la crisis global del agua y la batalla futura por el derecho al agua.
- **Bartra, Eli (2002)**. Reflexiones metodológicas en "Debates en torno a una metodología feminista".
- **Biblioteca Nacional del Congreso Nacional (2015)**. Emergencia agrícola 2015 por los efectos de la sequía. Recuperado en 11-08-2017 de https://www.bcn.cl/siit/actualidad-territorial/emergencia-agricola-2015-por-los-efectos-de-la-sequia/document_view2.
- **Boelens, R. y Zwartveen, M. (2014)** Defining, researching and struggling for water justice: some conceptual building blocks for research and action, *Water International*, 39:2, 143-158.
- **Budds, Jessica e Hinojosa, Leonith (2012)**. "Las industrias extractivas y los paisajes hídricos en transición en los países andinos: análisis de la gobernanza de recursos y formación de territorios en Perú".
- **Camus, Pablo (2006)**. "Ambiente, bosques y gestión forestal en Chile, 1541—2005".
- **Carbonell, Beatriz (s/f)**. "El otro, en la cultura mapuche."
- **Castro, Harris (2010)**. "Conflictos por el agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado". Programa Chile Sustentable. Chile.
- **Herrero, Yayo y Pascual, Marta (2010)**. Ecofeminismo, una propuesta para repensar el presente y construir el futuro. Centro Nacional de Educación Ambiental. España.
- **Herrero, Yayo (2016)**. Economía feminista y economía ecológica, el diálogo necesario y urgente. *Revista de Economía Crítica*, N°22. España.
- **Larraín, Sara (2006)**. "El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado".
- **ONU (2003)**. "Agua para todos, agua para la vida". Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo.
- **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2013)**. Afrontar la escasez de agua: un marco de acción para la agricultura y la seguridad alimentaria. 38. Informe sobre temas hídricos. Roma, Italia.
- **Organización Mundial de la Salud (1948)**. "Official Records of the World Health Organization, N°2. Summary report on proceedings minutes and final acts of the International Health Conference held in New York from 19 June to 22 July 1946".
- **Prieto, Manuel (2015)**. "Ecología política del agua". En *Ecología política en Chile: naturaleza, propiedad, conocimiento y poder*. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.
- **Rocheleau, D., Thomas-Slayter, B. y Wangari, E. (1995)**. "Género y ambiente: una perspectiva de la ecología política feminista".
- **Rolnik, S. y Guattari, F. (2005)**. "Micropolítica. Cartografías do desejo".
- **Quilaqueo, Francisca (2013)**. "Mujer mapuche, historia, persistencia y continuidad".

- **Truelove, Yaffa (2011).** "(Re) Conceptualizing water inequality in Delhi, India, through a feminist political ecology framework". Department of Geography, Cambridge University, UK.
- **Shiva, V., Flores, J., Martínez, E. (2012).** *Ecofeminismo desde los derechos de la naturaleza*. Quito, Ecuador.
- **Sultana, Farhana (2011).** "Suffering for water, suffering from water: emotional geographies of resource access, control and conflict". Article in *Geoforum*. Syracuse University.
- **Sultana, Farhana (2014).** *Gendering Climate Change: Geographical Insights*. Syracuse University.
- **Sultana, Farhana (2015).** "Rethinking Community and Participation in Water Governance". In *The Routledge Handbook of Gender and Development*. Routledge, London.
- **Swyngedouw, Erik (2009).** *The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle*. Universities Council on Water Resources. Journal of Contemporary Water Research & Education. UK

DESIGUALDAD HÍDRICA: DINÁMICAS DE DISTRIBUCIÓN, USO Y ACCESO AL AGUA EN LA REGIÓN DE COQUIMBO

Francisca Alejandra Amade Carrasco¹, Universidad Central de Chile



RESUMEN

En la región de Coquimbo existe desigualdad en la distribución, uso y acceso al recurso hídrico según la zona en la que se asienta el habitante rural. Esta desigualdad se origina en una legislación chilena que no tiene comparación en el mundo, el Código de Aguas de 1981, redactado bajo la idea neoliberal que concibe al agua como un bien económico, lo que permite que el recurso hídrico sea transferible en el mercado. Por consiguiente, el acceso a las aguas en Chile estará determinado por la capacidad económica de los usuarios de adquirir los derechos de aprovechamientos de estas. En la región de Coquimbo, esta dinámica de desigualdad se presenta al comparar a la población rural que se desplaza en la zona de secano correspondiente a las comunidades agrícolas (CCAA) con la de la zona de bajo riego, donde existe una marcada presencia de agroindustrias. Estas últimas representan el mayor usuario de las aguas en la región en contraposición a las CCAA, que son las más afectadas por la normativa legal que separó la propiedad del agua del dominio de la tierra, condicionando la adquisición de las aguas a la capacidad de compra de acciones del recurso, y situó a las personas en zonas erosionadas y que no cuentan con aguas superficiales.

Palabras clave: desigualdad, desertificación, comunidades agrícolas, secano, bajo riego.

¹ Socióloga. Artículo elaborado a partir de la tesis "Voces de la sequía", realizada para optar al título de socióloga de la Universidad Central de Chile y aprobada el año 2015. Profesor guía: Rodrigo Mena. La Serena, 2015.

INTRODUCCIÓN

Los cambios ambientales globales que se desarrollan y acentúan con el transcurso de los años no tienen marcha atrás. Año tras año se intensifican en las zonas afectadas, lo que podría incrementar su extensión. Por esa razón, actualmente la desertificación ocupa un lugar importante en la discusión mundial, con una gran variedad de material que aborda sus causas, manifestaciones y consecuencias en el mundo, en Chile y de manera particular en la región de Coquimbo.

Dentro de los problemas que suscita la desertificación se encuentra la reducción o destrucción de la productividad del suelo, los pastizales, la vegetación, la tierra cultivable y los bosques. Del mismo modo, en casos extremos, el hambre y la pobreza se convierten tanto en la causa como en la consecuencia de la degradación. Con la desertificación se pone en riesgo la alimentación de la población mundial, regional y local producto de la escasez y una baja calidad de los alimentos. Además, este fenómeno conduce a la disminución de los ingresos de los grupos familiares a través de condiciones como el desempleo, la migración y los conflictos por el agua, entre otras.

El escenario mundial visibiliza un panorama ambiental desfavorable para gran parte de la población mundial y Chile no está lejos de esta realidad, pues gran parte del territorio nacional está siendo afectado por la desertificación. “El proceso global de la desertificación estaría afectando una superficie aproximada de 47,3

millones de hectáreas, lo que equivale al 62,3% del territorio nacional, correspondiente principalmente a la mitad norte (I a VIII región) y a la zona austral del país (XI y XII región)” (Rodríguez, C. y Henríquez, M., 2004, p. 12).

Una de las regiones más afectadas por la desertificación es la de Coquimbo, que presenta graves problemas debido a la gran cantidad de suelos erosionados. Según los datos disponibles, el 42% está afectado por erosión severa y muy severa, y solo un 6% de su superficie se encuentra sin erosión o sin erosión aparente (Morales, C. et al., 2016).

Sin embargo, la desertificación no es la única complicación que se presenta en la región, ya que también existe un problema relacionado con la mantención del Código de Aguas de 1981, normativa que posibilita una distribución desigual de las aguas disponibles al considerarlas como un bien que se puede comprar y vender. Derivado de esta legislación chilena, los habitantes de la zona rural que no tienen la capacidad económica para acceder a la compra de acciones se encuentran en desventaja frente a los que sí tienen acceso.

Es por esto que el presente artículo pretende dar cuenta de las dinámicas de distribución, uso y acceso al recurso hídrico según las diferentes zonas rurales, específicamente los terrenos de secano donde se asientan las comunidades agrícolas, en comparación con los terrenos de bajo riego, representados por la concentración de

agroindustrias. Estas dinámicas se caracterizan por una desigualdad entre ambos terrenos, puesto que sumado a que las áreas más erosionadas de la región pertenecen a las comunidades agrícolas, el Código de Aguas de 1981 despojó a estos grupos de su dominio sobre las aguas, favoreciendo a las agroindustrias, que tienen una mayor capacidad económica para acceder a los derechos de aprovechamiento de las aguas en la lógica del libre mercado.

En este sentido, el presente documento intenta visibilizar la profundización de la desigualdad que se ha vivido por años en la región de Coquimbo, la que ha permitido que los habitantes rurales de las zonas de secano se encuentren en situación de pobreza y con grandes dificultades para acceder al recurso hídrico necesario no solo para la economía familiar, sino también para el consumo humano ligado a la salud e higiene.

Es preciso señalar que la desigualdad es un concepto fundamental a la hora de hablar de la situación actual que se vive en Chile, pues es el país que presenta la mayor brecha de ingresos según datos que entrega la OCDE (2017). La desigualdad se expresa, además, en otras aristas de la vida de los individuos, como bien lo identifica el reciente libro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, que describe un panorama nacional caracterizado por la desigualdad social, a la que define como “las diferencias en dimensiones de la vida social que implican ventajas para unos y desventajas para otros, que se representan como condiciones estructurantes de la vida y que se perciben como

injustas en sus orígenes o moralmente ofensivas en sus consecuencias, o ambas” (PNUD, 2017, p. 18). Esta forma de comprender el problema no se limita al análisis de lo económico, determinado por los ingresos y el empleo, sino que también se adentra en lo que ocurre en ámbitos como la educación, el poder político y el respeto y la dignidad con que son tratadas las personas. Según el estudio, esta desigualdad impacta con mayor profundidad a las mujeres, a la población rural y a las regiones atrasadas, así como a los pueblos originarios y a las personas de diversas minorías.

Por esto, es imperante abordar las repercusiones que ha generado el Código de Aguas de 1981 en los habitantes más vulnerables de la región, quienes son desfavorecidos por una ley que beneficia a los particulares, lo que impide el desarrollo adecuado de las familias y les niega la posibilidad de pensar en una mejor calidad de vida.

MÉTODO

Para desarrollar esta investigación se realizó una revisión de fuentes secundarias con la finalidad de recolectar información del panorama actual que vive la región de Coquimbo en relación a la desertificación o hiperaridez, así como también a la legislación chilena que determina el uso y acceso de los usuarios a las aguas disponibles en el territorio. Estas fuentes secundarias incluyen investigaciones y estudios realizados por las diversas instituciones públicas y privadas. Preferentemente, se consideraron las investigaciones, estudios e información contenida en los diversos ministerios encargados de problemáticas

medioambientales, como el Ministerio de Agricultura, que considera INDAP y ODEPA; el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Obras Públicas y sus diversos organismos específicos, como la Dirección General de Aguas (DGA), la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) y la Dirección de Planeamiento, entre otros.

CONCEPTUALIZACIÓN

1. Legislación que regula las aguas en Chile

1.1 Uso de las aguas

El Código de Aguas de 1981, elaborado en dictadura y bajo una aproximación neoliberal al concepto de desarrollo, se sustenta en la idea de considerar el agua como un bien de uso público y, a su vez, un bien económico, pues se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de las aguas por medio de la compra de acciones. Esto favorece a los actores privados por sobre los habitantes rurales que no tienen la capacidad económica para entrar en dicho engranaje de libre mercado (Programa Chile Sustentable, 2005).

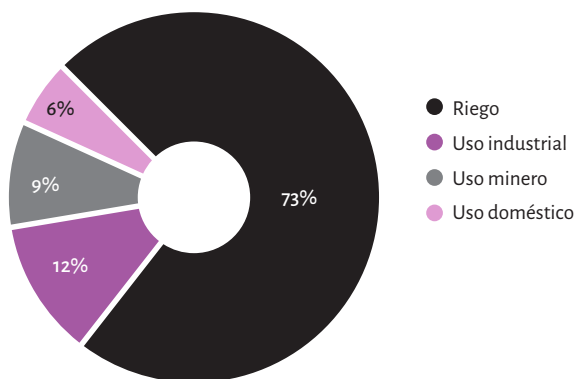
La normativa establece tres premisas fundamentales:

1. Los derechos se dividen en usos consuntivos y usos no consuntivos.
2. Los derechos son permanentes y eventuales.
3. Los derechos son continuos, discontinuos y alternados.

En este apartado se abordará la primera premisa, que dice relación con los usos del agua. Los consuntivos corresponden al derecho de consumo de las aguas disponibles sin que puedan volver a usarse, es decir, el uso total de las aguas. Al contrario, los no consuntivos corresponden al derecho a las aguas sin consumirlas, pues obligatoriamente tienen que devolverse a su cauce (Título II del Código de Aguas, 1981).

El uso del agua en el país está constituido por un 89% de uso no consuntivo y un 11% de uso consuntivo. El Gráfico 1 da cuenta de que en el ámbito del uso consuntivo, el riego representa el 73% de las extracciones de agua a nivel nacional, seguido por los usos industriales con un 12%, los usos mineros con un 9%, y finalmente por el uso doméstico, que corresponde al 6% de las extracciones que abastecen a la población rural y urbana (Ayala, 2010).

Gráfico 1. Uso consuntivo de recursos hídricos en Chile, según sectores



Fuente: elaboración propia a partir de Ayala, 2010.

El riego refleja la mayor extracción de aguas en relación a usos consuntivos para las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, “permitiendo el riego para 1.1 millones de hectáreas que se localizan principalmente entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos. La agricultura genera exportaciones que en su conjunto al año 2011 significaron un 22% del total nacional y emplea alrededor de 9% de la fuerza laboral. El sector agropecuario generó al año 2011 un 3% del PIB Nacional” (Estrategia Regional de Recursos Hídricos 2012-2025, 2012, p. 14).

1.2 Acceso a las aguas

El Código de Aguas, marco legal y normativo que rige el recurso en Chile desde 1981, estableció una diferencia significativa en relación a la distribución, uso y acceso a los recursos hídricos, factores que estarán determinados por los derechos de aprovechamiento de las aguas. Estos de-

rechos corresponden al dominio del titular, quien puede usar, gozar y disponer de ellos dentro de las reglas que establece la ley y se expresan en volumen por unidad de tiempo (Título II del Código de Aguas). Por consiguiente, los derechos de aprovechamiento de las aguas ahora son de libre acceso y transferencia para quien pueda comprarlos en la lógica de la oferta y la demanda.

Desde 1981, las aguas ya no están regidas y reguladas por el Estado chileno sino que por el libre mercado, como cualquier otro bien económico. Ahora el uso y acceso a las aguas estará impulsado por un nuevo sector, los particulares, que con el poder y legitimidad que les otorga esta legislación tienen libre acceso al uso, goce y disposición de ellas.

En este sentido, las aguas estarán marcadas por el sello de la privatización, lo que ha conducido a la creación de un merca-

do donde ellas se transan. En dicho mercado de derechos de aprovechamiento del recurso existe una interacción entre los compradores y vendedores, quienes intercambian los derechos de propiedad por periodos de tiempo limitado o permanente a través del arriendo y venta de estos (ODEPA, 2010). Concebir las aguas como parte de un mercado suscita la aparición de conflictos entre los diversos sectores que necesitan de este recurso para su subsistencia u obtención de beneficios económicos. Estos conflictos tienen su origen en la desigualdad de la distribución de las aguas debido a que no todos los habitantes de las zonas rurales del país tienen la capacidad para acceder a los derechos de aprovechamiento de ellas. Esto afecta particularmente a los pequeños agricultores que fueron separados de su derecho al agua, tema que se abordará con mayor profundidad más adelante.

Por último, es importante señalar que la legislación chilena que pavimentó el camino a la privatización a través de una innovadora propuesta es única en el mundo, es decir, no hay ningún país donde se otorguen derechos sobre las aguas sin condiciones regulatorias fuertes. “Uno de los errores más grandes fue haber entendido al agua como un bien económico, algo que no se ve en otra parte del mundo” (Nayan, P., 2014, p. 9).

No obstante, parte de las regiones de América Latina y Centroamérica han considerado incorporar este marco normativo y legal a la discusión de temas relacionados con la legislación de las aguas. Se trata de una discusión que no necesariamente considera el impacto del Código de Aguas en Chile, que ha acarreado muchas investigaciones que cuestionan la real

eficiencia de su implementación (Dourojeanni, 1999).

1.3 Reforma al Código de Aguas

Concebir las aguas como un bien económico trae consigo diversas dificultades, por lo que en el año 2005 se introdujeron modificaciones al Código de Aguas chileno bajo la Ley 20.017. Fuster (2009) las detalla:

- Se establece el pago de una patente por el no uso de las aguas con la finalidad de desincentivar la adquisición de derechos con fines especulativos.
- Se cambia el plazo de 30 días a seis meses. Es el tiempo indicado para que otros interesados puedan presentar su solicitud frente a la misma fuente. En el caso de no existir disponibilidad para los solicitantes, se procederá al remate de los derechos de aprovechamiento.
- Se debe indicar el uso que se le dará a las aguas al momento de solicitar los derechos de aprovechamiento, lo que faculta a la Dirección General de Aguas (DGA) a limitar dicha solicitud si no existe concordancia con el uso y cantidad de derechos.
- Se debe determinar un caudal mínimo ecológico en cada fuente, que no debe tener una extensión mayor del 20% del caudal medio anual, pero esto puede tener excepciones bajo mandato presidencial. Lo anterior no es una medida retroactiva, por ende, no puede afectar a derechos ya constituidos.

Si bien las modificaciones o reforma al Código de Aguas de 1981 representan el entendimiento de que se debe mejorar el escrito original que otorga a los particulares un libre acceso y uso de sus derechos

sin ninguna sanción o regulación de parte de la institucionalidad a cargo, estas no son suficientes debido a que mantienen la lógica neoliberal en el manejo y gestión de los recursos hídricos, pues siguen considerando al agua como un bien económico. Asimismo, en la práctica, estas modificaciones no han sido del todo desarrolladas y presentan falencias cuestionables, como señalan Sturla e Illanes (2014), en relación a los cambios fundamentales que se establecieron en la reforma:

Cobro de patente por no uso: la fiscalización del no uso de las aguas no ha sido del todo eficiente, pues la DGA no cuenta con presupuesto suficiente para realizar dicha labor. Esto perjudica a los pequeños y medianos agricultores, cuyas obras de toma de aguas son más identificables que las de los especuladores.

Especificación del uso en la solicitud del derecho de aprovechamiento: al 2005, la mayoría de los derechos ya estaban otorgados, por lo que esto no representa un impacto significativo. Además, la especificación y justificación del uso solo importa a la hora de solicitar el derecho a la DGA y lo que pase después está sujeto a cambios.

Caudal ecológico: no existe una normativa avanzada que considere no solo la cantidad mínima mensual, sino que también se preocupe por la alteración hidrológica, específicamente la que tiene relación con los proyectos hidroeléctricos.

2. Realidad regional

2.1 Aspectos generales de la región de Coquimbo

La región de Coquimbo se encuentra ubicada en el denominado Norte Chico de Chile. Limita al oeste con el Océano Pacífico, al este con Argentina, al norte con la III región de Atacama y al sur con la V región de Valparaíso. Su superficie abarca 40.579,9 km² y su capital es la ciudad de La Serena, ubicada 470 km. al norte de la ciudad de Santiago, capital de Chile.

Esta región tiene características de relieve y clima muy particulares debido a la presencia de tres unidades geográficas relevantes: Cordillera de los Andes, Cordillera de la Costa y Depresión Intermedia, las que conforman el sistema andino-costero en el que es posible identificar planicies litorales, valles transversales y pisos altitudinales andinos. Esto incide, a su vez, en la localización de la población humana, que debe concentrarse preferentemente en áreas interfluviales y en la zona litoral para desarrollar sus actividades productivas (CONAMA, S/N).

La región de Coquimbo se divide política y administrativamente en tres provincias que de norte a sur son Elqui, Limarí y Choapa, las que integran un total de 15 comunas. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), su población alcanza 771.085 habitantes. La población urbana al año 2013 corresponde a un 81,3% del total, mientras que la rural solo representa al 18,7% de la población.

2.2 Situación ambiental actual

Luego de haber pasado por diversos periodos de sequía en el transcurso de los últimos años, la región hoy se ve además afectada por un problema ambiental mucho más grave, la desertificación o hiperaridez. De acuerdo al panorama actual que vive la región, no sería adecuado hablar de sequía debido a que este problema ambiental supone una reducción de las precipitaciones por periodos de tiempo determinados de los cuales las zonas afectadas se pueden recuperar.

Por esta razón se hace conveniente usar el concepto de desertificación, pues retrata y define mejor la situación actual que vive la región, donde a la sequedad del suelo se suman condiciones de pobreza asociadas a este fenómeno que desestabilizan las bases sociales. “Se sugiere acuñar el término ‘desertificación’, ‘hiper-aridez’ o bien ‘aridización’ de la región de Coquimbo, ya que el concepto sequía, debido a la magnitud, espacialidad y temporalidad que implica, no resulta adecuado como descripción de la situación que experimenta la región” (CEAZA, 2017, p. 2).

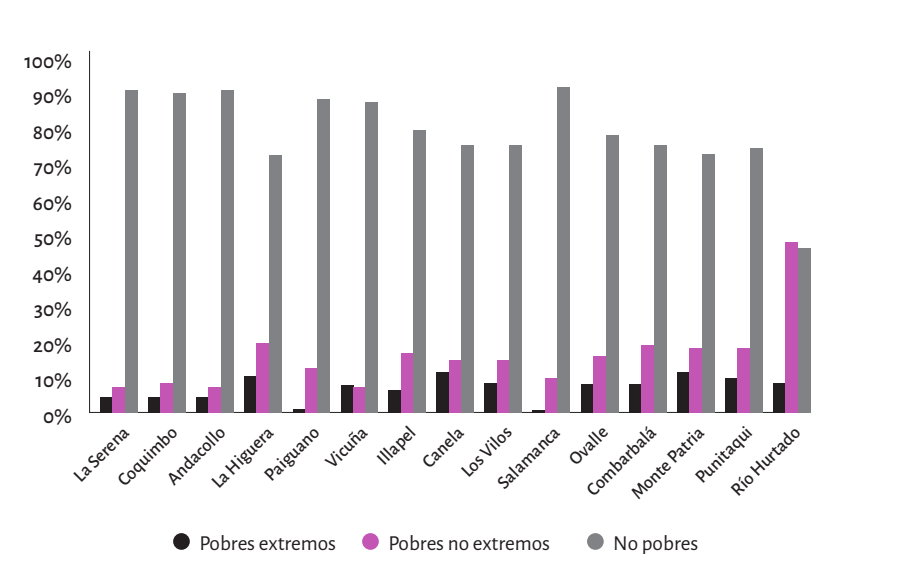
Según la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (2011), este concepto hace referencia a la degradación de las tierras en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas debido a diversos factores, entre los que se cuentan las variaciones climáticas y actividades humanas. Esta degradación puede suceder en cualquier lugar del mundo pero solo adquiere el nombre de desertificación cuando se presenta en las tierras secas, en las cuales se suelen crear condiciones parecidas a las de los desiertos.

Algunas de las causas de la desertificación son las variaciones climáticas como la sequía, que es definida como una disminución de las precipitaciones que provoca graves desequilibrios hidrológicos que afectan a los sistemas de producción agrícola. Además, se atribuye a las actividades humanas como la sobreexplotación agrícola, que va empobreciendo los suelos y produce la pérdida de la materia orgánica, lo que suscita la reducción de la cobertura vegetal, dejando los suelos más vulnerables a la erosión (UNESCO, 2003).

En este sentido, Coquimbo es una de las regiones más perjudicadas y lidera la lista de las regiones con más suelos erosionados con 3,4 millones de hectáreas, las que representan un 84,6% del territorio, porcentaje que engloba cuatro tipos de erosión: muy severa, severa, moderada y ligera. Las comunas más afectadas en relación a algunas de estas categorías son Canela (93,8%), La Higuera (94,8%) y Punitaqui (93,8%), pero son las comunas de Vicuña y La Higuera las que representan el mayor número de hectáreas erosionadas bajo las categorías de severa y muy severa debido a que en conjunto representan el 20% del total de suelos erosionados en la región (CIREN, 2010).

Esto se agudiza aún más al saber que son precisamente estas comunas las que presentan una mayor cantidad de personas en situación de pobreza extrema y pobreza no extrema por ingresos (Gráfico 2 y Tabla 1).

Gráfico 2. Situación de pobreza por ingresos, según comuna



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo 2015.

Tabla 1. Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos, según comuna

Comuna	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres
La Serena	3,3%	6,0%	90,7%
Coquimbo	2,8%	7,6%	89,6%
Andacollo	2,7%	6,4%	90,9%
La Higuera	9,5%	18,5%	72,0%
Paiguano	0,2%	11,7%	88,1%
Vicuña	6,7%	6,3%	87,0%
Illapel	5,1%	15,5%	79,4%
Canela	10,7%	13,9%	75,3%
Los Vilos	7,3%	13,9%	75,3%
Salamanca	0,3%	8,5%	91,2%
Ovalle	7,1%	15,1%	77,8%
Combarbalá	6,9%	18,1%	75,0%
Monte Patria	10,3%	17,1%	72,7%
Punitaqui	8,5%	17,1%	74,4%
Río Hurtado	7,0%	47,4%	45,7%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo 2015.

Estos datos indican que las comunas con más pobres extremos son Canela, con un 10,7%; Monte Patria, con un 10,3%; La Higuera, con 9,5%; y finalmente Punitaqui, con un 8,5%. Además, algunas de estas comunas son consideradas territorios rezagados debido a que según el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados (2014) presentan una situación de atraso y brechas muy considerables respecto a su desarrollo y bienestar en comparación con el promedio del resto del país. Se identificaron como territorios rezagados la comuna de Canela, perteneciente a la provincia del Choapa, y las comunas de Combarbalá, Monte Patria y Punitaqui, pertenecientes a la provincia del Limarí. Esta caracterización ayudaría a buscar soluciones para igualar las condiciones de los habitantes de estas comunas con las del resto del país, de manera que no queden excluidos del desarrollo regional y nacional.

3. Dinámicas de distribución, uso y acceso a las aguas

En la actualidad, la región de Coquimbo presenta una situación hidrológica más favorable para las actividades productivas que en ella se desarrollan debido a las abundantes precipitaciones que cayeron durante el año 2017. Según el Boletín Climático de CEAZA, la región registró un aumento considerable de las precipitaciones, lo que decantó en un balance positivo para el sistema hidrológico actual. Esto se evidencia en que los embalses pertenecientes a las provincias del Elqui, Limarí y Chopa han mejorado su capacidad total regional a un 79,1 %, niveles que no se vivían en la región desde hace diez años (CEAZA, 2017).

Pese a este panorama de superávit, no podemos olvidar que esta situación hídrica no será absorbida de la misma manera por todos los habitantes rurales debido a que las dinámicas de distribución, uso y acceso a las aguas están mediadas por el Código de Aguas de 1981, que abre camino a la desigualdad entre los terrenos rurales. Esta desigualdad se evidencia al comparar la población que habita la zona de secano con la de las zonas de bajo riego.

3.1 Comunidades agrícolas

La población comprendida en la zona de secano de la región corresponde a las comunidades agrícolas, que son principalmente asentamientos campesinos que se distribuyen de acuerdo a una organización socioeconómica, es decir, se articulan según la utilidad que les dan a los suelos (Castro y Bahamondes, 1986), instaurando así una forma única de tenencia de la tierra basada en la colaboración de todos los habitantes de la comunidad con la finalidad de sobrellevar la situación de empobrecimiento de su medio natural.

Los usos que les otorgan a las tierras se expresan en tres componentes (Wilkins, J., Greene, F., 2014):

Goce singular: corresponde a una porción determinada de territorio de propiedad de la comunidad que se le asigna de manera permanente y exclusiva a un comunero y su familia para la explotación o cultivo de esta.

Lluvia: corresponde a una porción determinada de territorio de propiedad de la comunidad que se le otorga a un comunero y su familia por un periodo de tiempo limitado.

Terreno común: corresponde al territorio restante de la comunidad en el que no se ha ejercido goce singular y lluvia.

Las comunidades agrícolas se basan en una economía representada por la agricultura y la ganadería. La agricultura que realizan solo les permite conseguir alimentos para el núcleo familiar de cada comunero, mientras que la ganadería integra principalmente la crianza de caprinos y en menor medida la de ovinos y bovinos. Los crianceros, condicionados por la necesidad de mantener a sus animales, deben buscar terrenos que permitan conseguir los elementos vitales para el pastoreo e iniciar un proceso de trashumancia (Vergara, R. et al., 2005) que implica un camino largo y agotador, lleno de sacrificios.

Cabe señalar que las comunidades agrícolas se ubican principalmente en la región de Coquimbo. Existen 177 comunidades agrícolas constituidas legalmente, de las cuales el mayor porcentaje (66%) se asienta en la provincia del Limarí, seguida por la provincia del Choapa (16%) y por la provincia del Elqui (18%) (Rabuco, S/N).

Los terrenos pertenecientes a las comunidades agrícolas “constituyen uno de los focos de pobreza material más importantes en el mundo rural nacional como consecuencia de la baja productividad de los suelos, irregularidad de precipitaciones y prolongados periodos de sequía, procesos de emigración temporales, falta de expectativas laborales para buena parte de los miembros de las unidades campesinas, sobreexplotación de los recursos naturales, evidente desertificación y deficiente apoyo para programas de desarrollo productivo y social por parte de organismos públicos y privados” (Rocha, 2006, p. 21).

Actualmente, las comunidades agrícolas no solo se ven afectadas por la desertificación o la hiperaridez que ha erosionado gran parte de sus suelos sino que también se ven perjudicadas por la vigencia del Código de Aguas de 1981, que las despojó de su derecho a las aguas como consecuencia de la separación de la propiedad del agua del dominio de la tierra, factores que las convierten en la población rural más vulnerable de la región.

3.2 Zonas de bajo riego frente a zonas de secano

En comparación con las comunidades agrícolas situadas en las zonas de secano, la población comprendida en las zonas de bajo riego está representada principalmente por las agroindustrias dedicadas al sector silvoagropecuario. Estas agroindustrias se ubican en los embalses de los principales valles de la región, Elquí, Limarí y Choapa, lo que favorece aún más la distribución, uso y acceso al recurso hídrico, y deja en desventaja a las comunidades agrícolas ubicadas en las zonas de secano, donde no se cuenta con aguas superficiales y menos aún con la capacidad económica para comprar acciones de aguas.

Es por esto que si bien hablamos de una situación hídrica que actualmente es positiva debido a que el volumen almacenado en los embalses aumentó significativamente (Tabla 2), estas aguas no serán distribuidas de manera igualitaria para toda la población rural que necesita de los recursos hídricos, puesto que existe una concentración de los derechos de aguas en manos de los privados, es decir, de las agroindustrias presentes en la región.

Tabla 2. Volumen acumulado en los principales embalses de la región

Provincia	Embalse	Capacidad (MMm3)	Estado actual (MMm3)
Elqui	La Laguna	40	38,2
	Puclaro	200	206,7
Limarí	Cogotí	140	137,5
	La Paloma	750	478,2
	Recoleta	100	86,3
	Corrales	50	50,0
Choapa	El Bato	25,5	25,4
	Culimo	10	6,6

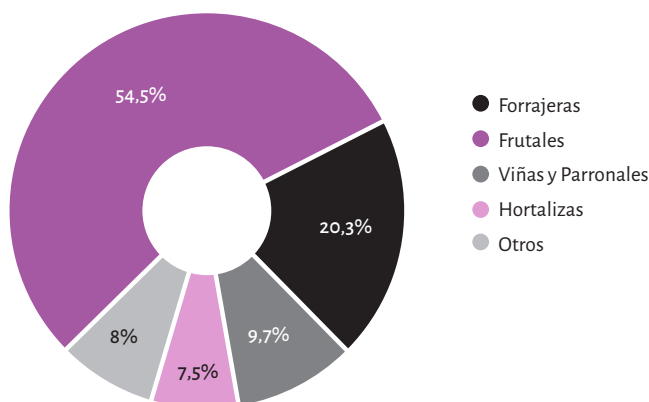
Fuente: elaboración propia a partir de Boletín Climático CEAZA, julio de 2017.

Esto se evidencia cuando se comparan los derechos de aprovechamiento de las aguas de uso consuntivo entre las comunidades agrícolas y las agroindustrias: existe una gran concentración de los derechos por parte del sector exportador, principalmente focalizado a la agricultura, que incluye la agroindustria y el sector forestal, que tiene en sus manos el 84,6% de los derechos a nivel nacional (Programa Sustentable, 2005).

En la región, la agroindustria de agricultura de riego está concentrada en un grupo de empresas exportadoras orientadas a la exportación de fruta fresca liderada por la uva de mesa. En la misma zona se encuentra la agroindustria de descarte de uva de exportación, seguida por tres subsectores: vitivinícola, olivícola y hortícola. Estas empresas se desplazan en los principales valles irrigados de Elquí, Limarí y Choapa y tienen a su disposición grandes superficies regadas (MOP, 2007).

El sector silvoagropecuario representa el 3,4% de la superficie nacional (152.136,5 hectáreas) y produce y exporta principalmente plantas forrajeras (54,5% de la superficie), frutales (20,3%), viñas y parronales viníferos (8%) y hortalizas (7,5%). Estas cuatro áreas concentran el 90,3% de los suelos de cultivo de la región (Gráfico 3). Del mismo modo, la ganadería en la región de Coquimbo tiene vital importancia y se enfoca principalmente en el ganado caprino, con más de un 54% de la producción del país, seguido por los asnales y mulares con un 56,9% y 52,0%, respectivamente (ODEPA, 2017). Esto implica un acceso importante y significativo a los derechos de aprovechamiento de las aguas para cumplir con las metas de exportación.

Gráfico 3. Superficie regional por rubro silvoagropecuario



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ODEPA, 2017.

El favorable panorama económico del que hablan las diversas exportaciones que generan las agroindustrias de la región invisibiliza la grave situación que viven las comunidades agrícolas situadas en las zonas de secano respecto a la distribución, uso y acceso al recurso hídrico. Estas comunidades no tienen acceso a las aguas disponibles, problema que no solo afecta el riego de los cultivos y la subsistencia del ganado, sino que también deteriora el consumo humano. Actualmente, la población de secano se encuentra abastecida de agua para el consumo humano por medio de 94 camiones aljibe que se mueven en 5.541 puntos de entrega y suministran agua a 740 localidades de la región, que representan a un total de 52.093 personas abastecidas (Gobierno Regional de Coquimbo, 2017). Se trata de una cantidad considerable de personas que dependen de este medio para obtener un recurso vital. Esta situación es resentida diariamente por la población de

secano que espera que el agua le alcance para realizar todas las labores que necesitan este recurso, como bebida, limpieza, producción de cultivos e hidratación de animales, entre otros.

CONCLUSIONES

La población rural comprendida en las tierras de secano y representada por las comunidades agrícolas que se desplazan en las tres provincias de la región, Elqui, Limarí y Choapa, soporta una situación hídrica de escasez que afecta tanto el consumo humano como el destinado a los cultivos y animales que poseen. Esta situación implica no solo un problema medioambiental de desertificación o hiperaridez sino también uno de acceso a las aguas que hoy por hoy son un bien escaso a pesar de su vital importancia para el desarrollo de la población.

El problema principal se origina en la legislación chilena que regula el uso y manejo de las aguas, la que posibilita una distribución desigual. Es por esto que se hace necesario replantear la propuesta expresada en el Código de Aguas de 1981 y las respectivas modificaciones que se dieron en el año 2005, las que no fueron suficientes para superar la desigualdad en la distribución, uso y acceso a los recursos hídricos.

Si bien el Código de Aguas fue creado con el objetivo de mejorar la eficiencia en el uso del recurso, esta no se puede asegurar en la práctica debido a la poca regulación y fiscalización de parte de las instituciones encargadas. Al respecto, es indispensable señalar que gran parte de las investigaciones y estudios realizados sobre el tema indican que sumadas a lo anterior existen dificultades de coordinación por parte de los organismos estatales que velan por la eficiente gestión de las aguas.

Esto se produce porque las aguas en Chile se encuentran mediadas por el juego de la oferta y demanda, lo que deja de lado el rol fundamental que tenía el Estado en el manejo del recurso antes del Código de Aguas de 1981. La legislación actual permite que el acceso a las aguas no esté asegurado equitativamente para todos los usuarios debido a que su meta final es la consecución de ganancias para los particulares, amparada en la idea de crecimiento económico y progreso.

Para construir un país donde prime el principio de igualdad y donde la idea de desarrollo sustentable armonice con la preservación del medio ambiente y el óptimo desarrollo de todos los habitantes rurales, es imperiosa la manifestación de la voluntad política que permita avanzar en equidad y que surja no solo de los habitantes afectados sino también desde las instituciones encargadas de investigar y plantear soluciones adecuadas que puedan constituirse en políticas públicas que incluyan a todos los habitantes de la zona rural de la región de Coquimbo.

BIBLIOGRAFÍA

- **Ayala, L. (2010).** Aspectos técnicos de la gestión integrada de las aguas (GIRH) – Primera etapa diagnóstico. Informe preparado para el diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Santiago, Chile.
- **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.** Título II del Código de Aguas.
- **Castro, M., Bahamondes, M. (1986).** Surgimiento y transformación del sistema comunitario: las comunidades agrícolas, IV región, Chile. Ambiente y Desarrollo. Vol. II, 1, 111-126.
- **Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas (2017).** Boletín Climático CEAZA. Resumen Ejecutivo.
- **Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas (2017).** Boletín Climático CEAZA. Hidrológico. Coquimbo, Chile.
- **Centro de Información de Recursos Naturales (2010).** Determinación de la erosión potencial y actual del territorio de Chile. Tríptico Región de Coquimbo.
- **Comisión Nacional del Medio Ambiente (Sin fecha).** De mar a cordillera. Región de Coquimbo.
- **Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (2011).** Desertificación: una síntesis visual.
- **Delegación Presidencial para los Recursos Hídricos (2015).** Política Nacional para los Recursos Hídricos. Santiago, Chile.
- **Dirección de Planeamiento (2014).** Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados.
- **Dirección General de Aguas (2016).** "Atlas del Agua, Chile 2016". Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile.
- **Dourojeanni, A. (1999).** Debate sobre el Código de Aguas en Chile.
- **Fuster, R. (2009).** Estudio gestión integrada de los recursos hídricos en Chile. Informe final recuperado de: http://www.bcn.cl/catalogo/detalle_libro?bib=234813&n=1
- **Gobierno Regional de Coquimbo (2017).** División de Planificación y Desarrollo Regional. Información territorial para mejorar la gestión del recurso hídrico. Recuperado de http://www.un-ggim-americas.org/images/reuniones/2017-4Sesion-UN-CGIM-Chile/documentos/04_04/sesion4/2-Carolina-Villagran-Gestion-recurso-hidrico.pdf
- **Instituto Nacional de Estadísticas.** País y regiones por áreas urbanas-rural: población 2002-2012 y proyecciones 2013- 2020.
- **Jiménez, B. y Galizia, J. (2012).** Foro consultivo científico y tecnológico, ac. Diagnóstico del Agua en las Américas. Distrito Federal, México. Ministerio de Obras Públicas (2007). Infraestructura para la competitividad 2007 – 2012, Sector Agrícola.
- **Ministerio de Obras Públicas (2012).** Chile cuida su agua. Estrategia Regional de Recursos Hídricos 2012-2025. Santiago, Chile.
- **Morales, C., Acevedo, J., Aranibar, Z. y Dascal, G. (2016).** Chile: los costos de inacción de la desertificación y degradación de las tierras. Resultados de un estudio. Santiago, Chile.
- **Nayan, P. (2014).** Agua, agricultura y derechos de uso en Chile. Confederación Nacional Unidad Obrero Campesina de Chile.
- **Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (2010).** Análisis del mercado del agua de riego en Chile: una revisión crítica a través del caso de la región de Valparaíso. Santiago, Chile.

- **Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (2017).** Región de Coquimbo: información regional 2017. Santiago, Chile.
- **Orrego, J. P. (2002).** El estado de las aguas terrestres en Chile: cursos y aguas subterráneas. Fundación Terram. Santiago, Chile.
- **Programa Chile Sustentable (2005).** El agua en Chile: entre las reglas del mercado y los derechos humanos.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017).** Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago, Chile.
- **Programa Sustentable (2004).** Agua: ¿dónde está y de quién es? Para entender lo que ocurre en las aguas en Chile. Santiago, Chile.
- **Rabuco, A. (Sin fecha).** Registro de goces singulares sin título individual de dominio inscrito: elementos y perspectivas. Recuperado de http://www.comunidadesagricolas.cl/wp-content/uploads/2017/05/registro_goces_singulares_sin_titulo.pdf.
- **Rocha, R. (2006).** Las comunidades agrícolas del semiárido chileno: una forma particular de campesinado. Boletín de Geografía. 24-25, pp. 21-32.
- **Rodríguez, C. y Henríquez, M. (2004).** La desertificación en Chile. Unidad de Diagnóstico Parlamentario. Valparaíso, Chile.
- **Salazar, C. (2003).** Situación de los recursos hídricos en Chile. Con el apoyo de la Fundación Nippon. Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A. C., México.
- **Sturla, G. e Illanes, C. (2014):** La política de aguas en Chile y la Gran Minería del Cobre. Revista Análisis Público, Vol. 4, pp. 63-99.
- **UNESCO (2003).** Aprendiendo a luchar contra la desertificación.
- **Vergara, R., Toro, H., Bonilla, D. y Meneses J. (2005).** Población y asentamientos humanos en el ámbito de las comunidades agrícolas - Región de Coquimbo. Coquimbo, Chile.
- **Wilkins, J., Greene, F. (2014).** Comunidades agrícolas: antecedentes generales y jurídicos.

INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES LATINOAMERICANOS EN LA REGIÓN DEL BIOBÍO

Fidel Ernesto Guerrero Carrillo¹, Universidad de Concepción



RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo dar a conocer la realidad que viven los inmigrantes latinoamericanos a la hora de integrarse en la región del Biobío. Para lograr este objetivo se utilizaron diversos enfoques teóricos propios de las ciencias sociales. La mirada sobre la “integración de los inmigrantes latinoamericanos” fue de alcance regional y predictiva y se basó en la metodología de teoría fundamentada, que fue utilizada desde el enfoque sistemático de Corvin y Strauss (2002). Las entrevistas profundizaron en los relatos de inmigrantes de diversas nacionalidades latinoamericanas con vínculos en la Vicaría de la Pastoral Social—Arzobispado de Concepción, así como en las narraciones de inmigrantes latinoamericanos que estuviesen participando en programas sociales de la SEREMI de Desarrollo Social Biobío. En consecuencia, se pudo comprender la “integración de los inmigrantes latinoamericanos” desde ocho categorías, posicionando a la de integración como eje central y a las siete restantes—motivaciones, exclusión, pobreza, Estado, derechos, protección social y trabajo—alrededor, lo que generó un esquema explicativo circular e interconectado. Finalmente, esto permitió dar cuenta de diversas realidades de la vida social e institucional a las que se ven enfrentados los inmigrantes.

Palabras clave: inmigración, integración, programas sociales, redes sociales, trabajo.

¹ Antropólogo. Artículo basado en la tesis “Integración de inmigrantes latinoamericanos en la región del Biobío”, realizada para obtener el grado académico de antropólogo con mención en Antropología Sociocultural, 2018, Programa de Pregrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Concepción. Profesora guía: Andrea Aravena Reyes. Concepción, 2018.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la migración actual es de carácter global, lo que, dependiendo de la manera en que se aborde, puede ser problemático o beneficioso para un Estado (Sandoval, R., 2017). En ese sentido, el presente artículo sobre la integración de inmigrantes latinoamericanos en la región del Biobío se sustentó en dos investigaciones realizadas en el marco de una prepráctica profesional (en la Vicaría de la Pastoral Social) y una práctica profesional (en la SEREMI de Desarrollo Social Biobío) en el contexto de la finalización de la carrera de Antropología en la Universidad de Concepción. La riqueza de los datos recopilados permitió que este estudio abarcara la problemática migratoria a nivel regional. Por otra parte, el proceso de investigación se dio en un escenario migratorio nacional e internacional interesante y, a la vez, preocupante.

En el plano internacional, es sabido que existen constantes movimientos migratorios, principalmente regionales, motivados por la búsqueda de mejores condiciones de vida, trabajo digno, reencuentro con la familia y seguridad (Ruiz, A., 2002; Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), 2013; Águila, F., 2016; Sánchez, E.; Tijoux, M., 2016). En el caso particular de Chile, entre los años 2002 y 2013 la población migrante ascendió en un 126% y se espera que siga en aumento (Sandoval, R., 2017), por lo que resulta una preocupación de política pública lo establecido por la revista Bloomberg, que aseguró que los inmigrantes pobres del continente ven a

Chile como una opción para vivir (Águila, F., 2016) y, por otra parte, lo advertido por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, que ha planteado que las personas migrantes en nuestro país se encuentran expuestas a una serie de atropellos (INDH, 2013).

Lo anterior sugirió la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son las características de la integración de los inmigrantes latinoamericanos en la región del Biobío? Para responderla, se describe aquí la trayectoria laboral de los inmigrantes latinoamericanos desde sus experiencias en la región del Biobío; se exponen los factores facilitadores y obstaculizadores que experimentan los inmigrantes latinoamericanos en el acceso al sistema de protección social del Estado de Chile en la región del Biobío; se identifican las redes sociales creadas por los inmigrantes latinoamericanos residentes en el territorio; y se analiza esta región en tanto espacio receptor de inmigrantes en su mercado laboral.

El uso de la teoría fundamentada le permitió a esta investigación alcanzar cierta complejidad, pues posibilitó teorizar sobre la realidad local, regional y nacional en relación a los principales factores que provocan la integración o exclusión de los inmigrantes latinoamericanos presentes en la región.

MÉTODO

La investigación realizada fue de tipo cualitativa y predictiva, sustentada por el método de la teoría fundamentada (Strauss, A. y Corbin, J. 2002). La técnica empleada fue la entrevista semiestructurada con enfoque etnográfico, la que permitió presenciar diversos escenarios en los que la población inmigrante se desenvuelve en su cotidianidad, tales como lugares de trabajo, domicilios y cafeterías, entre otros. Estos escenarios aportaron un ambiente propicio para realizar nueve entrevistas semiestructuradas que luego fueron analizadas con los procedimientos de la teoría fundamentada, buscando, a través de un enfoque cualitativo, generar una teoría para explicar, desde lo conceptual, acciones, interacciones o áreas específicas del mundo social inmigrante, es decir, el objetivo fue que el análisis emergiera de lo local para luego relacionarse con lo teórico.

Respecto de la población y muestra, la unidad de análisis fue el inmigrante latinoamericano. La población (1) corresponde a aquellos colombianos que trabajan en Concepción, mientras que la población (2) a aquellos inmigrantes latinoamericanos beneficiarios del Sistema Intersectorial de Protección Social Biobío (en adelante, SIPS). Para la muestra (1) se utilizó como estrategia la bola de nieve (dos entrevistados), y luego, por conveniencia (dos entrevistados). Para la muestra (2) hubo un entrevistado por cada programa del SIPS según cada provincia de la región: Ñuble, Biobío, Concepción y Arauco (cinco entrevistados).

Analizando la muestra (2) se encontró que en los programas Vínculo y Abriendo Caminos no había inmigrantes beneficiados, mientras que en el subsistema Chile Crece Contigo, si bien había participación de inmigrantes, estos no figuraban como tales en las nóminas de la SEREMI, lo que hacía imposible su registro para una eventual entrevista. Cabe precisar que en el programa Familia había una población de 23 familias inmigrantes (100 personas), de las cuales se entrevistó a cuatro personas (el o la representante de cada familia), cada una correspondiente a una de las provincias de la región y provenientes de países diferentes (Perú, Argentina, Ecuador y Colombia). Por último, se entrevistó al único inmigrante perteneciente al programa Noche Digna, de nacionalidad colombiana, en la comuna de Concepción.

Ambas muestras, (1) y (2), dieron como resultado nueve entrevistados provenientes de Perú, Argentina, Ecuador y Colombia. Con respecto a la caracterización de la muestra, se presentan los siguientes datos: seis mujeres, tres hombres, cuatro solteros, siete con hijos en Chile y ocho que presentan condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Todos se iniciaron en trabajos precarios.

RESULTADOS Y HALLAZGOS

Ocho categorías centrales permitieron responder a la pregunta de investigación ¿cuáles son las características de la integración de los inmigrantes latinoamericanos en la región del Biobío? Estos elementos fueron ordenados a través de un esquema de forma circular e interconec-

tada que ubica a la categoría integración en un lugar central, para luego posicionar a las demás alrededor; derechos, Estado, exclusión, motivaciones, pobreza, protección social y trabajo (ver Esquema 1). A partir del esquema surge la narración

de la teoría, que se presenta dividida por cada categoría. Para ello, se utilizó como estrategia la sistematización, la que permitió analizar los datos de las entrevistas a la luz del material bibliográfico.

Esquema 1. Esquema circular de teoría sobre la integración de inmigrantes latinoamericanos en la región del Biobío



Fuente: elaboración propia.

1. Motivaciones

Existen múltiples factores que pueden motivar a una persona de Latinoamérica a emigrar a nuestro país (OEA, 2016) y no son solo los inmigrantes pobres del continente los que se interesan o se ven obligados a emigrar. En relación a ello, es

necesario decir que todos los entrevistados compartieron la apreciación de que nuestro país es de un estatus superior, más moderno y desarrollado que sus naciones de origen (Dussel, E., 2004).

“Tenía la opción de ir a Chile o ir a Argentina, países ya con un poco... mejor rango que nuestro país. Me decido por Chile porque justamente en esa época Argentina justo está pasando por una crisis (...) la motivación mía (...) fue más (...) porque yo fui objeto (...) de los paramilitares en Colombia...” (entrevistado 2).

La presente investigación permitió distinguir las motivaciones que tiene un inmigrante para venir a nuestro país y, en particular, a nuestra región:

Desplazamiento forzado: corresponde principalmente a personas de nacionalidad colombiana que, producto de la vio-

lencia armada presente en su territorio, vienen a nuestro país en búsqueda de refugio. Además, durante el traslado y estadía en el país receptor pueden verse amenazadas por grupos de “paramilitares”, ya que su campo de acción supera las barreras fronterizas.

“Fueron cinco días tomando agua del baño... de los buses, porque no teníamos con qué comer (...) y no sabíamos para donde veníamos” (entrevistada 1).

“Me dieron un ultimátum... me dieron un mes para que abandonara el país... y tuve que hacerlo... si no, estaría bajo tierra en estos momentos” (entrevistado 2).

Inseguridad: se refiere al narcotráfico y/o crímenes de diferente índole que afectan a la seguridad de una familia o persona, que por ello decide migrar a otros territorios donde se avizora una mayor seguridad, como es el caso de Chile. También destaca el hecho de que existen mujeres que deciden irse de sus países por la violencia de sus parejas.

Vínculos de amistad, afectivos y/o familiares de inmigrantes con nacionales u otros inmigrantes erradicados en nuestro país que ayudan a avizorar mejores oportunidades laborales y de acceso a servicios. Esto influye en la decisión de emigrar a través de lo que se denomina “migración en cadena” (Durstón, J., 2000).

Extenuantes jornadas laborales en sus países, que a veces superan las 12 horas laborales diarias. Además, en muchos casos la remuneración no se condice con el esfuerzo del trabajo, pues algunos refieren haber recibido bajos sueldos.

Expectativa de menor desigualdad y mayores oportunidades laborales. La esperanza que muchos migrantes tienen de un mejor futuro en Chile responde a nuestra imagen internacional, que nos describe como un país desarrollado y moderno. Dicha expectativa tiene que ver con algunos de los indicadores relevantes. Por ejemplo, Chile tendría la menor ocupación en mercados precarios en comparación con 18 países de Latinoamérica, con un 32,2% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2016).

Mejor acceso a servicios y mayores facilidades para consumir, lo que quiere decir que con el sueldo (chileno) se puede comprar más. Desde la investigación se llega a la conclusión de que esto ocurre principalmente con inmigrantes que provienen de Perú, Bolivia y Colombia, ya que estos países tienen un PIB per cápita a paridad de poder compra (PPC) menor que el de Chile (Bravo, J., 2016).

Hijos en Chile: existe la creencia entre los inmigrantes asociada a que sus hijos tendrían un mejor futuro si crecen como chilenos. También hay inmigrantes que se quedan en Chile para estar cerca de sus hijos cuando uno de los padres es de nacionalidad chilena. Y están los casos de inmigrantes que deciden tener a su hijo/a en Chile para así contar con mayores facilidades para quedarse en el país.

Caracterización de Chile como “el país del emprendimiento”. Esta idea prevalece entre muchos migrantes.

Además, cabe agregar que la o las motivaciones que el inmigrante tenga para decidir radicarse en nuestro país pueden repercutir en tener mayores “facilidades” o “dificultades” para integrarse a la sociedad chilena. Ellas se describen en la siguiente tabla (ver Tabla 1).

Tabla 1. Facilidades y dificultades

Facilidades	Dificultades
Migración planificada	Migración no planificada
Búsqueda de más oportunidades	Desplazamiento
Territorios con mejor economía	Territorios con mala economía
Relaciones afectivas	Actividades ilícitas (prestamistas)
Ciudades con baja población inmigrante	Ciudades con alta población inmigrante

Fuente: elaboración propia.

“Entonces, dije: ‘voy a buscar un pueblito que no haiga tanto ecuatoriano y vamos a ver qué tal me va’. Y gracias a Dios... hace poco nomás que puse el local y vamos a ver qué tal... uno que otro se está vendiendo...” (entrevistada 6).

2. Exclusión

La integración se encuentra siempre tensionada por factores de exclusión, como los estigmas y los estereotipos propios de la sociedad chilena y los que son particulares de cada territorio de nuestra región (Tijoux, M., 2016). Es por ello que el inmigrante, en su proceso de adaptación, se ve enfrentado a un nuevo territorio cultural, institucional y geográfico (Ruiz, M., 2002).

En general, los entrevistados sostienen tener una buena relación con nosotros,

los/as chilenos/as, aunque también hubo entrevistados que señalaron no haber recibido un buen trato. Algunos hechos fueron registrados como eventuales. Se dice que el inmigrante que no es capaz de soportar estos hechos regresa a su territorio de origen. Asimismo, algunos inmigrantes comentan que regresar a sus países, en la mayoría de los casos, no es bien visto, ya que podría entenderse como fracaso. Precisamente por esto, serían capaces de soportar situaciones de vulneración que pueden llegar a ser extremas.

“Personas que también compraban y decían: ‘ustedes qué hacen aquí... que ustedes son extranjeros, por qué no se van a otro país... a su país’ y así... ¡uh! Me han tratado mucho mal o me dicen... o a veces cuando se acercan dicen: ‘¡uf, extranjera tenía que ser!’ (...) el futuro es estar aquí, ya no, ya no... irme a mi país, ya que tengo aquí el trabajo... tengo mi bebé y tengo algunas cositas... gracias por el trabajo que tengo aquí... en cambio, en Ecuador no tengo nada... entonces si me voy a Ecuador... es como decir... empezar de cero” (entrevistada 6).

Desde lo jurídico, las barreras de exclusión a las que se ven enfrentados los inmigrantes se ven representadas por la irregularidad y, desde lo sociocultural, por el racismo. Respecto a la irregularidad se puede decir que el Estado, a través de sus reglamentos de visado, margina a algunos inmigrantes a la irregularidad (sujetos no considerados ciudadanos, por tanto, carentes de derechos). A ellos se les dificulta el ingreso a un trabajo, lo que a su vez ocasionaría que no puedan acceder a algunos servicios. Es por ello que se considera que la irregularidad estaría detrás de su exposición a situaciones de exclusión social e institucional (ver punto 4, sobre Estado).

Por otra parte, el racismo se manifiesta en la vida social de la región a través de tres expresiones, que son estigmas, estereotipos y hechos de discriminación. En los estigmas se destaca la presencia de la “peruanización” hacia inmigrantes que tienen rasgos indígenas semejantes a los de Perú (Aravena, A. y Alt, C., 2012). Como consecuencia, algunos espacios públicos representan un mayor riesgo que los espacios privados, sobre todo cuando se realizan trabajos que no son bien valorados por la sociedad, como el relacionado con el comercio ambulante. Por otra parte, está el

“estigma al colombiano”, que consiste en relacionar al hombre colombiano con el narcotráfico y a la mujer colombiana, con la prostitución.

Otro estigma que construyen algunos nacionales es que el “inmigrante deja el trabajo” incluso cuando uno de ellos, por motivos justificados, como ser víctima de acoso laboral, decide cambiar de ocupación. Esta generalización trae como consecuencia que algunos empleadores no quieran contratar a inmigrantes. Y, por último, se encuentra la idea de que el “inmigrante quita el trabajo” y que aporta a la cesantía nacional², lo que conduce a considerar a los inmigrantes como enemigos. Esto no tiene relación con la realidad y solo indicaría que las y los chilenos tratarían de responsabilizar de sus frustraciones y problemas a los inmigrantes (Contreras, D., Ruiz—Tagle, J. y Sepúlveda, P., 2013; Sandoval, R., 2017). De manera contradictoria, también existe la idea de que el inmigrante sería “un buen trabajador”.

En relación a los estereotipos, existe la costumbre de subentender que el inmigrante, por el hecho de serlo, está lleno de problemas y necesidades. Por otra parte, los hechos de discriminación provienen

² Se estipula que la migración recién puede generar un impacto laboral negativo cuando hay más de un 10% de ocupación inmigrante en un mismo sector productivo (Contreras, D., Ruiz—Tagle, J. y Sepúlveda, P., 2013).

de las personas e instituciones cuando los inmigrantes se transforman en un problema para ellos. Es por ello que estos hechos

pueden localizarse en instituciones del Estado o en sectores de la sociedad civil, a pesar de que queden en la eventualidad.

“(refiriéndose al Departamento de Extranjería) He visto un maltrato, no sé, a peruanos, bolivianos, ecuatorianos...” (entrevistado 2).

“En ese sentido, el Departamento de Extranjería como que... (...) nos tienen muy estigmatizados, ¿cacha’i? Porque el trámite lo hacen más extenso...” (entrevistado 9).

2.1 Elementos de la integración y sus estrategias

Algunos de los elementos indispensables para la integración son la posibilidad de encontrarse en una situación regular y contar con una red social apropiada (Durstón, J., 2000). Ser regular es un término que utilizan los inmigrantes para denominar a quien tiene regularizados los documentos de visado. Al estar en esta situación sienten que el Estado los acepta, que tienen derechos y mayores facilidades para encontrar un trabajo. Por otra parte, si bien los inmigrantes buscan salir adelante desde sus propias capacidades, lo que podría hacer creer que se perciben como sujetos aislados, utilizan a sus redes sociales principalmente como fuentes de información. Para los inmigrantes, contar con una red social en nuestro país puede ser determinante al momento de decidir

emigrar, lo que da cuenta de “migración en cadena” en siete de los entrevistados.

Entre sus estrategias se cuenta un fuerte deseo de salir adelante (concretar proyectos), lo que los hace soportar cualquier situación de vulnerabilidad, claro está, a la espera de tener los recursos necesarios para salir de ese entorno. Por otra parte, se reconoce que a veces, sin la solidaridad de nacionales e instituciones³ en momentos críticos, hubiese sido imposible su integración. Los niños inmigrantes son los primeros en considerarse chilenos, aunque cuando llegan a la adultez son portadores de una doble identidad entregada por los padres (Mena, N., 2007). Los padres o adultos inmigrantes, con el tiempo y una vez integrados a nuestra sociedad, también se sienten chilenos, aunque portadores, al mismo tiempo, de identidades propias (Garduño, E., 2003).

³ Instituciones que acogen a inmigrantes que no tienen un lugar donde vivir son, entre otras, Servicio Jesuita a Migrantes, Hogar de Cristo y la Casa de Atención al Migrante (solo para mujeres) en Concepción. Además, se reconoce la importancia de las municipalidades de la región, que solidarizan con las problemáticas de los inmigrantes, cuestión que depende de cada gobierno comunal (Consejo Nacional de Desarrollo Social).

“Ella dice (refiriéndose a su hija): ‘¿Porque somos peruanos nos ayudan?’ ‘Y eso no está malo’; le dije, ‘porque estamos viviendo aquí, ya somos chilenos’; porque cuando ella era pequeña decía: ‘yo no soy peruana... yo soy chilena’...”
(entrevistado 5).

“La que más se tenía que acostumbrar era... más que nada, yo... porque los chicos, como eran chicos, ellos entran ya en otro ambiente... (...) mi marido lógicamente que es el que trabaja... (y ella en la casa)” **(entrevistada 7).**

Por otra parte, algunos inmigrantes realizan voluntariados de diversa índole con el objetivo de retribuir con sus conocimientos lo que se les ha entregado, lo que amplía su red social. A la vez, frente a hechos de discriminación, el inmigrante dice siempre recurrir a la conversación con el acosador para que este entre en reflexión. Finalmente, en aquellas relaciones entre inmigrantes y nacionales que comparten una misma religión, desaparecen las barreras de exclusión y emerge la categoría “hermano”.

3. Pobreza

Para comprender cabalmente lo determinante que resulta la pobreza en la inmigración es necesario tener en cuenta algunos elementos que la relacionan con la migración en Latinoamérica, los que serán descritos a continuación:

- La migración es generada por diversos problemas, los que pueden ser sociales, políticos, económicos, personales y culturales (Sánchez, E.; Tijoux, M., 2016).
- Mejorar la calidad y diversidad laboral en Latinoamérica podría permitir una disminución de la pobreza y la migración.
- Polanyi (1975), en Ahumada (2016), advierte que las políticas de austeridad frente a una presente crisis económica de los países “desarrollados” podrían producir un retroceso en las políticas dirigidas a la defensa de la protección social.
- Actualmente hay un aumento de la pobreza en Latinoamérica (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2016).
- Países de Latinoamérica se encuentran al borde del desierto ecológico (Escobar, A., 2007).
- Chile se aprecia como un país estable en lo político y económico (Sandoval, R., 2017).

Estos elementos, que vinculan pobreza y migración, se visualizan como argumentos macro que sirven para tener una mirada más holística del fenómeno migratorio

en la región del Biobío y las relaciones que se producen en el contexto de la realidad económica regional. Según la investigación, se puede decir lo siguiente:

- Existen inmigrantes que se alejaron de sus países por el contexto de pobreza que les rodeaba, incluso algunos llegaron con lo puesto (sin ropa y sin dinero); el gran esfuerzo requerido para comenzar a vivir en nuestro país hace que los inmigrantes no piensen en regresar.
- En algunos casos existe una relación de dependencia de las ciudades periféricas con las ciudades del centro (capitales provinciales). Las y los migrantes viven en las primeras y trabajan en las segundas.
- Las ciudades periféricas ofrecen menores posibilidades de acceder a trabajo remunerado, especialmente en invierno. Aunque algunos deciden generar emprendimientos, es riesgoso por el poco dinamismo económico de estas zonas. Por otra parte, habría una menor seguridad pública.
- Algunos inmigrantes pueden encontrarse con problemas de salud, lo que agudiza su situación de pobreza. En este sentido, se puede decir que los tratamientos de salud que han recibido son principalmente de contención e incluso hay quienes no reciben atención médica.
- Las y los inmigrantes que piden préstamos podrían profundizar su condición de pobreza.
- Se constata que inmigrantes en situaciones extremas acuden a “la calle”.

4. Estado

Desde lo empírico, el Estado chileno vulnera sistemáticamente los derechos humanos de las personas migrantes debido a la existencia de una violencia de tipo

estructural producto de una legislación estricta, deficiente y una excesiva burocracia, además de falta de políticas públicas dirigidas específicamente al mundo inmigrante (INDH, 2013).

“Desde que llegamos ahí empezó la discriminación, no querían llevar peruanos (...) mucho menos colombianos, todos los colombianos los devuelven en la frontera” (entrevistado 3).

“Que la ley de migración cambiara, que la ley de migración no fuera tan dura para nosotros” (entrevistado 4).

Si bien la precarización del trabajo de los inmigrantes es una realidad generalizada en el mundo, nuestro Estado podría tomar medidas para que esto no se replicase en el país. La falta de medidas en esta línea evidencia el carácter neoliberal y racista del Estado chileno a nivel histórico (Sandoval, R., 2017). Por otra parte, frente a la inquietud de la población sobre una

regularización migratoria, los entrevistados plantean que por más trabas que establezcan las instituciones para regular el desplazamiento de personas, estas no sirven, ya que el inmigrante va a seguir llegando a cualquier territorio donde vea mayores oportunidades, seguridad o que cumpla con sus expectativas.

“Si tú no tienes contrato, en Extranjería no te dan tu visa, y al no darte tu visa, tú no puedes trabajar” (entrevistado 4).

Desde un punto de vista jurídico/teórico y el de los entrevistados, se aprecia a la legislación vigente en materia migratoria como injusta, y se considera el Decreto Ley N°1.094 (1975) como el principal responsable de segregarlos y dificultar el proceso de regularización de sus documentos. Además, esta política entiende a

los inmigrantes como un problema de seguridad nacional. Asimismo, ellos tienen conocimiento de que esta ley fue creada durante la dictadura militar, y si bien reconocen que hay un intento por mejorarla, perciben que el legado de la dictadura todavía es muy fuerte en lo legal y en lo cultural.

“Pero, en el fondo, ese algo no soluciona nada, ¡no! Es que tenemos una política de inmigración, ¿sí? pero no está funcionando, sirviendo... habría que cambiar toda la Constitución, porque es por la Constitución de la dictadura...” (entrevistado 3).

La dificultad que propicia el Decreto Ley N°1.094 (1975) para la regularización de documentos se explica porque en una de sus cláusulas de visado exige a priori un contrato de trabajo. De esta manera, el Estado promueve la migración irregular, dificultando que los inmigrantes puedan encontrar un trabajo digno y remunerado, ya que los empleadores no dan con-

trato a quienes no tiene regularizados sus documentos, y el Estado, a través del Departamento de Extranjería, no entrega visas si los inmigrantes no tienen contrato, lo que genera un círculo vicioso que termina reconociendo al “contrato” como un importante impedimento legal que puede frenar cualquier proceso de desarrollo laboral y personal.

“Que la ley de migración cambie y ya no te exigieran un contrato para darte visa, y te diera una visa para tú poder buscar un empleo y llegar con seguridad a un lugar para buscar empleo” (entrevistado 4).

Como fórmula para romper el círculo vicioso de la irregularidad, algunos inmigrantes elaboran contratos laborales falsos, documentos que un tercero firma con la condición de que sean los extranjeros quienes paguen sus propias imposiciones, lo que convierte al presunto contrato en un favor. La obligación de pagar por su cuenta sus imposiciones genera un

mayor endeudamiento y precarización, ya que pueden estar en condiciones de cesantía o trabajando irregularmente. Otra estrategia que algunos inmigrantes utilizan para estar documentados es salir y entrar nuevamente al país para así obtener la visa de turista. Aunque esta no les permite trabajar, algunos se sienten más seguros.

“(Refiriéndose a un amigo de la iglesia que tenía una empresa) Nos apoyó, con su contador... ahí cada mes nos apoyaba para hacer esos... porque nos pedían las imposiciones... nos piden un montón de documentos... (...) ahí mi esposo pagaba las imposiciones (...) mi esposo me dijo que nos hicieran un préstamo y eso estamos pagando” (entrevistado 5).

“Una amiga, la que nos esperaba acá, en Temuco, ella me invitó y me consiguió contrato” (entrevistado 7).

Por otra parte, los migrantes también deben atenerse al Decreto Supremo N°1.930 (2014) del Ministerio de Interior, que determina el monto de los derechos que deben pagar los extranjeros para las actuaciones administrativas que indique la ley. Es en este decreto donde los inmigrantes reconocen desigualdad, pues los costos no son iguales para, por ejemplo, estadounidenses o latinoamericanos (Mignolo, W., 2008). Finalmente, desde lo jurídico se percibe como inoperante a la Ley N°20.430 (2010), que “establece disposiciones sobre la protección de refugiados”, ya que, en la práctica, esta no existiría.

Finalmente, existe otro tipo de violencia en algunos espacios institucionales, como ocurre en la frontera de Arica, donde inmigrantes denuncian la articulación de “coyotes” con funcionarios de la PDI, lo que se sumaría a que esta institución rechazaría, en la frontera, a inmigrantes sobre la base de estigmas, los que afectan, sobre todo, a peruanos, bolivianos, ecuatorianos y colombianos. Por otra parte, se menciona un aparente “protocolo” del Departamento de Extranjería, también con fines discriminatorios, pues sugeriría que los funcionarios ralentizaran los trámites de los inmigrantes o que no los atendieran, con el propósito de que desistan de realizar los trámites o que se corra el rumor de que no están dejando entrar más extranjeros.

“La frontera de Arica con Tacna, ahí se maneja una corrupción entre la PDI y los coyotes... (...) me devolvieron a Colombia (...) después me dijeron: (...) ‘cada uno cobramos 250 dólares por pasar’ (coyotes) (...) ‘no, yo te pago los 230, pero no me voy a volver a Colombia’, y me dijo ‘ya’. Ahí hizo contacto... (...) te digo que corrupción porque me tocó con los mismos que me habían devuelto... el Departamento de Extranjería como que... como que nos tienen muy estigmatizados (...) porque el trámite lo hacen más extenso...”

(entrevistado 9).

5. Derechos

Frente a la vulnerabilidad de derechos de los inmigrantes, algunos de ellos recurren a mantener una actitud sólida, fuerte y congruente como método de defensa hacia aquellas personas que puedan transgredir su dignidad y derechos. Se reconoce que la falta de “actitud” en la defensa de derechos laborales proviene de un miedo tácito que tiene el trabajador frente a su

empleador, aunque, luego de un tiempo, tanto el inmigrante regular como irregular pueden amenazar con denunciar a quien les provee de trabajo para defender sus derechos, como ocurre cuando el empleador no quiere pagar el sueldo o cumplir con los compromisos establecidos. No obstante, suele ocurrir que quien ofrece el trabajo, frente al riesgo de pagar una multa elevada, cede ante la exigencia del trabajador.

“Yo creo que todo es de actitud, también. Hay inmigrantes que van a pedir un favor, no sé, y les da miedo hablar (...) yo trato a la gente respetuosamente, pero no por debajo de ellos, o sea, no bajo la voz, los miro a los ojos, somos iguales, ¿no? (...) cuando hablo con la gente de Extranjería o la gente de gobernación o la gente de PDI... para mí es muy importante hacerles saber a ellos que no soy (...) lo común que ellos están acostumbrados a tratar” **(entrevistado 3).**

A la vez, existen diversos elementos e instituciones que aportan al respeto de derechos de los inmigrantes en la región, como los programas sociales⁴ a partir de los que se realizan charlas sobre cómo debe ser un contrato laboral o cómo obtener otros beneficios con el objetivo de generar una mejor calidad de vida. La comunidad jesuita, por su parte, aporta al respeto de derechos utilizando el poder de sus influencias en las diversas

instituciones públicas. Sin embargo, de manera generalizada en nuestro país los inmigrantes carecen de medios para defender sus derechos jurídicos, por lo que resulta importante reconocer la labor que realiza la Clínica Jurídica de la Universidad de Concepción, espacio ubicado en el INFOCAP (Instituto de Formación y Capacitación Popular), que posee un equipo de abogados que presta asesoría jurídica de forma gratuita a personas que lo ne-

⁴ Sobre programas sociales, se especifica con mayor profundidad en el apartado 6, Protección social.

cesiten. Allí buscan ayuda las y los inmigrantes cuyos derechos, principalmente laborales, han sido vulnerados. Sin duda, las instituciones mencionadas aportan a ampliar la red social de apoyo de los inmigrantes (Durstón, J., 2000).

Según lo observado, la Clínica Jurídica de la Universidad de Concepción ha generado vínculos con funcionarios de la Vicaría de la Pastoral Social, de la SEREMI de Desarrollo Social, servicios de salud y del Departamento de Extranjería y Migración, generando una red sistémica que tiene como centro a la clínica, ya que es a esta a la que, en lo inmediato, recurren los inmigrantes cuando requieren apoyo o ven vulnerados sus derechos, enterados por vía de funcionarios públicos o por conocimiento de sus redes sociales (Ibíd.).

Es relevante mencionar que entre los inmigrantes existe la noción de que son las policías y las defensorías del pueblo las que hacen valer el derecho de las personas. Sin embargo, cuando se escuchan sus relatos, aparecen contradicciones, como ocurre con la entrevistada 1, que denuncia corrupción en varias instancias de su traslado. En nuestro país ella debería ser considerada como refugiada, pero alude a que ninguna institución la ha ayudado para ello; en su caso, tendría que hacer los trámites en Santiago, lo que le resulta imposible por su situación económica. Asimismo, otro entrevistado estuvo en condición de refugiado en Chile cuando aún existía ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), el que fue retirado de nuestro país, dejando a nuestro Estado a cargo de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados (1951).

“Esos son convenios que tienen todos los países... cuando lleguen solicitantes de refugio lo deben de ayudar en alimentación por 18 meses y en arriendo por seis meses, y nosotros aquí no recibimos (...) hay gente que recibe todavía esas ayudas (...) cuando fuimos a hacer la declaración a la PDI (...) nos dijeron que en Extranjería nos debían de dar un dinero” (entrevistada 1).

6. Protección social

En esta investigación fue posible conocer algunos factores facilitadores y obstaculizadores que experimentan los inmigrantes latinoamericanos en el acceso al sistema de protección social no contributivo del Estado de Chile, conformado por el acceso a vivienda, salud y educación, además de la participación en el programa Familia y el programa Noche Digna, correspondientes al Subsistema Seguridad y Oportunidades del Sistema Intersectorial de Protección Social de Chile del Ministerio de Desarrollo Social. En este

sistema también se encuentran los jardines infantiles o guarderías dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, y el acceso a cajas de alimentos y búsqueda de trabajos a través de la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL). Estas dos últimas corresponden a la gestión de cada municipalidad (CEPAL, 2010; Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Es importante señalar que la red social (Durstón, J., 2000) es indispensable para afrontar las problemáticas del medio social y burocrático de nuestro país, como son el acceso al trabajo, regularización de

visado, acceso a vivienda, acceso a salud, la obtención de información para acceder al sistema de protección social chileno y a la integración de estos con su entorno.

6.1 Vivienda

Para un inmigrante vulnerable es difícil acceder a una vivienda debido a sus elevados costos, razón por la que buscan alternativas como arrendar una casa compartida, arrendar en comunas pequeñas, vivir con familiares o con amigos. Es relevante

considerar que la escolaridad de niños inmigrantes podría verse perjudicada si su familia no encuentra un lugar definitivo para vivir. También hay quienes por falta de redes sociales o por haber llegado solo con su ropa y sin dinero, se ven enfrentados a dormir en la calle y luego en hospederías del programa Noche Digna, o en instituciones de acogida como el Hogar de Cristo, Comunidad de Jesuitas y Casa de Atención al Migrante (INCAMI) (esta última, solo para mujeres).

“Me voy a venir a vivir acá si Dios quiere... porque me sale más barato... porque el pasaje, más la comida (...) aquí en Yumbel... voy a venir aquí... (...) además, donde yo estoy... eh... es muy caro el arriendo... muy caro, y viendo acá me dice que sale 50 o 60, me dice... ahí trato de ahorrar un poco más...”

(entrevistada 6).

“Llegamos a Santiago primero, pues... llegamos a Santiago... dormimos en la calle... así... un aguacero” **(entrevistada 1).**

“Tocó dejar el cuarto y nos quedamos uno o dos días en la calle” **(entrevistado 9).**

Para obtener una casa propia, algunos deciden postular a un subsidio de vivienda, pero a otros se les hace muy difícil por el monto que se debe financiar para postular. Por otra parte, está el inmigrante que

con el tiempo puede generar los ingresos necesarios para comprar una casa, cuestión que de todas maneras requiere de planificación, mucho sacrificio y poder de endeudamiento.

“Lo que yo más espero de la programación, lo que más anhelaba era tener una casa (...) según me dijo, que más adelante me iba ayudar”

(entrevistada 6).

“Ahora me toca postular a vivienda... pero ahí vamos a ver... (...) de lo cual que nació Sofía... o sea, todo le cambia a uno... todo le cambia y no he podido reunir... los 750 mil pesos, no he podido” **(entrevistado 8).**

6.2 Salud

Para un inmigrante en calidad de turista es dificultoso acceder a servicios de salud por el costo que ello implica, de manera que están obligados a atenderse en el sistema de salud privado. Por otra parte, los inmigrantes regulares e irregulares

consideran fácil el acceso al sistema de salud público⁵. En el caso de los inmigrantes beneficiados en el programa Familia y Chile Crece Contigo, los servicios de salud se vinculan con la ayuda psicosocial. Los hospitales y consultorios se consideran como espacios de confort en comparación con otros de la región.

“Me atendía bien cuando estaba embarazada... me atendía muy bien... comparando que en mi país no la atienden así y no la atienden como en Ecuador, ¡no! Allí es muy diferente... acá la trata bien (...) el consultorio te trata bien... se preocupan...” (entrevistada 6).

Tener acceso a los servicios de salud es importante para aquellos inmigrantes que tienen problemas tanto físicos como psicológicos, surgidos antes o después de emigrar, producto de la violencia de diversa índole que pueden llegar a sufrir, como la ejercida por paramilitares o intensifica-

das al trabajar en condiciones de abuso, o como consecuencia del estrés que genera la falta de trabajo. De todas maneras, hay que mencionar que los inmigrantes perciben los tratamientos más bien como paliativos.

“Yo tuve un accidente... eh... cuando huimos... de mi rodilla, de mi columna... yo me hice está herida en el pie (...) yo quiero un psicólogo y yo sé que nunca voy a poder ir donde el médico... porque ella (empleadora) no me da permiso para pedir una cita... ni para pedir una hora, como llaman aquí, hace cuánto que tengo este oído que me duele y me duele y me duele...” (entrevistada 1).

6.3 Educación

Las familias inmigrantes consideran a la educación como una vía para el ascenso social, ya que les permite formar a sus hijos dentro de los cánones chilenos.

Sin embargo, mencionan situaciones de discriminación en el colegio, que describen como hechos puntuales. Desde lo administrativo, cabe decir que existe un documento que permite que sus hijos en edad escolar y en situación de irregulari-

⁵ Lo descrito en el punto que refiere a salud se basa plenamente en las experiencias de los inmigrantes. Ahora bien, para quienes estén interesados en profundizar sobre este punto, es preciso mencionar dos elementos legales que facilitan el acceso al sistema de salud para los inmigrantes. El primero se refiere a la circular del Ministerio de Salud N°A15/06 de fecha 06 de junio del 2015, que aborda la atención sanitaria para mujeres inmigrantes embarazadas (pre y post natal) y para niños hasta los 18 años que no tengan sus documentos de visado. Además, se encuentra la circular N°4 del 13 de junio del 2016, la cual permite que Fonasa cree un número de atención de salud provisorio para aquellos inmigrantes que carezcan de sus documentos, pudiendo ser estos beneficiarios del Tramo A (Apablaza, G. y Martínez, G., 2018).

dad puedan ingresar al sistema educativo chileno, denominado Identificador Provisorio Escolar⁶ o Rut, que les permite a los niños migrantes incorporarse al sistema. Por último, frente al requisito de convalidación de estudios, algunos se ven obligados a retroceder años cursados en sus países.

En el ámbito del sistema educativo universitario, en el proceso de convalidación de títulos participan el Ministerio de Educación y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los migrantes señalan, de manera generalizada, que es muy difícil—o convalidar sus estudios (de los nueve entrevistados, solo tres —de nacionalidad colombiana— tenían estudios universitarios y uno solo había podido convalidar a la fecha de la entrevista uno de sus títulos). Como ejemplo, el entrevistado 2 logró convalidar uno de sus dos títulos. El entrevistado 3 aún no logra acreditar sus estudios, por lo que, como monitor con contrato a honorarios, realiza su labor profesional a un menor sueldo del que podría conseguir si tuviera su título. Y el entrevistado 4 no pudo validar sus estudios, por lo que hoy su única alternativa es

ingresar nuevamente a la carrera si desea ejercerla en el país (Sandoval, R. 2017).

6.4 Sistema Intersectorial de Protección Social del Estado chileno (SIPS)

Las políticas de protección social emergen ancladas a los paradigmas del subdesarrollo y la subsidiaridad (Escobar, A., 2007; Ministerio de Desarrollo Social, 2017). Es en este contexto que algunos inmigrantes sostienen que el sistema de protección social chileno es asistencialista y que no aporta al desarrollo integral de los territorios locales, convirtiendo a estos en economías estáticas donde la persona local no participa de su desarrollo y solo espera ayuda. Las y los inmigrantes responsabilizan de esto a nuestra Constitución y a lógicas neoliberales que han sido implementadas por nuestro Estado. En ese sentido, inmigrantes que ingresaron al programa Familia o anteriormente al programa Puente, y que son apoyados monetariamente durante dos años, pueden permanecer en déficit económico después de las intervenciones.

“Hay mucho asistencialismo, la gente está acostumbrada al asistencialismo, a la pobreza, hay una dejadez así (...) habría que cambiar toda la Constitución porque es por la Constitución de la dictadura...” (entrevistado 3).

“Lo que (...) me ha llegado hasta ahora... estoy conforme... lo que sí, hubiera agregado unos añitos más del Chile Solidario (risas), eso sí.” (entrevistado 7).

⁶ Mayor información en www.ayudamineduc.cl/ficha/identificador-provisorio-escolar.

Diferentes inmigrantes beneficiarios de programas sociales comentan que, antes de ingresar, desconocían los beneficios sociales que existen en el país y creen que aún no se encuentran al tanto de todos. Además, plantean que existe desconocimiento de los procedimientos que se deben realizar para su obtención; incluso algunos les asignan a estos beneficios un valor religioso. Los beneficiarios se enteran principalmente a través de las perso-

nas que les rodean y los/as trabajadores sociales de las municipalidades o servicios de salud cuando, por ejemplo, las inmigrantes están embarazadas. Algunos inmigrantes, al enterarse de la existencia de beneficios, creen a priori que por su condición de extranjeros no pueden recibir dichos beneficios, razón por la que hay muchos que quizás no se acercan con prontitud a municipalidades o a servicios públicos.

“Gracias a la asistente social, ellos fueron los que me enseñaron qué es lo que tiene que hacer (...) cuando estaba embarazada (...) ella venía a la casa para ver cómo estaba yo (...) después me llamó que estaba en el programa familiar (...) dije para qué se trataría y me explicó alguna familia mía... porque algunos de mis tíos y tías también deseaban tener ese... programa y ellos, que viven hace tantos años... dicen y no lo obtuvieron, entonces yo digo ‘gracias a dios’... por la suerte que tuve, pues... más que todo por la ayuda de la bebé y me sentí bien... contenta”
(entrevistada 6).

El desconocimiento radicaría en que el inmigrante no sabe que obteniendo el carnet chileno y teniendo una condición de vulnerabilidad, él/ella y su familia pueden acceder a beneficios como el Subsidio Único Familiar, Subsidio de Agua Potable o postular a programas del Subsistema de Seguridad y Oportunidades. Es importante resaltar la labor que realizan los/as trabajadores sociales de las municipalidades en informar y agilizar los trámites de postulación. Los subsidios más solicitados por los inmigrantes son el Subsidio Único Familiar, que consiste en la entrega de una bonificación de diez mil pesos, aproximadamente, a familias vulnerables por cada hijo/a menor de 18 años; y el Subsidio de

Agua Potable, un beneficio que otorgan las municipalidades para el pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado. A pesar de que la o el inmigrante tenga vencidos sus papeles, puede acreditar que su documentación está en tramitación, lo que le permite recibir, de igual manera, la ayuda monetaria de los subsidios.

Para los inmigrantes beneficiarios, ser parte de programas sociales puede significar un quiebre en su identidad e integración, ya que, al sentirse chilenos, rompen la barrera de la extranjería, además de sentirse apoyados por nuestro Estado (Ruiz, A., 2002; Garduño, E., 2003).

“Me están abriendo las puertas y me están ayudando y dije: ‘oh, voy a seguir adelante’” **(entrevistada 6).**

“Nos ayuda a integrarnos también a la sociedad (...) entonces... eh... es como que nos acogen a la sociedad... nos integran... tenemos derecho también...”
(entrevistado 7).

El primer paso para postular a programas sociales del Subsistema Seguridad y Oportunidades (programa Familia y Vínculos) es la solicitud en una municipalidad del Registro Social de Hogares. Luego de esperar algunos meses, los inmigrantes relatan la comunicación de parte de la institucionalidad diciendo que “alguien me estaba buscando” para comentarle que había sido beneficiado por el programa Familia. Esta comunicación puede darse de forma personal o telefónica. Una vez que el inmigrante es acogido en algún programa del “subsistema”, sigue recibiendo visitas de trabajadores sociales, quienes realizan un seguimiento sistemático a los inmigrantes beneficiados, informando sobre procedimientos para obtención de otros beneficios, como capacitaciones y aviso de bonificaciones. Además, les ayudan en la búsqueda de trabajo.

Se pudo dilucidar que son especialmente las mujeres inmigrantes embarazadas más vulnerables y con documentos regularizados las que acceden al programa Familia, ya que al dirigirse a consultorios u hospitales durante el embarazo o luego de los cuidados del parto, trabajadores sociales les informan sobre los beneficios de protección social del Estado a los que pueden acceder, así como sobre los procedimientos que deben realizar para postular, siendo de gran importancia para la postulación el dirigirse a una municipalidad y cumplir con el tramo de vulnerabilidad (inferior al 40% de la población más vulnerable).

Además, un requisito necesario para que los inmigrantes puedan postular a programas del Subsistema Seguridad y Oportunidades o subsidios es que deben tener, como mínimo, seis meses de residencia en la comuna donde serán beneficiarios, lo que debe ser acreditado por la junta de vecinos correspondiente. Esta entidad puede entregar el certificado de antigüedad sin que sea verídico, llegando a un acuerdo de palabra para que el documento acredite que vive desde hace seis meses o más en la comuna. Por otra parte, existe la imposibilidad de trasladar la participación en el programa Familia si es que el inmigrante y su familia deciden cambiarse de región por motivos laborales. En este caso, el beneficiario pierde su participación en el programa, por lo que debería postular nuevamente si quiere reingresar.

Es lo que ocurre en el caso de una inmigrante, que puede servir para mejorar la política pública del programa Familia y que puede estar replicándose en otros casos caracterizados por la imposibilidad de algunas mujeres de asistir a capacitaciones del programa, debido principalmente a la escasez de recursos para enviar a sus hijos a un jardín infantil por los costos que ello implica en el transporte y que restringe a la mujer la posibilidad de desarrollarse laboral y socialmente. Es por ello que podría ser importante que las capacitaciones que se realicen a mujeres por parte del programa Familia cuenten con un lugar para el cuidado de niños y niñas.

Por otra parte, el programa Noche Digna está destinado a personas que llevan más de un mes en situación de calle y se estructura sobre hospederías que funcionan durante el día o la noche. El inmigrante en situación de calle se entera de la posibilidad de dormir en uno de estos lugares por sus redes sociales o por personas que conoce en la calle. Para ingresar, el inmigrante primero debe pedir una entrevista a una hospedería, donde en muchos casos debe mentir sobre el tiempo que lleva en situación de calle. Luego de ser aceptado, puede ingresar desde el día siguiente. La hospedería es considerada como un beneficio ocasional al que pueden recurrir hasta que logren mejorar su situación económica, factor que los hace distinguirse del resto de usuarios del sistema. En relación con lo anterior, el espacio en sí no está hecho para inmigrantes, sino más bien para personas drogadictas, discapacitados o desadaptados sociales, cuestión que pone en peligro los pocos bienes materiales que pueda tener el inmigrante y su adaptación. Es por ello que las y los extranjeros se vinculan mayoritariamente con profesionales del lugar.

La situación del inmigrante en una hospedería es algo circunstancial, que ocurre por la falta de un empleo estable. Es a raíz de ello y por el largo trabajo realizado durante el día que las personas inmigrantes tienen poca participación en los talleres de su hospedería, los que se realizan durante la noche. Esto indica que no son talleres hechos para gente que trabaje o que se adecuen al ritmo de vida de huéspedes inmigrantes. Algunos talleres mencionados en los cuales tuvo participación el entrevistado que describió este proceso fueron sobre prevención de enfermeda-

des de transmisión sexual y sobre la manera apropiada de generar un contrato de trabajo.

7. Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (2008) establece la necesidad de regular los mercados laborales para resguardar la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, cumpliendo así un rol central en la reducción y mitigación de desempleo y déficit de trabajo decente. Sin embargo, la OIT, en tanto agente regulador del sistema económico, colisiona con el sistema económico mundial al que pertenece (Hidalgo, A., 2011; CEPAL, 2016), ya que el carácter infranqueable del neoliberalismo como sistema imposibilitaría una real regulación de los mercados laborales; de esta manera, se volvería perpetua la vulnerabilidad de derechos vinculados a la protección social a la que están expuestas las personas migrantes. Esto permite asegurar que la protección social se encuentra siempre en deficiencia.

Por cierto, nuestra región funciona con las mismas estructuras del sistema económico global, donde hay un vínculo entre lugares periféricos y lugares centro. Un ejemplo de ello es lo que ocurre con algunos inmigrantes que deciden vivir en ciudades pequeñas y apartadas, lo que los obliga a viajar diariamente a la capital para trabajar. Lo anterior ocurre debido a que el sueldo mínimo no les es suficiente para vivir en Concepción, donde los arriendos son de mayor costo.

“Yo vivo en Coronel por el tema que son muy baratos los arriendos, en Coronel, mientras tú pagas acá por una pieza como 150, en Coronel pagas por una casa \$50.000 (...), pero en la galería (situada en Concepción) me dan más de la mitad de lo que se me va en pasajes” (entrevistado 4).

Por otra parte, la inmigración efectivamente puede estar aportando al enriquecimiento de emprendimientos o empresas ubicadas en el territorio regional y nacional, pero sobre la base de mantener

relaciones laborales semejantes a condiciones de esclavitud o bajos salarios. Esto deja de manifiesto que las empresas requieren de regulación y fiscalización.

“Yo no he firmado un contrato (...) ella hace trato con uno y no cumple (...) yo trabajo igualito... dentro de las horas que sean y me toca trabajar muy duro... pero ya, así, la verdad que no me da (...) yo iba a trabajar de 10:30 de la mañana a seis de la tarde (...) ese fue el convenio y ella me iba a pagar 200 mil pesos mensuales (...) yo de los mismos 200 saco todos mis gastos (...) después, ¡no! Dentraba de las 10 de la mañana y salía a las 11 de la noche (...) allá tienen tres perros, nada que ver con los perros ni con los jardines ni nada, pero mentira, después es todo, todito, todo” (entrevistada 1).

DISCUSIÓN

Para entender la integración de los inmigrantes latinoamericanos en la región del Biobío se utilizaron diversas perspectivas teóricas que se vincularon con el fenómeno migratorio en la región, teorías que buscaron comprender lo global y también lo local, las políticas públicas, los estigmas y los estereotipos, teorías de género y desarrollo sobre la realidad de las mujeres y la pobreza en Latinoamérica, el trabajo, la economía y la demografía, entre otros.

Lo importante del presente documento es que permite comprender la complejidad del fenómeno migratorio para un país, que puede tener distintas causas según la época. Actualmente, nos encontramos en un mundo en donde el sistema económico mundial de tipo neoliberal está causando estragos en diversos territorios,

generando un nuevo tipo de inmigrante, el refugiado económico. Frente a lo anterior, sin lugar a dudas los inmigrantes, en su mayoría, se encuentran en los puestos de trabajo más precarizados. Además, es necesario recalcar que la mayoría de los inmigrantes están dispuestos a todo para cumplir sus expectativas de vida, sueños o idearios (Departamento de Extranjería y Migración, 2017).

Si se aborda la gestión migratoria desde una perspectiva económica y decolonial (Apel, K., Dussel, E., Fonet, R., 1992; Escobar, A., 2007; Mignolo, W.; Lugones, M., 2008), es importante mencionar la existente contradicción entre el desarrollo social y el tipo de economía que se mantiene vigente en Latinoamérica, contradicción que radica en la imposibilidad de mejorar la productividad de los territorios desde una perspectiva integral y de regu-

lar los mercados laborales con el objetivo de que los territorios sean más seguros para la vida de una persona o la familia (Bodemer, K., 1998; CEPAL, 2016; Ministerio de Desarrollo Social, 2016), lo que se refleja en el aumento de la pobreza en los territorios centro y periféricos (Escobar, A., 2007).

Frente a ello, si bien las políticas de desarrollo cumplen la función de establecer un orden social sobre la base de la relación de poder entre sujetos alternos y subalternos, y a partir del territorio de donde proviene o habita un sujeto (Escobar, A., 2007), es válido mencionar lo profetizado por Karl Marx sobre las consecuencias de la migración, quien planteaba que en algún momento el predominio del capital y su poder hegemónico provocaría una migración definitiva de las masas de los países del Tercer Mundo a los del Primer Mundo o, como en lo visto en esta investigación, de zonas económicas periféricas a zonas económicas centro (Bodemer, K., 1998).

Es por ello que frente a una legislación deficiente de nuestro Estado hacia los inmigrantes, políticas públicas que tienen su origen en el subsidio e imposibilidad de regular los mercados laborales, se puede decir que la protección social y los derechos humanos se encuentran en permanente déficit y vulneración, tanto en los centros económicos como en los periféricos (Offe, 1990). Además, hay que tener en cuenta que frente al posicionamiento de políticas conservadoras y resurgimiento de visiones racistas en la actualidad, lo advertido por Polanyi, K. en 1957 cobra sentido. Dice Polanyi que en presencia de crisis económicas existirán soluciones conservadoras (Ahumada, J., 2016). Esto

resulta preocupante si como sociedad queremos seguir manteniendo nuestras relaciones sobre la base del respeto a los derechos humanos.

RECOMENDACIONES

Esta investigación utilizó varias teorías para comprender el fenómeno migratorio en la región del Biobío, entre las que destacan las teorías del desarrollo, la pobreza y la migración, lo que le permite ser un aporte al entendimiento de las migraciones desde la antropología. A continuación se detallan algunas recomendaciones para el mejoramiento de la política pública relativa a la migración desde la investigación realizada.

Los inmigrantes tienen una incidencia en programas del Subsistema Seguridad y Oportunidades a nivel nacional de un 1% (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). De esta forma, se puede aseverar que el sistema de protección social del Estado chileno deja a muchos inmigrantes vulnerables indocumentados o con documentos fuera de su protección, un problema importante de resolver si lo que se pretende es terminar con el abuso de diversa índole que sufren muchos inmigrantes presentes en nuestro país y región, cuestión que impide su integración en nuestro país (INDH, 2013).

Es por ello que se plantea la necesidad de generar un sistema legal que reconozca los beneficios de la migración en nuestro país, con el fin de que la migración sea regulada en el marco de la protección social de las personas, los derechos humanos y el desarrollo estratégico de nuestro país (SICREMI, 2015). De esta forma, los inmi-

grantes pueden salir del anonimato y la violencia, situaciones por las que, en mayor o menor medida, han debido atravesar para vivir en Chile (INDH, 2013).

Asimismo, cabe señalar que los inmigrantes en el Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS) son invisibilizados en los diferentes programas debido a que no aparecen caracterizados. Al consultar sobre esto, se dice que es para no segregar a los inmigrantes en el sistema, sin embargo, se sugiere que la política migratoria tenga un tratamiento especial y diverso, ya que la problemática inmigrante es diversa y requiere de una atención particular, lo que se demuestra en que en recurrentes oportunidades los inmigrantes tienen que mentir para calzar dentro de ciertas condiciones que pueden exigir los programas para acceder a ellos (Céspedes, C.; Sandoval, R., 2017).

También se sugiere lo dicho por Céspedes, C. (2017), quien manifiesta que la complejidad en la gestión del fenómeno migratorio en Latinoamérica implica comprender su diversidad étnica, lingüística, social, religiosa, etc., y plantea que, por lo anterior, el fenómeno migratorio requiere de un enfoque continental, coordinado, pues los flujos migratorios superan lo exclusivamente bilateral e incluso las temáticas meramente regionales. Es en este sentido que algunos proponen que la gestión de la migración debe ser articulada entre los países con los que el migrante ha estado vinculado, es decir, país de origen, de tránsito y de destino.

En este sentido, los entrevistados manifiestan la necesidad de la existencia de un “defensor del pueblo” u ombudsman⁷ presente en casi toda Latinoamérica, menos en Chile, ya que además de canalizar las demandas ciudadanas ante instancias judiciales, permitiría a nuestro país articularse con el resto de las “defensorías del pueblo” en materia de defensa de los derechos civiles y humanos de los inmigrantes (Naciones Unidas, 2009).

Por último, se puede señalar que el fenómeno de la migración debe ser visto en Chile como una oportunidad para el intercambio cultural y económico en nuestra región, por lo que es necesario contribuir no solo a la integración de los migrantes, sino también a su inclusión en los diferentes espacios en los que se desenvuelven.

⁷ Chile es el único país latinoamericano que no tiene “defensor del pueblo” u ombudsman. Para más información dirigirse a <http://www.ombudsman.cl/>.

BIBLIOGRAFÍA

- **Águila, F. (2016, 23 de noviembre).** Experto en inmigración: "Chile está viviendo el proceso normal que vive un país estable en lo político y en lo económico". Emol [en línea]. Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/11/23/832548/Experto-en-inmigracion-Chile-esta-viviendo-el-proceso-normal-que-vive-un-pais-estable.html> [Fecha de consulta: 31 de marzo de 2017].
- **Ahumada, J. (2016, 11 de noviembre).** La bancarrota del neoliberalismo económico. El Mostrador [en línea]. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/11/11/la-bancarrota-del-neoliberalismo-economico/> [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2017].
- **Apablaza, G. y Martínez, G. (2018).** La accesibilidad de los inmigrantes a las políticas sociales en Chile: programas del Sistema de Protección Social y de atención primaria en salud, durante los años 2016 y 2017 en la comuna de Concepción, región del Biobío (Memoria de maestría). Universidad de Concepción, Concepción, Chile.
- **Apel, K., Dussel, E. Fonet, R. (1992).** Fundamentación de la ética y filosofía de la liberación. México, Siglo Veintiuno Editores e Iztapalapa.
- **Aravena, A. y Alt, C. (2012).** Juventud, migración y discriminación en el Chile contemporáneo. Última década [en línea], N° 36. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/> [Fecha de consulta: 27 de enero de 2018].
- **Bodemer, K. (1998).** La globalización. Un concepto y sus problemas. Buenos Aires de Argentina, Nueva Sociedad, Nro. 156, pp. 54–71.
- **Bravo, J. (2016).** Informe. Análisis del empleo inmigrante en Chile. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Universidad Católica [en línea]. Recuperado de <http://www.clapesuc.cl/assets/uploads/2016/11/30-11-16-informe-laboral-inmigrantes-trim-ago-oct-2016.pdf> [Fecha de consulta: 30 de mayo de 2017].
- **Céspedes, G. C. (2017, 14 de marzo).** Informe OEA sobre migraciones: tareas para Chile. El Mostrador [en línea]. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/03/14/informe-oea-sobre-migraciones-tareas-para-chile/> [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2017].
- **Contreras, D., Ruiz-Tagle, J., y Sepúlveda, P. (2013).** Migración y mercado laboral en Chile. Santiago: Serie de Documentos de Trabajo.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016).** Panorama Social de América Latina, 2015. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- **Corbin, J. y Strauss, A (2002).** Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Colombia, Editorial Universidad de Antioquia.
- **Decreto Ley N°1.094 (1975).** Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- **Decreto Supremo N°1.930 (2014).** Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- **Dussel, E. (2004).** Sistema mundo y transmodernidad. En Modernidades coloniales: otros pasados, historias presentes (pp. 201–226). México, El Colegio de México.
- **Durston, J. (2000).** ¿Qué es el capital social comunitario? CEPAL: División de Desarrollo Social. Serie: Políticas Sociales, no. 38. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- **Escobar, A. (2007).** La invención del tercer mundo. Construcción y desconstrucción del desarrollo. Venezuela, Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- **Garduño, E. (2003).** Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales. Frontera Norte, Volumen 15, No. 30, pp. 65–89.
- **Hidalgo, A. (2011).** Sistema económico mundial: una teoría de la autorregulación de la economía mundial. Saarbrücken, Alemania, Editorial Académica Española.
- **Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) (2013).** Minuta sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, 30 de septiembre, sesión 174 (paper).
- **Ley N°20.430 (2010).** Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- **Lugones, M. (2008 Julio – Diciembre)** Colonialidad y género. Tabula Rasa [en línea]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600906> [Fecha de consulta: 22 de enero de 2017].
- **Mena, N. (2007).** Identidad transnacional, diáspora/s y nación: una reflexión a partir del estudio de la migración uruguaya en España. En Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización (pp.181–197). Buenos Aires de Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- **Mignolo, W. (Comp.) (2008).** Género y descolonialidad. Buenos Aires de Argentina, Signo.
- **Ministerio de Desarrollo Social de la República de Chile (2017).**
- **Ministerio de Desarrollo Social de la República de Chile.** Informe de Desarrollo Social 2016. Disponible en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>.
- **Offe, 1990.** Contradicciones en el Estado del Bienestar. Madrid, Editorial Alianza. En Fundación Superación de la Pobreza, Tesis País 2017, Piensa un país sin pobreza (págs. 208–238). Santiago de Chile: Fundación Superación de la Pobreza.
- **Organización de los Estados Americanos (OEA) (2016).** Informe “Flujos de migrantes en situación migratoria irregular provenientes de África, Asia y el Caribe en las Américas”, en Céspedes, G. (2017).
- **Ruiz, A. (2002).** Inmigración, diversidad, integración y exclusión: conceptos claves para el trabajo con la población inmigrante. Revista de Estudios de Juventud, 66/04, 11–21.
- **Sánchez, E.** Definiciones y conceptos sobre la migración. Universidad de las Américas de Puebla, 6–9.
- **Sandoval, R. (2017).** Conversatorio: “Política migratoria: mirada desde Ñuble”. Conversatorio: “Política migratoria: mirada desde Ñuble”. Abril (paper).
- **Saskia Sassen:** “Para entender la migración, hay que entender el orden económico que la genera” (11 de enero de 2017). Departamento de Extranjería y Migración [en línea]. Recuperado de <http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2017/01/11/saskia-sassen-para-entender-la->.
- **Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) (2015).** Migración internacional en las Américas: Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI), 2015. Washington, D. C., USA, Organización de los Estados Americanos.
- **Tijoux, M. (Ed.) (2016).** Racismo en Chile. La piel como marca de la inmigración. Santiago de Chile, Universitaria.

DE LOS CAMPAMENTOS A LA CONFORMACIÓN DE UN BARRIO POPULAR EN UNA CIUDAD INTERMEDIA DE CHILE: ACCIONES SOCIALES Y TERRITORIALES EJERCIDAS POR LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL SECTOR SUR-PONIENTE DE CURICÓ

Carlos Martínez Matamala¹, Universidad Católica del Maule



RESUMEN

El presente trabajo constituye un intento por recoger los relatos sobre los procesos de transformación social y territorial desarrollados de manera conjunta por las organizaciones de vecinos y las políticas públicas sobre vivienda que han operado en el sector de Aguas Negras de la ciudad de Curicó desde 1950 hasta la actualidad. Para realizar este análisis se utilizó una metodología cualitativa que recogió los relatos de jóvenes, padres y adultos mayores y su rol en la conformación de cada una de las poblaciones que integran este sector. Por medio de este trabajo se pudo acceder a los testimonios de lucha por el acceso a la vivienda en el proceso de erradicación de campamentos en Curicó, lo que permitió reconocer los procesos de organización comunitaria por parte de los vecinos y los efectos de las divisiones administrativas realizadas desde la municipalidad en el ejercicio de la vida de barrio. Esta última consideración es relevante pues los vecinos la señalan como un impedimento para el buen ejercicio de la vida de barrio y plantean que su modificación sería una posibilidad para mejorar sus condiciones de vida a futuro, debido a que existirían más elementos que los unirían como vecinos que elementos que los hicieran competir por el acceso a beneficios concursables que les pueda ofrecer el sector público. A través de medidas como esta esperan mejorar sus organizaciones sociales, siguiendo el ejemplo de algunas poblaciones que han logrado buenos resultados por la vía de la agencia de sus vecinos.

Palabras clave: barrio de Aguas Negras, Curicó, políticas públicas, vivienda, organizaciones sociales.

¹ Sociólogo. Artículo basado en la tesina de pregrado "Procesos de transformación socio-territorial ejercidos por la política de vivienda en el Barrio de Aguas Negras de Curicó (1950-a la actualidad)", realizada para optar al título de sociólogo, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas (FACSE) de la Universidad Católica del Maule, 2016. Actualmente es becario de CONICYT a través del Programa Becas Chile para Estudios en el Extranjero 2018 y cursa el Máster Universitario en Sociología Aplicada: Problemas Sociales (MUSAPS) de la Universidad Complutense de Madrid, España. E-mail: c.martinez.matamala@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El estudio de caso presentado se articula desde una perspectiva territorial y social que concibe al barrio como espacio de disputa en el ejercicio de las políticas públicas del Estado chileno contemporáneo (Tapia, 2013). El sector sur-poniente de Curicó, también conocido como barrio de Aguas Negras, desarrolla relatos y experiencias desde el año 1950, cuando se configuraron once poblaciones extendidas en 3,7 hectáreas, con 2.972 viviendas y una densidad de población por vivienda de 7,8 habitantes y 23.458 habitantes en total (Instituto Nacional de Estadísticas, 2016). Dichas experiencias transcurren en torno al eje común de la pobreza y los sueños de más de 67 años de lucha que abarca la constitución de una clase que pasó de pobladores a vecinos en una ciudad intermedia de la zona central de Chile.

La focalización en la pobreza y sus manifestaciones está al centro de esta investigación, que sugiere reflexiones desde una perspectiva sistémica y heterogénea para comprender este fenómeno a través de la integración de los relatos de los pobladores sobre la cultura del esfuerzo y la pobreza dignificada, y la asimilación de las definiciones de los vecinos desde la cultura de la dependencia y la imagen de la pobreza paralizada. Todo esto da lugar a la manifestación actual de la pobreza en el barrio, que se presenta como una extensión de respuestas contraculturales y como una pobreza fuera de norma (Fundación Superación de la Pobreza, 2012). En este sentido, este estudio de caso plantea la necesidad de una estructura que

considere al barrio espacialmente, lo que permitiría avanzar en una delimitación territorial más cercana al ciudadano, con foco en el desarrollo del ejercicio del habitar y del propio hogar (Sabatini, Massey, Lefebvre, & Peninsula, 2014).

No existen datos sobre pobreza multidimensional en el barrio de Aguas Negras de Curicó, de modo que solo se han recogido aproximaciones a esta por medio de relatos expuestos por el programa Quiero Mi Barrio en el año 2015. En esos documentos se expone que sus inicios se remontan al año 1950, cuando por medio de la radicación y erradicación de campamentos ligados a la pobreza en sus once poblaciones se configuró una de las primeras tomas de terreno en Chile, la población Dragones, cuya instalación concuerda con el proceso de migración campo-ciudad de la década de los 50 (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015). Además, durante ese periodo se desarrolló la capacidad de autogestión de los pobladores, que participaron del traslado de un campamento completo desde el cerro Carlos Condell, donde habitaban alrededor de 480 familias en el año 1967, lo que dio origen a la primera “operación sitio” de la región del Maule, a partir de la que se construyó la población Los Aromos (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015).

El barrio de Aguas Negras de Curicó representa un caso que resume todas las posibilidades de relato de la pobreza y el derecho a la vivienda, que se manifiestan en la configuración de sus once poblaciones en

una ciudad intermedia (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2016). Lo importante de este análisis es rescatar los ejercicios de soberanía popular a partir de la voz de sus propios pobladores, para poder desarrollar perspectivas de desarrollo sustentable desde los propios habitantes de estas delimitaciones espaciales.

Con ese objetivo, se buscó reconstruir los relatos (su historia) desde los propios pobladores para no solo examinar los procesos de acceso a la vivienda, sino que además entender cómo intervino la acción de las organizaciones barriales en ellos (Valdés, 1982). En este sentido, ningún proceso a nivel barrial tendrá mayores efectos si no se evidencian las contradicciones del ejercicio del poder y, en especial, la operatividad del modelo imperante en la política de vivienda (Touraine, 1987). Se trata de una cuestión clave que por sus efectos es poco abordada desde las ciencias sociales y con la cual esperamos aportar para la superación de la pobreza en este campo específico.

MÉTODO

Para abordar esta investigación se optó por el enfoque constructivista, que en términos generales plantea que las realidades son aprehendidas bajo diversas formas de construcciones mentales intangibles, relacionadas con la experiencia personal y social de una naturaleza específica o de carácter local (Guba & Lincoln, 1994).

En cuanto a las técnicas de recolección de la información se optó por una metodología cualitativa, principalmente debi-

do a la intención de alcanzar y recopilar percepciones sobre un hecho social como es la cotidianidad del acceso a servicios y vivienda en los barrios populares. Para ello se usó un enfoque metodológico enmarcado en la teoría fundamentada, en la cual la recolección de datos, su análisis y la teoría que emane de este proceso establecen una relación directa entre sí (Canales, 2006).

La investigación requirió de un tipo de muestreo basado en la temporalidad, de tipo transversal. De esta manera, se escogió una muestra de tipo no-experimental y que se remite a desarrollar la comparación entre dos secciones del barrio de Aguas Negras de Curicó, cuya delimitación fue utilizada administrativamente por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través del programa Quiero Mi Barrio para su periodo de intervención en este territorio entre los años 2014-2018, y que a su vez se obtuvo de las definiciones estratégicas del SECPLAN de la Municipalidad de Curicó, entidad que la utiliza desde el año 1995 (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015):

1. Barrio Aguas Negras I: población Dragones, población Los Aromos y población Aguas Negras (primera etapa).

2. Barrio Aguas Negras II: población Nueva Galvarino, población Aguas Negras (segunda etapa), población Prosperidad, villa Oriente, población Santa Lucía, población Santos Martínez y villa Unión Comunal.

El muestreo utilizado fue del tipo bola de nieve y requirió la participación de un representante de cada una de las juntas de vecinos, uno de los pobladores más

antiguos del sector y un representante joven de la población (que no superara los 30 años por convención de cohorte del programa Quiero Mi Barrio). Así se conformó la muestra para los grupos focales, en los que se utilizó la técnica de la fotodocumentación, que en las instancias de conversación y discusión invitó de manera

sistemática a los pobladores a donar fotografías y contar sus experiencias a través de imágenes importantes que evocaran el proceso discursivo e imperativo de su realidad (Becker, 1974; Rose, 2001). La muestra definida para los grupos focales fue la siguiente:

Tabla 1. Muestra de grupos focales

	Barrio Sur Poniente I	Barrio Sur Poniente II
Representantes juntas de vecinos	7	11
Pobladores más antiguos de las poblaciones	5	13
Representantes jóvenes de las poblaciones	3	6
Total	15	30

Fuente: elaboración propia.

Para el análisis de estos datos, autores como Canales (2006) dan cuenta de que el uso metodológico de la teoría fundamentada a través de la codificación abierta realiza simultáneamente tres trabajos de análisis de datos: codificación selectiva, codificación axial y codificación teórica (Canales, 2006).

Considerando todos los elementos anteriormente expuestos, se decidió la utilización del software libre francés Sonal, el cual permite la generación de nodos y codificaciones abiertas para grandes volúmenes de datos de manera totalmente gratuita, sencilla y ágil.

RESULTADOS

Relatos sociohistóricos de los pobladores sobre el proceso de conformación del barrio de Aguas Negras a partir de la política de vivienda

En este apartado se presenta un resumen de los elementos constituidos a nivel discursivo como constructos “cara a cara” a través de la conceptualización proveniente de la sociología de la vida cotidiana (Berger & Luckmann, 1994). La saturación de datos a nivel discursivo ha contribuido en la conformación de nodos estructurales que, como veremos, configuran el llamado devenir histórico del barrio de Aguas Negras por medio de la política pública de vivienda. A través de la codificación abierta se pudo definir los elementos

o nodos estructurales del proceso (Canales, 2006), los que se muestran acompañados de fotografías (Becker, 1974; Rose, 2001).

Barrio Sur Poniente I

La narración de la construcción del barrio Sur Poniente I data de mucho antes que

la elaborada para el barrio Sur Poniente II. Sus raíces nacen con los llamados pobladores de la década de 1950, quienes comenzaron unos años antes con las primeras tomas. Por aquel entonces, según el relato oral, eran alrededor de 100 familias. En relación a esa primera etapa, cuenta uno de sus pobladores:

“Por aquel entonces llegamos con nuestros padres... todos de origen humilde, incluso campesinos como nosotros, desde Lontué y el fundo Los Cristales. Mucha gente se vino a la ciudad a esa época buscando mejores condiciones de vida. Llegamos acá, donde aún habían viñas, y nos mezclábamos en esas condiciones entre ciudad y campo. (...) Ahí, cada uno hizo su casa como pudo, con barro, fonolas o madera” (Juan Pablo, población Dragones, 69 años).

De este tipo de relatos se puede extraer que se ubicaron en dependencias de lo que era por aquel entonces la viña Bouchon, alrededor de un largo callejón conocido por aquel entonces como “camino viejo a Lontué”, el que hoy lleva el nombre de calle Obispo Chávez. Ese espacio fue elegido tras la decadencia económica de la viña y tiene directa relación con el proceso de migración campo-ciudad de

la década de los 50 del siglo pasado, documentado y analizado por la sociología de la modernización de Gino Germani y otros en distintos lugares de América Latina (Bengoia, 1990; Espinoza, 1988; programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015). Desde otra consideración, sus hogares fueron completamente autoconstruidos gracias al apoyo comunitario de los vecinos, por medio de un proceso de radicación.

“Aquí no nos regalaron nada... nosotros imponíamos nuestro camino, nosotros hicimos la historia y fuimos los primeros en Curicó. Nadie nos regaló ni la casa ni el alcantarillado... y créame que no esperábamos las cosas regaladas, nos bastaba con tener las fuerzas como pobladores... y sabíamos que no estábamos solos cuando nos ayudamos como incipiente población” (Andrea, población Dragones, 67 años).

Tras la conformación de la población Dragones y la instalación de la primera toma de la ciudad se comienza a gestar la segunda etapa del barrio Sur Poniente I. En el año 1967, en las laderas del cerro Carlos Condell se ubicaba un campamento alrededor de lo que fue el Hospital de

los Leprosos o lazareto. Sus 480 familias serían trasladadas por una erradicación a lo que más tarde se llamaría población Los Aromos de Curicó, que se convirtió en la primera “operación sitio” de la región del Maule, aseveración que solo se ha documentado por medio del programa

Quiero Mi Barrio sobre la base del relato oral (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015). Dicha política pública de vivienda fue consagrada con la visita a la población

del presidente Eduardo Frei Montalva en 1968. En aquel momento la población inauguró sus calles con nombres de flores, como un augurio de un nuevo amanecer.

“El día que nos trasladamos del campamento a la población Los Aromos fue hermoso (...) Éramos escoltados por militares y la gente nos saludaba con sus pañuelos mientras desfilábamos orgullosos por las calles del centro de Curicó”
(Víctor, población Los Aromos, 55 años).

Todo en este lugar fue levantado a través de la autoconstrucción, incluso el alcan-tarillado. Por medio de la conformación de esta población el Estado dispuso de dineros para la construcción de un policlínico (hoy CESFAM Miguel Arenas) y una escuela (hoy llamada Polivalente Japón) por medio de la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015). Como parte de las políticas públicas de vivienda de la época y a partir de las dos poblaciones señaladas, a los vecinos de la toma se les entregaron sitios de 9 x 20 metros por un valor de 20 escudos, por medio de una nueva “operación sitio” organizada por la Corporación de la Vivienda (CORVI). Así se instalaron 714 familias a las que se facilitaron mediaguas de 2 x 3 metros a un valor de 68 cuotas de 86 escudos cada una (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015).

Barrio Sur Poniente II

El barrio Sur Poniente II implicó un proceso de aplicación más extenso de la política pública de vivienda que operó en el barrio de Aguas Negras tras la constitución de ocho nuevas poblaciones. La primera población de esta etapa, cuarta de todo el barrio de Aguas Negras, recibió el nombre de Galvarino y fue constituida por medio del ya institucionalizado Movimiento de los Sin Casa en el año 1971, bajo el gobierno del presidente Salvador Allende Gossens (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015). Inicialmente, los pobladores se emplazaron como campamento Galvarino, pero las alrededor de 100 familias que lo componían fueron afectadas en un incendio en el año 1970. Perdidos sus pocos bienes materiales, sus pequeñas casas de fonola y charlata, se trasladaron a las cercanías para la construcción de casetas, las que serían entregadas a un precio de 823 escudos, relatado por los mismos pobladores:

“(...) Estábamos felices (...) Nos trasladamos en carretones y le dijimos adiós a esos años de frío, hambre y barro. El compañero Allende nos había sido fiel a su palabra, ya que nunca más tuvimos que seguir con esas condiciones deplorables. En el campamento no había calles pavimentadas, no había luz, nos colgábamos... y el agua se pagaba a un encargado para tener acceso a una llave cada dos pasajes. Con las casetas se mejoró mucho... Llegaría la urbanización”
(Juana, población Galvarino, 64 años).

Continuando con aquel proceso de política de vivienda, a inicios del año 1973 se hizo entrega de la población de Aguas Negras (segunda etapa) a pobladores del campamento Galvarino que no habían formado parte del proceso de radicación ya mencionado y compuesto por 100 familias, a quienes se les dio acceso a hogares construidos de madera, los cuales aún se mantienen y fueron pagados en cuotas.

La dictadura, para el barrio de Aguas Negras, implicó un retroceso en la política pública de vivienda, ya que tras el golpe de Estado de 1973 no se registró ninguna obra en ocho años. No fue hasta el año 1981 que comenzó a construirse la villa Oriente, emplazada donde estuvo ubicado el campamento Galvarino años antes. Aquel proceso fue realizado por el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) y les proporcionó un hogar a 20 familias inicialmente. Luego, mediante otras etapas, se dio una solución habitacional a 148 familias, las que debieron cancelar \$5.000 por el sitio y luego, por las casas, cancelaron dividendos de \$18.000.

Por su parte, la población Prosperidad fue constituida en el año 1985 tras la erradicación de los campamentos Graciela Letelier y Alameda Sur, ubicados por aquel entonces en las cercanías del río Guaiquillo, en lo que hoy es el acceso sur de la carretera 5 sur a la ciudad. Esta se construyó en distintas etapas, incluso con aportes del gobierno de Estados Unidos de la época, y llegó a abarcar a cerca de 400 familias en sitios de 10 x 15 metros. Como una continuación de aquel espacio poblacional, al norte será emplazada la población Santa Lucía tras la erradicación del campamento José Soler en el año 1985. Estas dos poblaciones serán equipadas con el sistema

de casetas y sitios, pagados en pequeñas sumas en el marco de la política social de vivienda de esos años (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015).

Tras el terremoto de 1985, muchos habitantes de la ciudad quedaron damnificados tras la pérdida total de sus hogares. Aquella situación fue totalmente devastadora para los pobladores del sector céntrico de la ciudad de Curicó, ubicados en las cercanías de calle Camilo Henríquez, por calle Membrillar. La solución definitiva no se consiguió durante el régimen militar y las personas tuvieron que esperar hasta el año 1992 para que el SERVIU las trasladara al barrio de Aguas Negras, a un terreno de 1,7 hectáreas que por aquel entonces era un bosque de pinos a las orillas del río Guaiquillo. La población fue llamada villa El Bosque y luego villa Tres de Marzo (por la fecha del terremoto), hasta quedar definitivamente como villa Unión Comunal, tomando el nombre de la cooperativa que los vecinos habían creado. Para ello debieron cancelar \$50.000 por el sitio y solo en el año 2001 recibieron, sin deuda, sus casas de 29,5 m².

Finalmente, la población Santos Martínez fue construida a partir del año 1996 tras la compra de los terrenos del fundo de don José Santos Martínez Cornejo (1929-1933), quien legó su casa patronal al Hogar de Cristo de la ciudad, ubicado en calle Trapiche. Aquella población dio solución habitacional en tres etapas: la primera fase correspondió a 150 viviendas; la segunda, a edificios de departamentos con 162 viviendas; y la tercera, a 200 viviendas. La mala construcción de los departamentos o blocks impulsó una lucha de más de diez años por mejoras habitacionales. Finalmente, las personas obtuvieron casas

definitivas de piso y medio en otro emplazamiento más al norte en la misma población (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2016).

Percepciones de los pobladores sobre los procesos de organización del barrio

A continuación, organizadas a través de nodos estructurales proporcionados por la codificación abierta, se muestran las denotaciones discursivas sobre los procesos de organización o agencia a nivel de barrio (Canales, 2006). Gracias a esto es posible observar cómo operaron los intereses políticos en la aparición, desaparición e inexistencia de la agencia de estos pobladores, la que se discute sobre la base de la teoría de estructura de oportunidades y que apelará a elementos relativos al Estado, al mercado o provenientes de la sociedad civil (Filgueira & Katzman, 1998).

Barrio Sur Poniente I

Debido a su antigüedad, este sector muestra una uniformidad articulada a partir de los procesos de organización social y comunitaria orquestados en este territorio. En términos generales, sus habitantes narran que vivieron todo el proceso de institucionalización de las orga-

nizaciones comunitarias, ya que antes del primer proyecto de ley sobre la materia, en el año 1964 e impulsado por el Partido Demócrata Cristiano, ya estaban organizados como parte del Movimiento de los Sin Casa o Movimiento de Pobladores (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015).

a) Organización sociocomunitaria en el barrio

A nivel de organización social o comunitaria, en los años 50 y 60 ya existían organizaciones de pobladores bien constituidas en la población Dragones, que frecuentemente recordaban a sus primeros dirigentes, Daniel Guerrero y Eduardo Ureta, quienes tras la promulgación de la primera Ley de Juntas de Vecinos de 1968 pasaron a institucionalizarse como tal. Aquella organización social funcionaba por cuadrillas, las que dieron paso a la autoconstrucción sistemática de los hogares de cada uno de los vecinos de la población a lo largo de la calle Obispo Chávez y la línea férrea. Además, eran los encargados del buen funcionamiento de la única llave de agua potable ubicada en lo que hoy es calle Lautaro, contigua a la línea férrea. En el caso de los adultos mayores, se estableció que los más jóvenes debían asistirlos para acceder al agua potable, ya sea desde esa única llave o traída en tarros desde el río Guaiquillo.

“Bueno, en este sector se dio que siempre existió alguna organización como vecinos. Por ejemplo, me recuerdo que mi papá nombraba siempre a don Daniel Guerrero y Eduardo Ureta, los cuales activaron las actividades del barrio desde fines de los 50 hasta el 68, cuando se pasó a junta de vecinos, al parecer por un tema legal y para poder acceder a los beneficios que ofrecía el Estado. Ellos, incluso, administraban el acceso al agua, lo cual se hacía por un pilón, el único que había, y a veces se generaban problemas menores por la gran cantidad de personas que necesitaban agua para sus casas”

(Pedro, 71 años, población Dragones).

La población Los Aromos también poseía organización social o comunitaria anterior a la promulgación de la Ley de Juntas de Vecinos de 1968. Los pobladores recuerdan que desde el campamento La Cantera destacaron por medio del Movimiento de los Sin Casa los dirigentes René Cisternas y Juan Véliz. Tras la promulgación de la Ley de Juntas de Vecinos se logró la ins-

titucionalización de estas organizaciones de pobladores, ahora como vecinos. Sin embargo, entregados los sitios en 1967, fue el Movimiento de Pobladores el que dispuso de las faenas. Incluso, organizó trabajo comunitario para la construcción del alcantarillado, el policlínico y la escuela, en el cual también participaron los vecinos de la población Dragones.

“Lo que decía el compadre Pedro es verdad, pero antes ya habían otros caballeros que estuvieron organizando a los vecinos, como don René Cisternas y el Juan Véliz. Ellos fueron los que organizaron el trabajo en cuadrillas y por ellos se realizaron la construcción de las primeras casitas de la población... acuérdesse que hasta el alcantarillado se hizo por los mismos vecinos. Más tarde se juntaron cosas para construir y entre los vecinos se construyó lo que ahora es el poli y las primeras estructuras de la escuela. (...) Yo creo que antes se creía menos en las autoridades y por eso los vecinos se organizaron y solucionaban los problemas por sus propias manos, lo cual resultó” (Juana, 75 años, población Los Aromos).

Por su parte, la población Aguas Negras nació institucionalizada tras la promulgación de la Ley de Juntas de Vecinos de 1968, por lo que aquella estructura administrativa se constituyó tras la elección de los dirigentes, Sergio Carvajal como presidente y Gustavo Ramírez como secretario. Esta última organización comunitaria era más débil, situación que será revertida tras la llegada de los religiosos católicos al sector.

b) Organización religiosa en el barrio

Un factor relevante en la construcción del barrio de Aguas Negras en su primera etapa fue la fuerte influencia de la Iglesia Católica. Esto se explica porque ya en 1969

se dispuso de un terreno para la construcción de una parroquia (hoy frente a la Plaza Aguas Negras). Allí se emplazaron dos mediaguas de 3 x 6 metros cada una, destinadas a las organizaciones comunitarias y la realización de talleres. Si bien ese trabajo fue de bajo perfil en un principio, cerca de 1973 llegaron los padres holandeses, quienes apadrinaron el sector y reforzaron la identidad católica. La parroquia tomará el nombre de Cristo Resucitado y seguirá la doctrina de la teología de la liberación. Además, en aquellas dependencias funcionará de manera activa la Vicaría de la Solidaridad, que dio alimento a los niños del sector y refugio a los críticos del régimen militar.

“Antes se daba mucho el tema de que todos éramos católicos. Algunos caminábamos hasta la parroquia Jesús Obrero, la cual quedaba cerca de los campamentos desde los cuales nos trasladamos. Pero más tarde alguno de los vecinos tuvo la idea de levantar una parroquia... creo que solo fueron dos mediaguas pegadas, pero sirvió. La cosa tomó vuelo ya en dictadura, cuando llegaron los padrecitos holandeses, los cuales al igual que la parroquia Jesús Obrero eran más cercanos a la gente de barrio por la teoría de la liberación. Me acuerdo que ahí se empezó a hacer una parroquia más bonita y se le puso el nombre de Cristo Resucitado... lo cual era como un refugio, porque ahí se trabajaba por medio de la Vicaría de la Solidaridad. Eso fue muy bueno para los vecinos, porque nos sentimos cobijados... pero después se trajo a los evangélicos y la gente se dispersó” **(Pedro, 71 años, población Dragones).**

Reconocen, además, que no fue hasta la dictadura que comenzó una política de expansión de la Iglesia Evangélica en el sector. Hoy aquella presencia es sustancialmente predominante, con siete iglesias en esta zona específica del barrio, las que adscriben a las doctrinas presbiteriana y adventista.

c) Organización económica-cultural del barrio

Según la percepción de los pobladores, es imposible diferenciar lo cultural de lo económico, ya que un rasgo característico del barrio es la feria de las pulgas. Esta comenzó como una necesidad económica de sus pobladores, quienes se ubicaron en primera instancia en calle Circunvalación, cercana a los límites de la ciudad de aquel entonces. Dicha iniciativa será fomentada por las juntas de vecinos a partir del año 1969; hoy esta feria se trasladó a las canchas de la población Prosperidad.

“La feria de las pulgas de Aguas Negras, desde su fundación no solo es un espacio para el comercio de cachivaches y que nos ha sacado de muchos apuros, sino que para nosotros es parte de nuestra cultura de barrio, en la cual siempre se ven los personajes más típicos de la zona y también han surgido otros. En este espacio se ha desarrollado la idea mutua de desarrollo con los vecinos... regularmente nos ayudamos a armar los puestos, nos organizamos en la limpieza, y hasta han salido ideas para mejorar el barrio, como las famosas pintadas y limpieza general de malezas. Creo que incluso en esta instancia han surgido las ideas del Club Deportivo, se hacía la Fiesta de la Primavera y con la ayuda de los comerciantes nos preparamos para la Procesión del Carmen con los carros” **(Juana, 75 años, población Los Aromos).**

En lo netamente cultural, siempre se tendió a fortalecer la comunidad del barrio a través de actividades deportivas, por lo cual se trabajó en la fundación del Club Deportivo Aguas Negras en 1968 y el Club Deportivo Huracán en 1967. En aquel espacio se hacían talleres de arte, ciclismo y tejido. Además, se festejaba la navidad, la Fiesta de la Primavera y la Procesión de la Virgen del Carmen, las que funcionaban como espacios de unión entre los pobladores.

Barrio Sur Poniente II

Construido en la segunda etapa del gran barrio de Aguas Negras, planteó un desarrollo que abarcó procesos que fueron desde el periodo de la Unidad Popular hasta la actualidad. Debido a ello, los procesos de organización dentro de las poblaciones de este barrio adquirieron formas mucho más diversas que en el

espacio territorial anteriormente analizado (Filgueira & Katzman, 1998; Filgueira, 2001).

a) Organización sociocomunitaria en el barrio

A diferencia de las poblaciones anteriormente señaladas, todas las nuevas poblaciones del barrio Sur Poniente se constituyeron a partir del año 1971 y esto ocurrió gracias a una respuesta institucional que buscaba dar acceso a mejoras habitacionales. En tal sentido, la población Nueva Galvarino se mantuvo rebelde a un proceso de organización más institucionalizado y no fue hasta el año 1992 que conformó la junta de vecinos con personalidad jurídica bajo el amparo de la Ley de Juntas de Vecinos del año 1989. Su primer presidente fue José Suazo y le siguió Mario Cruz.

“Como le habíamos comentado, algunos de nosotros somos hijos de los vecinos de la Dragones y Los Aromos, por lo cual las ideas de organización comunitaria tenían como referente a ellos. Como vecinos de la Galvarino éramos reticentes a organizarnos en las llamadas juntas de vecinos, porque en el fondo no se ganaba nada como población, sino que creían que solo a algunos se les beneficiaba, y así fue en otras poblaciones de acá cerca en dictadura. Creo que en el 92 recién armamos una junta de vecinos, pero mantenemos la idea de los pobladores, es decir, de solucionar los problemas bajo nuestros términos, y ha funcionado”
(Fernando, 65 años, población Nueva Galvarino).

La mayoría de las poblaciones del sector no cuentan con un relato sobre sus formas de organización y algunas, presionadas por el régimen militar, experimentaron una sistemática división en una gran cantidad de juntas de vecinos, que fueron

definidas solo en función del número de habitantes, como pasó con la población Prosperidad. La población Santa Lucía, en tanto, mantiene una sola junta de vecinos desde su fundación.

“Mire... una cosa importante sobre eso es que Fernando tiene razón. Yo soy de la población Santa Lucía y siempre quisimos mantenernos juntos por un tema de arraigo a la procedencia que tenemos (venían de un campamento). Entonces, si se fija en las poblaciones que nos rodean, como la Santos Martínez y la Santa Lucía, cayeron en el juego y los separaron en varias juntas de vecinos para una misma población, con lo cual los beneficios otorgados por la municipalidad se reparten y no se entregaban a la totalidad de la población (se escuchan voces de fondo que exponen que eso es correcto). Las poblaciones que nos aferramos a una sola junta de vecinos, creo que hemos logrado mayores beneficios, nos ha costado más, pero se han aplicado a todos los vecinos. Eso fue como una pillería... incluso, esto es tras la vuelta a la democracia” (Andrea, 58 años, población Santa Lucía).

Casos excepcionales de organización sociocomunitaria son la villa Oriente y la población Santos Martínez. La primera conformó su primera junta de vecinos el año 1992, bajo la dirección de Manuel Araya. Por su parte, la población Santos Martínez se dividió en tres juntas de vecinos, una por cada etapa de construcción. De acuerdo a lo anteriormente señalado y debido a las deficientes condiciones de construcción de los departamentos, la junta de vecinos La Pradera debió enfrentar un conflicto judicial entre el año 1997 y

el año 2008, cuando el MINVU estableció la construcción de sus nuevos hogares.

b) Organización religiosa en el barrio

La mayoría de las poblaciones de la etapa más moderna del barrio de Aguas Negras se identifican fuertemente con la Iglesia Evangélica. Hay desafección a la Iglesia Católica y solo una de sus iglesias permanece en Aguas Negras (primera etapa), mientras que en el mismo sector existen cerca de 25 evangélicas o protestantes.

“Los de la Galvarino siempre fuimos más laicos, como se dice. Sí hay mucha gente creyente que siempre ha sido cercana a la Jesús Resucitado, que es católica, además, porque ahí estaba la Vicaría de la Solidaridad y nos parecía interesante apoyarnos por este medio en esos difíciles momentos. Ahora, si te fijas en las poblaciones del barrio Sur Poniente II, está lleno de pequeñas iglesias evangélicas, las cuales aparecieron con mayor fuerza tras el 73, de las cuales deben haber más de 20 o más” (Fernando, 65 años, población Nueva Galvarino).

Por su parte, la población Nueva Galvarino es prominentemente laica y manifiesta un gran respeto a la capilla Cristo Resucitado de la Iglesia Católica, principalmente por su trabajo con la Vicaría de la Solidaridad y la teología de la liberación.

c) Organización económica-cultural del barrio

No existen mayores organizaciones de tipo cultural que destaquen en esta parte del barrio. Nunca se pudieron desarrollar ni siquiera clubes deportivos, pues no existe interés por parte de sus habitantes en este tipo de instancias. Toda actividad

cultural surge como iniciativa de la municipalidad u organizaciones del Estado, no de las ideas de sus pobladores, sin embargo, eso no les molesta. De todas maneras,

destaca el Club del Adulto Mayor, que fue fundado en 1993 en la villa Oriente y que continúa su trabajo netamente cultural a través de la dirección de Mireya Calquín.

Mapa 1. Divisiones administrativas del barrio de Aguas Negras



Arriba, a la izquierda, las unidades vecinales; arriba, a la derecha, las poblaciones; y abajo, las juntas de vecinos. Elaboración propia por medio de Google Maps, 2016.

“Mire... yo hablo a tono personal y el de mis amigas. Estábamos escuchando a Fernando y acá en la población jamás les interesó el tema cultural. A algunos sí nos parece algo bueno, pero ni nosotras ni el resto se movió para hacer algo, lo cual no me parece ni bien ni mal... sino que hace que no exista nada. A pesar de ello, yo destacaría que la municipalidad ayudó a la señora Mireya y desde el 93 existe un Club del Adulto Mayor, con el cual regularmente recibimos ayuditas y armamos actividades. A caballo regalado no se les miran los dientes, como dice el dicho (risas)” (Johana, 68 años, población Prosperidad).

Como organización de tipo económica, cabe destacar la feria de las pulgas, que ha funcionado de manera ininterrumpida desde el año 1995, tras su traslado desde la población Aguas Negras (primera etapa). Esta abarca alrededor de tres manzanas y sus usuarios ocupan espacios demarcados, por los cuales deben pagar \$300 para su posterior limpieza.

Alcances administrativos de la política pública de vivienda y leyes sobre organizaciones sociales aplicadas al territorio del barrio de Aguas Negras desde la percepción de sus pobladores

Es necesario señalar que si bien se pueden evidenciar los efectos de la política pública de vivienda a través del proceso de construcción de las poblaciones, en este análisis hay que incluir los elementos que tienen que ver con los procesos de organización dentro del barrio, incluyendo a las juntas de vecinos, clubes deportivos, clubes de adulto mayor, etc. Además, hay que considerar los elementos administrativos que configuran al barrio.

En términos administrativos, el barrio Sur Poniente I y el Sur Poniente II, que han sido previamente analizados, corresponden a una distinción netamente operativa

que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (y principalmente el programa Quiero Mi Barrio) utiliza para el ordenamiento urbano, pero esta no tiene ninguna significación práctica para los pobladores, quienes sienten tener una identidad en tanto barrio Sur Poniente y barrio Aguas Negras (Mora, 2002).

Asimismo, otras disposiciones técnico-administrativas, como el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de Curicó del año 1991, dividen al barrio Aguas Negras en cuatro unidades vecinales, correspondientes a la 15) Aromos-Maule; 16) Dragones-Aguas Negras; 29) Guaiquillo; y 31) Prosperidad (programa Quiero Mi Barrio Curicó, 2015). Esta división administrativa del territorio ocupado por la población Aguas Negras, utilizada por la Municipalidad de Curicó a través de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), se sustenta teóricamente en las llamadas “*neighborhood unit*” (unidades de barrio) planteadas por el inglés Clarence Perry, las cuales se identifican con “funciones sociales”. Las unidades vecinales se articulan en espacios territoriales, como barrios, que deben cumplir con las necesidades básicas de equipamiento para la población, entre las que se cuentan escuelas elementales, parques, tiendas, centros de salud, etc. (Sica, 1981).

“La población Dragones es un caso muy raro en esta lógica administrativa. Como se señala en los documentos de SECPLAN [Secretaría Comunal de Planificación] y la municipalidad, la población Dragones es muy larga, ya que los vecinos nos fuimos instalando a lo largo de la línea férrea a medida que nos trasladamos de los campamentos. Hasta ahí operamos a nivel de organización como población, y como pobladores como unidad, pero después apareció el tema de las unidades vecinales y dividieron arbitrariamente a la población en tres unidades distintas. Ello nos forzó, también con la ayuda de la Ley de Juntas de Vecinos, a dividirnos en tres juntas de vecinos. Un ejemplo de los efectos se puede observar en los...

...presupuestos para la mejora de parques, en el cual participamos las tres juntas de vecinos de la población y se lo adjudicaron dos, con lo cual una quedó en estado deplorable” (Pedro, 71 años, población Dragones).

La población Dragones, separada en tres unidades vecinales, es un buen ejemplo de una desventaja operativa para cualquier mejora de la población en su conjunto. Además, los pobladores narran que al comienzo se estipulaba o funcionaba una junta de vecinos por población, pero que a partir de la institucionalización del año 1968, por medio de la Ley de Orga-

nizaciones Comunitarias y Juntas de Vecinos, se empezó a reducir el número de habitantes por junta de vecinos. En plena dictadura, la población Dragones se articuló en tres juntas de vecinos: Norte, Centro y Sur; y la población Prosperidad fue dividida en cinco: Prosperidad Graciela Letelier, Prosperidad, Prosperidad USA, Prosperidad Centro y Sur.

“Me tinca que esto no es algo al azar... (...) La organización dentro del barrio era evidente y eso fue peligroso para todos los gobiernos, desde Eduardo Frei Montalva, incluso con Allende... imagínate con los militares. (...) Recuerdo que tras el golpe, lo primero que hicieron los milicos fue colocar punto fijo en todas las poblaciones y la Aguas Negras no era la excepción, ya que nos ubicamos detrás de donde ellos tenían el cuartel (...) Y créeme... eso funcionó... es ridículo que existan tantas divisiones (...) con eso de unidades vecinales, del tema del Quiero Mi Barrio y lo remataron con las juntas de vecinos (...) Ahora nos dividieron en varias juntas de vecinos y es ridículo que mi vecina de campamento reciba ayuda y yo no... se transformó todo en competencia y caímos en el juego. No fuimos nosotros, pero parece que la división nos gustó”

(Juan Pablo, población Dragones, 69 años).

CONCLUSIONES

En términos generales, comprender los procesos de transformación socioterritoriales derivados de la aplicación de la política pública de vivienda en el sector de Aguas Negras de la ciudad de Curicó entre el año 1950 y la actualidad permite, a través de la teoría fundamentada como parte de la metodología cualitativa, el abordaje de tres niveles teóricos: los procesos sociohistóricos de configuración de discursos relacionados con la construcción de las poblaciones a través de las políticas de vivienda (línea de análisis que va de lo material a lo dialéctico); las percepciones de los pobladores sobre

la construcción de barrio a través de sus organizaciones (línea de análisis de agencia); y, finalmente, la operacionalización de las disposiciones administrativas de la política pública sobre el territorio del barrio (línea geopolítica).

De acuerdo a lo anteriormente señalado, hay suficientes antecedentes para entender que en el proceso sociohistórico de conformación de las once poblaciones del barrio de Aguas Negras de Curicó, cada una de ellas está ampliamente marcada por las políticas de vivienda implementadas en los distintos gobiernos desde el año 1950 (Bravo, 1959; Campero, 1987; Castillo, 2014). Así, se pueden advertir tres

etapas de política pública de vivienda en el barrio: pre golpe militar con los gobiernos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y la Unidad Popular de Salvador Allende (1970-1973); políticas de vivienda subsidiarias del gobierno militar (1973-1990); y, finalmente, una continuación de la subsidiaridad tras el regreso a la democracia (1990-2016) (Cortés, 2013; Castillo, 2014).

Respecto a la organización de barrio, existen a lo menos tres procesos o etapas bien definidas. La primera de ellas implica un amplio despliegue de organizaciones comunitarias en el periodo pre Ley de 1968 a través del Movimiento de Pobladores (1950-1968); la segunda hace referencia

a un proceso de receso e institucionalización de los movimientos populares (1968-1973); y la tercera se manifiesta tras el golpe de Estado con un extensivo decaimiento de todo tipo de organización social y la expansión de procesos de competencia que actuaron de manera paralela a su asimilación al mercado a través de las juntas de vecinos que se conformaron e institucionalizaron en el barrio (desde el año 1973 a la actualidad) (Tironi, 1987; Castillo, 2014; Tapia, 2013). En términos operativos, esta última estructura posibilitará una configuración de políticas de tipo asistencialista que limita las potencialidades de agencia (Fundación Superación de la Pobreza, 2017).

“Nuestra organización en el barrio bajo la figura de los pobladores nos llevó a muchos logros. Levantamos una población que literalmente se levantó con nuestras manos y así esperábamos llevar las mejoras a todos los habitantes de esta zona desfavorecida y olvidada. Así nunca esperamos nada de la municipalidad y el Estado. Los vecinos que aceptaron la organización y la ayuda asistencialista la verdad es que poco y nada avanzaron. Incluso lo podemos discutir, ya que hemos detallado los logros de la población Los Aromos y creo que ninguna otra lo logró, refiriéndonos a servicios”

(Andrés, 72 años, población Los Aromos).

“Yo creo que incluso lo que dice Andrés no es discutible al ver el panorama que nos han relatado. Creo que en las poblaciones que se construyeron después del 71 nos aferramos a que el Estado nos podía ayudar, pero a final de cuentas no avanzamos nada. Ustedes, por su propio esfuerzo, lograron levantar los servicios, como la escuela y el policlínico, de los cuales no existen más en todo el barrio, en ninguna población. Además, las juntas de vecinos de atrás ya ni se juntan, y ustedes, a pesar de los años, siguen igual de unidos, con un mismo horizonte”

(Antonieta, 63 años, población Prosperidad).

Los procesos administrativos aplicados al territorio del barrio de Aguas Negras dispusieron normativas legales y administrativas que generaron una eventual disolución de las organizaciones comunitarias. Este proceso se realizó por medio de políticas administrativas que fueron

dividiendo, sistemáticamente, el barrio en unidades vecinales, para luego aplicar divisiones de juntas de vecinos, las que potencian la reproducción del sistema económico imperante en el territorio (Espinoza, 1988; Tapia, 2013).

“Los que llegamos a la Prosperidad venimos todos del mismo campamento. Me recuerdo que al inicio había una junta de vecinos, pero de la nada, no sé qué pasó, pero había cinco. Al parecer se hizo por un tema de que cada junta de vecinos debía ser para un número limitado de habitantes y la población es muy grande. Un resultado de ello es que esto apuntó a la competencia entre los vecinos de la población según a la junta de vecinos que nos correspondía pertenecer. Y ahí yo creo que empieza lo feo... ya que las divisiones por junta de vecinos se pueden dar que en una calle te arreglen la luminaria al frente y a la mía no. Con eso nos ganaron en el sentido de competir entre nosotros por la plata para los arreglos, es decir, lo económico, el sistema se traspasó a las cosas cotidianas como el barrio. Eso creo que está mal, es feo, pero es y sigue así”

(Antonieta, 63 años, población Prosperidad).

Así, en una primera etapa se impuso la determinación administrativa de la unidad vecinal, replicando una teoría británica de la primera etapa del siglo ~~xx~~^{xx} e ideada por Clarence Perry. Dicha teoría propone que aquellos espacios urbanos (que pueden consistir en un barrio) son delimitaciones suburbanas autosostenibles y con acceso a bienes públicos con características mínimas, tales como establecimientos educacionales, centros de salud, parques, comercio, etc. (Sica, 1981).

Resulta evidente, desde la mirada de los pobladores, que al menos dos unidades vecinales, Prosperidad y Guaiquillo, no cumplen con aquellos requisitos míni-

mos. Por su parte, las unidades vecinales 15 y 16 poseen servicios mínimos, pero no un mantenimiento adecuado de sus instalaciones. Así, las unidades vecinales, en tanto unidades administrativas suburbanas, resultan inoperantes para los pobladores, quienes mantienen la impresión de que aquella división favorece a los gobiernos locales en tanto impide establecer políticas públicas que mejoren la condición del barrio en su conjunto, abaratando el costo en obras públicas para el Estado (Sullivan, 2010). En relación a esto, los vecinos creen que el barrio de Aguas Negras debe constituirse como una unidad vecinal que agrupe las cuatro divisiones.

“Desde el 90 creo que comenzó el tema de los presupuestos participativos y las políticas de concurso para mejoras. Bueno, en la Prosperidad, al dividirla en varias juntas de vecinos, se dio que algunas ganaban los concursos y el resto se chupaba el dedo, entonces, si antes se mejoraba la población completa, ahora era un sector, como va a pasar ahora con los parques. En este sentido, y como dije, competimos con nuestros vecinos, los cuales tienen la misma historia en común con nosotros, y la municipalidad se ahorra dinero ayudando solo a algunas juntas de vecinos y no a la población completa. Así fue con la luminaria, con la pavimentación, etc.”

(Antonieta, 63 años, población Prosperidad).

Al mismo tiempo, las leyes relacionadas con las organizaciones comunitarias y juntas de vecinos también han afectado la capacidad de agencia del territorio (Nun, 2001; Rabi & Aguirre, 2001; Lezama, 2002; Larrañaga, 2010; Iglesias, 2011; Salazar, 2012). Los pobladores creen que la Ley de Juntas de Vecinos de 1968 institucionalizó a estas organizaciones para mantenerlas bajo control en el gobierno de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, y que, tras el golpe de Estado, aquella condición se agudizó, pues debido a la invocación del receso del derecho de reunión, las juntas de vecinos se volvieron inoperantes en dictadura. Solo a mediados de los años 80 se volvió a fomentar la organización a través de juntas de vecinos, pero esta vez el régimen optó por separar a las poblaciones en la mayor cantidad posible de juntas de vecinos. Así, la población Dragones, un territorio con una historia común, fue separada en tres unidades vecinales y, a la vez, en tres juntas de vecinos; la población Prosperidad fue dividida en cinco y la población Santos Martínez en tres juntas de vecinos.

Este trabajo tuvo como objetivo dar cuenta de un proceso de transformación socio-territorial que apunta, desde la política pública de vivienda, a dividir a los pobladores para gobernarlos desde el Estado (Boisier, 1999; Sabatini & Salcedo, 2007). Este imperativo ha deteriorado las redes y la capacidad de agencia de los territorios a través de un asistencialismo que apunta a una “justicia social” inmediata que, sin embargo y de acuerdo a lo que se pudo observar en esta investigación, no soluciona los problemas profundos de los barrios (Sabatini, Massey, Lefebvre, & Peninsula, 2014). Los vecinos, a lo largo de las sesiones de conversación que se realizaron en

el contexto de este estudio, propusieron soluciones bastante sencillas, relacionadas con la unificación de las divisiones administrativas del territorio del barrio, que debe ser validada a través de una consulta ciudadana. Aquello facilitaría la comunicación con los vecinos y permitiría mitigar la desigualdad que produce la obtención de fondos concursables en distintas zonas del territorio.

La primera propuesta apunta a unificar bajo la idea de barrio a todo el sector de Aguas Negras que no se identifica con la denominación de barrio Sur-Poniente I y II que utiliza el programa Quiero Mi Barrio. La segunda busca generar una consulta ciudadana relativa a la conformación de las unidades vecinales, de manera que poblaciones como la Dragones no queden divididas, pues cuentan con una misma historia en común. La última pretende redefinir las juntas de vecinos para que calcen con las lógicas de cada una de las poblaciones. Estas consideraciones parecen justas en la medida en que los relatos que se pudo recoger a través de este trabajo establecen que el sector Aguas Negras tiene una historia en común, la que podría recuperarse con una política de división administrativa más sencilla que respete la identidad propia de los vecinos.

BIBLIOGRAFÍA

- **Becker, H. (1974).** Photography and sociology. Studies in the Anthropology of Visual Communication, 47-53.
- **Bengoa, J. (1990).** Haciendas y campesinos: historia social de la agricultura chilena, Tomo 1. Santiago de Chile, El Sur.
- **Berger, P & Luckmann, T. (1994).** La construcción social de la realidad. Buenos Aires, Amorrortu.
- **Boisier, S. (1999).** Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. Santiago, CEPAL.
- **Bravo, L. (1959).** Chile, el problema de la vivienda a través de su legislación. 1906-1959. Santiago, Cámara Chilena de la Construcción.
- **Campero, G. (1987).** Entre la sobrevivencia y la acción política: las organizaciones de pobladores en Santiago. Santiago, ILET.
- **Canales, M. (2006).** Metodología de la Investigación Social. Santiago, LOM.
- **Castillo, M. (2014).** Competencias de los pobladores: potencial de innovación para la política habitacional chilena. Revista INVI, 1.
- **Cortés, A. (2013).** Pobladores y ciencias sociales en Chile, hacia un balance teórico. Rio de Janeiro, IESP-UERJ.
- **Espinoza, V. (1988).** Para una historia de los pobres de la ciudad. Santiago de Chile, Sur.
- **Filgueira, C. & Katzman, R. (1998).** Una mirada crítica al assests-vulnerability approach. Orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones. Santiago, CEPAL.
- **Flores, F., Muñoz, A. & Rivas, V. (2011).** Retratos de la vida cotidiana post terremoto: desde una perspectiva generacional en la localidad de Villa Prat 2010. Curicó, tesis presentada para obtener el título de trabajador social de la Universidad Católica del Maule (inédita).
- **Fundación Superación de la Pobreza (2012).** Voces de la pobreza. Santiago de Chile, FSP.
- **Fundación Superación de la Pobreza (2014).** Voces de la pobreza: significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile. Santiago, FSP.
- **Fundación Superación de la Pobreza (2017).** Umbrales sociales para Chile: desafíos para la política social. Santiago, FSP.
- **Guba, E. & Lincoln, Y. (1994).** Paradigmas en pugna en la investigación cualitativa. Londres, Sage.
- **Iglesias, M. (2011).** Rompiendo el cerco: movimiento de pobladores contra la dictadura. Santiago, Ediciones Radio Universidad de Chile.
- **Instituto Nacional de Estadísticas (2016).** Indicadores del polígono sur-poniente de la ciudad de Curicó. Inédito, INE Maule.
- **Larrañaga, O. (2010).** Historia de la política de la pobreza en Chile. Santiago de Chile, PNUD.
- **Lezama, J. (2002).** Teoría social, espacio y ciudad. México D.F., Colegio de México.
- **Mora, M. (2002).** La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici. Athenea Digital, 12-18.
- **Moscovici, S. (1985).** Psicología social I. Pensamiento y vida social. Barcelona, Paidós.

- **Nun, J. (2001).** Marginalidad y exclusión social. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- **Programa Quiero Mi Barrio Curicó (2015).** La historia de los barrios del sector sur-poniente de Curicó. Curicó, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- **Programa Quiero Mi Barrio Curicó (2016).** Juntos por el progreso de nuestro barrio. Curicó, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- **Rabi, S., & Aguirre, B. (2001).** Trayectoria institucional de la CORVI. In R. Moyano, Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la Vivienda en la arquitectura habitacional chilena 1953-1976 (pp. 151-200). Santiago, Ediciones Universidad Central.
- **Rose, G. (2001).** Visual methodologies. Londres, Sage.
- **Sabatini, F. & Salcedo, R. (2007).** Gated communities and the poor in Santiago, Chile, Functional and symbolic integration in a context of aggressive capitalist colonization of lower class areas. Housing Policy Debate, 577-579.
- **Sabatini, F., Massey, D., Lefebvre, H. & Peninsula, E. (2014).** La segregación de los pobres en las ciudades: un tema crítico para Chile. Meta, 2-3.
- **Salazar, G. (2012).** Movimientos populares en Chile. Santiago de Chile, Uqbar Editores.
- **Sica, P. (1981).** Historia del urbanismo del siglo XX. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- **Sullivan, O. (2010).** El imperativo del bienestar: creando organizaciones más efectivas. México, Siglo XXI.
- **Tapia, V. (2013).** El concepto de barrio y el problema de su delimitación: aportes de una aproximación cualitativa y etnográfica. Bifurcaciones, 3-4.
- **Tironi, E. (1987).** Pobladores e integración social. Propositiones, 64-84.
- **Touraine, A. (1987).** La centralidad de los marginales. Propositiones, 214-224.
- **Valdés, T. (1982).** Poblaciones y pobladores: notas para una discusión conceptual. Santiago, FLACSO.

MODOS DE INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN SOCIAL EN LOS TERRITORIOS AGRARIOS GLOBALIZADOS: IMPACTOS EN LOS TRABAJADORES Y HABITANTES DEL VALLE VITIVINÍCOLA DE COLCHAGUA

Dra. Daniella Gac Jiménez¹,

CEDER - Universidad de Los Lagos – Núcleo Milenio MOVYT



RESUMEN

El presente texto analiza el nuevo escenario socioespacial de los territorios agroindustriales vitivinícolas del valle de Colchagua. Lo anterior se efectúa desde el enfoque de la exclusión social a fin de permitir una redefinición de lo que pudiésemos denominar la “nueva cuestión social de los territorios agrarios globalizados”.

Por lo tanto, la problematización central de este trabajo apunta a esclarecer las transformaciones de estos territorios a partir de las nuevas condiciones de habitabilidad y movilidad de sus habitantes. Es, por lo tanto, a partir de una discusión teórica y contextual desde la perspectiva de la exclusión social y su relación con el giro de la movilidad espacial, que se presentan dos etnografías de sombreado, las cuales dan cuenta de las transformaciones en el acceso y la relación de continuidad y distancia entre el espacio productivo–rural y reproductivo–urbano.

Palabras clave: exclusión social, territorios agrarios, globalización y movilidad espacial.

¹ Socióloga, Universidad de Artes y Ciencias Sociales (ARCIS), magíster en Desarrollo Urbano (PUC – Chile) y doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Chile); investigadora CEDER – ULagos y Núcleo Milenio MOVYT. El presente artículo se enmarca en el trabajo desarrollado para la tesis doctoral “Modos de inclusión/exclusión social en los territorios globalizados: los impactos sociales de la reconversión productiva vitivinícola en el valle de Colchagua, Chile”, Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2017. Profesor guía: Manuel Canales.

INTRODUCCIÓN

En los territorios agrarios globalizados se ha constatado un nuevo escenario del habitar caracterizado por la confluencia de lo rural y lo urbano (PNUD, 2008; Canales & Canales, 2012). Dicho escenario, que se consolida en la década de los 90, requiere de una revisión, específicamente respecto de las aproximaciones con las que se han abordado los fenómenos sociales que se producen y reproducen en su interior. En este contexto, la discusión que se revisita es la de la exclusión social como parte constitutiva de los diferentes modos con los que se ha pensado en general lo rural y lo agrario, al menos en sus formas conocidas desde los años 50. Esta problemática es correlativa a la historia misma del campo y a sus refundaciones continuas, razón por la que, al observar los territorios agrarios actuales, es relevante tener presente esta diacronía.

Dentro de la sociología agraria y rural latinoamericana es posible identificar diferentes enfoques para abordar la exclusión social de los sujetos agrarios subordinados (Bengoa, 1987; Falabella, 1990; Canales, 2007; PNUD, 2008). Una primera aproximación es la propuesta de la “marginalidad social” respecto de los procesos de modernización económica, cultural y hasta política que atravesaban las sociedades latinoamericanas hacia fines de los años 50. Veinte años más tarde, el concepto de marginalidad es reutilizado por la tradición desarrollista modernizante, sobre todo desde su formulación funcionalista, a través de la sociología de Gino Germani (1973).

En la década de los 80, la academia identifica nuevas formas interpretativas para abordar la exclusión social en los territorios agrarios, siendo centrales los aportes realizados por el grupo de investigaciones agrarias (GIA), que puso sobre la mesa la nueva realidad que emerge en los espacios rurales en relación con el surgimiento de nuevos tipos de asentamientos, a los que denomina “los nuevos villorrios rurales”.

Más tarde, hacia finales de la década de los 90 proliferan los estudios sobre los temporeros y las temporeras, algunos de los cuales ya revelaban lo “nuevo” en la cuestión de la integración social en los territorios agrarios (Kay, 1998), a la vez que problematizaban en torno a los territorios rurales y agrarios. Sin embargo, es a partir del Informe de Desarrollo Humano del año 2008 del PNUD, seguido por estudios de Canales y Canales (2012; 2013; 2016) y Kay (1995; 2007), que se comienza a visibilizar simultáneamente un nuevo orden inclusivo y excluyente en los campos chilenos. Es a partir de esta evidencia y nueva realidad que cobra aún más sentido la pregunta por la inclusión social.

Abordar la temática de la exclusión social en los territorios agrarios latinoamericanos requiere identificar nuevas estrategias de aproximación a estas problemáticas, las que ya han sido bosquejadas por los estudios en los territorios tanto urbanos (Di Méo, 1998; Sassen, 2003b; 2015) como rurales y agrarios (Kay, 1995, 2007; Gras, 2013a), pero también por estudios

sociológicos sin raigambre territorial (Castel, 1997a).

Además de las expresiones de exclusión señaladas, este trabajo pretende incorporar en la discusión la influencia que ejerce el modelo agroindustrial globalizado en las nuevas formas de habitar los territorios agrarios —en lo que respecta a lo productivo y a lo reproductivo²—. Las implicancias de esta reconfiguración en el surgimiento de nuevas formas y tipos de exclusiones sociales afectan directamente a los sujetos insertos en las dinámicas productivas que promueve el mencionado modelo.

En síntesis, la investigación que da origen a este texto se centra en el impacto del modelo agroindustrial globalizado y en “la nueva cuestión social de los territorios agrarios globalizados”, que emerge como consecuencia de este proceso de reconversión asociado, por un lado, a las estrategias de sus habitantes frente al cambio productivo y los modos de vida en los que se conjuga lo rural y lo urbano (Ruiz & Delgado, 2008), y, por otro, a la incidencia que este contexto tiene en la exclusión e inclusión social.

La nueva configuración espacial y laboral en los territorios agroindustriales globalizados es abordada desde la discusión acerca de la exclusión social y la incidencia de las nuevas estructuras territoriales postfordistas y globalizadas. Desde la perspectiva de la movilidad espacial y la apropiación del espacio de los trabajado-

res agrícolas en la provincia de Colchagua, se espera reconocer la posibilidad que tiene este nuevo contexto de incluir y excluir a sus habitantes, relevando la estructura del trabajo y la movilidad como ejes para comprender el proceso de inclusión social dentro de este tipo de territorios.

CONTEXTO

Como caso de estudio, el valle de Colchagua nos permite situarnos en un contexto territorial agroindustrial altamente globalizado, donde la producción vitivinícola adquiere no solo una alta concentración productiva y un importante posicionamiento de sus productos a escala internacional, sino que además se transforma en un referente enoturístico a escala nacional e internacional (Parra, 2009). Interesa centrar la atención en los y las trabajadores(as)/habitantes de este territorio vinculados a la industria vitivinícola, quienes serán interrogados en función de la capacidad que tiene este modelo de desarrollo para incluirlos y excluirlos.

La aproximación a las nuevas características que adquieren las inclusiones y las exclusiones sociales se realiza desde la comprensión de los mecanismos de exclusión e inclusión social que emergen con la consolidación del modelo vitivinícola globalizado. Esto implica buscar nuevos referentes analíticos para el estudio tradicional de las desigualdades económicas, coligadas a la aproximación de los niveles de ingreso y a la medición de

² Se definirá lo productivo en relación a la satisfacción de las condiciones para la vida humana (cantidad de productos, trabajo, etc.) y medios de producción. La reproducción, en tanto, se entenderá como las relaciones sociales entre los sujetos y los modos de habitar en los territorios agrarios.

la pobreza (Canales et al., 1994; Subirats, 2004). Asimismo, implica dar respuestas a la problemática actual de esta población dependiente de los procesos de reconversión vitivinícola, como copartícipes de las relaciones económicas, sociales y culturales asociadas a estos, y buscar estrategias en base a la reproducción de los territorios vitivinícolas, las condiciones de trabajo y de movilidad.

La nueva cuestión social de los territorios vitivinícolas globalizados se aborda a partir de dos dimensiones: 1) las transformaciones de los territorios agrarios y 2) las nuevas condiciones de habitabilidad y movilidad.

Inclusión y exclusión social en los territorios agrarios globalizados desde la perspectiva de la movilidad espacial

El concepto de exclusión social cobra importancia en las últimas décadas como una alternativa para explicar los efectos negativos asociados a la reestructuración económica neoliberal, sin embargo, su conceptualización ha tenido diversas aristas. A mediados de la década de los 70 fue acuñado por la corriente sociológica francesa para referirse a “problemas sociales” vinculados con la anomia social (Durkheim), que centraba su preocupación en la población aquejada por problemas físicos, mentales y relacionados con abuso de menores, entre otros (Castel, 1997a). Desde la década de los 80, la definición de exclusión experimentó un importante giro y pasó a asociarse a la perspectiva de “la nueva pobreza”, en estrecha relación con las transformaciones tecnológicas y

la reestructuración económica globalizada que está experimentando la sociedad (Ibíd., p. 1).

Esta investigación adscribe a esta segunda acepción de exclusión social, que comprende las problemáticas que enfrentan los sujetos en el nuevo contexto estructural y la naturaleza que adquiere la pobreza en la actualidad. Como parte de esta definición se identifica: la creciente informalización de los mercados del trabajo (Castel, 1997a), el progresivo aumento de la desigualdad en el acceso a bienes y servicios, y las desigualdades territoriales desde donde se configura el mapa del capital financiero globalizado que beneficia solo a algunos espacios del mapa mundial (Sassen, 1999; Berdegue & Schejtman, 2007).

De esta manera, para autores como David Harvey (2014) esta definición tiene estrecha relación con la imposición del proyecto neoliberal en tanto proyecto de clase, donde prevalece la contradicción de intereses entre los sectores dominantes de la sociedad y los sectores subalternos y asalariados. Lo anterior, teniendo como perspectiva central el control de la plusvalía, la reconstrucción de la tasa de beneficios y la acumulación del capital. Así, el neoliberalismo representa una transición desde las formas de producción y de organización fordistas hacia un régimen de acumulación flexible, lo que implica precarización del trabajo, competencia descontrolada y nuevas formas de apropiación de las riquezas y los recursos naturales por parte de las empresas multinacionales, particularmente en los países del sur (Ídem).

Una de las principales aproximaciones por parte de las ciencias sociales a los territorios agrarios desde la perspectiva de la exclusión social se da a través de la conceptualización de la precarización laboral. Cada vez más y con mayor fuerza, el enfoque de movilidad espacial cobra relevancia para la comprensión de los territorios agrarios (Bendini, 2011; Bendini & Steimbregger, 2011), no solo desde el estudio de la migración campo-ciudad, sino retomando fuentes de la antropología del movimiento y la geografía social (Alberti & Martínez, 2016, p. 93) que ponen en el centro de la discusión la noción de “construcción territorial temporal en torno a la circulación de los sujetos” (Ídem).

De lo anterior surge una perspectiva analítica que sostiene que los trabajadores agrícolas han terminado por asentarse cerca de sus lugares de trabajo y que, pese a su precariedad, se han conformado como un grupo que depende de la ayuda del Estado (en materia de vivienda, por ejemplo) y de sus redes de solidaridad. Estos asentamientos ya consolidados en las comunas agrarias globalizadas se transforman en “dispositivos sociopolíticos” que, tal como lo describe Alfonsina Alberti y María José Martínez, “contribuyen a asentar a la población para disminuir el costo de transacción que supone el reclutamiento de trabajadores en áreas distantes y evita las incertidumbres derivadas de la posible escasez de trabajadores” (2016, p. 94).

Otro de los aspectos a considerar en el estudio de las nuevas expresiones de inclusión o su ausencia es la relevancia que adquiere en la expresión social de este fenómeno la reconfiguración territorial de los espacios agrarios globalizados, donde

se evidencian cambios de los usos en los espacios rurales y las relaciones sociales que se establecen en su interior.

Lo que entra en juego en los territorios agrarios globalizados son, por lo tanto, las nuevas pautas de desarrollo económico, industrialización y urbanización, lo que trae aparejada una modificación radical de los modos de vida, las pautas de habitabilidad—que en muchos casos pasan de ser rurales a urbanas—y los vínculos con los recursos naturales y el acceso a la tierra.

En este contexto, una de las aproximaciones relevantes de considerar para el estudio de la exclusión social en los territorios agrarios globalizados es la de la movilidad cotidiana, pues permite una aprehensión de la problemática desde la perspectiva de la accesibilidad (Jirón y Mancilla, 2013), donde cobran relevancia aspectos relativos a los medios y las estrategias que utilizan los habitantes y trabajadores agrarios para acceder a los bienes y servicios.

El estudio de la movilidad de los sujetos agrarios en territorios globalizados permite abordar la inclusión social en relación a los significados que los individuos les dan a sus prácticas cotidianas y a su vínculo con el entorno (Vidal y Pol, 2005). Vidal y Pol explican esta aproximación señalando que “se trata de investigar la relación entre las experiencias cotidianas y las nociones de lugar que construyen las personas, enfatizándose en las acciones que se desarrollan en el lugar y las emociones, pautas y nociones que de estas se derivan de forma conjunta y complementaria” (Ídem, p. 282).

MÉTODO

Contribución de la sociofenomenología al estudio de los territorios agrarios globalizados

El enfoque epistemológico dentro del cual se inscribe esta investigación espera establecer un acercamiento exhaustivo con el objeto de estudio que se ha propuesto estudiar, el nuevo contexto de los territorios agroindustriales globalizados y los impactos de este escenario en los procesos de inclusión y exclusión social que se viven en su interior. Sin embargo, debido a la complejidad de aprehender esta problemática, este estudio ha fijado la mirada principalmente en la relación que se establece entre la producción y la reproducción (Canales y Sanz, 2016) y cómo esta relación se hace patente y construye una nueva espacialidad, permitiendo una comprensión de las características que adquiere la nueva cuestión social de los territorios agrarios globalizados.

Esta investigación se ubica dentro de la perspectiva de la ciencia social comprensiva (postulada por Weber y profundizada por Schutz) y de la interpretación para el entendimiento y la aprehensión del significado de la vida social. Bajo estos supuestos, se requiere de una estrategia de comprensión que asuma la complejidad del mundo social a partir de la relación entre los juicios de valor y la ideología, donde el objetivo para la sociología es la acción social (Toledo, 2012).

Desde esta perspectiva, interesa identificar una aproximación metodológica alineada con las nuevas condiciones que toman los territorios agrarios globalizados en relación con la implementación de nuevos modos de producción (Gras, 2013), considerando, a la vez, otros factores como la concentración empresarial (Gras, 2013; Chazarreta, 2013), la reorganización de las relaciones laborales (Valdés & Araujo, 1999; Caro, 2012) y la configuración de una nueva territorialidad (Canales y Canales, 2016), así como las nuevas estructuras de tenencia de la tierra y de los recursos naturales en general, entre otras características.

Existe una deuda por parte de los estudios latinoamericanos en lo que respecta a los efectos sociales que trae el modelo agroindustrial (Gras, 2013), de ahí el interés de esta investigación en observar las prácticas cotidianas como estrategia para hacer una lectura acerca de cómo los trabajadores habitan los territorios agrarios luego del proceso de reconfiguración. Esto último, con el propósito de producir herramientas conceptuales con las cuales se pueda realizar un análisis experimental orientado a la comprensión (Castells, 2006) de las características que adquieren los procesos de inclusión y exclusión social en este tipo de territorios.

Para aprehender las nuevas dinámicas sociales que experimentan los trabajadores agrarios en la actual configuración territorial, definidas por Alejandro y Manuel Canales como “ciudades agrarias”³ (2013),

³ Estos autores definen a la ciudad agraria como “aquellos espacios en los que la actividad económica predominante está vinculada directamente con el agro, ya sea como actividad primaria (agricultura), como actividad secundaria (agroindustria) o terciaria (comercio y servicios orientados a la agricultura y/o la agroindustria)” (Canales & Canales, 2013:2).

se hace necesario incorporar a la discusión ciertos factores asociados a esta nueva organización territorial, donde cobran relevancia problemáticas como la migración (principalmente interna) y nuevas estrategias de movilidad espacial (tanto residenciales como cotidianas). A partir de estas es posible demostrar que “la relación del hombre con el espacio constituye una sólida línea de investigación que ha evidenciado que dicha relación no puede concebirse al margen de la estructura de la movilidad” (Bericat, 1994).

La economía global territorializa sus impactos de modo transversal, de manera tal que, a pesar de las particularidades que adquieren los efectos de la globalización al localizarse (ya sea en lo urbano o lo rural, en el sur o norte del planeta) (Sassen, 2015), es posible identificar, en sus lógicas de operación, formas de organización económica y del espacio que de alguna manera dan cuenta de tendencias y de dinámicas de desarrollo y crecimiento transversales a los territorios (Sassen, 2015). Desde esta perspectiva, las transformaciones que impactan a los territorios globalizados requieren inda-

gar en alternativas tanto conceptuales como metodológicas que permitan una relectura crítica de la espacialidad (Jirón et al., 2010), de manera de reconocer en el contexto de los cambios a escala global, los efectos que estos han tenido sobre las lógicas y las prácticas locales.

Técnicas empleadas: aproximación a la movilidad espacial

Para el desarrollo de este trabajo es relevante reconocer las trayectorias cotidianas de los habitantes con el fin de identificar y aprehender de ellas las especificidades y características de las transformaciones socioespaciales, y la influencia de estas en la construcción de esta nueva territorialidad (Imilan et al., 2015). Para ello, este trabajo utiliza un enfoque etnográfico, específicamente el método de sombreado (Ibíd., Jirón; Lange; Bertrand, 2010), que consiste en el acompañamiento de los sujetos en sus recorridos a lo largo de una jornada cotidiana, lo que permite vivenciar las prácticas, además de explorar y describir las rutinas diarias de los sujetos (Ibíd.). Imilan et al. describen al sombreado como:

“Un seguimiento a viajeros urbanos a partir de un enfoque etnográfico multisituado en movimiento, que permite describir las experiencias de movilidad. Lo que se busca por medio de esta herramienta metodológica es otorgar significados a las experiencias cotidianas de movilidad, enfatizando en el cuerpo, las emociones, la materialidad, el entorno físico espacial, el entorno social, natural, y las técnicas y tácticas que los sujetos van adoptando”
(Imilan et al., 2015)⁴.

⁴ La metodología de la etnografía de sombreado implica, además, establecer un lazo de confianza de manera que el participante de la investigación tenga la disposición y la disponibilidad de ser acompañado durante una jornada laboral. Junto con lo anterior, se debe considerar una entrevista previa al seguimiento y una entrevista al finalizar la experiencia. Imilan, Walter; Jirón, Paola; Iturra, Luis, 2015, op., cit, p. 93.

Una de las preguntas que surge luego de presentado el marco referencial de este enfoque metodológico es ¿por qué utilizar este enfoque para abordar los procesos de inclusión y exclusión social en los territorios globalizados del vino? La respuesta es que a través de este acercamiento metodológico es posible “capturar” las prácticas y estrategias en relación a los actuales modos de vida dentro de los territorios agrarios, lo que permite, además, examinar las implicancias significativas que tienen estas transformaciones en diversas dimensiones de análisis que es preciso aprehender de estos territorios.

Las etnografías de sombreado centran la mirada “desde entidades físicas fijas a relaciones dinámicas y en movimiento” (Jirón, 2010), y permiten interrogar a las relaciones espaciales pasando de la perspectiva del confinamiento (característico de la ruralidad tradicional) a la “ampliación del lugar”, lo que da cuenta justamente de la transformación de la relación entre las instancias productivas y reproductivas en los espacios agrarios (Canales y Canales, 2016).

RESULTADOS

Nuevos contextos laborales en los territorios agrarios en el valle de Colchagua

La movilidad espacial no es un fenómeno nuevo para los trabajadores de los campos en América Latina (Alberti y Martínez, 2016), pues ya era una condición de un contingente importante de trabajadores intermitentes o esporádicos vinculados con las prácticas de la hacienda y el latifundio, grupo dentro del que se encontra-

ban los vagabundos, afuerinos y peones itinerantes, entre otros. No obstante, de la misma manera que las condiciones de marginalidad fueron cambiando durante este medio siglo, las prácticas y las condiciones de los trabajadores agrarios han ido transformándose, afectando los flujos de accesibilidad desde el espacio que habitan (reproductivo) hacia el espacio donde desarrollan sus labores (productivo).

A continuación, revisamos la relevancia adquirida por la movilidad en relación con el acceso y el vínculo que los y las trabajadoras del vino establecen con la apropiación de su espacio (Vidal y Pol, 2005). Desde esta perspectiva nos acercamos a la vinculación de las personas con los lugares y a la consecuente interpretación respecto de cuán inclusivo y excluyente se ha tornado el sistema laboral agrario en estas últimas tres décadas.

Trabajadores permanentes y apropiación del espacio: la bicicleta y la movilidad cotidiana

Una jornada de José

José tiene 63 años y toda su vida ha vivido en la comuna de Nancagua, aunque no siempre en el mismo lugar. Nació en la década de los 50 en una localidad a cinco kilómetros del centro de la ciudad. Actualmente vive junto a su esposa en uno de los muchos conjuntos de viviendas sociales que existen en la comuna, pasando la carretera y la línea ferroviaria. Hace más de tres décadas trabaja contratado en la misma empresa agrícola dedicada a la producción de uva vinífera, uva de exportación, entre otros cultivos. Hace más de veinte años se desempeña como dirigente sindical dentro de la misma empresa.

Todos los días laborales, José se levanta a las 6:30 de la mañana y a las 7:30 toma su bicicleta y parte rumbo a su trabajo. Un trayecto de 15 minutos desde su casa. No lleva casco ni chaqueta reflectante. A esa hora de la mañana, la berma de la calle se convierte en una especie de ciclovía bastante concurrida por trabajadores/as que se dirigen a los lugares donde se desempeñan; varios de ellos son colegas de José. Mientras unos pedalean solos, otros lo hacen acompañados. Entre adelantos y adelantos, se saludan. La mayoría de ellos se conoce.

José comenta que no posee vehículo, pese a que muchos de sus compañeros de trabajo sí tienen. Esta elección se funda en la cantidad de accidentes y el costo asociado al mantenimiento de uno. Pese a estas afirmaciones, poseer un automóvil no es una posibilidad completamente descartada, ya que José cree que le sería útil para ir al mercado y porque le podría servir como un insumo de trabajo. Pese al clima, José siempre utiliza la bicicleta como medio de transporte. Cuando el tiempo está muy malo, lo transportan sus compañeros de trabajo que tienen vehículo, pero cuando no lo llevan debe tomar transporte público, lo que dificulta su llegada debido a la irregularidad horaria con la que este pasa.

Fotografía 1. Recorrido de José al trabajo



Fotografía propia.

En su recorrido, pasa por varios predios hasta llegar a la empresa agrícola en la que trabaja. La empresa tiene dos entradas: una principal, por donde ingresan a las bodegas los turistas y los jefes, y otra secundaria, por donde José estaciona su bicicleta junto a diez más, dispuestas al costado de la oficina general. José señala: “¡Mire! ahora no se ven tantas bicicletas, ha cambiado, antes había muchas, ahora varios de los trabajadores tienen autos...”

¡Mire esos autos! Son de gente que trabaja aquí”. Luego de estacionar su bicicleta, se une a un círculo de unas 20 personas, todos hombres de más de 40 años esperando las instrucciones del jefe, quien les da indicaciones y asigna las tareas por grupos de tres y cuatro personas. La entrada a su trabajo es a las 08.00 y deben caminar unos 15 minutos desde la entrada hacia el lugar donde se desempeñan, porque no se permite el ingreso de bicicletas.

Fotografía 2. Estacionamiento de bicicletas



Fotografía propia.

Cada uno de los trabajadores que comparten la tarea recogen las herramientas requeridas y luego emprenden el rumbo hacia el lugar de destino arriba de un tractor, que a no más de 10 km por hora avanza por el predio embarrado y húmedo tras la lluvia. Durante el recorrido suben algunas señoras al vehículo para labores

de cuidado de las parras, y a medida que avanza, se va bajando cada uno de los trabajadores en su destino, quedando finalmente José junto a otros dos empleados.

Más tarde, a la hora de almuerzo, montan nuevamente el tractor conducido por uno de los dos trabajadores que acompañan

a José. Llegan a la entrada donde están estacionadas las bicicletas y los dos compañeros de José se toman su hora de colación al interior del predio, pero él toma su bicicleta rumbo a casa: "No hay como almorzar en la casa, yo prefiero venir todos los días a mi casa". Cuando llega a su vivienda, permanece 45 minutos en ella y se prepara para salir nuevamente a su trabajo. De regreso realiza el mismo recorrido que de ida, pero por la berma contraria, esta vez menos poblada que por la mañana.

En el trabajo se vuelve a encontrar con los otros trabajadores y realizan el mismo trayecto de la mañana en tractor. Cerca de las 17.00 de la tarde, hora de cierre de la jornada, llegan a la entrada del predio y se despiden mientras algunos (solo hombres) se suben a sus autos solos o acompañados de otros colegas, a la vez que los/as otros/as se montan en su bicicleta. José da por cerrado el día laboral y parte nuevamente rumbo a casa a encontrarse con su mujer. Sigue el mismo trayecto de regreso, esta vez igual de abarrotado que por la mañana. En la carretera advierte que los autobuses están más llenos que al mediodía y reafirma su opción de trasladarse en bicicleta por la independencia que le proporciona ir a su ritmo (José, 56 años, trabajador permanente, mano de obra no calificada, habitante de vivienda social, sector de Nancagua).

Trayectos de la mujer temporera: desplazamientos, confinamiento y dependencias

La jornada de Laura

Laura es una mujer de 50 años. Madre, jefa de familia, dirigente de uno de los comités de vivienda en Lolol. Trabaja desde hace 12 años como temporera en viñas. Es de Santiago, pero hace 14 años que se trasladó a vivir a la comuna de Lolol. La tranquilidad que produce la vida en el campo la tiene feliz con esta decisión, comenta. Desde hace dos años que Laura vive en una mediagua en un terreno facilitado por la municipalidad, ubicada en un sitio cercano a un conjunto de viviendas sociales rurales.

La jornada laboral de Laura comienza cuando la pasa a buscar el furgón a las 7 de la mañana, antes de que salga el sol. En el transporte hay cuatro pasajeros más. El conductor es un vecino del sector, que además de ir a buscar y a dejar a los trabajadores, es el intermediario entre estos y el contratista.

Las mujeres del grupo conversan sobre la salida de Laura a la ciudad de Santa Cruz en búsqueda de pantalones para su hijo. Esto es muy habitual entre los habitantes de Lolol. Se viaja a esta ciudad—ubicada a unos 35 kilómetros— al menos una vez al mes a comprar insumos y alimentos, pero solo cuando es estrictamente necesario, debido a la distancia y costo asociados. En el caso de Laura, esto se suma a la falta de tiempo y su actitud bastante "casera", como se autodefine.

Fotografía 3. Furgón que transporta a Laura



Fotografía propia.

El recorrido continúa en búsqueda de más temporeros/as que serán llevados a un fundo en las cercanías de una comuna aledaña a Lolol llamada Paredones, donde trabajan cerca de 150 personas en temporada baja⁵. Laura trabaja como temporera desde hace un par de años, luego de que la viña donde trabajó contratada directamente durante 12 años ya no la volviera a llamar debido a la externalización de la administración de personal.

El furgón se aleja de la zona urbana de Lolol hacia el sector rural. Luego de varias curvas y paradas suben tres pasajeros más. La camioneta está repleta de bolsas y mochilas, donde se lleva ropa de abrigo y de cambio, botas de agua y un termo con comida y, a veces, otro con café, además de agua para todo el día⁶, y algún otro artículo necesario para la jornada laboral.

⁵ En temporada alta, cuando trabajan entre 300 a 400 personas, suele incrementarse el número de contratistas.

⁶ Si bien el fundo les proporciona bidones de agua, dispone baños públicos para hombres y mujeres y comedores móviles, estos a veces están algo retirados del sector donde se está trabajando, por lo que muchos prefieren llevar su agua y comer bajo la parra porque así ahorran tiempo; mientras más trabajan, más ganan y, por tanto, no hay tiempo que perder.

La camioneta ingresa al fundo pasando a un primer sector donde hay oficinas. Un poco más allá se baja una señora que realiza labores al interior de un galpón y ahí mismo se sube el jefe de cuadrilla, que es el encargado de distribuir el trabajo y de supervisar a los trabajadores. A estas alturas, hay al menos unas seis camionetas similares a la que transporta a Laura, todas bajo el mismo sistema de contratistas.

A Laura le gusta trabajar en el campo, a pesar de lo ingrato que puede volverse. Antes, cuando vivía en Santiago, trabajaba de asesora del hogar, pero valora no estar encerrada, tener aire libre, ver verde por todos lados y escuchar cantar los pa-

jaritos. A media mañana llega el jefe de cuadrilla a avisar que hay que trasladarse a otro sector de la faena. Esta será la locación definitiva hasta el fin de la jornada.

Se acerca la hora del almuerzo. Laura trae su comida y al igual que la mayoría de sus compañeras/os, almuerza en el pilar de la hilera que le corresponde. Otros lo hacen dentro de la camioneta. Nadie almuerza en el comedor móvil dispuesto por la viña, porque está muy lejos de las parras en las que se encuentra trabajando. Algunos trabajadores no tardan ni diez minutos en comer y se ponen de inmediato a trabajar, pero Laura se toma media hora de colación.

Fotografía 4. Laura en su hora de almuerzo



Fotografía propia.

Laura es consciente de que este trabajo tiene ventajas y desventajas. Planea estar aquí hasta que consiga su casa. Una vez que lo logre, quiere instalarse con un almacén de barrio en su nuevo hogar, ya que su salud no parece compatible con este trabajo por mucho tiempo más.

Queda poco para el cierre de la jornada. De vuelta, ya todos al interior de la camioneta, el ambiente es distinto al de la mañana, todos van algo más embarrados, exhaustos y menos conversadores. Se sigue el mismo recorrido, se baja el jefe de cuadrilla en la entrada y se recoge a una señora y un joven. Cada uno de los pasajeros es dejado en el mismo lugar donde fue recogido por la mañana. Laura parece exhausta y comenta que llegará a descansar, preparará algo rápido para comer y se acostará, su día ya ha finalizado (Laura, 50 años, temporera, Lolol).

La experiencia de movilidad cotidiana de Laura, desde su casa al trabajo, es representativa del cada vez más significativo número de mujeres que se incorpora a las labores agrarias a través del trabajo temporal. Dentro de los elementos relevantes de su experiencia, en el contexto de este estudio, destaca, en primer lugar, la dependencia que se establece entre el contratista y el trabajador para tener acceso a la fuente laboral. Esta situación está estrechamente relacionada con el rol que

tiene el contratista no solo en convocar y aglutinar a los trabajadores, sino además en trasportarlos y decidir su itinerario y el lugar donde desempeñarán sus tareas.

A diferencia de la autonomía de elección de transporte que tienen los trabajadores con trabajo permanente, donde la movilidad está relacionada con un abanico privado de elecciones, en el caso de Laura, tan solo tiene una elección: el furgón. Llegar por sus propios medios no es una opción debido a que su forma de integrarse al trabajo es a través de cuadrillas.

El “beneficio de movilidad” que otorgan los contratistas a los trabajadores se transforma, de este modo, al contrario de lo que ocurre con el automóvil privado, en un condicionante de dependencia y subordinación frente al contratista, ya que este determina los trayectos que los trabajadores deben seguir durante su jornada. Tal panorama podría asimilarse con la subordinación que existía entre el dueño del fundo y la entrega del “beneficio” de la vivienda.

Sin embargo, a pesar de este contexto de vulnerabilidad al que Laura se ve sometida a través de la modalidad contractual temporal y por faena, uno de los temas que la motiva a seguir haciendo labores en el campo tiene una estrecha relación con el paisaje y el aire libre.

“Yo trabajo de lunes a viernes y el sábado y el domingo es para mí. Los feriados son míos, no salgo a trabajar, la empresa no trabaja ningún sábado y eso es lo que a uno le gusta, y trabajar en el campo es como trabajar en el aire libre, el encierro mata” (Laura, 50 años, temporera, Lolol).

“A mí me gusta más el campo porque estás al aire libre, aunque, bueno, una peguita bajo techo no estaría malo, pero no me acostumbraría porque nosotras somos del campo, no más” (Andrea, 30 años, temporera, Nancagua).

La percepción de libertad que explicitan estas trabajadoras temporales en relación al “trabajar al aire libre”, al hecho de “ver verde”, se contradice con las condiciones de alta exigencia que tiene este medio laboral, dentro del cual las mujeres se encuentran sometidas a permanentes presiones por alcanzar las metas en los tiempos acotados de las faenas (temática en la que se ahondará en el apartado de movilidad y contratistas). Esta situación se ve representada en la jornada de Laura, quien ni siquiera puede trasladarse al casino en automóvil —dispuesto por el contratista, quien se ajusta a la ley laboral—, ya que el trayecto le implica perder tiempo para el descanso y le impide retomar las labores en el corto plazo.

Junto con lo anterior, se reconoce la intención de querer salir de este medio laboral buscando “otra peguita” o “poniendo un almacén”. Se observa, pues, la existencia de una relación contradictoria y ambivalente en relación a su trabajo, que otorga elementos asociados a la “conformidad” con este, pero que no permite reconocer otras alternativas de mejor calidad para integrarse al mercado laboral dentro de su contexto de mujeres no calificadas y habitantes de territorios agrarios. Por otra parte, se manifiesta consciente de su situación de vulnerabilidad.

Otro elemento central que se identifica en la experiencia de movilidad de la mujer temporera es la centralidad que cumple el teléfono celular para poder entrar en contacto permanente con el contratista. De esta manera, el contratista hace un barrido entre todas las mujeres y hombres que están disponibles para trabajar como mano de obra, por lo que contestar o no un llamado puede significar la posibilidad de tener o no trabajo.

Finalmente, el trabajo de las mujeres temporeras se desarrolla en un espacio abierto, que les otorga una posibilidad de salida del encierro al que se han visto sometidas quienes han desempeñado trabajos agrícolas a lo largo de los siglos. En el relato de Laura es posible seguir distinguiendo características de confinamiento relacionadas con el traslado, que se encuentra en manos de otro que la toma y la circunscribe a un espacio acotado. Luego, tras una larga jornada, tiene que retornar al furgón y volver a su casa al final del día, lo que no le permite salir ni disfrutar, pues debe reintegrarse a las labores de su casa, dormir y volver al otro día a seguir desarrollando sus tareas en el campo. Ejemplo de esta situación es el relato de una temporera entrevistada, quien señala:

“No, es que ya no hay muchas oportunidades de trabajo. Suponga que ahora cada fundo tiene su gente, y los temporeros que hay están trabajando para afuera, en furgones, salen a las 6-7 de la mañana y no vuelven hasta las 7 de la tarde, y con un niño es más difícil” (Andrea, temporera, 25 años, Santa Cruz).

Solo existe una excepción a esa situación, que ocurre en las temporadas de baja necesidad de mano de obra en los campos.

Con todo, tal como señala Laura, en casos de necesidad es posible trabajar durante todo el año en la faena agrícola.

Entrevistadora: *Y ¿trabaja todo el año?*

Laura: *Sí, yo trabajo todo el año, yo no puedo darme ese lujo.*

Entrevistadora: *Y ¿hay trabajo entonces?*

Laura: *No, yo lo veo por mi parte, para mí es una obligación, porque tengo que tener todos los meses la plata del arriendo, luz, agua y más encima mi hijo. Yo, en ese sentido, no tengo nada que decir de los hijos, porque me ayudan, pero no es lo suficiente.*

(Entrevista a Laura, previa etnografía).

Así, la temporalidad del trabajo se transforma en un artificio contractual que solo precariza las condiciones de vida de mu-

chas mujeres y hombres vinculados al trabajo agrícola actual, tal como lo constata Laura en su entrevista:

Entrevistadora: *¿Cómo es la experiencia de trabajar con contratista, cambian las condiciones de trabajo?*

Laura: *Sí, porque cuando uno trabaja en el fundo te pagan imposiciones y puede trabajar los días de lluvia, entonces es otro tipo contractual. Trabajamos con contrato, pero los días de lluvia no se trabaja.*

Entrevistadora: *Entonces, ¿cómo son los contratos?*

Laura: *A uno le pagan diez pesos la planta, entonces según la cantidad de plantas que usted haga, le van a pagar, y bueno, las imposiciones me las tengo que pagar yo.*

Entrevistadora: *Y en comparación con antes, que tenía un contrato con imposiciones...*

Laura: *Es que ahí uno gana mucho más, con el contrato con el fundo, porque uno tiene muchos más beneficios que ir a trabajar con el contratista.*

(Entrevista a Laura, previa etnografía).

CONCLUSIONES

En este artículo pudimos observar que en la región vitivinícola del valle de Colchagua ha existido un aumento notable en la oferta de empleos en los últimos años. No obstante, el incremento de esta oferta no se ha basado en criterios de calidad. En efecto, si bien actualmente se observa que el sector vitivinícola presenta un aumento considerable en su producción, lo que lo hace ver como un sector dinámico de la economía, las condiciones de empleo se han visto afectadas notoriamente debido a la liberalización de los mercados. Esta situación trae consigo una reducción de los puestos de trabajo permanente y un aumento de los trabajos temporales o estacionales. Tales dinámicas han afectado principalmente a sectores fragilizados por la economía, como son las mujeres y las poblaciones más vulnerables y aisladas.

La flexibilización del empleo y la disminución de las condiciones laborales por la desresponsabilización de las empresas agroindustriales no solo han mermado los lazos que se establecen entre empleador y trabajador, sino que también han implicado una modificación en las pautas bajo las cuales dichos lazos se establecen. Recordemos que, contrariamente a lo sucedido décadas atrás, los y las trabajadoras ya no habitan en los espacios en donde desempeñan sus funciones. En efecto, tal como ha sido expuesto en la tesis de la que se desprende este artículo, un gran número de trabajadores agrarios habitan en viviendas sociales que se han ido consolidando en comunas alledañas más pequeñas, como Nancagua y Lolol.

De esta manera, su acceso al empleo ha sido condicionado por un factor determinante, que es el transporte. De ahí que la tenencia de un vehículo o medio de transporte particular permita un acceso más expedito, exento de las eventualidades cotidianas. Dicho tipo de transporte, sin embargo, continúa siendo exclusivo de aquellos que poseen un vínculo contractual permanente, o bien, de quienes son emprendedores. Por el contrario, aquellos y aquellas (principalmente mujeres) que no poseen las garantías de la situación precedente por carecer de contrato no solo se ven sometidos a una inseguridad en términos sociales, sino que también se someten a una dinámica de dependencia hacia los contratistas, quienes se ocupan de establecer el vínculo laboral entre ellos/ellas y la empresa productiva, y de generar las condiciones de acceso al empleo de los y las trabajadoras temporales. Vemos, entonces, que la movilidad se relaciona en gran medida con el tipo de empleo que desempeñan, el que varía considerablemente si el vínculo del trabajador es temporal o permanente.

BIBLIOGRAFÍA

- **Alberti, A. & Martínez, M. J. (2016).** La movilidad espacial del empleo agrario: los trabajadores de la producción de papa y de la actividad forestal en la Argentina. *Si Somos Americanos*, 16 (1), 89-118.
- **Bendini, M. (2011).** Movilidad del capital y del trabajo: territorialización "multiforme" en regiones extrapampeanas. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* (7), 9-30.
- **Bendini, M. & Steimbregger, N. (2011).** Ocupaciones y movilidad en pueblos rurales de la Patagonia: una mirada desde lo agrario. *Mundo Agrario*, 12(23).
- **Bengoa, J. (1987).** "Pobladores rurales y vivienda rural", *EURE*, vol. 13, N°39, p. 35-42.
- **Berdegú, J. A. & Schejtman, A. (2007).** La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural.
- **Bernstein, H. (2012).** Dinámicas de clase y transformación agraria: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- **Canales, M. (2007).** Ni pobres ni incluidos: ¿nueva cuestión social? *Revista de Sociología* (21).
- **Canales, M. y Canales, A. (2012).** La Nueva Provincia: (re)poblamiento de los territorios agrarios. Chile 1982-2002. *Revista Anales, Séptima Serie*, N°3, julio 2012 (fundada en 1844), Universidad de Chile, pp. 155-173, Santiago, Chile.
- **Canales, A. & Canales, M. (2013).** De la metropolización a las agropólisis: el nuevo poblamiento urbano en el Chile actual. *Polis* (Santiago), 12(34), 31-56.
- **Canales, A. & Canales, M. (2016).** Población y territorio en el modelo económico chileno. El caso de la comarca del Aconcagua. *Papeles de población*, 22(88), 9-46.
- **Canales, M., González, D. & Alderete, F. (1994).** Pobreza y desarrollo rural, ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias) - Universidad de Chile.
- **Canales, M. & Sanz, E. (2016).** Territorio, trabajo y población. Análisis comparativo de los casos de Navarra, Huelva y el Valle Central Chileno. Congreso Español de Sociología. En: <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5335.pdf>
- **Caro, P. (2012).** Magnitud y características de la participación laboral en el empleo temporal agrícola en Chile. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos. Volumen XII/ N°2, julio-diciembre*, pp. 51-83. En: <http://www.scielo.cl/pdf/ssa/v12n2/arto3.pdf>
- **Castel, R. (1997a).** La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós. Buenos Aires.
- **Castells, M. (2006).** Problemas de investigación en sociología urbana (Decimoséptima edición). México: Siglo XXI Editores.
- **Chazarreta, A. S. (2013).** Capital extranjero y agroindustria: notas para una discusión sobre los cambios en la burguesía vitivinícola de Argentina a partir de la década del 90. *Mundo Agrario*, 13(26).
- **Di Méo, G. (1998).** Géographie sociale et territoire. Paris, Nathan Université.
- **Falabella, G. (1990).** Trabajo temporal y desorganización social. *Estudios Rurales Latinoamericanos*, 13(3).

- **Germani, G. (1973).** El concepto de marginalidad: significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana. Buenos Aires, Nueva Visión.
- **Gras, C. (2013).** Agronegocios en el Cono Sur. Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales. Working Paper N°50. Desigualdades.net. En: <http://www.desigualdades.net/Resources/Working-Paper/50-WP-Gras-Online-revised.pdf?1380020114>
- **Harvey, D. (2014).** Seventeen contradictions and the end of capitalism. Oxford, Oxford University Press.
- **Imilan, W.; Jirón, P.; Iturra, L. (2015).** "Más allá del barrio: habitar Santiago en la movilidad cotidiana", Revista Antropologías del Sur, vol. 3, pp. 87-103.
- **Jirón, P. (2010).** Mobile borders in urban daily mobility practices in Santiago de Chile. International Political Sociology, 4(1), 66-79.
- **Jirón, P.; Lange, C.; Bertrand, J. (2010).** "Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana", Revista INVI, vol. 25 N°68, pp. 15-57.
- **Jirón, P. & Mansilla, P. (2013).** Hacia una re-conceptualización teórico-metodológica de la accesibilidad para comprender la exclusión social urbana en Santiago de Chile. Paper presentado en el Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte.
- **Kay, C. (1995).** El desarrollo excluyente y desigual en la América Latina rural. Nueva Sociedad, 137, 60-81.
- **Kay, C. (1998).** La cuestión agraria y el campesinado en Chile hoy. Debate Agrario, 27, 79-110.
- **Kay, C. (2007).** Pobreza rural en América Latina: teorías y estrategias de desarrollo. Revista Mexicana de Sociología, 69(1), 69-108.
- **Parra, C. M. (2009).** Colchagua, un paisaje ordenándose en torno al vino. Cuadernos de Investigación Urbanística (66).
- **PNUD (2008).** Desarrollo humano en Chile rural. Seis millones por nuevos caminos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago, Chile.
- **Ruiz, N. & Delgado, J. (2008).** Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. EURE (Santiago), 34(102), 77-95.
- **Sassen, S. (1999).** La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokyo. Editorial Universitaria de BA, Buenos Aires.
- **Sassen, S. (2003b).** Localizando ciudades en circuitos globales. Revista EURE. Vol. XXIX, N°88, pp. 5-27, Santiago de Chile. En: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v29n88/art01.pdf>
- **Sassen, S. (2015).** Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global (Vol. 3090): Katz Editores.
- **Subirats, J. (2004)** (Director). Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea. Colección Estudios Sociales. N°16. Fundación "La Caixa". En: <http://www.didacqueralt.com/pobreza-sp.pdf>
- **Toledo, U. (2012).** Socio-fenomenología: el significado de la vida social cotidiana. Editorial Pencopolitana, Concepción, Chile.
- **Valdés, X. & Araujo, K. (1999).** Vida privada: modernización agraria y modernidad. Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer.
- **Vidal, T. & Pol, E. (2005).** La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. Anuario de Psicología, 36(3).



EL ROL DEL PAISAJE ENTRE CONCEPCIÓN Y SAN ROSENDO EN LA CONFIGURACIÓN DE LA IDENTIDAD LOCAL: RÍO, VIAJE Y FERROCARRIL

Claudia Patricia Arancibia Rojas¹, Universidad de Concepción

RESUMEN

El paisaje es un concepto dinámico que integra dimensiones territoriales, tanto físicas como simbólicas, por lo que debe ser entendido como una construcción social que hace énfasis en la relación que se genera entre la comunidad y su espacio geográfico en el contexto de las valoraciones y significados que le son otorgados y que dan cuenta de la memoria e identidad propia del lugar. Esta concepción permite abordar propuestas de ordenación en pos de una gestión territorial que favorezca el desarrollo sostenible de un territorio.

Si bien este es entendido como un elemento físico necesario para que exista paisaje, este no implica un valor por sí mismo, sino que depende de quién lo percibe, lo que fomenta una estrecha relación entre el sujeto y su entorno a través de la mirada, la que proporciona una manera subjetiva de ver y de significar la realidad.

El viaje en tren es una instancia fundamental que propicia el desarrollo de esa dimensión contemplativa en la comunidad de San Rosendo, que a través de esta experiencia reconoce, valora y significa ciertos elementos a través de los cuales se manifiesta su identidad y se construye socialmente su paisaje. En el presente artículo se analizarán tres elementos importantes: el río Biobío y su significado para las personas, el viaje en ferrocarril y la forma en que el paisaje se configura dentro de sus propias visiones.

Palabras clave: paisaje, territorio, identidad, patrimonio.

¹ Licenciada en Artes Plásticas y magíster en Arte y Patrimonio. El presente artículo se basa en la tesis "El paisaje entre Concepción y San Rosendo; visualidad, viaje y construcción social", realizada para optar al grado de Magíster en Arte y Patrimonio de la Universidad de Concepción. Concepción, 2018.

INTRODUCCIÓN

Para comprender de qué manera se configura la identidad para las personas de San Rosendo se vuelve necesario abordar el concepto de paisaje desde una mirada amplia que, por un lado, contemple aspectos territoriales y geográficos del entorno y, por otro, los aspectos colectivos que los propios habitantes destacan y que a través de los años han experimentado diversas modificaciones, lo que ha afectado su vinculación y, por tanto, la manera en que se perciben.

San Rosendo es una comuna perteneciente a la provincia y región del Biobío. Limita al norte con la comuna de Yumbel, al sur con el río Biobío, al oeste con Hualqui y al sureste con el río Laja.

Cuenta con una población de 3.412 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017), lo que la convierte en la comuna con menor población de la provincia. Sus principales fuentes laborales giran en torno a servicios públicos como la municipalidad y el hospital; sin embargo, la mayor parte de la población se desempeña en otros sectores, como Laja y Concepción. Además, una parte de las personas empleadas se desempeña en la zona norte del país.

Actualmente, la comuna es reconocida por poseer un importante patrimonio ferroviario, ya que gracias al desarrollo de

esta actividad logró consolidarse como un punto estratégico que permitió la conectividad entre el centro y el sur del país, impulsando, de esta manera, el crecimiento económico, cultural y social de la localidad.

A pesar de haber sido un importante centro ferroviario para Chile, solo algunos vestigios de aquella época son perceptibles hoy en día, sobre todo en las inmediaciones de la casa de máquinas y la carbonera, lo que se suma a la existencia de dos locomotoras que fueron declaradas Monumento Histórico el 20 de julio de 1998 (Consejo de Monumentos Nacionales, 2017) y que se exhiben en el museo ferroviario.

Dicho esto, es necesario situarse en el contexto nacional. Si bien desde 2017 (y hasta 2022²) está vigente una política que tiene como base los derechos y el territorio, esta no parece tener concordancia con la realidad. Como resultado, en la provincia del Biobío se han generado escasas iniciativas que permitan impulsar, proteger y validar el patrimonio presente en las comunidades.

Esto no es casualidad. San Rosendo, por ser una comuna pequeña, suele no ser considerada con la misma importancia que otras de mayor envergadura, y muchas veces se deja de lado, relegada a un

² Política Nacional de Cultura 2017–2022. Cultura y Desarrollo Humano: Derechos y Territorio; Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, p. 23

lugar para la obtención de recursos y la explotación de la tierra, lo que ha precarizado las condiciones de vida de quienes habitan allí. Un ejemplo de ello es la cifra de pobreza que prima en esta comuna, la que en el año 2013 llegaba a un 25,41% en comparación con el 7,8% del promedio país³. Si bien se han producido avances dentro del territorio, aún existe una serie de falencias que es necesario trabajar.

Esta situación de empobrecimiento merma la calidad de vida de sus habitantes, lo que a su vez afecta el territorio y, como consecuencia, el patrimonio. Un ejemplo de esto es el avance, en primera instan-

cia, de la industria forestal, y más tarde, de la industria inmobiliaria. Ambas han comenzado a ser parte de la vida de la comuna y traen consigo modificaciones que pretenden mejorar la vida de las personas, como el aumento del número y calidad de las carreteras, pero que en muchas ocasiones no están acompañadas de procesos participativos de discusión local. Esto no dialoga con la relevancia descrita en la literatura de contar con políticas diseñadas acorde a la experiencia territorial de las personas, tal como lo señala Delamaza y Thayer (2016):

“El supuesto desde el que parte nuestra investigación es que el mejor ajuste entre políticas públicas y territorios, tal como son ‘vividos’ por los sujetos, afecta favorablemente en el impacto que esas políticas tengan en la vida de las personas y en la identificación de los ciudadanos con ellas. En este sentido, asumimos que el contexto territorial es una condición de anclaje de las políticas que incide en la apropiación que los sujetos hacen de ellas (Giddens, 2001). Si las políticas están diseñadas en concordancia con la experiencia territorial de los sujetos, van a enlazar de un mejor modo con esa experiencia”⁴.

Además, San Rosendo está cargado de hechos históricos asociados al tren y al río que debieran ser relevantes no solo para la localidad sino también para la historia de Chile. De ahí la relevancia del recuerdo y de mantener conversaciones acerca de la importancia que atribuimos a ciertos lugares y elementos del paisaje, que también forman parte de la memoria colectiva.

Existe una memoria colectiva (Halbwachs, 2004) en tanto quienes hablan lo hacen desde su propia experiencia como ex trabajadores ferroviarios o familiares, lo que los identifica colectivamente a partir del recordar y de lo que, históricamente, otros les han contado sobre el lugar. Si bien estos recuerdos dan cuenta de otro tiempo, son interpretados desde el presente, por lo que es necesario comprender la memoria no como algo estático que le

³ No contamos con datos de la encuesta CASEN 2015-2017, pues la comuna no es nombrada dentro de las estadísticas.

⁴ Delamaza, G. y Thayer, L. E. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. EURE (Santiago), 42(127), p. 150.

incumbe solo al pasado, sino que existe en tanto la mantengamos viva mediante el ejercicio constante del recuerdo, otorgándole nuevos significados y construyendo a través de ella nuestra identidad.

Es por ello que la identidad del territorio no es algo determinado, sino que se construye colectivamente, tal como señala Flores (2010):

“La construcción de la identidad, para el pensamiento subjetivista (Cuche, 2001), es antecedida por la construcción de la diferenciación a partir de fronteras que los grupos determinan, llamadas fronteras simbólicas. En la construcción territorial ‘culturalista’ (Haesbart, 1997), la frontera simbólica recibe límites territoriales, donde las identidades están formadas con base en relaciones histórico-culturales locales”⁵.

Con el transcurso de los años, el territorio ha ido sufriendo diversas transformaciones de la mano de la instalación de industrias forestales en el sector, específicamente en la comuna de Laja. Los amplios

terrenos que antes se destinaban a la producción agrícola hoy son vendidos para la plantación de pinos, como ocurre en el sector de Valle Chanco⁶.

“Cada vez las forestales van degradando⁷, ¿no cierto? y a la vez van comprando más terrenos que antes estaban dedicados a la agricultura, se ve en torno al tren” (hombre, hijo de ferroviario, 72 años).

⁵ Flores, M. (2007). La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible, p. 37.

⁶ PLADECO 2010–2014. Comuna de San Rosendo, p. 10.

⁷ (Sic) depredando.

Fotografía 1. Estación Valle Chanco–Los Acacios, 2017



Fotografía propia.

MÉTODO

La presente investigación se abordó desde la metodología cualitativa, puesto que permitía ahondar en las percepciones, visiones y opiniones de las personas con las

que se trabajó. Según Gómez et al. (1996), dicha metodología puede ser definida de la siguiente manera:

“Estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. La investigación cualitativa implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales –entrevista, experiencia personal, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos– que describen la rutina y las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas”⁸.

⁸ Gómez et al. (1996). Metodología de la investigación cualitativa, p. 30.

Por otro lado, la técnica utilizada fue la entrevista semiestructurada, ya que mediante una pauta modificable y situada

al diálogo generado con cada persona, se enriquecía cada dato. Díaz–Bravo et al. (2013) la definen como:

“Entrevistas semiestructuradas: presentan un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, debido a que parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos”⁹.

La muestra fue aleatoria pues mediante la técnica de la bola de nieve, en la que el entrevistado clave proporciona datos acerca de otras personas, se pudo llegar a cada nueva persona. La edad de las y los participantes estuvo entre 18 y 80 años y se privilegió que identificaran los elementos del paisaje percibidos por ellos mismos, con el fin de entender los significados que les otorgan a estos. Se incluyeron, además, preguntas capaces de aportar datos tales como sexo, edad, tiempo de residencia en la localidad, frecuencia de realización de viajes en tren y sus motivaciones. Los criterios de selección de los entrevistados fueron que residieran actualmente en San Rosendo y que utilizaran el tren para trasladarse hacia Concepción. Las entrevistas se realizaron durante los meses de septiembre y octubre del año 2017.

Respecto a las fotografías utilizadas, son de autoría propia y fueron obtenidas de manera digital durante frecuentes viajes en tren entre los meses de julio y octubre del año 2017. Los criterios para su selección y categorización responden a

una búsqueda visual por exponer lo que se puede observar a través de la ventana del tren. Se escogió un número prudente de fotografías a fin de que pudieran ser presentadas a los entrevistados, para posteriormente analizar sus preferencias. De todas maneras, se deja de manifiesto el rol de investigador participante y las preferencias personales que pudiesen existir a la hora de realizar el registro fotográfico.

Se toma como referente el método Biplot¹⁰ propuesto por Paula Villagra, cuyo objetivo es “explorar las preferencias y significados asociados al paisaje” (Taylor; Zube y Sell. Citado por Villagra, 2010). Este consiste en la utilización de fotografías en las entrevistas con los actores locales, lo que “permite interrelacionar imágenes de paisaje (fotografías) y significados (palabras descritas por el observador) y facilita el proceso de interpretación de las dimensiones perceptuales” (Villagra, 2010, p. 2). Es decir, ayuda a comprender la valoración que les dan las personas a determinados elementos del paisaje.

⁹ Díaz–Bravo et al. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico, p. 45.

¹⁰ Metodología utilizada por Paula Villagra (2010) en: Paisajes cambiantes: percepción, disturbios naturales y la re–construcción del paisaje. Esta consiste en fotografiar sistemáticamente determinados paisajes para luego utilizar estas imágenes en entrevistas a diversas personas. Posteriormente, esos datos se analizan para identificar las percepciones predominantes.

Otra herramienta utilizada fue la observación participante, que, como explican Victoria Quintero y Elodia Hernández (2012), “se emplea para obtener datos sobre realidades a las que resulta difícil aplicar otro tipo de técnica. En conjunto con las notas de campo, son de utilidad para describir y entender los fenómenos sociales desde el interior”.

Para el análisis se transcribieron las entrevistas poniendo énfasis en los datos que se manifestaron de manera constante, lo que permitió establecer comparaciones y asociaciones más allá de lo meramente descriptivo.

Para analizar las entrevistas semiestructuradas se recurrió a la tabulación según criterio, comprendiendo que, tal

como dice Graham Gibbs (2012), “los datos cualitativos tienen significado y se han de interpretar en el análisis no solo para revelar la variedad de asuntos sobre los que las personas hablan sino también para reconocer y analizar de qué modo enmarcan y dan forma a sus comunicaciones”.

RESULTADOS

1. Cambios percibidos en el paisaje

Los cambios que ha sufrido el territorio han ido en desmedro del paisaje local, lo que ha afectado de manera directa el bienestar de la población de San Rosendo, comprendiendo que

“El paisaje es, ante todo, resultado de la relación sensible de la gente con su entorno percibido, cotidiano o visitado. Por eso mismo, el paisaje es también elemento de afinidad y de identidad territorial y manifestación de la diversidad del espacio geográfico que se hace explícita en la materialidad de cada paisaje y en sus representaciones sociales. Se trata de una diversidad que resulta de la articulación de lo físico, lo biológico y lo cultural en cada lugar”

(Mata, 2006, p. 2).

Los habitantes de San Rosendo que viajan a menudo en tren reconocen algunas mejoras en los vagones, como también que ahora los trayectos son más cortos. Las estaciones han sido renovadas y mejor equipadas, ya que en el pasado su construcción era de madera y actualmente emplea materiales más sólidos que permiten refugiarse en días de lluvia. Sin em-

bargo, hacen hincapié en la pérdida del rol social que en sus inicios tuvo el ferrocarril, puesto que las frecuencias y número de recorridos han disminuido considerablemente, lo que perjudica la conectividad. Existe allí la esperanza de que vuelva el entramado ferroviario hacia, por ejemplo, la ciudad de Santiago.

“Otra (cosa) que el paisaje echa de menos quizá, es que ferrocarriles tenga la frecuencia de trenes de pasajeros, porque tiene el puro corto, antes hacía Concepción–Santiago, Concepción–Valdivia. Cuando nosotros hablamos de que ha cambiado el paisaje, ha cambiado eso de que no vemos el tren ese pasar y vemos solamente un tren que le llamamos el corto (...). Por lo que pasó el 11 de septiembre, por todo eso, en el fondo lo quebraron (al ferrocarril) y ahora sobrevive prácticamente con mucho subsidio del Estado y no se ha dedicado a ser el ferrocarril hermoso que era antes, ahora simplemente es algo comercial”
(hombre, hijo de ferroviario, 72 años).

2. Relevancia del viaje en la percepción del paisaje

Si bien el ferrocarril es el principal medio de transporte que comunica a las localidades del sector, la comunidad sanrosendina percibe el viaje en tren no solo como un simple medio que les permite trasladarse desde la zona rural hacia la

urbana, sino que también relevan sus características singulares y la experiencia en sí misma. La disposición de los asientos y la velocidad constante permiten la contemplación a través de las ventanas, las detenciones establecidas vuelven más ameno el recorrido y favorecen el viaje familiar.

Fotografía 2. Estación San Rosendo, 2017



Fotografía propia.

A través del encuentro, el diálogo y la interacción cotidiana que se produce entre los mismos pasajeros y con el personal

que asiste el viaje, se genera un proceso de apropiación colectiva que construye identidades. Así lo señala Flores (2007):

“La cultura local se refiere a las relaciones sociales existentes en espacios delimitados y pequeños en los que se establecen formas específicas de representación con códigos comunes (Featherstone, 1993). Para Albagli (2004), el sentimiento de pertenencia y el modo de actuar en un espacio geográfico dado significa la caracterización de una noción de territorialidad, donde las relaciones sociales y la localidad están interconectadas, fortaleciendo el sentido de identidad”¹¹.

El ferrocarril, entonces, es apreciado no solo por su aporte concreto al traslado de un punto hacia otro, sino también como un espacio con dinámicas propias, por donde, junto al componente humano, atraviesa y configura el territorio y cuya transformación, a pesar de no ser física, es simbólica y, por tanto, relevante (Careri, 2002).

Lo que pareciese ser un mero recorrido en tren se presenta para la comunidad como un lugar desde donde es posible relacionarse con el territorio y, por lo tanto, desde donde habitarlo y significarlo.

“Uno a veces viaja con la familia, ahora, por ejemplo, voy viajando con mi hija. Entonces después uno se acuerda que viajó (...) con mi marido venía siempre. Ahora está un poquito enfermo. Veníamos siempre, (...) pero ahora está delicado de salud” (mujer, oriunda de San Rosendo, 81 años).

¹¹ Flores, M. (2007). La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible, p. 13.

Fotografía 3. Estación Unihue, 2017



Fotografía propia.

“En la estación era muy bonito! El tren paraba harto en este lugar, San Rosendo, como que... los trenes por lo general paran muy poco, pero aquí se estacionaba el tren, la gente bajaba a comprar sus tortillas... ahora ya no, ya, nada de eso hay” (mujer, oriunda de San Rosendo, 55 años).

Tal como señala Martínez Yáñez (2008), el patrimonio y territorio van de la mano y

deben ser situados en el contexto, ya que este interviene en su composición:

“La consideración del territorio como patrimonio comienza entonces con el estudio y la reconstrucción del paisaje y del territorio mismo desde un punto de vista diacrónico. Se configura así lo que Javier Verdugo llama el mosaico diacrónico del territorio. Este mosaico debe incluir toda la información sobre el patrimonio histórico de la zona objeto de estudio y reunir todos los elementos patrimoniales con independencia de que estén o no declarados, de la tipología a la que pertenezcan y de su grado de protección. Para configurar este mosaico será necesario realizar un inventario del patrimonio territorial, es decir, un reconocimiento formal de los valores naturales y culturales y bienes que lo componen”¹².

¹² Martínez Yáñez, C. (2008). Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio, p. 11.

El viaje, que para esta investigación se relacionará con el territorio y patrimonio, se encontraría dentro de los valores naturales y culturales que Martínez Yáñez (2008) señala.

Por otro lado, es necesario mencionar que para poder comprender de qué manera el territorio se constituye como patrimonio para quienes lo habitan, deben dejarse de lado las visiones hegemónicas respecto de lo que se observa para relevar aquello que las propias personas definen. Por ejemplo, quizás el río puede entenderse

solo como una cuenca fluvial, pero para la gente proveniente de San Rosendo, este define diferentes vivencias asociadas a sus recuerdos más íntimos, por lo que su modificación también definirá sus propios cambios personales. Lo mismo ocurre con el tren, que más allá de ser un medio de transporte, es una vía a través de la cual las personas pueden contemplar y significar el paisaje que las rodea. Borghi (2017) plantea la importancia de que sea la comunidad la que defina y se involucre en el desarrollo del patrimonio del territorio:

“La participación, identificada por De Varine como una de las ‘buenas prácticas’ del desarrollo sostenible (De Varine, 2010, p. 3), debe ser considerada como tal solo si es generalizada, es decir, si efectivamente puede ser ejercida por la totalidad de la población, sin excluir a nadie. En caso contrario, la gestión del patrimonio quedaría de todas formas en manos de un grupo elitista de personas, pasando a configurarse como participación ficticia. El mismo autor indica como estrategias útiles para fomentar una participación real, además de la educación popular como base fundamental, la realización de acciones-pretex, es decir, de proyectos limitados, fáciles, vinculados a la vida cotidiana que son propuestos a voluntarios procedentes de la sociedad civil, con el fin de que se vuelvan conscientes de sus propias capacidades de acción y realización proyectual”¹³.

Langlois (2017) habla sobre la necesidad de considerar las particularidades de cada espacio/territorio, las que se expresan en definiciones como “barrio” o “localidad”, entre otras, con el fin de poder apreciar las

diferentes condiciones y características de cada uno de ellos, tal como fue parte de los objetivos de la investigación desarrollada.

¹³ Borghi, B. (2017). Ecomuseos y mapas de comunidad: un recurso para la enseñanza de la historia y el patrimonio, p. 18.

“Territorio y recurso a la creatividad como herramienta política de las prácticas de quienes se esmeran en lo simbólico son entonces cuestiones entrelazadas en la actualidad. Esa producción simbólica es siempre genio de un territorio y los territorios son, a su vez, similitud, diferencia y diversidad. En este sentido, cada territorio se piensa en parte para reconocer al otro. Como si la tarea fuera reconocerse y verse para poder encontrar ese matiz que suele resultar de la traducción (no hay tal pureza como para argumentar la ausencia total de otro que alguna vez fue necesario traducir). En ese escenario no son suficientes las nomenclaturas de país –nación– Estado por ser muy grandes para ver en el detalle de lo distinto y diverso, sino que se vuelven necesarias las de localidad, lugar, barrio y vecindario”¹⁴.

Es por ello que sobre la base de este análisis debemos comenzar a preguntarnos acerca de las condiciones que poseen las personas que habitan este lugar. El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) 2010–2014 de San Rosendo destaca, dentro del ítem “ordenamiento territorial”, la necesidad de “crecimiento urbano”, donde queda claro que lo que se requiere es “definir claramente en el plan regulador las prioridades de crecimiento urbano para que se respete la armonía del pueblo”.

Es necesario que exista una gestión sostenible de los paisajes que permita que estos puedan persistir más allá de la creciente expansión inmobiliaria y la explotación del suelo, que no considera el valor del territorio independientemente de su precio de venta.

Otro aspecto importante dentro del PLADECO es que hace referencia a espacios públicos y define que es necesario “gestionar en conjunto con empresa de ferrocarriles la recuperación de las ruinas para ser utilizada como centro cultural al aire libre”. Esto señala con claridad que existe una gran voluntad, de parte de las

personas, de recuperar el patrimonio ferroviario y todo lo que este significa, con el objetivo de que sea aprovechado por la comunidad.

Recogiendo esta información y la que emergió de las entrevistas realizadas, es posible plantear que el tren y su historia forman parte de la identidad local de la comunidad, por lo que brindar recursos para que ideas como la del levantamiento de un centro cultural al aire libre se concreten, debe ser uno de los objetivos de las políticas públicas culturales y patrimoniales. Es decir, aquí se combinan dos elementos, por un lado, la forma en la que colectivamente este lugar se define a nivel patrimonial, desde la propia subjetividad de las personas, y por otro, la incapacidad del Estado (desde el municipio, Gobierno Regional y Ministerio de las Artes, las Culturas y el Patrimonio) de hacerse cargo de este desafío.

La articulación de las instituciones del Estado es muy relevante, pues actualmente la historia de San Rosendo es contada por personas que fluctúan entre el Gran Concepción y dicha localidad, donde per-

¹⁴ Langlois, P. (2017). Arte, paisaje y territorio, p. 20.

manecen principalmente personas de la tercera edad. Lo anterior se debe a que la mayoría de las casas de estudios, hospitales, bancos y servicios se encuentran en los sectores urbanos.

En el análisis debe considerarse que cuando se pierden las raíces, se pierde la posibilidad de generar una perspectiva sobre cómo será la sociedad venidera. En esa línea, no es solo esta localidad la que pier-

de, sino toda la región, pues su historia forma parte de un entramado de relatos hacia el sur, por lo que debe ser un punto importante dentro de la discusión sobre la valorización del patrimonio dentro del territorio del Biobío. Es necesario preguntarse de qué manera podemos ir construyendo el patrimonio territorial de dicha comunidad, el que, según Feria-Toribio (2010), puede ser definido de la siguiente forma:

“El concepto de patrimonio territorial parte del conjunto de recursos culturales y naturales heredados en un espacio geográfico dado, que tienen un elevado grado de aceptación y reconocimiento social (Ortega, 1999) y que asimismo han demostrado un notable equilibrio ambiental, en la medida en que han permitido el mantenimiento de procesos ecológicos y naturales en ámbitos históricamente antropizados. En este último aspecto se encuentra un primer elemento de vinculación con el desarrollo sostenible, entendido éste en su sentido más directo y relevante”¹⁵.

3. El río Biobío como eje articulador del territorio

Valdovinos y Parra (2006) describen de este modo el río Biobío:

“La región del Biobío cuenta con importantes recursos hídricos como es el río Itata y el río Biobío, el cual es su principal cuerpo de agua de curso natural en la región. Su extensión es de 380 km abarcando desde la VIII región hasta parte de la IX”¹⁶.

En su extenso viaje por la Cordillera de la Costa recibe agua de sus afluentes, los ríos Laja, Gomero y Hualqui, y del estero Quilacoya. Dicha unión se produce en las cercanías del encuentro entre la comuna de San Rosendo y Laja. Desde allí hasta su

desembocadura, entre Concepción y Talcahuano, el río recorre aproximadamente 80 km.

Valdovinos y Parra señalan que el río

¹⁵ Feria-Toribio, José María (2010). Patrimonio territorial y desarrollo sostenible: un estudio comparativo en Iberoamérica y España, p. 16.

¹⁶ Valdovinos, C. y Parra, O. (2006). La cuenca del río Biobío. Historia natural de un ecosistema de uso múltiple, p. 42.

*“Cuenta con una gran biodiversidad que ha sido afectada por la construcción de mega estructuras industriales como hidroeléctricas, modificando su morfología y afectando su cauce, y por la agresiva plantación de bosques productivos por manos de empresas forestales, lo cual va en desmedro del bosque nativo, plantando principalmente *Pinus radiata* y *Eucaliptus globulus*, existiendo así más de 700.000 ha de plantaciones, las cuales representan alrededor del 46% del total nacional” (Valdovinos y Parra, 2006)¹⁷.*

A pesar de los grandes beneficios económicos obtenidos por la fragmentación y desviación del curso de las aguas, el impacto ambiental que produce la construcción de embalses o represas modifica tanto el caudal como la temperatura del agua, lo que afecta la diversidad de especies acuáticas.

Tal como menciona la Organización de Naciones Unidas (ONU), los recursos hídricos juegan un rol clave a la hora de hablar de desarrollo sostenible, puesto que permiten el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Junto con eso, la entidad señala que

“El agua propicia el bienestar de la población y el crecimiento inclusivo, y tiene un impacto positivo en la vida de miles de millones de personas, al incidir en cuestiones que afectan a la seguridad alimentaria y energética, a la salud humana y al medio ambiente” (ONU, 2016).

“La cuenca del Biobío cuenta con más de 50 empresas que desarrollan actividades industriales que demandan agua para sus procesos productivos” (Ministerio de Obras Públicas, 2004). Al mismo tiempo, el territorio posee nueve parques nacio-

nales, pero la generación de este tipo de espacios debe seguir avanzando para que se reconozcan más lugares y sitios de memoria, ya que se trata de un agente relevante dentro de la historia de la zona centro sur.

¹⁷ Valdovinos, C. y Parra, O. (2006). La cuenca del río Biobío. Historia natural de un ecosistema de uso múltiple, p. 46.

Fotografía 4. Estación Buenuraqui–Gomero, 2017



Fotografía propia.

“El río ha tenido cambios, por ejemplo, la fábrica, cuando bota sus desechos, el río se pone de una forma... súper fea, o sea, no dan ni ganas de mirar, llega a dar pena porque lleno de celulosa, lleno de celulosa. La playa, cuando baja el río, la playa toma todo el río en el verano, sobre todo el río, ya no queda nada. Este año, para el verano no... no había nada de río. Si ahora es un milagro ver el río con harta agua porque para el verano, no, se seca... todo”

(mujer, estudiante, oriunda de San Rosendo, 25 años).

4. El ferrocarril, hito en la historia de San Rosendo

El ferrocarril es un medio de transporte que la historia ha ido dejando atrás como consecuencia de la explosiva masificación de vehículos a motor como autos, buses, camiones, etc., los que cumplen la función de trasladar carga y personas de

un lado a otro, pero asociados a grandes costos que no son solo financieros, ya que debe considerarse la contaminación que emiten. El ferrocarril era una alternativa distinta, ya que era de uso masivo y social para la población. Según Grupo EFE (Empresa de Ferrocarriles del Estado), sus ventajas serían:

“Mayor capacidad de carga por eje, transporte de grandes volúmenes, menor tasa de accidentabilidad, ahorro de combustible, acceso directo a los principales puertos del país, disminución de tiempo de operación en puertos, menor cantidad de emisiones contaminantes, menor ocupación de superficie y apoyo a la descongestión de carreteras y ciudades”¹⁸.

El periódico Resumen (2011) se refiere de esta forma a la historia del ferrocarril en la comuna de San Rosendo:

“La historia del ferrocarril en la región, de la que San Rosendo es clave, comienza en 1869, con la construcción del ramal Chillán-Talcahuano, financiada por el Estado. En 1872 se inicia la conexión entre San Rosendo y Angol, para entrar en La Frontera. Hacia 1876 ya se podía viajar desde Santiago a Concepción o hasta Angol, vía San Rosendo, en una compañía completamente de propiedad fiscal. Con la construcción del puente ferroviario sobre el Laja en 1889-1890 se logró conectar la vía férrea hacia el sur, consolidando el núcleo urbano del pueblo, cuyos habitantes correspondían a los trabajadores carrilanos del ramal. Debido a este hecho se comenzó la construcción de las primeras calles y viviendas planificadas, donde la compañía estatal tuvo gran participación, dando origen al actual pueblo de San Rosendo”¹⁹.

Pero en el año 1979 inició su declive, ya que comenzó a perder financiamiento y, con ello, importancia. Este proceso de debacle y decaimiento puede relacionarse con un proceso general de pérdida de historia y raíces de cada territorio, el que responde a los designios de un sistema capitalista que fue prescindiendo de la injerencia del Estado como ente coordinador y planificador, que busca una lógica de desarrollo extractivista y que evalúa a las diversas localidades dependiendo de lo que se pueda explotar de ellas, sin cuidar y/o proteger los diferentes patrimonios relevantes para la población que habita en ellas.

Por ello, al hablar de la actual situación del ferrocarril es posible señalar la grave pérdida que significa no solo para las personas de San Rosendo, sino que también a nivel general, como fue descrito previamente, lo que sería una consecuencia de políticas que no contemplan ni respetan los territorios. En el PLADECO al que se ha hecho referencia queda clara la necesidad de “definir una visión estratégica de la cultura en San Rosendo, en conjunto con la ciudadanía y en coordinación con el Consejo Regional de la Cultura. Que respete la historia y patrimonio comunal”.

¹⁸ Empresa Ferrocarriles del Estado. Recuperado de: <http://www.efc.cl/empresa/medio-ambiente/ventajas.html>.

¹⁹ Periódico Resumen (2011) Historias comunales. Recuperado de: <https://resumen.cl/articulos/san-rosendo-entre-trenes-e-historia>.

Es decir, son varios los antecedentes que nos permiten determinar que para la comuna es prioritario trabajar en estos ejes, ya que forman parte de las necesidades emanadas de las propias personas y, en este caso, líderes y lideresas de su propia comunidad.

Actualmente, existen diversos proyectos que han permitido impulsar estos desafíos, los que provienen de instituciones como la Universidad de Concepción, que en una de sus actividades buscó promover el valor del rescate patrimonial de San Rosendo. Allí se plantearon elementos que sirven para nutrir la discusión, como, por ejemplo, la siguiente aseveración:

“Fue precisamente este quien, explicando el concepto actual de Patrimonio, que incorpora elementos como la integración cultural con lo natural, el salto del edificio al paisaje y el cambio de dimensión en orden a conservar el valor prospectivo del Patrimonio (y no sólo el pasado), dio a conocer algunos detalles de la tarea desarrollada por alumnos de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía de la Universidad de Concepción en San Rosendo, comuna conocida por su herencia ferroviaria, y la cual está siendo objeto de un amplio plan de ayuda en todos los ámbitos, encabezado por la Dirección de Relaciones Institucionales e Internacionales (DRII) de la UDEC. Citando al académico Carl Sauer, quien señaló que ‘el paisaje cultural es creado por un grupo cultural a partir de un paisaje natural’; Pérez repasó los distintos tipos de Patrimonio que existen, como los fósiles (ejemplo, las Salitreras del norte), evolutivos (como Lota Alto, donde la gente vive en el Patrimonio y es Patrimonio), los parques culturales, arqueológicos, agrarios, militares, fluviales, etc., todos los cuales tienen como norte el ser museos de sitio o abiertos, lejanos a la idea del museo estático, en los cuales se convive directamente con el Patrimonio que se quiere conservar” (UDEC, 2016)²⁰.

Por lo tanto, tomando la frase de Sauer (2016) relativa al paisaje, puede plantearse que es la propia población de un territorio la que debe definir sus identidades sobre la base de sus propias significaciones, pensares y sentires colectivos asociados al río, al ferrocarril y al viaje.

Volviendo nuevamente a Langlois (2017), es necesario decir que dentro de las alternativas de solución está la creatividad, ya que mediante ella es posible idear soluciones que permitan encarnar los deseos que existen en torno al cuidado del territorio y paisaje:

²⁰ Universidad de Concepción (22 marzo, 2016) Recuperado de: <http://www.udec.cl/panoramaweb2016/content/udec-alista-su-muestra-sobre-el-rescate-patrimonial-de-san-rosendo>.

“Para mí la creatividad en las artes tiene una dimensión política; también es el esfuerzo por conciliar un conflicto con el territorio, o con otros territorios, para fundar un territorio propio; para atender a su diferencia. Incluso un conflicto que se tiene con el afuera del territorio, pues ese afuera también determina el propio: es ahí donde las preguntas por el territorio, la identidad, la cultura, el otro y nosotros, van construyendo múltiples representaciones que nos hacemos. No imagino, por tanto, la práctica artística sin el reconocimiento del territorio, sin la singularidad de un territorio y sin el concurso del ingenio, sin esa diferencia que nos interroga. Se me dirá que ‘las nuevas condiciones de intercambio simbólico determinadas y modeladas por la tecnología reconfiguran la idea de los territorios e imponen un nuevo territorio tan virtual como común: el mundo globalmente conectado’. Como si los sensibles o ásperos, belicosos o pacifistas, acongojados o felices, satisfechos o frustrados del mundo, al descubrir almas gemelas en páginas de internet subidas en puntos distantes del orbe, se convirtiesen en una tribu regulada por la plataforma devenida en territorio. Parece que no hay duda de que eso es así, a condición de que reconozcamos que ese es el límite permeable de tal condición de acongojado o pacifista. Es decir, el punto de contacto permeable y poroso que me permite confrontar, exponer, conocer y casi siempre constatar las diferencias con otros iguales, para terminar preguntándonos por las razones de esas diferencias. Diferencias que suelen responderse por ese complejo tinte que tiene lo que llamamos territorio, más exactamente el propio territorio y los roces de la diferencia que se construye hacia dentro y fuera de sus bordes” (Langlois, 2017)²¹.

Dicho de otra manera, esta creatividad podría aglutinar a diferentes agentes, como artistas, historiadoras/es, sociólogas/os y, a su vez, convertirse en una alianza directa con la sociedad civil y sus organizaciones, como juntas vecinales, y establecer mesas de trabajo que permitan que las personas levanten sus propios espacios culturales, lo que posee, como señala el autor, una dimensión profundamente política, ya que la propia identidad de las localidades, sus costumbres e ideas, corresponden a debates públicos y privados en torno a lo que el territorio que habitan significa para ellos. Durante febrero de 2019 se realizó el Encuentro de Todos los Pueblos, un proyecto financiado por el

Gobierno Regional a través de fondos de cultura FNDR 2018, que pudo, por fin, reunir a la comunidad mediante las artes y el diálogo conjunto²².

A la vez, cabe mencionar que el sistema sociopolítico definido previamente ha tenido implicancias directas en San Rosendo, no solo en lo referido a la industria inmobiliaria y forestal, sino que también en lo relacionado con el crecimiento industrial y el poco cuidado frente a los efectos que estas empresas pudieran tener sobre la naturaleza y sectores aledaños, como es el caso de las hidroeléctricas, las que actualmente, solo en la región del Biobío, alcanzan las 21, con 11 embalses y

²¹ Langlois, P. (2017). Arte, paisaje y territorio, p. 33.

²² Periódico El Lajino (febrero, 2019). Recuperado de: <https://www.lajino.cl/2019/02/segundo-encuentro-de-todos-los-pueblos-se-realizara-en-san-rosendo/>

10 centrales de paso; se pronostica que en el futuro podrían llegar a 57. Según información extraída del periódico Resumen

(2017), las consecuencias han sido las siguientes:

“La intervención hidroeléctrica es una amenaza importante para la estabilidad de los ecosistemas de agua dulce y su biodiversidad. En la región del Bio-Bío, luego de la instalación de grandes centrales durante el siglo XX y la década pasada, una serie de proyectos de tamaño mediano y pequeño se están instalando en valles de la precordillera y la depresión intermedia. En los próximos años, cerca de 57 centrales hidroeléctricas podrían estar operativas en la región, principalmente centrales hidroeléctricas de pasada, que igualmente pueden generar impactos en la biodiversidad y empeorar la calidad del agua. Pese a este incremento en la generación hidroeléctrica, la región del Bio-Bío, al igual que el promedio nacional, sigue dependiendo de la generación de combustibles fósiles como principal fuente de generación energética, cuyo destino es primordialmente el sector industrial”²³.

¿Qué consecuencias ha traído esta situación, aparentemente tan lejana del destino del paisaje, el territorio y la cultura? En primera instancia, ha afectado a comunidades ancestrales, como ocurrió en el caso de la central hidroeléctrica Ralco, que inundó cementerios mapuche y generó un quiebre al interior de las comunidades, ya que algunas aceptaron la intervención empresarial y otras no. Por otro lado, cabe recordar que la energía proveniente de estos megaproyectos no beneficia a las pequeñas localidades, sino que, muy por el contrario, generalmente tiene como objetivo la mantención de

empresas y grandes industrias, por lo que no representa un bien para toda la comunidad. Si bien uno de los primeros argumentos que se esgrimen a la hora de defenderlos es que darán trabajo, se omite la cantidad de puestos laborales que se ven afectados por la inundación de predios campesinos utilizados para la agricultura o de terrenos con animales para la ganadería, sectores que son parte del turismo, etc. Es aquí donde se considera necesario posicionar el desarrollo sostenible como un concepto que debería enmarcar la discusión y que según la FAO se plantea de la siguiente forma:

“Es importante destacar que el desarrollo sostenible no se refiere a un estado inmutable de la naturaleza y de los recursos naturales, pero sí incorpora una perspectiva de largo plazo en el manejo de los mismos, por lo que ya no se apunta a una ‘explotación’ de los recursos naturales sino a un ‘manejo’ de estos; asimismo enfatiza en la necesidad de la solidaridad hacia las actuales y futuras generaciones y defiende la equidad intergeneracional. De otra parte, se defiende la necesidad de que la dirección de la inversión y del progreso científico tecnológico estén encaminados a la satisfacción de las necesidades presentes y futuras”²⁴.

²³ Periódico Resumen (2017), p. 13.

²⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/x5600s/x5600s05.htm#la%20defensa%20ambiental.%20una%20responsabilidad%20de%20todos>.

San Rosendo se ha transformado en un sector donde la comunidad percibe como urgente la revitalización, así como la visibilización del creciente aumento de proyectos que pasan cerca del río y que afectan su caudal. El viaje que permite contemplar el río, que solía invitar a la calma, a la introspección y reflexión, ¿podrá hacerse con proyectos como los ya des-

critos afectando al Biobío? Las personas hablan continuamente de estos cambios y es por ello que se torna urgente vislumbrar puntos de encuentro que permitan discutir sobre la necesidad del cuidado ambiental y la defensa del patrimonio, a fin de avanzar en pos del respeto a los territorios y las personas que habitan en ellos.

“Actualmente, el empresariado y el Estado continúan promocionando fuertemente el aumento de la eficiencia energética en procesos industriales e inversión en formas no convencionales de generación de energía, como la hidroeléctrica, eólica y solar, con el supuesto objetivo de mitigar los efectos del cambio climático por emisiones de gases invernadero desde la quema de combustibles fósiles, aún ampliamente predominantes en el sector de generación de energía. Pese a que las centrales hidroeléctricas son consideradas como una fuente de energía renovable, la intervención masiva de estas en las cuencas hidrográficas conduce a la pérdida de biodiversidad, también puede contribuir a cambios climáticos a escala local, mientras que la descomposición de la vegetación en grandes zonas de inundación también emite gases invernadero. Finalmente, el destino de la energía generada en forma 'renovable' potencia el mismo sistema de explotación laboral, extracción de materias primas, circuitos de sobreproducción, distribución y consumo de mercancías que terminan impactando a otros ecosistemas y explotando a la población humana del mismo u otros territorios” (periódico Resumen, 2017)²⁵.

Si es el Estado el objeto de esta interpe-lación y el que brinda los permisos para el devastador avance desarrollista, ¿será ese mismo Estado el que decida acerca del patrimonio? Pareciera ser que la única forma en la que podría recuperarse la confianza en dicha entidad sería promoviendo un cambio de visión y perspectiva, a fin de que el Estado se abra a nuevas posibilidades.

La variable medio ambiente, que es una de las que da sentido a esta investigación, también aparece dentro de las propuestas del PLADECO 2010–2014 de San Rosendo, donde la comunidad participante plantea lo siguiente:

“Evitar el deterioro de las condiciones medio ambientales de la comuna y realizar acciones para que los problemas existentes disminuyan, aumentando la regulación y vigilancia. Así permitir que los sanrosendinos disfruten de una relación armoniosa con su entorno natural”²⁶.

²⁵ Periódico Resumen (2017), p. 22.

²⁶ Municipalidad de San Rosendo. PLADECO 2010–2014. Recuperado de: <https://municipalidadesanrosendo.cl/transparencia/documentos/pladeco/Resumen%20Ejecutivo.pdf>.

Es sumamente necesario indagar en las variables medioambiental y cultural, con el objetivo de lograr un diálogo entre los diversos actores que habitan el territorio y en torno al patrimonio de la comuna.

CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación no es negar los avances que aspiramos tener como sociedad, sino abrir la discusión sobre la necesidad de que el desarrollo y el crecimiento estén acompañados de una consciencia plena sobre lo que implica la generación de políticas públicas y su impacto sobre los territorios.

El paisaje, el territorio y la comunidad deben ser parte de los centros de la discusión cultural y política, para que así se generen espacios de construcción que consideren diferentes perspectivas que, por un lado, no abandonen lo que somos, y que, además, den paso al levantamiento de nuevas visiones de mundo y comunidad.

En momentos en que la industria y la expansión urbana están transformando los paisajes y homogeneizándolos a una velocidad sin precedentes, se torna necesario volver a mirar de manera consciente los propios paisajes locales, reforzando el sentido de pertenencia con el lugar y encontrando las maneras más adecuadas de gestionarlo, otorgándole voz a quienes lo dotan de significado, sus propios habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- **Alliende, María Piedad (1993).** Historia del Ferrocarril en Chile. Santiago de Chile: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- **Careri, Francesco. (2002)** Walkscapes: el andar como práctica estética. Barcelona, Gili.
- **Deleuze, Gilles y Guattari, Félix (2002).** Mil mesetas, capitalismo y esquizofrenia. Valencia, Pre-textos
- **Gibbs, G. (2012).** El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa. Madrid, Morata.
- **Halbwachs, Maurice (2004).** La memoria colectiva. Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza.
- **Maderuelo, Javier (2003).** Aquello que llamamos paisaje. "Visions", Desembre, núm. 2, p. 20–25.
- **Mata, R. (2006).** Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio. Barcelona, Disputa.
- **Nogué, Joan.** Paisaje, identidad y globalización. Disponible en: <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Fabrikart/article/viewFile/2227/1843>.
- **Sauer, C. (2006).** La morfología del paisaje. Polis, Revista Latinoamericana, 5 (15).
- **Thomson, Ian y Angerstein, Dietrich (1997).** Historia del ferrocarril en Chile. Santiago de Chile, Goethe-Institut. Pehuen Editores.

DOCUMENTOS DIGITALES

- **Baer, A. (2010).** La memoria social: breve guía para perplejos. Recuperado de: https://epub.ub.uni-muenchen.de/13860/1/baer_13860.pdf.
- **Borghi, B. (2017).** Ecomuseos y mapas de comunidad: un recurso para la enseñanza de la historia y el patrimonio. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estped/v43n4/art13.pdf>.
- **Cambón, E. (2009).** Paisajes culturales como patrimonio: criterios para su identificación y evaluación. Arquitectura y Urbanismo, Red de Revistas Científicas de América Latina. vol. 30(1). 10–17. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/3768/376839856002.pdf>.
- **Decarolis, N. (2002).** El valor del patrimonio. Lo tangible y lo intangible. Recuperado de: <http://museomaritimo.com/adimra/actividades/investigacion/trabajos/gonet/el%20valor%20del%20patrimonio.doc>.
- **Díaz-Bravo et al. (2013).** La entrevista, recurso flexible y dinámico. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2007505713727066>.
- **Flores, M. (2007).** La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/675/67500703.pdf>.
- **Gómez et al. (1996).** Metodología de la investigación cualitativa. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/44376485_Metodologia_de_la_investigacion_cualitativa_Gregorio_Rodriguez_Gomez_Javier_Gil_Flores_Eduardo_Garcia_Jimenez.

- **Iranzo, E. (2009).** El paisaje como patrimonio rural. Propuesta de una sistemática integrada para el análisis de los paisajes valencianos. Recuperado de: <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/15883/iran-zo1.pdf?sequence=1>.
- **Pistola, J. (2015).** Mapeando el espacio ferroviario. Los mapas mentales en la estación de Villa Elisa (La Plata). Humha, Revista Electrónica de Historia Cultural, 12 (1). Recuperado de: <http://revistas.uns.edu.ar/index.php/humha/article/view/234>.
- **Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Política Nacional de Cultura 2017–2022.** Recuperado de: <https://www.cultura.gob.cl/politicas—culturales/nacional/>.
- **Municipalidad de San Rosendo. PLADECO 2010–2014.** Recuperado de: <http://municipalidadesanrosendo.cl/transparencia/documentos/pladeco/Pladeco%202010—2014.pdf>.
- **Nogué, J. (2007).** Paisaje, identidad y globalización. Recuperado de: <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Fabrikart/article/viewFile/2227/1843>.
- **Martínez de Pisón, E. (2012).** Teorías del paisaje. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4854190.pdf>.
- **Martínez Yañez, C. (2008)** Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio. Recuperado de: <https://revista-seug.ugr.es/index.php/caug/article/viewFile/300/291>.
- **Langlois, P. (2017).** Arte, paisaje y territorio. Recuperado de: <http://www.observatorio-cultural.gob.cl/revista/3—articulo—2/33—arte—paisaje—y—territorio/>.
- **Quintero Morón, V.; Hernández León, E. (2012).** Paisajes patrimoniales y percepciones locales. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide. Recuperado de: <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/congresos/17/06270647.pdf> 80.
- **Santos, M. (2007).** De la arqueología simbólica del paisaje a la arqueología de los paisajes sagrados. Trabajos de Prehistoria, 54(2), pp: 61–80. Recuperado de: <http://tp.revistas.csic.es/index.php/tp/article/view/366>.
- **Thayer, L. & Delamaza, G. (20016).** Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So250—71612016000300006.
- **Toribio-Feria, José María (2010).** Patrimonio territorial y desarrollo sostenible: un estudio comparativo en Iberoamérica y España. Recuperado de: estudiosgeograficos.revistas.csic.es.
- **Valdovinos, C. & Parra, O. (2006)** La cuenca del río Biobío. Historia natural de un ecosistema de uso múltiple. Recuperado de: <http://www.eula.cl/2006>.
- **Villagra, P. (2010).** Paisajes cambiantes: percepción, disturbios naturales y la reconstrucción del paisaje. Recuperado de: <http://mingaonline.uach.cl/pdf/aus/n7/arto4.pdf>.

TUTORES

Para el ciclo 2018-2019, las y los tesistas que participaron del Programa Tesis País y que finalmente fueron seleccionados por el comité editorial para ser publicados en esta compilación de artículos de alcance nacional fueron apoyados constantemente durante el proceso por tutores institucionales. Queremos reconocer especialmente a todas y todos los tutores de esta versión de Tesis País, quienes participaron apoyando con su tiempo, reflexión y experiencia para enriquecer los trabajos que aquí se presentan publicados.

Los siguientes profesionales de la Fundación Superación de la Pobreza oficiaron como tutores y tutoras:

- **Silvana Arteche.** Antropóloga de la Universidad Austral de Chile y Magíster© en Ciencias Sociales con mención en Estudios de Procesos y Desarrollo de las Sociedades Regionales de la Universidad de Los Lagos.
- **Ricardo Álvarez.** Antropólogo de la Universidad Austral de Chile.
- **Fernanda Azócar.** Socióloga de la Universidad Diego Portales y Magíster en Gobernanza en Riesgos y Recursos Naturales de la Universidad de Heidelberg.
- **Andrea Fuentes.** Trabajadora social de la Universidad Santo Tomás y Magíster en Investigación Social y Desarrollo de la Universidad de Concepción.
- **Álvaro Gatica.** Arquitecto de la Universidad Central con diplomado en Hábitat Residencial en Contextos de Vulnerabilidad Social de la Universidad de Chile.
- **Ernesto González.** Ingeniero pesquero y profesor de Biología de la Universidad Católica de Valparaíso y Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio de la Universidad Alberto Hurtado.
- **Jonnatan Hermosilla.** Trabajador social de la Universidad Santo Tomás.
- **Mario Jorquera.** Sociólogo de la Universidad Central. Egresado de la Maestría en Antropología Social de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) y el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires, Argentina.
- **Christian Orellana.** Sociólogo de la Universidad de La Frontera, Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad de Tarapacá y Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio de la Universidad Alberto Hurtado.

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 y Familia, Vivienda y Urbanismo y de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

www.superacionpobreza.cl

www.serviciopais.cl



/superarpobreza



@serviciopais

@superarpobreza



@serviciopais



/superacionpobreza

Con el financiamiento de:

