

Tesis País 2021
Piensa Chile
sin pobreza



Tesis País 2021
Piensa Chile
sin pobreza

TESIS PAÍS 2021

Piensa Chile sin pobreza

© **Fundación Superación de la Pobreza**

Distribución gratuita

Coordinador Programa Tesis País:

Diego Weinstein

Equipo editorial:

Ricardo Álvarez

Fernanda Azócar

Ignacia Escudero

Luis Iturra

Eduardo Martínez

Mauricio Rosenblüth

Diego Weinstein

Foto de portada:

"Hombre acarreado espigas de trigo con ayuda de su yunta de bueyes en Los Mayos, Putú, comuna de Constitución, región del Maule", enero de 2013 / Créditos: Gonzalo Núñez

Edición:

Jennifer Abate

Diseño:

Carlos Muñoz / www.cemuma.cl

Agradecemos y reconocemos el trabajo de todos/as los/as profesionales de la Fundación Superación de la Pobreza y de las y los consejeros regionales ex Servicio País que oficiaron como tutores/as institucionales. Ellos y ellas apoyaron, nutrieron y orientaron el trabajo de las y los tesisistas. Para el ciclo 2020-2021 fueron tutores: Christian Orellana, Luisa Olguín, Lucía Silva, Paloma Figueroa, Pamela Hernández, Mildren Araya, Luis Iturra, Carlos Colihuechún, Claudia Maluenda, Mariela Retamal, Daniela Vega, Andrea Hernández, Francisca Olivares, Florencia Hepp, Pedro Segura, Iván Pinto, Antonia Garcés, Sebastián Vega, Ignacia Escudero, Héctor Morales, Carolina Galaz, Diego Pérez, Fernanda Azócar, Cristian Cornejo, Ana Espinoza, Joaquín Nuñez, Augusto González, Andrés Rubio, Mauricio Vergara, Bernardo Pardo, Cristina Ñancuqueo, Paola Peña, Pía Palma, Luis Villegas, Álvaro Toro, Eduardo Martínez, Carolina Momberg, Miryan Padilla, Juan Carlos Catril, Claudia Muñoz, Patricio Contreras, Mario Bizama, María Fernanda Olivares, Ricardo Álvarez, Ricardo Villalobos, Rodolfo Elgueta, Alfonso Leyton, Renee Fresard, Mauricio Rosenblüth y Diego Weinstein.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	P 7
INTRODUCCIÓN	P 9
Pobreza multidimensional en Chile: estudio de las dinámicas relacionales basado en los resultados de la Encuesta Casen 2017 / Maximiliano Muñoz, Matías Negrete y Matías Rodríguez	P 18
Tránsitos, avances y desafíos: enfoques de políticas de protección social de un programa comunitario de intervención en pobreza desde la voz de sus líderes/as y participantes / Antonia Rosati	P 52
Integración social urbana: desarrollo del concepto, propuestas de gobernanza y escalas de implementación en políticas públicas urbanas / Pía Monardes	P 82
La producción de “zonas opacas” en el marco de la acción preventiva del Estado: una etnografía sobre el silencio en el programa Abriendo Caminos en la zona sur de Santiago / Valeria Acuña y Florencia Vila	P 110
Orientaciones para los procesos de planificación integral en espacios litorales habitados por pueblos originarios de Chile / Bernardo Pardo	P 137
Impacto de las áreas protegidas sobre la pobreza en las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos / Paula Palma	P 164
Gestión de conservación y turismo de áreas naturales y desarrollo local: caso de estudio de la cuenca alta del río Achibueno, comunas de Linares y Longaví / Marcos Castillo	P 186
Turismo sostenible en la comuna de Cochamó, región de Los Lagos: implicancias geomorfológicas de las iniciativas turísticas / Matías Zepeda	P 209
Definición de la pobreza desde el modo de habitar: el caso de islas Huichas / Eric Engesser	P 234
Rutas metodológicas para el abordaje de diseños de arquitectura con pertinencia wenteche. Caso de estudio de la comunidad Ignacia Ñancurrai en la comuna de Padre las Casas, región de La Araucanía, Chile / Diego Quilaqueo	P 255

Tensiones entre valoraciones de alcachofas provenientes de agricultores campesinos de Ovalle (región de Coquimbo) que llegan a Santiago (región Metropolitana), Chile / **Cristian Valenzuela** _____ P 277

Biofábrica comunitaria: herramienta agroecológica para revertir la pobreza multidimensional del sector campesino de la comuna de Longaví a través de la economía circular / **Paula Cleargett** _____ P 305

De habitar junto a volcanes a gestionar el riesgo durante el habitar: perspectivas locales en torno al riesgo volcánico desde el área Puyehue-Cordón Caulle y Carrán-Los Venados, y sus aportes a una gestión local del riesgo de desastres / **Francisca Vergara** _____ P 326

Hacia la adaptación transformativa: un caso de innovación social en el contexto del cambio climático / **Pamela Torres** _____ P 354

Calidad del agua en la cuenca del río Itata y su importancia para el desarrollo local / **Bárbara Muñoz** _____ P 378

Participación ciudadana en la recuperación de condominios sociales. Programa de Recuperación de Barrios: estudio de caso del condominio social Los Lagos, Puerto Montt / **Cristian González y Daniela Toledo** _____ P 402

Ollas comunes: una tradición que se reactiva en momentos de emergencia. Acercamiento etnográfico a la historia de organización popular de la villa Santa Anita / **Francisca Rodríguez** _____ P 430

Análisis del impacto económico y social de la migración regular en la región de Coquimbo / **Jocelyn Carrasco y Javiera Valverde** _____ P 449

Nuevas tecnologías y relación laboral: ¿cómo proteger los derechos de los trabajadores? / **Javiera Castillo y Tamara Reinoso** _____ P 473

Empoderamiento y autocuidado como factores promotores de la salud en adultos mayores con diabetes mellitus tipo 2: el caso de la población Manuel Rodríguez / **Sandra Muñoz** _____ P 494

“El cáncer se lleva tu feminidad”: relatos de mujeres jóvenes mastectomizadas / **Valeria Donaire, Fabiola Gutiérrez, Tania Neira y Rocío Urrutia** _____ P 514

PRESENTACIÓN

Tengo el agrado de poner a disposición de las y los lectores nuestro decimotercer libro *Tesis País: piensa un país sin pobreza*, que reúne 21 artículos elaborados por tesisistas de pre y posgrado de distintas disciplinas. Estos escritos son una síntesis de los principales hallazgos, resultados y recomendaciones de sus tesis de grado, magíster y doctorado, respectivamente, presentadas a diversas casas de estudio.

Estos trabajos de investigación, muy variados en su naturaleza, abordan aristas diversas y complementarias del fenómeno de la pobreza, tales como análisis de indicadores, instrumentos, políticas públicas y programas sociales; conservación ambiental, turismo sustentable y su impacto en el desarrollo local; problemáticas del habitar en distintos territorios bioculturales; superación de la pobreza asociada a las prácticas agrícolas; gestión de riesgos y desastres e incidencia del cambio climático en el recurso hídrico; participación ciudadana y organización comunitaria en contextos urbanos; y, finalmente, migración, nuevas tecnologías y relaciones laborales, así como problemáticas asociadas a la salud y la pobreza.

Este volumen se compila en momentos de una profunda crisis sanitaria, económica y social que se experimenta a nivel mundial y nacional, que se suma a la revuelta social que irrumpió en nuestro país a fines del año 2019. Por ello, busca ofrecer nuevas miradas para las problemáticas que estamos enfrentando.

Con esta nueva publicación esperamos seguir aportando a la discusión sobre la superación de la pobreza y el perfeccionamiento de las políticas públicas desde una perspectiva multidimensional, relacional, dinámica, subjetiva, biocultural y territorial. Las crisis que estamos viviendo son profundas, han afectado gravemente el empleo, afectado con mayor intensidad a las comunidades más vulnerables y no sabemos cuánto tiempo tomará la recuperación. Sus impactos aún no

se terminan de dimensionar y es altamente probable que tengan una duración prolongada dadas las barreras estructurales existentes y las fragilidades en los sistemas de protección social vigentes.

Desde la Fundación y sus distintas iniciativas, como *Tesis País*, buscamos aportar a la superación de la pobreza fomentando el desarrollo local inclusivo. Apostamos por valorar y promover el patrimonio biocultural de las comunidades y territorios con los que nos vinculamos desde una estrategia de trabajo que busca potenciar la asociatividad.

El patrimonio biocultural hace referencia a un tipo de patrimonio material, inmaterial, compuesto por bienes tangibles, intangibles y naturales que surge de la interacción entre los seres humanos y su entorno natural. Se forja, por lo general, en largos periodos de tiempo y se expresa o coevoluciona en paisajes específicos. El reconocimiento, respeto y promoción de este patrimonio biocultural puede favorecer dinámicas de diversificación territorial sostenibles e inclusivas que impulsen el desarrollo de territorios y comunidades con menos acceso a oportunidades en el actual modelo de desarrollo.

Esta publicación forma parte de un esfuerzo permanente por difundir investigaciones aplicadas multidisciplinarias, que en su gran mayoría abordan problemáticas de carácter local o estudios de caso en regiones y comunas muy diversas a lo largo del territorio nacional. Esperamos que esta nueva entrega nutra el debate público y la toma de decisiones, y que aporte conocimiento, evidencias, nuevas miradas y propuestas generadas por jóvenes investigadores, siempre en el marco de nuestro compromiso con la construcción de un país sin pobreza y más justo.

Catalina Littin

Directora ejecutiva
Fundación Superación de la Pobreza

INTRODUCCIÓN

En sus más de 25 años de 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 bajo el sello de dichos propósitos e invita año a año a jóvenes estudiantes de pre y posgrado de diversas disciplinas a desarrollar sus tesis en temáticas de pobreza, desarrollo, exclusión, inequidad, discriminación, políticas sociales e integración social. De este modo, Tesis País busca incidir en la formación de los estudiantes y contribuye a motivar, estimular y sensibilizar a nuevos profesionales y especialistas para que se interesen en estudiar y comprender el fenómeno de la pobreza a nivel local, regional o nacional, apliquen sus conocimientos a problemáticas concretas 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 y causas características, sus estrategias de superación; y profundizamos en aspectos teóricos, metodológicos y prácticos. Con el objetivo de contribuir a la superación de las inequidades socioterritoriales que afectan a nuestro país, buscamos promover la

investigación en territorios aislados y en ámbitos rurales, así como en comunas urbanas segregadas a lo largo de todo el país. El objetivo es generar investigaciones aplicadas, levantar evidencias y elaborar propuestas para así alcanzar mayores grados de integración social, equidad y justicia social.

Durante el ciclo 2020-2021 se recibieron 177 postulaciones, de las cuales fueron seleccionadas 77 en las dos modalidades que considera nuestro programa: tesis terminada y proyecto de tesis. Los 77 trabajos de tesis seleccionados provinieron de 29 casas de estudio diferentes a lo largo del país; a su vez, 30 de ellos están asociados a programas de 14 universidades con fuerte identidad regional. Todas las regiones reclutaron trabajos de tesis. De ellos, 53% estuvieron focalizados en territorios con nivel de aislamiento alto o crítico, según datos de 2012 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. De estos 77 trabajos, 21 se convirtieron en los artículos que contiene esta publicación. Se presenta a continuación un breve resumen de sus contenidos.

Los primeros cinco artículos de este volumen se enfocan en temáticas de alcance nacional, con investigaciones que analizan indicadores, instrumentos, políticas públicas y programas sociales.

El primer artículo se titula **Pobreza multidimensional en Chile: estudio de las dinámicas relacionales basado en los resultados de la Encuesta Casen 2017**,

escrito por Maximiliano Muñoz, Matías Negrete y Matías Rodríguez. Su investigación busca sistematizar una propuesta metodológica relacional para el estudio de la pobreza multidimensional que permita actualizar el análisis de la estructura interna de la pobreza multidimensional en Chile. Para ello, emplean la Encuesta Casen 2017. El artículo indaga también en el efecto que la metodología produce en el análisis de la categorización de los hogares en diferentes tipos. Este estudio de las dinámicas internas permite observar nuevas características de las carencias, inadvertidas desde la perspectiva analítica, y su importancia estructural en la configuración del fenómeno de la pobreza multidimensional. No solo se hace necesario comprender analíticamente la prevalencia de carencias de distinta naturaleza, sino que también resulta relevante estudiar las relaciones y propiedades emergentes entre las componentes internas del fenómeno mediante un análisis de redes ponderadas de carencias. Este análisis sistémico de la pobreza implica un replanteamiento de la actual forma de diseñar e implementar políticas públicas. Con esta investigación, los autores obtuvieron su título de ingenieros civiles industriales de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

El segundo artículo pertenece a Antonia Rosati y está basado en su tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales, mención Sociología de la Modernización de la Universidad de Chile. Lleva por título **Tránsitos, avances y desafíos: enfoques de políticas de protección social de un programa comunitario de intervención en pobreza desde la voz de sus líderes/as y partici-**

pantes. En él se analizan los enfoques de políticas de protección social relacionados con el Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) desde las experiencias y significados que les atribuyen las y los participantes y líderes/as comunitarios/as para un caso urbano y uno rural. La investigación genera conocimiento y evidencia para potenciar la instalación de los enfoques actuales de las políticas de protección social en las iniciativas comunitarias de intervención en pobreza.

Pía Monardes es la autora del siguiente texto, titulado **Integración social urbana: desarrollo del concepto, propuestas de gobernanza y escalas de implementación en políticas públicas urbanas.** El artículo discute sobre los problemas de integración social urbana en Chile abordando las insuficiencias y sesgos de las iniciativas de políticas públicas en la materia en el último tiempo, entre ellos, los instrumentos de política urbano-habitacional. Se postula que existe una privatización de la gestión urbana en detrimento de una política pública de suelo urbano y una planificación. Al realizar una comparación con experiencias internacionales, la realidad chilena no ofrece un modelo de gobernanza urbana que genere al mismo tiempo cohesión y diversidad. Por el contrario, se termina perpetuando la desigualdad y reforzando la segregación urbana, donde las más afectadas por este desarrollo urbano desarticulado, fragmentado y desregulado son las personas que viven en territorios segregados, lo que agudiza su condición de pobreza y vulnerabilidad. Esta investigación está basada en la tesis realiza-

da por la autora para la obtención del grado de Magíster en Urbanismo de la Universidad de Chile.

El siguiente artículo también presenta los resultados de una investigación sobre la implementación de una política pública. Lleva por título **La producción de “zonas opacas” en el marco de la acción preventiva del Estado: una etnografía sobre el silencio en el programa Abriendo Caminos en la zona sur de Santiago**, escrito por Valeria Acuña y Florencia Vila. Con esta tesis obtuvieron el grado de antropólogas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y analizan los silencios como formas de acción, deliberación y adaptación de los participantes del programa Abriendo Caminos del subsistema Seguridades y Oportunidades del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Este programa forma parte de una estrategia gubernamental público-privada para la prevención del delito en niños, niñas y jóvenes con una historia familiar marcada por la privación de libertad y la reincidencia. Se explora el concepto de “zonas opacas”, entendidas como momentos de interacción entre implementadores y familias de reclusos en los que cada uno instaura de forma estratégica un velo sobre ciertas acciones fuera de la norma, con el propósito de resguardar la estabilidad de la interacción y la relación durante la ejecución del programa.

El último de este primer eje de artículos es una investigación de Bernardo Pardo con la que obtuvo el grado de Doctor en Ciencias del Mar, Medio Ambiente y Espacios Litorales de la Universidad de Cádiz. Se titula **Orientaciones para los procesos de planificación integral**

en espacios litorales habitados por pueblos originarios de Chile. Este texto analiza las propuestas culturales, históricas y ecosistémicas de las comunidades indígenas lafkenche y williche susceptibles de ser incorporadas por el Estado en sus decisiones, a fin de generar condiciones de gobernanza en los sectores litorales con población indígena en las regiones del sur de Chile. Se señala que para avanzar hacia una gestión integral de áreas litorales en Chile es fundamental abandonar una perspectiva sectorial para buscar la incorporación de las diversas perspectivas culturales de quienes cohabitan el litoral. Existe una apropiación distinta del área litoral de parte del Estado de Chile y de las comunidades indígenas, y estas estrategias diversas han dado lugar a permanentes conflictos en el territorio.

Este volumen prosigue con tres artículos que abordan las temáticas de la conservación ambiental, las posibilidades del turismo sustentable y sus impactos en el desarrollo local.

En el primer artículo se evalúan los impactos socioeconómicos de las áreas protegidas en las comunidades aledañas y sus niveles de pobreza. El análisis concluye que el establecimiento y desarrollo del turismo asociado a parques y reservas nacionales tiene un impacto socioeconómico positivo que no afecta negativamente el bienestar económico de las comunidades colindantes, especialmente cuando se implementa con buenos sistemas de gestión. Este texto lleva por título **Impacto de las áreas protegidas sobre la pobreza en las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos**, y está basado en

la tesis realizada por su autora, Paula Palma, para la obtención del grado de Magíster en Economía Agraria de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

A continuación, Marcos Castillo presenta su investigación titulada **Gestión de conservación y turismo de áreas naturales y desarrollo local: caso de estudio de la cuenca alta del río Achibueno, comunas de Linares y Longaví**, con la cual se licenció de la carrera de Geografía de la Universidad de Chile. En el artículo se expone una propuesta de manejo del patrimonio biocultural precordillerano y cordillerano del cajón del río Achibueno que considera aspectos de conservación y preservación, uso cultural y tradicional, propiedad privada y uso turístico y recreacional del sector. Se hace énfasis en el manejo cooperativo de esta área natural orientado al desarrollo de las comunidades rurales campesinas en tanto posibilidad de encadenamiento productivo, revaloración de tradiciones y beneficios ambientales.

Este eje concluye con el trabajo **Turismo sostenible en la comuna de Cochamó, región de Los Lagos: implicancias geomorfológicas de las iniciativas turísticas**, escrito por Matías Zepeda. El autor sugiere que para promover un turismo sustentable y sostenible es fundamental tener en cuenta los peligros y riesgos geológicos a los que se expone a las personas al momento de realizar actividades de turismo, así como el dinamismo de la oferta turística, de modo que esta pueda mantenerse en el tiempo. Para esto se propone un modelo de evolución del paisaje de la zona junto con el fomento del conocimiento del peligro de remociones en masa, para así

generar acciones preventivas y fomentar un turismo de aventura sostenible que pueda favorecer el flujo de personas y promover la actividad laboral directa o indirecta de los habitantes del lugar. Este escrito se origina en la tesis desarrollada por el autor para obtener el título de geólogo de la Universidad Mayor.

Luego, nos encontramos con dos trabajos que abordan la problemática del habitar en distintos territorios bioculturales.

El primer artículo pertenece a Eric Engesser y se titula **Definición de la pobreza desde el modo de habitar: el caso de islas Huichas**. Este trabajo se basó en su tesis para obtener el grado de arquitecto de la Universidad Austral de Chile y expone el modo de habitar de las comunidades huilliche-chilotas que habitan la Patagonia insular occidental de la región de Aysén, para luego analizar cómo los subsidios habitacionales estatales buscan constituirse en un mecanismo para intentar mejorar su condición precaria. Sin embargo, amenazan con convertirse en el fin del habitar de raíz huilliche debido a la falta de pertinencia y de comprensión de un escenario complejo que, al ser abordado desde una escala funcional y genérica, conduce a la pérdida, de parte de las familias y personas, de su lazo identitario más importante: su modo particular de habitar y la armonía con su entorno.

El segundo trabajo analiza cómo generalmente las herramientas del diseño arquitectónico no son capaces de responder a la totalidad de los requerimientos de la cultura mapuche, lo que

genera improvisadas adaptaciones al momento del diseño, pues este carece de pertinencia cultural en tanto no responde a las necesidades, usos y modos de la vida mapuche. A su vez, muchas de estas comunidades han sufrido la pérdida de sus territorios debido al crecimiento de las ciudades, lo que ha redundado en menoscabo de sus espacios y les ha impedido desarrollar sus propios estilos de vida, obligándolos a vivir en sus territorios según formas externas a su cultura e idiosincrasia. Se propone una experiencia práctica de diseño participativo con una comunidad wenteche en la región de La Araucanía. El artículo se titula **Rutas metodológicas para el abordaje de diseños de arquitectura con pertinencia wenteche. Caso de estudio de la comunidad Ignacia Ñancurraí en la comuna de Padre las Casas, región de La Araucanía, Chile** y pertenece a Diego Quilaqueo. Está basado en la investigación que le permitió obtener el título de arquitecto de la Universidad Austral de Chile.

Los siguientes artículos abordan dimensiones de las posibilidades de la superación de la pobreza asociada a las prácticas agrícolas.

El trabajo de Cristian Valenzuela se titula **Tensiones entre valoraciones de alcachofas provenientes de agricultores campesinos de Ovalle (región de Coquimbo) que llegan a Santiago (región Metropolitana), Chile**, y está basado en la investigación que le permitió optar al grado de sociólogo de la Universidad Alberto Hurtado. El texto expone cómo agricultores y consumidores se involucran en la valoración de un producto agrícola en distintos momentos de su

trayectoria entre el predio y el mercado, en los que utilizan diferentes recursos para determinar su precio y su calidad. Se analiza la problemática social que deriva de la comercialización de hortalizas cuando los agricultores campesinos no pueden cumplir con ciertas exigencias de calidad del mercado al cual acceden, lo que se agudiza en contextos ambientales inciertos como el de sequía o desertificación. Los agricultores campesinos desconocen cómo se concretan los precios y de qué manera se distribuyen las ganancias.

Paula Cleargett realizó una investigación para obtener el grado de ingeniera agrónoma de la Universidad de Chile a partir de la cual elaboró el artículo **Biofábrica comunitaria: herramienta agroecológica para revertir la pobreza multidimensional del sector campesino de la comuna de Longaví a través de la economía circular**. En él se analiza este último concepto aplicado a las prácticas agroecológicas de la agricultura familiar campesina. La biofábrica comunitaria constituye un espacio físico dispuesto en el campo para la elaboración colectiva de insumos agrícolas bajo estándares agroecológicos, y tiene además el potencial de articular y empoderar a la comunidad campesina. Allí se elaboran insumos orgánicos que además de aportar a la inclusión de alimentos saludables a las dietas campesinas, promueven la reunión, la revaloración de la cultura y el trabajo campesino, así como las prácticas ancestrales. De este modo, se fomenta la actividad agroecológica en la producción familiar campesina y se facilitan redes de contacto a través de sistemas de economía circular.

Avanzando en esta compilación, ofrecemos tres artículos que profundizan en el eje de la gestión de riesgos y desastres, cambio climático y recurso hídrico. El primer texto se titula **De habitar junto a volcanes a gestionar el riesgo durante el habitar: perspectivas locales en torno al riesgo volcánico desde el área Puyehue-Cordón Caulle y Carrán-Los Venados, y sus aportes a una gestión local del riesgo de desastres**. Su autora es Francisca Vergara y está basado en su investigación para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales de la Universidad de Los Lagos. Esta investigación aborda el riesgo volcánico a través del análisis sociocultural de las experiencias de habitantes que conviven con dos sistemas volcánicos activos en el sur de Chile. Profundiza, además, en los impactos, oportunidades y brechas relacionadas con la convivencia con volcanes a partir de las experiencias y percepciones de habitantes en territorios rurales parcialmente aislados en términos geográficos, para así reconocer en las perspectivas locales elementos que contribuyan a reducir el riesgo de desastres.

El segundo artículo de este eje fue trabajado por Pamela Torres, quien tomó como base su trabajo para titularse del Master of Science in Governance of Risk and Resources de la Universidad de Heidelberg. Lleva por título **Hacia la adaptación transformativa: un caso de innovación social en el contexto del cambio climático**. En él se analizan los procesos de transformación conducidos por iniciativas comunitarias de adaptación al cambio climático y se revisa en detalle el caso de la Unión de Agua Potable Rural de la cuenca del río Petorca

en tanto iniciativa de innovación social de adaptación a la sequía puesta en práctica a nivel comunitario. La investigación reconstruye el proceso de innovación social desde el nacimiento de la idea hasta su implementación, con el objetivo de identificar las claves que permitan la comprensión del cambio social y la transformación.

El tercer artículo pertenece a Bárbara Muñoz y su título es **Calidad del agua en la cuenca del Río Itata y su importancia para el desarrollo local**. Este análisis está basado en la tesis de la autora realizada para obtener el grado de ingeniera ambiental de la Universidad de Concepción. En él, estudia el comportamiento de algunos parámetros de calidad de agua medidos por la Dirección General de Aguas en el río Itata, en la región de Ñuble, usando como referencia los criterios químicos de las normas chilenas que mencionan las concentraciones máximas de diferentes elementos químicos presentes en el agua para riego y en el agua potable para que sean consideradas aptas para el uso. Se establece una relación entre la calidad del recurso hídrico y el desarrollo económico que permite la agricultura y el acceso al agua potable y de riego.

Prosiguen dos artículos en la línea de la participación ciudadana y la organización comunitaria en contextos urbanos.

El artículo **Participación ciudadana en la recuperación de condominios sociales. Programa de Recuperación de Barrios: estudio de caso del condominio social Los Lagos, Puerto Montt** pertenece a Cristian González y Daniela Toledo, y se basa en su tesis, realizada

para obtener el grado de Magíster en Procesos Urbanos Sostenibles de la Universidad de Concepción. Ellos realizan un análisis crítico del diseño e implementación del Programa de Recuperación de Barrios (Quiero Mi Barrio) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en lo concerniente a la incorporación de la participación ciudadana como elemento basal para los procesos de regeneración urbana y social en condominios sociales. El artículo estudia los espacios y mecanismos de participación definidos por el programa tanto en su diseño como en su implementación, en la nueva modalidad de intervención focalizada en condominios sociales.

Francisca Rodríguez presenta su texto **Ollas comunes: una tradición que se reactiva en momentos de emergencia. Acercamiento etnográfico a la historia de organización popular de la villa Santa Anita**, basado en su investigación para obtener el grado de antropóloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En él reflexiona sobre el resurgimiento de las ollas comunes en tanto organización social en el contexto de la emergencia sanitaria del Covid-19 y releva la importancia de estas en la vida diaria de las personas, dado que no solo son espacios de distribución de comida, sino que permiten el crecimiento y desarrollo personal y profesional de quienes participan en ellas. Estos espacios no solo abordan la inseguridad alimentaria y el hambre en la sociedad, sino que también habilitan circuitos de agencia, de descubrimiento de capacidades, de desarrollo de habilidades y de empoderamiento de los territorios.

Los siguientes dos artículos se inscriben en temáticas diversas. Jocelyn Carrasco y Javiera Valverde desarrollan el escrito **Análisis del impacto económico y social de la migración regular en la región de Coquimbo**, basado en su tesis para obtener el grado de ingenieras comerciales de la Universidad de La Serena y cuyo objetivo fue analizar el impacto económico y social de la migración regular en la región de Coquimbo. El texto da cuenta de un aumento considerable en la población de migrantes que llegan a la región, lo que ha obligado a la infraestructura estatal y sus procedimientos a adaptarse a este nuevo escenario. Un alto porcentaje de estos migrantes no recibe ni opta a beneficios sociales, ya que desconocen el proceso para postular a bonos y subsidios.

Nuevas tecnologías y relación laboral: ¿cómo proteger los derechos de los trabajadores? se titula el trabajo de Javiera Castillo y Tamara Reinoso, que busca visibilizar la realidad que viven los conductores de las aplicaciones de transporte de pasajeros terrestres como consecuencia del avance de la tecnología. Las autoras argumentan sobre la calidad jurídica de trabajadores que tienen los conductores de estas plataformas y las falencias que trae consigo el no reconocimiento de los mismos como tales en la legislación laboral vigente en nuestro país. El artículo analiza el impacto del nuevo modelo de economía colaborativa y su intromisión en el modelo económico laboral tradicional. Con esta investigación las autoras obtuvieron el grado de Licenciadas en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Magallanes.

Finalmente, los dos últimos artículos de esta compilación abordan el eje salud y pobreza.

El primero se titula **Empoderamiento y autocuidado como factores promotores de la salud en adultos mayores con diabetes mellitus tipo 2: el caso de la población Manuel Rodríguez** y su autora es Sandra Muñoz. La investigación analiza el impacto de la educación centrada en la comprensión de la enfermedad y sus síntomas en la percepción y reconocimiento de estos en adultos mayores con diabetes tipo 2, con el objetivo de establecer si tras la intervención existen mejorías que permitan empoderar a los pacientes sobre su enfermedad, mejorar sus condiciones de salud y desarrollar una vejez activa. La educación en salud permite generar un acercamiento de las personas con su propia enfermedad mediante un proceso de autoconocimiento que les permite disminuir su vulnerabilidad por factores relacionados al rango de edad y pobreza multidimensional. La tesis que dio pie a este artículo le permitió a su autora obtener el grado de Licenciada en Nutrición y Dietética de la Universidad de Atacama.

El último texto de este libro pertenece a Valeria Donaire, Fabiola Gutiérrez, Tania Neira y Rocío Urrutia. Se titula **“El cáncer se lleva tu feminidad”: relatos de mujeres jóvenes mastectomizadas**, y la investigación que le da origen le permitió obtener el grado de Licenciadas en Psicología de la Universidad Católica Silva Henríquez. En él, buscan analizar las distintas posiciones relacionadas con la feminidad en mujeres diagnosticadas y tratadas por cáncer de mama.

Las autoras exponen que este cáncer es una de las patologías que ha ido en aumento en los últimos años y que su tratamiento conlleva aspectos complejos e incluye transformaciones físicas considerables, lo que implica un cambio en la noción de feminidad. Las mujeres protagonistas de la investigación relatan utilizar nuevas estrategias para adaptarse y obtener ciertas características físicas socialmente construidas, y lo mismo ocurre a nivel psicológico, una esfera en la que reconocieron en sí mismas cualidades antes desconocidas.

Nuestro anhelo es que esta nutrida y variada colección de trabajos contribuya a mejorar la comprensión de la pobreza y a enriquecer el debate sobre las posibilidades de superarla al profundizar en su conocimiento teórico, metodológico y práctico. Para esto, la Fundación pretende seguir 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 a lo largo del país. Esperamos, además, continuar abriendo instancias de divulgación de los trabajos de tesis de pre y posgrado para seguir contribuyendo a la socialización, discusión y debate del conocimiento generado a nivel nacional, regional y/o local, con profesionales, especialistas, funcionarios públicos, representantes comunitarios y más.

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, en la generación de propuestas innovadoras y eficaces y contribuyan con recomendaciones

concretas para la mejora en enfoques, abordajes y criterios de estas políticas y programas sociales. La invitación continúa abierta: a pensar un país sin pobreza, con más integración y equidad social desde una perspectiva eminentemente participativa, dialógica, asociativa, comunitaria, con foco en la promoción de un desarrollo local inclusivo basado en el patrimonio biocultural de los territorios.



POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN CHILE: ESTUDIO DE LAS DINÁMICAS RELACIONALES BASADO EN LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA CASEN 2017

Maximiliano Muñoz Leiva, Matías Negrete Oliva y Matías Rodríguez Urtubia¹, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

» Cada persona avanza con distintas trayectorias de vida y dificultades, pero es necesario preguntarse qué hay detrás de cada una y qué ha llevado a las personas a padecerlas. Fotografía de Javiera Álvarez.

RESUMEN

El concepto de pobreza ha transitado desde un enfoque puramente económico a uno multidimensional, que permite la aplicación del análisis sistémico al fenómeno. En este contexto, no solo se hace necesario comprender analíticamente la prevalencia de carencias de distinta naturaleza, sino que también resulta relevante estudiar las relaciones y propiedades emergentes entre las componentes internas del fenómeno. El presente artículo busca sistematizar la propuesta metodológica relacional para el estudio de la pobreza multidimensional y actualizar el análisis de la estructura interna de la pobreza multidimensional en Chile, utilizando para ello la Encuesta Casen 2017. Además, este trabajo indaga en el efecto que produce en el análisis de la categorización de los hogares en diferentes tipos. Las principales conclusiones del estudio son: i) la pobreza multidimensional presenta un comportamiento complejo, cuyo estudio permite observar nuevas características de las carencias, inadvertidas desde la perspectiva analítica; ii) las carencias trato igualitario y seguridad, de la dimensión redes y cohesión social, son las que tienen mayor importancia estructural en la configuración del fenómeno de la pobreza multidimensional; iii) la aplicación de la propiedad de descomponibilidad por tipo de hogar permite identificar características singulares para cada subgrupo estudiado; y iv) el desarrollo de herramientas para el análisis sistémico de la pobreza implica un replanteamiento de la actual forma de diseñar e implementar políticas públicas.

Palabras clave: pobreza multidimensional, análisis de redes, redes de correlación ponderadas, desarrollo social, desigualdad.

¹ Ingenieros civiles industriales. Artículo basado en la tesis *Pobreza multidimensional en Chile: dinámicas relacionales, estructuras y proyecciones*, realizada para obtener el título de ingenieros civiles industriales por la Escuela de Ingeniería Industrial de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Profesores guías: Sebastián Cea Echenique, Carlos Erazo Jojot. Valparaíso, 2020.

INTRODUCCIÓN

La sociedad chilena ha experimentado cambios evidentes en las últimas tres décadas, lo que ha conducido a una mejora notable en los indicadores de pobreza e ingresos (PNUD et al., 2019). A pesar de estos avances, se ha hecho manifiesto un profundo malestar en los últimos años, acompañado de crecientes demandas sociales, lo que se ha expresado con gran intensidad desde octubre de 2019 y se ha profundizado con los efectos de la pandemia durante el año 2020 (Heiss, 2020). Esto ha develado que la problemática de la pobreza y la vulnerabilidad tiene una naturaleza compleja y exige una aproximación que vaya más allá del ingreso y de los promedios.

La comprensión del fenómeno de la pobreza se encuentra indisolublemente unida a la conceptualización del desarrollo. En ambos conceptos, el elemento central es la calidad de vida de las personas, expresada a través de la satisfacción adecuada de las necesidades humanas (Max-Neef et al., 1986). Existen diversas conceptualizaciones del desarrollo y la pobreza, algunas más predominantes que otras, como también metodologías para medir ambos fenómenos. En cada metodología subyace una manera determinada de definir y entender el fenómeno, lo que implica que existan, en

ocasiones, lecturas distintas sobre las características y evolución de la pobreza (Ravallion, 2003).

Históricamente, el bienestar y el desarrollo se han conceptualizado a partir de variables económicas. El Producto Interno Bruto (PIB) ha sido el indicador utilizado para determinar y comparar la calidad de vida de las distintas sociedades. Esta medida sigue vigente a pesar de sus inexactitudes y los riesgos que supone su uso como indicador de bienestar (Costanza et al., 2014). Asimismo, la medición más difundida de pobreza se expresa mediante una función de ingresos o consumo, los cuales actúan como indicadores indirectos para establecer un nivel de bienestar y distinguen a una persona como pobre si el ingreso del hogar en el que reside es inferior a un determinado umbral monetario fijado socialmente (Cepal, 2018).

En la medición de pobreza por ingresos, la determinación del umbral o línea de pobreza da origen a dos modalidades o enfoques: pobreza absoluta y pobreza relativa. La pobreza absoluta fija la línea de pobreza a través del costo de una canasta básica de alimentos (CBA)² y una canasta de bienes y servicios no alimentarios (Cepal, 2018)³. En cambio, la pobreza relativa asigna un punto de

² La CBA se construye “de manera que satisfaga los requerimientos calóricos promedio de la población, mediante una estructura de bienes y precios provenientes de las pautas de consumo observadas en un grupo de referencia y ajustada de manera que cuente con equilibrios nutricionales básicos” (Cepal, 2018).

³ La elección del punto de la función de distribución de ingresos es discrecional. Se pueden emplear valores como el 40%, 50%, 60% y 70% del ingreso mediano (Cepal, 2013).

la función de distribución de ingresos, fijada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el 50% de la mediana de ingresos de cada país (OCDE, 2019). El enfoque de pobreza relativa plantea que la pobreza no se limita a la subsistencia, sino que se extiende a la insatisfacción de las condiciones de vida, parcial o total, que permiten a las personas estar insertas dentro de una determinada sociedad (Townsend, 2003).

De lo anterior se desprende que la línea de pobreza relativa tiene que ser necesariamente más alta que la del enfoque absoluto. En los países pobres no es sensato aplicar la metodología de pobreza relativa, ya que la línea de pobreza resultaría inferior que la obtenida a través del enfoque absoluto. Sin embargo, sí se podría emplear en países que han experimentado procesos de modernización con una reducción importante de la pobreza absoluta, entendiendo que los desafíos que enfrentan ya no solo se reducen a sacar a las personas de la pobreza absoluta, sino que también requieren integrar socialmente a las grandes masas que dejaron de ser pobres absolutas (Cepal, 2013).

Si bien el enfoque relativo intenta aproximarse al fenómeno de la pobreza con una perspectiva más amplia, que involucraría la inclusión social, Atkinson plantea que ser pobre por ingresos no significa estar excluido socialmente y viceversa (Atkinson y Hills, 1998). Resulta pertinente, por consiguiente, aproximarse al fenómeno de manera directa a través de una metodología capaz de capturar distintas carencias, entendidas como privaciones de las necesidades

humanas básicas determinadas por la sociedad, carencias que definirían la estructura interna de la pobreza.

La primera aproximación directa hacia el fenómeno de la pobreza en América Latina fue el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Fue desarrollado e implementado por el Centro de Estudios para América Latina y el Caribe (Cepal) en la década de 1980, y se nutrió de los datos recopilados por los censos nacionales. Consiste en la determinación de cuatro necesidades básicas: i) acceso a vivienda; ii) acceso a servicios sanitarios; iii) acceso a educación; y iv) capacidad económica (Anexo 1). Si un hogar determinado presenta una o más necesidades insatisfechas, este se considera pobre. Mediante el enfoque bidimensional, que clasifica a los hogares considerando los métodos de pobreza absoluta de ingresos y NBI, un hogar se consideraría en condiciones de integración social si no es pobre por ambos métodos. A pesar de las críticas que existen hacia esta metodología, ha sido una herramienta relevante para caracterizar la pobreza en la región (Mancero & Feres, 2001).

En esa misma década, Amartya Sen desarrolló el concepto de “capacidades”, lo que cambió el paradigma de lo que venía concibiéndose como bienestar y pobreza: “El enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios ‘quehaceres y seres’, en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos” (Nussbaum & Sen, 1993, p. 56). Los funcionamientos corresponden a aquello que las personas logran hacer o ser al vivir.

Años más tarde, el extinto Centro de Alternativas para el Desarrollo (Cepaur) de Chile y la Fundación Dag Hammarskjöld de Suecia idearon una nueva forma de entender el desarrollo y el bienestar, la cual plantea que el nivel de desarrollo de una sociedad está determinado por la calidad de vida de sus habitantes, que, a su vez, depende de sus posibilidades de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales. En este sentido, diferenciaron los conceptos de necesidades y satisfactores. Plantearon que las necesidades humanas son finitas, pocas y se pueden clasificar; y que los satisfactores, que son los medios para satisfacer las necesidades, cambian a través del tiempo y las culturas. Esta nueva visión cambió el concepto de pobreza, como un fenómeno unidimensional, a pobrezas, como fenómeno multidimensional, en tanto que toda necesidad humana fundamental insatisfecha refleja una pobreza humana (Max-Neef et al., 1986).

El Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) también se hizo parte de este proceso de reflexión sobre el bienestar y el desarrollo, y propuso en 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH), compuesto por tres factores esenciales: longevidad (esperanza de vida al nacer), conocimiento (alfabetización) y nivel de vida digno (PIB per cápita). Más tarde, introdujo el Índice de Pobreza Humana (IPH), donde el concepto de pobreza no solo se consideró como la falta de bienestar material, sino que también como la negación de oportunidades para vivir una vida digna y la imposibilidad de realizar ciertos funcionamientos y capacidades humanas. El índice utilizó como base los componen-

tes del IDH y consideró como variables: i) la probabilidad, al nacer, de no vivir hasta los 40 años; ii) la tasa de analfabetismo en adultos; iii) el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud y agua potable, y el porcentaje de niños desnutridos menores de cinco años (PNUD, 1997).

La intensa discusión sobre la dimensión de desarrollo y pobreza experimentada en esos años derivó en propuestas conceptuales y metodológicas de gran valor, que sentaron las bases de la medición de pobreza multidimensional. De alguna manera, la formalización de estas nuevas conceptualizaciones, acompañadas de sus respectivas metodologías, invitó a las sociedades a reevaluar sus procesos de modernización y desarrollo, poniendo énfasis en la multidimensionalidad y complejidad del fenómeno.

Años más tarde, Sabina Alkire y James Foster realizaron una propuesta metodológica para medir la pobreza multidimensional de manera agregada, que reflejara la prevalencia de la pobreza (cantidad de personas en situación de pobreza) y la distribución conjunta de las privaciones (probabilidad de experimentar carencias simultáneas) (Alkire y Foster, 2007). En 2010, Alkire y Santos tomaron elementos de esta metodología y desarrollaron el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del PNUD (Alkire y Santos, 2010), el cual sustituyó al Índice de Pobreza Humana (IPH). El IPM está compuesto por diez indicadores de carencias distribuidos en tres dimensiones: salud, educación y nivel de vida. Entendiendo que cada país tiene características distintas, la aplicación de

esta metodología permite elegir y ajustar sus variables y parámetros. De esta manera, las dimensiones, las carencias, las ponderaciones y los umbrales de privación son elegidos por cada sociedad en función de sus requerimientos (Alkire y Foster, 2011).

Chile no estuvo ajeno a esta discusión. Existió un gran interés académico y político por actualizar las medidas de pobreza, que tuvo como resultado la creación, en 2012, de la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y la Pobreza Extrema, con el propósito de repensar los aspectos relacionados con la pobreza y actualizar las mediciones de la pobreza y la pobreza extrema, cuya metodología de medición no había presentado ningún cambio desde su creación, en 1987. El informe publicado en 2014 consideró que era importante actualizar y perfeccionar la medida de pobreza por ingresos; propuso una línea de pobreza extrema (2/3 de la línea de pobreza) y una línea de vulnerabilidad (3/2 de la línea de pobreza), y también propuso una nueva aproximación a las carencias sociales de los hogares a través de una medición multidimensional de la pobreza basada en la propuesta metodológica de Alkire y Foster (Jordán et al., 2014). Esta nueva medición de

pobreza multidimensional consideró 14 indicadores de carencias distribuidos en cinco dimensiones (educación, salud, empleo y seguridad social, vivienda, y entorno y redes). Se recomendó dar igual ponderación (20%) a cada dimensión en la medida agregada de las carencias y se propuso identificar como pobres a los hogares que ponderaran un 33% o más en el IPM.

En 2015, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile oficializó cambios metodológicos a los indicadores de pobreza, recogiendo las propuestas de la comisión. Se actualizó la metodología de medición de pobreza por ingresos⁴ y se creó una metodología de medición de pobreza multidimensional. Esta última quedó compuesta por 12 carencias distribuidas en cuatro dimensiones (educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno). Un año más tarde, se agregó la dimensión redes y cohesión social, la cual agrupa tres carencias. Así, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) vigente está compuesto por 15 carencias distribuidas en cinco dimensiones (Figura 1). Aquellos hogares que ponderen un IPM del 22,5% o más serán identificados como pobres multidimensionales (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

⁴ Entre otras cosas, se actualizó la CBA a partir de la VII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del período 2011-2012; se actualizó la línea de pobreza; se definió la línea de pobreza extrema y la línea de vulnerabilidad tal como lo sugirió la comisión de expertos; y se establecieron escalas de equivalencia de la línea de pobreza y la línea de pobreza extrema en función del número de personas que integran el hogar, entendiendo que para ciertos gastos existen economías de escala (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2015).

Figura 1. Dimensiones y ponderaciones IPM

DIMENSIÓN	INDICADOR
Educación (22,5%)	Escolaridad (7,5%) Asistencia (7,5%) Rezaigo escolar (7,5%)
Salud (22,5%)	Afiliación (7,5%) Malnutrición (7,5%) Atención (7,5%)
Trabajo y seguridad social (22,5%)	Ocupación (7,5%) Seguridad social (7,5%) Jubilaciones (7,5%)
Vivienda y entorno (22,5%)	Servicios básicos (7,5%) Habitabilidad (7,5%)* » Estado de la vivienda » Hacinamiento Entorno (7,5%)**
Redes y cohesión social (10%)	Apoyo y participación (3,33%) Trato igualitario (3,33%) Seguridad (3,33%)

* Habitabilidad incluye hacinamiento y estado de la vivienda, que antes de 2015 se medían por separado.

** Incorporado a la medida a partir de Casen 2015.

Fuente: Cepal, PNUD y Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019).

Esta metodología abrió la posibilidad a nuevas formas de estudiar la pobreza. Esto fue percibido por el sociólogo Pablo Beytía, quien en 2016 realizó un análisis relacional⁵ de la estructura interna de la pobreza multidimensional a partir de la Encuesta Casen 2015. La metodología de pobreza multidimensional aplicada en Chile reconoce la pobreza como un fenómeno compuesto por varias carencias relacionadas con las necesidades humanas fundamentales. Sin embargo, el análisis de estas carencias se realiza de manera separada, siguiendo un criterio agregativo. Lo

que propone Beytía es seguir un criterio estructural⁶, considerando las carencias del IPM como una red de correlaciones, es decir, una red de vínculos mutuos entre carencias (Beytía, 2016). Resulta conveniente profundizar en esta propuesta, ya que permite trabajar con la idea propuesta por Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) sobre el carácter sistémico de las necesidades humanas. Esto, a su vez, supone entender que las acciones contra la pobreza no se pueden concebir de forma aislada, sino que como un todo constituido por acciones y/o políticas públicas interdependientes.

⁵ Estudio sobre las relaciones o vínculos que presenta un determinado elemento con el resto de los elementos del sistema.

⁶ El criterio estructural se refiere al estudio de la estructura interna de la pobreza a través del análisis de sus componentes y las relaciones entre ellos. Se entiende que desde esta perspectiva no es la suma de los componentes la que determina el fenómeno, sino que el resultado de las interacciones entre ellos.

De este modo, el objetivo del presente artículo es sistematizar la propuesta metodológica reticular⁷-relacional, iniciada por Beytía, y utilizarla para el estudio de la pobreza multidimensional; analizar la estructura interna de la pobreza multidimensional en Chile, utilizando para ello la Encuesta Casen 2017; y finalmente contribuir al debate reflexionando sobre la manifestación y reproducción del fenómeno, sugiriendo algunas acciones a emprender contra la pobreza.

MÉTODO

La descripción de un fenómeno está unida a la visión del observador. A partir de la pregunta de investigación, el observador adopta un paradigma, que va acompañado de métodos, para describir dicho fenómeno desde una perspectiva específica. En este sentido, el pensamiento sistémico⁸ constituye una forma determinada de ver el mundo caracterizada por su visión integradora, en donde el estudio no se enfoca en los componentes, sino que en la estructu-

ra, las relaciones y propiedades que de ellas emergen (Arnold y Osorio, 1998).

Los sistemas complejos surgen de la gran cantidad de interrelaciones que los afectan, donde la modificación de una entrada puede alterar otras entradas y salidas. La teoría de redes ofrece una alternativa para abordar los sistemas complejos como un conjunto de actores o entidades interrelacionadas a través de relaciones de pares. A su vez, una red se puede representar a través de un grafo⁹, mediante nodos (entidades) y conexiones o aristas (relaciones) (Boccaletti et al., 2006).

La metodología descrita a continuación¹⁰ tiene por objetivo estudiar las dinámicas relacionales entre las carencias¹¹ componentes de la pobreza multidimensional. Es decir, en su implementación se busca entender, desde un enfoque no analítico¹², la forma en que los distintos tipos de carencias interactúan para conformar el estado de pobreza multidimensional de los hogares en Chile. El procedimiento de análisis empleado consiste en la aplicación del Análisis de Redes de Correlación Ponde-

⁷ *Reticular* está referido a algo que tiene forma de red. En este caso, se entiende que las relaciones o vínculos entre las carencias se representan en forma de red.

⁸ El pensamiento sistémico "surge en respuesta al agotamiento e inaplicabilidad de los enfoques analítico-reduccionistas y sus principios mecánico-causales" (Arnold & Osorio, 1998).

⁹ Es relevante aclarar que una red no es un grafo, pero se puede representar como tal.

¹⁰ Esta metodología está basada en la metodología aplicada por Pablo Beytía (Beytía, 2016).

¹¹ En este contexto, las "carencias" se asocian a los indicadores que conforman el modelo de pobreza multidimensional. Se dice que un hogar es carente en cierto indicador si se encuentra por debajo del umbral definido para su satisfacción adecuada.

¹² Un enfoque analítico se refiere al estudio tradicional del sistema de carencias desde una concepción mecanicista y de estadística descriptiva.

rada¹³, mediante el cual se reconoce al fenómeno de la pobreza desde un enfoque sistémico y se le representa mediante un modelo de red de carencias.

Obtención de variables

El IPM de los hogares en Chile, como se introdujo, se basa en la suma ponderada de un conjunto de 15 atributos¹⁴ que caracterizan a los hogares, los cuales indican la existencia o no existencia de cada una de las 15 carencias descritas en el modelo de pobreza multidimensional de cinco dimensiones¹⁵. El criterio aplicado para el cálculo del indicador de cada una de estas carencias se puede ver en el Anexo 2. Se asignan los valores 1 y 0, en caso de la presencia o ausencia, respectivamente, de cada carencia en un hogar (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

Las variables requeridas para el análisis relacional corresponden a los indicadores de cada una de las carencias que componen el Índice de Pobreza Multidimensional, IPM, para todos los hogares catalogados como pobres multidimensionales (es decir, aquellos con IPM mayor o igual a 22,5%). Estos indi-

adores, así como las clasificaciones de los hogares en situación de pobreza dimensional, se encuentran en la base de datos con los resultados de la encuesta Casen 2017 que pone a disposición el Ministerio de Desarrollo Social y Familia del Gobierno de Chile¹⁶.

Formalmente, si se considera la definición de los siguientes conjuntos:

Salud = {sistema de salud; atención; malnutrición infantil}

Educación = {escolaridad; rezago escolar; asistencia escolar}

Trabajo y seguridad social = {ocupación; seguridad social; jubilaciones}

Vivienda y entorno = {habitabilidad; servicios básicos; entorno}

Redes y cohesión social = {apoyo y participación social; trato igualitario; seguridad}

Carencias = salud U educación U trabajo y seguridad social U vivienda y entorno U redes y cohesión social

Hogares = conjunto de hogares pobres multidimensionales descritos en la encuesta Casen

Las variables obtenidas corresponden a:

$$\text{indicador}_{ij} = \begin{cases} 1 & \text{si hogar } j \text{ posee carencia } i \\ 0 & \text{si hogar } j \text{ no posee la carencia } i \end{cases}$$

donde $j \in \text{hogares}$, $i \in \text{carencias}$

¹³ Metodología originalmente desarrollada para estudios en el campo de la genética (*Weighted Gene Co-Expression Network Analysis*) (Zhang y Horvath, 2005). Este tipo de análisis permite identificar aquellas interacciones entre los distintos factores genéticos que son responsables de la expresión de una característica en particular en los individuos de una especie. De forma análoga, lo que se busca con esta metodología es identificar el conjunto de interacciones entre las distintas carencias con mayor relevancia en la manifestación de la pobreza multidimensional en los hogares.

¹⁴ Los atributos que indican la existencia de una carencia son compartidos por todos los miembros que componen un hogar, independientemente de si alguno de ellos no la posee particularmente.

¹⁵ Modelo aplicado en la encuesta Casen 2017.

¹⁶ Información disponible en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/basedatos.php>.

Cálculo de correlación entre carencias

Para cada dupla de indicadores de carencias, se realiza el cálculo del coeficiente *phi* de Mathews φ , el cual consiste en una medida de asociación entre dos o más variables cualitativas. Para este caso en particular, en el que se realiza la comparación de dos variables cualitativas en un dominio de solo dos categorías (es decir, variables binarias o dicotómicas), el valor del coeficiente *phi* es equivalente al valor obtenido a través del cálculo del coeficiente de correlación lineal de Pearson (Chedzoy, 2014). El valor del coeficiente *phi* indicará una mayor intensidad de relación en la medida en que más se acerque en su valor absoluto a 1 y, en consecuencia, una menor intensidad de relación en la medida en que el valor se aproxime a 0, lo que se asocia a los valores positivos a la coexistencia de ambas variables (carencias) y los valores negativos a la coexclusión.

Si se consideran como referencias para ejemplificar la obtención del coeficiente *phi* φ las carencias *x* e *y*, donde *x*, *y* \in carencias, tal que *x* \neq *y*, se pueden definir las siguientes variables auxiliares:

- a_{xy} : frecuencia en que los hogares pobres multidimensionales poseen *x* e *y* simultáneamente.
- b_{xy} : frecuencia en que los hogares pobres multidimensionales no poseen ni *x* ni *y* simultáneamente.
- c_{xy} : frecuencia en que hogares pobres multidimensionales poseen *x* pero no *y*.

- d_{xy} : frecuencia en que los hogares pobres multidimensionales poseen *y* pero no *x*.

El coeficiente *phi* φ entre las carencias *x* e *y* estará dado por:

$$\varphi_{xy} = \frac{a_{xy} \cdot b_{xy} - c_{xy} \cdot d_{xy}}{\sqrt{(a_{xy} + c_{xy})(b_{xy} + d_{xy})(b_{xy} + c_{xy})(a_{xy} + d_{xy})}}; \varphi_{xy} \in [-1;1]$$

Análisis de red de carencias

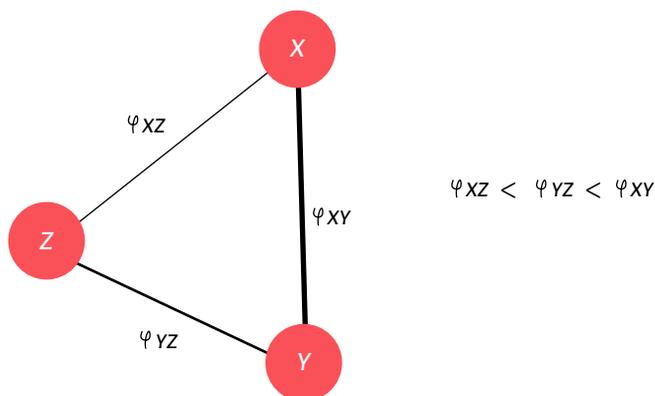
Las correlaciones obtenidas en el paso anterior se analizan mediante el modelo de análisis de red ponderada de correlaciones aplicado al estudio de la pobreza multidimensional.

Este modelo supone la construcción de una red no dirigida¹⁷, para la cual el conjunto de nodos representa al conjunto carencias, y el conjunto de arcos representa la relación existente entre los distintos pares de carencias. La intensidad de estas relaciones está caracterizada por el peso de los arcos: si la correlación (coeficiente *phi*) calculada entre dos carencias *x* e *y* (nodos) es mayor o igual a 0, el peso del arco será igual a φ_{xy} ; en caso contrario, si la correlación es menor o igual a 0, el peso del arco será 0. De forma gráfica, la diferencia entre el peso de distintos arcos se visualizará en su grosor (Figura 2). En otras palabras, la representación gráfica del modelo en estudio permite identificar, a través del grosor de los arcos que unen a las distintas carencias, el nivel de asociación existente entre cada una de ellas en aquellos hogares que manifiestan un estado

¹⁷ En una red no dirigida, todas las aristas o conexiones entre nodos son bidireccionales. Es decir, las aristas de la red establecen relaciones simétricas (Boccaletti et al., 2006).

de pobreza multidimensional (según la metodología vigente).

Figura 2. Modelo de la red de carencias



Fuente: elaboración propia.

Formalmente, dadas las carencias x e y , el peso del arco que vincula ambas carencias peso_{xy} se determina como se indica en la siguiente ecuación:

$$\text{peso}_{xy} = \begin{cases} \varphi_{xy} & ; \text{ si } \varphi_{xy} > 0 \\ 0 & ; \text{ si } \varphi_{xy} \leq 0 \end{cases}$$

Posteriormente, se efectúa el cálculo de dos medidas de centralidad¹⁸ de la red, las cuales permiten describir las interacciones relacionales directas e indirectas que existen entre las distintas carencias. Estas medidas corresponden al grado nodal de cada carencia, una medida de centralidad que nos indica la preponderancia de un elemento de la red, y al grado de intermediación, el cual indica

el grado en que una carencia actúa de enlace entre otras dos carencias que no se encuentran vinculadas directamente entre sí.

Dada una carencia x , se define el grado nodal del nodo que representa dicha carencia S_x como se indica en la siguiente ecuación (Opsahl et al., 2010):

$$S_x = \sum_{k \in \text{carencias}/k \neq x} \text{peso}_{xk}$$

Dadas las carencias y y z , se define g_{yz} como el número de caminos más cortos en la red que conectan los nodos que representan dichas carencias (entendien-

¹⁸ Las medidas de centralidad identifican la importancia que tiene un nodo dentro de la red (Boccaletti et al., 2006).

do por caminos a las combinaciones de arcos de la red que permitirían transitar desde una carencia a la otra). Si además consideramos la carencia x , se define $g_{yz(x)}$ como el número de caminos más cortos de la red que conectan los nodos de las carencias y y z , y que además pasan por el nodo de la carencia x . Luego, el grado de intermediación c_x del nodo que representa a la carencia x se obtiene como se indica en la siguiente ecuación (Opsahl et al., 2010):

$$C_x = \sum_{y,z \in \text{carencias}/y \neq x} g_{yz(x)} / g_{yz}$$

Análisis de la red de carencias por tipos de hogar

Los hogares de la muestra se clasifican a partir de la distinción empleada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, de forma tal que se genere una partición del conjunto total de hogares. Posterior a esta clasificación, se aplica nuevamente, sobre cada subconjunto obtenido, la metodología de análisis de red descrita en los puntos anteriores. El propósito de esta categorización es aplicar la propiedad de descomponibilidad al objeto de estudio o, en otras palabras, determinar la existencia de las propiedades particulares de cada uno de los subconjuntos de hogares. Se plantea que las propiedades sinérgicas de las interacciones entre las distintas carencias se pueden distinguir con mayor definición dada la aplicación de un filtro que regule la variedad de los valores de los atributos de los hogares, en este caso, los de la configuración del tipo de hogar

y las relaciones entre sus integrantes.

El criterio de clasificación empleado considera un total de seis categorías de hogares: unipersonales, nucleares monoparentales, nucleares biparentales, extendidos monoparentales, extendidos biparentales y censales. Con el fin de identificar los principios de clasificación para cada tipo, es necesario considerar previamente las siguientes definiciones:

Hogar

“Se consideran miembros de un hogar a todas aquellas personas que, siendo residentes de una misma vivienda, pueden tener o no vínculos de parentesco entre sí y habitualmente hacen vida en común, es decir, se alojan y se alimentan juntas. Dicho de otra forma, habitan en la misma vivienda y tienen presupuesto de alimentación común. Un hogar puede estar constituido por una persona o un grupo de personas. Puede ocurrir que en una vivienda exista uno o más hogares. Sin embargo, un hogar no puede ocupar más de una vivienda. Se excluyen aquellas personas que estuvieron ausentes más de seis meses en el último año, exceptuándose el jefe del hogar y los niños menores de seis meses”

(Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017).

Jefe(a) de hogar

“Es aquel miembro (hombre o mujer) considerado como tal por las otras personas del hogar, ya sea por razones de dependencia económica, parentesco, edad, autoridad o respeto. En todos los hogares se identifica un solo jefe o jefa”

(Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017).

Núcleo familiar

“Es una parte de un hogar (es decir, un subconjunto de sus miembros) y puede estar constituido por una persona sola o un grupo de personas. Comúnmente, corresponden a parejas o adultos/as junto a una o más personas que dependen de ellos/as. Puede ocurrir que en un hogar exista uno o más núcleos familiares. Sin embargo, no puede darse que un núcleo familiar esté distribuido en más de un hogar”

(Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017).

En otras palabras, un hogar se define como el conjunto de personas que habitan en la misma vivienda y comparten gastos de alimentación. Al no mediar necesariamente relaciones familiares en su conformación, se define un núcleo familiar como el subconjunto de miembros de un hogar que comparten

un tipo de relación más estrecha, en general, de parentesco. Bajo esta definición, una vivienda puede albergar a más de un hogar, y un hogar, a su vez, puede estar constituido por uno o más núcleos. Por el contrario, un núcleo no puede pertenecer a más de un hogar y un hogar no puede pertenecer a más de una vivienda.

Los tipos de hogares se definen en función de los núcleos familiares que los componen y de las relaciones existentes entre el o la designada como jefe(a) de hogar y el resto de los miembros del hogar, según los siguientes criterios¹⁹:

Unipersonales: hogares conformados por solo un integrante.

Nucleares monoparentales: hogares conformados por dos o más personas pertenecientes a un mismo núcleo y cuyo jefe(a) de hogar no tiene una relación de pareja (formal o informal) con otro miembro del hogar (de distinto o igual sexo).

Nucleares biparentales: hogares conformados por dos o más personas pertenecientes a un mismo núcleo y cuyo jefe(a) de hogar tiene una relación de pareja (formal o informal) con otro miembro del hogar (de distinto o igual sexo).

¹⁹ Los criterios de clasificación utilizados para la distinción de los tipos de hogares se basan en la información obtenida de forma directa en la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Desarrollo Social y Familia del Gobierno de Chile. Dada la posibilidad de establecer comparaciones entre el presente estudio con otras fuentes de información, se debe tener en cuenta que existe una heterogeneidad entre las distintas definiciones empleadas para clasificar los tipos de hogares, situación que queda de manifiesto incluso entre las definiciones consideradas en distintas documentaciones dispuestas por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y la forma en que estos datos son tratados.

Extendidos monoparentales: hogares conformados por más de un núcleo (donde al menos uno está conformado por dos o más miembros) y cuyo jefe(a) de hogar no tiene una relación de pareja (formal o informal) con otro miembro del hogar (de distinto o igual sexo).

Extendidos biparentales: hogares conformados por más de un núcleo (donde al menos uno está conformado por dos o más miembros) y cuyo jefe(a) de hogar tiene una relación de pareja (formal o informal) con otro miembro del hogar (de distinto o igual sexo).

Censales: hogares conformados por dos o más personas sin relaciones familiares (cada persona constituye un núcleo familiar diferente).

En su versión 2017, las estimaciones de la encuesta lograron representatividad a nivel nacional, nacional urbano, nacional rural y regional, con presencia en 324²⁰ comunas del país (INE y Ministerio de Desarrollo Social, 2018). La encuesta recogió información directa de 216.439 personas, agrupadas en un total de 70.948 hogares (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

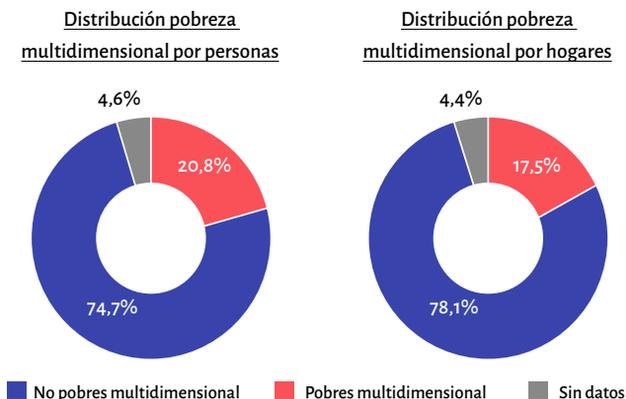
Si se analiza la distribución de la frecuencia de la pobreza multidimensional por hogar (Figura 3), se puede observar que 67.820 hogares (95,6%) cuentan con todos los indicadores de carencias y 12.392 (17,5%) corresponden a hogares pobres multidimensionales. Si solo se consideran aquellos hogares con todos los indicadores de carencias requeridos para el cálculo del IPM, la prevalencia de la pobreza multidimensional por hogar es de un 18,3%.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, comúnmente llamada Encuesta Casen, busca medir las condiciones socioeconómicas de los hogares del país, evaluar brechas a nivel social y territorial, identificar carencias y demandas en distintas dimensiones de la población, y evaluar el impacto de los principales programas sociales a nivel nacional. En términos generales, la encuesta levanta información para orientar la toma de decisiones para la formulación de políticas sociales (INE y Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

²⁰ La encuesta excluye a 22 comunas por ser consideradas de difícil acceso (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2018).

Figura 3. Distribución de la pobreza multidimensional

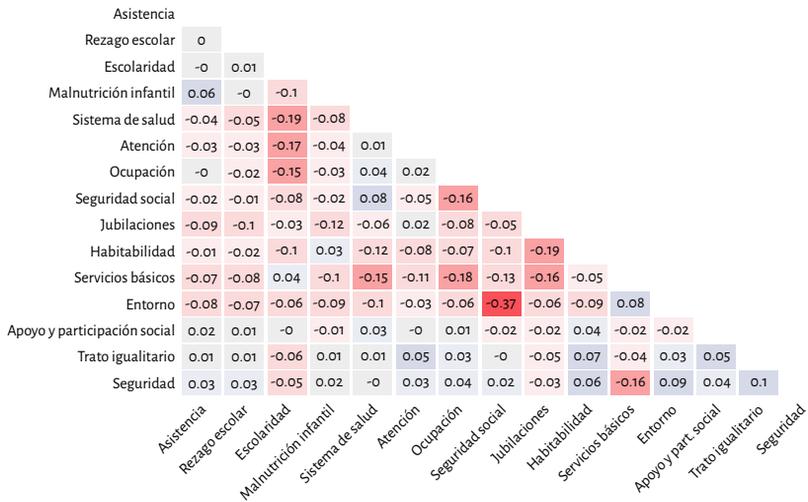


Fuente: elaboración propia.

De las 185.880 variables analizadas (15 variables por cada uno de los 12.392 hogares pobres multidimensionales), se obtuvieron, aplicando la metodología descrita, 105 correlaciones (Figura 4) entre los distintos pares de carencias. 35 de ellas (33%) corresponden a valores positivos comprendidos en el intervalo $[0,0018;0,0968]$. Por lo tanto, se puede decir que, en general, existe una relación de muy baja significancia entre las distintas carencias. Esto significa que si bien existen carencias con alta prevalencia en los hogares pobres multidimensionales (e. g. escolaridad), no existen subconjuntos de carencias que presenten niveles de asociación relevantes. Esto se debe a que hay una amplia variedad de condiciones y factores que determinan el estado de vulnerabilidad de los hogares. En otras palabras, si se seleccionan aleatoriamente dos hogares pobres multidimensionales de la muestra, la probabilidad de que su estado de precariedad sea similar es muy baja. Se hace necesario, por lo tanto, acotar el es-

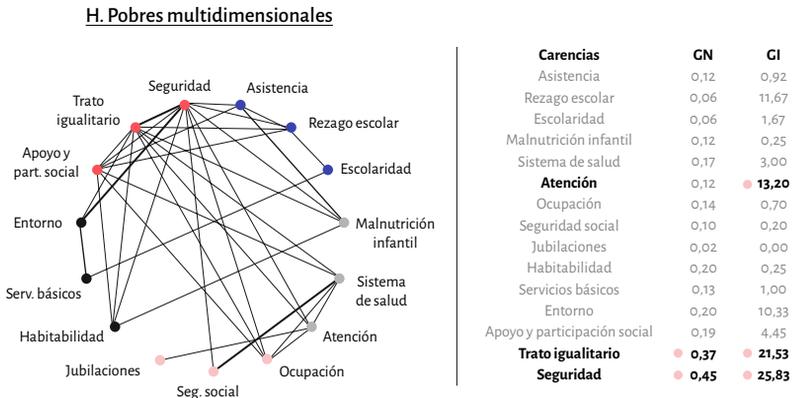
pacio muestral a un conjunto de hogares que compartan más características en común (i. e. zona de residencia, tipo de hogar, tamaño del hogar, etc.). De esta manera, la probabilidad de que dos hogares seleccionados aleatoriamente estén caracterizados por estructuras de carencias similares podría aumentar. Es por este motivo que en el presente estudio se aplicó la metodología de análisis reticular a los hogares, diferenciándolos por tipo, con la expectativa de encontrar relaciones específicas para cada una de estas categorías.

Figura 4. Mapa de calor de coeficientes de correlación por carencias



Fuente: elaboración propia.

Figura 5. Red de carencias y medidas de centralidad



Fuente: elaboración propia.

A partir de las correlaciones positivas se construyó la red de correlaciones que se presenta en el extremo izquierdo de la Figura 5. Los nodos de la red (carencias) están agrupados y ordenados dimensionalmente. En color azul aparecen las carencias de la dimensión educación, en color gris se encuentran las de salud, en color rosado las de trabajo y seguridad social, en color negro las de vivienda y entorno, y en color rojo las de redes y cohesión social. Tal como se mencionó en la sección metodológica y como se puede ver gráficamente en la red de correlaciones, existen arcos más gruesos que otros, lo que refleja la existencia de una correlación mayor entre ese par de nodos (carencias) y, por ende, una mayor probabilidad de una manifestación conjunta de esas carencias en los hogares pobres multidimensionales.

Si bien el IPM les asigna ponderaciones a las carencias dentro de la red, la metodología de análisis reticular-relacional no trabaja con estos pesos asignados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, ya que se concentra en las relaciones entre carencias (Beytía, 2016), a partir de lo que obtiene sus propios pesos estructurales como resultado de las dinámicas internas generadas en la red. El peso estructural corresponde al peso porcentual que una carencia en

particular posee dentro de la red, la que se determina a partir de su centralidad, es decir, el nivel de asociación que posee con el resto de las carencias.

A través del cálculo de las centralidades de la red de carencias se han podido conocer estas dinámicas internas y, de este modo, determinar las carencias más relevantes dentro de la red. Es importante tener presente que la alta centralidad de una carencia dentro de la red no significa que sea más importante que otras carencias en cuanto a su valoración social²¹ y no explica las causas de la pobreza en los hogares. Más bien, indica que un hogar pobre multidimensional será más propenso a padecer privaciones múltiples, lo que se podría traducir en una condición de pobreza más compleja.

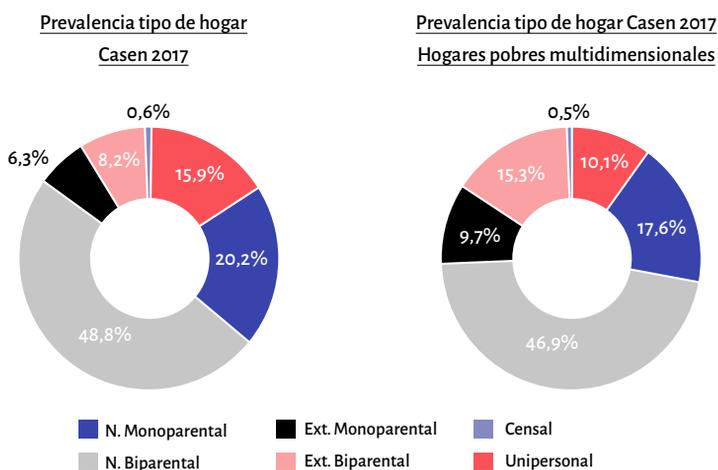
En el extremo derecho de la Figura 5 se pueden observar las medidas de centralidad obtenidas para la red: grado nodal (GN) y grado de intermediación (GI). Para distinguir los indicadores más relevantes, se destacaron en color rojo intenso aquellas medidas de centralidad pertenecientes al intervalo]75% ; 100%] respecto al valor más alto del subconjunto, y en color rojo pálido aquellas en el intervalo]50% ; 75%]. De

²¹ Lo que se desea aclarar es que la importancia que tiene una carencia dentro de la red puede diferir de su importancia o valor social. Cuando se manifiesta que un elemento es importante dentro de la red, no se intenta decir que el resto de los elementos no tienen valor, sino más bien que dicho elemento es un punto de enlace o núcleo central dentro de la red (Opsahl et al., 2010). Su valoración se da en el plano de la estructura de la red. Por ejemplo, el indicador ocupación podría tener mayor valoración social que el indicador trato igualitario (como efectivamente lo tiene según el IPM de Chile) y, sin embargo, trato igualitario podría ser considerado una carencia central dentro de la red. El indicador trato igualitario, en este caso, estaría vinculado con más carencias dentro de la red, lo que se asocia a manifestaciones de pobreza más complejas (múltiples carencias).

esta manera, se puede establecer una jerarquía de carencias, en donde aquellas destacadas en grado nodal tienden a estar relacionadas con mayor intensidad a la aparición de una o más carencias, y aquellas destacadas en grado de intermediación son aquellas que explican la manifestación de otras dos carencias simultáneas. Es necesario destacar que aquellas carencias con mayor grado nodal y reducido grado de intermediación estarán más relacionadas con la aparición de una carencia en particular.

Las carencias con mayor centralidad son trato igualitario y seguridad, ambas pertenecientes a la dimensión redes y cohesión social. La manifestación de estas carencias en un hogar tendería a vincularse con más carencias de la red. En el detalle de las correlaciones, destaca la correlación negativa entre las carencias entorno y seguridad social, lo que significa que estas carencias no tienden a expresarse conjuntamente (Figura 4).

Figura 6. Distribución por tipo de hogar Casen 2017

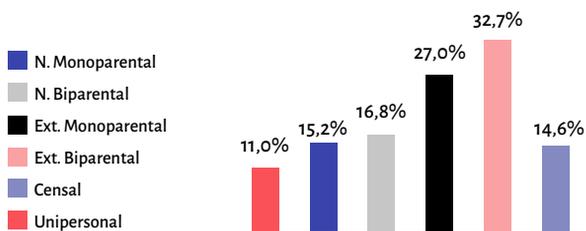


Fuente: elaboración propia.

Del total de hogares pobres multidimensionales, el tipo de hogar nuclear biparental es el más presente y representa el 46,9% de la muestra. Le sigue el tipo de hogar nuclear monoparental con 17,6%, el tipo de hogar extendido

biparental con 15,3%, el tipo de hogar unipersonal con 10,1%, el tipo de hogar extendido monoparental con 9,7%, y, por último, el tipo de hogar censal con 0,5%, lo que lo convierte en el menos presente en la muestra (Figura 6).

Figura 7. Prevalencia porcentual de la pobreza multidimensional por tipo de hogar



Fuente: elaboración propia.

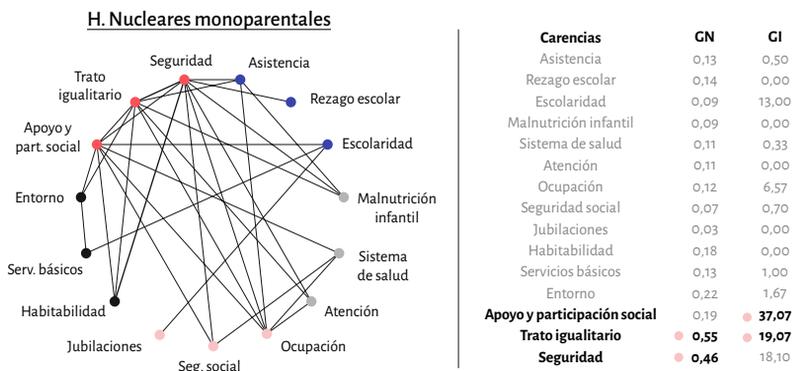
En la Figura 7 se puede observar la prevalencia de la pobreza multidimensional dentro de cada uno de los tipos de hogar. Los valores podrían entenderse como la probabilidad de que un determinado tipo de hogar sea pobre multidimensional.

Al analizar los tipos de hogares, en general se mantienen las centralidades trato igualitario y seguridad, pero también se manifiestan otras carencias con centralidades relevantes (asistencia escolar, atención de salud, sistema de salud, entorno, y apoyo y participación

social), las cuales se aprecian en el resumen del análisis relacional de cada tipo de hogar dispuesto a continuación.

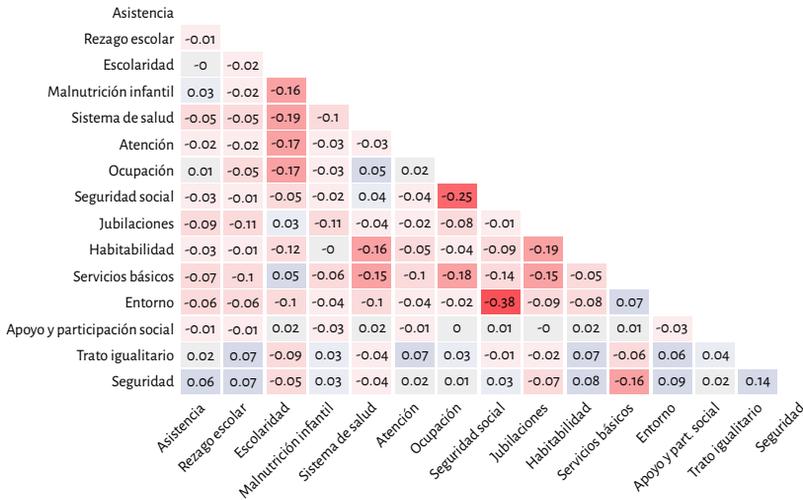
En el tipo de hogar nuclear monoparental (Figura 8), las carencias con mayor centralidad son trato igualitario, seguridad, y apoyo y participación social. La correlación (Figura 9) positiva más alta se da entre las carencias trato igualitario y seguridad, mientras que las correlaciones negativas más fuertes se presentan entre las carencias entorno y seguridad social, y seguridad social y ocupación.

Figura 8. Red de carencias y medidas de centralidad en hogares nucleares monoparentales



Fuente: elaboración propia.

Figura 9. Mapa de calor de correlaciones entre indicadores de carencias en hogares nucleares monoparentales

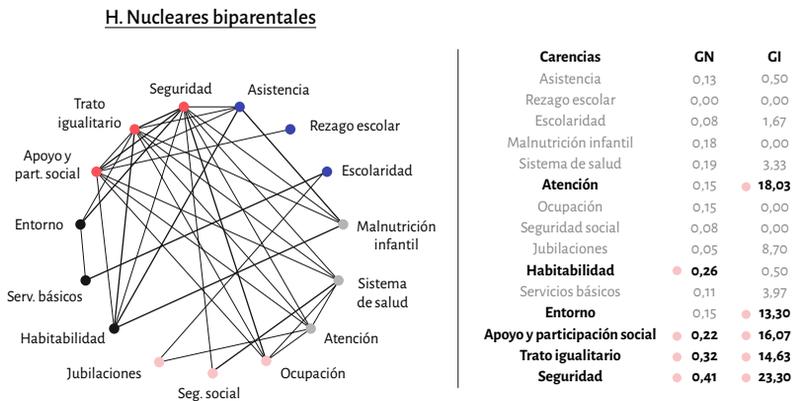


Fuente: elaboración propia.

En el tipo de hogar nuclear biparental (Figura 10), las carencias con mayor centralidad son seguridad, trato igualitario y atención de salud. En menor grado aparecen las carencias habitabilidad,

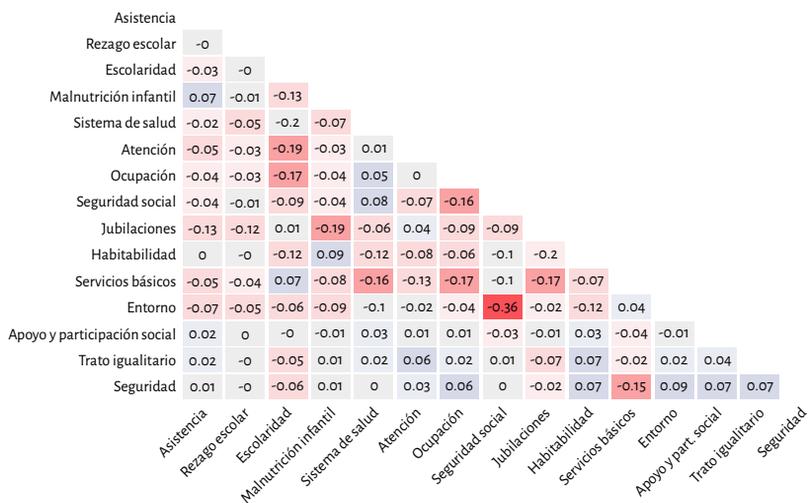
entorno, y apoyo y participación social. La correlación negativa (Figura 11) más fuerte se presenta entre las carencias entorno y seguridad social.

Figura 10. Red de carencias y medidas de centralidad en hogares nucleares biparentales



Fuente: elaboración propia.

Figura 11. Mapa de calor de correlaciones entre indicadores de carencias en hogares nucleares biparentales

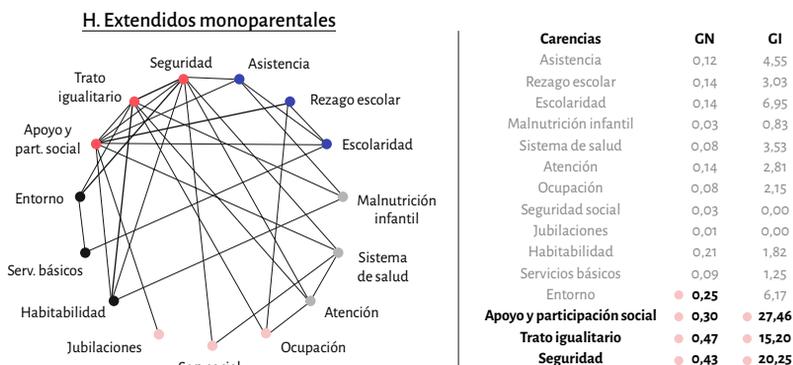


Fuente: elaboración propia.

Las carencias centrales del tipo de hogar extendido monoparental (Figura 12) son seguridad, trato igualitario, apoyo y participación social y, en menor grado,

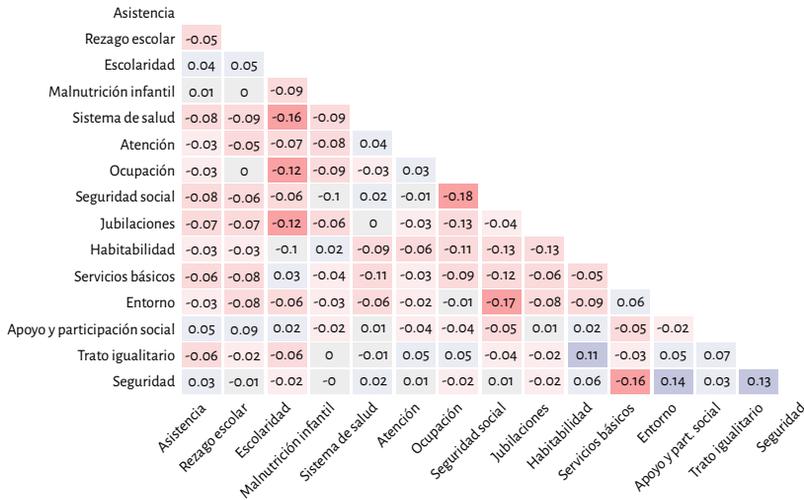
entorno. Las correlaciones positivas (Figura 13) más fuertes se presentan entre las carencias entorno y seguridad, y trato igualitario y seguridad.

Figura 12. Red de carencias y medidas de centralidad en hogares extendidos monoparentales



Fuente: elaboración propia.

Figura 13. Mapa de calor de correlaciones entre indicadores de carencias de hogares extendidos monoparentales

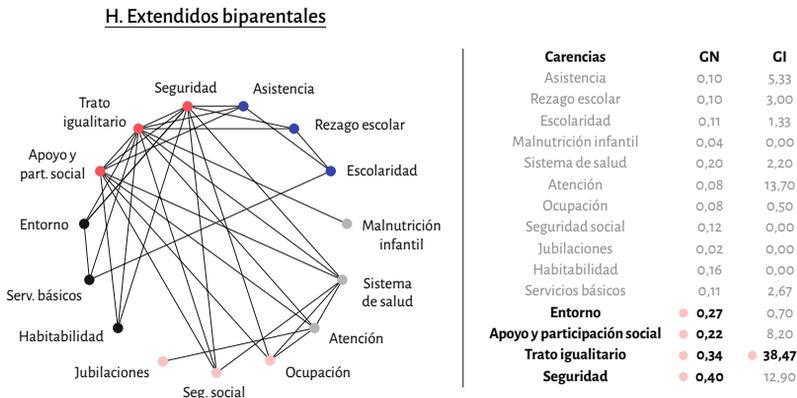


Fuente: elaboración propia.

En el tipo de hogar extendido biparental, las carencias centrales (Figura 14) son trato igualitario, seguridad y, en menor grado, entorno y apoyo, y participación social. La correlación positiva

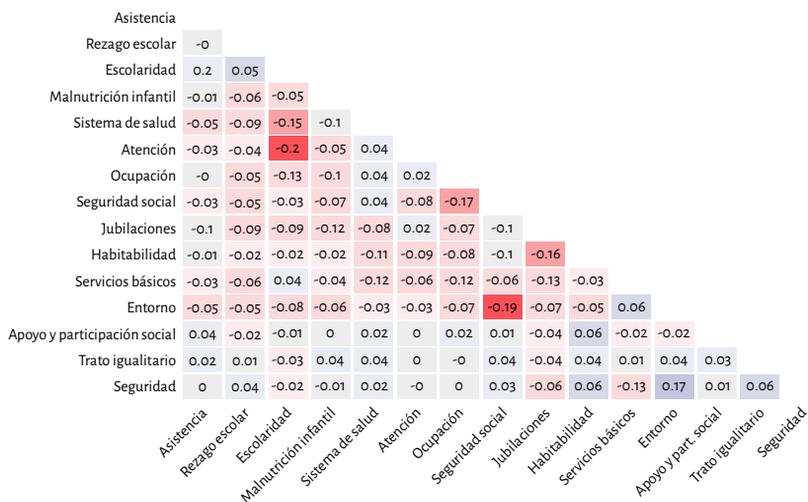
(Figura 15) más fuerte se presenta entre las carencias seguridad y trato igualitario, mientras que la correlación negativa más intensa se produce entre atención de salud y escolaridad.

Figura 14. Red de carencias y medidas de centralidad en hogares extendidos biparentales



Fuente: elaboración propia.

Figura 15. Mapa de calor de correlaciones entre indicadores de carencias en hogares extendidos biparentales

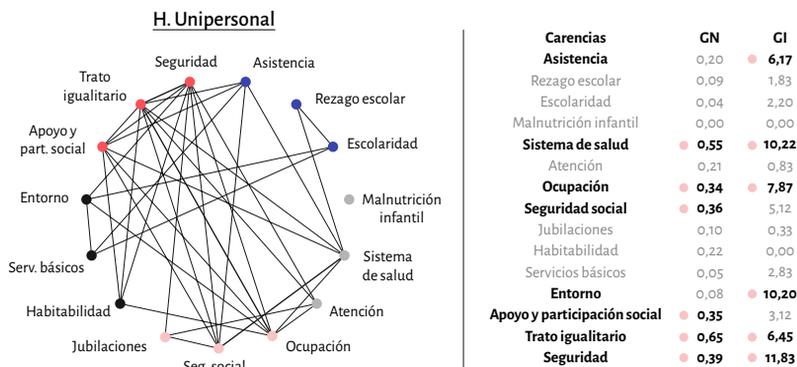


Fuente: elaboración propia.

Las carencias centrales del tipo de hogar unipersonal (Figura 16) son sistema de salud, entorno, trato igualitario y seguridad. La correlación positiva (Figura 17) más intensa se presenta entre seguri-

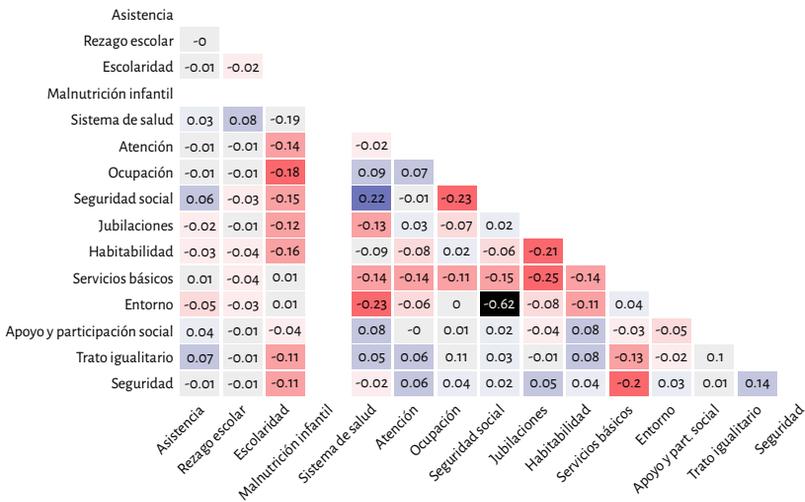
dad social y sistema de salud, mientras que la correlación negativa más fuerte se presenta entre entorno y seguridad social.

Figura 16. Red de carencias y medidas de centralidad en hogares unipersonales



Fuente: elaboración propia.

Figura 17. Mapa de calor de correlaciones entre indicadores de carencias en hogares unipersonales

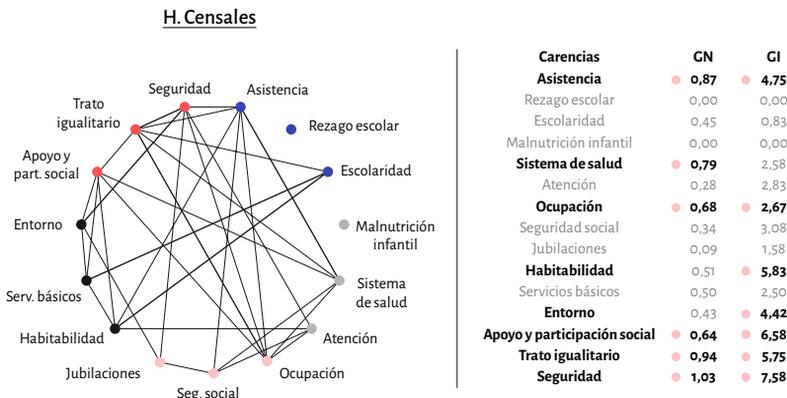


Fuente: elaboración propia.

En el tipo de hogar censal, las carencias centrales (Figura 18) son seguridad, trato igualitario, apoyo y participación social, habitabilidad, sistema de salud y asistencia escolar. Las correlaciones (Figura 19) positivas más intensas se presentan entre seguridad y trato igualita-

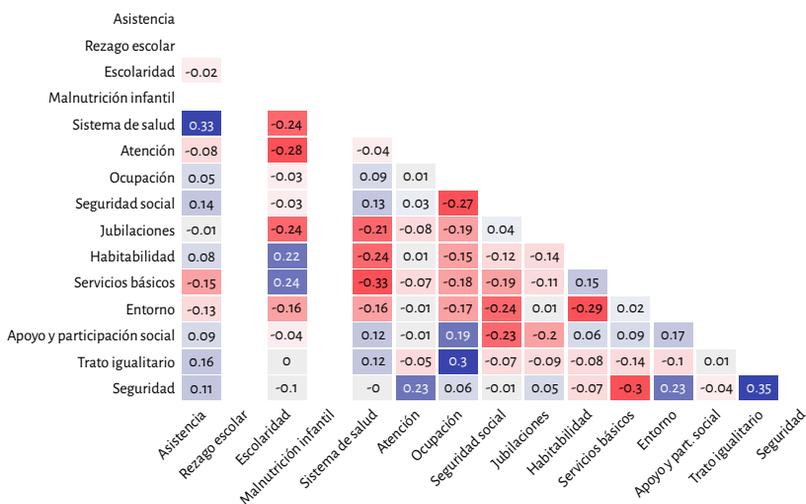
rio, sistema de salud y atención escolar, y trato igualitario y ocupación. Asimismo, las correlaciones negativas más intensas se presentan entre servicios básicos y sistema de salud, servicios básicos y seguridad, y entorno y habitabilidad.

Figura 18. Red de carencias y medidas de centralidad en hogares censales



Fuente: elaboración propia.

Figura 19. Mapa de calor de correlaciones entre indicadores de carencias en hogares censales



Fuente: elaboración propia.

Si comparamos las centralidades del análisis relacional general con los resultados obtenidos por Beytía, cuyo estudio se basó en la Encuesta Casen 2015 (Beytía, 2016), se observa que las centralidades han variado en gran medida, especialmente las carencias de la dimensión redes y cohesión social, las cuales se convirtieron en las centrales de la red, desplazando a las carencias escolaridad, habitabilidad y seguridad social.

El análisis relacional de las carencias de los hogares pobres multidimensionales da cuenta de que las dinámicas que surgen de las interacciones entre carencias se encuentran en constante cambio y transformación, lo que refleja

las múltiples formas de expresión que tiene la pobreza. A su vez, la importancia relacional que tienen las carencias trato igualitario y seguridad difiere de la importancia que tienen en cuanto a la incidencia en los hogares (no son las carencias más frecuentes en los hogares pobres multidimensionales). Esto no significa, sin embargo, que se deba desestimar el análisis estadístico de la prevalencia de las distintas carencias. Por el contrario, implica que además de buscar soluciones que se ajusten a la resolución de las necesidades más frecuentes, se deben buscar medidas que aborden el problema de la pobreza enfrentando de forma articulada los subconjuntos de necesidades con mayor importancia estructural del fenómeno²².

²² Con lo anterior no se hace referencia a que únicamente se deban invertir recursos en la búsqueda de soluciones a un conjunto acotado de carencias, sino que se deben priorizar ciertos esfuerzos, teniendo en consideración que las fuentes de financiamiento no son ilimitadas.

Es importante mencionar que la prevalencia transversal a cada tipo de hogar de las medidas de centralidad de las carencias de la dimensión redes y cohesión social contrasta con su baja ponderación en el cálculo del Indicador de Pobreza Multidimensional, IPM. Sin embargo, es precisamente por el motivo de su baja ponderación (10% de forma agregada) que los hogares pobres multidimensionales que presentan este tipo de carencias deben necesariamente padecer de al menos cuatro carencias simultáneas, puesto que solo de esta manera la suma ponderada de las carencias se elevaría por sobre la brecha de la pobreza multidimensional (IPM mayor a 22,5%).

¿Qué motiva el malestar social?

En las últimas décadas, se ha acrecentado la preocupación por los problemas de integración social que están experimentando las sociedades. Muchas políticas públicas se han enfocado en el mejoramiento de las condiciones de vida, esperando que, de esta forma, los individuos automáticamente generen vínculos con la comunidad. Kaztman (2001) plantea que la exclusión social va más allá de las condiciones económicas y laborales y se extiende a vínculos frágiles o inexistentes con las personas o instituciones que rigen su conducta a través de las normas y valores dominantes de la sociedad. De esta manera, ser pobre por ingresos no significa estar excluido socialmente y viceversa (Atkinson y Hills, 1998). Por su parte, Moulian afirma que la modernización de Chile de las últimas décadas ha depositado en la expansión del consumo su principal promesa de integración social

(Ariztía, 2016). Sin embargo, el aumento del consumo, en gran medida explicado por la expansión del crédito, no implica inclusión social. Esta distinción supone entender que los bienes económicos no necesariamente contribuyen a satisfacer las necesidades humanas y a incrementar la calidad de vida de los individuos.

La pobreza, tal como lo demuestra el modelo de pobreza multidimensional, se puede expresar de múltiples formas. Las sociedades eligen los medios para satisfacer las necesidades humanas de la población, los que cambian a través del tiempo y las culturas (Max-Neef et al., 1986). De esta manera, la pobreza va cambiando continuamente sus formas de manifestación, a las que se añaden nuevos factores o elementos que generan exclusión social. Se podría afirmar que este fenómeno se reconfigura históricamente. La pobreza de ayer no es la misma que la pobreza de hoy. En este sentido, hay dos aspectos que podrían generar tensión social: uno de ellos es la manifestación de formas de pobreza que se considerarían aberrantes para la sociedad actual, como no contar con los servicios sanitarios básicos; y otro es la manifestación de nuevas formas de pobreza no consideradas ni histórica ni formalmente como tales, como no contar con acceso a Internet o recibir servicios de baja/mala calidad que no brindan oportunidades, que incrementan las brechas y que reproducen la pobreza (Kaztman, 2001). Esto último se complementa con la exclusión que sufren los territorios (fenómeno que se da tanto en el plano urbano como en el rural), la cual provoca, entre otras cosas, que las personas deban desplazarse largas

distancias o tiempos prolongados para acceder a oportunidades de educación, salud, trabajo y servicios (Basso et al., 2020). Estas formas de pobreza afectan no solo a pobres por ingresos, sino que también a la heterogénea clase media, que si bien tiene más opciones para lidiar con las exclusiones sociales que impone el ordenamiento socioterritorial, no está ajena a las inseguridades y vulnerabilidades de su condición.

CONCLUSIONES

La aplicación de la metodología descrita para la muestra general de hogares pobres multidimensionales entrega en su mayoría correlaciones negativas entre las carencias (67%). Las correlaciones positivas (33%) son de muy baja significancia.

Las medidas de centralidad de la red indican que las carencias trato igualitario y seguridad, de la dimensión redes y cohesión social, son centrales, tanto en sus grados nodales como en sus grados de intermediación. Esto significa que estas carencias son las que se encuentran más vinculadas con el resto de las carencias de la red y las que reúnen a otras dos carencias de la manera más directa, por lo que su manifestación en un hogar pobre multidimensional tiende a estar asociada a privaciones múltiples o formas de pobreza más complejas.

La descomposición de la muestra original permitió estudiar subgrupos más homogéneos y, de esta manera, descubrir características singulares más significativas de las dinámicas internas

de cada uno de ellos. De los hogares estudiados, se pudo extraer que los hogares nucleares biparentales y nucleares monoparentales presentan la mayor prevalencia de pobreza multidimensional, con 32,7% y 27%, respectivamente. La prevalencia del resto de los tipos de hogares se encuentra por debajo del 17%. Asimismo, se evidenció que las carencias trato igualitario y seguridad presentaron las centralidades más relevantes en todos los tipos de hogar, aunque también se advirtieron centralidades importantes de otras carencias (apoyo y participación social, adscripción a sistema de salud, entorno, asistencia escolar y atención de salud).

La complejidad del fenómeno de la pobreza amerita que las técnicas de análisis empleadas para la obtención de la información que permita combatirla desde una perspectiva estratégica sean de carácter sistémico y, por lo tanto, los instrumentos de medición (como la encuesta Casen) deben proporcionar la información adecuada para que estos análisis puedan ser desarrollados de forma correcta. En este sentido, resulta importante entender que los satisfactores de las necesidades humanas van cambiando con el tiempo, algunos dejan de tener valor, otros se superan y también se incorporan nuevos. De ahí la importancia de capturar adecuadamente las carencias de la población, considerando que la pobreza se va reconfigurando históricamente.

Hoy en día, es de vital importancia seguir indagando y potenciando el estudio conceptual del desarrollo y la pobreza, así como también su expresión en metodologías de análisis. En el presente se

cuenta con tecnologías de información y análisis de datos que permiten, como nunca, entender las características sistémicas que deben tomarse en cuenta para potenciar el desarrollo, considerado desde enfoques que integren lo económico y lo social. En este contexto, el análisis relacional-reticular supone una herramienta de gran potencial para comprender las dinámicas internas de la pobreza, siempre y cuando el modelo de medición de la pobreza multidimensional considere en su justa medida el conjunto de carencias que afectan a la población, y que, a su vez, los indicadores subyacentes que configuran al IPM capturen adecuadamente la esencia de las carencias que representan. La integración de nuevas variables, la desagregación de algunas ya existentes y el empleo de medidas que indiquen un grado de intensidad en el padecimiento de las carencias constituirían en conjunto un terreno fértil para la comprensión de las dinámicas relacionales a través de este enfoque.

En el proceso del diseño e implementación de las técnicas de modelado para la representación y el análisis de sistemas existe un *trade-off* entre la simplicidad del modelo y su nivel de representatividad. En otras palabras, la elaboración de modelos cada vez más simples que expliquen las dinámicas, el funcionamiento y la estructura de los sistemas conlleva en general un sacrificio de su fidelidad con la realidad. Si bien la fidelización absoluta por parte de los modelos es un objetivo imposible —en particular para fenómenos tan complejos como el de la pobreza—, se debe encontrar un punto intermedio adecuado en el que la representación del fenóme-

no permita tomar decisiones (políticas públicas en este caso) de forma ágil y oportuna, pero que al mismo tiempo sean efectivas.

En vista de lo anterior, el enfoque de modelado y análisis reticular de la pobreza multidimensional realizado en el presente estudio, a pesar de ser una herramienta con gran potencial explicativo y que permite abordar las relaciones emergentes entre los distintos factores analizados, presenta reducida aplicabilidad si se emplea sin la aplicación de filtros de variedad. Esto se evidencia en las reducidas correlaciones obtenidas entre los distintos indicadores. Si bien la división de la muestra en las diferentes categorías de hogar permitió vislumbrar tendencias a ciertas dinámicas particulares, es recomendable la aplicación de más categorías, y en particular su aplicación en el estudio de territorios más acotados. Esto, teniendo en cuenta que las características específicas de los territorios son condicionantes preponderantes en la forma de vida de sus habitantes y que las personas y hogares están insertos en comunidades que suelen compartir problemáticas comunes.

Adicionalmente, se sugiere llevar a cabo esfuerzos por diseñar e implementar instrumentos de medición específicos para este tipo de análisis, ampliando la gama y la especificidad de los indicadores empleados. En definitiva, quienes suscriben el presente estudio estiman que la utilización del análisis relacional (nutrido de fuentes de datos representativas y extendidas de las características de la población) en contextos poblacionales/territoriales acotados, y aplicando diferentes categorizaciones

(e. g. tipos de hogares), podría permitir:

1. La coordinación de las combinaciones adecuadas de servicios, asistencias y programas sociales que permitan combatir efectivamente la pobreza.
2. La evaluación de la aplicación de las distintas políticas según su impacto sistémico en la calidad de vida de las personas. Esto es, midiendo el efecto indirecto que causa la aplicación de una política social dirigida a un problema particular (representado por una carencia) en otros problemas (otras carencias).
3. La elaboración de nuevos programas sociales integrados, enfocados en las necesidades específicas de cada territorio.
4. El emprendimiento de nuevas investigaciones que busquen explicar las relaciones subyacentes a la expresión conjunta de diferentes cluster de carencias, o bien, su mutua exclusión, como evidencia la existencia de correlaciones negativas entre distintos indicadores.

En relación con la formulación de recomendaciones de políticas públicas, los suscritos consideran que se deben potenciar programas integrales o multimodulares, es decir, iniciativas que se orientan a intervenir varias carencias, entendiendo el carácter sistémico del fenómeno. Esto es percibido de la misma manera por aquellos que viven y sufren la pobreza, ya que la superación de una carencia en particular no necesariamente tiene efectos radicales en la condición de pobreza de las personas (Fundación Superación de la Pobreza, 2011),

como sí lo tendría la superación de un conjunto de carencias específicas. Si bien las características singulares de un hogar tienen un poder explicativo sobre el fenómeno de la pobreza, los suscritos consideran que resulta más relevante concentrarse en las características de un nivel de análisis mayor, como puede ser un territorio acotado como un barrio o un conjunto de barrios dentro de una comuna. Esto, debido a que precisamente las carencias seguridad, trato igualitario, apoyo y participación social, y entorno, las cuales poseen centralidades relevantes dentro de la red, responden a un contexto mayor. Es decir, el padecimiento de estas carencias se debe a características externas al hogar, determinadas por el emplazamiento de este en un territorio y contexto específico.

Estos programas multimodulares pueden recoger las virtudes de los programas del Sistema Intersectorial de Protección Social, como lo es la visión contextual dada por la intervención de equipos pertenecientes a municipalidades u ONG que conocen la realidad comunal, pero también deben incorporar elementos que detonen cambios de gran escala a través de vínculos con otras reparticiones ministeriales (como Salud, Educación, Vivienda y Economía, entre otras) y gobiernos regionales. Lo que se busca es cambiar las condiciones basales que reproducen la pobreza y que se expresan con fuerza en el ordenamiento territorial que excluye a una gran cantidad de personas de bienes públicos y oportunidades de trabajo, salud, educación, cultura y servicios.

Finalmente, y en línea con el enfoque sistémico que motiva esta investiga-

ción, se hace patente la necesidad de elevar la búsqueda de soluciones integrales más allá de la búsqueda de modelos y políticas específicas. El problema de la pobreza, como se ha descrito anteriormente, concierne a una amplia gama de instituciones responsables tanto de suministrar soluciones a las distintas problemáticas sociales como de llevar acciones que traen repercusiones en ellas, y cada una es competente en su campo particular. La implementación de planes de acción efectivos para combatir la pobreza requiere la existencia de un ente articulador del esfuerzo conjunto de estas instituciones. Se hace indispensable, por tanto, que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia lleve adelante esta posición asumiendo un rol estratégico, guiado por al menos tres vectores:

1. Coordinar el esfuerzo gubernamental a través del establecimiento de redes de comunicación entre las distintas instituciones estatales y la propuesta de iniciativas interministeriales.
2. Fomentar la conformación de organizaciones que contribuyan al desarrollo social desde iniciativas civiles y apoyar el desarrollo de organizaciones ya existentes.
3. Crear redes de comunicación entre instituciones gubernamentales y organizaciones del mundo civil.

BIBLIOGRAFÍA

- **Alkire, S., Foster, J. (2008).** Counting and Multidimensional Poverty Measurement. OPHI Working Paper 7, Universidad de Oxford.
- **_____ (2011).** Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement, *Journal of Economic Inequality*, 9(2), 289–314.
- **Alkire, S., Santos, M. E. (2010).** Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries. OPHI Working Paper 38, Universidad de Oxford.
- **Ariztía, T. (2016).** Clases medias y consumo: tres claves de lectura desde la sociología, *Revista Latinoamericana*, 15(43), 435–459.
- **Arnold, M., Osorio, F. (1998).** Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas, *Cinta de Moebio*, 3.
- **Atkinson, A. B., Hills, J. (1998).** *Exclusion, Employment and Opportunity*, Centro para el Análisis de la Exclusión Social, London School of Economics.
- **Basso, F., Frez, J., Martínez, L., Pezoa, R., Varas, M. (2020).** Accessibility to opportunities based on public transport gps-monitored data: the case of Santiago, Chile, *Travel Behaviour and Society*, 21(marzo), 140–153.
- **Beytía, P. (2016).** *Pobreza Multidimensional como Red de Privaciones. Una Exploración Relacional de las Carencias en Chile*, Cuadernos ISUC 2, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Boccaletti, S., Latora, V., Moreno, Y., Chávez, M., Hwang, D. U. (2006).** Complex networks: structure and dynamics, *Physics Reports*, 424(4–5), 175–308.
- **Cepal (2013).** Panorama Social de América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- **_____ (2018).** Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- **Chedzoy, O. B. (2014).** *Phi-Coefficient*, Wiley Stats Ref, Statistics Reference Online.
- **Costanza, R., Hart, M., Kubiszewski, I., Talberth, J. (2014).** A Short History of GDP: Moving Towards Better Measures of Human Well-being, *Solutions*, 5(1), 91–97.
- **Fundación Superación de la Pobreza (2011).** Voces de la pobreza, 139. Recuperado de http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/libro_voces.pdf
- **Heiss, C. (2020).** Chile: Entre el estallido social y la pandemia, *Análisis Carolina*, 18, 2020.
- **INE, Ministerio de Desarrollo Social (2018).** Metodología de Diseño Muestral. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Diseno_Muestral_Casen_2017_MDS.pdf
- **Jordán, R., Arellano, M. S., Baranda, B., Larraín, L. (2014).** Informe Final Comisión para la Medición de la Pobreza. Recuperado de https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/informes_de_comisiones/informe-final--comision-para-la-medicion-de-la-pobreza.html

- **Kaztman, R. (2001).** Seducidos y abandonados : pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas, Cepal, 2001, 1–26.
- **Mancero, X., Feres, J. C. (2001).** *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4784>
- **Max-Neef, M., Elizalde, A., Hopenhayn, M. (1986).** *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*, Santiago, Development Dialogue.
- **Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2015).** Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2013/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf
- ____ (2016). Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2015/Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza_Multidimensional.pdf
- ____ (2017). Manual del investigador. Guía práctica para el uso y análisis de información - CASEN 2017. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Manual_del_Investigador_Casen_2017.pdf
- ____ (2018). Resultados Pobreza Casen 2017. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf
- **Nussbaum, M., Sen, A. (1993).** *La Calidad de Vida*. World Institute for Development Economics Research, Oxford, The United Nations University.
- **OCDE (2019).** *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*. Society at a Glance, París, OECD Publishing.
- **Opsahl, T., Agneessens, F., Skvoretz, J. (2010).** Node centrality in weighted networks: generalizing degree and shortest paths, *Social Networks*, 32(3), 245–251.
- **PNUD (1990).** *Human Development Report 1990. Concept and Measurement of Human Development*, United Nations Development Programme.
- ____ (1997). *Human Development Report 1997*. United Nations Development Programme.
- **PNUD, Cepal, MDSF (2019).** Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿Cómo ha cambiado Chile? Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF_Gobcl_Pobreza.pdf
- **Ravallion, M. (2003).** The Debate on Globalization, Poverty, and Inequality: Why Measurement Matters, *International Affairs*, 79(4), 739–753.
- **Townsend, P. (2003).** La conceptualización de la pobreza, *Comercio Exterior*, 53(5), 445–452.
- **Zhang, B., Horvath, S. (2005).** A general framework for Weighted Gene Co-Expression Network Analysis, *Statistical Applications in Genetics and Molecular Biology*, 4(1).

ANEXOS

Anexo 1. Necesidades básicas, dimensiones y variables censales

NECESIDADES BÁSICAS	DIMENSIONES	VARIABLES CENSALES
Acceso a vivienda	a) Calidad de la vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo
	b) Hacinamiento	i) Número de personas en el hogar ii) Número de cuartos de la vivienda
Acceso a servicios sanitarios	a) Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda
	b) Tipo de sistema de eliminación de excretas	i) Disponibilidad de servicio sanitario ii) Sistema de eliminación de excretas
Acceso a educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	i) Edad de los miembros del hogar ii) Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	i) Edad de los miembros del hogar ii) Último nivel educativo aprobado iii) Número de personas en el hogar iv) Condición de actividad

Fuente: Cepal (2001).

Anexo 2. Criterios de medición de carencias para el cálculo del IPM

DIMENSIÓN	CARENCIA	CRITERIO
EDUCACIÓN	Asistencia	Uno de sus integrantes de 4 a 18 años de edad no está asistiendo a un establecimiento educacional y no ha egresado de 4° medio, o al menos un integrante de 6 a 26 años tiene una condición permanente o de larga duración y no asiste a un establecimiento educacional.
	Rezago escolar	Uno de sus integrantes de 21 años o menos asiste a educación básica o media y se encuentra atrasado dos años o más.
	Escolaridad	Uno de sus integrantes mayores de 18 años ha alcanzado menos años de escolaridad que los establecidos por ley de acuerdo a su edad.
SALUD	Malnutrición infantil	Uno de sus integrantes de 0 a 6 años está con sobrepeso u obesidad o está en desnutrición o riesgo de desnutrición.
	Sistema de salud	Uno de sus integrantes no está afiliado a un sistema previsional de salud y no tiene otro seguro de salud.
	Atención	Uno de sus integrantes no recibió atención de salud en los últimos tres meses o no tuvo cobertura del sistema AUGE-GES por razones ajenas a su voluntad o preferencia.

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	Ocupación	Uno de sus integrantes mayores de 18 años está desocupado, es decir, actualmente no tiene trabajo y busca uno durante el periodo de referencia.
	Seguridad social	Uno de sus integrantes de 15 años o más que se encuentra ocupado no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa.
	Jubilaciones	Uno de sus integrantes en edad de jubilar no percibe una pensión contributiva y no recibe otros ingresos por arriendos, retiro de utilidades, dividendos e intereses.
VIVIENDA Y ENTORNO	Habitabilidad	El número de personas en el hogar por dormitorio de uso exclusivo es mayor a 2,5; o bien, el hogar reside en una vivienda precaria o en una vivienda con muros, techos o pisos en mal estado.
	Servicios básicos	Reside en una vivienda sin servicios sanitarios básicos (WC, llave dentro de la vivienda y agua según estándar urbano o rural).
	Entorno	a) Declara que, durante los últimos 12 meses ha vivido o presenciado con frecuencia, "siempre", a lo menos dos problemas de contaminación ambiental en su área de residencia. b) No tienen integrantes ocupados y no disponen de alguno de los siguientes equipamientos básicos a una distancia cercana desde su vivienda: servicio de transporte público (paradero, estación), centros educacionales (colegio o jardín infantil) o centros de salud (atención primaria o nivel superior). c) Hogares con uno o más integrantes ocupados que carecen de alguno de los equipamientos básicos antes mencionados y en los que dichos integrantes demoran diariamente una hora o más en promedio en llegar a su lugar de trabajo principal (usando transporte público o transporte no motorizado).
REDES Y COHESIÓN SOCIAL	Apoyo y participación social	Declara no conocer a alguna persona fuera del hogar que pueda prestar apoyo en distintas situaciones relevantes. Además, ningún miembro de 14 o más años ha participado, en los últimos 12 meses, en una organización social o grupo organizado y ningún miembro de 18 o más años que se encuentre ocupado pertenece a alguna organización relacionada con su trabajo.
	Trato igualitario	Declara que alguno de sus miembros ha sido tratado injustamente o discriminado fuera del hogar, en los últimos 12 meses, por alguna de las siguientes razones: nivel socioeconómico, ser hombre/mujer, su estado civil, su ropa, su color de piel, se extranjero, su edad, su orientación sexual o identidad de género, tener tatuajes, piercing, perforaciones o expansiones, su apariencia física, sus creencias o religión, su ideología u opinión política, participar en sindicatos u organizaciones gremiales, el lugar donde vive, el establecimiento donde estudió, pertenecer a un pueblo indígena o su condición de salud o discapacidad.
	Seguridad	Declara que alguno de sus miembros ha vivido o presenciado "siempre", durante el último mes, a lo menos una de las siguientes situaciones: (a) tráfico de drogas o (b) balaceras o disparos.

Fuente: elaboración propia a partir del Manual del Investigador Casen 2017 (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

TRÁNSITOS, AVANCES Y DESAFÍOS: ENFOQUES DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE UN PROGRAMA COMUNITARIO DE INTERVENCIÓN EN POBREZA DESDE LA VOZ DE SUS LÍDERES/AS Y PARTICIPANTES

Antonia Rosati Bustamante¹, Universidad de Chile



» Edificios con departamentos familiares en el sector Villas Las Marinas, El Quisco. Fotografía de Antonia Rosati.

RESUMEN

En América Latina se ha analizado el desarrollo de “generaciones” de políticas de protección social cuyos enfoques suelen discutirse entre actores políticos y técnicos sin que quede claro cómo las comunidades destinatarias los comprenden y visualizan en la implementación de los programas. Desde esa premisa, este artículo describe los enfoques de políticas de protección social relacionados con el Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) desde las experiencias y significados que les atribuyen las y los participantes y líderes/as comunitarios/as. Se condujo un estudio cualitativo que analizó un caso rural y un caso urbano de la región de Valparaíso. Se realizaron grupos focales y entrevistas semiestructuradas en los que participaron veinte personas, y se efectuó un análisis de contenido cualitativo. Entre los resultados se describen los enfoques asociados a cinco dimensiones de la política social: el rol social del Estado, los fundamentos teórico-normativos, el alcance poblacional, la interacción entre los actores involucrados y el nivel de acción. Finalmente, se discuten los enfoques a partir de generaciones de políticas sociales coexistentes, se reconocen tránsitos, avances y desafíos, y se presentan recomendaciones para potenciar la instalación de los enfoques actuales de las políticas de protección social en las iniciativas comunitarias de intervención en pobreza.

Palabras clave: enfoques políticas protección social, generaciones políticas sociales, programas sociales, pobreza, intervención comunitaria, participantes, líderes comunitarios/as.

¹ Psicóloga comunitaria, Pontificia Universidad Católica de Chile. Artículo basado en la tesis *Tránsitos entre enfoques y modelos de programas sociales de intervención en pobreza desde la perspectiva de participantes y líderes/as comunitarios/as: estudio de casos del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad (Fosis) desde el policy frames analysis*, realizada para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales mención Sociología de la Modernización, Universidad de Chile. Profesora guía: Andrea Peroni. Se contó con el apoyo de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) a través de la Beca Nacional de Magíster 2018 (ANID Becas/Magíster Nacional 22181177). Santiago, 2020.

INTRODUCCIÓN

En América Latina, desde la década de los ochenta se instaló un régimen de políticas sociales restrictivas, lo que dio lugar a un rol social del Estado minimalista, asociado a la reducción del personal público y del gasto social (Cepal, 2006). Esto dio lugar a la incorporación de los conceptos de focalización, privatización y descentralización (Sottoli, 2002), y al desarrollo de políticas y programas focalizados en quienes viven en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad (Abramo et al., 2019)². Así, se asumió el desafío de erradicar la pobreza combinando desarrollo económico y políticas sociales (Franco & Cohen, 1992), un proceso en el que fue fundamental el influjo de organismos internacionales como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El caso de Chile es representativo de este patrón, pues a inicios de los noventa el país siguió una nueva orientación en las políticas sociales, en el contexto de un Estado principalmente asistencial y subsidiario, donde prevaleció la supresión de derechos sociales universales y una gran focalización del gasto social (Ruiz & Boccardo, 2014). Esta orienta-

ción se caracteriza por la emergencia de prioridades como la pobreza, donde cobra relevancia la focalización selectiva hacia “grupos vulnerables”, y por la creación de distintas instituciones públicas dedicadas a generar políticas para estos grupos (Alfaro, 2009). Así, se estableció el Ministerio de Planificación y Cooperación (actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia) y organismos como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), entidad que asume el desafío de superar la pobreza a través de licitaciones públicas y el diseño de programas a nivel central, los que son ejecutados por municipalidades, organizaciones no gubernamentales y consultoras, entre otros (Raczynski, 1995).

Hacia el año 2000 se reconocieron importantes progresos en la reducción de la pobreza (Mideplan, 2002), pero avanzando en la década comenzó a ser visible la importancia de disminuir las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos asociados a la pobreza y la vulnerabilidad (Mideplan, 2006). Así, comenzó el desarrollo de un profundo análisis sobre las causas y consecuencias de la pobreza desde una mirada más compleja y contextual, reflejada en instrumentos de me-

² Las políticas de protección social buscan asegurar un nivel básico de bienestar económico y social mediante tres pilares: la protección no contributiva (o asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas), la protección social contributiva (o seguridad social) y la regulación de los mercados laborales (Cecchini & Martínez, 2011). En el caso chileno, los programas de intervención en pobreza corresponden a políticas de protección social no contributiva focalizada, pero para favorecer una mirada más compleja de ellos se analizan en el contexto más amplio de los enfoques de las políticas de protección social.

dición de la pobreza multidimensional (Mideso, 2017)³. Además, desde una perspectiva relacional de la pobreza, comenzaron a diseñarse intervenciones con un enfoque territorial y comunitario (FSP, 2017; Rozas et al., 2018).

Este desarrollo conceptual de la pobreza se ha acompañado del despliegue de “generaciones” de políticas de protección social⁴, las cuales van asociadas a determinados enfoques que refieren a contenidos y/u orientaciones que guían la fundamentación y materialización de la política de protección social. Luego de un amplio desarrollo teórico sobre la protección social por parte de organismos internacionales y gubernamentales, así como desde la academia y la sociedad civil, actualmente se propone desarrollar una generación de políticas de protección social que incorporen y/o avancen hacia los siguientes enfoques: el rol del Estado como garante de derechos, la perspectiva de derechos en los programas sociales, la focalización con componentes universales, el enfoque participativo y la realización de acciones a nivel comunitario (Cecchini & Martínez, 2011; Cepal, 2014; Filgueira, 2014).

En Chile, un país bastante representativo de las tendencias latinoamericanas en materia social, aunque estos enfoques de políticas de protección social están lejos de constituirse como el paradigma hegemónico, sí han ido instalándose durante la última década en la forma de “nuevas políticas sociales”, incluso en aquellas focalizadas en personas en situación de pobreza (Larrañaga, 2010). Sin embargo, la instalación de estos enfoques en las políticas sociales gubernamentales ha encontrado importantes desafíos, y muchos autores y organizaciones han reportado que por lo general ha tendido a prevalecer el rol subsidiario del Estado, el foco en las necesidades, la focalización individual o familiar en la población en situación de extrema vulnerabilidad, los bajos niveles de participación y un foco de intervención individual (Berroeta, 2014; FSP, 2017; Opazo et al., 2019; Reyes et al., 2015).

Así, tal como expone Alfaro (2013), en Chile, las políticas públicas neoliberales se han caracterizado por incorporar “formas asistencialistas, paliativas, centradas en el déficit o compensatorias

³ Este tipo de medición ha permitido visibilizar que aún un 20,7% de la población chilena se encuentra en situación de pobreza multidimensional (que considera salud, educación, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes y cohesión social) y, además, que la pobreza multidimensional varía significativamente en zonas urbanas (18,3%) y rurales (37,4%) (Mideso, 2017).

⁴ Para comprender en mayor profundidad las generaciones o modelos de políticas de protección social en América Latina, se sugiere consultar el documento de la Cepal (2006) donde se presentan tres generaciones: el modelo privatizador de los años ochenta, la versión más revisada de los noventa y el modelo de tercera generación para las políticas sociales. Asimismo, se recomienda revisar la propuesta de Sottoli (2002), quien distingue entre política social “tradicional” (prerreformas), “nueva” (posrreformas) y “emergente”. Para complementar y actualizar estas propuestas, se invita a consultar las discusiones de la Cepal (2014, 2016) sobre el enfoque de derechos en las políticas de protección social y de intervención en pobreza, así como los aportes de la Fundación Superación de la Pobreza (FSP, 2017) sobre el desarrollo de políticas centradas en la equidad, la integración social y la promoción de derechos.

que derivan de concepciones subsidiarias del rol del Estado en materia de políticas sociales” (p. 5), y señala que una de las principales zonas de conflicto se encuentra en el campo de las prácticas. En ese sentido, es fundamental analizar los tránsitos, avances y desafíos en la instalación de los enfoques actuales de protección social en América Latina, no solamente en el diseño de los programas sociales de intervención en pobreza, sino que también en su efectiva implementación.

Para ello, se propone el análisis de cinco dimensiones de las políticas de protección social, las cuales se plantean a partir de una revisión detallada de la literatura. Primero, el rol social del Estado, que refiere a las funciones y objetivos de este en el ámbito de las políticas sociales. Segundo, los fundamentos teórico-normativos de los programas, que corresponden a los supuestos, fun-

damentos o justificaciones a la base de las políticas sociales. Tercero, el alcance poblacional, asociado a la unidad destinataria de la política social. Cuarto, la interacción entre los actores involucrados, donde se consideran los roles y las relaciones establecidas entre ellos para el desarrollo de los programas. Y quinto, el nivel de acción, asociado a la amplitud de las acciones utilizadas para intervenir y de los efectos alcanzados en los programas.

En cada una de estas cinco dimensiones se proponen dos enfoques polares de políticas de protección social. Estos corresponden a aquellos contenidos y/u orientaciones que guían la fundamentación y materialización de la política de protección social para cada dimensión, y que son los más disímiles o lejanos en la discusión sobre políticas públicas en América Latina (Tabla 1).

Tabla 1. Dimensiones y enfoques polares de políticas de protección social

DIMENSIONES	ENFOQUES POLARES	
Rol social del Estado	Subsidiario	Garante de derechos
Fundamentos teórico-normativos	Enfoque de necesidades	Enfoque de derechos
Alcance poblacional	Focalización individual	Universalismo con componentes focalizados
Interacción entre actores involucrados	Asistencialista	Participativo de alta intensidad ⁵
Nivel de acción	Individual	Comunitario

Fuente: elaboración propia.

⁵ A partir de los aportes clásicos de Arnstein (1969) y Davidson (1998) sobre niveles de participación o empoderamiento, en esta propuesta se considera la participación de alta intensidad como el involucramiento en la ejecución de la intervención, en las etapas de diagnóstico, evaluación y/o seguimiento, y en el diseño y/o conducción de la misma (con un alto empoderamiento o control).

Para efectos de este estudio, los enfoques actuales de las políticas de protección social (indicados al lado derecho de la tabla) se proponen como un ideal o referente normativo⁶ para estas, principalmente por parte de organismos internacionales y desde la literatura académica especializada de los últimos diez años (Cecchini & Martínez, 2011; Cecchini et al., 2014; Cepal, 2014, 2016; Filgueira, 2014).

Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad (Fosis)

El estudio de los enfoques de políticas de protección social se realizó en el marco del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad (en adelante, Programa Acción), gestionado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis). Este corresponde a un servicio del Gobierno de Chile creado en 1990 y dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que tiene por misión contribuir a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social de personas, familias y comunidades. Desde la perspectiva de este organismo, la generación de ingresos depende no solo de la existencia de oportunidades laborales o financieras, sino también del desarrollo de capacidades y habilidades de las familias y comunidades. A partir de este

supuesto, en 2012 se crea oficialmente el Programa Acción, que tiene como propósito incentivar que las familias y comunidades aprovechen de manera más efectiva y eficiente las oportunidades que brinda el entorno (Fosis, 2019a).

Este programa está conformado por cuatro estrategias que funcionan de manera independiente, una de las cuales es el “Fortalecimiento de la vida en comunidad” (Fosis, 2019a). Esta estrategia se ejecuta mediante focalización territorial establecida a nivel regional, y responde a diversos criterios de vulnerabilidad física o social de los territorios (localización geográfica, infraestructura, presencia de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad, entre otros), y se desarrolla a través de procesos de licitación hacia organismos ejecutores, tales como consultoras, fundaciones y municipios (Fosis, 2019b).

Su objetivo es desarrollar capacidades de las familias que integran una comunidad a través de un proceso de acompañamiento y apoyo sociocomunitario, y propone como resultado que las familias fortalezcan sus habilidades para que, en conjunto, puedan desarrollar acciones de mejoramiento orientadas a su bienestar. La estrategia de intervención tiene una duración de ocho meses y se organiza en cuatro etapas: reconocimiento comunitario (inserción, diag-

⁶ Los enfoques actuales de protección social en América Latina se consideran como un ideal o referente normativo para las políticas sociales del país. Si bien pueden existir matices en la política social chilena y no necesariamente todos los programas contienen ni buscan desarrollar estos enfoques actuales, se concibe que su incorporación es una oportunidad para las políticas sociales de intervención en pobreza en Chile.

nóstico, constitución de grupo motor⁷, etc.), plan de trabajo (priorización de problemas, definición de iniciativa comunitaria, etc.), acompañamiento (implementación de iniciativa comunitaria, seguimiento y apoyo, etc.) y cierre de la intervención (evaluación, cierre administrativo, etc.) (Fosis, 2019c, 2019d). En ese sentido, el programa posiciona como unidad destinataria a las familias, y utiliza para ello una estrategia de acción comunitaria.

Pregunta de investigación y objetivo general

Se reconoció que la implementación de programas sociales es el campo donde se despliegan y desarrollan enfoques de políticas de protección social, y que estos últimos suelen ser discutidos y definidos desde la experticia por parte de actores políticos y técnicos, sin que quede claro cómo las comunidades destinatarias de los programas los comprenden y visualizan. En ese marco, se propuso la siguiente pregunta de investigación: a partir de las experiencias y significados de participantes y líderes/as comunitarios/as, ¿cuáles son los enfoques de políticas de protección social que caracterizan la implementación del

Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad en el contexto de los enfoques actuales de políticas de protección social en América Latina? Para responder esta pregunta, se propone como objetivo general describir los enfoques de políticas de protección social que caracterizan y orientan la implementación del programa en cada dimensión de análisis, los que se organizan de acuerdo a los enfoques polares indicados previamente.

MÉTODO

Este estudio corresponde al análisis de caso de dos implementaciones del programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad en la región de Valparaíso. La selección de este programa responde a que es una iniciativa gubernamental de intervención focalizada en pobreza y/o vulnerabilidad con presencia en todas las regiones del país, y a que constituye un programa que puede reflejar diversos enfoques de políticas de protección social⁸. Por su parte, la selección de esta región responde a que desde Fosis central se señaló la escasez de estudios del programa en este territorio si se comparan con los existentes

⁷ El grupo motor consiste en un grupo de personas que actúan como líderes/as del proceso de intervención (los cuales pueden ser existentes o emergentes, así como formales o informales). Estos deben representar a toda la diversidad de habitantes de la comunidad, apoyar e involucrarse en toda la implementación del programa, compartir la información con toda la comunidad, motivar el involucramiento de la comunidad y desarrollar capacidades de trabajo en equipo, en un proceso apoyado por el equipo ejecutor (Fosis, 2019c).

⁸ Este programa se fundamenta en enfoques muy diversos que corresponden a distintas generaciones de políticas sociales, como es su carácter focalizado a nivel territorial, la familia como sujeto de intervención familiar, una estrategia de acción comunitaria y una clara aproximación participativa.

en la región Metropolitana. Además, se seleccionó un caso de implementación en una zona urbana (Villas Las Marinas, El Quisco) y otro en una zona rural (El Arenal, Putaendo), a fin de considerar una mayor diversidad de experiencias.

Para la selección de los/as participantes del estudio, se realizó un muestreo intencionado. Entre los/as líderes/as comunitarios, se incorporaron personas que tuvieran distintas perspectivas respecto a la implementación del programa y el objeto de estudio. Para los/as participantes del programa, se consideraron principalmente personas que correspondieran al perfil usual de participante en este tipo de iniciativas: adulto/a y/o adulto/a mayor, en situación de vulnerabilidad social, que expresara un grado de involucramiento moderado a alto con el programa.

Participaron veinte personas en el estudio, correspondientes a siete líderes/as comunitarios/as y 13 personas participantes del programa. Del total de participantes del estudio, 15 fueron mujeres y cinco, hombres. Destacó la participación predominante de adultos/as y adultos/as mayores/as, así como de dos niñas y una joven.

Los datos se produjeron entre noviembre de 2019 y marzo de 2020⁹. La técnica

empleada en el caso de los/as líderes/as comunitarios/as fue la entrevista individual semiestructurada, pues interesaba conocer los significados y experiencias particulares de estos actores en relación al objeto de estudio, así como abordar de manera más detallada aspectos centrales del programa. Para el caso de los/as participantes del programa y algunos líderes/as comunitarios/as, se realizaron grupos focales, dado el interés en conocer la matriz común de significados en torno al fenómeno.

Para el estudio de los datos se realizó un análisis de contenido cualitativo, entendido como un conjunto de métodos y procedimientos que ponen énfasis en el sentido del texto (Amezcuza & Gálvez, 2002). A partir de la literatura (Cepal, 2014, 2016; Sottoli, 2002; Cecchini et al., 2014; Filgueira, 2014, entre otros), se establecieron como categorías a priori las cinco dimensiones de las políticas de protección social ya señaladas, y a partir de la descomposición y clasificación de las entrevistas y grupos focales se generaron de forma emergente subcategorías y propiedades¹⁰.

En cuanto a los aspectos éticos, además del procedimiento del consentimiento y/o asentimiento informado, se expresó a los/as participantes que toda perspectiva era valiosa y válida, y que los datos

⁹ Es importante señalar que la producción de datos fue justamente realizada después de estallar la crisis social en Chile en octubre de 2019, por lo que es plausible que los resultados, sobre todo aquellos referidos al rol social del Estado y al alcance poblacional del programa, estén permeados por este contexto.

¹⁰ En la tesis en la que se basa este artículo se utiliza como aproximación teórica para el análisis de datos el *policy frames analysis*, que asume que los sujetos construyen la realidad social y desarrollan marcos interpretativos para conceptualizarla (Rein & Schön, 1993), los cuales se encuentran en relación y en constante cambio. Sin embargo, para presentar los resultados de este artículo, de carácter descriptivo, este modelo teórico no es explícitamente utilizado.

serían tratados de manera confidencial y anónima. Además, se consideraron resguardos adicionales para investigar con población en situación de vulnerabilidad social elaborados por Citi Program, como la capacidad de decisión de participar y la garantía de que no existieran incentivos que fuesen coercitivos.

CASOS DE ESTUDIO

Ambos casos de estudio corresponden a comunidades de la región de Valparaíso, Chile. En esta región, un 17,2% de las personas se encuentran en situación de pobreza multidimensional (un 19% si se consideran las variables de entorno, redes y cohesión social) (Mideso, 2017). Además, en materia de inclusión social, se observa una gran diversidad y desigualdad, pues seis comunas exhiben altos niveles de inclusión social y doce comunas presentan bajos niveles (Criis, 2017). A esto se suma que en comunas con mayor porcentaje de ruralidad se cuenta con un menor acceso a recursos y oportunidades comparado con las zonas urbanas, lo cual incide negativamente en la inclusión social (Cáceres et al., 2020).

Así, en esta región, la superación de la pobreza por ingresos es un desafío que puede asumirse con ciertas posibilidades de éxito, pero esto se torna más complejo cuando la expectativa es alcanzar mayores niveles de equidad y menores niveles de vulnerabilidad social (asociados a las condiciones del entorno, la infraestructura básica de los asentamientos más vulnerables, el

acceso a equipamiento comunitario, la capacitación y la formación, el acceso a la salud, la seguridad ciudadana). A esto se suma el objetivo de que todos los/as integrantes del territorio puedan acceder adecuadamente a servicios básicos, disponer de un empleo de calidad y ejercer plenamente su ciudadanía, participando en los destinos de su comunidad (GRRV, 2012).

Caso urbano: Villas Las Marinas, El Quisco

Descripción de la comuna y comunidad

En la comuna de El Quisco, un sector urbano y balneario, un 20,5% de la población se encuentra en situación de pobreza multidimensional, y las personas de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad (tramo del 40% inferior) ascienden al 63,7% del total de inscritos/as (IMEQ, 2019). Además, se reconocen muchas mujeres, niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad, y respecto a la población adulta, existen bajos niveles de inclusión social en trabajo y seguridad social (Criis, 2017).

Un sector de la comuna identificado por la situación de vulnerabilidad corresponde a Villas Las Marinas 1 y 2, constituidas por 294 viviendas sociales (organizadas en edificios) entregadas por el Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu) en 2010. Luego de una investigación judicial se determinó, entre otros problemas legales, que los sitios donde se construyeron no cumplían con los requisitos de localización debido a la

importante distancia que los separa de escuelas y servicios de salud, lo que aísla geográficamente a esta comunidad del resto de la comuna. Además, destaca la alta cercanía física y la presencia de personas de diversos rangos etarios, y, en los últimos años, el arriendo de los departamentos por personas nuevas, lo cual ha implicado una mayor diversidad socioeconómica.

Descripción de la implementación del programa

Entre julio de 2018 y febrero de 2019 se implementó en este sector el programa que analiza esta investigación, el cual fue conducido por Aseprosan Consultores, una entidad asociada al desarrollo de iniciativas sociales y productivas en la región. Las iniciativas comunitarias ejecutadas consistieron en la plantación de cien rosas en la avenida principal de las villas y talleres para niños/as y preadolescentes (patinaje, skate y mecánica de bicicletas), y adultos/as (tejido y cuero). Además, destacan las acciones de regularización de las juntas de vecinos y de los comités de administración de las copropiedades, una charla del Departamento de Seguridad del municipio, la instalación de 16 focos de iluminación LED con sensor de movimiento en las dos sedes sociales, la insistencia en la ejecución de un presupuesto participativo adjudicado por la comunidad para la reparación de la plaza y la postulación a proyectos para el mejoramiento de la vivienda y del entorno.

Caso rural: El Arenal, Putaendo

Descripción de la comuna y comunidad

Putando es una comuna rural precordillerana, donde un 33,7% de la población se encuentra en situación de pobreza multidimensional (Mideso, 2017). Asimismo, más de dos tercios de las personas se encuentran en los dos primeros tramos de medición del instrumento gubernamental de focalización, los cuales agrupan a la población más vulnerable (MP, 2015), es decir, la que puntúa especialmente bajo en las dimensiones de empleo y seguridad social, vivienda y entorno, educación y acceso a la información, y género (Criis, 2017).

El sector El Arenal se encuentra en los faldeos de cerros precordilleranos y en una quebrada, por lo que cuenta con sitios eriazos, terrenos arenosos y un estero que lo separa del resto de la comuna. En esta localidad habitan alrededor de 30 familias, donde conviven muchas reconocidas histórica e intergeneracionalmente con otras recientemente llegadas desde distintos sectores urbanos y rurales. Algunos problemas que enfrenta esta comunidad son la falta de agua potable rural y de pavimentación de caminos, el descuido ambiental y el mal estado del puente y la pasarela que conecta el sector con el resto de la comuna (MP, 2015), así como la falta de soluciones concretas por parte de la administración municipal, por lo que sus habitantes se sienten postergados y abandonados por el municipio. Con respecto a la participación comunitaria, durante la última década no se ha con-

tado con muchos espacios inclusivos de participación social, y recientemente (en el marco del programa analizado) se identificó la falsificación de firmas para asegurar la reelección de las dirigentes locales, lo cual derivó en que los/as vecinos/as exigieran nuevas elecciones.

Descripción de la implementación del programa

Entre julio de 2018 y marzo de 2019 se implementó en este sector el programa, el cual fue conducido por la Consultora NGEN Ltda., entidad orientada al desarrollo, educación y producción en la región. La iniciativa comunitaria desarrollada en el marco del programa fue una zona de descanso y de identidad barrial en la comunidad, que implicó la construcción, en la entrada del sector, de un sendero de madera, la instalación de un letrero que rescata la identidad del lugar y de artesanos/as de la comuna de Putaendo, y la plantación de árboles y plantas. Además, destacan como hitos relevantes la celebración de Navidad en comunidad y la solicitud de cambio de directiva de la junta de vecinos luego de identificarse irregularidades en las votaciones.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

A continuación, se presentan los enfoques asociados a las cinco dimensiones de análisis, de forma integrada para ambos casos de estudio. Estos se organi-

zan a partir de los dos enfoques polares determinados previamente para cada dimensión, lo cual permite comprender la noción de tránsito entre enfoques de políticas de protección social.

Rol social del Estado: desde la satisfacción de necesidades hasta la garantía de servicios

Con respecto a los roles sociales del Estado asociados al programa, se reconoce la marcada presencia del enfoque polar subsidiario, así como de diversos enfoques intermedios que avanzan hacia el enfoque polar de garantía de derechos, pero sin alcanzarlo.

Para comenzar, destaca el enfoque de *satisfacción de necesidades de personas y sectores con bajos recursos o en situación de vulnerabilidad*, asociado a su rol subsidiario¹¹. Este sería el papel más predominante y transversal entre los relatos de los/as participantes, quienes refieren que el programa debe orientarse hacia los lugares donde habitan personas de clase social baja o con menos recursos económicos, ya sea a nivel individual o comunitario.

“Son fondos destinados de todos, que, a lo mejor, como se dice, están destinados a cierta [silencio] clase social, ¿podría ser? Porque en La Dehesa, Las Condes no lo van a hacer, po”

(entrevista 6, mujer, zona rural).

¹¹ El rol subsidiario del Estado se asocia a un rol residualista, donde la participación de instituciones estatales se da solo en caso de que el mercado y la familia fallen en la provisión de bienestar (Titmuss, 1981).

Asimismo, diferentes participantes mencionan que el programa se enfoca en sectores en situación de vulnerabilidad percibida desde “varios ángulos”, como la falta de servicios, el aislamiento, la sobrecarga laboral para subsistir, las complicaciones de salud y/o discapacidad, la falta de redes de apoyo o la violencia intrafamiliar. Desde esta perspectiva, el programa permite a las personas acceder a ciertos servicios y satisfacer sus necesidades, a la vez que promueve en ciertos casos el aprendizaje de un oficio y la generación de ingresos.

Por otra parte, cuando se amplían los alcances del Estado más allá de su rol clásicamente subsidiario, se señala el rol de *fomento de la igualdad de oportunidades*¹², pues el programa permitió realizar, en el territorio analizado, acciones que se estaban desarrollando en otros lugares de la comuna, lo que disminuyó la desigual distribución de oportunidades por parte del municipio a nivel comunal. La percepción fue que el territorio dejó de ser “la última opción”.

“El Arenal, hace nueve años que no existía ningún proyecto ni ninguna cosa [...] se canalizó para el sector de El Arenal porque hay un déficit de presencia de El Arenal, por decirte, en la estadística”

(entrevista 7, hombre, zona rural).

Además, la implementación del programa promovió la igualdad de oportunidades en las comunidades, pues hizo que ciertos actores municipales ya no cedieran ante favoritismos políticos, lo que permitió que surgieran representantes vecinales nuevos en las comunidades. Por último, a través de este programa, el Estado favorecería la igualdad entre las personas al no discriminar por vulnerabilidad individual o familiar en la focalización.

Relacionado al enfoque anterior, se reconoce el rol de *garantía de servicios en territorios aislados geográficamente* o “*abandonados*” por los servicios públicos. Por un lado, algunos problemas asociados a la lejanía de los servicios públicos fueron abordados por el programa del Fosis mediante la realización de talleres específicos y adecuados a las necesidades de la comunidad o gracias a la visita por parte de los servicios públicos a la misma, que seguían la idea de un “gobierno en terreno”. Por otro lado, el programa implicó un marcado rescate de la comunidad luego de un claro abandono institucional.

“Resulta que nosotros dijimos ‘ya, esto [el programa del Fosis] nos viene de perilla’ [...] porque queríamos sacar a flote Las Marinas [...] estábamos muy abandonados. No teníamos apoyo”

(entrevista 2, mujer, zona urbana).

¹² El concepto de igualdad de oportunidades remite principalmente a la tradición filosófica liberal, de la que John Rawls es uno de sus principales referentes. Desde su teoría, esta noción se basa en la idea de que toda persona tiene igual derecho a un régimen suficiente de libertades básicas iguales, por lo que es necesario resguardar las libertades de todos/as, pero reconociendo la necesidad de distribuir desigualmente aquellos bienes más básicos e imprescindibles, dando más a quienes menos tienen (Camps, 1997).

Fundamentos teórico-normativos: tránsito entre necesidades y derechos

En esta dimensión se reconocen ambos enfoques polares (de necesidades y de derechos), así como diversos enfoques intermedios.

Para comenzar, se reconoce la marcada presencia de un enfoque de *necesidades*¹³, pues se hace constante alusión a que el programa permitió satisfacer necesidades y a que era necesario porque la comunidad no tenía o no sabía ciertas cosas, así como porque había muchos aspectos que era necesario “mejorar”, “arreglar” o “reparar”. La necesidad de las y los habitantes aparece como la razón que justifica que el Fosis haya elegido el sector.

“A lo mejor el hecho de que, no sé, po’ [...] vieron que el lugar estaba un poco, a lo mejor, no desvalido, sino que le faltaba algo”

(entrevista 2, mujer, zona urbana).

Por otra parte, bastante cercano al enfoque polar de necesidades, destaca un enfoque de beneficio y mejoramiento material, pues el programa en la zona rural se asocia constantemente al beneficio que implicó la iniciativa de mejoramiento del entorno y se le asigna mucha importancia a esta etapa del programa. Además, en ambos casos se distingue

un énfasis en los recursos económicos de los que este disponía y se remarca la importancia de no desaprovecharlos. Sin embargo, este enfoque no excluye el reconocimiento de que el aporte del programa trasciende lo material y favorece otros aspectos de la comunidad.

“Aquí llegó eso, eeeh... no es mucho lo que llegó, solo dos millones, pero ganamos muchas más cosas que eso. Que el proyecto en sí, po’. Ganamos que la comunidad se fortaleció como comunidad, ya no es lo mismo que había antes. Ahora ya el grupo está construido, hay junta de vecinos nueva, ya han llegado proyectos
(entrevista 1, hombre, zona rural).

Luego, a cierta distancia del enfoque polar de necesidades, se identifica un enfoque de capacidades comunitarias y organizativas, pues el programa favoreció el desarrollo de múltiples capacidades necesarias tanto para “llevar adelante” el programa (motivación, “voluntad” o “sacrificio”, trabajo en equipo, capacidad de escuchar, conciliación de las diferencias de opinión, conducción de las reuniones) como para el desarrollo de la comunidad (nuevos liderazgos, propuesta y gestión de actividades, mantención de la comunicación, postulación y ejecución de proyectos, gestiones con la municipalidad, identificación de irregularidades y “derrocamiento” colectivo de la junta de vecinos anterior, y realización de nuevas elecciones

¹³ Este enfoque remite a la comprensión de la pobreza como insatisfacción de necesidades básicas (alimentación, salud, educación, etc.) (Feres & Mancero, 2001), cuestionada por su énfasis en las necesidades objetivas, por manejar una noción de ser humano carente y pasivo, y por derivar solamente en políticas rutinarias de alivio o contención de la pobreza (Kliksberg, 2001). Un aspecto interesante, sin embargo, es que en este estudio este enfoque aparece asociado a necesidades objetivas y relacionales (de la vida en comunidad).

vecinales). Además, se destaca que el programa aportó al reconocimiento de las personas como “seres sociales” que viven en comunidad, lo que ha favorecido el encuentro y la unión entre vecinos/as y el mejoramiento del entorno. El desarrollo de estas capacidades comunitarias no es importante solo como objetivo final de la intervención, sino que también como un medio para cumplir sus objetivos.

A su vez, avanzando hacia el enfoque de derechos, se identifica un enfoque de ayuda, apoyo y deber institucional. Por un lado, el Fosis aparece como fuente de “ayuda” a las comunidades, las que agradecen ser objeto de apoyo estatal, aunque sea mediante iniciativas pequeñas, como es el caso del programa. Al respecto, se señala:

“El Fosis lo asocio como a ayuda, en ayuda, o ayuda comunitaria, en este caso

(entrevista 2, mujer, zona urbana).

[Refiriéndose al Fosis] “¿dónde vamos a ir en ayuda?; dice el Fosis”

(grupo focal, participante, zona urbana).

Por otro lado, el programa contribuyó a que las personas se sientan más “apoyadas” y “consideradas” por parte de las instituciones públicas, pues reconocen que estas aportan al desarrollo comunitario, aunque sea de forma incipiente.

“Todo lo que llegue en apoyo a la comunidad [...] siempre va a ser bueno. Aunque sea un granito de arena, pero ahí está el pie para seguir avanzando”

(entrevista 1, hombre, zona rural).

Estas nociones asociadas al Fosis contrastan en ambos casos de estudio con el que se asume como el “deber” del municipio de resolver ciertos problemas, en un escenario donde se destinan escasos recursos al sector y donde predomina la falta de respuesta de los actores municipales cuando se solicita apoyo. En ese sentido, la llegada del programa al territorio parece marcar una clara diferencia en la relación con la municipalidad, pues en el caso rural, el programa incentivó que el municipio cumpliera con el “deber” de complementar con aportes económicos para mejorar el entorno, ya que no había realizado obras en el sector hace décadas.

“Era como obligación que tenían que apoyarnos, porque en otras partes también se habían hecho estos, recuperado espacios [...] a nosotros como que nos tenían demasiado abandonados”

(grupo focal 2, participante, zona rural).

Por su parte, en el caso urbano, el programa favorece una relación más cercana con el municipio, fundada en un mayor nivel de información sobre los beneficios o apoyos que ofrece. Además, en este caso el Fosis aparece como fuente de motivación y de reencanto con las instituciones públicas.

“Cuando llega el Fosis y te dice ‘mire, queremos implementar este proyecto acá en Las Marinas’, eso es lo que lo motiva a uno [...] desmotiva a la vez, por ejemplo, las otras entidades, ya sea el municipio, que te digan ‘no, po’, es que no hay recursos, no podemos”

(entrevista 1, hombre, zona urbana).

Sin embargo, para los/as participantes, este apoyo del Fosis no anula el deber del municipio de hacerse cargo de dar respuestas y atender las necesidades de la comunidad, tal como lo hace en otros sectores de la comuna.

Para terminar, se identifica el enfoque de derechos, a pesar de que para algunos/as participantes este no fue tan explícito:

“O sea, nunca se habló de derechos ni deberes ni nada [de] eso, sino que se presentó el proyecto, quién lo apoya y quién no”
(entrevista 7, hombre, zona rural).

Sin embargo, se reconoce que el programa permitió visibilizar la noción de derechos y sus implicancias prácticas en la relación entre la comunidad y la municipalidad.

[El programa] “ayudó a que nosotros conociéramos que sí la municipalidad tiene que hacerse cargo de muchas cosas que no se hace cargo, y nosotros exigir que se haga [...]. Más especialmente cuando son temas de comunidad y que tienen que llegar recursos a las comunidades
(entrevista 5, mujer, zona rural).

Además, el programa favoreció que la comunidad se reconociera como titular del derecho a informarse, así como a postular a fondos concursables y aportes municipales. El programa aportó en conectar los problemas de la comunidad con un enfoque de derechos y con

su exigencia a los organismos públicos (si bien se transmitió claramente que no por exigir a los organismos públicos estos garantizarían algo). Por último, permitió que la comunidad reconociera sus derechos de representación vecinal.

“Estábamos todos ciegos, digamos. La directiva se acepta, ya, pero no funciona, po’. No conocíamos los derechos que teníamos. Tenemos derecho a agruparnos en la junta de vecinos del sector”
(entrevista 7, mujer, zona rural).

Alcance poblacional: ¿una combinación de focalización territorial y universalismo?

En esta dimensión, en contraste con los enfoques polares (focalizado individual y universal con componentes focalizados), es interesante notar la presencia de la focalización territorial y la universalización. Solo se hace alusión a la focalización individual y familiar para cuestionarlas críticamente, ya que se reconoce que el programa no utiliza una focalización que dependa de estos criterios.

Así, de forma mayoritaria se destaca el enfoque de *focalización territorial*, pues se identifica que este programa habría estado orientado a todas las personas que habitaban los territorios (y no a algunas familias particulares), y que participar no dependía de criterios individuales o familiares de vulnerabilidad¹⁴.

¹⁴ Como se señaló previamente, el programa se focaliza territorialmente en función de criterios de vulnerabilidad física o social de los territorios. Este tipo de iniciativa contrasta con la mayoría de los programas

“Aquí eran todos invitados a participar. Todos. ‘No, tú no porque tú tení’ recursos’ [...]. No, aquí no es así, po’, en el proyecto no tenía nada que ver eso”
(entrevista, hombre, zona urbana).

Respecto al carácter colectivo y no individual o familiar de la focalización, se menciona:

“Una manera de hacer proyectos comunitarios, como yo les llamo, son, o sea, proyectos para todos. No particulares, que eso ha sido lo terrible de esta situación. Todo es privado, todo particular. Va enfocado [...] no al todo”
(entrevista 7, hombre, zona rural).

Por un lado, hay quienes señalan no tener claridad sobre por qué se focalizó ese territorio o qué actor u organismo estuvo encargado de ello. Sin embargo, las personas identifican también claras justificaciones de esta focalización. La predominante apunta a que la focalización territorial en este sector se debería a las condiciones materiales deficientes del territorio. En el caso urbano, esto se asocia a su realidad en tanto “condominio social”, a la falta de recursos económicos, ingresos y/o trabajo, así como a la lejanía del sector de los servicios comunales. En el caso rural, si bien se señala que sus habitantes no viven en situación de pobreza, se cree que el programa se focalizó ahí porque viven situaciones de vulnerabilidad y muchas personas se sobreesfuerzan para vivir por estar aisladas de los servicios.

Así, el programa iría orientado a las “clases” bajas o medias bajas, una clasificación que algunos/as participantes atribuyen no solo a factores relacionados con la privación económica, sino que también cultural.

“Generalmente esto es como para las personas de una índole social, económico, es como juntar todo. Falta de valores, falta de educación, falta de... de no sé, poética, de cultura, entonces es como para una sociedad pobre, en general”
(entrevista 6, mujer, zona rural).

Esta situación contrasta con la de sectores más favorecidos económicamente (tanto de la región como del país, especialmente en la capital), donde se considera que no existe la necesidad ni interés de participar en un programa como este.

Participante 1 (P1): “yo no lo llevaría al Portal La Dehesa [sector acomodado] este taller”.
Participante 2 (P2): “no lo llevaría”.
Participante 3 (P3): “no, no lo llevaría”.
P1: “[...] lo llevaría a lugares como estos, donde gente lo necesita porque no tiene los recursos”
(grupo focal 1, participantes, zona urbana).

Otras justificaciones de la focalización territorial, expresadas en el caso rural, son la baja presencia municipal o estatal en el sector (pues no se habían realizado intervenciones o prestado apoyo hace muchos años) y el interés de que el

del Fosis y del Mideso, donde prevalece la focalización individual o familiar, la cual ha sido desarrollada ampliamente desde los inicios del organismo dependiendo de criterios de pobreza y/o vulnerabilidad y el uso de herramientas estadísticas de focalización.

sector sobresalga a nivel comunal por características positivas, y no solamente desde aspectos negativos (como la situación irregular de la junta de vecinos o el robo de aguas). En el caso urbano, se suma la idea de que el programa se focalizó en ese territorio por la necesidad de fortalecer las relaciones comunitarias e

“integrar más a la comunidad y hacer cosas positivas”
(grupo focal 1, participante, zona urbana).

Por último, en ambos casos se señala que el programa tal vez se focalizó en el territorio por contar con condiciones favorables para su implementación, como una gran cantidad de habitantes, lugares para realizar actividades, la costumbre de participar, el éxito de programas anteriores y características como la “humildad” de sus habitantes, poco reactivos/as frente a las instituciones gubernamentales comparados con otros barrios donde los/as participantes señalan que no confían ni respetan a las instituciones o al Fosis.

También de forma bastante notoria, y a pesar de ser este un programa focalizado, se visualiza el enfoque de la universalización, pues para muchos/as participantes este programa podría desarrollarse o aportar en cualquier tipo de lugar, independientemente de sus características particulares, e incluso en sectores más acomodados.

Esto se justificaría principalmente por dos razones. Primero, porque las necesidades serían transversales a los territorios, ya que en cualquier barrio siempre

existiría alguna necesidad o razón para implementar un programa, incluso en los más aventajados socioeconómicamente.

“En todos lados hay necesidad, po’ [...] un barrio con más ingresos puede que también tengan necesidad, no sé, po’, de alarmas comunitarias, por poner un ejemplo. Iluminación [...]. Que no tengan de a dónde sacar esa plata”
(entrevista 1, hombre, zona urbana).

“Yo creo que en todo Chile [...]. Todo aspecto de sociedad necesita un proyecto”
(entrevista 1, hombre, zona rural).

Segundo, porque se considera importante fortalecer la participación, la vida comunitaria y el apoyo mutuo en todos los barrios del país, independientemente de sus características socioeconómicas.

“Todos tienen que aprender cómo vivir en comunidad. Sean pobres, sean ricos, sean grandes, sean chicos, todos tienen que aprender que al lado de uno hay un ser humano igual que tú”
(entrevista 5, mujer, zona rural).

Esta justificación parece relevar el componente participativo del programa más que la ejecución de las iniciativas comunitarias, asociadas al aporte económico que entrega el Fosis y a una lógica más instrumental.

Interacción entre los actores involucrados: avanzando desde el asistencialismo hacia la participación de alta intensidad

Retomando los enfoques polares (asistencial y participativo de alta intensidad), se observa la presencia de ambos, así como de enfoques intermedios participativos de baja y de moderada intensidad.

Con respecto al enfoque asistencialista, se reconoce la necesidad de que un agente externo tuviera que llegar a la comunidad para proponer las acciones a realizar.

“Todas las comunidades quieren hacer algo en común, pero no se les ocurre, por eso tiene que llegar alguien a proponerles algo”

(entrevista 7, hombre, zona rural).

Por su parte, en el caso rural se agrega que la comunidad recibió pasivamente y sin mayor problematización crítica la llegada del programa al territorio, en contraste con otros sectores que se han mostrado más exigentes y reacios a seguir de buenas a primeras las iniciativas públicas.

En cuanto a la falta de participación, si bien el programa fue una experiencia bastante participativa en ambos casos de estudio, algunos líderes/as señalan cierta tendencia a lo asistencial o a reci-

bir ayuda sin que esto considere un esfuerzo personal o de la comunidad¹⁵, así como una baja colaboración por parte de las personas previo a la ejecución de las iniciativas.

“Lo más fácil es... es cuando ya se está ejecutando el proyecto. Ahí que todos asisten, eso es lo más fácil, asisten. Pero en lo previo es cuando cuesta. Lo difícil, hacerlos participar, que vengan a las reuniones. Eeh... que opinen. Y ahí es donde cuesta. Eso es lo que cuesta”

(entrevista 1, hombre, zona urbana).

No obstante lo anterior, es claro en ambos casos el enfoque participativo, donde la participación, entusiasmo y compromiso se visualizan como aspectos fundamentales para el adecuado funcionamiento y éxito del programa:

“Uno espera que participen los vecinos pa’ que las cosas resulten, po’ [...]. Porque si no hay participación, esta cosa [el programa] no se puede ejecutar

(entrevista 1, hombre, zona urbana)”.

De hecho, estas serían condiciones necesarias e incluso suficientes para que el programa se desarrolle de manera adecuada.

“Estando las ganas, estando la disposición de la gente, el grupo que esté bien formado, que no hayan

¹⁵ Esta tendencia se expresa en que algunos/as vecinos/as no colaboraron en el programa por no recibir un beneficio individual a cambio de participar, una lógica presente e instalada desde hace ya un tiempo en muchos programas sociales de intervención en pobreza y del Fosis, especialmente en aquellos que incorporan transferencias monetarias o facilitan la adjudicación de beneficios materiales.

[sic] conflictos con la gente, todo se puede hacer. Pero si falta eso [...] es imposible”

(entrevista 4, hombre, zona rural).

Otro aspecto interesante es que la participación se entiende de múltiples maneras y considera el involucramiento de vecinos/as tanto en la ejecución de actividades, en el diagnóstico comunitario, en las reuniones (aportando ideas, participando en la toma de decisiones, etc.), como incluso después del programa (por ejemplo, cuidando las plantas de la iniciativa). Así, se reconoce el valor y aporte de los distintos tipos de participación.

“Hubo buena participación, yo me refiero activa o inactiva, porque la participación del vecino que da su opinión igual es una participación válida, porque se tomó en cuenta”

(grupo focal 1, participante, zona urbana).

Además, la participación implica involucrarse en acciones “principales” del programa, como tomar parte en las reuniones o construir la iniciativa comunitaria, pero también en acciones de apoyo a estas labores, como cocinar, lavar los platos o entregar agua a quienes trabajan en la construcción, las cuales son fundamentales para que el programa funcione. Así, se plantea que:

P1: “participaron casi todos, de una u otra manera, participaban casi todos. No se puede decir que alguien

se quedó aparte, porque los que no podían hacer una cosa, hacían otra” [...].

P2: “cooperaban con algo”

(grupo focal 2, participantes, zona urbana)¹⁶.

Aquí, las personas le dan valor a que las y los vecinos/as que no son dirigentes/as vecinales hayan tenido la capacidad de incidir en las iniciativas a realizar y de influir en la toma de decisiones. Esto contrasta con otros programas del Fosis que son menos participativos y que contemplan solo la participación de la comunidad en la ejecución de las iniciativas, pero no en su conducción (diseño, gestión de la implementación, etc.).

[Comparando la iniciativa con otras previas con el Fosis] “Yo la encuentro mucho mejor. Es más participativa. La encuentro más participativa, involucra más a la... a la gente, que se haga parte de. Porque antes la gente participaba después del proyecto, nomás. Cuando se estaba ejecutando. O ejecutado. Pero ahora la gente fue parte de, de elaborar el proyecto”
(entrevista 1, hombre, zona urbana).

Además, esta perspectiva amplia de la participación implica involucrar a las y los vecinos/as orientados al bien de la comunidad, aunque no necesariamente mantengan un vínculo interpersonal positivo ni estén totalmente de acuerdo entre ellos/as.

¹⁶ Estas apreciaciones conectan con lo referido por Montero (2004) respecto a que existen diferentes grados y formas de participación y de compromiso, donde es fundamental no rechazar ni considerar como menos importantes ciertas formas de participación, entendiendo que no hay “participación pequeña” y que toda participación es necesaria.

“Participar es hacerse cargo de proyectos o hacerse cargo de ideas de otros vecinos y ejecutarlas, aunque tú no estés de acuerdo. De querer hacer algo mejor por una comunidad. Eso es participar. Aunque no tengas a veces ni siquiera fines con un vecino, sino que el hecho de que con ese vecino, aunque te lleves mal, están trabajando en algo, ya se da uno bien pagado. Porque están haciendo algo por la comunidad”

(entrevista 2, mujer, zona urbana).

A partir de estas miradas sobre el enfoque participativo, se reconocen tres intensidades de participación, asociadas a distintos actores según el caso de estudio (Tabla 2), las que permiten notar que el programa se desarrolla en distintos niveles de intensidad de participación y que la participación de alta intensidad es alcanzada por una mayor cantidad de actores, particularmente por la comunidad en su conjunto, en el caso rural.

Tabla 2. Enfoque participativo en distintos niveles de intensidad según tipo de actor

ENFOQUE PARTICIPATIVO	CASO URBANO	CASO RURAL
Baja intensidad en la ejecución de las iniciativas y actividades.	Familias, grupo del taller de cuero, actores municipales y profesionales externos.	Actores municipales.
Mediana intensidad en la ejecución de las iniciativas y actividades, y en las acciones diagnósticas.	Grupo de niños/as y comunidad.	Grupo de niños/as.
Alta intensidad en la ejecución de las iniciativas y actividades, en las acciones diagnósticas y en la conducción del programa.	Actores específicos de la comunidad, grupo motor y consultora.	Actores específicos de la comunidad, grupo motor, comunidad, consultora y profesionales externos ¹⁷ .

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que en el enfoque participativo de alta intensidad se visualizan ciertos matices en relación con la consultora. Por un lado, en ambos casos algunos/as participantes refieren que la consultora fue quien guió el proceso y ejecutó el programa, lo que los convirtió en los “líderes”, mientras que la comunidad fue la que “apoyó desde atrás”. Sin

embargo, la mayoría de las personas comenta que la consultora cumplió un rol de apoyo técnico en un proceso de “trabajo conjunto”, donde se dividen las tareas y se “acompaña” al grupo motor o a la comunidad. Ambos tomaban las decisiones, lo que relegó a la consultora a un rol de “consejo”.

¹⁷ A pesar de que el programa se orienta a las familias como unidad de intervención, en el caso rural no se hace referencia a la participación de “familias” (asociada a la presencia de familias históricas con gran poder de influencia en la comunidad), sino que más bien a “vecinos/as” (noción que parece ser más igualitaria o democrática).

“Ellos [la consultora] nos daban el pie para conducir, y en el fondo éramos nosotros que teníamos que ver, porque el trabajo era de nosotros, entonces es como que ellos nos apuntaban y nosotros hacíamos lo que es la dirección”

(entrevista 6, mujer, zona rural).

Estos dos matices dan cuenta de una progresión a lo largo del programa, que transitó gradualmente hacia un mayor protagonismo y empoderamiento del grupo motor y la comunidad en relación con la consultora. Así, mientras que en las etapas iniciales del programa (familiarización, diagnóstico comunitario) esta última parece asumir un rol más activo y de guía o conducción (“encargándose” de ciertas acciones), a medida que se avanza hacia la identificación de soluciones, la toma de decisiones sobre las iniciativas y su ejecución, el grupo motor va adquiriendo mayor capacidad de acción y la consultora toma un rol de “acompañamiento” o “apoyo” a su actuar.

[Respecto a quién dirigía las reuniones] “La consultora. La consultora nos guiaba y... y después ya lo... los vecinos en la última etapa, fueron los vecinos los que se empoderaron y ahí empezaron a hacer las cosas”

(entrevista 5, mujer, zona rural).

Esta progresión fue clave para favorecer un desarrollo comunitario sustentable y autónomo, visible en que ambas comunidades, luego del programa, continuaron con cierto grado de participación vecinal, desarrollo de talleres y la postulación a fondos concursables.

Nivel de acción: sinergias entre lo organizativo y lo comunitario

Desde la perspectiva de análisis de los enfoques polares para esta dimensión (individual y comunitario), se reconoce la clara presencia del enfoque polar comunitario, así como de un enfoque organizativo, que es intermedio entre ambos polos.

El enfoque organizativo, emergente en esta investigación, refiere a aspectos asociados a la organización vecinal. En ambos casos de estudio, el programa aportó en la formalización de aspectos organizativos, tanto en las copropiedades (obsoletas y luego aprobadas en su mayoría) como en la conformación y/o regulación de las juntas de vecinos (en el caso rural, antes irregular y luego regular; en el caso urbano, antes no vigentes y luego en proceso de formalización). Además, permitió que las personas se informaran sobre los servicios o beneficios y establecieran una mayor relación con organismos públicos. Todo esto ayudó a avanzar en la solución de problemas que trascendían las posibilidades del programa o que el municipio no lograba atender a través del uso de la estructura de oportunidades, específicamente en lo relacionado con proyectos y/o apoyos municipales.

Por su parte, el programa favoreció la conformación de un grupo motor distinto a la junta de vecinos/as: en el caso urbano, destaca que este lo integren dirigentes vecinales de distintas juntas de vecinos/as y líderes emergentes; y en el caso rural, fue clave la creación de nuevos liderazgos que se conocie-

ron estrechamente y generaron un núcleo potente para la intervención. Otro efecto importante en el caso rural fue identificar irregularidades en la junta de vecinos/as en relación con su funcionamiento, financiamiento y la elección de representantes vecinales (en un contexto donde había sido escasa la fiscalización o control vecinal).

“El proyecto, sí, po’, ayudó a que se ¿cómo se dice? Se destapara la olla de todas las cosas que estaban sucediendo [...] al final el grupo motor funcionó como directiva, en el fondo. Y ese grupo motor empezó a mover, a mover las cosas, y se descubrió que... muchas cosas que habían [sic] eran irregulares

(entrevista 4, hombre, zona rural).

Esta situación permitió exigir la renuncia de la presidenta y regularizar, a través de nuevas votaciones, la junta de vecinos/as, que quedó conformada por personas del grupo motor cuyo liderazgo el programa impulsó. Otro efecto fue reconocer el derecho a tener una junta de vecinos/as que efectivamente agrupara a los/as vecinos/as y lograr así

“Salir de un hoyo donde estaba metido todo el sector”

(entrevista 7, hombre, zona rural).

En ese sentido, se señala que el programa les permitió volverse más “luchadores” y “menos quedados” con respecto a la organización vecinal.

Por otra parte, destaca de forma notoria el enfoque comunitario, pues el programa se entiende como un conjunto de acciones en las que participó toda la comunidad y no solamente personas

u organizaciones específicas, como la junta de vecinos/as. En ese sentido, las personas reconocen como importante la conformación de un espacio de participación abierto, más diverso y democrático.

P1: [las decisiones] “se tomaron en comunidad. No fue una decisión que se tomó aquí, entre tres y cuatro”

P2: “decidimos todos qué es lo que íbamos a hacer”

P3: “el nombre lo dice, la acción en comunidad”

(grupo focal 1, participantes, zona urbana).

Además, se reconocen diversos efectos comunitarios del programa. En ambos casos, este favoreció el embellecimiento y el cuidado del entorno, lo cual incentiva a las personas a utilizar el espacio y a que este sea reconocido positivamente por otras externas. Asimismo, el programa permitió el mayor conocimiento y convivencia entre vecinos/as.

“Ahora ya uno conoce cómo es, cómo son las personas o cuando están enfermos”

(grupo focal 1, participante, zona urbana).

También les dio a las y los participantes la posibilidad de sociabilizar desde una perspectiva constructiva y distinta. Esto permitió tener consciencia de que muchas personas comparten problemas similares, así como estar más conscientes de los demás, preocuparse por el otro/a de forma cotidiana y saber que se cuenta con ciertos/as vecinos/as como figuras de apoyo.

Al mismo tiempo, destaca como efecto el fortalecimiento de la participación comunitaria durante el programa y después de finalizar, así como la mayor unión vecinal, asociada a establecer vínculos, “agruparse” y desarrollar un trabajo conjunto, incluso con personas que son diferentes entre sí o que no necesariamente mantienen una relación positiva. Este efecto sería aún más importante que la ejecución de las iniciativas comunitarias.

“La idea [...] era entregarle las herramientas [...], los conocimientos, los materiales pa’ los talleres, pero para que puedan unirse, que era lo que la gente quería, unirse”
(entrevista 1, hombre, zona urbana).

Otro efecto es la proyección comunitaria, asociada a expectativas de vivir mejor como comunidad y superar la “desesperanza”, en el sentido de confiar en que sí se puede trabajar en conjunto para generar cambios positivos. Además, en el caso urbano, el programa favoreció el reconocimiento de que en el barrio existen muchas “personas buenas”, lo que desafía la mirada negativa de este por parte de personas externas y favorece la autodesestigmatización y la autovaloración.

[Refiriéndose a qué aportó el programa] “El compañerismo, yo creo que igual aquí hay gente buena... aquí no todo es, que dicen ‘ah, Las Marinas aquí, Las Mari...’, pero hay gente muy buena, hay gente que tiene igual espíritu de superación”
(grupo focal 1, participante, zona urbana).

Por último, en el caso rural destaca que el programa permitió a los/as vecinos/as empoderarse en su relación con los/as líderes/as vecinales de la comunidad, así como frente a futuras intervenciones y agentes externos. Las personas señalan que es probable que se posicionen de forma más “curiosa”, activa y crítica en el futuro.

REFLEXIONES FINALES

En el entendido de que las instituciones son una creación humana, y por tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos (Herrera, 2008), el análisis de los enfoques de políticas de protección social en este programa permite entrever cómo, en la implementación de programas de intervención en pobreza, conviven o coexisten distintas “generaciones” de políticas públicas (Cepal, 2006; Sottoli, 1999).

En los resultados es clara la presencia de enfoques que corresponden a una primera generación de políticas, incentivadas en la década de los ochenta y los noventa en el contexto de un cambio de modelo de desarrollo, de una importante reducción del rol del Estado a nivel latinoamericano (Cepal, 2006) y de una profunda focalización de las políticas sociales (Alfaro, 2009). Aquí destacan el rol subsidiario del Estado asociado a satisfacer necesidades de personas y sectores con bajos recursos o en situación de vulnerabilidad, el enfoque de necesidades y el enfoque asistencialista.

Por otra parte, se reconocen enfoques propulsados desde mediados de la década del 2000 que funcionan como enfoques de tránsito o intermedios, y que pueden plantearse como una segunda generación de políticas. Asociado al reconocimiento de las desigualdades y discriminaciones que están a la base de los riesgos asociados a la pobreza y la vulnerabilidad (Mideplan, 2006), se reconoce el rol del Estado en el fomento de la igualdad de oportunidades¹⁸, y en línea con una perspectiva relacional, territorial y comunitaria de la pobreza (FSP, 2017; Rozas et al., 2018), se destaca el enfoque de capacidades comunitarias y organizativas, el enfoque participativo y la focalización territorial.

Por último, avanzando hacia los enfoques actuales de políticas de protección social, en una tercera generación de políticas se distinguen enfoques asociados a las nociones de equidad, integración social y promoción de derechos (FSP, 2017), así como al avance hacia sistemas de protección social que combinen focalización con universalización (Cecchini & Martínez, 2011; Filgueira, 2014). Aquí se reconoce el papel del Estado a la hora de garantizar servicios en territorios aislados geográficamente o “abandonados” por los servicios públicos, el enfoque de ayuda, apoyo y

deber institucional (especialmente en su dimensión de “deber”) y el enfoque universalista¹⁹.

Ahora bien, aunque es posible notar la presencia de enfoques de estas tres generaciones, el programa analizado es un claro representante de la segunda generación de políticas expuesta, al centrarse sobre todo en el enfoque de capacidades comunitarias y organizativas, en el enfoque participativo y en la focalización territorial. Sin embargo, los enfoques asociados a la primera generación de políticas aparecen como resabios cristalizados. Posiblemente, su lugar en el discurso es resultado de que, a pesar de los intentos por superar estos enfoques, durante varias décadas los programas de intervención en pobreza han sido formulados y ejecutados desde esa perspectiva, a lo cual se suma la fuerza de la historia institucional del Fosis, marcada en sus inicios por el carácter residual del Estado, una comprensión de la pobreza en función de necesidades insatisfechas y políticas con un marcado acento asistencial. Una perspectiva interesante para comprender este punto es el neoinstitucionalismo, desde donde se reconoce que las creencias y prácticas que dan forma a la acción social incitan a la estabilidad y continuidad, desde una clara tendencia

¹⁸ Si bien este enfoque se distancia del rol subsidiario del Estado asociado a satisfacer necesidades de personas y sectores con bajos recursos o en situación de vulnerabilidad, mantiene lejanía igualmente con el enfoque de derechos, el cual está asociado más a la igualdad de resultados que a la mera igualdad de acceso o de oportunidades iniciales.

¹⁹ Estas tres generaciones de políticas de protección social son presentadas, en la tesis en la que se basa este artículo, como modelos apreciativos de programas sociales, lo que corresponde respectivamente a un modelo carencial-residualista, un modelo promocional-comunitarista y un modelo institucional-universalista.

a la inercia (Vargas, 2008) y un largo y resistente proceso de cambio institucional (DiMaggio, 1988).

Por otra parte, se reconoce como aproximación emergente la tercera generación de políticas, lo cual se puede deber a la atención de las instituciones gubernamentales a las orientaciones normativas actualmente impulsadas por los organismos internacionales y la literatura académica especializada. Sin embargo, también tiene su origen en la acción de los equipos ejecutores del programa, pues tal como plantea Berroeta (2014), si bien estos se encuentran sujetos a los límites de la institucionalidad gubernamental, en la implementación de los programas pueden desplegar cierta autonomía relativa, asociada al desarrollo de tácticas específicas para sacar partido a la estrategia institucional y desplegar acciones que se orienten, al menos incipientemente, al desarrollo de enfoques no hegemónicos. Estas dos razones podrían estar a la base de que en un organismo como el Fosis, clásicamente asociado al rol subsidiario del Estado, se comiencen a instalar progresivamente el enfoque de derechos o perspectivas universalistas. Finalmente, las instituciones no influyen de una manera determinista en las decisiones, pues siempre existen posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997).

Así, se recomienda, para el desarrollo de programas gubernamentales de intervención en pobreza, ampliar la preocupación por los enfoques a la base de las iniciativas más allá del diseño, incorpo-

rando a actores de la implementación, sobre todo a los equipos ejecutores y a las personas participantes de los programas, a la hora de discutir, reconocer y definir tales enfoques. Asimismo, se sugiere indagar en la implementación en qué enfoques visualizan las personas y comunidades, más allá de lo que señala estrictamente el diseño de los programas. Esto es clave para avanzar en que estos últimos conecten con los referentes simbólicos de las personas y comunidades, para que de esta manera les “hagan más sentido” y se logren intervenciones más pertinentes y efectivas como resultado de menor distancia entre el discurso y la intervención misma.

Por otra parte, desde el reconocimiento del potencial comunitario del programa bajo estudio y su claro aporte para enfrentar la desarticulación y atomización social derivadas de la instalación de un sistema neoliberal (Ruiz & Boccardo, 2014), se sugiere seguir favoreciendo el desarrollo de este tipo de programas. Esto es especialmente relevante en el contexto de crisis social, donde la participación, la integración y el alcance comunitario de estas iniciativas, aspectos muy valorados por los/as participantes (en contraste con el uso de estrategias asistencialistas, individuales y/o familiares), son una herramienta fundamental para alcanzar mayor bienestar y justicia social.

En esa línea, para seguir avanzando hacia un rol del Estado garante de derechos, se sugiere potenciar en los programas comunitarios de intervención en pobreza el diseño de mecanismos orientados a que la integración co-

munitaria favorezca (y no desplace) el desarrollo de vínculos con las instituciones públicas. Además, se invita a que incluso en programas claramente focalizados en personas o territorios en situación de pobreza y/o vulnerabilidad se incorpore la lógica de universalismo proporcional (con acciones dirigidas a toda la población, pero con intensidad creciente en función del grado de desventaja social; Allen et al., 2010) o el de-

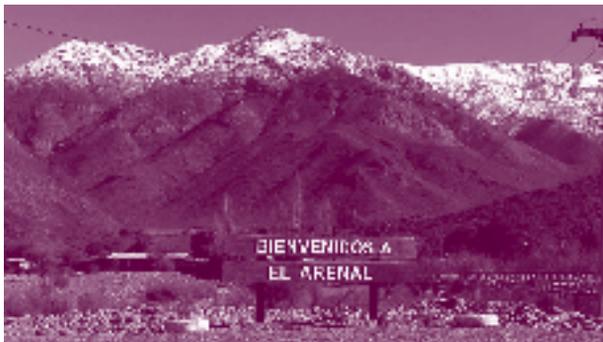
sarrollo diferenciado de componentes focalizados y universales del programa. Por último, se recomienda incorporar de manera más explícita en los programas una comprensión de la pobreza no solo en términos de pobreza multidimensional o vulnerabilidad, sino que desde referentes como la exclusión territorial, el abandono institucional y la desigualdad económica y social.

Fotografía 1. Edificios con departamentos familiares del sector Villas Las Marinas, El Quisco



Fotografía: Antonia Rosati, enero de 2020.

Fotografía 2. Iniciativa comunitaria para el mejoramiento de la entrada al sector El Arenal, Putaendo



Fotografía: Bernardo Jaure, marzo de 2020.

BIBLIOGRAFÍA

- **Abramo, L., Cecchini, S. & Morales, B. (2019).** *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas.
- **Alfaro, J. (2009).** Psicología comunitaria y políticas sociales en Chile, *Psicología & Sociedade*, 21(2), 275-282.
- _____. (2013). Psicología comunitaria y políticas sociales: institucionalidad y dinámicas de actores, *Global Journal of Community Psychology Practice*, 4(2), 1-10.
- **Allen, J., Boyce, T., Goldblatt, P., Marmot, M. & McNeish, D. (2010).** *Fair Society Healthy Lives: The Marmot Review*, The Marmot Review.
- **Amezcuca, M. & Gálvez, A. (2002).** Los modos de análisis en investigación cualitativa en salud: perspectiva crítica y reflexiones en voz alta, *Revista Española de Salud Pública*, 76, 423-436.
- **Arnstein, S. (1969).** A ladder of citizen participation, *Journal of American Planning*, 35(4), 216-224.
- **Berroeta, H. (2014).** El quehacer de la psicología comunitaria: coordenadas para una cartografía, *Individuo y Sociedad*, 14(2), 19-31.
- **Cáceres, C., Leal, C. & Ramírez, C. (2020).** Índice de inclusión social en la Región de Valparaíso, Chile, *Revista Mexicana de Sociología*, 82(1), 93-122.
- **Camps, V. (1997).** La igualdad de oportunidades en la filosofía actual, *Psychosocial Intervention*, 6(3), 293-300.
- **Cecchini, S., Filgueira, F. & Robles, C. (2014).** *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*, Serie Políticas Sociales 202, Santiago, Cepal.
- **Cecchini, S. & Martínez, R. (2011).** *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago, Cepal.
- **Centro Regional Inclusión e Innovación Social [Criis] (2017).** Índice Regional de Inclusión Social Región de Valparaíso 2017. Criis.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2006).** *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. En Serie Políticas Sociales, 119, Naciones Unidas.
- _____. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. En Serie Políticas Sociales, 189, Naciones Unidas.
- _____. (2016). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y Caribe*, Santiago, Naciones Unidas.
- **Davidson, S. (1998).** Spinning the Wheel of Empowerment, *Planning*, 1262, 14-15.
- **Díaz, C. (2018).** Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista *Universum*, *Revista General de Información y Documentación*, 28(1), 119-142.
- **DiMaggio, P. (1988).** Interest and agency in institutional theory. En L. Zucker (Ed.). *Institutional patterns and organizations* (pp. 3-21), Massachusetts, Ballinger.

- **Feres, J. C. & Mancero, X. (2001).** *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura.* Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, 4, Cepal.
- **Filgueira, F. (2014).** *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina,* Santiago, Cepal.
- **Fondo de Solidaridad e Inversión Social [Fosis] (2019a).** Programa Acción. Antecedentes Generales, Gobierno de Chile.
- ____ (2019b). Resolución Exenta N°01497 Aprueba Procedimiento IRAL 2020, Gobierno de Chile.
- ____ (2019c). Guía Metodológica Programa Acción Componente Fortalecimiento de la Vida en Comunidad, Gobierno de Chile.
- ____ (2019d). Bases de Licitación Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad, Gobierno de Chile.
- **Franco, R. & Cohen, E. (1992).** Erradicación de la pobreza: desafío para los noventa. En R. Franco, E. Cohen & Ruffin, D. (Eds.), *Políticas sociales: orientaciones, institucionalidad, instrumentos* (pp. 207-230), Santiago, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- **Fundación Superación de la Pobreza [FSP] (2017).** *Umbral social para Chile: desafíos para la política social,* Santiago, FSP.
- **Gobierno Regional Región de Valparaíso [GRRV] (2012).** Estrategia Regional de Desarrollo Región de Valparaíso 2020, Gobierno de Chile.
- **Herrera, L. C. (2008).** Neoinstitucionalismo sociológico, fuerte instrumento de análisis, *Cuadernos Nacionales*, 15, 124-140.
- **Ilustre Municipalidad de El Quisco [IMEQ] (2019).** Actualización Plan de Desarrollo Comunal 2019- 2022, Gobierno de Chile.
- **Kliksberg, B. (2001).** *Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina.* Documento 27, Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- **Larrañaga, O. (2010).** Las políticas de protección social en perspectiva histórica. En O. Larrañaga & D. Contreras (Eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile* (p. 15-39), Santiago, Uqbar.
- **Ministerio de Desarrollo Social [Mideso] (2017).** Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2017, Gobierno de Chile.
- **Ministerio de Planificación y Cooperación [Mideplan] (2002).** Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza, Gobierno de Chile.
- ____ (2006). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006, Gobierno de Chile.
- **Montero, M. (2004).** *Introducción a la psicología comunitaria,* Buenos Aires, Paidós.
- **Municipalidad de Putaendo [MP] (2015).** Actualización Plan de Desarrollo Comunal 2019-2022, Gobierno de Chile.
- **Opazo, L., Berroeta, H. & Guerra, A. (2019).** Psicología comunitaria y políticas sociales: tensiones en el quehacer de los-as psicólogos-as comunitarios chilenos, *Revista Interamericana de Psicología*, 53(2), 239-253.
- **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.

• **Rein, M. & Schön D. A. (1993)**. Reframing policy discourse. En F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 145-166), Durham, Duke University Press.

• **Reyes, M. I., Olivares, B., Berroeta, H. & Winkler M. I. (2015)**. Del discurso a las prácticas: políticas sociales y psicología comunitaria en Chile, *Polis*, 14(42), 387- 413.

• **Rozas, G., Gorrini, G., Meneses, S. & Colmenare, N. (2018)**. Territorialidad, una experiencia de intervención en política pública, *Revista Políticas Públicas*, 11(1), 1-24.

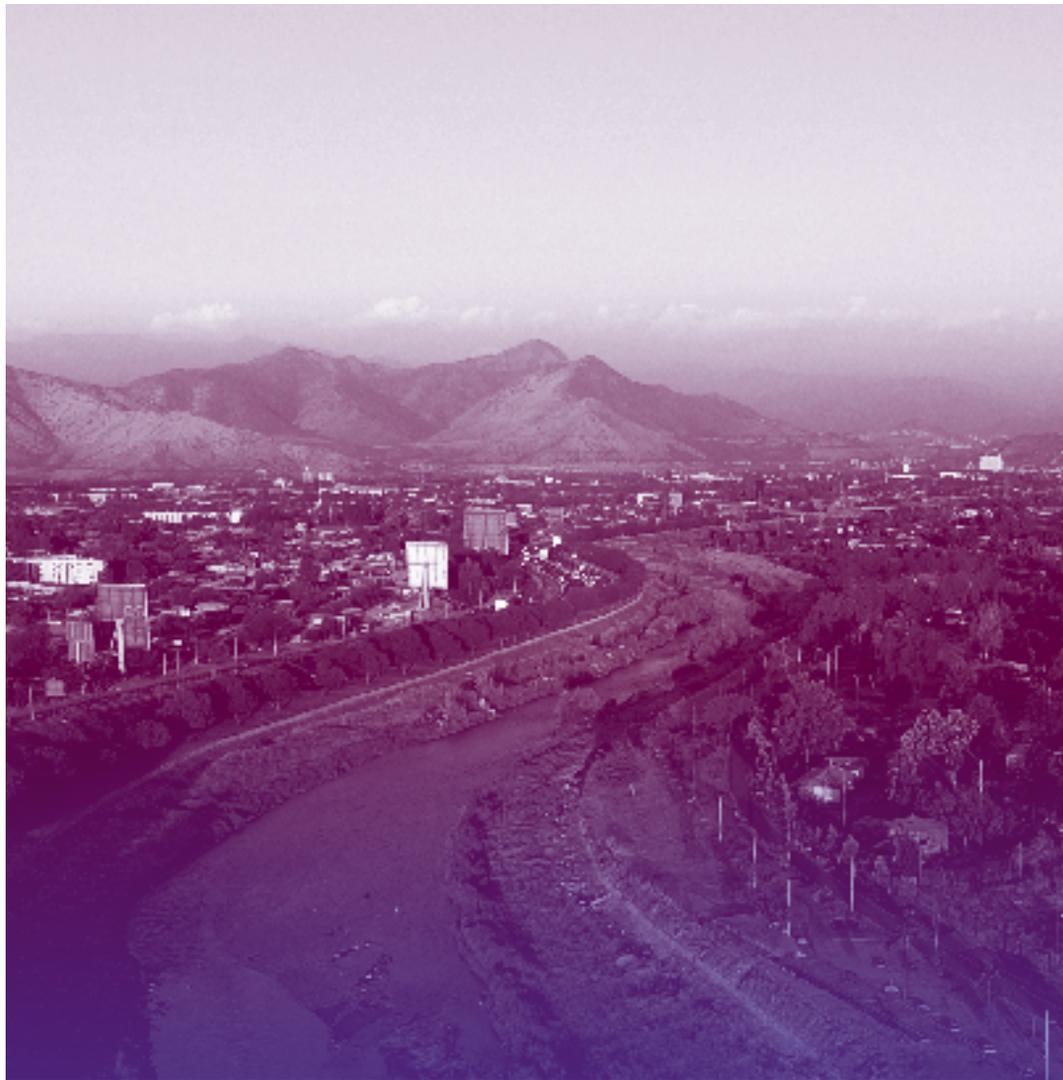
• **Ruiz, C. & Boccardo, G. (2014)**. *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*, Santiago, Nodo XXI.

• **Scharpf, F. (1997)**. *Games real actors play: actor-centred institutionalism in policy research*, Boulder, Westview Press.

• **Sottoli, S. (2002)**. La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. Ponencia presentada en el encuentro "Perspectivas de la política social en América Latina", Washington D. C.

• **Titmuss, R. (1981)**. *Social Policy. An Introduction*, Barcelona, Ariel.

• **Vargas, J. (2008)**. Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo, *Ciencia Administrativa*, 1, 47-58



INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA: DESARROLLO DEL CONCEPTO, PROPUESTAS DE GOBERNANZA Y ESCALAS DE IMPLEMENTACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Pía Verónica Monardes Morales¹, Pontificia Universidad Católica de Chile

» Hito comunitario en Pérgolas de Carrascal, Cerro Navia y Quinta Normal. Fotografía de la Fundación Urbanismo Social.

RESUMEN

Los problemas de integración social urbana (ISU) en Chile son reconocidos tanto por organismos internacionales (OCDE-Cepal) como por ministerios y sectores políticos de diferente signo. Por sus nexos con la elevada desigualdad y segregación sociourbana, durante los últimos años se levantaron propuestas de política y legislación para enfrentar este desafío. Pese al reconocimiento alcanzado, no hubo logros concretos, lo que ha obedecido a los siguientes factores: desarticulación, fragmentación y desregulación del desarrollo urbano en Chile, hegemonía evidente de lógicas de proyectos aislados y privatización de la gestión urbana en detrimento de una política pública de suelo urbano y planificación. Todo esto se suma a una instrumentalización de concepto ISU, detrás del cual no surgen propuestas adecuadas a la complejidad del problema. Esto explicaría que las iniciativas de política pública, aunque reconocen el tema, son insuficientes y sesgadas, y quienes más se han visto afectadas han sido las personas que viven en territorios segregados, pues no tener las mismas condiciones y oportunidades ha agudizado su condición de pobreza y vulnerabilidad. Se realizó un estudio de carácter explicativo con enfoque mixto usando dos técnicas: a) revisión y análisis de documentación sobre instrumentos de política urbano-habitacional chilena sobre ISU (Política Nacional de Desarrollo Urbano, Proyecto de Integración Social y Territorial aprobado por el D. S. N°19 y Propuesta de Ley de Integración Social Urbana) y b) estudio de casos internacionales (Vancouver y Barcelona) validados en la gestión de su política urbana, para así comparar la realidad chilena con dos ejemplos de gobernanza urbana que tienen variaciones entre ellos, pero que son reconocidos como modelos que corresponden a ciudades diversas y cohesionadas.

Palabras clave: segregación, políticas públicas, política urbana habitacional chilena, integración social urbana.

¹ Trabajadora Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La tesis en la que se basa este artículo fue realizada en el Magíster en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, 2020. Este programa de estudios fue cursado gracias al financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, ANID (exConicyt) / Programa Becas / Magíster Nacional / 2018. Profesor guía: Camilo Arriagada Luco. Profesora co-guía: Alejandra Rasse Sepúlveda. Santiago, 2020.

INTRODUCCIÓN

La segregación de las ciudades chilenas es el resultado de la política habitacional impulsada desde la década de los noventa, cuando se privilegió la masiva construcción en la periferia (Peterman, 2016; Arriagada, 2010; Rodríguez y Sugranyes, 2007; Ducci, 1997; entre otros), cuya “localización [...] fue originada por una lógica privada de abaratamiento de los costos directos de la vivienda en suelo urbano más barato” (Arriagada y Simioni, 2002). Esto trajo consecuencias negativas y desde principios de la década del 2000 se hizo un llamado de alerta, pues se mostraba como un problema frente al que era necesario actuar con políticas públicas (Kaztman, 2001; Arriagada y Rodríguez, 2003). Esto se agudiza más cuando

“los altos niveles de segregación son [...] consecuencia de la fragmentación institucional que existe en el Estado chileno, en el que impera una lógica centralista y sectorial de la política pública en el ámbito urbano que impide construir una perspectiva integrada del desarrollo de la ciudad”

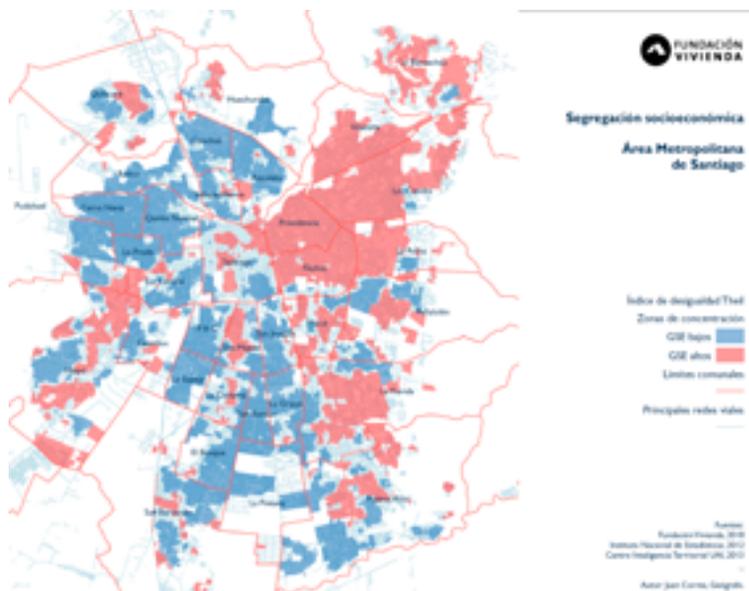
(Tello, 2013, p. 2).

La situación empeora cuando son los grupos más vulnerables quienes reciben este tipo de soluciones.

Si bien han existido avances en temas de vivienda en los últimos 25 años, se critica el impacto de la política habitacional chilena: mala calidad habitacional y de los barrios donde están emplazados los hogares y altos niveles

de segregación residencial. Rodríguez y Sugranyes (2004; Arriagada y Simoni, 2002) evidenciaron cómo el sueño de la casa propia se desvanece cuando se vive en viviendas ubicadas en barrios alejados y mal diseñados. Desde ese tiempo, los mismos autores observan que el 65% de las personas abandonaría sus viviendas sociales si pudiera y casi el 90% se siente avergonzada del lugar en que vive. Esto se profundiza al observar las consecuencias que enfrentan las familias de bajos ingresos de sectores homogéneos, pues “vivir en un sector segregado trae consigo un deterioro en su calidad de vida en lo cotidiano, obstaculiza el acceso a oportunidades de empleo y educación de buena calidad, y disminuye su capacidad de acumulación patrimonial” (Rasse, 2016, p. 27).

Mapa 1. Segregación socioeconómica del área metropolitana de Santiago



Fuente: Correa, Juan. Fundación Vivienda, 2018.

Se generaron instrumentos para revertir el escenario anteriormente descrito, ya fuera promoviendo la mezcla social en conjuntos habitacionales o mejorando los espacios públicos en sectores deteriorados física y socialmente. Aparece con fuerza en Chile, impulsada desde organismos internacionales (OCDE-Cepal) y ministerios y sectores políticos de diferente signo, la importancia de la integración social urbana (en adelante ISU) por sus nexos con la elevada desigualdad y segregación sociourbana, y desde ese concepto se levantan propuestas de política y legislación.

Instrumentos chilenos

En la agenda pública, el origen de la ISU se remonta al año 2006, con el gobierno de Michelle Bachelet, que reconoce grandes logros en política habitacional, “pero con dos grandes problemas [...]: mala calidad de vivienda y barrios, y los altos niveles de segregación residencial” (Ruiz Tagle, 2019, p. 55). Desde el Poder Ejecutivo aparecen los proyectos de conjuntos habitacionales con mezcla social: el primero fue el Decreto N°116 (2014) de reactivación económica con integración social, el cual, perfeccionado, es el actual D. S. N°19 de integración social territorial (PIST). Emerge también el subsidio a la localización (D. S. N°174), un complemento al Fondo Solidario de

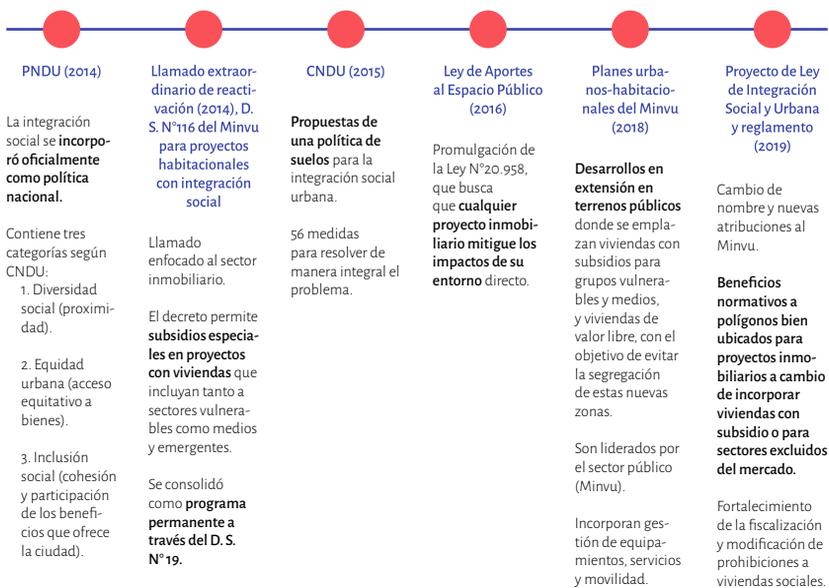
Vivienda “que premia la buena ubicación” (Siclari, 2009, p. 65). En la escala barrial, se vio la necesidad de asegurar mejor calidad de vida, fomentando la integración y reducción de la desigualdad, transitando de una estrategia viendista a proyectos de regeneración barrial. Aparece el programa Quiero Mi Barrio, que tuvo como una de sus metas explícitas la regeneración de barrios gueto. En la misma escala, aparecen los planes urbano-habitacionales que incentivan la ISU mediante el emplazamiento de viviendas con equipamiento, servicios, etc., cuyas acciones apuntan a lograr ISU mediante el emplazamiento de viviendas con un estándar adecuado y cercanía de equipamiento y servicios (Minvu, 2018).

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU, 2014) se configura como un mandato compuesto por principios, objetivos y líneas de acción capaces de congregarse en leyes, reglamentos y programas públicos orientados a lograr una mejor calidad de vida. El concepto de integración social se posicionó como uno de sus cinco pilares, con ocho objetivos específicos—varios de ellos promueven mayores grados de ISU— que apuntan a generar acceso a bienes públicos urbanos; revertir y evitar situaciones de segregación social; reducir déficit habitacional; tener una política de suelo para fomentar integración, entre otros.

Desde el Poder Legislativo, en 2016 se promulga la ley de Sistema de Aportes al Espacio Público (Ley N°20.958), orientada a que cualquier proyecto inmobiliario mitigue los impactos de su entorno directo. Esto equivale a que,

por ejemplo, los proyectos por densificación tendrán la obligación de ceder terrenos para vialidad y áreas verdes a través de un mecanismo alternativo. En 2018 se consagra el concepto de ISU por la propuesta de ley que lleva su nombre, sin embargo, debido a su debate en diciembre de 2019, el Minvu ingresa una indicación sustitutiva para reestructurarla. De manera paralela, el 4 de julio de 2019, la Contraloría General de la República tomó razón del Decreto N°56 del Minvu, que define el concepto de proyecto de viviendas integradas como “proyecto residencial que induce o colabora a mejorar los niveles de integración social urbana debido a que está conformado por viviendas destinadas a beneficiarios de los programas habitacionales del Estado o que contempla el porcentaje mínimo de tales viviendas requerido para ser calificado como tal” (2019, pp. 2-3).

Figura 1. Resumen de los principales instrumentos chilenos desde la Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014)



Fuente: Fundación Urbanismo Social, 2020.

Pese al reconocimiento del problema y de las diversas acciones que se tomaron desde el Poder Ejecutivo y Legislativo, no han existido logros concretos debido a los siguientes factores: desarticulación, fragmentación y desregulación alcanzada por el desarrollo urbano en Chile, hegemonía evidente de lógicas de proyectos aislados y privatización de la gestión urbana en detrimento de una política pública de suelo urbano y planificación. A esto se suma una instrumentalización del concepto ISU que no viene aparejada de propuestas adecuadas a la complejidad del problema. Este marco explicaría que las iniciativas de política pública levantadas en Chile, aunque reconocen el tema, son insuficientes y segadas.

Soluciones sin los logros esperados

A pesar de que existe consenso sobre la importancia de tener ciudades más integradas social y urbanamente, es complejo trabajar dicho concepto desde las políticas públicas dada su naturaleza polisémica, pues la definición de ISU y su forma de gestión depende de la visión que tengan las autoridades y del modelo de desarrollo que tiene el país. Por lo mismo, el problema de investigación se define tal como sigue.

La ISU ha sido reconocida transversalmente como un elemento cuya incorporación resulta urgente para generar políticas que permitan enfrentar la segregación sociourbana existente en las

ciudades chilenas. Sin embargo, el grado de desarticulación y fragmentación del desarrollo urbano alcanzado en Chile y el extremo dominio de la lógica de proyectos aislados, sumados a la hegemonía del sector inmobiliario en el uso y consumo de suelo urbano, hace que las iniciativas actuales de política pública que trabajan la ISU en Chile sean discutibles, pues no han sido suficientes ni coherentes en el abordaje de la problemática.

Esto se expresa en el enfoque de política urbana que contempla selectivamente algunas dimensiones del concepto (mezcla social, proximidad física y funcional: acceso a servicios urbanos), que se acentúa con cierto sectorialismo en su definición que apunta a lógicas de proyectos puntuales y aislados, y que no se vincula con planificaciones en otras escalas ni visiones a largo plazo de las ciudades.

Figura 2. Resumen de la institucionalidad urbana habitacional en Chile, lógicas y soluciones



Fuente: elaboración propia, 2020.

Dado lo anterior, esta investigación decidió trabajar con los siguientes objetivos.

Objetivo general

Analizar la suficiencia y coherencia de la política pública urbano-habitacional chilena sobre ISU en términos del enfoque, escalaridad de actuación y modelo de gestión implícito, comparándola con referentes internacionales y opiniones de expertos.

Objetivos específicos

1. Analizar los instrumentos chilenos actuales de ISU a partir de los componentes de enfoque, escalaridad de actuación y modelo de gestión, para ver en qué medida existe complementariedad, consistencia e integralidad entre ellos.
2. Comparar con referentes internacionales validados en temas de política urbana, particularmente respecto a su modelo de gestión y gobernanza metropolitana².

Se realizó una discusión conceptual sobre los principales temas, para posteriormente analizar instrumentos chilenos relacionados con este ámbito. Se contempló desde las teorías de la marginalidad a la integración social urbana, abordando expresiones socia-

les del fenómeno de pobreza urbana como marginalidad, exclusión social y segregación sociourbana, hasta llegar a la integración social urbana, que es considerada como respuesta y solución. Sobre el concepto de ISU, se tomó la definición que recapitula Ruiz Tagle (2013), quien plantea cuatro dimensiones del concepto³: dimensión física, que “implica la proximidad entre grupos sociales y puede involucrar variables como el diseño del espacio, distancia espacial de acuerdo con la distancia social, aglomeración, agrupamiento, etc.”; dimensión funcional, relativa al acceso efectivo a oportunidades y servicios, que “puede involucrar variables como distancia espacial a las oportunidades, calidad de las oportunidades, acceso económico a los servicios, nivel de participación estatal y presencia de instituciones públicas y privadas”; dimensión de integración socioespacial relacional, que implica interacciones entre grupos sociales distintos y que “puede involucrar variables como relaciones jerárquicas y no jerárquicas, control social, liderazgo, instituciones comunitarias, intercambio cultural y asimilación entre grupos, rol modelado, capital social, redes sociales, participación política, etc.”; y dimensión simbólica, donde se logra la identificación con un territorio común “y puede involucrar variables como símbolos externos e internos, límites reales e imaginarios, parciales e identidad común y diferenciación”.

² En la tesis original se trabajan cuatro objetivos específicos, sin embargo, para el presente artículo se decide profundizar en los dos que fueron mencionados.

³ Traducción propia a partir de la definición de Ruiz Tagle (2013).

Tabla 1. Definición del concepto ISU

CONCEPTO	DIMENSIONES
<p>Integración Social Urbana</p>	<p>Proximidad física: proximidad entre diferentes grupos socioeconómicos.</p>
	<p>Funcional: acceso efectivo a oportunidades y servicios (área verde, deporte, cultura, movilidad, educación, empleo y seguridad). Se usan, integran y comparten.</p>
	<p>Relacional: interacción no jerárquica entre grupos sociales distintos.</p>
	<p>Simbólica: identificación de un territorio común, imaginario urbano territorial.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Ruiz Tagle (2013), *A Theory of Socio-Spatial Integration: Problems, Policies and Concepts from a US Perspective*.

Finalmente, se analizaron modelos de gobernanza y gestión de ciudades, en el entendido de que no solo basta con definir conceptos, sino que es necesario contar con una operatoria de gestión en la urbe para lograr ciudades más integradas, diversas y cohesionadas⁴. Desde la ONU, se consideran las diversas formas en las que las instituciones y los individuos se organizan en la gestión cotidiana de una ciudad, y los procesos

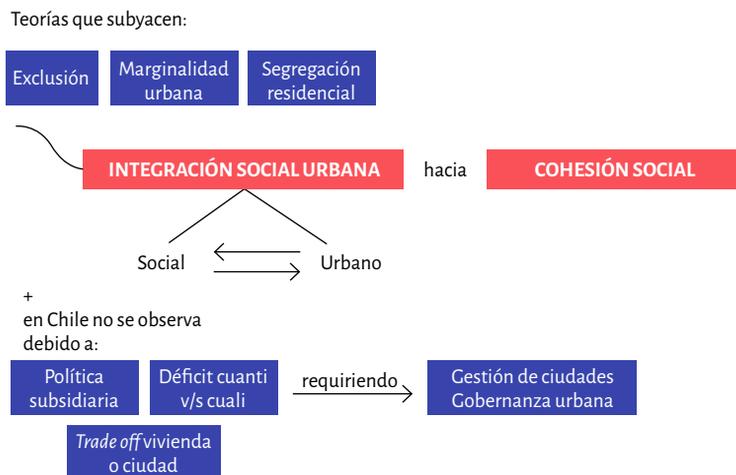
utilizados para llevar a cabo de forma efectiva la agenda del desarrollo de una ciudad a corto y a largo plazo como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones con la intención de alcanzar unos objetivos debatidos que se han discutido colectivamente y se han definido en entornos fragmentados” (Borraz y Le Galès, 2001, p. 350, en Tomàs, 2018, p. 8).

⁴ Existe consenso en que la institucionalidad chilena es fragmentada, reactiva y con pocos mecanismos de participación ciudadana capaces de aportar a la planificación de la ciudad. Para su mejor implementación, expertos en la materia piden una autoridad metropolitana con mayores competencias que pueda decidir la planificación sistemática de la ciudad en temas de basura, transporte, movilidad, parques, etc., y con facultades en la regulación del mercado inmobiliario. De esta manera, se aportaría, desde la gestión de políticas, a ciudades menos segregadas y más integradas. Adicionalmente, estos problemas de coordinación e implementación se vislumbran en los diferentes instrumentos de política pública existentes, los que dependen, entre otros factores, de la respuesta del Estado ante los problemas sociourbanos. Desde una mirada sociológica, la “relación Estado-sociedad” se concreta a través de sucesivas “tomas de posición” (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales. La noción de desarrollo que subyace a las políticas públicas se enmarca en un determinado contexto social y económico, por lo tanto, estas no son ideológica ni políticamente neutras, ya que siempre existe una visión de sociedad, de modelo de desarrollo y de gestión.

Esto se comparó con referentes internacionales cuyas formas de gestionar las ciudades han sido validadas, con el fin de profundizar en propuestas que

operativamente faltan en las ciudades chilenas. Todo en miras de aportar con lineamientos para las políticas públicas urbanas chilenas.

Figura 3. Variables del marco teórico



Fuente: elaboración propia, 2020.

MÉTODO

Se realizó un estudio de carácter explicativo con enfoque mixto, usando dos técnicas con sus respectivos análisis de variables y dimensiones. La primera consistió en la revisión y análisis de documentación sobre instrumentos nacionales de política urbano-habitacional chilena sobre ISU; la segunda fue el estudio de casos internacionales validados en la gestión de su política urbana, para así comparar lo existente en Chile con dos ejemplos de gobernanza urbana que tienen variaciones entre ellos, pero que son reconocidos como propios de ciudades integradas, diversas y cohesionadas.

Tabla 2. Variables analizadas

VARIABLE	DIMENSIONES
Énfasis conceptual	Apunta a cómo se entiende el concepto de ISU, a la definición del problema que atiende y su solución. A partir de la operacionalización realizada por Ruiz Tagle (2013) al concepto, se pueden observar sus diferentes dimensiones, que son la base para poder identificar cuáles están presentes en los instrumentos seleccionados.
Escala de actuación	Nivel o escala urbana donde actúan los instrumentos. Sirve para identificar si se está pensando a nivel multiescalar o cargado hacia una de ellas: regional, metropolitana, urbana, municipal, vecinal o de conjunto habitacional.
Gobernanza urbana	i. Actores y marco de funcionamiento: identificar a los actores presentes y cómo operan, ya sea de manera concertada, cooperativa, intersectorial o sectorial. ii. Orientación del instrumento: reconocer si las soluciones que evidencian los instrumentos son focalizadas (apoyo a personas / apoyo a lugares) o universales. Esto último implica el supuesto de derecho, unido con el concepto de equidad sociourbana. iii. Asignación de recursos: identificar el tipo de financiamiento del que se dispone para resolver el problema. Verificar si el estándar que se promueve es el mínimo financiable -cuando hay financiamiento máximo y no se puede pasar de ese monto- o es un óptimo social (inversión social).

Fuente: elaboración propia, 2019.

Instrumentos de la política urbano-habitacional chilena

Se decidió analizar, desde una perspectiva ejecutiva, el Proyecto de Integración Social y Territorial aprobado por el D. S. N°19, de 2016, debido a que es el programa que tiene continuidad. En los últimos cuatro años se han seleccionado proyectos que totalizan más de 127 mil viviendas en esta categoría. También se analizó la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU, 2014) por ser el instrumento actual, transversal y consensuado por los actores, donde se posiciona la ISU como protagonista. Desde la perspectiva legislativa, se analizó la propuesta de ley de ISU, que ha sido el

instrumento que más ha posicionado el concepto en los últimos años.

Se analizaron diversas variables en estos instrumentos, sin embargo, en algunos de ellos no se pudo identificar todas las variables porque no aplicaban, dado que no tienen el mismo alcance (uno es un programa y otro es una política nacional que no tiene implementación directa). Estas dimensiones fueron encontradas a partir de revisión bibliográfica, discusión conceptual y elaboración propia.

Modelos de gestión/gobernanza en casos internacionales

Dado que no existen referentes en Chile sobre modelos de gestión/gobernanza de ciudades, se decidió analizar referentes internacionales para buscar elementos interesantes que pudieran aplicarse y/o ajustarse a la realidad de las ciudades chilenas.

Se analizaron ciudades según los siguientes criterios:

1. Posición en el Ranking de Calidad de Vida, encuesta global de Mercer de ciudades con mejor calidad de vida. Este considera los indicadores de entorno económico, servicios públicos y transporte, vivienda y recreación.
2. Ciudades que se repiten en el índice y son validadas como referentes en gobernanza urbana.
3. Revisión bibliográfica y disponibilidad de información referida a sus políticas urbanas y modelos de gestión/gobernanza urbana.
4. Ciudades que correspondan a países de la OCDE.

Se obtuvo como resultado la elección de dos ciudades: Barcelona (España) y Vancouver (Canadá), que representan a urbes corporativas y liberales de Europa y Norteamérica, respectivamente. Ambas cuentan con modelos de desarrollo descentralizados y desconcentrados. Además, comparten modelos definidos de gobernanza para la gestión de sus ciudades. El proceso de análisis fue a través de una revisión bibliográfica sobre sus modelos de gestión, que recurrió a los

recursos web oficiales de ambas ciudades y de sus políticas urbanas. Para el caso de Barcelona, fue el Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025; y para Vancouver, la Estrategia Nacional de Vivienda (2017). A modo de aclaración, si bien ambas ciudades son parte de un área metropolitana mayor, la unidad de análisis fueron las ciudades, por tanto, las variables estudiadas están definidas para el caso específico del ayuntamiento de Barcelona y de Vancouver. Es decir, el análisis se realiza en un contexto metropolitano, pero enfocado en la gestión local, pues evidentemente esta tiene un correlato y funciona con políticas y planes maestros metropolitanos.

El modelo de gestión/gobernanza que desarrollan estas ciudades fue analizado a través de las mismas variables de los instrumentos chilenos, pero con mayor profundidad en los elementos de su gobernanza urbana, pues es una modalidad de gestión que en las ciudades chilenas no existe, lo que ofrece una oportunidad para interiorizarse en ellos y ver qué elementos podrían adaptarse a la realidad local.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Integración social urbana en la política urbano-habitacional chilena: sectorial y fragmentada

Programa de Integración Social Territorial D. S. N°19 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

El programa permite a familias de diferentes realidades socioeconómicas que buscan adquirir su primera vivienda con apoyo del Estado acceder a proyectos habitacionales en barrios bien localizados y cercanos a servicios, con estándares de calidad en diseño, equipamiento y áreas verdes. Las familias que tienen un subsidio para comprar una vivienda lo pueden aplicar a estos proyectos habitacionales en la medida en que existan viviendas por el valor correspondiente a su beneficio. Las familias o personas que no tienen subsidio habitacional también pueden acceder a viviendas de estos proyectos, siempre y cuando cumplan con los requisitos de postulación al subsidio para sectores medios, DS1. El Estado identifica que la ISU es una meta, pues

“es decisión del Estado contribuir a revertir el déficit habitacional y la segregación socio espacial, en regiones, ciudades y comunas con mayor demanda habitacional insatisfecha, favoreciendo la integración social, reduciendo inequidades y fortaleciendo la participación ciudadana a través de políticas, programas e iniciativas destinadas a generar viviendas de calidad, barrios equipados y ciudades integradas social y territorialmente”
(D. S. N°19, 2016, p. 1).

De esto se desprende que el Estado usa este programa para intervenir intencionalmente en el desarrollo de ciudades integradas.

Según las dimensiones de análisis del concepto de ISU, el programa tiene, para la variable de énfasis conceptual, dos de las cuatro dimensiones trabaja-

das por Ruiz Tagle (2016). La primera es la proximidad física, pues promueve la diversidad social de sus residentes según nivel socioeconómico (NSE), ya que integra familias con subsidios del D. S. N°49 y D. S. N°01. Además, dentro de los “mínimos esperados” de los proyectos se encuentra el diseño del conjunto habitacional (en vivienda y espacio público-equipamiento), que debe lograr convocar y facilitar la ISU, apuntando a un diseño armónico y homogéneo del conjunto en cuanto a viviendas, equipamiento, áreas verdes y estándares de urbanización homogéneos, no diferenciando el diseño y los estándares de viviendas y equipamiento de los sectores donde se emplazan las distintas tipologías de viviendas. Específicamente, el conjunto habitacional debe promover la integración social a través de emplazamientos entremezclados de viviendas.

Sobre la dimensión funcional de la variable énfasis conceptual, el decreto promueve la buena localización, lo que se traduce en zonas con acceso a servicios recorribles a pie que consideran los siguientes servicios: establecimiento educacional de dos niveles, nivel parvulario, establecimiento de salud, servicio de transporte público, equipamiento comercial, deportivo o cultural, área verde pública y una vía de servicio o de rango superior no mayor a 200 m. Lo anterior es la materialización del mínimo esperado, pues se espera la inserción de familias vulnerables y de sectores medios en barrios consolidados y en buenas localizaciones.

Con respecto a la segunda variable definida en la Tabla 2, escala de actuación,

el programa apunta a proyectos habitacionales que incluyan de un 20% a un 40% de viviendas destinadas a familias vulnerables (o 60%, según la cantidad de habitantes de la comuna). Se podría identificar cierta relación del conjunto habitacional con el entorno donde se inserta, pues en términos de diseño se pide que el conjunto sea coherente con su emplazamiento y que asegure continuidad con la trama vial existente, relación con las alturas de edificación, áreas verdes y equipamientos existentes, y que la cantidad de viviendas propuestas tenga relación con la capacidad de carga del sector.

En la tercera variable, gobernanza urbana, se evidencian las tres dimensiones. Para la primera orientación del instrumento, esta se focaliza en dos niveles, en las personas y también en los lugares, pues al hablar del subsidio, "el monto será [...] según el tipo de familia de que se trate y la comuna o localidad de emplazamiento del respectivo proyecto habitacional". Por último, en cuanto a la dimensión de actores y marco de funcionamiento, el programa es sectorial y liderado por el Minvu, que determina los concursos para que postulen las entidades desarrolladoras en asociación con los privados, lo que permite materializar los proyectos.

Política Nacional de Desarrollo Urbano

La primera variable analizada fue el énfasis conceptual. Se desprenden tres de las cuatro dimensiones del concepto ISU; la primera, proximidad física, se identifica en el fomento de la combinación de viviendas, ya sea en lugares cuyo valor de suelo es alto y se quiere insertar

viviendas sociales o en lugares donde se quiere evitar la segregación social urbana a través de la construcción de viviendas de mayor valor en sectores de alta concentración de vivienda social. En ambos casos se observa la idea de "llevar a la ciudad los sectores vulnerables" y "llevar la ciudad a los sectores marginados". En la escala de viviendas integradas, al igual que el D. S. N°19, se incentiva que su diseño fomente la integración de las familias. Con respecto a la dimensión funcional, se observa que la respuesta a la segregación es que las ciudades sean inclusivas y que las personas estén y se sientan parte de los beneficios urbanos, lo que se traduce en el acceso a bienes públicos urbanos, una prioridad nacional. Se propone valorar la función social del suelo, a fin de disponer de terrenos bien localizados para favorecerlo, materializada en una política de suelo para favorecer la integración social. La tercera dimensión, relacional, se percibe en el objetivo de "fomentar el desarrollo y fortalecimiento de comunidades", lo que implica programas de educación para vivir en comunidad, multisectoriales de habilitación social y capacitación, y el fomento de la participación y creación de organizaciones de base.

Con respecto a la segunda variable, escala de actuación, se identifican varias escalas para lograr la ISU, que dependen del objetivo de la política y sus diferentes medidas. Por ejemplo, en el objetivo 1.2, orientado a "revertir situaciones de segregación social urbana", se encuentran medidas con diferentes escalas: de conjunto habitacional, como las referidas al apoyo para condominios sociales en la mantención de los bienes

comunes; y de escala comunal, donde se prioriza a los municipios para que tengan las capacidades y habilidades para la formulación de planes y se puedan considerar "zonas de inversión prioritaria" a nivel de la ciudad. Otro ejemplo textual apunta al objetivo 1.3, "evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana", donde se observan medidas a escala de conjunto habitacional, como el trabajo de copropiedad, calidad arquitectónica del conjunto (que en los programas de vivienda se considera trazado del espacio público), terreno para equipamiento, elementos estructurales de la vivienda y flexibilidad para su crecimiento; y otras relativas a una escala mayor de ciudad, como la promoción de la construcción de viviendas de mayor valor en sectores con alta concentración de vivienda social. Por tanto, se puede identificar que la política tiene diferentes escalas relativas a conjunto habitacional, condominios sociales, barrios integrados y comuna. Esto era esperable, pues a diferencia de un programa, que puede estar más orientado a ciertas escalas, una política nacional debe considerar todas las escalas de actuación. Además, la PNDU hace referencia a las escalas de gobierno y planificación territorial e identifica cuatro: local, metropolitana, regional y nacional. La metropolitana aparece como una escala nueva, lo que habla de la importancia de las escalas urbanas en y para la gestión de las ciudades.

En la variable de gobernanza urbana, se analizan dos dimensiones⁵: orientación y actores / marco de funcionamiento. Con respecto a la primera, orientación de la política, esta tiende hacia el "apoyo a lugares" con una focalización territorial. Se identifican dos acciones puntuales: revertir situaciones de segregación y evitar nuevas situaciones de segregación. Para el primer escenario se proponen "zonas de inversión públicas prioritarias" con estrategias de intervención específicas intersectoriales, orientadas a detectar las buenas localizaciones con acceso a bienes públicos urbanos, incentivar el trabajo en copropiedad dentro de los conjuntos habitacionales y fomentar proyectos de mixtura social. La PNDU hace un gran esfuerzo por replantear y darle mayor protagonismo a la segunda dimensión, de actores y marco de funcionamiento. Reconoce que para materializar las propuestas contempladas es indispensable enfrentar los serios problemas de dispersión institucional existentes en materia de desarrollo urbano y promueve un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en la materia. No basta mejorar la coordinación, se requiere una nueva institucionalidad que conduzca a procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos, los que se consiguen entregando mayores facultades de decisión sobre el desarrollo urbano a las entidades locales (municipios y gobiernos regionales y ciudadanía). Esto último se traduce de la siguiente manera en la política:

⁵ La dimensión de asignación de recursos no aplica en esta política, pues no es un programa como el D. S. N°19, ergo, no amerita ser analizada.

"El principal mecanismo para que la integración se produzca será que todas las intervenciones sobre el territorio... queden sujetas a su concordancia con un nuevo sistema de instrumentos de planificación territorial"

(PNDU, 2014, p. 55).

Esto es lo que se conoce como "planificación gobernada para la integración social". Además, considera la participación ciudadana como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar. La institucionalidad debe garantizar dicha dimensión fundamental del desarrollo urbano sustentable.

Propuesta de ley de integración social urbana

La iniciativa contempla cuatro ejes: la fusión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el de Bienes Nacionales en el Ministerio de Ciudad y Vivienda, lo que aumentaría sus atribuciones respecto a las actuales con las que cuentan los gobiernos locales; la densificación en zonas de desarrollo urbano a través de la creación de "polígonos de integración urbana", lo que flexibilizaría las condiciones de construcción; una política de "arriendo protegido"; y una mayor fiscalización en materia de viviendas sociales. En otras palabras, genera zonas de integración en las cuales habría incentivos a inmobiliarios en términos, por ejemplo, de altura para proyectos que incorporen viviendas económicas (viviendas en propiedad) bajo la figura de concesión de suelos para edificios en arrendamiento que contengan unidades económicas que deberían arrendarse en un precio protegido.

La variable de énfasis conceptual se encuentra en dos dimensiones, proximidad física y funcional. Para la primera, se promueve la diversidad social de familias con distinto nivel socioeconómico y considera la implementación de políticas de suelo para lograrla mediante la adquisición o destinación de terrenos o el establecimiento de beneficios o incentivos normativos. Y con respecto a la dimensión funcional, fomenta el emplazamiento de viviendas con estándares constructivos apropiados, objeto de cualquier tipo de subsidio, en sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano. La finalidad es lograr el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos relevantes.

Con respecto a la variable de escalaridad de actuación, se identifica claramente que sus acciones apuntan a dos niveles: conjunto habitacional y barrial. Para el primero se asocia a las "viviendas integradas", y para la escala vecinal señala que se deben desarrollar "polígonos de ISU", cuya composición incorporaría viviendas integradas, acceso a bienes públicos urbanos, dotación de espacio público, entre otros.

La tercera variable, de gobernanza urbana, en la dimensión de orientación que tiene la propuesta de ley, involucra la focalización social y territorial, aunque esta última está mucho más presente en la política, pues fomenta el emplazamiento de viviendas en sectores con adecuados indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano en los "polígonos de ISU". Además, los beneficios o incentivos normativos podrán quedar condicionados a otras

exigencias adicionales, como aumento de espacio público, ejecución de obras en el espacio público, destinación de un porcentaje de la superficie a usos u objetivos admitidos para personas con discapacidad, adultos mayores u otras en situación de vulnerabilidad. Estas exigencias apuntan a dos escenarios: la consolidación de sectores con adecuados indicadores o estándares de desarrollo urbano o la revitalización de áreas urbanas deficitarias.

Con respecto a la dimensión de actores y marcos de funcionamiento, se identifica el rol del Minvu como protagonista, pues “podrá condicionar los beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas al cumplimiento de exigencias relacionadas con la integración e inclusión social y con el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos urbanos relevantes” (propuesta de ley, 2019, art. 83). Esto, con la precisión de “carácter supletorio de facultad excepcional conferida al Ministerio”, pues deberá aplicarse “en ausencia de las disposiciones exigidas al plan regulador”. Con todo, el plan regulador comunal no podrá establecer disposiciones que anulen o restrinjan los beneficios de las normas urbanísticas, es decir, estas no tienen incidencia en lo que dicte el Minvu, lo que evidencia el sesgo centralizador que tiene el modo de funcionamiento. Adicionalmente, se agregó la posibilidad de generar asociaciones entre el Serviu y las municipalidades u otras entidades públicas o privadas, como convenios o sociedades mixtas para el desarrollo de proyectos (habitacionales, de mejoramiento urbano o regeneración barrial), lo que se considera en la glosa 10 de la Ley de Pre-

supuesto Nacional 2020. Por último, no se desarrolla claramente la asignación de recursos en la propuesta, pero en el caso de conjuntos de viviendas integradas, estos están anclados a los subsidios a la demanda (familias D. S. N°49 y sectores medios), por lo tanto, hay un financiamiento máximo destinado. Unido a lo anterior, hoy se busca materializar dos glosas actualmente existentes en la Ley de Presupuesto Nacional 2020 para alcanzar nuevas facultades que permitan llevar adelante políticas de suelo.

A partir del análisis de los tres instrumentos, y observando que finalmente es la PNDU, instrumento indicativo, la que más variables considera, se obtiene el siguiente cuadro resumen de resultados:

Tabla 3. Resumen de instrumentos chilenos

VARIABLE	DIMENSIONES	INSTRUMENTOS CHILENOS		
		D. S. N°19	PNDU	PROPUESTA DE LEY ISU
Énfasis conceptual	Próximidad física			
	Funcional			
	Relacional			
	Simbólica			
Escala de actuación	Multiescalaridad			
Gobernanza urbana	Focalización social y/o territorial			
	Diversidad de actores y marco de funcionamiento multisectorial			
	Asignación de recursos		No aplica	No aplica

■ No se encuentra
 ■ Débil
 ■ Rescatable

Fuente: elaboración propia.

Referentes internacionales: ciudades descentralizadas con desarrollo metropolitano integral y equitativo

Si bien los dos casos elegidos muestran ciertos problemas urbanos relevantes⁶, estas ciudades no ocupan ISU como respuesta —como en el caso chileno— para enfrentarlos, sino que tienen impregnados los elementos del concepto ISU en su propio desarrollo urbano, lo que permite trabajar para lograr ciudades más diversas y cohesionadas. El de Vancouver es un caso notable por su “éxito en la integración de varias clases sociales de grupos étnicos, en la plani-

ficación urbana y en la investigación urbana sobre segregación, concentración etno-racial, apoyo comunitario y cuestiones de accesibilidad a la vivienda” (Arriagada, 2007, p. 4). Este artículo busca rescatar la manera en que se gestiona la ciudad para lograr lo ya descrito. Como punto de partida, se observa que en ambos referentes no se habla del concepto ISU, lo que implica un estado de la causa distinto al de las ciudades chilenas. Conceptos como cohesión social son los que toman protagonismo.

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) menciona explícitamente dentro de sus objetivos que quiere favorecer la

⁶ Vancouver y Barcelona siguen evidenciando problemas de acceso a la vivienda y las actuaciones públicas han generado diversas estrategias para aminorar aquella situación, más aún cuando aparece fuertemente el tema de la gentrificación, pues la asequibilidad emerge como el costo del crecimiento y la alta calidad de la vida urbana.

cohesión social por medio de la vivienda, el espacio público, los equipamientos y el transporte público; y para el caso de Vancouver, si bien la cohesión social no aparece como un objetivo explícito en su planificación, hay elementos que la evidencian, pues esta está centrada en la habitabilidad y busca que los vecindarios sean lugares aptos para trabajar, estudiar, jugar y comprar, con entornos urbanos que apoyen a sus residentes, a fin de que entre ellos se sientan comprometidos (Vancouver, CA, 2020).

Ambas ciudades se basan en una sociedad de derechos constitucionales garantizados en este ámbito, por lo que asegurarlos es responsabilidad general del Estado. En Barcelona cuentan con el Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025, el cual vendría a responder el mandato constitucional y explicita que el Estado debe asumir el derecho a una vivienda digna para quienes no puedan costearla. Vancouver cuenta con una Constitución provincial y en ella también se establece el derecho a la vivienda y a la calidad de vida, para lo cual usan como instrumento la Estrategia Nacional de Vivienda (2017). Este plan declara abiertamente concebir a la vivienda como un derecho humano, ratificando el Convenio de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A pesar de que no es un concepto utilizado en las ciudades analizadas, se podría deducir que ambas consideran todas las dimensiones de la ISU. En primer lugar, con respecto a la variable de énfasis conceptual, en la dimensión de proximidad física se observa que diferentes estratos socioeconómicos conviven en los mismos proyectos habitacionales y en espacios públicos, a pesar, en el caso de Barcelona, de que uno de los problemas más urgentes es el acceso a la vivienda debido a sus altos precios, que han sido afectados por los aumentos salariales y al encarecimiento de los alquileres⁷. Vancouver también experimenta el encarecimiento de la vivienda y su efecto sobre los suburbios de baja densidad, sin embargo, pertenece a un país “con políticas de vecindario más sólidas, lo que se expresa en la existencia de ciudades con un mosaico de vecindarios étnicos diferenciados en cuanto a sus residentes, pero equitativos y bien dotados en materia de bienes públicos” (Arriagada, 2010, p. 204).

Con respecto a la dimensión funcional, esta se manifiesta en niveles elevados en ambas ciudades. El ejemplo claro es Vancouver, pues sus políticas universalistas —derivadas de su fuerte Estado de bienestar liberal— aseguran que los bienes públicos urbanos sean de calidad y para todos(as), tal como se evidencia en que “la estructura urbana en Canadá es el resultado de un esfuerzo

⁷ En Barcelona, este problema ha traído como consecuencia desahucios por falta de pago, ocupaciones ilegales que van en aumento y la existencia de narcopisos. Asimismo, el propio Plan por el Derecho a la Vivienda evidencia que existen otros problemas asociados, como exclusión residencial severa de las personas sin hogar, personas residiendo en asentamientos, personas residentes en viviendas sin título habilitante, personas que viven en habitaciones realquiladas o que tienen que realquilar habitaciones de sus viviendas, y personas que residen en infraviviendas y viviendas sobreocupadas.

explícito por dotar de niveles similares de bienes públicos y servicios sociales a los distintos barrios y zonas de la ciudad” (Arriagada, 2010, p. 209).

La dimensión simbólica también se evidencia de manera explícita. Uno de los elementos cohesionadores de la sociedad de Barcelona es la identidad de sus habitantes como parte de una comunidad autónoma, a la que advierten como una nacionalidad histórica. Para su comisionado de cultura, Joan Subirats, es un tema que hay que seguir potenciando, y en 2018 manifestó que “reforzar y visibilizar la dimensión cultural del área metropolitana es fundamental y en las próximas elecciones municipales tiene que ser un tema principal de la agenda política... hay que combinar cuatro elementos: escala, espacio, identidad (el sentido de implicación de la gente) y nivel de poder”.

Por último, la dimensión relacional se encuentra en ambas ciudades. En Vancouver, se observa en dos espacios: en los lugares de trabajo, donde la interacción entre distintas profesiones y personas provee una buena fuente de intercambio relacional; y en el trabajo voluntario, pues una gran cantidad de personas trabajan en este ámbito. Es importante considerar que Canadá es el país con el sector de voluntariado más fuerte del mundo —es muy potente el trabajo del tercer sector en la ciudad—, lo que a nivel local se evidencia en que las personas interactúan entre ellas sin distinción excluyente, con alta participación política.

La segunda variable, de escalaridad de actuación, debió ser analizada conside-

rando como punto de partida el tipo de Estado de los países, pues esto repercute en la organización de las ciudades. En el caso de Barcelona, España es un estado unitario que cede la potestad de dirigir la política y administración a Cataluña, la que se conforma como gobierno y es una de las instituciones estatutarias que conforman la Generalidad de Cataluña. Adicionalmente, asume la función ejecutiva y la potestad reglamentaria por delegación del Estado, haciéndolo descentralizado. En el caso de Canadá, se rige por una monarquía constitucional, un estado federal y una democracia parlamentaria, con un Estado de bienestar anglosajón muy fuerte, reconocido como plurinacional y multicultural. También es un estado descentralizado, donde el nivel provincial adquiere un rol central (en Canadá existen las Constituciones provinciales y su autoridad—gobernador— tiene mucho poder).

En ambas, el enfoque de sus instrumentos de política pública en la ciudad es multiescalar y gracias a ello se diseñan acciones que tienen impacto sobre la vivienda, el barrio, los distritos, y sus lineamientos alcanzan a la ciudad y el área metropolitana. Las acciones que las autoridades realizan a nivel metropolitano, como planes directores en el caso de Barcelona, tienen un correlato a nivel municipal. En esa ciudad existe el Instituto Municipal de Urbanismo y un instrumento que lo orienta (Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025), que impulsa acciones transversales en el territorio y coordina a los agentes privados con el fin de lograr el efectivo desarrollo de las transformaciones urbanísticas. Dicha multiescalaridad tiene un correlato con la multisectoria-

lidad, pues las ciudades cohesionadas y diversas son el resultado de múltiples y diferentes ámbitos y no de una acción sectorial en particular. La coordinación de las actuaciones públicas-privadas y la articulación de los diferentes instrumentos urbanísticos se da en el entendido de que la ciudad es integral y requiere de soluciones con dicho enfoque, que consideren aspectos sociales, culturales, económicos, de infraestructura y rehabilitación, etc.

Con respecto a la variable de gobernanza urbana, la primera dimensión de análisis es actores y marco de funcionamiento. En Barcelona, su Ayuntamiento cuenta con el Instituto Municipal de Urbanismo (ex Bagursa), un ejemplo de la articulación de actores y la creación de un marco de funcionamiento de asociaciones público-privadas. Su misión es gestionar, de manera integral, las políticas de vivienda de la ciudad, mejorar sus servicios y hacerlos más eficientes y eficaces. Se encarga de impulsar la construcción y gestión de la vivienda pública y de promover políticas de vivienda sostenibles, como la rehabilitación de edificios y viviendas, la información y asesoría a la ciudadanía sobre la vivienda, la mediación entre privados para una mejor convivencia y relación, la atención y prevención de las situaciones de expulsión y desahucios en la ciudad, el apoyo al pago de las obligaciones en vivienda de las personas más vulnerables, la propuesta y ejecución de sanciones previstas en el ordenamiento jurídico que son de competencia municipal y el conocimiento de la situación global de la vivienda en la ciudad. Este instituto se creó el 2018 y pertenece a la Gerencia de Derechos Sociales, Justicia

Global, Feminismos y LGTBI. Es el único organismo municipal que de manera integrada gestiona las competencias municipales de vivienda y las del Consorcio de la Vivienda de Barcelona. En la operativa, requiere una multiplicidad de consejos, direcciones y departamentos orientados a una gestión integral en la ciudad.

Asimismo, tiene una planificación estratégica supramunicipal de vivienda y urbanismo, con dos instrumentos clave: el Plan Territorial Sectorial de la Vivienda de Cataluña y el Plan Director Urbanístico Metropolitano. Este último considera a la vivienda como un eje para favorecer la cohesión social, por lo que crea una oferta diversificada de vivienda asequible y le otorga un papel crucial al reciclaje de los tejidos urbanos existentes frente a los nuevos desarrollos. El trabajo en red es un punto clave dentro del plan y se articula a través del Consejo de la Vivienda Social de Barcelona, órgano de participación en materia de vivienda de la ciudad, y mediante sus distintos grupos de trabajo ha organizado la labor con los agentes sociales en articulación con los diferentes departamentos y servicios municipales.

Para el caso de Vancouver, la ciudad es parte de Metro Vancouver, una autoridad conjunta intermunicipal o autoridad intermunicipal a nivel metropolitano, lo que quiere decir que en este caso se crea una nueva institucionalidad a cargo de coordinar los municipios metropolitanos o regionales, regida por una autoridad supramunicipal no electa. Tiene un área metropolitana completa, recursos financieros propios y responsabilidades significativas con

personal exclusivo. Dentro de sus departamentos y direcciones está la Corporación de Vivienda Metro Vancouver (Housing Corporation Metro Vancouver), a cargo de generar las políticas para los distintos niveles con el fin de proporcionar una gama de viviendas asequibles para satisfacer diversas necesidades en toda la región.

El nivel de desarrollo urbano que tiene la ciudad está fuertemente intencionado por actores que lo permiten. Los gobiernos regionales y metropolitanos son significativos en prevenir la fragmentación institucional y la desigualdad sociourbana. Sus autoridades han jugado un rol clave incorporando a todos los actores pertinentes de la ciudad, incluidos los ciudadanos. Dentro del modelo, también “han jugado un papel positivo las empresas y en general el sector inmobiliario, que están muy calificados en el desarrollo de propiedades a través de proyectos que incorporan aspectos de urbanismo” (Arriagada, 2010, p. 221).

En la segunda dimensión de gobernanza, orientación de las decisiones, aparece la planificación estratégica en ambas ciudades. Cuentan con instrumentos que se coordinan y trabajan políticas focalizadas y universales. Vancouver tiene un fuerte Estado de bienestar que funciona en distintos niveles (federal, provincial y local) y que incide sobre salud, educación, apoyo a los ingresos y servicios de bienestar propiamente tal (Arriagada, 2007). La ciudad cuenta con el Plan de Desarrollo Social, un ejemplo de marco de inclusión social municipal coordinado. Es una estrategia municipal que hace dialogar los objetivos so-

ciales con la política que los guía, lo que da como resultado un enfoque integrado y coordinado en asuntos de corto, mediano y largo plazo, cuyos temas son diversos, como seguridad económica, vivienda, inmigración y diversidad, entre otros.

Vancouver ha sido muy fuerte en la planificación de barrios, vivienda social a pequeña escala y servicios a nivel barrial, como bibliotecas públicas, cuidado infantil, entre otros. Además, ya “desde los años ochenta, se aplica a todo proyecto un cobro de un 20% de tierra para vivienda social” (Arriagada, 2010, p. 220), lo que habla de una sociedad donde el bien común está por sobre los intereses particulares.

Por su parte, Barcelona trabaja fuertemente en acciones de focalización territorial, pues en su plan considera como un cuarto ámbito de acción mantener, rehabilitar y mejorar la situación actual a través de la reformulación de su política de rehabilitación de la ciudad, “para dirigirla a los colectivos y entornos más vulnerables de forma proactiva” (Plan por el Derecho a la Vivienda, 2015, p. 60), lo que incluye el acompañamiento a las comunidades —Plan de Barrios— y la creación del Departamento de Regeneración Urbana.

Por último, en la dimensión de asignación de recursos, ambas ciudades cuentan con recursos para lograr el óptimo social y muchos de ellos se dirigen a aspectos sociales como el fomento de la participación de la sociedad civil y sus habitantes en los temas de interés de la ciudad.

A modo de resumen, y observando cómo casi la totalidad de las variables analizadas están presentes en ambas ciudades, se obtiene la siguiente tabla.

Tabla 4. Resumen de referentes internacionales

VARIABLE	DIMENSIONES	REFERENTES INTERNACIONALES	
		BARCELONA	VANCOUVER
Tipo de Estado	Descentralizado		
Derecho a la vivienda	Garantizado constitucionalmente		
Énfasis conceptual	Próximidad física		
	Funcional		
	Relacional		
	Simbólica		
Esclaridad de actuación	Multiesclaridad		
Gobernanza urbana	Focalización social y/o territorial		
	Diversidad de actores y marco de funcionamiento multisectorial		
	Asignación de recursos		

Débil
 Rescatable

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

En Chile se ha posicionado el concepto de integración social urbana y los instrumentos para lograrla, pero estos han reducido el concepto y su noción ha sido fragmentada y sectorialista, pues ha apuntado a un impacto más micro que no considera la ciudad como un sistema integral ni una gestión articuladora y conciliadora entre los diferentes actores. Se llegó a esta conclusión a través del análisis de los instrumentos chilenos, el que demostró que estos no tienen complementariedad y que el enfoque utilizado reduce la integralidad

del fenómeno. La situación chilena fue comparada con referentes internacionales que tienen modelos de gestión de ciudades con alto índice de calidad de vida y que son parte de la OCDE, para poder levantar lineamientos capaces de aportar para alcanzar mayores grados de integración, diversidad y cohesión social. Gracias a esto se analizaron temáticas que podrían ser perfectamente adecuadas al contexto chileno.

Los principales resultados indican que si bien los instrumentos chilenos no son comparables entre sí, pues cada uno tiene una escala distinta (una pro-

puesta de ley, una política nacional y un programa), su contenido evidencia que no están articulados entre ellos y que el protagonista sigue siendo el Minvu, que no considera a los demás actores urbanos, especialmente a la ciudadanía. Por ello, se percibe poco interés en realizar acciones a mayor escala que dejen de tener como única unidad el conjunto habitacional. En específico, con respecto al énfasis conceptual, se observa que el denominador común es la proximidad física y la dimensión funcional como solución ante la segregación, bajo el supuesto de que la agrupación de distintos niveles socioeconómicos en un mismo conjunto habitacional promovería la integración, lo que ocasiona que se dejen de lado dimensiones que también son importantes.

Con respecto a la escalaridad de actuación, mayoritariamente se tiende a la escala de conjunto habitacional. La unidad de intervención sigue siendo el conjunto habitacional, lo que mantiene una mirada de proyecto aislado. Y en temas de gobernanza, solo la PNDU menciona explícitamente la necesidad de contar con una gestión de ciudad que supere la fragmentación y que se dote de mayor protagonismo a los actores locales, quienes deberían participar en la toma de decisiones. El mayor problema de este instrumento es su carácter indicativo, por lo tanto, queda a voluntad de los desarrolladores tomar las recomendaciones y propuestas que este contiene.

El análisis de los referentes internacionales deja como principal aprendizaje la importancia de la institucionalidad y la operativa que se debe tener para gestionar las ciudades. En primer lugar, no debería tener que elegirse entre vivienda o ciudad. Hay que trabajar en ambas unidades de manera integral. Las políticas habitacionales chilenas han sido excluyentes, pues han focalizado su actuar y han dejado de lado a la ciudad o han tratado de incidir en medidas que promuevan ISU, pero en desmedro del acceso a la vivienda para los grupos más vulnerables.

Otro punto que marca la diferencia con el caso chileno es que ambas ciudades aseguran el derecho a la vivienda en sus Constituciones, lo que obliga al Estado a buscar activamente soluciones para quienes ven este derecho vulnerado. A pesar de tener niveles de desarrollo urbano elevado, la asequibilidad y acceso a la vivienda sigue siendo central en las políticas de las ciudades analizadas (Barcelona y Vancouver). No ocurre lo mismo en Chile, donde desde que se ha posicionado el concepto de ISU, pareciera que el acceso a la vivienda para los sectores más vulnerables ha perdido protagonismo, en una lógica que pretende que la entrega de viviendas para ese sector dentro de los proyectos de mixtura social es un avance, a pesar de que diversos estudios (Rasse, 2019; Ruiz Tagle, 2019; Godoy, 2019) han constatado que es insuficiente⁸.

⁸ Los mismos autores mencionan, según diversas evaluaciones, que la construcción de estos proyectos sigue emplazada en la periferia, por lo que no es efectivo el objetivo central que apunta a tener buenas localizaciones.

Barcelona y Vancouver no hablan de ISU de manera explícita, como ocurre en Chile, pero sus políticas apuntan a tener ciudades más diversas y cohesionadas, que consideran la vivienda y el equipamiento urbano como medios para lograrlo. Los componentes analizados relativos al énfasis conceptual que tienen sus acciones en la ciudad consideran sus políticas, pues en ellas se observa que promueven que las personas diferentes se encuentren en los espacios, que exista un real acceso a oportunidades y servicios para todos los ciudadanos a través de sus bienes públicos urbanos, con bastante interacción y relación entre los grupos diversos. El lugar de trabajo es una fuente que permite esta interacción en lo cotidiano. El objeto es la ciudad, lo que alude directamente al tipo de sociedad que desean. No se pone el foco en los individuos, como en Chile.

Las ciudades que fueron tomadas como referentes tienen ciudadanos con mayor incidencia en los asuntos urbanos y aplican modelos de gobernanza urbana con cierto grado de éxito, con un componente diverso de actores, de diferentes sectores y experticia, cuya coordinación tiene un correlato con la institucionalidad que los promueve, facilita e intenciona. Para el caso de Vancouver, su Estado de bienestar y federalismo permite tener políticas fuertes, descentralizadas,

lo que se ve reflejado en la fuerza que adquiere su ciudad a nivel global; por el lado de Barcelona, si bien España es un Estado unitario, este le dejó la potestad de dirigir la política y la administración a la comunidad autónoma de Cataluña, la que funciona, en rigor, como un ente administrativo descentralizado. Este punto marca otra distancia del caso chileno, donde se requiere de reformas a la institucionalidad actual para dotar de mayores competencias y potestades a las ciudades⁹. Se sugiere avanzar en un enfoque de derecho en la política urbano-habitacional y en una gestión multisectorial desde el Estado que supere la fragmentación tan característica de las políticas sociales chilenas. Por lo tanto, se requiere modificar la institucionalidad e incorporar a nuevos actores, sobre todo a la ciudadanía, a través de una planificación urbana integral de largo plazo que vincule planes de gestión y de inversión, y que entregue facultades necesarias para dotar a los municipios o gobiernos regionales de mayor protagonismo¹⁰.

Para alcanzar este tipo de ciudades no basta con acordar una definición de lo que se quiere, sino considerar ciertos mínimos que lo permitan. Una sociedad que no tiene derechos garantizados, mercantilista y subsidiaria no puede ser cohesionada. Esto implica

⁹ En abril de 2021 tendrán lugar las primeras elecciones de gobernadores, y si bien sus atributos distan bastante de lo originalmente propuesto en la reforma de descentralización, son un punto de partida que permitirá avanzar hacia mayores grados de coordinación y pertinencia territorial de las políticas sociourbanas.

¹⁰ En los instrumentos analizados y en la trayectoria de políticas urbanas desde la dictadura, el papel de la comunidad ha sido subvalorado. No considerarla como un agente activo, gestor de su propio hábitat, evita que esta sea un actor clave en la toma de decisiones. Dos de los instrumentos analizados no fueron consultados ni menos trabajados con agrupaciones vinculadas a la temática, lo que hace desconfiar del contenido propuesto.

un Estado más activo, con incidencia directa sobre las diferentes preocupaciones de las personas. Hoy, la sociedad chilena, con su modelo neoliberal, deja a otros la responsabilidad de encontrar soluciones urbanas, con un extremo dominio del sector privado. Por lo mismo, actualmente se presenta una oportunidad histórica para replantear las bases societales e incorporar el derecho a la vivienda en la nueva Constitución, y entregarle la responsabilidad al Estado de garantizarlo, que debería buscar más y mejores alternativas y ser un agente activo en la gestión del suelo. Parte de su función debería ser capturar las plusvalías y reinvertirlas para mejorar las ciudades. La anhelada mirada a escala urbana solo se logrará con un debate constitucional y una reforma de la institucionalidad, ya que mientras se siga con la lógica de política de *voucher*, con preeminencia del mercado en la asignación de suelo, seguirá escaseando una mirada de planificación urbana.

Para lograr ciudades más integradas y cohesionadas, hay que avanzar, al mismo tiempo, en considerar que el enfoque de acciones sea integral y que tenga una gestión que lo intencione, pues si no se trabaja en su operatoria, se acentuará aún más la condición de pobreza de quienes viven en territorios segregados. Esta situación se observa en lo multidimensional del fenómeno, que supera la concepción clásica de la pobreza por carencia de recursos e integra diversos ámbitos, como educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes y cohesión social. Todas estas dimensiones, en su conjunto y por separado, afectan y agudizan aún más la situación de quienes viven

en sectores segregados, que ven afectada directamente su calidad de vida. Por lo mismo, se hace urgente que el Estado chileno supere la fragmentación de las políticas públicas, pues es evidente que esto ha sido una de las causas de ciudades tan segregadas. La experiencia de quienes viven en estos territorios dista bastante de las de quienes viven en sectores no segregados.

“... asistir a escuelas segmentadas, de atenderse en centros de salud de menor calidad y oportunidad, de trabajar de manera precaria e informal... existe una diferencia marcada entre vivir en barrios con o sin delincuencia, entre obtener o no obtener el puntaje PSU para ingresar a universidades tradicionales, entre sanar o seguir enfermos, entre estar o no protegido ante un accidente laboral, o entre contar con un buen empleo o ser despedido o maltratado en el trabajo”

(Moreno, 2016, p. 12).

Por lo anterior, y para que la calidad de vida de las personas no siga dependiendo del lugar en el que viven, hay que avanzar para que todas las actuaciones públicas tengan un enfoque de derechos humanos, pues así se resguardará que todo integrante de una sociedad sea reconocido como sujeto de derechos y que si se ve incumplido alguno vinculado a sus necesidades esenciales, pueda reclamarlo. La base de este enfoque apunta, en palabras de Abramovich (2006), a que los sujetos dejen de ser vistos como personas con necesidades, a las que el Estado debe asistir, para ser reconocidos como titulares de derecho que obligan al Estado a entregar ciertas prestaciones.

Esto último es de suma importancia, pues quienes han sido más vulnerados en sus derechos son justamente quienes viven en los sectores más segregados, quienes no cuentan con mínimos sociales que les permitan mejorar su calidad de vida. “Los derechos no persiguen a priori que las personas ‘tengan cosas’, sino que buscan que las personas puedan ‘hacer ciertas cosas’: educarse, vivir vidas largas y saludables, habitar de manera segura, trabajar, participar, etc.” (Moreno, 2016, p. 13), y hoy son muchos los territorios y lugares que no pueden hacerlo, lo que habla de la profunda desigualdad sociourbana de nuestras ciudades. Por lo mismo, trabajar de manera coordinada y multisectorial evitaría la sobreintervención de programas urbanos y sociales en las comunidades más vulnerables y permitiría buscar soluciones integrales a través de una planificación en la que incidan los diversos actores, más aún las comunidades, que han sido históricamente excluidas de la toma de decisiones, y se avanzaría de manera sustantiva en lograr ciudades más justas, diversas y cohesionadas.

BIBLIOGRAFÍA

- **Abramovich, V. (2006)** Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista Cepal*, 88.
- **Arriagada, C. (2007)**. Ciudades canadienses, calidad de vida y segregación social: política y lecciones de investigación. En Informe del Programa de Investigación de Becas a la Embajada de Canadá.
- **_____ (2010)**. Segregación residencial según dos modelos de urbanización y bienestar: estudio comparado de las áreas metropolitanas de Gran Santiago, Toronto y Vancouver, *Revista Notas de Población*, 91. Celade-Cepal.
- **Arriagada, C. y Simioni, D. (2000)**. *Acceso al suelo, impuestos locales y financiamiento del desarrollo urbano: el caso de Santiago de Chile*, Lincoln Institute of Land Policy, Working Papers, Cambridge, Estados Unidos.
- **Ayuntamiento de Barcelona (2016)**. Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025. Resumen ejecutivo elaborado por la Concejalía de Vivienda y los organismos dependientes.
- **_____ (2018)**. Plan por el derecho a la vivienda de Barcelona 2016-2025. Balance 2018.
- **Cámara de Diputadas y Diputados (2018)**. Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana.
- **Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2014)**. Política Nacional de Desarrollo Urbano.
- **Ducci, M. E. (1997)**. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa, *Revista EURE, Estudios Urbano Regionales*, 23(69).
- **Fuster-Farfán, X. (2019)**. Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido, *Revista EURE, Estudios Urbano Regionales*, 45(135), 5-26.
- **Godoy, A. (2019)**. Integración social: ¿oportunidad de que familias de escasos recursos vivan en sectores de mayores ingresos y equipamientos? Una mirada a las posibilidades que entregan el mercado, el Estado y la vía de la informalidad, *Revista EURE, Estudios Urbano Regionales*, 45(136).
- **Kaztman, R. (2001)**. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, *Revista Cepal*, 75 (LC/G.2150-P).
- **Minvu (2016)**. Decreto 19 reglamenta programa de integración social y territorial, y modifica DS N°1, (V. Y. U.), de 2011, Reglamento de Sistema Integrado de Subsidio Habitacional.
- **_____ (2016)**. Subsidio de Integración Social y Territorial, D. S. N°19.
- **_____ (2019)**. Decreto 56, modifica decreto supremo N°47, de vivienda y urbanismo, de 1992, ordenanza general de urbanismo y construcciones, con el objeto de establecer la categoría de proyectos de viviendas integradas y regular el otorgamiento de beneficios de normas urbanísticas a dichos proyectos, conforme a lo dispuesto en el DFL N°2, de 1959, del Ministerio de Hacienda.
- **Moreno, L. (2016)**. La dimensión multi-dimensional de la pobreza en Chile como paso fundamental para la incorporación del enfoque de derechos en las políticas sociales, *Revista Intervención, Trabajo Social*. Universidad Alberto Hurtado.

- **Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014)**. Hacia una nueva política urbana para Chile. Ciudades sustentables y calidad de vida.

- **Rasse, A. (2016)**. Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades chilenas. Serie de documentos de trabajo PNUD-Desigualdad, 2016/04. Agosto de 2016.

- **Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2004)**. El problema de vivienda de los "con techo", *Revista EURE, Estudios Urbano Regionales*, 30(91), 53-65.

- **Ruiz Tagle, J. (2013)**. A Theory of Socio-Spatial Integration: Problems, Policies and Concepts from a US Perspective, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(2), 388-408.

- **Ruiz Tagle, J. y Romano, S. (2019)**. Mezcla social e integración urbana: aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno, *Revista INVI*, 34(95), 45-69.

- **Siclari Bravo, P. (2009)**. Instrumentos de integración social en la nueva Política Habitacional y Urbana de Chile, Centro-H, 3 de abril de 2009, 63-75. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.

- **Tello, C. (2013)**. Institucionalidad para la integración Social Urbana. Documento de referencia, Espacio Público.

- **Tomàs, M. (2018)**. Modelos de Gobernanza Urbana, Universitat Oberta de Catalunya. Ajuntament de Barcelona.

- **Vancouver, CA. (2020)**. Planificando una ciudad habitable y sostenible. Recuperado de <https://vancouver.ca/home-proper-ty-development/urban-planning.aspx>



LA PRODUCCIÓN DE “ZONAS OPACAS” EN EL MARCO DE LA ACCIÓN PREVENTIVA DEL ESTADO: UNA ETNOGRAFÍA SOBRE EL SILENCIO EN EL PROGRAMA ABRIENDO CAMINOS EN LA ZONA SUR DE SANTIAGO

Florencia Vila Jiménez y Valeria Acuña González¹,
Pontificia Universidad Católica de Chile

» Reja azul cerrada. De fondo, una casa con una pajarera de bidón vacío. Bajos de Mena, Puente Alto. Fotografía de Valeria Acuña.

RESUMEN

La presente investigación analiza los silencios como formas de acción, deliberación y adaptación de los participantes del programa Abriendo Caminos del subsistema Seguridades y Oportunidades del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Este programa forma parte de una estrategia gubernamental público-privada para la prevención del delito en niños, niñas y jóvenes con una historia familiar marcada por la privación de libertad y la reincidencia. Con el objetivo de aliviar las consecuencias de la pobreza, esta iniciativa se enfoca de forma intencionada en territorios y comunas con bajos niveles educacionales y altos índices de pobreza, desempleo y violencia. A partir del trabajo etnográfico conducido en hogares de reclusos pertenecientes a las poblaciones Bajos de Mena y Carol Urzúa, este artículo propone explorar el concepto analítico de "zonas opacas", entendidas en este estudio como momentos de interacción entre implementadores y familias de reclusos en los que cada uno instaura de forma estratégica un velo sobre ciertas acciones fuera de la norma, con el propósito de resguardar la estabilidad de la interacción y la relación durante la ejecución del programa. Se propone que para contribuir a la superación de la pobreza de personas y familias con historial delictual es necesario abordar el encarcelamiento como un fenómeno social extendido no solo en redes de parentesco y género, sino también barriales.

Palabras clave: silencios, intimidad, programa Abriendo Caminos, cuidadoras, implementadoras.

¹ Antropólogas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Artículo basado en la tesis *Zonas opacas. Una etnografía sobre la intimidad del Estado*, realizada para optar al título profesional de antropólogas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Contó con el apoyo del proyecto Fondecyt de iniciación N°11170956, "Subjects of Prevention: An Ethnography of State Action Among Families Affected by Parental Imprisonment". Profesor guía: Ángel Aedo. Santiago, 2019.

INTRODUCCIÓN

Varios estudios realizados en distintos contextos y periodos han demostrado que el encarcelamiento tiene la capacidad de dañar la vida familiar, el desarrollo de los hijos (Geller et al., 2012; Wakefield y Wildeman, 2014) y agudizar las desigualdades sociales y económicas existentes en contextos como el de Chile (Azócar et al., 2006; Ramm, 2005), país con los ingresos más desiguales entre los miembros de la OCDE (Hoeller, Joumard y Koske, 2014). Los resultados de estos estudios vinculan el encarcelamiento parental con una cascada de proyecciones negativas dentro del círculo familiar, que van desde problemas conductuales y mentales en la infancia, uso de drogas, alcoholismo y delincuencia durante la adolescencia (Ramm, 2005), hasta bajos resultados académicos, bajo apego a instituciones prosociales en edad adulta (Wakefield y Wildeman, 2014) y exclusión social en múltiples dimensiones de la vida (Foster y Hagan, 2007; Hagan y Foster, 2012).

Por otra parte, acorde a datos estadísticos de Gendarmería de Chile del año 2021, el 89,5% de la población penal corresponde a hombres, lo que convierte a las mujeres, en sus diversos rangos etarios y roles, en las principales responsables del cuidado de sus familiares presos como también de los NNA² dentro de la familia. Según la última Encuesta Nacional del Uso del Tiempo

aplicada en 2015 por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), las mujeres destinan un promedio aproximado de seis horas diarias al hogar y la familia, mientras que los hombres dedican tres horas promedio a dichas labores (INE, 2019). Esto demuestra que la administración del hogar y la familia en Chile se entiende como una empresa de exclusiva responsabilidad de la mujer. Asimismo, el sostenido incremento de hogares monoparentales y de jefaturas de hogar asumidas por mujeres en los últimos doce años permite apreciar que en estos se registra una mayor tasa de pobreza por ingresos que en aquellos con jefatura masculina (Observatorio Social, 2020). Esto, porque entre las mujeres predominan modalidades de trabajo en jornada media o parcial y emprendimientos propios, dada la flexibilidad horaria que requieren para cumplir con labores domésticas y familiares (Ministerio de Economía, 2016), lo que las deja en una posición de bajo o nulo acceso a garantías laborales y previsión social.

A partir de esta panorámica social, el subsistema Seguridades y Oportunidades del Ministerio de Desarrollo Social y Familia crea el programa Abriendo Caminos³, estrategia público-privada para la prevención del delito en niños, niñas y jóvenes con una historia familiar marcada por la privación de libertad y la reincidencia. Según el Banco Integrado

² Niños, niñas y adolescentes.

³ En el marco del subsistema Seguridades y Oportunidades del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Abriendo Caminos es un programa de acompañamiento para niños, niñas y adolescentes cuyo adulto

de Programas Sociales, este programa busca "aliviar las consecuencias de la pobreza" (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017) a corto y largo plazo por medio de transferencias monetarias periódicas, capacitaciones técnico-profesionales orientadas al desarrollo de emprendimientos y economías autónomas, extensión y prioridad en la red estatal de servicios sociales y módulos de intervención domiciliaria para fortalecer habilidades sociales y parentales. Las vulnerabilidades que enfrentan mayormente las familias del programa son la privación de libertad del sostenedor, el desarrollo de estrategias ilícitas o de alto riesgo para generar ingresos y lograr con ellas el sustento económico, y la presencia de problemas psicosociales que influyen en el desarrollo integral del menor que se encuentra bajo cuidado (Hormazábal, 2012). El programa contempla un/a "tutor/a" y un/a "consejero/a" para intervenir respectivamente a las y los niños y a los adultos responsables de su cuidado ("cuidadores", en la nomenclatura gubernamental), con el objetivo de redirigir el proyecto familiar completo mediante una cadena de intervención con una marcada perspectiva de género. Esto, porque los equipos de profesionales interventores se componen en gran medida de mujeres, y en particular por consejeras a cargo de la intervención de las mujeres cuidadoras. Si se considera que las nociones tradicionales de familia y género se encuentran fuertemente arraigadas en

la sociedad chilena moderna en tanto ejes articuladores de la atención social y principio en la implementación de programas (Pladeco, 2010), y que, a su vez, la población penal se caracteriza por ser mayoritariamente masculina, no es sorprendente que este programa reclute e intervenga exclusivamente a mujeres cuidadoras. Por una parte, Abriendo Caminos moviliza valores que apuntan a la mujer como la encargada del papel principal en la educación y traspaso de la doctrina de prevención del Estado a sus hijos; pero, por otra, impulsa conceptos contemporáneos como el empoderamiento de las mujeres y el emprendimiento. De este modo, esta iniciativa gubernamental condensa los ejes centrales de la política pública vigente: el progreso económico y la seguridad ciudadana, ambas caras del modelo de desarrollo neoliberal actual y de las políticas público-privadas.

El desmantelamiento del Estado de bienestar y el rápido proceso de privatización de los servicios fomentaron el repliegue de la acción subsidiaria del Estado en la economía para encauzarla en una materia exclusiva de seguridad pública y ciudadana (Wacquant, 1999). La seguridad ciudadana, entendida como aquella encargada de prevenir riesgos que amenacen la vida, la integridad física o los bienes de las personas, como la pobreza, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la violencia, la criminalidad y la drogadicción (Silva

significativo se encuentre privado de libertad, y suma como beneficiarios también a sus cuidadores. Se enmarca en la Ley N°20.379, del 10 de septiembre de 2009, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza al mismo tiempo el subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. El programa Abriendo Caminos está, junto a otros tres programas (programa Familia, programa Calle y programa Vínculos), dentro del subsistema Seguridades y Oportunidades.

Lira, 2000; Carrión, 2004), se garantiza, desde esta concepción, cuando hay una participación en el mercado. Así, Abriendo Caminos busca por un lado articular en red diversos programas sociales que promueven el desarrollo de emprendimientos y economías autónomas para contribuir a la superación de la economía ilegal, tradicionalmente asociada a contextos de pobreza, criminalidad y violencia en los que se ven envueltas las mujeres de reclusos, pero a su vez busca inyectar una moralidad estatal como una moderna matriz de poder pastoral (Foucault, 1982) en la cotidianidad e intimidad de las familias, especialmente entre las mujeres, quienes deben cumplir con la responsabilidad de participar en el mercado y enseñarla e inculcarla a los niños que tienen a su cuidado. Esta moralidad no solo habla de un modelo de ciudadano que cumple normas, sino que también representa a un sujeto que, a pesar de encontrarse en un contexto empobrecido y vulnerable, es capaz de convertirse en un ciudadano ejemplar a pesar de que actúa al margen de la ley. Si se fracasa en esta hazaña se responsabiliza a la familia, principalmente a la madre, ya que su ausencia se destaca como una debilidad mayor en el desarrollo del menor que la del padre (Pladeco, 2010).

Por otro lado, aunque Chile ha demostrado ser uno de los países latinoamericanos exitosos en la reducción de sus tasas de pobreza por ingresos, presenta graves problemas en materia de segregación urbana y distribución desigual

de las riquezas (Agostini, Brown y Cón- gora, 2008). A pesar de que la comuna de Puente Alto es catalogada como una de “baja prioridad social” según el Índice de Prioridad Social (Seremi región Metropolitana, 2019), el sector de Bajos de Mena fue denominado “barrio de alta complejidad” por la Intendencia Metropolitana (2017) a partir de una categorización que evalúa hacinamiento en el barrio y al interior de las viviendas; mala calidad de los complejos habitacionales y deterioro crítico del entorno medioambiental; déficit de servicios en el territorio y preponderancia de economías ilegales y organización en pandillas. La dimensión geográfica y la ubicación periférica de la comuna de Puente Alto, gracias a las políticas de liberalización del mercado de suelos (Sabatini et al., 2001), formularon el escenario idóneo para la construcción masiva de viviendas sociales a fines de los noventa como solución habitacional, cuya construcción en bloque o blocks ha sido símbolo de segregación urbana y discriminación social (Fundación Mi Parque).

Además de sus dimensiones espaciales y otras relacionadas con la calidad de los materiales, la alta densidad poblacional y los niveles de pobreza de sus habitantes, así como los altos índices de delincuencia y narcotráfico (Hidalgo et al., 2017; Martínez, 2017), han estigmatizado en gran medida a la población de la comuna. El informe del Observatorio del Narcotráfico de la Fiscalía Nacional ha seleccionado cinco focos⁴ dentro de la región Metropolitana que concentran

⁴ El foco 1 comprende el barrio Estación Central, el foco 2 coincide con la cárcel (Penitenciaría), el foco 3 corresponde a la población La Legua de la comuna de San Joaquín, el foco 4 al sector Los Quillayes y Bajos de Mena en la comuna de Puente Alto, y el foco 5 al sector El Castillo en la comuna de La Pintana.

en mayor medida las denuncias con condena por tráfico y microtráfico ilícito de drogas (2015-2016), un ranking en el que el sector Los Quillayes y Bajos de Mena, ubicados en Puente Alto, ocupan el cuarto lugar. Asimismo, el delito que más aumenta su tasa de casos policiales en la comuna de Puente Alto es el robo con fuerza (+13,9%), en contraste con el -2,1% a nivel nacional (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2016). Se trata del delito más recurrente entre los presos de las familias del programa. Estas estadísticas han fomentado múltiples intervenciones sociales con la misión de apaciguar el aumento de la delincuencia y el narcotráfico dentro del territorio, por lo que funcionan como los principales ejes al momento de evaluar si un programa o proyecto social funciona correctamente.

A partir del trabajo etnográfico desarrollado en hogares de reclusos inscritos en el programa Abriendo Caminos de la comuna de Puente Alto, este artículo describe y analiza cómo los diversos actores en la intervención (específicamente profesionales implementadores y cuidadoras) ajustan el programa preventivo al contexto social intervenido, redefiniendo así los límites de tolerancia de lo ilegal. El artículo explora la intervención gubernamental domiciliaria como una instancia que versa sobre el lenguaje de lo íntimo. Siguiendo a Pardo (1996), la intimidad es la experiencia de inestabilidad y vulnerabilidad en relación con otros, por lo tanto, "la intimidad no está hecha de sonidos sino de silencios, no tenemos intimidad por lo que decimos, sino por lo que callamos, ya que la intimidad es lo que callamos cuando hablamos" (Pardo, 1996, p. 51).

Este trabajo estudia los silencios o lo "no-dicho" como formas de deliberación y adaptación del proyecto moral de prevención del delito que resguardan ciertos valores locales como la lealtad y la confianza entre mujeres cuidadoras y sus familiares reclusos, y entre cuidadoras y consejeras del programa para el desarrollo de este.

A pesar de su relación de cercanía y proximidad, los diferentes emplazamientos de estos actores establecen entre sí dinámicas opacas en el marco de la intervención gubernamental, en pos de la protección de lo íntimo. Siguiendo a Jusionyte y Goldstein (2016), la opacidad emerge en momentos en que los límites de la norma legal se difuminan con la norma social. En este sentido, se propone el concepto analítico de "zonas opacas" para estudiar la forma en que los actores despliegan, desde su posición en la intervención, estrategias que permitan: i) llevar a cabo la implementación del programa por parte de las profesionales, y ii) resguardar la intimidad de los hogares de presos por parte de las cuidadoras. En síntesis, el interés de este artículo es responder las siguientes preguntas: ¿cómo las políticas de intervención domiciliaria se adaptan e involucran continuamente con la cultura local familiar y barrial? ¿De qué forma la capacidad de adaptabilidad de la política pública constituye una herramienta clave para mejorar la eficiencia en materia de prevención? ¿Por qué es urgente incorporar el género en las políticas públicas sobre prevención del delito y pobreza?

Debido a las dimensiones geográficas de la comuna de Puente Alto, la cober-

tura del Abriendo Caminos 2018-2019 fue adjudicada⁵ a la Municipalidad de Puente Alto y a La Fundación⁶, esta última abarca en específico las poblaciones Bajos de Mena y Carol Urzúa. En colaboración con ella, el interés de este estudio radica en conocer y comprender cómo las desigualdades propias de estos territorios constituyen un desafío para la acción preventiva del Estado y cómo implementadores y cuidadoras movilizan y adecúan el programa tomando en consideración el contexto a intervenir. Así, esta investigación se planteó como exploratoria con el propósito de indagar en la interacción situada entre implementadores a cargo de la consejería de cuidadoras (o “consejeras”, en la nomenclatura del programa) y mujeres cuidadoras en el marco de la intervención domiciliaria de Abriendo Caminos.

Se incorporó la observación participante (Tabla 1), a través de interpretación y análisis de reuniones de trabajo y planificación de la intervención con el equipo de implementadores de La Fundación, como también talleres y eventos dirigidos a las familias de la cobertura (aniversario, ceremonia de cierre, etc.); y entrevistas en profundidad (Tabla 1) como técnicas transversales de recolección de datos empíricos a lo largo de la investigación. En lugar de preguntas preestablecidas, se creó una pauta guía sobre focos de interés, la cual orientó las principales áreas de exploración hacia la interacción entre implementadores y cuidadoras en la intervención domiciliaria.

MÉTODO

Para este estudio se realizó trabajo etnográfico durante cuatro meses⁷ en el segundo año de implementación del programa Abriendo Caminos en Puente Alto con colaboración de La Fundación.

⁵ Al ser un programa público-privado, las organizaciones implementadoras (las municipalidades, fundaciones, ONG, etc.) deben postular cada dos años y adjudicarse los territorios a través de un proceso de licitación pública concursable. Esto no les entrega la seguridad de conseguir los mismos territorios en los siguientes periodos.

⁶ Para resguardar la confidencialidad de la organización no gubernamental a cargo de la implementación del Abriendo Caminos 2018-2019 en Puente Alto (específicamente, en los territorios de las poblaciones Bajos de Mena y Carol Urzúa) con quienes trabajamos durante este estudio, no se indicará su nombre y la fundación en cuestión será referida de ahora en adelante como “La Fundación”.

⁷ Se desarrolló trabajo de campo desde septiembre hasta diciembre de 2019. Cabe mencionar que, previo a este proyecto de tesis, se condujo un trabajo etnográfico en la cobertura de Peñalolén y La Florida del Abriendo Caminos en la misma fundación desde abril de 2018 hasta julio de 2019.

Tabla 1. Resumen de las técnicas de recolección empleadas

TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN			
Entrevistas en profundidad		Observación participante (visitas a terreno)	
Implementadores	Cuidadoras	Visitas a hogares	Actividades del programa
4	5	3	2

Fuente: elaboración propia.

Al ser un trabajo etnográfico, los nombres que se mencionan a lo largo del estudio (Tabla 2) corresponden a seudónimos tanto de las cuidadoras y sus familiares como de los implementadores, quienes conocieron la metodología empleada mediante un consentimiento informado. Se realizaron entrevistas

a un total de ocho personas, sin embargo, tuvimos acceso a más familias y profesionales implementadores en instancias de terreno y actividades del programa, testimonios que se incluirán de igual manera en el análisis de este estudio.

Tabla 2. Síntesis de la muestra de entrevistas

CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA				
Nº entrevista	Nombre	Rol	Territorio	Niños a cargo
1	Paulina	Cuidadora	Bajos de Mena/ El Volcán	2 (hijos)
2	Susana	Cuidadora	Población Carol Urzúa	1 (hijo)
3	Virginia	Cuidadora	Población Carol Urzúa	1 (nieto)
4	Belén	Cuidadora	Bajos de Mena/ El Volcán	2 (hijos)
5	Paola	Cuidadora	Bajos de Mena/ El Volcán	1 (nieta)
6	Sofía	Consejera/ Trabajadora social de Abriendo Caminos	–	–
7	Karen	Consejera/ Trabajadora social de Abriendo Caminos	–	–
8	Emilia	Implementadora/Dir. del programa Abriendo Caminos	–	–

Fuente: elaboración propia.

Además, al análisis se incorporó la interpretación de quince diagnósticos familiares⁸, documentos oficiales del Abriendo Caminos elaborados por el equipo de implementadores durante el primer periodo del programa, los cuales fueron entregados con previo consentimiento informado de las cuidadoras. Estos documentos tienen como objetivo establecer criterios de observación y lineamientos de intervención personalizada por grupo familiar. Por un lado, contienen datos empíricos relevantes sobre el contexto social, características demográficas (niveles de pobreza, educación, entre otros), delitos asociados e historial de reincidencias; y, por otro, contienen hipótesis formuladas por los implementadores sobre los focos problemáticos particulares a trabajar con cada familia.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Se exponen a continuación los resultados de la investigación desarrollada. En un primer momento, se analiza cómo la pobreza se experimenta asociada al barrio y a procesos de estereotipación social, y de qué forma el fenómeno del

encarcelamiento se genera en familias y territorios más bien focalizados, como una problemática socioestructural que socava con mayor fuerza las condiciones de vida de las familias de privados de libertad y especialmente de las mujeres que las componen. En un segundo momento, y tomando en cuenta este contexto, se introduce y analiza el programa Abriendo Caminos y su papel en materia de protección social y seguridad ciudadana, y cómo esta dinámica conduce a las cuidadoras a producir estrategias riesgosas que permitan la ejecución del programa, incluso ante el peligro de perder las transferencias monetarias, la tuición legal de menores y enfrentar demandas judiciales por maltrato infantojuvenil y, en última instancia, hasta condenas penales. Asimismo, se discute la responsabilidad que le da el Estado a estas mujeres en la reproducción de la delincuencia entre los menores que tienen a cargo, pues no considera la problemática socioterritorial ni las deficiencias del programa en cuanto proyecto ante la delincuencia infantojuvenil. Luego, en las últimas secciones, se argumenta que las condiciones laborales de los profesionales implementadores limitan la ejecución del programa, lo que da pie a la negociación y amplia-

⁸ Los diagnósticos familiares se dividen en las siguientes partes:

I. Descripción de las condiciones familiares

a) Caracterización de los NNA, cuidadores(as) y familia. Análisis de las dimensiones de bienestar; a.2) dinámica familiar; a.3) trabajo, ingresos y seguridad social; a.4) vivienda y entorno; a.5) salud; a.6) educación. b) Estructura familiar y funcionamiento: b.1) organización; b.2) cohesión; b.3) estructuración; b.4) conflictividad. c) Esquema genograma familiar: descripción del genograma. d) Historia familiar y vínculo con las redes: esquema mapa de redes. e) Habilidades y competencias de los cuidadores(as). f) Los NNA, su relación con el adulto(a) significativo(a) y el impacto de la privación de libertad.

II. Promoción de derechos: derechos que serán abordados - Descripción de la situación - Acciones a desarrollar.

III. Hipótesis de acción.

ción tácita de algunos límites morales promovidos por esta política pública de prevención. Todo lo anterior, con la finalidad de caracterizar, comprender y analizar a lo largo de este texto cómo se producen "zonas opacas", por qué se generan y cuáles son las limitaciones que introducen en el marco de la ejecución del programa. En este esfuerzo se utiliza una estrategia de narración etnográfica, la cual combina observaciones en terreno y relatos, con el fin de estudiar de forma entrelazada la experiencia subjetiva con el entorno social y medioambiental en la que se sitúa.

"El lejano oeste" en Puente Alto: proyectos de viviendas sociales en Volcán San José de Bajos de Mena y en la población Carol Urzúa

La dimensión geográfica y ubicación periférica de la comuna de Puente Alto fueron los principales motivos para concentrar en este territorio la mayoría de los proyectos de viviendas sociales durante la década de los noventa. La población Bajos de Mena fue uno de los territorios con mayor concentración de estos proyectos de vivienda, una consecuencia directa de una serie de problemáticas urbanas asociadas a la exuberante densidad habitacional y poblacional, como discriminación social, estigmatización, segregación urbana, pobreza y entornos sociales y medioambientales extremadamente deteriorados (Hidalgo et al., 2017; Pérez, 2012). El estilo de construcción de departamentos en bloque propuesto en dicho periodo se distingue por el uso de una base de ladrillo desgastado y

ampliaciones improvisadas en diversos niveles del block, que incorporan materiales de reciclaje y maderas de baja aislación térmica en construcciones urgentes ante las estrechas dimensiones de cada departamento. El Volcán San José de Bajos de Mena corresponde al complejo de viviendas sociales más mediático y conflictivo desde su construcción (1995-1997) hasta la actualidad, debido a la extrema precariedad con la que se construyeron los conjuntos habitacionales, la baja calidad de los materiales, las estrechas dimensiones y la nula planificación urbana y socioambiental. Luego de las inundaciones ocurridas en el invierno de 1997, este ambicioso proyecto habitacional de tres etapas fue sometido a evaluación y posteriormente sus dos primeras etapas fueron condenadas a la demolición debido a sus insalvables condiciones de habitabilidad. Como resultado, la tercera etapa del complejo se edificó en medio de escombros, estructuras a medio destruir y otras que amenazan continuamente con desprenderse, poniendo en peligro el bienestar de los vecinos y extremando la desigualdad que se experimenta en el barrio.

La demolición de las dos primeras etapas del Volcán San José no solo afectó el paisaje; esta acción de obra pública fue acompañada por el Plan de Movilidad Habitacional (2000), estrategia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que propone el cambio del departamento por otro nuevo otorgado por el Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu) en concesión, a lo que debe sumarse la diferencia monetaria si corresponde; la venta del departamento al Serviu o la solicitud de restauración del departa-

tamento en el caso de los vecinos de la etapa tres. Aunque este plan se propuso desde el Gobierno como una solución a la situación habitacional de los propietarios de departamentos en las etapas del Volcán San José de Bajos de Mena (Fotografía 1), también fue una solución para personas sin acceso a vivienda, como fue el caso de Paulina y varias de sus vecinas, quienes llegaron a vivir a esta población porque muchos departamentos se encontraban en calidad de abandono y, ante la falta de fiscalización, la ocupación ilegal o toma de estas viviendas se tornó una práctica propia de ese territorio.

“Llegué del sur a Santiago a trabajar en casas particulares ‘puertas adentro’ para ahorrarme el arriendo los primeros años, pero los fines de semana me quedaba donde una colega amiga que todavía vive aquí, a la vuelta del negocio. Yo quería arrendar, pero mi amiga me contó que ella se tomó su departamento y yo, la verdad de las cosas, no tenía para pagar arriendo, así que me tomé este departamento y después de muchos años y con hartó esfuerzo, compré este departamento y regularicé mi situación”

(Paulina, cuidadora, entrevista 1).

Fotografía 1. Bajos de Mena



Fotografía: Florencia Vila y Valeria Acuña.

El contexto de pobreza material del barrio y los graves niveles de desposesión en los que Paulina y su amiga vecina se encontraban legitiman, de alguna manera, la práctica de la toma u ocupación ilegal de propiedades fiscales en el lugar. Las policías, en conocimiento de esta práctica, no intervienen, fiscalizan ni regularizan estas ocupaciones, y con ello, hasta cierto punto, restituyen el derecho a una vivienda, aunque en condiciones de extrema indeterminación y riesgo integral (legal, sanitario, que afecta el bienestar, entre otros). Por otro lado, "una propuesta de integración urbana que implica la relocalización de sus residentes fragmenta la estructura social y reitera la problemática de exclusión de los grupos vulnerables" (Vidal, 2017), por lo que no solo se corre un riesgo en la toma, sino que también se agudizan ciertos problemas previos.

La experiencia de vivir en estas condiciones excepcionales, según Paulina, se acerca bastante al escenario cinematográfico del "lejano oeste", donde la estética del abandono se hace fuertemente presente a través de paisajes desérticos, periféricos y arruinados. A pesar de que Bajos de Mena es, a diferencia del "lejano oeste", un territorio urbanizado, el desierto emerge a través del cemento y la falta de áreas verdes comunitarias, en un horizonte en que predominan extensos espacios de polvo y escombros como resultado de la propuesta inmobiliaria

que busca bajar la densidad habitacional en la zona (Pladeco, 2010). Por otra parte, la referencia al "lejano oeste" inevitablemente remite a la cotidianidad de balaceras, tráfico de drogas y rivalidades entre grupos fronterizos.

"Cuando llegué, pensé 'a dónde te fuiste a meter, Paulina'; esto [la población Volcán San José] era un mundo que yo solo había visto por la tele: olor a droga, tambores con fuego y gente amanecida [borracha y/o drogada] en la calle"

(Paulina, cuidadora, entrevista 1).

Por su parte, la población Carol Urzúa⁹, ubicada en la franja central de la comuna de Puente Alto, comparte el paisaje cotidiano de violencia, tráfico de armas y drogas, pero por estar emplazada en el corazón de la comuna, se instala en ella una cotidianidad más tensa atmosféricamente, derivada de rivalidades entre pandillas y la presencia policial sostenida como punto fijo de intervención y vigilancia. La avenida Domingo Tocornal es la calle principal que cruza la población, desde la cual los vecinos observan alertas a los visitantes notablemente externos al lugar. A pesar de que las veredas son corredores sin árboles ni sombra, los vecinos se instalan en diversos puntos de esta avenida con sillas playeras a observar la calle. La mayoría de los blocks y casas de esta población incorporaron en sus fachadas y ventanas rejas, candados y cerraduras, lo que

⁹ El nombre de esta población hace referencia a la memoria del general Carol Urzúa, militar y político en el periodo de la dictadura en Chile que fue asesinado durante un atentado orquestado por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) en 1983. No deja de ser interesante que los vecinos de esta población experimenten de manera cotidiana la sensación de confinamiento y normalicen dinámicas de violencia extrema, balaceras, asaltos, economías ilegales y acción policial en un territorio que conmemora la figura de un militar activo políticamente en materia de seguridad pública en dictadura.

habla de una valoración del encierro y la protección como una estrategia de seguridad ante la continua sensación de riesgo social instalada en el barrio.

Por ser considerado un territorio marcado por sus índices de delincuencia y narcotráfico, los agentes gubernamentales suelen visitarlo con el propósito de implementar políticas públicas de bienestar, desarrollo social y prevención del delito, cuya labor acerca el ojo del Estado a las economías y organizaciones ilegales ampliamente desarrolladas en el barrio, en un esfuerzo por crear acciones locales que contribuyan a la superación de la pobreza. Sin embargo, la mayoría de los programas sociales dentro del subsistema dedicados al desarrollo social y superación de la pobreza implementan metodologías de intervención focalizadas en el individuo o la familia, una aproximación que deja fuera elementos territoriales clave en la experiencia de pobreza, desigualdad y discriminación social. Es por esto que Susana, vecina residente en la población Carol Urzúa, sostiene que:

“Con las balaceras y las peleas de pandilla ahora hay hasta muertos, pues, hija. Me da rabia esta vida indigna que hay en las poblaciones. Tanta violencia, tanta droga. Por eso, se oscurece y yo ya no dejo salir de mi casa a nadie. Aquí, a las diez en punto esta puerta está con seguro. Por abrir la puerta pasada esa hora, la vecina del lado fue asaltada en su propia casa”

(Susana, cuidadora, entrevista 2).

A pesar de que Paulina y Susana pertenecen a diferentes territorios, ambas están vinculadas a familiares presos

cuyos delitos remiten a robo con intimidación, abuso y violencia intrafamiliar. La intervención se concentra de forma intencionada en territorios y comunas específicas, lo que excluye a otras catalogadas “sin prioridad social” por el Índice de Prioridad Social (Seremi región Metropolitana, 2019), como ocurre en el caso de las comunas de Ñuñoa, La Reina, Lo Barnechea, Providencia, Las Condes y Vitacura, para la región Metropolitana. Según Emilia, directora del Abriendo Caminos en La Fundación, las nóminas de reclusos elaboradas por Gendarmería de Chile muestran una clara tendencia de concentración de presos residentes en barrios y comunas de alta prioridad y complejidad social, por lo que el proyecto de prevención subyacente al programa Abriendo Caminos establece una asociación tácita entre territorio, pobreza y riesgo de delito (Da Cuhna, 2008).

Programa Abriendo Caminos: proyecto gubernamental de derivación preventcionista

La participación en el Abriendo Caminos es de carácter voluntario, lo que implica que cada organización implementadora debe realizar un proceso de captación de alrededor de ochenta a noventa niños, niñas y/o adolescentes como meta mínima para iniciar la ejecución del programa en el territorio adjudicado. En este proceso, Gendarmería de Chile es fundamental, puesto que la nómina de ingresos a los penales constituye el instrumento clave para recolectar las suscripciones mínimas a través del trabajo “puerta a puerta” y la

captación de visitantes fuera de la cárcel para asegurar la adjudicación en ese territorio. Este proceso inicial condiciona la firma del convenio con el ministerio y, con ello, la ejecución del programa y la empleabilidad de quienes lo implementan. Así, implementadores y cuidadoras inscritas se mueven en un contexto de precariedad compartida (Ramsay, 2019), una base donde ambos campos de actores sociales buscan "hacer lo mejor" acorde a los estándares de los lineamientos impulsados por el programa, dentro de las limitaciones determinadas por este contexto. Por un lado, las implementadoras ven la oportunidad de asegurar otro año de trabajo, mientras que las cuidadoras ven la oportunidad de asegurar ingresos económicos y beneficios sociales. Estas limitaciones circunstanciales y la relación de poder entre ambos contextos sociales suscitan las "zonas opacas", entendidas en este estudio como momentos de interacción entre implementadores y cuidadoras en los que cada uno instaura un velo sobre ciertas acciones fuera de la norma del programa, con el propósito de resguardar la mutua estabilidad precaria que otorga el mismo.

Aunque el Abriendo Caminos sea popularmente reconocido entre sus participantes como el intermediario en juicios sobre tutoría legal del menor dentro de la comunidad de familias de reclusos, también es un programa que contribuye en materia de bienestar, pues despliega acciones que se interpretan como "ayu-

das" en la economía familiar, contribuye en la regularización y mejora de las condiciones de vivienda y habitabilidad, en la gestión de trámites gubernamentales y en la entrega de cupos reservados en fondos de emprendimiento y capacitaciones. Es evidente que, en el marco del Abriendo Caminos, el Estado identifica a las cuidadoras como sujetos de beneficios sociales por su contexto de pobreza, discriminación y desigualdad social. Sin embargo, ante cualquier práctica que se sitúe fuera del estándar moral promovido por el programa, como el encubrimiento o la participación en economías ilegales, las cuidadoras se transforman, a los ojos del Estado, en sujetos delictuales, lo que transforma a los implementadores del Abriendo Caminos en "otros [sujetos] responsables de la seguridad en espacios marginales de inseguridad" (Jusionyte y Goldstein, 2016, p. 5), es decir, operan como una policía-otra del Estado dentro de espacios sociales marcados por la policía estatal y la inseguridad.

El programa contempla un/a "tutor/a" y un/a "consejero/a" para intervenir a los niños y a los adultos responsables de su cuidado ("cuidadores", en la nomenclatura gubernamental), respectivamente. Aunque el equipo de profesionales de La Fundación analizado es mixto, las consejeras son solo mujeres, así como también lo son todas las cuidadoras en la cobertura¹⁰. Este factor de género aparentemente azaroso es clave para establecer una relación de confianza

¹⁰ Esta observación se repite en el Abriendo Caminos que cubre Peñalolén-La Florida desde la misma fundación y en el Abriendo Caminos en Recoleta-Independencia-Conchalí, administrado por la Fundación Createe.

capaz de desbordar la institucionalidad que la enmarca y crear la posibilidad de acceder a dimensiones sensibles donde los límites de lo legal no existen cuando la convivencia, el parentesco y la lealtad entran en juego. La metodología de acompañamiento psicosocial y sociolaboral es definida como un conjunto de acciones orientadas al fortalecimiento de habilidades, destrezas y competencias sociales y emocionales a nivel individual y familiar (Fundación SES, 2019). Esta vaga orientación metodológica promueve la igualdad como principio de intervención, con el objetivo de ampliar los límites institucionales de la política pública e indagar en la configuración íntima del hogar y el medio social que lo rodea.

“Por respeto a sus casas, prefiero ir yo con ustedes a las entrevistas que hagan con las cuidadoras, solo para dejar en claro que es su casa y que les estamos pidiendo permiso a ellas para entrar. Solo en la casa del pobre interviene el Estado, y no porque estén acostumbradas a abrir la puerta hay que darlo por sentado. Yo fui la primera en estar de acuerdo con la investigación, pero no quiero que se transforme en una exhibición, que porque son vulnerables tienen todos acceso a su intimidad”

(Karen, consejera, entrevista 7).

El desmantelamiento del Estado de bienestar en poblaciones como Bajos de Mena y Carol Urzúa ha socavado el respeto por las autoridades, policías e instituciones gubernamentales y, por el contrario, ha impulsado con fuerza formas locales de organización y normas sociales que involucran valores como la lealtad y la solidaridad dentro de las re-

des barriales y de parentesco, en las que pueden identificarse acciones asociadas a economías ilegales. Las consejeras del Abriendo Caminos buscan transformar y reorientar este compromiso afectivo que establecen las cuidadoras con sus familiares presos y con el entorno social, con el objeto de prevenir conductas delictuales y/o disruptivas en niños, niñas y adolescentes del programa. No obstante, consejeras y cuidadoras son también mujeres y madres en contextos urbanos similares, lo que genera una empatía que introduce flexibilidad a los límites de tolerancia preestablecidos por el programa y privilegia la complacencia sólida forjada en la relación entre consejeras y cuidadoras.

“En la base de datos que se arma, junto al diagnóstico familiar hay una categoría para informar el consumo problemático de drogas. Somos enfáticas en el aspecto ‘problemático’, porque la mayoría de nuestras familias presentan consumo, ya sea cuidadoras u otros familiares en el hogar, pero no es problemático si son personas productivas, en el sentido de que van al trabajo, cuidan a los niños de la casa, se hacen cargo de sí mismos, etc.”

(Sofía, consejera, entrevista 6).

Los implementadores trabajan en red con diversos programas sociales impulsados por el Estado para regularizar aspectos de bienestar como la vivienda, la salud, la educación y la empleabilidad, a partir de los cuales se establece una medida de tolerancia para diferenciar circunstancias de maltrato y abuso infantil, las cuales son denunciadas inmediatamente. Es por esto que Karen y Sofía caracterizan su acción dentro del

programa como "de derivación", pues son ellas quienes deliberan no solo sobre a quién priorizan en la postulación a otros beneficios sociales del Estado, sino también sobre a quién derivan al Juzgado de Familia Local.

Caminando por la avenida Domingo Tocornal de la población Carol Urzúa, Sofía, consejera en el Abriendo Caminos de Puente Alto, reconoció la fachada de la casa de una familia que ella había egresado del programa de forma temprana porque fue derivada abruptamente al Juzgado de Familia Local.

"Fue difícil descubrir que en esa casa había maltrato infantil porque la cuidadora siempre me recibía en el patio delantero de la casa, como delimitándome el espacio. Yo pensaba que esa actitud era como sobreprotectora de su casa, que para mí está bien, pero el resto de mi equipo pensó que era algo sospechoso. Así que un día tuve que pedirle que me dejara entrar a su casa por protocolo del programa, y cuando entré, vi una casa húmeda, basura por todos lados, desechos de animales.... Estaba tan mal todo que después de ese día me dio una infección urinaria. Nunca más me volvieron a recibir, ni siquiera en el antejardín"

(Sofía, consejera, entrevista 6).

Las positivas reseñas de las cuidadoras hacia el Abriendo Caminos, sobre todo en lo relacionado con el apoyo afectivo brindado por las consejeras y los beneficios sociales adquiridos como consecuencia de su gestión, refieren al proceso de acompañamiento que las consejeras realizan en la vida de las cuidadoras para hacer posible y so-

tener la vida durante el encierro de un familiar cercano. Paulina, cuidadora en el Abriendo Caminos de Puente Alto, reconoce que:

"Para mí fue como una ventanita que se abrió, porque cuando esto pasó [el encarcelamiento del padre de su hija por violencia intrafamiliar], todo se fue a negro"

(Paulina, cuidadora, entrevista 1).

La llegada de las consejeras a la vida de las cuidadoras ocurre en un momento de deriva emocional en el cual necesitan compartir dolencias y sensibilidades, y esta nueva relación les permite compartir familiaridad y complicidad.

Sin embargo, el riesgo de las cuidadoras de ser denunciadas y perder su estabilidad familiar continúa latente en esta relación. Aunque la denuncia solo se realiza en casos graves de inhabilitabilidad, maltrato o abuso infantil, la posibilidad alerta a las cuidadoras, lo que las lleva a confiar en las consejeras con ciertas confidencias, pero también a omitir de plano otras que pudiesen significar la pérdida de sus beneficios sociales e incluso la tuición de los menores. Las cuidadoras inscritas en este programa tienen conocimiento del riesgo que adquieren al participar en él, porque muchas mujeres en la fila de visitas en la cárcel comparten experiencias sobre procesos de pérdida de tuición legal de los niños debido a la intervención del programa. Virginia, cuidadora, reconoce:

“Todas estábamos advertidas porque en la fila para visitar [a sus familiares presos] se comentaba esto como una advertencia antes de que las otras se inscriban en el programa sin saber antes”

(Virginia, cuidadora, entrevista 3).

Las cuidadoras y el silencio como forma de acción y producción de “zonas opacas”

La permanente conciencia de las cuidadoras de este riesgo se instala como una barrera que filtra estratégicamente algunas de sus experiencias durante la intervención domiciliaria con la intención de protegerse a sí mismas, su parentesco y medio social. Históricamente, tanto el silencio como el secreto han sido ampliamente estudiados como expresiones de sumisión asociadas a la mujer. No obstante, en este campo etnográfico, ambos emergen como formas de acción y posicionamiento activo del sujeto y, más aún, como formas de radical recalcitrancia (Simpson, 2014), es decir, como formas de deliberación crítica respecto de ciertos criterios del programa y, por tanto, del Estado, lo que limita la intervención del programa, sus imposiciones y, con ello, la acción gubernamental preventiva en el hogar y en su propia subjetividad. A continuación, se presentan dos extractos etnográficos recopilados en terreno con el propósito de describir y analizar cómo la omisión de las cuidadoras entrega luces acerca de su posicionamiento, acción y deliberación estratégica dentro del marco establecido de la implementación del programa Abriendo Caminos. Se argu-

menta que el silencio, la omisión y el secreto no necesariamente refieren a una actitud pasiva o inocente en una relación de poder gubernamental.

Relato 1. “Anda metido en las mismas cosas de antes”

Belén y Paola son madre e hija, respectivamente, inscritas en el Abriendo Caminos de Puente Alto como cuidadoras, debido a que Eduardo, el hijo mayor de Belén y hermano mayor de Paola, fue condenado a cárcel por robo con intimidación y narcotráfico. Sin embargo, recientemente salió con libertad condicional por buena conducta y porque tenía una residencia que lo recibiera: la casa de Belén. Ella lo acomodó en su antigua pieza, lo que significó un esfuerzo porque Javiera, la hija de Eduardo, estaba usando esa pieza como propia. A falta de habitaciones, Javiera fue obligada a dormir con Belén y su marido, lo que las dejó a ambas sin privacidad ni intimidad. Paola relata que Eduardo había vuelto con la promesa de cambiar, de ser un mejor padre y hombre, pero ella no ve nada de eso: “Anda metido en las mismas cosas de antes, si yo conozco a mi hermano y le gusta la vida fácil”. Inmediatamente surgió la pregunta: “¿A qué te refieres con que sigue en lo mismo de antes?”, pero no hubo respuesta porque Eduardo ese día se encontraba en la casa y se paseaba por los pasillos del departamento con la clara intención de escuchar qué estaban diciendo sobre él. Silencios como ese se repitieron continuamente durante la entrevista y, ante esto, adquirió sentido el gesto permanente de Paola de llevarse la mano a la boca como para ocultar sus palabras, para decir que:

"Lo único que ha estado haciendo Eduardo es coleccionar cadenas de oro y celulares"

(Paola, cuidadora, entrevista 5).

Belén, por su parte, no compartió nada de esto en la entrevista y se limitó a describir la alegría que sentía por la vuelta de su hijo a casa.

Nuevamente en la calle, Sofía contaría que, desde el retorno de Eduardo, su relación con Belén se había tensado porque se instalaron secretos entre ellas. Sofía sospecha sobre muchas cosas a partir de las mismas observaciones que Paola compartió en la primera entrevista y entiende la posesión de objetos de oro como el mayor indicador de participación en redes de narcotráfico, pero, además, sospecha del posible maltrato de Eduardo a Belén, una mujer mayor que valora más que nada que Eduardo viva con ella otra vez:

"Simplemente [Belén] ha omitido y ha manejado muy bien la información para que nosotros no lo denunciemos a él"

(Sofía, consejera, entrevista 6).

En este contexto, el silencio opera como una forma de establecer límites de alcance y profundidad a las consejeras durante la visita domiciliaria, lo que les permite a las cuidadoras mantenerse en el programa y, si no resguardar, al menos prolongar la presencia del hijo en la casa. A pesar de que Paola y Belén tienen reparos sobre la forma de vida

delictual de Eduardo y experimentan frustración y decepción, incluso desesperación cuando ven que no se cumplen los términos acordados para su retorno, al momento de hablar con las consejeras ocupan expresiones no verbales y hablan indirectamente sobre las prácticas ilegales de Eduardo como una manera de cuidar su libertad y de que las consejeras no tengan los detalles para una posible denuncia.

"Una sospecha, pero si ellas [las cuidadoras] no te dicen textual: 'estoy sufriendo de abuso' o 'mi hijo recayó en las drogas, narcotráfico, delincuencia'; no podemos hacer nada más que ser un apoyo emocional ante el dolor, frustración, etc., que todas sufren cuando esto pasa, pero sin contarnos realmente por qué"

(Karen, consejera, entrevista 7).

Belén cerró su entrevista justificando a Eduardo:

"La cárcel los cambia, no hay nada para ellos después [fuera de la cárcel]"

(Belén, cuidadora, entrevista 3).

En esa línea, identifica el contexto social donde viven los exconvictos como una barrera a las posibilidades de reinserción social fuera de "las mismas cosas de antes". El Abriendo Caminos es un programa que no está orientado al trabajo de reinserción¹¹ del exconvicto en su familia, su barrio y la sociedad en su sentido más amplio, por lo que las cuidadoras, como Belén y Paola, se

¹¹ Existen cuatro programas de Gendarmería destinados a la reinserción social: Programa Reinserción Laboral (PRL), Programa Apoyo Postpenitenciario (PAP), Programa Hoy es Mi Tiempo (Phemth), Programa de Intervención Psicosocial Individualizado (IPI).

ajustan a este proceso de acuerdo con la lealtad que mantienen con Eduardo, así como este mantiene las lealtades con sus amistades del barrio que le brindan apoyo.

Relato 2. “Hablemos aquí, así nadie nos escucha”

Susana se inscribió en el programa Abriendo Caminos para recibir un apoyo integral mientras Juan, su hijo mayor, cumplía condena por disparar involuntariamente un arma en un espacio público y asesinar a un menor de edad con una “bala loca”. Las consejeras Sofía y Karen han sido para ella un pilar fundamental durante el proceso de encarcelamiento de su hijo, así como también en la crianza y educación de su hijo menor, Bruno, quien ha comenzado a robar y a drogarse con niños en el Programa de Integración Especial (PIE)¹² al que asiste gracias al Abriendo Caminos. Ni Sofía ni Karen habían visitado a Susana en largo tiempo por la reciente balacera que había tenido lugar en la avenida Domingo Tocornal, principio que Susana comprende, pero que no deja de afectarle, porque sabe que vive en medio de un mundo social turbulento, pobre y violento. Ella ha experimentado la discriminación social diaria por su contexto de barrio, lo que justifica, de cierta manera, cuando reitera que:

“Cuando llegué a vivir para acá no pasaba nada, era un pan de Dios, pero ahora las balas están en cualquier hora del día”

(Susana, cuidadora, entrevista 2).

Hoy pasa los días encerrada y postrada en su casa por decisión propia, ocultándose de la gente. Cuando empieza a hablar de Juan, Susana se muestra firme y siempre en defensa de sí misma:

“Cuando me enteré [de] lo que ocurrió, yo escondí a Juan y estaba dispuesta a esconderlo por siempre con tal que no se lo llevaran preso. Una como madre hace esas cosas y no me arrepiento, hija. Yo soy mamá y la policía entendió por qué lo escondí: es muy difícil entregar a tu hijo a cárcel cuando sabes que puedes intentar hacer algo para impedirlo. Mi pareja es muy prejuicioso, así que no le he contado que Juan está preso y que Bruno está consumiendo [cocaína]. Ensuciaría a mis hijos delante de él. Ahora, con lo que está haciendo Bruno [consumir drogas y robar], me da vergüenza salir a la calle porque todos deben estar hablando, todos deben saber”

(Susana, cuidadora, entrevista 2).

La mancha del delito y el consumo de drogas en la imagen de sus hijos se extiende socialmente hacia su imagen de madre, lógica que no dista mucho de los fundamentos del programa Abriendo Caminos. La intervención en cuidadoras tiene el propósito de reorientar la forma en que estas educan a sus hijos para pre-

¹² El PIE es una estrategia inclusiva del sistema escolar que tiene el propósito de contribuir al mejoramiento continuo de la calidad de la educación que se imparte en el establecimiento educacional. Favorece la presencia en la sala de clases, la participación y el logro de los objetivos de aprendizaje de cada uno de los estudiantes (Mineduc, 2021).

venir su involucramiento con prácticas delictivas y disruptivas. La vergüenza que identifica Susana está íntimamente vinculada a la idea de fracasar en el proyecto de madre que este programa, y la sociedad en general, promueve.

Cuando Juan salió en libertad, Susana manipuló los antecedentes penales de su hijo para que él pudiera reinsertarse en el mercado laboral legal sin barreras ni el prejuicio de ser un exconvicto. “Le falseé los papeles [los antecedentes penales]. Les mantengo la ropa limpia, son mis hijos”, dice. La idea de manipular documentos oficiales es una estrategia que ella emplea para evitar que su hijo continúe activo en las economías ilegales del barrio, y lo protege de la discriminación social que implica haber sido un recluso. Tras esta revelación, se apresura a decir que esto no lo saben Sofía ni Karen, pero ella lo comparte libremente en una instancia de entrevista porque le resulta importante que sepa que ella es una buena madre, aunque sea bajo los parámetros de la ilegalidad. Mantener el silencio con Sofía y Karen, pese a que han sido un gran apoyo emocional en el proceso, ha sido una decisión estratégica de Susana en tanto conoce bien cuál podría ser su desenlace en el programa si les cuenta estos antecedentes.

Las consejeras y el silencio como forma de acción y producción de “zonas opacas”

A nivel de la configuración del equipo profesional del programa Abriendo Caminos, el subcontrato es la modalidad bajo la cual trabaja todo el equipo

implementador del programa dentro de La Fundación. De la mano de la implementación del modelo económico neoliberal durante los años ochenta, se instaura en Chile el Estado subsidiario, proyecto de administración que busca focalizar y disminuir el gasto social, reducir las atribuciones e intervenciones del Estado y fomentar la externalización de servicios sociales a privados, así como la promoción del libre mercado en todo ámbito social. De este modo, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia lleva a cabo sus programas sociales mediante organizaciones mayoritariamente no gubernamentales que se someten previamente a un proceso de licitación pública concursable. El Abriendo Caminos no es la excepción, sin embargo, es el único que se licita cada dos años debido a su tipo de metodología e intervención focalizada. A pesar de esto último, los contratos de personal se renuevan de forma anual, lo cual añade una gran sensación de incertidumbre y estrés laboral a quienes lo implementan.

Acorde a las bases del concurso Abriendo Caminos, el equipo implementador de este programa debe estar compuesto por profesionales y/o técnicos de las ciencias sociales, entre los que se privilegia a educadores, trabajadores sociales y psicólogos, ya que poseen competencias en el análisis cualitativo de datos, una mayor sensibilidad y llegada en el trabajo con personas de riesgo social, y manejo general de nociones sobre el funcionamiento y vinculación de redes u oferta de programas gubernamentales. Estas destrezas, aunque son ampliamente valoradas por las cuidadoras y niños/as inscritos en el programa, y permiten cumplir con los objetivos del

mismo, no son particularmente bien remuneradas, en tanto el patrocinador es un programa que opera con presupuestos limitados.

Bajo estas condiciones laborales funciona y opera el programa. No obstante, existe un alto compromiso y una alta vocación por parte de los profesionales con el trabajo que se realiza. Al respecto, una de las consejeras señala que “hay talento, pero falta apoyo”, porque todos quieren contribuir a la superación de la pobreza de las cuidadoras y familias completas, a la prevención efectiva del delito en niños, niñas y adolescentes, a la mejora de los espacios barriales, pero no existen ciertos mínimos laborales, no solo en términos de presupuesto, sino también en sobrecarga para los implementadores.

“La cobertura tiene 90 niños. Eso quiere decir que cada uno de nosotros tiene alrededor de 30 niños y trabajamos 45 horas semanales. No tenemos el mínimo para poder decir ‘yo con esto puedo generar un buen trabajo’. Y a pesar de que el ministerio sabe muchas de estas cosas, con el sistema de licitación, las condiciones laborales quedan al criterio libre de cada organización que se adjudica el programa”

(Emilia, directora del programa Abriendo Caminos, Puente Alto, entrevista 8).

Al respecto, Karen afirma que todos estos aspectos forman parte de un set de observaciones que los profesionales “callan” porque su contratación es precariamente estable en el sistema de renovación de contrato anual. Por otra parte, cada uno trae consigo un alto

compromiso social y vocacional, pues el que realizan es un trabajo que ofrece la posibilidad de constituirles en agentes de cambio dentro de un sistema abiertamente desigual. Es por esto que, por ejemplo, no crean espacios de sindicalización para generar cambios en las condiciones laborales actuales. Sofía recuerda una vez que ella y Karen tuvieron que correr al servicio de urgencia para apoyar en la internación de una cuidadora que, ante una situación familiar de estrés, se cortó las muñecas.

Así, el equipo implementador delibera a qué otorgarle mayor prioridad con los escasos recursos materiales, humanos y de tiempo, sobre la marcha, plazos y emergencias en terreno como la descrita. El criterio de priorización para todos coincide en la atención de cuidadoras y niños/as, quienes son el motivo de este programa. Esta deliberación de equipo produce una escisión de las tareas, las cuales no se integran entre sí: por una parte, está el trabajo de intervención domiciliaria; por otra, la producción de documentos a rendir para el ministerio. Esta última tarea constituye un instrumento exclusivo para profesionales y agentes estatales, no abierto a las familias de las cuales estos documentos hablan.

Los diagnósticos familiares son documentos elaborados por los profesionales implementadores durante el primer año de ejecución del Abriendo Caminos con el objetivo de diagnosticar el estado social y de riesgo de cada familia, y a partir de los cuales se diseña un programa de intervención personalizada según las necesidades particulares de cada familia inscrita. Esta tarea está

fuertemente marcada por el uso de lenguaje técnico sobre aquellas carencias que "padecen" las familias afectadas por el encarcelamiento de uno de sus miembros. Es evidente que el contenido sensible de estos documentos y el tecnicismo con el cual se abordan se identifica como un punto de inflexión negativo en la relación entre implementadores y cuidadoras. Karen y Sofía reconocen que no son documentos que compartan con las cuidadoras porque el tono impersonal y de diagnóstico de cuidadoras y niños podría mermar irremediablemente la confianza construida durante los primeros meses de relación. El silencio en este contexto opera como estrategia para que, por una parte, puedan sostener una confianza y trabajo lo más estable posible pese a la precariedad de este equilibrio; y, por otra, para generar una distancia necesaria que les permita intervenir como profesionales y no fundirse en una relación de confianza como podría ser una de amistad, cotidiana y horizontal.

CONCLUSIONES

El programa Abriendo Caminos se ha focalizado en explorar y trabajar sobre las implicancias derivadas de la privación de libertad de familiares cercanos en niños, niñas y adolescentes, pero también en las mujeres cuidadoras de estos menores. No obstante, la mayoría de las dimensiones de bienestar que cubre e intenta restituir este programa son consecuencia del contexto de pobreza, violencia y narcotráfico en el que se encuentran viviendo sus usuarios.

En esta línea, la privación de libertad no es más que un agravante de estos elementos estructurales y de la experiencia cotidiana de marcada segregación urbana. Puente Alto concentra un 23,3% de personas en situación de pobreza multidimensional y en la comuna destaca el deterioro del entorno social y medioambiental (Casen, 2017), el que afecta directamente el proyecto habitacional y barrial de las familias. La deficiente infraestructura, carencia de servicios y viviendas de baja calidad o improvisadas construyen el escenario que cuidadoras, sus niños e incluso posteriormente sus familiares reclusos deben desafiar de forma autónoma y responsable para conquistar una vida fuera de las normas sociales locales de delincuencia y narcotráfico.

Es evidente que el programa internaliza el entrelazamiento entre territorio, pobreza y criminalidad, pero no se consideran estas tres dimensiones sociales para generar una intervención eficiente en materia de prevención que sea capaz de abordarlas. El concepto analítico de "zonas opacas" permite explorar el papel activo y deliberativo de las cuidadoras dentro de la intervención, las que adaptan con criterio propio ciertos aspectos de la intervención, a la vez que limitan la entrada a su intimidad familiar a través de formas de acción como el silencio y el secreto. Estas formas de acción son a su vez utilizadas por implementadores como herramientas laborales para acceder a un contexto de intervención domiciliaria y suplir carencias del programa, como también apaciguar la precariedad de sus propias condiciones y sobrecargas laborales. De este modo, por medio de este concepto se buscó

vincular y analizar en su complejidad la carencia de un Estado de bienestar, la existencia de un territorio similar al “lejano oeste” y un enfoque precario e incompleto hacia la prevención del delito.

Por otra parte, la relación entre consejeras y cuidadoras durante la intervención del programa es ampliamente valorada porque entrega ciertas herramientas de autoestima como base fundamental para superar episodios de extrema violencia y/o procesos emocionales dolorosos desencadenados por la privación de libertad o por circunstancias propias de los espacios sociales hostiles en los que viven a diario. Esta relación íntima no debe significar una vinculación inocente o pasiva de parte de las cuidadoras porque, a pesar de ser una relación que se caracteriza por el cariño, la cercanía y la confianza, existe un conocimiento generalizado e internalizado sobre los posibles riesgos del programa, sobre todo cuando se comparte más información de la estrictamente necesaria. La naturaleza gubernamental de la intervención es aquello que permanece latente y que mantiene a las cuidadoras en estado de alerta, y que conduce el juicio estratégico del silencio en consejeras y cuidadoras para proteger la estabilidad del mundo social y del programa. A pesar de que esta es una iniciativa que busca someter a sus participantes a la forma “correcta” de ser ciudadanos y de insertarse en la sociedad de una forma adecuada (a través del mercado, sobre todo), el silencio de ciertas prácticas da cuenta de la agencia y recalitrancia de las personas, que, dentro de estos silencios, tienen plena conciencia de lo que callan y por qué lo callan. Cuando estas mujeres se someten voluntaria-

mente a un programa que las apunta con el dedo de la responsabilidad de la reproducción de la delincuencia, cabe preguntarse: ¿cuáles son los caminos que se abren realmente para ellas y sus familias? Y ¿para quiénes se están abriendo?

Este artículo buscó describir y analizar lo que entra en juego en la intervención domiciliaria del Abriendo Caminos: la intimidad, entendida como una experiencia de inestabilidad y vulnerabilidad en relación con otros. A partir de esta definición, lo íntimo no se conceptualiza en este estudio como una experiencia subjetiva, sino como todo aquello que está interconectado: mujeres y niños, redes de parentesco extensas, familiares reclusos, implementadores y el contexto que envuelve todas estas experiencias.

RECOMENDACIONES

La plasticidad del programa Abriendo Caminos ha demostrado ser bastante funcional para ambos actores sociales, pero no para los objetivos de la política pública de prevención. Dado que esta política no genera una base mínima para lograr dicho objetivo en su base institucional, las prácticas cotidianas de involucramiento con la cultura barrial y el conocimiento de normas sociales locales por parte de los implementadores deben ser potenciados, ya que se generan insumos dirigidos a una intervención focalizada en un territorio específico. No conocer el contexto de intervención deja a la deriva a los profesionales implementadores a la hora de

ejecutar el programa. La estrategia más eficiente para implementar un proyecto de prevención del delito en contextos tan devastados y altamente complejos como las poblaciones Bajos de Mena y Carol Urzúa es trabajar a nivel local con organizaciones vecinales y barriales que conozcan mejor el territorio y las circunstancias de este para diseñar, en paralelo a las intervenciones domiciliarias, planes de acción de mayor alcance. Si las coberturas del Abriendo Caminos se concentran en barrios y poblaciones específicas, tiene sentido desarrollar intervenciones que promuevan las redes de apoyo vecinales no solamente con propósitos prácticos, sino también para desarticular el estigma, la discriminación y la vergüenza en torno al encarcelamiento. Para esto, se recomienda reformular el programa, pero desde un enfoque largoplacista, esto es, que necesariamente contemple más de dos años de intervención y que se consideren las lógicas locales del territorio relevadas por las mismas familias.

Es urgente incorporar la variable de género en esta política pública en particular, ya que la totalidad de las cuidadoras y, por ende, adultas responsables de los menores inscritos en el programa, son mujeres. Este no es un dato desdeñable, porque mediante esta intervención se están reforzando nociones de familia y roles de género conservadores, cuando la prevención del delito debiera ser un proyecto que involucre el mundo social de la cárcel y que intervenga en personas privadas de libertad. Se constata la necesidad de participación de la persona privada de libertad en el programa, pues si lo que se quiere es proteger el vínculo (Monreal et al., 2011), se debe

compartir la responsabilidad dentro del núcleo familiar.

Finalmente, es relevante que los documentos oficiales del programa sean, al menos en una parte, cocreados con las cuidadoras con el objetivo de hacerlas parte del diseño de la intervención y su ejecución. Esto no solo validaría, potenciaría y redirigiría en conjunto ciertos valores locales, como la lealtad y la solidaridad dentro de la familia, sino que las convertiría en actores activos de su intervención, con una concepción real de qué es lo que se está interviniendo. De más está decir que todas estas recomendaciones requieren de mayores recursos materiales, humanos y presupuestarios para sostener en el tiempo el proyecto de prevención que anhela ser este programa. Cabe mencionar que si solo apostamos por lo familiar, lo íntimo y lo domiciliario, seguro no se logrará una prevención integral del delito, ya que la problemática que lo causa es mucho mayor y más compleja, es multicausal y local, por lo que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia no debe ser el único involucrado. Junto con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación debe haber un trabajo interdisciplinario e intersectorial que permita que las falencias de un programa puedan ser apaciguadas con el trabajo de otros, atacando las múltiples facetas que engloban el problema a resolver.

BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, C., Brown, P. y Cóngora, D. (2008). Distribución espacial de la pobreza en Chile, *Estudios de Economía*, 35(1), 79-110.
- Azócar, M., Cerda, A. y Ramm, A. (2006). Imputados y víctimas: vivir la justicia desde orillas opuestas. En Tercer Simposio Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia, 7-30, Santiago, Fundación Paz Ciudadana.
- Carrión, F. (2004). La inseguridad ciudadana en la comunidad andina, *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 18, 109-119.
- Chirban, J. (1996). *Interviewing in depth*, Thousand Oaks, Sage.
- Da Cunha, M. I. P. (2008). Closed circuits: Kinship, neighborhood and incarceration in urban Portugal, *Ethnography*, 9(3), 325-350.
- Encuesta Casen (2017). Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Observatorio social. Recuperado de <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>
- Foster, H. y Hagan, J. (2007). Incarceration and intergenerational social exclusion, *Social Problems*, 54(4), 399-433.
- Foucault, M. (1982). The subject and power, *Critical inquiry*, 8(4), 777-795.
- Fundación Mi Parque (2015). Segregación urbana: la "otra" desigualdad de Chile. Recuperado de <https://www.miparque.cl/es/segregacion-urbana-la-otra-desigualdad-de-chile/>
- Fundación SES (2019). Acompañamiento psicosocial individual, familiar y comunitario. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1417/Acompa%C3%B1amiento%2Opsicosocial%2oindividual,%2ofamiliar%2oy%2o%2ocomunitario.pdf>
- Geller, A., Cooper, C., Garfinkel, I., Schwartz-Soicher, O. y Mincy, R. (2012). Beyond absenteeism: father incarceration and child development, *Demography*, 49(1), 49-76.
- Gendarmería de Chile (2021). Estadísticas generales. Recuperado de <https://gendarmeria.gob.cl/estadisticaspp.html>
- Hagan, J. y Foster, H. (2012). Intergenerational educational effects of mass imprisonment in America, *Sociology of Education*, 85(3), 259-286.
- Hidalgo, R., Urbina, P., Alvarado, V. y Paulsen, A. (2017). Desplazados y ¿olvidados?: contradicciones respecto de la satisfacción residencial en Bajos de Mena, Puente Alto, *Revista INVI*, 32(89), 85-110.
- Hoeller, P., Joumard, I. y Koske, I. (2014). *Income Inequality in OECD Countries*, Londres, World Scientific.
- Hormazábal, S. (2012). *Evaluación del diseño del programa "Abriendo Caminos" del Ministerio de Desarrollo Social de Chile* (disertación doctoral), Universidad Internacional de Andalucía.
- Informe Observatorio del Narcotráfico (2020). Unidad especializada en tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Ministerio Público de Chile.

- **Instituto Nacional de Estadísticas (2019).** Síntesis de resultados regionales enero 2019. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2015. Recuperado de https://www.inec.cl/docs/default-source/uso-del-tiempo-tiempo-libre/publicaciones-y-anuarios/publicaciones/sintesis-resultados-regionales-enut.pdf?sfvrsn=eac63260_5
- **Intendencia Metropolitana (2017).** Planes Integrales en Barrios de Alta Complejidad: Bajos de Mena, La Legua y Parinacota. Recuperado de https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlD=97074&prmlTipo=DOCUMENTO_COMISION
- **Jusionyte, I. & Goldstein, D. (2016).** In/visible-In/secure: Optics of regulation and control, *Focaal*, 75, 3-13.
- **Martínez, A. (2017).** Invisibilización, procesos de guetización y negación del derecho a la ciudad: población Bajos de Mena en la comuna de Puente Alto, *Boletín Electrónico de Geografía*, 5, 55-681.
- **Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017).** Banco Integrado de Programas Sociales. Abriendo Caminos—SS. y OO. Recuperado de <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/60194/2017/3>
- **Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2016).** Informe de resultados: emprendimiento y género. Recuperado de <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/Informe-de-resultados-Emprendimiento-y-g%C3%A9nero.pdf>
- **Monreal, M. (Coordinadora), Fernández, M., Tapia, L. (2011).** Informe final de evaluación programa Abriendo Caminos. Ministerio de Planificación, Secretaría Ejecutiva de Protección Social. Recuperado de http://www.programassociales.cl/pdf/otras_eval/2017/EV60194_1.pdf
- **Muzzopappa, E. & Villalta, C. (2011).** Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales, *Revista Colombiana de Antropología*, 47(1), 13-42.
- **Observatorio Social (2020).** Equidad de Género. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Documento_de_resultados_Equidad_de_genero_25.06.2020.pdf
- **Pardo, J. (1996).** *La intimidad*, Valencia, Pre-textos.
- **Pérez, A. (2012).** *Identidad social de los habitantes de la población Carol Urzúa perteneciente a la comuna de Puente Alto* (tesis para optar al grado de Magíster de Psicología Mención en Psicología Comunitaria), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- **Pladeco (2010).** Plan de Desarrollo Comunal 2011-2020. Comuna de Puente Alto. Recuperado de https://transparencia.mpueentalto.cl/doctos/d41310_PLADECO_2011-2020.pdf
- **Ramm, A. (2005).** *Imputados. Primerizos y reincidentes: un registro testimonial*, Santiago, Universidad Diego Portales.
- **Ramsay, G. (2019).** Time and the other in crisis: how anthropology makes its displaced object, *Anthropological Theory*, 20(4), 385-413.
- **Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001).** Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción, *EURE*, 27(82), 21-42.

- **Seremi región Metropolitana (2019)**. Región Metropolitana de Santiago. Índice de Prioridad Social de Comunas 2019. Seremi de Desarrollo Social y Familia Metropolitana. Recuperado de http://www.desarrollo-socialyfamilia.gob.cl/storage/docs/INDICE_DE_PRIORIDAD_SOCIAL_2019.pdf

- **Silva, I. (2000)**. *Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago*, Santiago, Cepal.

- **Simpson, A. (2014)**. *Mohawk interruptus: political life across the borders of settler states*, Carolina del Norte, Duke University Press.

- **Stefoni, C., Leiva, S. & Bonhomme, M. (2017)**. Migración internacional y precariedad laboral. El caso de la industria de la construcción en Chile, *Rehmu-Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 25(49), 95-112.

- **Subsecretaría de Prevención del Delito (2016)**. Tasa de Casos Policiales por Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) comuna de Puente Alto. Enero-diciembre 2012-2016.

- **Vidal, P. (2017)**. *Rehabilitación en barrios segregados: análisis de la movilidad habitacional en Bajos de Mena* (disertación doctoral), Pontificia Universidad Católica de Chile.

- **Wacquant, L. (1999)**. *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Ediciones Manantial SRL.

- **Wakefield, S. y Wildeman, C. (2014)**. The long arm of the law: The concentration of incarceration in families in the era of mass incarceration, *J. Gender Race & Just.*, 17, 367.



ORIENTACIONES PARA LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL EN ESPACIOS LITORALES HABITADOS POR PUEBLOS ORIGINARIOS DE CHILE

Bernardo Alberto Pardo Pérez¹, Universidad de Cádiz

» Visita fallida del presidente Ricardo Lagos a un encuentro con cinco mil representantes en la comunidad de Trawa-trawa, comuna de Saavedra, en 2004. Fotografía de Bernardo Pardo.

RESUMEN

La presente investigación revisa e identifica las propuestas culturales, históricas y ecosistémicas de las comunidades indígenas lafkenche y williche que pueden ser incorporadas por el Estado en sus decisiones, de forma de generar condiciones de gobernanza en los sectores litorales con población indígena en las regiones del sur de Chile. Esto ha implicado una exhaustiva revisión bibliográfica, como también la búsqueda de información a nivel local mediante actividades realizadas en terreno con comunidades indígenas. Los resultados más significativos de la investigación son los siguientes: i) las sociedades establecidas en el litoral definen estrategias de organización para avanzar en el reconocimiento que el Estado debe otorgarles como ocupantes legítimos del borde costero; ii) existen ciertos hitos de ocupación del litoral que tienen un significado para el Estado de Chile y otro para los pueblos originarios; iii) los territorios se definen en función del uso que las diferentes sociedades hacen de ellos. El Estado de Chile ha utilizado el territorio en la construcción del Estado nación chileno, mientras que las comunidades lo utilizan con una perspectiva de sustentabilidad cultural; iv) existe una apropiación distinta del área litoral de parte del Estado de Chile y de las comunidades indígenas, lo que genera externalidades negativas. Estas estrategias diversas han dado lugar a permanentes conflictos en el territorio; y v) debido a que la gestión integral de áreas litorales (GIAL) en Chile se realiza desde una perspectiva sectorial, no se han logrado incorporar, en su proceso metodológico, las diversas perspectivas culturales de quienes cohabitan el litoral.

Palabras clave: gestión integral de áreas litorales, Identidad Territorial Lafkenche, Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios.

¹ Biólogo marino. Artículo basado en la tesis *Identificación de criterios culturales y ecosistémicos para orientar procesos de planificación integral en espacios litorales con población mapuche-lafkenche-williche, Chile*, realizada para obtener el grado de Doctor en Ciencias del Mar, Medio Ambiente y Espacios Litorales, Departamento de Historia, Geografía y Filosofía de la Universidad de Cádiz. Directores de tesis: Juan Manuel Barragán Muñoz y María Luisa Pérez Cayeiro. Cádiz, 2016.

INTRODUCCIÓN

Chile ha suscrito convenios internacionales que resguardan los derechos de los pueblos originarios. Uno de ellos es el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo). Esto podría hacer suponer que el país ha logrado resolver la relación con sus pueblos originarios. Sin embargo, lo que se evidencia es que la pertenencia a un pueblo indígena en Chile se transforma más en un estigma que en una posibilidad de aportar a la diversidad cultural.

Los indicadores de la encuesta Casen (2017) sitúan a las regiones de la zona sur de Chile (Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos) como aquellas con mayor porcentaje de población que vive en situación de pobreza multidimensional. Esto contrasta con la opinión del Servicio Nacional de Turismo, que reconoce esta zona como llena de oportunidades producto de su gran oferta turística con impacto nacional e internacional, paradoja que requiere ser observada.

Las condiciones de desigualdad e inequidad en un espacio territorial que se ha construido a partir de relaciones interétnicas complejas, vistas como un “problema”, han situado en este territorio lo que se ha denominado “el conflicto mapuche”. Esta caracterización ha redundado en una judicialización o criminalización de las acciones que los pueblos indígenas han desarrollado. Desde 1992 se advierte un incremento de la violencia en las relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas.

En sectores costeros e indígenas, las condiciones de vida se han visto afectadas de manera negativa por la instalación de megaproyectos productivos, poco sustentables ambientalmente y agresivos culturalmente. Estas iniciativas, más allá de generar desarrollo local, han provocado fragmentación territorial y comunitaria, y han alterado las dinámicas internas del territorio (Bengoa, 1999). El análisis actual muestra que los procesos de reconocimiento de los derechos indígenas son insuficientes y permite presumir que las desavenencias tienen una raíz importante en la débil valoración de la realidad multicultural nacional. Sin embargo, es rescatable el esfuerzo por avanzar en la construcción de un marco jurídico que reconozca dicha diversidad que se ha hecho con la elaboración de la ley que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios (Ecmpo), que ha implicado un proceso de trabajo continuo y permanente con participación de las comunidades lafkenche y williche.

Más que reflexionar sobre la elección de este tema, resulta interesante tratar de explicar por qué un tema elige a un investigador. En este caso, en 2004, un grupo importante de dirigentes me propuso aportar en la creación de una nueva figura administrativa para el litoral, con pertinencia territorial e indígena. Esta invitación llegó junto con el inicio del proceso de discusión normativa de la Ley 20.249 (ley que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios) y concluyó en 2008, con la promulga-

ción de dicha norma. La instancia propició mi inquietud por el tema y me entregó los elementos básicos para el enfoque conceptual de la investigación.

Las violaciones de los derechos humanos que sufren las comunidades indígenas están marcadas por la discriminación estructural de la que son víctimas, en la que convergen la pobreza, la exclusión y ciertos elementos institucionales y culturales desfavorables. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2014) indica que los pueblos indígenas están dentro de los colectivos “más desfavorecidos” de la población a nivel internacional. Chile no es la excepción. Este problema tiene su origen en las relaciones históricas, económicas y políticas que se han construido en el país, las que con el paso de los años han profundizado de manera vertiginosa la necesidad de generar un rápido y mayor acceso a la explotación y/o administración de recursos naturales, principalmente biopesqueros. Esto tiene gran impacto para comunidades indígenas como la lafkenche y williche, pues se han vinculado históricamente con los recursos del territorio. La naturaleza unificada del Estado nación chileno impide, de manera estructural, que los instrumentos de intervención consideren realidades nacionales o locales diversas y de carácter multicultural. Esta dificultad es la expresión de complejos procesos sociales e históricos que se iniciaron hace más de 200 años y que fueron estableciendo prácticas discriminatorias que han despojado sistemáticamente a los pueblos indígenas de sus territorios, con graves consecuencias para su bienestar (Cepal, 2014).

Visto lo anterior, y debido a las dificultades que ha enfrentado la relación entre el Estado y las comunidades indígenas en un territorio, por definición, complejo, se propone abordar esta investigación a partir de tres enfoques conceptuales:

1. El historiográfico, denominado nueva historia social.
2. La estrategia de gestión territorial, llamada enfoque por ecosistemas.
3. El decálogo de la gestión integral de áreas litorales.

Desde el punto de vista de la revisión histórica, el enfoque más sugerente es el que propone la nueva historia social (NHS). Esta propuesta ha contrastado con las corrientes más clásicas o tradicionales, una cuestión que podemos relacionar con una aparición más tardía (1973) y la condición de exiliados de dos de sus más importantes precursores, los historiadores Gabriel Salazar y Sergio Grez. Mucha de la historia indígena que hoy se tiene a la vista, por medio de las monografías escritas en los últimos sesenta años, presenta diversos enfoques historiográficos (Faron, 1961, 1969; Bengoa, 1985, 1999; Villalobos, 1982, 1989, 1992, 1995) y ya forma parte de lo que se puede definir como la historia oficial chilena. Un aporte fundamental para dichas monografías lo constituyen los cronistas e historiadores coloniales. Sin embargo, es necesario destacar que muchos de los escritores construyeron imágenes inadecuadas de los mapuche, basadas en apreciaciones peyorativas y estigmatizantes, como el alcoholismo y la violencia, entre otras (Herrera, 2003). Durante muchos años, la historia que se ha mostrado de los pueblos originarios,

en especial la del pueblo mapuche, se ha sustentado en imaginarios negativos de diversa índole. Generación tras generación, se enseñó en nuestras aulas una “verdad absoluta” que homogeneizaba la opinión de la sociedad chilena sobre la población indígena (Sepúlveda et al., 2006). Gracias a que paulatinamente se cuenta con nuevos aportes, fundados en investigaciones historiográficas, antropológicas, arqueológicas, etnohistóricas y etnolingüísticas, entre otras, esta investigación considera algunos enfoques tradicionales, pero también recoge aportes de la nueva historia social y de la historiografía indígena.

Las estrategias de gestión de los territorios tienen una inflexión relevante desde el año 1992, cuando se firmó el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD). A partir de ese momento, el enfoque por ecosistemas surgió rápidamente como principio fundamental en su aplicación. Posteriormente, en 1995, en la segunda reunión del CBD, celebrada en Yakarta, la Conferencia de las Partes adoptó el enfoque por ecosistemas como el principal marco para las actividades del convenio. En la actualidad, cada uno de sus programas de trabajo incorpora dicho enfoque tanto en sus metas como en sus actividades. Lo mismo acontece con el plan estratégico a partir del que se ejecuta el convenio.

Pese a que este enfoque tiene un rol fundamental en el convenio, no ha sido fácil definirlo en términos simples. En la cuarta reunión, en 1998, la Conferencia de las Partes reconoció la necesidad de

una descripción operacional que permitiera una elaboración conceptual del enfoque por ecosistemas y encargó esta tarea al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (Osactt). A juicio de Hamdallah Zedan² (CBDa, 2004), el enfoque por ecosistemas, junto con el precautorio, constituyen los conceptos básicos que deben guiar los esfuerzos para la gestión de los recursos biológicos, los que son reconocidos como tales por el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

Desde la perspectiva de la gestión integral de áreas litorales (GIAL), es necesario considerar que las áreas costeras son complejas y están influenciadas por muchas actividades que actúan sobre los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, socioeconómicos, administrativos, institucionales y culturales. Así, toda acción que no considere dicha integralidad está destinada al fracaso. La Comisión Europea (2000) define la GIAL como “un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover la gestión sostenible de las zonas costeras”. Consiste en equilibrar a largo plazo, dentro de los límites impuestos por la dinámica natural y la capacidad de carga de la zona, los beneficios del desarrollo económico y los usos de los seres humanos de la zona costera con la protección, preservación y restauración de las zonas costeras, la reducción de las pérdidas en términos de vidas humanas y de daños a las costas y el acceso y disfrute públicos de la costa. Barragán (2003) indica que, al planificar, se debe

² Secretario Ejecutivo del CBD.

tener conciencia del rol social de la GIAL, ya que debe solucionar problemas y gestionar conflictos, mejorar la relación entre el ser humano como hecho social y los recursos litorales, y promover una relación más armoniosa entre los distintos colectivos de seres humanos; en resumen, se debe estar comprometido con el trabajo a favor de una transformación estructural de la sociedad y de la relación de esta con el entorno.

Según estas interpretaciones de la GIAL, las intervenciones sociales en un territorio como este, definido precedentemente como rico en recursos, usos y, por lo mismo, con variados intereses, problemas y eventuales conflictos, obligan a hacer una distinción entre dos elementos que, desde nuestro enfoque, deben tenerse en consideración: el objeto de la GIAL (el litoral) y el objetivo de la GIAL (la gestión) (Barragán, 2003). A continuación, se proponen algunas consideraciones para caracterizar estos dos elementos:

i) El objeto de la GIAL: considera que el litoral es un sistema compuesto por un importante número de elementos y por las relaciones que se establecen entre ellos. Estos elementos se pueden clasificar en tres subsistemas. Barragán et al. (2008) proponen los siguientes criterios para delimitar el ámbito geográfico, objeto de gestión, según los tres subsistemas que propone:

Físico y natural: a) alberga medios de distinta naturaleza, interdependientes e interactivos; b) registra un dinamismo inusual y un funcionamiento complejo; c) contiene ecosistemas con las mayores tasas de productividad y diversidad bio-

lógica; d) es muy frágil y vulnerable, con algunas cadenas tróficas bastante simples; e) es indispensable como zona de cría de ciertas especies de valor ecológico y comercial; f) en él existen unidades ambientales que cumplen funciones de filtro natural respecto a los vertidos o de barrera defensiva respecto a amenazas naturales; g) el carácter dinámico de las aguas marinas y la enorme movilidad de la mayor parte de los recursos vivos asociados hacen del litoral un ámbito realmente singular en la planificación y gestión.

Económico y social: su carácter jurídico lo dota de amplia complejidad, la que se suma a procesos de revaloración constantes, incluso especulativos. Pocos ámbitos geográficos y recursos registran intensidades de uso tan elevadas y diversas, con una tendencia marcadamente creciente. Varias razones justifican tal fenómeno: este subsistema provee importantes recursos naturales y es una fuente de alimentos, su clima es benigno debido a menores amplitudes térmicas, sus suelos son fértiles, sus llanuras cuaternarias hacen posible los aprovechamientos agrícolas, sus paisajes son de un gran atractivo, una cuestión que ha llevado a la "litoralización" de nuestra sociedad (que revaloriza la propiedad inmobiliaria, a veces muy por encima de otros valores de inversión), y en él se localizan las grandes plataformas intermodales de transporte, etc. Desde un punto de vista productivo, las zonas costeras cumplen funciones sociales de enorme trascendencia ligadas a una determinada calidad de vida. Funcionan como áreas de recreo, de belleza estética (pintura, fotografía) y como lugar para la calma espiritual

y psicológica, entre otras. Esto implica que se trate de espacios muy conflictivos y problemáticos desde una perspectiva socioambiental.

Jurídico y administrativo: en este subsistema se encuentran aspectos como a) la naturaleza pública de la mayor parte de las áreas marítimo-terrestres y marinas; b) el carácter público de los recursos vivos y no vivos de las mismas; c) la inusual convergencia de administraciones en la gestión de los intereses y asuntos públicos, tanto en lo referido a las escalas territoriales como a los sectores de administración; d) el elevado número de intereses privados diferentes, que no siempre pueden convivir de forma armónica; e) la diversidad de los mecanismos e instrumentos de gestión establecidos; f) la dificultad para encontrar fórmulas que hayan tenido éxito en su administración y, sobre todo, g) la necesidad de encontrar modelos de gestión que respondan a las características físicas y naturales del litoral y que permitan la integración de las áreas marinas y terrestres.

ii) El objetivo de la GIAL: es el proceso de administración, propiamente dicho, que incluye técnicas y procedimientos, aspectos estratégicos, instrumentos operativos, etc., que se disponen y utilizan en la resolución de conflictos y en el ordenamiento de usos y actividades. Teniendo claras estas definiciones, no deben confundirse los problemas que afectan al litoral con aquellos específicos de su gestión y administración, aunque de nuevo resulte más que evidente su interrelación. Es claro que muchos problemas del objeto se deben a las fallencias en la gestión.

Para el análisis del objeto de la GIAL (Barragán, 2010) se ha implementado una metodología denominada decálogo, utilizada por la Red Iberoamericana de Manejo Costero Integrado (Red Ibermar). Esta metodología centra el análisis en diez elementos estructurales del subsistema jurídico-administrativo. Así, en una determinada escala territorial de la administración pública, se puede valorar el proceso de planificación y de gestión. Los elementos que componen el decálogo son la política pública, la normativa, las competencias, el tipo y grado de convergencia de las instituciones públicas, los instrumentos o formas de intervención pública, la oferta y el tipo de formación de los gestores públicos vinculados a la GIAL, el presupuesto y las inversiones públicas estatales implicadas, el conocimiento disponible para la toma de decisiones que afectan al litoral, la educación de los ciudadanos relacionada con la sustentabilidad y, finalmente, los mecanismos de interacción para la toma de decisiones entre la administración pública y la ciudadanía.

MÉTODO

Esta investigación tiene como objetivo central identificar elementos culturales y ecosistémicos que deben incorporarse a la toma de decisiones para generar condiciones de gobernanza en áreas litorales con población indígena entre las regiones de Biobío y Los Lagos, en Chile. Con los resultados se pretende contribuir a la disminución de los conflictos entre el Estado de Chile y los mapuche lafkenche y williche, así como proponer políticas y modelos de intervención que

se adapten a las realidades multiculturales presentes en el litoral. Desde esta perspectiva, la investigación busca ser un aporte conceptual que esté a disposición de los gestores territoriales que intervienen en espacios con realidades multiculturales diversas.

Con la finalidad de operacionalizar el objetivo central del estudio, se proponen los siguientes objetivos específicos:

1. Dilucidar qué es y cómo se integra y organiza la Identidad Territorial Lafkenche.
2. Analizar la relación entre los lafkenche-williche y el Estado de Chile en materia costero-marina (usos, gobernanza, etc.). Identificar, a su vez, cuál es la relación histórica entre el Estado y los pueblos originarios, y cómo esta ha sido determinante en la ocupación del borde costero.
3. Hacer un análisis entre las narrativas litorales que tiene el Estado de Chile, por una parte, y las comunidades lafkenche-williche, por otra.
4. Describir el uso que hace el Estado de los recursos litorales, así como identificar los ecosistemas, servicios ecosistémicos, presiones y estrategias para resguardarlos desde la perspectiva del Estado de Chile. Identificar los usos y actividades en el litoral realizadas por las comunidades. Este ámbito del estudio es primordial, ya que contribuye a evidenciar la razón de los conflictos territoriales que enfrentan a ambas sociedades.
5. Actualizar el decálogo de la GIAL para Chile, propuesto por Castro y

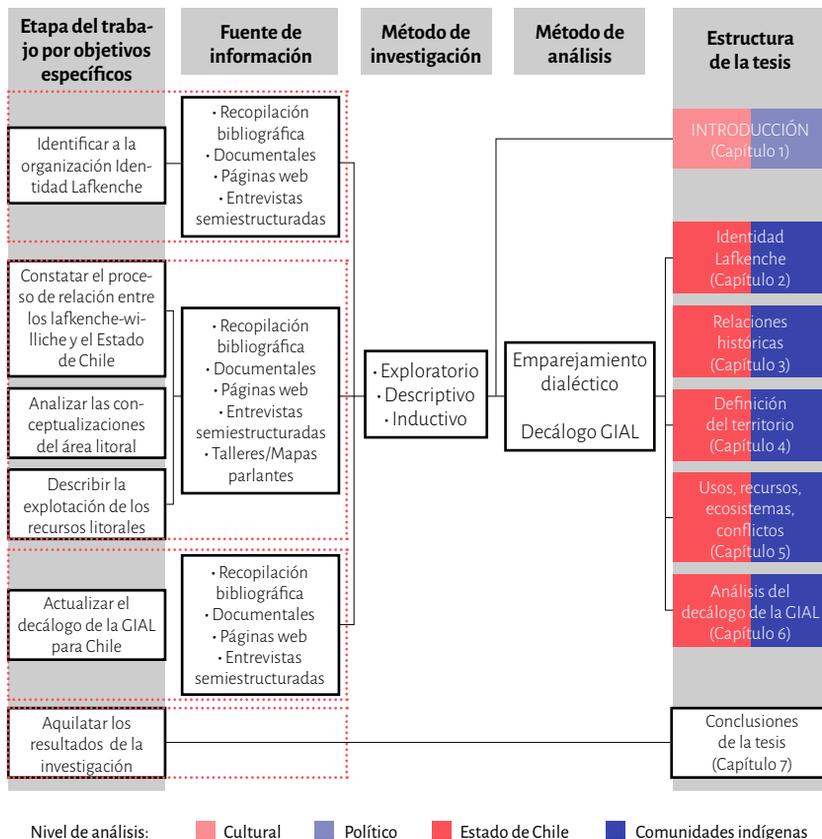
Alvarado (2009). Posteriormente, se analiza este decálogo desde la perspectiva de las comunidades lafkenche y williche para identificar los puntos de encuentro y desencuentro en las componentes de la GIAL en el país, con el fin de mejorar dicho modelo.

6. Sistematizar los resultados previstos para proponer nuevos recursos que aborden los procesos de gestión en áreas litorales cuando existe población indígena, especialmente lafkenche y williche.

Esta investigación se realizó siguiendo un método cualitativo, exploratorio y descriptivo, que utiliza la metodología de investigación social (Canales, 2006; Taylor y Bogdan, 1986), dado que se trata de un estudio que pretende indagar y describir, cualitativamente, las relaciones que se dan en el contexto territorial específico, el área litoral del sur de Chile, en el cual se desenvuelven las comunidades indígenas.

La Figura 1 muestra, sintéticamente, el esquema metodológico propuesto.

Figura 1. Esquema metodológico de la investigación



Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación se divide en cuatro etapas: i) dar respuesta al objetivo 1; ii) responder a los objetivos 2, 3 y 4; iii) responder al objetivo 5; y iv) abordar los aportes a la GIAL.

Etapa 1. Abarca el logro del primer objetivo, que consiste en identificar qué es y cómo se integra la identidad territorial mapuche denominada lafkenche y cómo las comunidades se han reorganizado contemporáneamente. Busca

caracterizar a un actor político relevante en el territorio e identificar cómo este tiene su origen en elementos culturales propios del pueblo mapuche. Este objetivo se aborda con la captura de datos y la utilización de técnicas como la revisión bibliográfica amplia y la aplicación y sistematización de entrevistas semiestructuradas.

Etapa 2. Esta fase de la investigación busca responder a los siguientes objetivos: constatar el proceso de relación

entre los lafkenche-williche y el Estado de Chile; identificar cuál es la relación histórica entre el Estado y los pueblos originarios y cómo ha determinado la ocupación del borde costero; analizar las conceptualizaciones y narrativas que emergen del Estado de Chile y de las comunidades lafkenche-williche acerca del área litoral; y describir la modalidad de explotación de los recursos litorales por parte del Estado, identificando los ecosistemas, servicios ecosistémicos, las presiones y estrategias para resguardarlos, así como detectar los usos y actividades del litoral desde la perspectiva del Estado de Chile y de las comunidades.

Este grupo de objetivos busca comparar miradas a partir de elementos históricos, conceptuales, territoriales y ecosistémicos para entender los paradigmas que sustentan la mirada desde el Estado de Chile y desde las comunidades indígenas. El abordaje de estos objetivos implica la aplicación de tres técnicas de recolección de datos: la revisión bibliográfica, las entrevistas semiestructuradas y la realización de talleres temáticos. Se eligieron estas técnicas ya que se fundamentan en estrategias de investigación-acción, las que permiten trabajar, de manera simultánea, conocimientos y cambios sociales, cruzando la teoría y la práctica. Esta propuesta metodológica se fortalece con un enfoque de educación de adultos, pues debe considerarse que los integrantes de los diversos grupos son propietarios de conocimiento local y, en este sentido, los investigadores pueden sacar provecho de un fuerte proceso de sistematización de dicho conocimiento. Esta técnica, conocida y manejada por el equipo de

trabajo de la Identidad Territorial Lafkenche, fue utilizada para los procesos de elaboración de la Ley 20.249 y su respectivo reglamento. Es una herramienta de gran utilidad al momento de realizar la gestión de los recursos de un territorio, toda vez que permite visualizar la imagen pasada, actual y futura (Proyecto Marenass, 2005). Este estudio se focalizó en la imagen pasada y la presente. El mapa, elaborado por los propios actores, fue sometido a modificaciones a medida que las discusiones avanzaban.

Las preguntas que guían la construcción de los mapas parlantes se diseñaron a partir de la revisión bibliográfica inicial y de la contrastación cultural con los dirigentes que participan del proceso en cada sector.

Etapas 3. Esta fase se centró en la consecución del objetivo 5, que pretende actualizar el decálogo de la GIAL para Chile propuesto por Castro y Alvarado (2009) y analizar este instrumento desde la perspectiva de las comunidades lafkenche y williche.

La actualización del diagnóstico de la gestión de áreas litorales de Chile es fundamental para aportar a la resolución de los conflictos que hoy existen en ellas, pues busca analizar los puntos de encuentro y desencuentro que aporten a la GIAL en Chile en este tipo de territorio. Como ya se dijo, se utilizaron dos técnicas de recolección de datos (revisión bibliográfica y entrevistas semiestructuradas) y se analizó la gestión del litoral aplicando el decálogo de la GIAL. El método utilizado para abordar el diagnóstico estratégico de las áreas li-

torales, propuesto por Barragán (2003), consiste en evaluar los diez aspectos más relevantes ya mencionados de la gestión en el ámbito público.

Una vez actualizado el decálogo de la GIAL en Chile, se estableció una estrategia que permitiera la búsqueda de similitudes y diferencias entre los actores del territorio. El decálogo, con sus componentes, es la unidad de comparación para establecer los criterios de homogeneidad existentes en el área de estudio (Sartori, 1984).

Etapas 4. En la última etapa se apuntó al logro del objetivo 6, que consiste en aquilatar y sistematizar los resultados de las reflexiones, transformándolos en conocimientos para abordar adecuadamente los procesos de gestión en áreas litorales cuando existe población indígena, especialmente lafkenche y williche.

Para ello usamos el método inductivo, contrastando la validez de las conclusiones obtenidas en los ejercicios comparativos y los hechos observados. La observación y reflexión constituyen el punto de partida para validar lo recopilado y analizar los hechos referentes al objeto de estudio. Con esta perspectiva metodológica, los resultados se infieren a partir de los datos recogidos.

Con la finalidad de realizar el análisis de la información, se trabajó en la generación de un emparejamiento dialéctico Estado de Chile – comunidades indígenas para ahondar en sus percepciones sobre el área litoral y la legalidad o legitimidad de su ocupación. Este tipo de emparejamiento requiere identificar los

elementos sobre los cuales se establece la dialéctica. Establece un mecanismo de contrastación de dos perspectivas, sobre puntos predefinidos, que en primer lugar expone conceptos o perspectivas y, posteriormente, confronta razonamientos y argumentaciones que permiten, finalmente, dilucidar un acercamiento de ambas narrativas. A partir de la confrontación o el encuentro entre dos opuestos se espera que la síntesis supere ambas posiciones, la del Estado (tesis) y la de las comunidades (antítesis). Ahí emerge una tercera que supera a ambas, que las incluye, que las perfecciona desde la perspectiva mutua.

Este análisis conduce a generar acciones que rescatan al otro como legítimo en la condición de ser social que vive tanto en la aceptación y respeto por sí mismo como en la aceptación y respeto por el otro (Maturana, 1992). Esto permite facilitar mejores condiciones de gobernanza y transformar el área litoral en un espacio de convivencia regido por mecanismos de gestión dialogantes entre el Estado de Chile y las comunidades indígenas.

Este emparejamiento se realizó en dos momentos. El primero hace referencia a tres elementos básicos que están en el origen del distanciamiento Estado de Chile – comunidades indígenas: i) la perspectiva que cada uno de ellos tiene respecto de algunos hechos históricos; ii) la conceptualización cultural respecto del área litoral; y iii) el acercamiento y usos que ambas culturas han hecho de los recursos litorales, así como su aproximación a los diversos ecosistemas litorales. Esta estrategia permite confrontar dos o varias propiedades enunciadas en

estos tres objetos en un momento preciso o en un arco de tiempo más o menos amplio. De esta manera, se confrontan hechos históricos, conceptualizaciones de territorios y ecosistemas, entre otros (Fideli, 1998). En un segundo momento, se hace una mirada en paralelo de cada uno de los componentes del decálogo para aportar al objetivo de la GIAL en un territorio tan particular.

Es necesario declarar que el tema de investigación es más amplio y complejo de lo que alcanza a abordar este estudio y, por ende, las conclusiones y las propuestas generadas son limitadas. Se busca, sobre todo, relevar recomendaciones generales a tener en cuenta al gestionar áreas litorales, a fin de ampliar la perspectiva del gestor territorial desde el punto de vista cultural.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Identidad Territorial Lafkenche (ITL)

Desde la perspectiva indígena, existen unidades territoriales, construidas a partir del *az mapu* (derecho propio mapuche), denominadas identidades territoriales. Se deduce que podrían existir muchas identidades, lo que genera a su vez la existencia de múltiples unidades territoriales. Su definición y delimitación se presenta aquí a partir de las des-

cripciones realizadas por los primeros cronistas que conocieron a las comunidades indígenas y, posteriormente, por diversos historiadores. Hoy, este concepto es más bien una herramienta política utilizada por parte de los dirigentes indígenas.

La Identidad Territorial Lafkenche y Williche se define por la relación que una parte de la sociedad mapuche mantuvo con la zona litoral. Al existir una serie de *lof*³, *rewe*⁴ y *ayllarewe*⁵ que se autorreconocían como vinculados a la unidad territorial conocida como Identidad Lafkenche, se define y delimita el *Lafkenmapu*. En este caso, como en otros, resulta instrumental para los fines estratégico-políticos de las propias comunidades lafkenche y williche.

Como estrategia política, la dirigencia indígena ha buscado representatividad territorial mediante la generación de diversos tipos de organizaciones locales que se fundan culturalmente a partir de las unidades territoriales (identidades territoriales). De esta forma, las organizaciones han generado mecanismos de negociación con el Estado. Ejemplo de ello es la Identidad Territorial Lafkenche, que se ve afectada por la aplicación de las normas promulgadas por el Estado chileno en el *Lafkenmapu*.

El origen de esta agrupación se remonta hacia 1992, como continuadora de la Asociación Indígena Pu Lafkenche, de Tirúa sur, que desarrolló un trabajo

³ *Lof*: corresponde a una familia, la unidad básica de la estructura social mapuche.

⁴ *Rewe*: es una pequeña agrupación de familias que ocupan un mismo territorio y comparten un mismo lugar ceremonial, ubicado en las inmediaciones de la residencia de su *longko* (jefe político).

⁵ *Ayllarrewwe*: agrupación de nueve (*aylla*) *rewe*.

de organización social y productiva y de defensa del patrimonio del litoral, amenazado por los efectos de la promulgación de la Ley General de Pesca y Acuicultura de 1991. Esta nueva asociación lidera y amplía la movilización que desde 1996 han protagonizado comunidades indígenas en la zona de Tirúa, Carahue, Saavedra y Teodoro Schmidt, al oponerse a los planes del trazado original de la carretera de la costa. Su objetivo ha sido incidir en un proceso de encuentro y reconocimiento mutuo de comunidades y organizaciones territoriales mapuche existentes a lo largo de la zona litoral entre el Golfo de Arauco y Chiloé. Su principal línea de trabajo es el desarrollo de iniciativas destinadas al fortalecimiento de la identidad territorial del pueblo mapuche a través de la promoción del debate sobre la situación de las comunidades lafkenche y williche y el impulso de propuestas que posibiliten el reconocimiento de los derechos culturales, económicos y sociales de los pueblos originarios.

Esta estrategia o vía institucional de diálogo le ha permitido estar en permanentes negociaciones con el Estado de Chile, sosteniendo sus posiciones político-culturales y generando logros como la promulgación de la Ley N°20.249, que creó los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios en 2008 y su actual implementación, y el ingreso de indicaciones al proyecto de transformación de la Ley General de Pesca y Acuicultura en su última modificación, en 2012.

La relación entre los lafkenche y el Estado de Chile a lo largo de la historia

De la revisión de los antecedentes se puede constatar, primero, que el Estado de Chile y las comunidades lafkenche y williche se han relacionado desde la independencia hasta nuestros días. En segundo lugar, existe un distanciamiento de la interpretación de los hechos históricos y los efectos que estos han provocado entre ambos actores. Con esto se ha generado una tensión respecto de la posibilidad de tener una mirada única, libre de conflictos.

A partir de la relación que ambos actores han establecido (que responde a procesos globales y decisiones locales), se puede indicar que estos mecanismos de administración y acceso a derecho se presentaron en cinco etapas:

1. Desde la Independencia y hasta la Guerra del Pacífico, se propicia la explotación de los recursos litorales basándose en los derechos históricos (accesos comunes).
2. Desde la Guerra del Pacífico y hasta la crisis de 1930, se fomenta la explotación y acceso a los recursos litorales con apoyo de inversiones extranjeras.
3. Desde la depresión de 1930 y hasta 1973, el Estado privilegia la explotación y acceso de inversiones nacionales sobre los recursos litorales, procesos apoyados por el gobierno.
4. Desde la dictadura militar y hasta 1993, se generan las condiciones jurídicas, a nivel constitucional, para facilitar la privatización de los re-

cursos naturales. En segundo lugar, se dictan e implementan normas asociadas al litoral y/o sus recursos, fomentando la explotación de libre acceso.

5. Desde 1994 y hasta nuestros días, se implementa el modelo de explotación y acceso regulado por el Estado, pero con un fuerte incentivo a la inversión privada basada en el otorgamiento de certeza jurídica a dicha inversión. Este periodo ha estado marcado por los espacios de negociación y aprendizaje entre los actores, lo que ha arrojado resultados óptimos para ambos, como la aprobación del Convenio 169 de la OIT y la promulgación de la Ley N°20.249 de 2008.

El proceso de gestión de la planificación en el litoral no consideró la pertinencia indígena en el momento de su instauración, lo que provocó que comunas emblemáticas en el *Lafkenmapu* se restaran de este proceso. Adolfo Millabur, alcalde de la comuna de Tirúa, señalaba que “[...] no puede ser que este proceso no considere que existimos los *lafkenche*. Hasta que eso no ocurra, el municipio no participará de la zonificación” (Millabur, 2008). Hoy, la planificación ha seguido lineamientos distintos en La Araucanía, pues en 2010 se integró a representantes *lafkenche* en el proceso de zonificación, lo que hizo posible que la Política Regional de Uso de Borde Costero propusiera una Zona de Desarrollo Indígena (Painecura, 2008). En la región de Los Lagos, y luego de una serie de negociaciones, se ha definido la participación *williche* en la Comisión Regional de Uso de Borde Costero, lo que permite

que las comunidades participen con voz y voto (Vera, 2008). Sin embargo, esta situación no se ha generalizado en el resto de las regiones, como esperaba la dirigencia *lafkenche* y *williche*.

En estas condiciones, es evidente que el origen de los problemas es una normativa sectorial. Los efectos que conlleva su aplicación son sistémicos. Por ello, la solución debe reconocer que la cultura *lafkenche* se reproduce cuando se asegura el acceso al *Lafkenmapu*, y que cuando se afecta el *Lafkenmapu*, se afecta a los *lafkenche*.

Se evidencia que el tratamiento de “lo indígena” depende de la intención que cada gobierno tenga respecto de su aporte a la resolución del problema. Ha sido durante los gobiernos vinculados a la centro-izquierda cuando se ha avanzado en derechos. En cambio, en los gobiernos de centro-derecha se ha producido un claro estancamiento. Esto se refleja en lo indicado por la Corte Suprema, que ha establecido que muchos de los pronunciamientos de la Comisión Regional de Uso de Borde Costero (Crubc) respecto de solicitudes de Ecm-p no se ajustan a derecho. Esta situación pone de manifiesto que no existe una política de Estado y que, más bien, existen acciones puntuales respecto de demandas indígenas. O, como lo plantean Kraft y Furlong (2007), existe inacción como política pública (Velásquez, 2009). Estos procesos, con altos y bajos permanentes, han configurado un clima de desconfianza y de relaciones fragmentadas que se manifiesta en un reconocimiento limitado del otro, así como en la generación de mecanismos de participación incompleta.

Este vínculo inadecuado, que públicamente se ha tratado como “el problema”, “el tema”, “la cuestión indígena” o mapuche, ha sido exacerbado por un tratamiento mediático que ha terminado estigmatizando a las comunidades y, por ende, ha polarizado las relaciones desde la negación hasta el enfrentamiento violento. Esta situación ha conducido a visualizar las soluciones desde la perspectiva de las carencias y no desde las oportunidades.

El litoral. Conceptos básicos

Se puede decir que el Estado de Chile y las comunidades lafkenche y williche definen este territorio común desde ópticas distintas. Mientras el primero lo establece desde la conceptualización material y objetiva, el segundo ha construido, socialmente, una narrativa basada en elementos inmateriales. Cuando el Estado ha establecido la delimitación del litoral, lo ha hecho con límites objetivos. En cambio, las comunidades fundamentan sus límites en criterios de carácter cultural, reflejados en hitos más bien difusos y que no siempre son replicados desde una comunidad a otra.

Figura 2. Conceptualización del litoral a partir de la perspectiva del Estado y de las comunidades lafkenche y williche

CONCEPTOS	ESTADO DE CHILE	COMUNIDADES LAFKENCHE Y WILLICHE
Territorio	Objetivo/Material	Subjetivo/Inmaterial
Área Litoral	Constitución Política. Terrestre, marítimo, aéreo y jurídico	Definido por el <i>az mapu</i> y el <i>mapuche kimùn</i>
Delimitación	A partir de criterios administrativos definidos por el D. S. 475/1004	A partir de criterios culturales específicos lafkenche y/o williche complementados desde la GIAL
Administración	Mecanismo administración–Poder. Bien público	Mecanismo Administración–Convivencia Bien comunitario
Definición	Borde costero Sectorial	<i>Lafkenmapu</i> Multidimensional

Fuente: elaboración propia.

En este emparejamiento dialéctico se puede establecer que el Estado de Chile ha desarrollado un mecanismo de administración–poder que considera el bien público como eje estructural. A

su vez, las comunidades han generado mecanismos de administración–convivencia que interpretan el litoral como un bien comunitario. Sin ánimo de categorizar o emitir un juicio de valor res-

pecto de una u otra postura, cabe decir que estamos frente a dos mecanismos de administración que se han elaborado desde paradigmas distintos y que no han estado exentos de conflictos.

Lo que insinúa el análisis propuesto tiene que ver con las limitantes de ambos enfoques para visualizar y administrar un territorio común. En este sentido, lo que se debería buscar es la apertura para decidir quién administra formalmente el territorio o hacerlo con el consenso de quienes promueven el uso comunitario. Una de las herramientas es promover la participación activa de la ciudadanía (Ostrom, 1990). En el caso de las comunidades indígenas, las herramientas están definidas, con participación, a través de la Ley General de Bases del Medio Ambiente (Ley N°19.300/2004) y la aplicación del Convenio 169 de la OIT/2008, ambas con irrestricto apego al “espíritu de la ley”.

Para trabajar en armonía, se podrían definir y delimitar los criterios culturales. Para esto, se propone ajustar dichos criterios a orientaciones modernas de gestión del territorio. Los enfoques innovadores los aportan ambos modelos conceptuales de gestión del territorio que dan marco a esta investigación. Dicho lo anterior, se estaría frente a un criterio cultural *lafkenche*, aportado por el enfoque por ecosistemas, mientras que los enfoques físico-naturales, socioeconómicos y jurídico-administrativos son aportados por la GIAL.

Criterio cultural lafkenche: se entiende como fundamental, ya que oficia, en el caso de la interpretación *lafkenche*, como un soporte de los otros criterios

(abastecimiento y regulación). En este caso particular, deberían ser ecosistemas que generan servicios culturales físicos y naturales, y otros que provean servicios de soporte (biodiversidad y/o control biológico). Es importante establecer los mecanismos adecuados y pertinentes a las condiciones del territorio para la regulación de la provisión de agua, entre otros factores.

Criterio social y económico: vías de tránsito de embarcaciones y/o personas, servicios culturales de recreación, servicios de provisión de materias primas y alimentos.

Criterio jurídico y administrativo: espacios donde se desarrollaban las estructuras sociales ancestrales *lafkenche* y *williche* (*lof, rewe, ayllarewe*), espacios donde se desenvuelven las organizaciones sociales contemporáneas.

Usos-actividades, servicios ecosistémicos y conflictos en el *Lafkenmapu*

La dialéctica confrontada respecto de los recursos, ecosistemas y usos del territorio se ha expresado en la zona en una serie de conflictos emblemáticos que se fundamentan en aspectos como concepción del territorio, ocupación del área litoral, estado situacional de los recursos, estrategia de recuperación y visión de desarrollo.

Figura 3. Comparación de visiones sobre el origen de los conflictos entre el Estado y los pueblos originarios



Fuente: elaboración propia.

Descripción del modelo de la GIAL

Este capítulo concentra la actualización del diagnóstico de la GIAL en Chile. Posteriormente releva los puntos de encuentro y desencuentro de ambos actores sobre el decálogo (Tabla 1). Finalmente, entrega una breve mirada a los posibles avances que podrían generarse para una GIAL en territorios con población indígena.

Al revisar el decálogo desde la perspectiva indígena, efectivamente se puede realizar un paralelo conceptual, entendiendo que existe una institucionalidad que permite regular la actuación del ser

humano en el medio y del ser humano respecto de otros seres humanos. Se puede inferir que si bien no existen elementos explícitos de gestión en el borde costero, sí existen mecanismos que han sido desarrollados en función del *az mapu* y del *kimün* propio de los lafkenche y williche. Dichos mecanismos desarrollados por el pueblo mapuche pueden ser un aporte específico en gestión de zonas del borde costero donde habitan las comunidades lafkenche y williche.

**Tabla 1. Comparación de componentes del decálogo de la GIAL
Estado de Chile vs. comunidades indígenas lafkenche – williche**

COMPONENTE	ESTADO DE CHILE	COMUNIDADES LAFKENCHE Y WILICHE
POLÍTICA Y ESTRATEGIA	<p>El Estado de Chile cuenta con un instrumento rector de la gestión litoral. Este ha tenido pocos cambios desde su publicación, pese a que el escenario nacional ha sido dinámico respecto de la promulgación de nuevas normas de participación y reconocimiento de derechos.</p> <p>Sumado a ello, la realidad cultural de la zona da cuenta de actividades que son parte de los usos que establece la norma. Estos se expresan en actividades que son fundamentales dentro de los mecanismos de expresión cultural de los pueblos originarios que habitan el área litoral.</p>	<p>Las comunidades mantienen un vínculo ancestral con el borde costero. Esta relación, que tiene un origen cultural, se expresa en una serie de ritos regidos por el <i>az mapu</i> (derecho ancestral mapuche).</p> <p>Esta relación puede presentarse como una oportunidad al momento de diseñar una política pública multicultural. Las políticas públicas deben considerar la realidad local y la diversidad cultural. Lo anterior permite prevenir conflictos. Estas consideraciones pueden prevenir la dinámica de reivindicación sobre las tierras.</p>
NORMATIVA	<p>El marco normativo chileno es intrincado y muy diverso. Tiene un énfasis eminentemente sectorial, con dos excepciones: la Ley General de Pesca y Acuicultura, que presenta herramientas de afectación territorial que, en algunos casos, permiten la gestión de los recursos asociados; y la Ley N°20.249, que si bien no afecta directamente los recursos, permite realizar la gestión territorial considerando el área litoral en su conjunto.</p>	<p>Existe un marco normativo construido socialmente en torno al <i>az mapu</i>. Este debe entenderse como el ordenamiento relacional que permite que exista un equilibrio entre las personas y el área litoral que ocupan.</p>
COMPETENCIAS	<p>En el ámbito de las competencias, la Política Nacional de Uso de Borde Costero (Pnubc) las define claramente. Las identifica a partir de tres etapas en la gestión del litoral: planificación, operación y control/fiscalización.</p> <p>Cada etapa contempla las instituciones públicas y los roles que cada una debe ejercer, así como los productos que deben generar.</p>	<p>En cuanto a las competencias, el mundo político mapuche y la intelectualidad indígena han generado una serie de propuestas de autonomía aplicables a los territorios lafkenche y williche.</p> <p>Las propuestas buscan generar espacios de autonomía, así como avanzar en un proceso de reconocimiento constitucional de recuperación territorial e integración en procesos de desarrollo desde un enfoque multicultural.</p>
INSTITUCIONES	<p>El Estado de Chile establece cuáles son las instituciones que participan en el proceso de gestión litoral y distingue entre las que tienen el rol de planificar, regular y fiscalizar.</p> <p>Además, establece los cuerpos colegiados que toman las decisiones en dicho espacio, es decir, la Comisión Nacional de Uso de Borde Costero (Cnubc) y la Comisión Regional de Uso de Borde Costero (Crubc).</p>	<p>En el ámbito de la institucionalidad indígena, este rol no está descrito con precisión. Sin embargo, los mecanismos de regulación los define el <i>lof</i> (territorio) y el <i>longko</i> (autoridad tradicional).</p>
INSTRUMENTOS	<p>La normativa chilena establece diversos instrumentos de planificación y gestión de acuerdo a sus fines diversos, entre los que destacan los destinados a los usos del suelo, el patrimonio público, el aprovechamiento de los recursos, la planificación del desarrollo y los espacios naturales protegidos.</p>	<p>En el mundo indígena no aparece definido un modelo de administración o un instrumento de planificación territorial. Sin embargo, la Ley N°20.249, elaborada con participación indígena, propone un mecanismo de administración territorial en función del diseño, implementación y evaluación del</p>

		<p>plan de administración. Este instrumento permite instalar mecanismos de administración generados desde las comunidades, los que aseguran la sostenibilidad del territorio administrado que, si fuera necesario, debieran considerar un plan de manejo.</p>
FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN	<p>Históricamente, Chile ha generado condiciones para la formación técnica en el ámbito costero marino. Existen experiencias interesantes que constituyen aportes valiosos para la gestión litoral. Por otro lado, luego de la promulgación de la Pnubc, el Estado invirtió sistemáticamente en la formación de gestores territoriales, principalmente funcionarios del ámbito público.</p>	<p>Las comunidades lafkenche y williche consideran que la formación y capacitación no responde a modelos de desarrollo ni al establecimiento de una línea política que recoja sus intereses. Sin embargo, existe un avance en formación y capacitación local, lo que ha generado competencias dirigenciales de carácter permanente.</p>
RECURSOS ECONÓMICOS	<p>El financiamiento de estos procesos tiene diversas fuentes para ambos actores. Sin embargo, la cooperación internacional ha entregado apoyo tanto al Estado como a las comunidades de la Identidad Territorial Lafkenche y Williche. El Estado ha recibido recursos y apoyo desde la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Durante la etapa de instalación, el Estado ha asumido e internalizado este proceso con presupuestos regionales, con algunos apoyos desde la Subsecretaría de Desarrollo.</p>	<p>Las comunidades han sido financiadas en estos procesos por Ayuda Popular Noruega (APN). La participación de las organizaciones indígenas en la implementación de la Ley N°20.249 se financió, además, con aportes económicos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) y la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.</p>
CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN	<p>Respecto de la información, el Estado generó una serie de plataformas digitales que permiten no solo el acceso a ella, sino también exportarla para usos posteriores. En este sentido, la institucionalidad pública ha optado por un lenguaje simple, con visualizadores de uso gratuito. Existe la posibilidad de cruzar información entre ellos.</p>	<p>En las comunidades, el conocimiento se ha construido localmente, por lo que la información tiene valor a escala local. El <i>kimün</i> (conocimiento) existente en el territorio debiera ser sistematizado para que pueda ser conocido y compartido en el <i>Lafkenmapu</i>.</p>
EDUCACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN	<p>Existen experiencias institucionales que han mostrado avances. Es el caso del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura y, más integralmente, el Ministerio del Medio Ambiente. Este último ha potenciado el trabajo con establecimientos educacionales y ha generado instrumentos de fomento ciudadano en ese sentido.</p>	<p>Las comunidades lafkenche y williche transmiten, a través del <i>mapudungun</i>, el <i>kimün</i>, la concientización, el respeto por el otro y por el medio en que se vive como parte del proceso de formación del <i>che</i> (gente) integrante del <i>Lafkenmapu</i>.</p>
PARTICIPACIÓN	<p>Los procesos de participación y cooperación tuvieron una reactivación luego de la dictadura militar (1989). La democracia trajo consigo una serie de instrumentos que, además de propiciar la participación, definían este proceso por ley. En este contexto, la Ley General de Bases del Medio Ambiente y, posteriormente, la Ley Indígena, establecieron mecanismos diferenciados de participación. Esto se evidencia particularmente en la participación de organizaciones en las Crubc. Sin embargo, no fue hasta 2009 —con la ratificación de Chile del Convenio 169 de la OIT— que la participación indígena se estableció como norma respecto de situaciones que le afecten. Se consideran elementos como la buena fe y el reconocimiento de las estructuras sociales tradicionales, entre otros.</p>	<p>Desde la perspectiva comunitaria, la participación y la cooperación, como el resto de los componentes del decálogo, son elementos presentes en el <i>az mapu</i> y en el <i>kimün</i>. Se constata una amplia gama de ritos o acciones comunitarias que, por definición, implican la participación y definen mecanismos de coordinación al interior de las comunidades o entre estas.</p>

Fuente: Pardo, 2016.

En esta tabla se detallan las perspectivas que ambos actores tienen respecto de la gestión sobre el área litoral, y en ella se constatan los encuentros y desencuentros que existen sobre este espacio. El Estado reconoce este territorio como un lugar de uso público que debe administrarse, donde las comunidades son un actor más. Los *lafkenche* y *williche* lo ven como un espacio de carácter comunitario que, en función de los fundamentos culturales sostenidos en el *az mapu*, debe sustentar la convivencia comunitaria.

REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

Esta investigación ha revisado e identificado los elementos culturales, históricos y ecosistémicos *lafkenche* y *williche* que pueden ser incorporados en la toma de decisiones del Estado a fin de generar condiciones de gobernanza en los sectores litorales con población indígena entre las regiones de Biobío y Los Lagos, Chile. Esto ha implicado una exhaustiva revisión bibliográfica, como también una búsqueda de información a nivel local mediante actividades realizadas en terreno con comunidades *lafkenche* y *williche* del sur de Chile.

Aquí se presentan los resultados más significativos de la investigación, que reflejan el proceso de validación de las siguientes hipótesis:

- Dadas las ocupaciones que los diversos grupos culturales realizan de los territorios, las sociedades ahí establecidas definen estrategias

de organización para plantear sus demandas y avanzar en el reconocimiento que el Estado debe otorgarles como ocupantes legítimos.

- La interpretación de los hechos, en el caso particular de la ocupación del territorio y sus recursos, está dada por la perspectiva de quien la realiza. En consecuencia, las percepciones de ocupación y utilización son distintas según quien las describa, el Estado o las comunidades indígenas.

- Los territorios se definen de acuerdo al uso que las diferentes sociedades hacen de estos. El Estado de Chile ha utilizado el territorio en la construcción del Estado-Nación chileno, mientras que las comunidades lo utilizan con una perspectiva de sustentabilidad cultural.

- Existe una apropiación distinta del área litoral de parte del Estado de Chile y de las comunidades indígenas, lo que genera externalidades negativas similares, asumidas de manera diferente por ambos actores. Estas estrategias diversas han dado lugar a permanentes conflictos en el territorio.

- Debido a que la GIAL en Chile se realiza desde una perspectiva sectorial, no se han logrado incorporar, en su proceso metodológico, las diversas perspectivas culturales de quienes cohabitan el área litoral. Lo anterior se aprecia en dos ámbitos: los procesos históricos de ocupación del territorio y el significado cultural de este.

Respecto de las mejoras que se visualizan para una GIAL con pertinencia indígena, se formulan las siguientes recomendaciones:

i) Política. En algunas regiones, sobre todo en La Araucanía, se ha integrado a las comunidades *lafkenche* a las *Crubcy* y se ha trabajado en una experiencia que debe ser evaluada. Con la ratificación del Estado de Chile del Convenio 169 de la OIT, que promueve los derechos colectivos de los pueblos indígenas y establece la relación con la diversidad cultural en el área de estudio, se hace necesario revisar la viabilidad de una nueva Política Nacional de Uso de Borde Costero, con nuevo enfoque, que incorpore el factor multicultural y que considere la participación indígena en todo el proceso. Para ello, es preciso crear una línea base que integre las características particulares de los actores presentes y participantes.

ii) Marco normativo. Dada la sectorialización de la administración del territorio y los recursos asociados, la gama normativa existente es demasiado amplia. Sin embargo, tiene poca pertinencia para sus ocupantes ancestrales. Considerando la diversidad cultural en el área de estudio, una nueva normativa debe respetar lo suscrito en el Convenio 169 de la OIT, lo que implica revisar la normativa existente y dar pertinencia cultural a los nuevos acuerdos. Lo anterior permitiría ajustarlos al Convenio 169.

iii) Competencias. La *Pnubc* crea una institucionalidad, define quién la compone y establece sus competencias. Sin

embargo, están ausentes las consideraciones culturales que caracterizan a los actores locales en las diversas etapas de la GIAL. Estas brechas pueden abordarse revisando la experiencia que proporciona la Ley N°20.249, la que no cuenta con todos los elementos administrativos necesarios, pero puede dar respuesta a muchas de las demandas indígenas y del territorio. Así es reconocida por quienes participaron de ella y la interpretan como un avance en el reconocimiento de derechos.

En este sentido, se debe pactar una estrategia que permita recuperar la experiencia sistematizada de esta negociación y que ponga en valor las estrategias de acuerdo por sobre las demandas centradas en la confrontación. Lo anterior, entendiendo que existen competencias por parte de ambos actores que deben ser rescatadas y puestas en práctica en futuros acuerdos.

iv) Instituciones. Las normas sectoriales definen la institucionalidad y las competencias en los espacios territoriales del litoral, las que se fortalecen una vez que se promulga e implementa la *Pnubc*.

En los territorios de alta concentración de población indígena se debe reforzar y aceptar la validez contemporánea de estas estructuras, ya que las comunidades han definido institucionalidades locales que se expresan en el modelo de asociatividad que acogen las comunidades indígenas y se fortalecen mediante las diversas actividades y rituales de origen cultural (*ngillatun*, *wetxipantu*, *palin*, etc.). Esto es relevante y reconoci-

do por la normativa chilena a través de la Ley N°20.249. Por ello, y con la finalidad de evidenciar esta realidad cultural, las Crubic debieran considerar en su composición a representantes de comunidades del *lofo* territorio.

v) Instrumentos. Los instrumentos normativos, en general, no explicitan la participación indígena, salvo el Convenio 169. Sin embargo, aún se discute respecto de los mecanismos de consulta adecuados. Los instrumentos normativos actuales han administrado el territorio con una mirada homogénea y con un énfasis sectorial, no asumiendo la integralidad real. La Ley N°20.249 posee un instrumento de gestión del Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios que, hasta el momento, no ha aprobado ni implementado plan alguno de administración. Este instrumento incorpora el enfoque territorial y multicultural.

vi) Formación y capacitación. En el trabajo conjunto entre el Estado y las comunidades indígenas se han desarrollado diversas experiencias para la instalación de capacidades técnicas y competencias sociales, fundamentales para la gestión del litoral. La institucionalidad del Estado, a través de sus servicios especializados, como el Servicio para la Capacitación y el Empleo (Sence), la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), ha impulsado iniciativas que han mejorado habilidades en el sector. Sin embargo, el enfoque sectorial permanente y el clientelismo de las instituciones poco ha ayudado a compartir las experiencias y los conocimientos logrados. Es el momento de sistematizar

y relevar este bagaje adquirido, poniéndolo a disposición del territorio y de las organizaciones.

vii) Recursos económicos. Las experiencias de financiamiento dan cuenta de lo precario que es el aparataje público (específicamente chileno) a la hora de enfrentar la implementación de las propias soluciones que genera (como ejemplo se puede mencionar que la ley fue promulgada sin financiamiento para su implementación). Es visible, además, que el respaldo económico para enfrentar estos proyectos proviene de negociaciones aisladas y no de un enfoque estratégico. En efecto, las experiencias mencionadas se han financiado inicialmente de manera mixta (Estado y financiamiento privado internacional), y en la etapa de plena producción, al menos en el caso indígena, han dependido principalmente del auspicio internacional.

Dada la amplitud del área afectada por la Ley Lafkenche, es preciso obtener financiamiento diferenciado para los distintos ámbitos de acción, lo que implica una modificación a la mencionada ley, a fin de que cuente con los recursos adecuados y necesarios para que su implementación tenga los efectos previstos. Lo anterior puede resolverse operativamente a través de dos mecanismos: una modificación a la Ley N°20.249 que considere los aspectos antes mencionados o la creación de un Fondo Ecmpo financiado por la institucionalidad sectorial (Conadi o Subsecretaría de Pesca y Acuicultura) a partir de sus fondos de desarrollo.

viii) Conocimiento e información. El conocimiento e información que existe sobre el territorio es amplio. Sin embargo, es necesario constatar que el nivel de acceso a la información no es el mismo para ambos actores. En el caso del conocimiento y la información generada por el Estado, están disponibles en la mayoría de los casos en las plataformas digitales de las instituciones públicas. En otros, si bien existen, debe ser gestionados a través de los mecanismos de transparencia de información pública (Ley N°20.285). Por otro lado, respecto de las comunidades indígenas, si bien se cuenta con una vasta información, esta no siempre está disponible para los no indígenas. Mucha de esta información se traspasa de boca en boca: el mapudungun es una lengua no escrita, por lo que mucho de su aprendizaje es de tipo empírico y se ha transmitido a través de relatos, pues no existen mecanismos formales que hagan que dicha información esté disponible. Lo anterior refuerza la necesidad de formalizar mecanismos de aprendizaje de tipo cruzado indígena-no indígena, con la finalidad de lograr una sociedad que reconozca y valore su diversidad cultural.

ix) Educación y concientización. La educación en el espacio costero es la misma que podemos encontrar en cualquier otro lugar del país, caracterizada por contenidos homogéneos. Los textos escolares entregan la mirada que existe desde la institucionalidad, con un sesgo centralista que no recoge la diversidad cultural. Por lo tanto, es necesario considerar la estrategia de educación indígena en la forma de *kimeltuwün* (proceso de “aprendizaje y enseñanza” de contenidos sociales y culturales), para que

sea integrada formalmente a los contenidos educacionales desde los primeros grados.

x) Participación. La gran mayoría de los instrumentos de gestión del Estado no consideran en su aplicación la intervención de los actores involucrados. Su génesis es centralizada y tiene un carácter unitario y sectorial. Por esta razón, se generan roces entre las comunidades indígenas y la acción del Estado. El esfuerzo debe encaminarse a la incorporación de las dinámicas comunitarias indígenas en los instrumentos de gestión, a que se reconozca la participación y se permita la apropiación de estos instrumentos por parte de las organizaciones. Se estima que estos mecanismos contribuyen a disminuir los niveles de tensión que permanentemente afectan a estos territorios.

Es necesario considerar que los procesos de planificación territorial en general y los litorales en particular son fundamentales para lograr un buen uso y gestión del borde costero. Sin embargo, desde el retorno a la democracia, los instrumentos de planificación se han permeado del enfoque neoliberal, dejando fuera de los espacios de poder a los habitantes locales, a quienes se aísla y se convierte en espectadores de lo que ocurre en lo que otrora fueran los lugares a los que accedían libremente. Considerar diferentes paradigmas que vean a la persona como parte del territorio y no como un agente meramente extractivo es primordial para revalorizar y resguardar los servicios ecosistémicos que los diversos espacios proveen. Esto permitiría alcanzar el buen vivir promovido por los pueblos originarios.

Finalmente, como sociedad civil, es fundamental desarrollar la capacidad de gestión de los pueblos originarios que conviven en el territorio nacional a través del reconocimiento de su historia y del significado que estos dan a su relación con el Estado. Es necesario atreverse a ver y aceptar cómo conceptualizan los diversos territorios sus recursos y sus usos, así como la administración de estos, lo que resulta indispensable para aportar a que salgan de la situación de vulneración de derechos y avancen en la superación de la situación de empobrecimiento a la que el Estado de Chile los ha sometido durante más de dos siglos.

BIBLIOGRAFÍA

- **Barragán, J. M., Chica, J. A. y Pérez, M. L. (2008).** *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Cádiz.
- **Barragán, J. M. (Coord.) (2010).** *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*, Cádiz, Red Ibermar (Cyted).
- _____(2003). Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz.
- **Bengoa, J. (1985).** *Historia del pueblo mapuche (siglo XIX y XX)*, Santiago, Ediciones Sur.
- _____(1999). *Historia de un conflicto: el Estado y los mapuche en el siglo XX*, Santiago, Editorial Planeta.
- **Barragán, J. M. y de Andrés, M. (2015).** Geografía de áreas litorales para una gestión integrada en España (en prensa), Lisboa, *Journal of Integrated Coastal Zone Management*.
- **Biblioteca del Congreso Nacional (2008).** Historial de la Ley 20.249 (Ley que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios).
- _____(2009). Historia del Decreto N°236 que Promulga el Convenio N°169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo.
- _____(2013). Tratados y acuerdos históricos en la cuestión mapuche. Elaborado por Francisca Greene. Asesoría Técnica Parlamentaria.
- _____(2015). Los pueblos indígenas y recolectores de orilla frente a la Ley de Pesca. Elaborado a solicitud de la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos de la Cámara de Diputados. Francisca Greene y Matías Meza-Lopehandía. Asesoría Técnica Parlamentaria.
- **Canales, M. (2006).** *Metodología de investigación social*, Santiago, LOM Ediciones.
- **Castro, C. y Alvarado, C. (2009).** *La Gestión del Litoral Chileno: un diagnóstico*, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014).** *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago, Naciones Unidas.
- **Constitución Política del Estado de Chile (1822).** Santiago, Imprenta del Estado.
- **Constitución Política del Estado de Chile (1823).** Santiago, Imprenta Nacional.
- **Constitución Política de la República de Chile (1828).** Santiago, Imprenta R. Rengifo.
- **Constitución Política de la República de Chile (1833).** Santiago, Imprenta de la Opinión.
- **Constitución Política de la República de Chile (1980).** Santiago, Imprenta Nacional.
- **Faron, L. (1961).** *Mapuche social structure: institutional reintegration in a patrilineal society of central Chile*, Urbana, The University of Illinois Press.
- _____(1969). Los mapuches, su estructura social, *Instituto Indigenista Interamericano, Ediciones Especiales*, 53.

- **Fideli, R. (1998).** *La comparazione*, Milán, Agneli.
- **García, C., Quirós, A. y Montoya, M. (2006).** La investigación social (seminario de investigación I), Universidad de Antioquía, Escuela Interamericana de Bibliotecología, especialización en Gerencia de Servicios de Información.
- **Ghiso, A. (2001).** Sistematización de experiencias en educación popular. Memorias del foro "Los contextos actuales de la Educación Popular", Medellín.
- **Heinemann, K. (2003).** *Introducción a la metodología de la investigación empírica en las ciencias del deporte*, Barcelona, Editorial Paidotribo.
- **Herrera, R. (2003).** La construcción histórica de La Araucanía: de la historiografía oficial a la las imágenes culturales y dominación política, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 7.
- **Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco (1999).** De la deuda histórica nacional al reconocimiento de nuestros derechos territoriales, Arauco, documento interno.
- **Instituto Nacional de Estadísticas (2011).** Compendio Nacional de Estadísticas.
- **Identidad Territorial Lafkenche (2004).** Kíñeupe Taiñ Rakizuum Nietuam Kume Az Moñgen Taiñ Fúxa Lafken Mapu-Mew. Unamos Nuestro Pensamiento Mapuche para Ejercer Nuestro Derecho al Lafkenmapu. Propuesta Lafkenche, documento interno.
- _____(2006). Identidad Territorial Lafkenche.
- _____(2013). Indicaciones al proyecto que modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura, Boletín N°8.091-21.
- _____(2015). Comunicado público: 515 años de la llegada del conquistador a nuestras tierras.
- **Kraft, M. & Furlong, S. (2007).** *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, Washington, CQ Press.
- **Maturana, H. (1992).** *El sentido de lo humano*, Santiago, Ediciones Pedagógicas Chilenas.
- **Millennium Ecosystem Assessment (2005).** *Ecosystems and Human Well-Being*, Washington D. C., Island Press.
- **Millabur, A. (9 de mayo de 2008).** Taller participativo Tirúa Sur. Comunicación personal, sector Casa de Piedra, Tirúa.
- **Organización Internacional del Trabajo (2003).** *Convenio Número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales: un manual*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- **Organización de las Naciones Unidas (1992).** Convenio sobre la Biodiversidad Biológica.
- **Ostrom, E. (1990).** *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- **Painecura, B. (12 de abril de 2008).** Taller participativo Carahue-Costa. Comunicación personal, sector Huañailhuén.
- **Proyecto Marenass (2005)** Capacidades y experiencias campesinas, respuestas a las motivaciones. Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur, Apurímac, Ayacucho y Cusco. Informe Final 1997-2005.
- **Red Ibermar (2004a).** Convenio sobre la Diversidad Biológica. CBD.

____ (2004b). Convention on Biological Diversity. Integrated Marine and Coastal Area Management (Imcam). Approaches for implementing the Convention on Biological Diversity, CBD Technical Series N°14.

• **Sartori, G. (1984).** *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.

• **Sepúlveda, E., Reyes, K. y Contreras, C. (2006).** *Desmitificando la historia mapuche: contribuciones para la enseñanza de una nueva historia de Chile* (tesis doctoral), Universidad de Santiago de Chile.

• **Subsecretaría de Marina (1995).** Decreto Supremo 475. Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República de Chile y crea la Comisión Nacional que se indica, Santiago de Chile.

• **Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1986).** *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*, Buenos Aires, Paidós.

• **Unión Europea (2010).** Bienes y servicios ecosistémicos. Recuperado de https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Eco-systems%20goods%20and%20Services/Ecosystem_ES.pdf

• **Valles, M. (1997).** *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis S. A.

• **Velásquez, R. (2009).** Hacia una nueva definición del concepto "Política Pública", *Desafíos*, 20, 149-187.

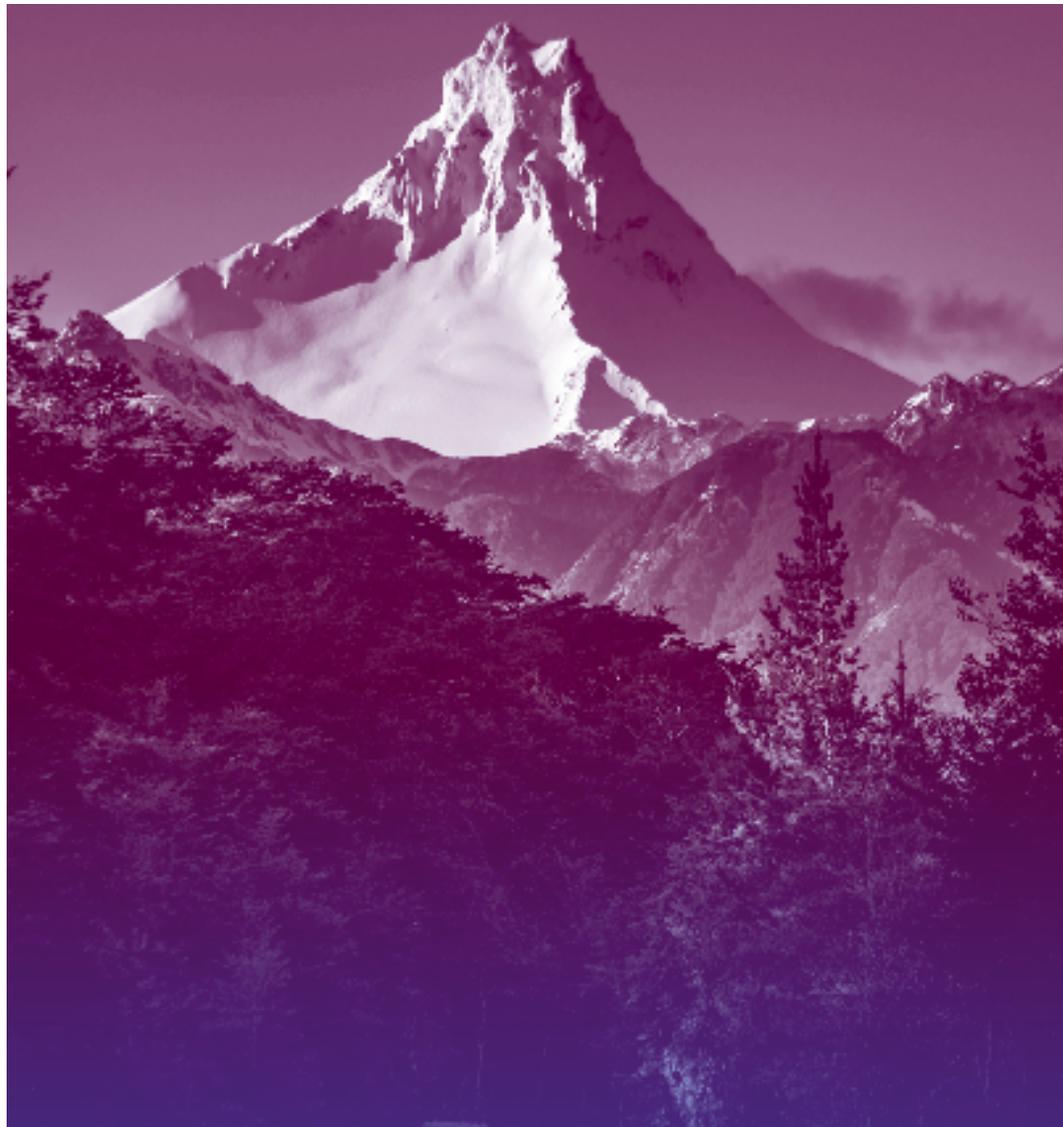
• **Vera, F. (9 de marzo de 2008).** Taller participativo Calbuco. Comunicación personal, sector Peñasmo.

• **Villalobos, S. (1982).** *Relaciones fronterizas en La Araucanía*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.

____ (1989). *Los pehuenches en la vida fronteriza*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.

____ (1992). *Chile y su historia*, Santiago, Editorial Universitaria.

____ (1995). *Vida fronteriza en La Araucanía: el mito de la Guerra de Arauco*, Santiago, Editorial Andrés Bello.



IMPACTO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS SOBRE LA POBREZA EN LAS REGIONES DE MAULE, BIOBÍO, LA ARAUCANÍA, LOS RÍOS Y LOS LAGOS

Paula Palma Molina¹, Pontificia Universidad Católica de Chile

» Camino dentro del Parque Nacional Vicente Pérez Rosales, región de Los Lagos. Fotografía de Álex Spencer.

RESUMEN

El establecimiento de áreas protegidas es la política más comúnmente aplicada para la conservación de los ecosistemas en el mundo. Sin embargo, persisten las discusiones sobre cuáles son los impactos socioeconómicos de las áreas protegidas en las comunidades aledañas. Esta investigación tiene por objetivo evaluar el impacto de las áreas protegidas sobre la pobreza en distritos censales de las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Utilizando un modelo contrafactual de causalidad, se estimó el efecto promedio del tratamiento sobre los tratados (ATT) o la diferencia del valor esperado en la pobreza de distritos censales con áreas protegidas (públicas y privadas) y distritos censales de similares características sin áreas protegidas (el contrafactual). Los primeros resultados en el área de estudio muestran que no hay impacto estadísticamente significativo de las áreas protegidas sobre la pobreza. Sin embargo, considerando que el principal mecanismo a través del que las áreas protegidas impactan en la reducción de la pobreza es el turismo asociado a parques y reservas nacionales, centramos el análisis solo en aquellas regiones del área de estudio que presentan mayor desarrollo de turismo (regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos). Los resultados muestran que los distritos censales con áreas protegidas en estas regiones presentan entre 3 y 5% menos pobreza en 2003, en relación con 1992, que aquellos distritos de similares características sin áreas protegidas (1% de significancia estadística). Estos resultados constituyen la primera evidencia empírica del impacto socioeconómico de las áreas protegidas en Chile y nos permiten afirmar que su establecimiento en el país no afecta negativamente el bienestar económico de las comunidades colindantes; es más, con buenos sistemas de gestión, pueden significar un medio para la superación de la pobreza.

Palabras clave: evaluación de impacto, áreas protegidas, pobreza, Snaspe, parques nacionales.

¹ Médica veterinaria, Magíster en Economía Agraria y Magíster en Conservación del Medio Ambiente. Artículo basado en la tesis *Evaluación del impacto de las áreas protegidas sobre pobreza en la VII, VIII, IX, XIV, y X regiones de Chile*, realizada para obtener el grado de Magíster en Economía Agraria, 2015, Departamento de Economía Agraria, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor guía: Rodrigo Arriagada Cisternas. Santiago, 2015.

INTRODUCCIÓN

Desde fines del siglo XIX, el establecimiento de áreas protegidas², como parques nacionales y reservas naturales, ha sido la política más comúnmente aplicada para enfrentar el deterioro medioambiental, y constituye el corazón de las estrategias globales para la conservación de la diversidad biológica (Adams, 2004; Pullin et al., 2013). En los últimos 25 años se ha visto un aumento exponencial tanto en el número de áreas protegidas como en la superficie terrestre y marítima de protección que abarcan, y a la fecha existen alrededor de 200.000 áreas protegidas en el mundo, las que cubren el 14,8% de la superficie terrestre y cerca del 5,1% de los océanos del planeta (UNEP-WCMC y IUCN, 2016). Además del aumento en extensión de la red mundial de áreas protegidas, se ha ampliado su misión, que ha pasado desde la conservación de la biodiversidad como fin único hasta considerar también el bienestar de las personas (Naughton-Treves et al., 2005). Esto, porque aún existe gran cantidad de población rural viviendo en condiciones de pobreza que depende de recursos naturales para su supervivencia, y esta puede experimentar cambios positivos o negativos en su bienestar producto del establecimiento de un área protegida (Coad et al., 2008).

El impacto de los parques y reservas nacionales sobre las comunidades vecinas es uno de los debates más controversiales en el ámbito de las políticas conservacionistas (Ravaillion et al., 2008). Persiste la preocupación de que los esfuerzos mundiales por mantener la biodiversidad entren en conflicto con los de reducción de la pobreza (Sanderson y Redford, 2003; Adams et al., 2004). Este debate es aún más fuerte en los países menos desarrollados y se ha intensificado producto de las intenciones de expansión y fortalecimiento de sus sistemas de áreas protegidas en virtud de acuerdos para reducir las emisiones de carbono derivadas de la deforestación, prevenir la pérdida adicional de especies amenazadas y la degradación ambiental. Para el año 2020, los gobiernos acordaron ampliar la red mundial de áreas protegidas de 13% a 17% de la superficie terrestre (Venter et al., 2014).

Uno de los principales argumentos en contra del establecimiento de áreas protegidas es que este limita el desarrollo agrícola y restringe la explotación de recursos naturales que estaban libremente disponibles para la comunidad local e indígena, lo que se asume que involucra un gran costo económico y exacerba la pobreza local (Coad et al.,

² De acuerdo a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, un área protegida es "un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante mecanismos legales u otro tipo de medios eficaces, para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus valores culturales y de servicios ecosistémicos asociados" (Dudley, 2008).

2008; Ferraro y Hanauer, 2011). Sin embargo, las áreas protegidas también generan beneficios sociales mediante el suministro de servicios ecosistémicos³, la promoción del turismo de la zona y la mejora de la infraestructura en áreas remotas (Andam et al., 2010; Ferraro et al., 2011). Considerando ambos puntos de vista, el impacto neto de las áreas protegidas podría ir en cualquiera de estos sentidos.

Existen diversos estudios que demuestran altos niveles de pobreza y eventos negativos en la comunidad asociados al establecimiento de áreas protegidas (Coad et al., 2008; Ferraro, 2002). Sin embargo, estos presentan imprecisiones metodológicas que dificultan establecer claramente causalidad entre áreas protegidas y pobreza (Andam et al., 2010). Para determinar con seguridad el impacto que tienen las áreas protegidas en el bienestar de las comunidades locales es fundamental que se realicen estudios rigurosos y controlados, que identifiquen el cambio en el bienestar (salud, ingresos, etc.) de un conjunto estadísticamente significativo de hogares antes y después del establecimiento de un parque o reserva (Wilkie et al., 2006). Además, se debe considerar que estas áreas están ubicadas frecuentemente en terrenos marginales, con altos índices de pobreza y tierras agrícolas de baja calidad, por lo que una comparación apropiada debe controlar aquellas variables geográficas y socioeconómicas (Andam et al., 2010). A través de un diseño cuasiexperimen-

tal, Andam et al. (2010), Sims (2010) y Canavire-Bacarreza y Hanauer (2013) estimaron el impacto de las áreas protegidas sobre la pobreza rural en Costa Rica, Tailandia y Bolivia, respectivamente, y no encontraron evidencia de que el establecimiento de áreas protegidas exacerbara la pobreza; por el contrario, observaron que las comunidades aledañas a las áreas protegidas exhiben un aumento significativo de los niveles de reducción de pobreza cuando se las compara con comunidades de características similares sin áreas protegidas cerca.

Chile presenta uno de los sistemas de áreas protegidas más antiguos de América Latina (Folchi, 2015). El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (Snaspe), administrado por la Corporación Nacional Forestal (Conaf) del Ministerio de Agricultura, define tres categorías de protección: parque nacional, reserva nacional y monumento natural. El parque nacional corresponde a un área establecida “para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional” (Conaf, 2020). No puede haber aprovechamiento de ningún recurso natural en un parque, pues está dedicado completamente a la conservación. La reserva nacional corresponde a un área establecida “para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales” (Conaf, 2020). En tanto, el monumento natural se define como una “región, los objetos o especies vivas animales o

³ Los servicios ecosistémicos se definen como la “contribución directa e indirecta de los ecosistemas al bienestar humano” (TEEB, 2010).

plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta” (Conaf, 2020). En la actualidad, el Snaspe cuenta con 106 unidades distribuidas en 42 parques nacionales, 46 reservas nacionales y 18 monumentos naturales, los que cubren una superficie de aproximadamente 18,6 millones de hectáreas, que corresponden al 21,1% del territorio continental de Chile (Conaf, 2020).

La protección oficial de la biodiversidad en Chile comenzó en 1907, con la creación de la reserva forestal Malleco (Jorquera-Jaramillo, 2012). En el periodo entre 1907 y 1927 se crearon diversas reservas, y en 1925 se estableció el primer parque nacional, Benjamín Vicuña Mackenna. Este parque duró solo cuatro años y sus límites fueron redefinidos para formar la reserva forestal Villarrica. La primera área protegida pública — que existe hasta hoy— fue el Parque Nacional Vicente Pérez Rosales, creado en 1926 con el objeto de proteger tanto el paisaje como los bosques primarios del sur de Chile (Pauchard-Villaruel, 2002). Hasta 1970, diversas agencias locales y nacionales estuvieron a cargo de la creación y manejo de las áreas protegidas en Chile. No fue hasta 1984, con el Decreto Ley N° 18.362 y la creación del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (Snaspe), que se dispuso de una legislación unificada sobre áreas protegidas. Sin embargo, esta ley nunca entró en vigencia debido a que aún se encuentra a la espera de la aprobación de la Conaf como institución de derecho público (Basic y Arria-

gada, 2012). Solo en 1994, a partir de la promulgación de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, se reconoce y avala formalmente el Snaspe, y se establece que es el Estado el encargado de la administración de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Soto, 2009; Basic y Arriagada, 2012).

Además del Snaspe, la conservación en terrenos privados y tierras comunitarias es un tema que ha cobrado importancia en las estrategias internacionales y nacionales de conservación (Ministerio del Medio Ambiente, 2013). Durante el V Congreso Mundial de Parques UICN⁴ (2003) se resaltó la necesidad de fortalecer la capacidad de los gobiernos para integrar las áreas protegidas privadas dentro de los sistemas nacionales y regionales. Aunque la conservación ha sido realizada por particulares desde hace siglos en Chile, ha tomado un nuevo impulso desde comienzos de la década de 1990, momento en que adquirió importancia en profundidad, intensidad y autoconciencia como protección de la diversidad gracias a la autodeclaración de una amplia y diversa gama de iniciativas (Corcuera, 2003). Si bien el artículo 35 de la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994 reconoce el término de área silvestre protegida privada, hasta el momento faltan definiciones operativas básicas, estándares y procedimientos administrativos que establezcan qué criterios y condiciones deben cumplir estas iniciativas para ser reconocidas oficialmente por el Gobierno de Chile (Corcuera, 2003). La única forma de

⁴ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

definición existente corresponde a la mera autodeclaración o comunicación de intenciones de conservar, conocidas bajo la categoría de Iniciativas de Conservación Privada (ICP) (Ministerio del Medio Ambiente, 2013). Según el último catastro de las ICP vigentes en el país, realizado en 2013, en Chile existen actualmente un total de 233 ICP, las que cubren una superficie total estimada de 1.255.708,7 hectáreas (Ministerio del Medio Ambiente, 2020). En ese mismo estudio se determinó que prácticamente en todas las regiones del país existen ICP, exceptuando la región de Tarapacá.

Finalmente, existe otra categoría de área protegida recomendada por el Consejo de Monumentos Nacionales y establecida actualmente por el Ministerio del Medio Ambiente: los santuarios de la naturaleza. De acuerdo con el artículo 31 de la Ley N°17.288 de 1970,

“son santuarios de la naturaleza todos aquellos sitios terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado”
(Ministerio del Medio Ambiente, 2020).

Según el registro nacional de áreas protegidas, existen 63⁵ santuarios de la na-

turalaleza en Chile, los cuales cubren una superficie total de 581.248,88 hectáreas (Ministerio del Medio Ambiente, 2020). Debido a la antigüedad y gran extensión de las áreas protegidas en Chile, es importante evaluar su impacto en términos de efectividad y su capacidad de mitigación de deterioro medioambiental, y de su impacto en la pobreza de poblaciones colindantes. Esto, porque muchas veces la existencia de un área protegida no es suficiente para impedir la extracción de sus recursos naturales o porque se podrían estar protegiendo y destinando recursos a terrenos que serían conservados de igual forma (por su lejanía a centros urbanos o bajo costo de oportunidad de la tierra) en ausencia de esta política. A través de distintas precisiones metodológicas, las evaluaciones de impacto permiten estimar “qué hubiera pasado si no se hubiera implementado el programa o política” (en este caso, si no se hubieran protegido los terrenos), controlando diversas fuentes de sesgo. Arriagada et al. (2016) evaluaron el impacto de las áreas protegidas como política para evitar la deforestación en Chile y estimaron que de las 561.920 hectáreas de bosque protegidas entre 1984 y 2011, entre 26.410 y 26.972 hectáreas (4,8% del total protegido) habrían sido deforestadas antes de 2011 si no se hubieran creado áreas protegidas, lo que entrega una medida de efectividad medioambiental. Sin embargo, en Chile no existen investi-

⁵ Estas cifras no incluyen los santuarios de la naturaleza creados en 2020 por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad: Laguna Grande-Humedal Los Batros (región de Biobío), Los Maitenes del Río Claro (región de Maule), Meullín Puye (región de Aysén), Arcos de Calán (región de Maule), Piedra del Viento-Topocalma (región de O'Higgins), Humedal Arauco-Desembocadura Río Carampangue (región de Biobío), Humedal Aguada La Chimba (región de Antofagasta), Humedal Costero de Totoral (región de Atacama) y Parque Katalapi (región de Los Lagos).

gaciones sobre el impacto socioeconómico de esta política, por lo que el objetivo principal de esta investigación es estimar el efecto del establecimiento de áreas protegidas sobre la pobreza de distritos censales en Chile, a fin de determinar si las áreas protegidas influyen positiva o negativamente en el bienestar de las comunidades locales. Es muy importante estimar este efecto, pues muchas de las áreas silvestres protegidas están emplazadas en territorios que colindan con zonas rurales y localidades aisladas, donde habitan comunidades que suelen presentar indicadores de pobreza superiores al resto del país. Chile registra una pobreza multidimensional rural del orden del 37,4% versus el 18,3% que anotan las zonas urbanas (Casen, 2017). La pobreza por ingresos evidencia un comportamiento similar (16,5% de pobreza rural y 7,4% de pobreza urbana) (Casen, 2017).

MÉTODO

Para responder a la pregunta de investigación, se escogió una metodología de estudio de tipo cuantitativo-cartográfico que incluyó el uso de modelos econométricos (diseño cuasiexperimental o contrafactual de causalidad) para la estimación del impacto de las áreas protegidas sobre la pobreza, procesamiento estadísticos para la estimación de pobreza por ingresos a nivel distrital y análisis espaciales para la estimación de variables biofísicas. La unidad y área de estudio corresponde a los distritos censales de las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

Modelo cuasiexperimental o contrafactual de causalidad

Utilizamos un modelo cuasiexperimental o modelo contrafactual de causalidad (Rubin, 1974) para estimar el impacto de las áreas protegidas sobre la pobreza. Este modelo conceptualiza la inferencia causal en términos de resultados potenciales en un escenario de tratamiento (con áreas protegidas) y uno de control (sin áreas protegidas), para estimar el “efecto promedio del tratamiento sobre los tratados” (ATT, por su sigla en inglés). Es decir, la diferencia entre el valor esperado de la variable resultado (en este caso, pobreza) de los distritos con áreas protegidas o “distritos protegidos” y el valor esperado de la variable resultado de los distritos sin áreas protegidas, “distritos no protegidos o controles” (el contrafactual). El modelo requiere contar con información sobre la variable resultado (pobreza) tanto antes del establecimiento de las áreas protegidas, la línea base, como después, y con información sobre aquellas variables que influyen conjuntamente en el establecimiento de las áreas protegidas y el nivel de pobreza local (covariables).

Indicador de pobreza

Considerando que los principales indicadores de bienestar en Chile se obtienen a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), pero son representativos solo a nivel comunal, se utilizaron microestimaciones de pobreza o “mapas de pobreza” confeccionados por Sánchez & Anríquez (2014) para las regiones de

Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Empleando la metodología desarrollada por Elbers et al. (2003), que genera estimaciones sobre el bienestar de las encuestas de hogares con el nivel de desagregación que ofrecen los censos demográficos, Sánchez & Anríquez (2014) elaboraron dos mapas de pobreza, uno para el año 1992 y otro para 2003. Para la construcción de estos mapas se utilizaron dos fuentes de información, la Encuesta Casen de 1992 y 2003 y el Censo de Población y Vivienda de 1992 y 2002. Se utilizaron estos periodos de estudio debido a que, a pesar de contar con un censo poblacional en 2012, este fue posteriormente invalidado por las autoridades respectivas debido a errores metodológicos. Utilizando variables presentes en ambas fuentes de información, junto con la creación de variables propias, se estimó el ingreso per cápita promedio de cada hogar en cada distrito censal de las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

Se utilizó el indicador de pobreza por ingreso debido a que en el periodo estudiado no se contaba con información para estimaciones de pobreza multidimensional. Con la estimación del ingreso de los hogares se calculó el porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al establecido por la línea de pobreza de cada periodo⁶, para así cuantificar el porcentaje de pobreza por distrito censal. A mayor valor del indicador, mayor

es el nivel de pobreza. Cabe destacar que para estimar los ingresos distritales y confeccionar los mapas de pobreza se debía contar con un número mínimo de 140 hogares por distrito⁷, por lo que aquellos distritos que no cumplían con esta condición fueron fusionados según la distribución espacial de los hogares, con el fin de aglomerarlos en zonas homogéneas de al menos el tamaño (número de hogares) de la unidad de estudio. Con esta condición se obtuvo un total de 1.071 distritos censales en las cinco regiones del área de estudio.

Áreas protegidas

Se busca evaluar el impacto del establecimiento de áreas protegidas, por lo que se incluyeron tanto áreas protegidas públicas (del Snaspe) como privadas (santuarios de la naturaleza e ICP) de las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. La línea base corresponde al año 1992, por lo que considerando que el Snaspe se reconoce y entra en vigencia formalmente recién en 1994, consideramos para el análisis todas las áreas protegidas públicas creadas hasta 2003 y todas las áreas protegidas privadas (ICP y santuarios de la naturaleza) creadas entre 1992 y 2003 en las regiones del área de estudio (Mapa 1). Los mapas de cobertura de cada área protegida pública y privada fueron obtenidos del Ministerio del Medio Ambiente.

⁶ En 1992, la línea de pobreza para la zona urbana fue de \$25.750, y en la zona rural, \$17.362, mientras que en 2003 la línea de pobreza para la zona urbana fue de \$43.712, y en la zona rural, \$29.473 (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2013).

⁷ Esto, para disminuir la varianza de las estimaciones de ingreso a nivel de hogares (ruido estadístico).

Se definieron como “distritos protegidos” aquellos distritos censales que cuentan con una superficie protegida igual o superior al 1% de la superficie total distrital (promedio de protección

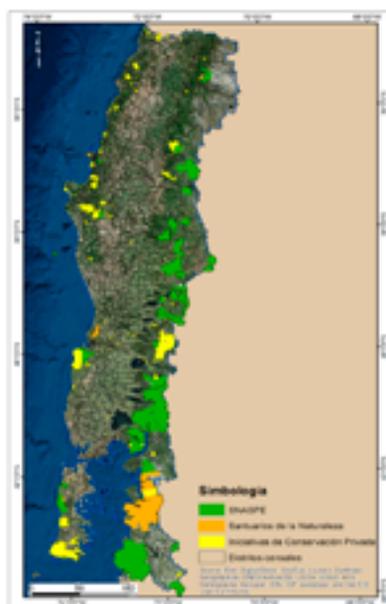
distrital), y “distritos no protegidos” (controles) aquellos distritos censales que cuentan con una superficie protegida menor al 1%.

Tabla 1. Distritos censales categorizados como protegidos y no protegidos (controles) para cada región

REGIONES	DISTRITOS CENSALES		
	PROTEGIDOS	NO PROTEGIDOS	TOTAL
VII	4	213	217
VIII	9	350	359
IX	23	233	256
X	11	157	168
XIV	9	62	71
Total	56	1.015	1.071

Fuente: elaboración propia.

Mapa 1. Área de estudio y localización de las áreas protegidas (públicas y privadas) incluidas en la evaluación de impacto



Fuente: elaboración propia.

Turismo asociado a las áreas silvestres protegidas

Uno de los mecanismos a través del cual se conoce que las áreas protegidas impactan en la pobreza de las comunidades locales es el turismo. Específicamente, mediante las mayores oportunidades laborales que ofrece el desarrollo de turismo asociado a las áreas silvestres protegidas (Ferraro y Hanauer, 2014). Mayores oportunidades laborales traen consigo mayores salarios, ingresos y satisfacción personal, lo que a su vez impacta en la salud, educación y consumo de las personas (Ferraro y Hanauer, 2015).

Considerando el punto anterior, dividimos el área de estudio en dos zonas de acuerdo con la importancia del turismo asociado a áreas silvestres protegidas de cada región. Esta importancia se determinó a partir del número de visitantes anuales a las unidades Snaspe. La zona de bajo turismo asociado a áreas protegidas está conformada por las regiones de Maule y Biobío, y la zona de alto turismo asociada a áreas protegidas está conformada por las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

Covariables

A nivel global, la mayoría de las áreas protegidas se ubica desproporcional-

mente en zonas de mayor altitud, mayor pendiente y mayor distancia de centros urbanos y carreteras (Joppa y Pfaff, 2009). Este fenómeno se denomina sesgo de selección o localización. Se ha identificado que los principales determinantes para el establecimiento de un área protegida están relacionados con el uso de suelo, características de los terrenos y costos de transporte (Chomitz y Gray, 1996; Pfaff, 1999; Andam et al., 2008).

El sesgo de localización de las áreas protegidas no es ajeno a Chile, donde existe evidencia empírica de que las áreas protegidas se ubican a mayor distancia de las ciudades (centros urbanos) y redes de carreteras, en terrenos más empinados y de mayor altitud, menos aptos para la agricultura y con mayor erodabilidad⁸ (Arriagada et al., 2016). Algunas de las variables que determinan dónde se localizan las áreas protegidas se comportan también como determinantes de pobreza (denominadas covariables o confundidoras), por ende, se deben identificar y controlar si queremos producir estimaciones no sesgadas del impacto del establecimiento de áreas protegidas en la pobreza. Utilizando sistemas de información geográficos (GIS) se estimaron variables biofísicas y socioeconómicas que, según la literatura, se comportan como covariables, y a través de un T-test de diferencias en medias⁹ entre distritos protegidos y

⁸ La erodabilidad es un índice que indica la vulnerabilidad o susceptibilidad del suelo a la erosión y depende principalmente de las características físicas del suelo; de la naturaleza, cantidad y distribución de sus agregados; y del contenido de materia orgánica que presenta. A mayor erodabilidad, mayor porcentaje de erosión.

⁹ Test estadístico que se utiliza para identificar si la diferencia observada entre las medias de dos grupos es significativa.

distritos no protegidos (controles) identificamos aquellas variables que afectan tanto el establecimiento de áreas protegidas como la pobreza. En la Tabla 2 se presenta una descripción de cada covariable y su fuente de información.

Tabla 2. Definición de las variables asociadas al establecimiento de áreas protegidas en Chile (covariables) y fuentes de información

VARIABLE	DEFINICIÓN	FUENTE DE INFORMACIÓN
Pobreza años 1992 y 2003	Porcentaje de hogares de cada distrito cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido en la línea de pobreza de los años 1992 y 2002.	Mapas de pobreza elaborados por Sánchez & Anríquez (2014).
Superficie distrital	Superficie total de cada distrito censal (ha).	Instituto Nacional de Estadísticas, Censo de Población y Vivienda 1992 y 2002.
Pendiente baja	Porcentaje de la superficie distrital con pendiente baja (menor a 3°).	Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).
Pendiente alta	Porcentaje de la superficie distrital con pendiente alta (mayor a 8°).	Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).
Distancia de la capital provincial	Distancia de la capital provincial más cercana al centroide distrital (m).	Ministerio del Interior, escala 1:20.000.
Erodabilidad alta	Superficie distrital con erodabilidad alta o muy alta (ha).	Comisión Nacional del Medio Ambiente, escala 1:250.000.
Temperatura media del mes más frío	Temperatura media distrital (°C) en julio.	Universidad de La Frontera, Temuco, Chile, escala: 1:250.000.
Densidad vial	Densidad de la red vial en cada distrito (km/ km ²).	Ministerio de Obras Públicas.
Densidad vial ripiada	Densidad de red vial ripiada y/o pavimentada en cada distrito (km/km ²).	Ministerio de Obras Públicas.
Superficie del área pública protegida	Superficie protegida por las categorías parque nacional, reserva o monumento nacional (Snaspe) en cada distrito (ha).	Ministerio del Medio Ambiente.
Superficie del área privada protegida	Superficie protegida por las categorías santuario de la naturaleza e ICP en cada distrito (ha).	Ministerio del Medio Ambiente.
Superficie distrital protegida	Porcentaje de la superficie distrital cubierta por un área protegida pública y/o privada.	Ministerio del Medio Ambiente.
Superficie de bosques en 1992	Superficie distrital cubierta por bosques en 1992 (ha).	Proyecto VRI, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Fuente: elaboración propia.

Estrategia empírica

Para estimar el ATT o el efecto del establecimiento de las áreas protegidas sobre la pobreza, se utilizaron métodos de emparejamiento con el fin de preprocesar los datos y eliminar las fuentes observables de sesgo (Ho et al., 2007), junto con el estimador de diferencias en diferencias (DID), que controla aquellas variables no observables invariantes en el tiempo (Imbens y Wooldridge, 2009). En este caso, el estimador de diferencias en diferencias corresponde al cambio en el porcentaje de pobreza de cada distrito censal entre 1992 (línea base) y 2003. El signo negativo indica una disminución de la pobreza en el distrito censal durante el periodo de estudio.

Considerando la calidad del balance de covariables entregado por una variedad de métodos de emparejamiento, se decidió utilizar el algoritmo *genetic matching* (Genmatch) con 1 match por distrito tratado, ajuste de sesgo y caliper de 1 desviación estándar, en R. Este método de emparejamiento multivariado utiliza un algoritmo de búsqueda evolucionario que determina la ponderación de cada covariable y encuentra automáticamente un set de datos emparejados que maximiza el balance de las covariables (Sekhon, 2011). Para evaluar la calidad del balance de las covariables se estimaron tres indicadores de diferencias en la distribución de las covariables entre distritos protegidos y no protegidos, la diferencia entre las medias estandarizadas (*std mean diff*), la media de las diferencias entre cuantiles empíricos del grupo de distritos protegidos y no protegidos (en la escala a partir de la cual fue medida cada covaria-

ble), y la media de las diferencias entre las funciones de distribución acumulativa empírica de ambos grupos (valores superiores a cero indican desviaciones entre los grupos en alguna parte de la distribución empírica). Si el emparejamiento es efectivo, entonces los indicadores deben converger a cero.

Adicionalmente se aplicó, como modelo alternativo, una regresión lineal con las covariables posemparejamiento para estimar el ATT y controlar cualquier sesgo remanente (Abadie e Imbens, 2006). Finalmente, para evaluar si la estimación del efecto de tratamiento sobre los tratados (ATT) realizada por métodos de emparejamiento era robusta a la presencia de factores confundidores no observados, se aplicó una prueba de sensibilidad recomendada por Rosenbaum (2002).

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Se analizó la pobreza existente en los distritos protegidos (grupo tratamiento) y los distritos no protegidos (grupo control) en la línea base (1992) para identificar si existían diferencias significativas entre grupos que debiesen ser controladas. Como se observa en la Tabla 3, tanto en los distritos protegidos como en los no protegidos existe en promedio 37% de pobreza, por lo que no se muestran diferencias estadísticamente significativas en la línea base.

Tabla 3. Estadística descriptiva de la variable pobreza en la línea base (1992)

Variable	Media		T-stat	Diff norm ^a
	Distritos protegidos	Distritos no protegidos		
% pobreza en 1992	0,377(0,091)	0,374 (0,07)	-0,25	0,028

^a Diferencia normalizada = $\frac{\bar{X}_T - \bar{X}_C}{\sqrt{S_T^2 + S_C^2} / 2}$, donde T= distritos protegidos y C= distritos control (Imbens, 2011).

Sesgo de localización de las áreas protegidas

Al analizar las diferencias de las covariables entre distritos protegidos y no protegidos, se pudo observar que existen diferencias significativas en todas las variables identificadas como potenciales determinantes del establecimiento de las áreas protegidas en Chile (Tabla 4). Esto significa que existe un fuerte sesgo

de localización de las áreas protegidas públicas y privadas hacia terrenos de mayor pendiente, mayor erodabilidad de suelo, temperaturas más bajas en el mes más frío (julio), mayor distancia de los centros urbanos (capital provincial), menor densidad vial y mayor superficie de bosques, que debe ser controlado al evaluar el impacto de las áreas protegidas en los cambios en la pobreza.

Tabla 4. Diferencias en covariables entre distritos protegidos (tratados) y distritos no protegidos (control) en el área de estudio

Variable	Media		T-stat	Diff norm ^a
	Distritos protegidos	Distritos no protegidos		
Pendiente baja (%)	16,41 (15,1)	47,69 (29,8)	7,77 ***	-1,2
Pendiente alta (%)	54,82 (24,9)	19,1 (22,2)	-11,63 ***	1,21
Distancia de la capital provincial (m)	87.862 (43.969)	52.958 (33.501)	-7,45 ***	0,69
Erodabilidad alta (ha)	60.745 (94.773)	3.377 (19.289)	-14,64 ***	0,59
Temperatura media en julio (°C)	4,49 (2,14)	7,33 (1,17)	16,67 ***	-1,23
Densidad vial (km/km ²)	0,14 (0,15)	0,29 (0,26)	4,19 ***	-0,63
Densidad vial ripiada (km/km ²)	0,10 (0,13)	0,26 (0,25)	4,62 ***	-0,72
Superficie de bosques en 1992 (ha)	32.356 (56.501)	3.494 (12.624)	-11.84 ***	0,5

*** Significativo al 1%.

Fuente: elaboración propia.

Emparejamiento entre distritos protegidos y distritos no protegidos

Considerando las diferencias existentes en las variables mencionadas anteriormente, se realizó el emparejamiento (*genetic matching*). El objetivo fue hacer que la distribución de las covariables fuera lo más similar posible entre los

distritos protegidos y los distritos no protegidos. Para evaluar la calidad del balance de las covariables se estimaron tres indicadores de diferencias en la distribución de las covariables entre grupos. En la Tabla 5 se puede observar que el emparejamiento es efectivo, ya que todos los indicadores convergen a cero tras su realización.

Tabla 5. Balance de las covariables determinantes del establecimiento de áreas protegidas en Chile

Covariables	Muestra	Media en distritos protegidos	Media en distritos no protegidos	Std mean diff	Mean raw eQQ diff	Mean eCDF diff
Pendiente baja	No emp.	16,41	47,69	-206,970	31,313	0,324
	Emp.	16,41	16,19	1,465	1,386	0,029
Pendiente alta	No emp.	54,82	19,10	143,400	35,270	0,432
	Emp.	54,82	53,76	4,236	2,026	0,031
Distancia de la capital provincial	No emp.	87.862	87.862	79,383	34478	0,229
	Emp.	52.958	82.834	11,435	7785	0,048
Erodabilidad alta	No emp.	60.745	3.377	60,531	51950	0,484
	Emp.	60.745	52.023	9,203	13795	0,045
Temperatura media en julio	No emp.	4,49	7,33	-132,350	2,802	0,390
	Emp.	4,49	4,49	-0,174	0,287	0,038
Densidad vial	No emp.	0,143	0,29	-94,093	0,155	0,144
	Emp.	0,143	0,13	6,278	0,030	0,054
Densidad vial ripiada	No emp.	0,104	0,26	-117,690	0,161	0,154
	Emp.	0,104	0,10	-2,413	0,020	0,033
Superficie de bosques en 1992	No emp.	32.356	3.494	51,081	26691	0,451
	Emp.	32.356	28.525	6,781	7936,5	0,053

Fuente: elaboración propia.

Impacto de las áreas protegidas de las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos

Tras el emparejamiento y con la selección de los contrafactuales óptimos se estimó el ATT, es decir, el impacto de las áreas protegidas en el cambio de la pobreza entre los años 1992 y 2003 en las regiones de Maule, Biobío, La Arau-

canía, Los Ríos y Los Lagos. En la Tabla 6 se presentan los resultados de la estimación utilizando el método de emparejamiento (*gen match*) con y sin caliper de 1.0 desviación estándar. Además, se incluyeron los resultados de la regresión multivariada posemparejamiento (con y sin caliper) para controlar cualquier sesgo remanente potencial de las covariables.

Tabla 6. Estimaciones del impacto de las áreas protegidas en el cambio en el porcentaje de pobreza entre 1992 y 2003. Regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos

Resultado	Cambio en la pobreza (2003 - 1992)	
	<i>Muestra completa (N = 1071)</i>	
		pval
Diferencias en medias ^a	-0,007	0,501
	<i>Muestra seleccionada mediante emparejamiento</i>	
		pval
Diferencias en medias sin calipers	-0,0073	0,723
Efecto marginal vía regresión multivariada posemparejamiento, sin caliper	-0,006	0,08
Diferencias en medias con caliper ^b	-0,0275*	
N tratado descartado por caliper	14	
Efecto marginal vía regresión multivariada posemparejamiento, con caliper	-0,030*	0,076
N tratados disponibles	56	
(N controles disponibles)	1015	

*, **, *** Significativo al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

^a T - test de diferencias entre la media del cambio en la pobreza de los distritos no protegidos (T=0) y la media del cambio en la pobreza de los distritos protegidos (T=1).

^b Caliper de 1.0 desviación estándar.

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la Tabla 6, los resultados muestran que no existe impacto estadísticamente significativo de las áreas protegidas en la reducción de

pobreza de los distritos censales de las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Solo utilizando caliper en el emparejamiento podemos

encontrar que, con un 8% de error, existe un 3% menos de pobreza entre 1992 y 2003 en los distritos censales con áreas protegidas que en aquellos distritos de características similares sin áreas protegidas.

Impacto de las áreas protegidas en las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos

Tras el análisis del impacto de las áreas protegidas en la pobreza de las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los

Ríos y Los Lagos, se procedió a separar el área de estudio en una zona de bajo turismo y una zona de alto turismo. La zona de bajo turismo, compuesta por las regiones de Maule y Biobío, presenta solo 13 distritos protegidos y 576 distritos no protegidos. Al estimar el ATT mediante el método de dobles diferencias emparejadas con y sin caliper, no se observaron resultados significativos. La zona de alto turismo, compuesta por las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, presenta 43 distritos protegidos y 496 distritos no protegidos. Los resultados se presentan en la Tabla 7.

Tabla 7. Estimaciones del impacto de las áreas protegidas en el cambio en el porcentaje de pobreza entre 1992 y 2003. Regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos

Resultado	Cambio en la pobreza (2003 - 1992)	
<i>Muestra completa (N = 1071)</i>		
		p.val
Diferencias en medias	0,034***	0,005
<i>Muestra seleccionada mediante emparejamiento</i>		
		p.val
Diferencias en medias sin calipers	-0,028	0,212
Efecto marginal vía regresión multivariada posemparejamiento, sin caliper	-0,032**	0,035
Diferencias en medias con caliper	-0,052***	0,007
N tratado descartado por caliper	9	
Efecto marginal vía regresión multivariada posmatching, con caliper	-0,053***	0,076
N tratados disponibles	43	
(N controles disponibles)	495	

*, **, *** Significativo al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 7 se puede observar que en los distritos de las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos existe impacto estadísticamente significativo de las áreas protegidas sobre la pobreza, es decir, los distritos censales con superficie protegida mayor o igual a un 1% presentan entre un 3% a 5% menos pobreza en 2003, en relación con 1992, que aquellos distritos de similares características sin áreas protegidas.

CONCLUSIONES

En esta investigación, al igual que en el trabajo de Arriagada et al. (2016), se pudo evidenciar que existe un sesgo de localización en el establecimiento de las áreas protegidas en Chile, que se ubican en zonas de mayor pendiente, mayor erodabilidad, mayor distancia de los centros urbanos, menor densidad vial, menor temperatura y mayor superficie de bosques. Esto también concuerda con lo reportado por otros autores que analizaron la distribución de las áreas protegidas en el mundo (Naughton-Treves, 2005; Joppa y Pfaff, 2009).

Las primeras estimaciones del ATT en el área de estudio muestran que, entre 1992 y 2003, las áreas protegidas de las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos no impactan positiva ni negativamente sobre la pobreza de las comunidades colindantes. Sin embargo, al centrar el análisis solo en aquellas regiones del área de estudio que presentan mayor desarrollo de turismo asociado a las áreas silvestres protegidas (regiones de La Araucanía, Los

Ríos y Los Lagos), pudimos observar un impacto estadísticamente significativo de las áreas protegidas en la pobreza.

Después de controlar las variables que influyen conjuntamente el establecimiento de las áreas protegidas y la pobreza, encontramos que existe significativamente mayor reducción de pobreza entre 1992 y 2003 en los distritos censales de las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos con áreas protegidas. Específicamente, entre 1992 y 2003 existe entre un 3% y un 5% menos de pobreza en aquellos distritos con áreas protegidas en comparación con distritos de iguales características sin áreas protegidas. Esto coincide con los resultados presentados por Andam et al. (2010), Sims (2010) y Canavire-Baccarreza y Hanauer (2013), quienes encontraron que Costa Rica, Tailandia y Bolivia, localidades con áreas protegidas, exhiben mayores niveles de reducción de pobreza que aquellas de similares características sin áreas protegidas. Esto puede explicarse considerando que la región de Los Lagos es la que históricamente recibe, año a año, el mayor número de visitantes en las áreas silvestres del Snaspe (INE, 2013) y, por ende, su desarrollo del turismo es mayor. Sin embargo, es necesario evaluar empíricamente esta hipótesis, identificando y cuantificando los mecanismos de causalidad mediante el cual las áreas protegidas reducen la pobreza.

Esta investigación aporta a la creciente literatura sobre impactos socioeconómicos de las áreas protegidas y entrega la primera evaluación de impacto de las áreas protegidas sobre la pobreza en Chile. También apoya, con eviden-

cia empírica, la literatura que defiende que las políticas conservacionistas medioambientales no necesariamente son contradictorias con las metas de bienestar económico; es más, con buenos sistemas de gestión, pueden significar una oportunidad para fomentar el desarrollo de las comunidades locales.

RECOMENDACIONES

Si bien los resultados de la investigación permiten identificar un efecto positivo de las áreas protegidas de las regiones de La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos en la pobreza de las comunidades locales, estos no pueden extrapolarse hacia todas las regiones de Chile. Por ello, recomendamos que futuras investigaciones en la materia expandan el área de estudio considerando todas las áreas protegidas de Chile, a fin de contar con estimaciones a nivel nacional del impacto de las áreas protegidas en la pobreza. Además, tomando en cuenta las grandes diferencias geográficas y socioeconómicas presentes a lo largo de Chile, recomendamos que se evalúe la heterogeneidad del impacto de las áreas protegidas en la pobreza, separando el análisis en las distintas macrozonas del país. Asimismo, recomendamos futuros estudios que identifiquen y cuantifiquen los mecanismos mediante los que las áreas protegidas reducen la pobreza (mecanismos causales), de forma de poder enfocar los esfuerzos en políticas públicas para reducir la pobreza en aquellos factores

que con evidencia sabemos que efectivamente contribuyen al desarrollo de las comunidades locales. Finalmente, creemos que futuras investigaciones debiesen ampliar el periodo de evaluación, utilizando información del Censo y Casen más actuales para confeccionar indicadores de pobreza distrital (por ingreso y multidimensional), con el fin de incluir en la evaluación el creciente número de áreas protegidas públicas y privadas creadas en los últimos años y la tendencia en aumento de la visitación a parques y reservas del Snaspe y áreas protegidas privadas.

Recomendaciones para la política pública

Actualmente existen en Chile iniciativas exitosas de gestión integrativa de áreas silvestres protegidas entre el Estado y comunidades locales (especialmente indígenas) que permiten demostrar que el desarrollo de estas últimas se puede llevar a cabo en conjunto con los objetivos de conservación. Un ejemplo de esto es la Reserva Nacional Los Flamencos, en la región de Antofagasta, que cuenta desde el año 2002 con un modelo de gestión asociativo entre el pueblo likan antai o atacameño y la Conaf. Este modelo permite la coadministración del uso público de la reserva por parte de ocho comunidades likan antai en los cuatro sectores con mayor importancia turística de la unidad. Mediante diversos contratos asociativos se han desarrollado proyectos eco-etnoturísticos¹⁰ que consideran la regulación

¹⁰ El ecoturismo es la actividad turística que se desarrolla sin alterar el equilibrio del medio ambiente y

de los visitantes, lo que contribuye al desarrollo local y la conservación del patrimonio cultural y natural del territorio. La administración del uso público se enriquece por los conocimientos directos del territorio y su historia de los guías provenientes de las mismas comunidades, así como del manejo sustentable de los recursos dentro de la reserva. Las comunidades incorporan conocimientos y acciones propios de la conservación científica y apoyan a Conaf en labores de censo y monitoreo de flora y fauna. Otros ejemplos de modelos de gestión compartida de áreas protegidas y comunidades indígenas son el convenio entre la Reserva Nacional Villarrica y las comunidades mapuche-pehuenche de zonas aledañas a la reserva para el manejo sustentable de sus recursos naturales, y el del Parque Nacional Rapa Nui, que desde 2016 es coadministrado entre Conaf y el pueblo rapa nui (Rauch-González et al., 2017).

A pesar de la existencia de casos exitosos de modelos de gestión integrada de áreas silvestres protegidas y de su potencial como mecanismos de desarrollo local, estos aún no constituyen un gran número ni representan el modelo general de administración de los parques y reservas nacionales en Chile. Es por esto que recomendamos que la declaración de nuevas áreas protegidas, tanto públicas como privadas, contemple explícitamente el vínculo con las comunidades aledañas y que establezca e identifique

iniciativas de desarrollo local basado en la conservación como requisito para su aprobación. Estas iniciativas pueden ir desde modelos de coadministración de uso público con las comunidades para el desarrollo de actividades de ecoturismo, etnoturismo, provisión de servicios de hotelería y alimentación, hasta el manejo sustentable de los recursos naturales, entre otros. Creemos firmemente que estas iniciativas pueden representar un medio de superación de la pobreza de comunidades que por años han vivido marginadas y aisladas.

evitando impactos en la naturaleza. El etnoturismo o turismo indígena es la actividad turística que se realiza en territorios de grupos étnicos con fines culturales, educativos y recreativos, que permite conocer los valores culturales, forma de vida, manejo ambiental y costumbres de los grupos étnicos, así como su historia.

BIBLIOGRAFÍA

- **Abadie, A. e Imbens, G. (2006).** Large sample properties of matching estimators for average treatment effects, *Econometrica*, 74, 235-267.
- **Adams, M. (2004).** *Against extinction: the story of conservation*, Londres, Earthscan.
- **Andam, K. S., Ferraro, P., Pfaff, A., Sánchez-Azofeifa, G. A. y J. Robalino (2008).** Measuring the effectiveness of protected area networks in reducing deforestation, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 105, 89-94.
- **Andam, K. S., Ferraro, P., Sims, K., Healy, A. y Holland, M. (2010).** Protected areas reduced poverty in Costa Rica and Thailand, *PNAS*, 107, 9996-10001.
- **Arriagada, R. C., Echeverría, C. M. y Moya, D. (2016).** Creating protected areas on public lands: is there room for additional conservation?, *PLoS ONE*, 11(2): e0148094.
- **Canavire-Bacarreza, G. y Hanauer, M. (2013).** Estimating the Impacts of Bolivia's Protected Areas on Poverty, *World Development*, 41, 265-285.
- **Chomitz, K. M. y Gray, D. (1996).** Roads, Land Use, and Deforestation: A Spatial Model Applied to Belize, *The World Bank Economic Review*, 10, 487-512.
- **Coad, L. A., Campbell, L. y Humphries, K. (2008).** The costs and benefits of protected areas for local livelihoods: a review of the current literature, UNEP-WCM, United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre, 21 de mayo de 2008.
- **Corcuera, E. (2003).** 1er Congreso de Conservación Privada de Tierras en Chile, *Revista Ambiente y Desarrollo de Cipma*, XIX (1).
- **Corporación Nacional Forestal, Conaf (2020).** Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile. Recuperado en 12 de octubre de 2020 de <https://www.conaf.cl/parques-nacionales/parques-de-chile/>.
- **Dudley, N. (Ed.) (2008).** *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, Gland, UICN.
- **Elbers, C., Lanjouw, J. O. y Lanjouw, P. (2003).** Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality, *Econometrica*, 71(1), 355-364.
- **Ferraro, P. J., (2002).** The local costs of establishing protected areas in low-income nations: Ranomafana National Park, Madagascar, *Ecological Economics*, 43, 261-275.
- **Ferraro, P. J. y M. Hanauer (2014).** Quantifying causal mechanisms to determine how protected areas affect poverty through changes in ecosystem services and infrastructure, *PNAS*, 111(11), 4332-4337.
- **_____ (2015).** Through what mechanisms do protected areas affect environmental and social outcomes?, *Phil. Trans. R. Soc. B.*, 370: 20140267.
- **_____ (2011).** Protecting Ecosystems and Alleviating Poverty with Parks and Reserves: "Win-Win or Tradeoffs?, *Environmental Resource Economics*, 48, 269-286.
- **Ferraro, P. J., Hanauer, M. y Sims, K. (2011).** Conditions associated with protected area success in association and poverty reduction, *PNAS*, 108(34), 13913-13918.

- **Folchi, M. (2015).** Historia de las áreas protegidas en Chile. Conservando el patrimonio natural de Chile, el aporte de las áreas protegidas. En *Conservando el patrimonio natural de Chile. El aporte de las áreas protegidas*, Santiago, Ministerio del Medio Ambiente.
- **Ho, D. E., Imai, K., King, G. y Stuart, E. (2007).** Matching as Nonparametric Preprocessing for Reducing Model Dependence in Parametric Causal Inference, *Political Analysis*, 15, 199-236.
- **Imbens, G. W. y Wooldridge, J. M. (2009).** Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation, *Journal of Economic Literature*, 47, 5-86.
- **Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2013).** Turismo, Informe Anual 2013, Santiago, Chile.
- **Joppa L. N. y Pfaff, A. (2009).** High and Far: Biases in the Location of Protected Areas, *PLoS ONE*, 4(12): e8273.
- **Ministerio del Medio Ambiente (2013).** Informe final de la consultoría para un diagnóstico y caracterización de las iniciativas de conservación privada en Chile, elaborado por Fundación Senda Darwin en colaboración con Así Conserva Chile A. G. para el Proyecto MMA / GEF-PNUD, "Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile: Estructura Financiera y Operacional", junio de 2013.
- **Ministerio del Medio Ambiente (2020).** Registro Nacional de Áreas Protegidas. Recuperado el 12 de octubre de 2020 de <http://bdrnap.mma.gob.cl/busca-dor-rnap/#/busqueda?p=14>
- **Naughton-Treves, L. M., Holland, B. y Brandon, K. (2005).** The role of protected areas in conserving biodiversity and sustaining local livelihoods, *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 219-252.
- **Pfaff, A. S. P. (1999).** What Drives Deforestation in the Brazilian Amazon?, *Journal of Environmental Economics and Management*, 37, 26-43.
- **Pullin, A. S. et al. (2013).** Human well-being impacts of terrestrial protected areas, *Environmental Evidence*, 2(19).
- **Rauch-González et al. (2017).** Gestión intercultural para la conservación en Áreas Silvestres Protegidas del Estado: aprendizajes y desafíos, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 35, 183-204.
- **Ravaillion, M., Chen, S. y Sangruala, Y. P. (2008).** The World Bank, Development Research Group, Washington D. C., Policy Research Working Paper, 4620.
- **Rosenbaum, P. R. (2002).** *Observational Studies*, Nueva York, Springer.
- **Rubin, D. B. (1974).** Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies, *Journal of Educational Psychology*, 66, 688-701.
- **Sánchez, L., Anríquez, G. y Pontificia Universidad Católica De Chile (2014).** *Convergencia comunal en Chile: un análisis de econometría espacial*, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Sekhon, J. S. (2011).** Multivariate and Propensity Score Matching Software with automated Balance Optimization: The Matching Package for R, *Journal of Statistical Software*, 42(7), 1-26.

- **Sierralta, L. et al. (Eds.) (2011).** *Las áreas protegidas de Chile*, Santiago, Ministerio del Medio Ambiente.

- **Sims, K. (2010).** Conservation and development: evidence from Thai protected areas, *Journal of Environmental Economics and Management*, 60, 94-114.

- **Soto, L. (2009).** Áreas Protegidas Privadas: Marco Legal para el Parque Pumalín (Chile). IUCN-EPLP N°81.

- **TEEB (2010).** *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations*, Londres, Earthscan.

- **UNEP-WCMC y IUCN (2016).** *Protected Planet Report 2016, Update on global statistics*, Cambridge, United Nations Environment Programme.

- **Venter, O. R. et al. (2014).** Targeting Global Protected Area Expansion for Imperiled Biodiversity, *PLoS Biol.*, 12(6), e1001891.

- **Wilkie, D. S. et al. (2006).** Parks and People: Assessing the Human Welfare Effects of Establishing Protected Areas for Biodiversity Conservation, *Conservation Biology*, 20, 247-249.



GESTIÓN DE CONSERVACIÓN Y TURISMO DE ÁREAS NATURALES Y DESARROLLO LOCAL: CASO DE ESTUDIO DE LA CUENCA ALTA DEL RÍO ACHIBUENO, COMUNAS DE LINARES Y LONGAVÍ

Marcos Fernando Castillo Lagos¹, Universidad de Chile

» Laguna Añintunes, laguna altoandina que sirve de afluente del río Achibueno. Fotografía de Marcos Castillo.

RESUMEN

Este artículo presenta una propuesta de manejo del patrimonio precordillerano y cordillerano del cajón del río Achibueno que considera aspectos de conservación y preservación, uso cultural y tradicional, propiedad privada y uso turístico y recreacional del sector. Este trabajo se basó en un método que identifica y recoge aspectos físicos, naturales y culturales, y que considera el patrimonio biocultural que posee el lugar.

El plan de manejo se elaboró tomando en cuenta la opinión de múltiples actores. Considera la promoción de una gestión que involucre la participación de agentes de diferentes ámbitos a fin de lograr los objetivos de conservar el patrimonio existente y hacer un uso responsable de él.

Finalmente, se reflexiona sobre el manejo cooperativo del área natural orientado al desarrollo de comunidades rurales campesinas como posibilidad de encadenamiento productivo, revaloración de tradiciones y beneficios ambientales.

Palabras clave: patrimonio cultural y natural, conservación, turismo de intereses especiales, desarrollo local.

¹ Geógrafo y Licenciado en Geografía de la Universidad de Chile. Artículo basado en la tesis *Propuesta de gestión turística y de conservación en el cajón del río Achibueno, comuna de Linares, región del Maule*, realizada para optar al título de geógrafo. Profesor guía: José Marcelo Bravo Sánchez. Santiago de Chile, 2020.

INTRODUCCIÓN

El área de estudio a tratar en este artículo corresponde a la cuenca alta del río Achibueno, una zona que presenta una condición natural de alto valor ecológico y cultural, por lo que es ideal para generar acciones de conservación. En la actualidad el área se encuentra medianamente protegida bajo la figura de santuario de la naturaleza, que resguarda la red hídrica y masas de agua afluentes del río Achibueno. Su fin es salvaguardar las aguas de la cuenca debido a su valor excepcional (Myers et al., 2002) y los ecosistemas asociados. Esta protección fue el resultado de un largo proceso de disputa entre las comunidades locales y un proyecto hidroeléctrico de centrales de paso.

El proyecto en cuestión consistía en la intervención de las zonas altas del río, lo que implicaba un impacto en su flora y fauna nativa y también en su cauce. Esto generó la revalorización del área por parte de la comunidad local linarense, interesada en preservar esta zona por las características anteriormente mencionadas y por su potencial para el desarrollo turístico. Esto los llevó a levantar manifestaciones y movilizaciones en contra del proyecto, las que en 2014 consiguieron la declaratoria de santuario sobre el río, sus afluentes, glaciares y lagunas. Finalmente, en el año 2018, se retiró el proyecto hidroeléctrico.

A pesar de este triunfo, la situación actual es problemática, ya que la figura considera solo unos pocos terrenos privados asociados a quienes quisie-

ron sumarse. Las áreas adyacentes del santuario no están protegidas normativamente, por lo que pueden ser intervenidas. Han sido las comunidades que históricamente utilizan el lugar, junto con los propietarios, los encargados de salvaguardarlas. Hasta la fecha, no se ha constituido un sistema de administración del santuario que coordine las acciones.

El proceso de revalorización vivido generó una masificación del turismo en la zona, principalmente en las áreas precordilleranas del cajón, pero también en la cuenca alta, que es de más difícil acceso y que, por no contar con las medidas de resguardo, control, infraestructura y servicios, ha generado perjuicios en la zona, como contaminación, incendios forestales, perturbación de la fauna y deterioro de la flora. De todos modos, hay que destacar el proceso de territorialización por parte de la comunidad local, tanto rural como urbana, con el área de estudio en su intento de ocupación y gestión.

Este estudio tiene como fin responder la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo desarrollar una correcta gestión del lugar, tomando en cuenta la conservación, el uso tradicional y la posibilidad de turismo en la zona? Para esto se propuso identificar los elementos patrimoniales más relevantes y sus amenazas, determinar la condición del lugar y establecer estrategias y propuestas de gestión de conservación y de turismo.

Aspectos patrimoniales del área de estudio

El área de estudio corresponde a la cuenca alta del río Achibueno, también conocida como Altos de Achibueno. A partir de lo propuesto por Hagget (1994) y Martínez (2010), se considera la cuenca como área de influencia de este río. Se decidió analizar esta zona por su alto valor ecológico (Olivares, 2014); de sus 44.261 hectáreas, aproximadamente, un 45,3% corresponde a zonas sin vegetación, un 20,9% a bosque nativo, un 24% a estepas, praderas y matorrales, y un 4,6% a cuerpos de agua (Conaf & UACH, 2010).

Desde el punto de vista físico natural, destaca el paisaje y las especies que habitan este ecosistema. En primer lugar, está la red hidrológica, que nace en la laguna de Achibueno y se sostiene por el aporte de varios afluentes y glaciares que presentan un régimen de precipitación mixto —es decir, pluvio-nival— con un promedio de lluvias de 1.500 mm anuales (Olivares, 2014).

En segundo lugar, destaca el paisaje de valle encajonado propio de procesos fluviales, con una alta pendiente y afloramientos rocosos. Se encuentra entre el fin de la precordillera, una zona de depósitos glacio-volcánicos y la cordillera, caracterizada por la presencia de rocas estratificadas volcánicas y volcánoclasticas (MMA, 2016).

En tercer lugar, el ecosistema tiene una singularidad: es la transición entre el bioma del matorral esclerófilo chileno y el bosque templado lluvioso valdivia-

no (MMA, 2016). Hay presencia de tres biomas principales: matorral y bosque esclerófilo, bosque caducifolio y estepas altoandinas (Cajardo, 1994; Lubert & Plissock, 2006), los que albergan una gran cantidad de especies de flora y fauna consideradas de alto valor (POCH Ambiental, 2009, citado en Olivares, 2014) tanto por su diversidad como por el grado de amenaza a su conservación. Desde el punto de vista cultural, en el área destacan dos elementos muy distintivos. El primero guarda relación con la cultura tradicional campesina y arriera, mientras que el segundo refiere a la presencia de restos arqueológicos de comunidades precolombinas. Como sostiene Castillo (2016), la identidad campesina local presenta una evolución y sincretismo que va desde la cultura indígena y europea hasta el inquilinaje, lo que se advierte en manifestaciones como fiestas tradicionales, antiguas viviendas y caminos, y la actividad arriera. La presencia de restos arqueológicos, como figuras rupestres talladas en roca (estilo Guayquivilo), puntas de flecha y restos de antiguos asentamientos (POCH Consultores, 2009; Olivares, 2014) tiene gran valor histórico y simbólico, y corresponde a un patrimonio poco explorado en la zona.

Pobreza comunal y ruralidad

La zona de estudio se emplaza en un sector alejado de los centros urbanos y es reducida la población que habita esta área rural, que compone comunidades aisladas y en general con altos grados de pobreza. Las comunidades cercanas son Los Hualles, Vado Azul, Juan Amigo

y Monte Oscuro, por el lado de Linares; y Los Laureles, Vega de las Casas, Riquelme y Vega del Molino, por el lado de Longaví. Todas comparten un territorio precordillerano y en ellas habitan comunidades dedicadas a actividades generadoras de ingresos más bien exigüos, pero cuyos medios y modos de vida poseen un altísimo valor cultural y natural.

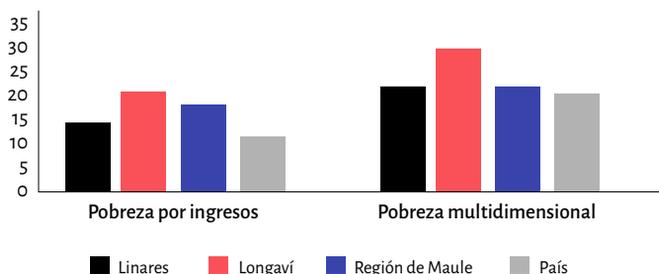
Según el Censo de 2017, en las localidades de Linares habitan 237 personas, mientras que 100 lo hacen en Longaví. Cabe destacar que en época estival la población flotante aumenta. La cantidad de personas que habitan en la zona es más bien reducida, en especial si se le compara con la realidad comunal. En el caso de Linares, la población que habita en áreas rurales es de 15.930 habitantes, equivalente a un 17% del total comunal. En el caso de Longaví, el total de sus habitantes rurales es de 21.287 personas, correspondientes al 69% de la comuna (Censo, 2017).

En términos de pobreza, las comunas presentan incidencias superiores al

promedio nacional (Gráfico 1). La comuna de Longaví alcanza mayores cifras, con una tasa de pobreza de 21,7% por ingresos y un 31,1% de pobreza multidimensional. Por su parte, la comuna de Linares exhibe un 14,9% y un 21,7%, respectivamente (Casen, 2015). La zona presenta una actividad económica principalmente agropecuaria (PAC, 2014), que suele ofrecer empleos poco calificados, de menor calidad y baja remuneración.

A escala local, es posible reconocer la pobreza mediante el Registro Social de Hogares (RSH), que entrega una aproximación de la condición de las zonas rurales mediante la división en unidades vecinales, que mide a los hogares calificados entre el 0% y el 40% de menores ingresos. Para el caso de Linares, la unidad vecinal de Pejerrey, la más cercana al área de estudio, presenta un 69,2% de personas calificadas en el tramo de mayor vulnerabilidad socioeconómica. En el caso de Longaví, la realidad es aún más compleja, con un 95,9% de hogares calificados en el 40% de mayor vulnerabilidad (RSH, 2019).

Gráfico 1. Pobreza comunal, regional y nacional según encuesta Casen 2015



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen, 2015.

Lo anterior denota una situación de pobreza rural y envejecimiento de la población en un contexto de alta vulnerabilidad producto de sus bajos ingresos y la falta de conectividad y servicios que presenta la zona. Esto se contrapone con la riqueza natural que exhibe el lugar, que originó la denominación de santuario de la naturaleza. Esto último ofrece una oportunidad de enriquecer la calidad de vida de estas comunidades mediante la mejora en infraestructura y servicios y la diversificación económica en la zona.

MÉTODO

Para desarrollar el trabajo investigativo se utilizó y adaptó el método de estándares abiertos propuesto por la Conservation Measures Partnership (CMP) (2007) y la Foundation of Success (FOS) (2009). Este método es el que utiliza actualmente la Corporación Nacional Forestal (Conaf) (2017a) para la conservación de áreas silvestres.

El método de estándares abiertos permite un análisis técnico fundado en la generación de estrategias evaluativas y adaptativas basadas en metas y objetivos, lo que permite realizar el diseño de un proyecto siguiendo lineamientos menos tecnocráticos y más participativos. Consta de cinco etapas², pero este trabajo se centró solo en las dos prime-

ras, a saber: (i) conceptualización y (ii) planificación de acciones para la conservación.

Para desarrollar el trabajo se utilizó la revisión bibliográfica, entrevistas a quince actores clave, un grupo focal y observación en terreno. Las entrevistas se realizaron a distintos actores, agrupados en públicos institucionales, propietarios, emprendedores turísticos, sociedad civil y actores vinculados a ciencia e investigación. Se invitó a las y los participantes a reflexionar sobre aquellos elementos destacados del lugar, su condición actual de conservación y previsión de futuro. También se realizaron tres observaciones en terreno durante el verano de 2019.

El proceso de investigación involucró varias etapas. En la primera, se realizó una identificación de objetos de conservación, sus elementos primordiales y subelementos considerados prioritarios para conservar. También se identificaron amenazas latentes, es decir, aquellas que podrían afectar negativamente a estos objetos. Tras reconocer los objetos, se hizo una priorización de la información mediante grupos focales. Se ranquearon los objetos más importantes según su nivel de gravedad ante las amenazas, en una escala de muy alto a bajo. Esta identificación se realizó en conjunto con funcionarios de Conaf de Linares y, luego, junto al equipo de Fundación Hualo. De este modo, se obtuvo

² Etapas del método de estándares abiertos: i) conceptualizar; ii) planificar acciones y monitorear; iii) implementar acciones y monitorear; iv) analizar, usar y adaptar; y v) capturar y compartir el aprendizaje (CMP, 2007).

un análisis de carácter técnico por parte de Conaf y otro de tipo más empírico generado por la fundación, que administra un parque en la zona.

Durante la segunda etapa, se desarrolló un estudio de la condición del área mediante un análisis de contenido de las entrevistas realizadas y la aplicación de la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) (Gil, 2001). Gracias a las entrevistas a los actores clave y su posterior procesamiento en el software Atlas.ti, se identificó la percepción acerca de la condición del área de estudio. Lo anterior fue complementado y enriquecido con la información recopilada en el análisis FODA, que consideró la percepción del lugar y los factores externos que la afectan³. Esto tuvo como fin la generación de estrategias que faciliten la acción de conservación y del turismo en la zona. Utilizando técnicas de revisión bibliográfica, el contenido de las entrevistas y de la cadena de resultados —método de ordenamiento de acciones—, se formularon estrategias globales y otras específicas para la conservación.

En la tercera etapa, se realizó una zonificación del área de estudio, distinguiendo usos por sector. Para llevar a cabo esta labor, se consideraron los usos actuales mediante un mapeo en el software de Google Earth. Esto incluyó la presencia de caminos, su calidad y extensión, la pendiente del lugar a través del software Arcgis y la revisión de contenido bibliográfico.

Finalmente, considerando todo lo ya descrito e incorporando la revisión bibliográfica, se elaboraron propuestas de usos públicos y turísticos, planes, circuitos y paquetes turísticos, entre otros.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Los resultados se dividen en cinco subtítulos. El primero explora la identificación de los elementos patrimoniales de mayor relevancia para la conservación, así como sus posibles perjuicios. Luego, se lleva a cabo un análisis de los hallazgos identificados considerando sus aptitudes positivas y negativas y posibilidades mediante un análisis del tipo FODA. En tercer lugar, se proponen estrategias a seguir para lograr un uso planificado. En cuarto lugar, se propone una zonificación del área de estudio, es decir, una sectorización de Altos de Achibueno. Finalmente, se realizan propuestas de usos turísticos.

Objetos de conservación y amenazas

El método de estándares abiertos señala como prioridad la identificación de *objetos de conservación*, que, como se dijo anteriormente, son aquellos elementos que agrupan otros y, como un “paraguas”, protegen a especies y comunidades. Asimismo, se reconocen las amenazas que afectan a los objetos de

³ El análisis FODA fue realizado individualmente por el investigador.

conservación como los elementos perjudiciales que los deterioran.

Mediante la revisión bibliográfica, las entrevistas y luego la comprobación a través del grupo focal, se reconocen seis *objetos de conservación* y diez *amenazas*.

Los objetos identificados corresponden a: i) glaciares y red hidrobiológica; ii) bosque caducifolio mediterráneo andino; iii) estepa altoandina de los Andes maulinos; iv) carnívoros; v) historia arriera y asentamientos humanos antiguos; y vi) petroglifos y sitios arqueológicos.

Los glaciares y la red hidrobiológica se encuentran protegidos en la actualidad por la figura de santuario de la naturaleza que resguarda la zona, los glaciares, lagunas y afluentes del río Achibueno. Los entrevistados reconocen la importancia de esta red por su estrecha relación cultural y ecológica con la zona, por lo que se perfila como un símbolo de la naturaleza y el patrimonio existente en tanto reservorio hídrico de caudal abundante y prístino, de uso tradicional arriero campesino, turístico y suministro natural.

El bosque caducifolio mediterráneo andino corresponde al hábitat que alberga un sinnúmero de especies y destaca por su riqueza ecológica y su belleza escénica⁴. Entre las especies que alberga se encuentran varias declaradas como amenazadas⁵, tales como el

raulí (*Nothofagus alpina*), el naranjillo (*Citronella mucronata*), el laurel de cordillera (*Laurelia sempervirens*) y el guindo santo (*Eucryphia glutinosa*), entre otras. En el caso de la fauna, destacan el pudú (*Pudu pudu*), mamífero amenazado por la pérdida de su hábitat, enfermedades y ataques de perros; y el carpintero negro (*Campephilus magellanicus*), también amenazado por la pérdida de su hábitat.

Las estepas altoandinas de la cordillera maulina corresponden a la vegetación baja y el herbazal, adaptado a mayor altura, radiación, vientos y bajas temperaturas (Lubert & Pliscoff, 2006). A pesar de no ser un ecosistema destacado por los entrevistados, se incluyó debido al gran valor ecológico que involucra gracias a la presencia de fauna y por su uso arriero.

Los carnívoros tienen, por una parte, una importante labor ecológica como depredadores principales (Estes et al., 2011, citado en Conaf, 2016), pero, por otra, están sometidos a diversas amenazas. En la zona existe un conflicto entre arrieros y depredadores, lo cual pone en peligro su permanencia producto de enfermedades y caza⁶.

La historia arriera y los asentamientos humanos antiguos destacan por representar una cultura viva, vinculada con la tradición campesina de montaña, de rubro agrario y ganadero. Lo anterior se expresa en caminos, senderos, corrales,

⁴ Comunicación personal con el director de Turismo de la Municipalidad de Linares, 30 de enero de 2019.

⁵ Según el Inventario Nacional de Especies de Chile, MMA, s.f.

⁶ Comunicación personal con "puestero", 17 de marzo de 2019.

restos de albergues, entre otros, y en relatos y saberes, fiestas y costumbres. La cultura arriera es la expresión humana actual de la sabiduría tradicional que existió en la zona, representativa de una comunidad que se relaciona con el entorno natural y resguarda los conocimientos heredados de la vida de montaña.

La actividad arriera actual no está exenta de conflictos, que se expresan de diversas maneras:

“Para quienes ven la protección de lo natural, los arrieros son una amenaza, sin embargo, ellos son una parte fundamental del patrimonio cultural

de la zona, que no está abordada, y ahí tiene que haber profesionales que puedan ver de qué forma sobreviven ambas riquezas”

(dirigenta del Movimiento Salvemos el Río Achibueno, comunicación personal, 31 de enero de 2019).

Finalmente, un elemento patrimonial de gran valor corresponde a los restos arqueológicos procedentes de culturas precolombinas: restos de obsidias y antiguos asentamientos, la presencia de cuatro piedras tacitas y petroglifos de Guayquivilo ubicados en varios sectores del área. Los más conocidos están en las lagunas Cuellar.

Fotografía 1. Lagunas Cuellar



Fotografía: Marcos Castillo.

También se identificaron amenazas, gracias, por un lado, a la mención que hicieron de ellas los actores consultados, y, por otro, a los riesgos descritos en la bibliografía revisada. Por medio

de un grupo focal se clasificaron según su nivel de afectación sobre los objetos de conservación. A continuación, se presenta una tabla que resume dicha tipificación.

Tabla 1. Grado de afectación de las amenazas sobre los objetos de conservación

Calificación de afectación	Amenazas
Muy alto	Deterioro o pérdida de la custodia, ejercicio y/o transmisión del conocimiento tradicional.
Alto	Incendios forestales, cambio climático, ganado doméstico, presencia de especies exóticas invasoras, contaminación y basura, intrusión y perturbación humana, y cambios de uso de suelo.
Medio	Construcción de caminos.
Bajo	Presencia de perros y/o gatos.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas y revisión bibliográfica.

Este ejercicio permitió reconocer las relaciones existentes entre objetos de conservación y amenazas y cuáles requieren mayor o menor intervención.

Análisis FODA de Altos de Achibueno

Mediante la revisión bibliográfica y las entrevistas realizadas a los actores clave, se reconoció la condición en la que se encuentra Altos de Achibueno, que involucra el estado de los elementos patrimoniales existentes, la percepción acerca de la planificación y del turismo, y los intereses futuros sobre el lugar.

A partir de esta información, se realizó un análisis FODA que consideró el siguiente objetivo: realizar una planificación territorial sobre el uso de conservación y de turismo considerando un turismo que tenga un bajo impacto, como puede ser el turismo de intereses especiales. Esta fue la guía para los elementos a identificar y las estrategias a seguir.

Lo primero fue reflexionar sobre las fortalezas y las debilidades inherentes al territorio. Lo segundo, reconocer las oportunidades y amenazas asociadas a aspectos externos y potenciales que pueden llegar a tener impacto.

Fortalezas. Las fortalezas identificadas corresponden a aquellos elementos positivos presentes en el territorio que favorecen la consecución del objetivo planteado. Como principal fortaleza se encuentra la buena conservación de los elementos patrimoniales existentes —naturales y culturales— que convierten a Altos de Achibueno en el principal atractivo turístico del lugar. Se consideraron las iniciativas de conservación privadas, la iniciativa de parque y el interés por parte de los propietarios de proteger el cajón del río Achibueno. A nivel institucional, destacó la figura de santuario de la naturaleza, que vela por el resguardo hídrico en la zona. A nivel de turismo, se relevó la existencia de iniciativas tales como preparación de guías y rutas turísticas en la zona.

Debilidades. Estas son los elementos negativos que se asocian al lugar y que dificultan el logro de los objetivos de conservación. Entre ellas destaca la actividad turística masiva y desregulada. Esto es lo que mayor preocupación genera entre los actores consultados debido al deterioro que está generando en la zona. A lo anterior se suma la falta de educación ambiental de los visitantes y la precaria infraestructura existente para acoger al público. Al mismo tiempo, se detecta que no existe una buena fiscalización del lugar, lo que dificulta la prevención de daños en la zona.

Oportunidades. Son los elementos del contexto que, de ser aprovechados, pueden favorecer el logro de los objetivos de conservación. Entre las oportunidades identificadas se encuentran, a nivel normativo, el proyecto de ley que crearía el Servicio de Biodiversidad y Áreas protegidas (SBAP) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), ya que su implementación podría mejorar la administración de estas últimas gracias al establecimiento de nuevos mecanismos de protección, más amplios, con más usos y con más participantes. Entre estos destacan las figuras de “paisaje de conservación” y “zona de amortiguación”. A nivel económico y recreativo, existe un creciente interés nacional por el ecoturismo o turismo de intereses especiales, lo mismo que ocurre a nivel ciudadano, empresarial y gubernamental, lo cual favorecería el desarrollo de un turismo acorde a los objetivos de conservación en el Achibueno. Por último, actualmente se desarrolla una coordinación público-privada entre diferentes actores mediante diálogos y mesas de trabajo, con el fin de estable-

cer una administración de la figura del santuario, que, recordemos, abarca el largo del río Achibueno y sus afluentes.

Amenazas. Corresponden a aquellos factores externos que, de verificarse, provocarían una dificultad para la consecución de los objetivos. Por lo tanto, deben ser evitadas. Las principales amenazas identificadas fueron de dos tipos: (i) el turismo desregulado, no sustentable; y (ii) el negocio inmobiliario y urbanizaciones en el lugar. La primera reconoce que un turismo masivo, sin regulación y fiscalización, podría desencadenar problemas tales como incendios, basura, intrusión y perturbación humana, y deterioro del patrimonio cultural. Esto, producto del daño, pero también de la pérdida de reconocimiento cultural e histórico de los sujetos rurales. La segunda se relaciona con el desarrollo de loteos, parcelaciones de agrado y la consecuente creación de caminos. Todas ellas pueden generar otros problemas asociados a la “urbanización” del lugar o periurbanización, como es el caso de la tala de bosques, la extracción y desviación de aguas superficiales y subterráneas, la alteración de las quebradas y la introducción de animales domésticos.

Todos estos factores suelen relacionarse e interactuar entre sí. El desafío está en visibilizar las fortalezas y aprovechar las oportunidades, de manera de superar las debilidades y restringir al mínimo las amenazas. De dicho juego surgen las estrategias de conservación.

Estrategias globales y de conservación

El análisis previamente descrito habilita la formulación de estrategias que permitan resolver las problemáticas identificadas y concretar el objetivo propuesto. Asimismo, siguiendo la metodología de estándares abiertos, se formulan líneas de acción dirigidas al control de las amenazas identificadas.

1. Estrategias globales

Se identifican cuatro estrategias básicas. A saber:

Estrategias ofensivas: son aquellas que unifican los factores de fortaleza y oportunidad. En el caso del Achibueno, se propone planificar un ordenamiento territorial que favorezca la gestión integrada y sustentable de las actividades humanas y los elementos de conservación. Esta debe ser participativa e incluir, a lo menos, a los actores interesados y activos en la zona. Otra línea identificada es el fomento del uso turístico de intereses especiales para promover el uso y usufructo del lugar, pero de manera cuidadosa y respetuosa del patrimonio.

Estrategias adaptativas: son las que persiguen disminuir las debilidades identificadas. En el caso de la zona, se sugiere permitir el uso turístico mediante acciones como educación ambiental, creación de infraestructura, coordinación y capacitación de guías.

Estrategias preventivas: buscan detener la aparición de amenazas. En el caso del Achibueno, se propone disminuir el flujo de público en el lugar mediante un control del acceso y la protección de zonas frágiles por medio de la educación. Se debiera promover y educar a los propietarios y visitantes en medidas preventivas sobre el uso responsable del fuego y el manejo y disposición de residuos con la aplicación de la técnica de “No deje rastro”. También se incluye educar a guías turísticos en el cuidado y protección del lugar y fomentar visitas guiadas. Finalmente, se deben incluir acciones de fiscalización, mediante la articulación de organismos públicos y privados, para controlar el uso de fuego, manejo de residuos, entre otros.

Estrategias de supervivencia: pretenden resguardar el área de estudio frente a las debilidades presentes y ante los factores de amenaza. Se propone como estrategia reforzar las medidas de control de acceso de público en épocas estivales debido al elevado riesgo de incendios y la mayor afluencia de visitantes. Se debiera restringir el paso mediante la coordinación de actores y la gestión de barreras de acceso⁷. Paralelamente, se debe reforzar la fiscalización de los organismos competentes y también la fiscalización comunitaria, entre otras acciones.

⁷ A la fecha, ya existe en el lugar.

2. Estrategias para la conservación

A continuación, se profundiza en la estrategia de conservación mediante la descripción de diversas líneas de acción que reúnen medidas asociadas a las diversas estrategias expuestas con anterioridad. Estas fueron desarrolladas mediante la técnica de cadena de resultados, lo que permitió identificar medidas a tomar y decisiones y posibles ejecutores, aspectos que no se detallarán en este artículo.

Por motivos de simplificación, se agrupan las estrategias en dos categorías: línea de acción sobre la flora y fauna y línea de acción patrimonial cultural.

Línea de acción sobre la flora y fauna

1) Educación y sensibilización: a través del trabajo en terreno, en charlas a colegios, propaganda y capacitación, se debe promover el cuidado del medio ambiente a través del cuidado de la flora y fauna, el suelo y los recursos hídricos. Se propone trabajar con los arrieros en planes para disminuir las quemadas de pastizales, manejar el ganado evitando degradar el suelo y la flora, y disminuir los conflictos con depredadores naturales. Se propone educar a las y los visitantes mediante folletos para el manejo de fogatas y prevención de incendios, el control de la basura, la disminución de la perturbación de la fauna, el cuidado responsable de mascotas, el buen uso del agua y el respeto a los bosques. Esta estrategia puede ser aplicada por el

municipio, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), la Conaf, el Instituto Forestal (Infor), propietarios, organizaciones no gubernamentales y/o el Servicio Nacional de Turismo (Sernatur).

2) Creación de infraestructura: se propone la habilitación y construcción de infraestructura para mejorar la protección del ecosistema. Entre estas medidas destacan la creación de zonas para hacer fogatas y asados, la instalación de letreros y señalética, la habilitación de zonas de camping, la instalación de barreras de protección para proteger la flora en estado crítico de conservación y la construcción de miradores para avifauna. Todos estos elementos buscan disminuir la ocurrencia de incendios forestales, la proliferación de microbasurales, la perturbación de la fauna y la flora del Achibueno. ¿Quiénes debieran aplicar estas acciones? Se sugiere involucrar al municipio, a los propietarios, al Infor y a las ONG.

3) Fomento del turismo regulado y responsable: tiene como fin mejorar la actividad turística en la zona. Se propone educar a guías turísticos y promover campings habilitados o certificados. Esto tiene como fin disminuir los incendios forestales, la acumulación de basura, la perturbación de la fauna, la regulación del cambio de uso de suelo y la educación en el turismo cultural. Los gestores pueden ser el Sernatur, el municipio, la comunidad local, los propietarios, la Conaf y las ONG.

4) Fiscalización y regulación: tiene como fin resguardar el patrimonio mediante la vigilancia y sanción de

malas prácticas. Se propone fiscalizar en épocas estivales el uso de fogatas y la acumulación de basura, limitar o restringir el paso de mascotas y el paso vehicular, cuidar recursos patrimoniales culturales y regular los loteos de viviendas y cabañas. Distintos actores podrían hacerse cargo, entre ellos, la Conaf, el municipio, Carabineros, los gestores turísticos y los propietarios.

5) Alianza entre actores: parte fundamental para la realización de todas estas acciones es la coordinación entre los actores, su vínculo y su participación por medio de una mesa de trabajo público-privada, donde confluyan propietarios, lugareños, la Conaf, el municipio, el Ministerio de Bienes Nacionales, Carabineros, etc.

Línea de acción patrimonial cultural

Se propone una estrategia multidimensional para resguardar este patrimonio, que está íntimamente asociado a los modos de vida de las comunidades rurales del sector. En este sentido, adquiere protagonismo el trabajo educativo, de sensibilización y puesta en valor de las diversas manifestaciones y elementos que conforman el patrimonio cultural material e inmaterial. También resulta clave la participación de la comunidad en la creación de esta estrategia. La actividad turística debe ser amigable con la cultura y tradiciones arrieras, y con el patrimonio natural existente. Los guías y operadores turísticos deben ser sensibilizados e instruidos sobre el valor de la cultura tradicional y su resguardo, a fin de que entreguen al turista dicha información. Es ideal que sea el propio

habitante local quien transmita el significado y valor de la cultura campesino-arriera del Achibueno. También se propone realizar una fiscalización que permita velar por el patrimonio material, que incluye corrales, refugios, senderos, yacimientos arqueológicos, etc., con el fin de resguardar su condición. Finalmente, se debe promover una alianza entre los distintos actores, fomentando el diálogo entre propietarios, guías, comunidades rurales, actores institucionales y ONG para lograr estos objetivos.

Zonificación

La siguiente etapa del trabajo consistió en la elaboración de una propuesta de zonificación de Altos del Achibueno con el fin salvaguardar el patrimonio material e inmaterial y promover un turismo responsable en la zona. Se trata de una sectorización del lugar según usos preferentes, restricciones de acceso, etc., que favorezca las acciones de conservación.

Aspectos físico-naturales

Al ser un valle encajonado de alta pendiente y gran cantidad de afloramientos rocosos, la mayor parte del lugar tiene pocas posibilidades de intervención y uso. Se considera, por lo tanto, que las zonas de menor pendiente debieran ser destinadas a uso público, como aquellas donde existen huellas y senderos.

Usos actuales y potenciales

Se realizó un catastro de usos actuales en la zona, que permitió identificar

su emplazamiento y posibles usos, expuestos por los entrevistados o extraídos de la información bibliográfica. De este modo, se reconocieron usos actuales, como senderismo, trashumancia ganadera, campismo, talaje, fiesta tradicional de San Sebastián, pesca, ciclismo, paso vehicular, picnic familiar, uso de cabañas, casas de veraneo y protección. Además, se plantearon posibles futuros usos como, por ejemplo, turismo de intereses especiales, entre ellos arqueológico, botánico, ornitológico, cultural; deportes extremos, como rafting, kayaks, mountain bike; e investigación de flora y fauna, arqueológica e histórica.

Posteriormente se desarrolló un análisis de compatibilidad de usos entre (i) los objetos de conservación; (ii) los distintos usos presentes y futuros; y (iii) una posible gestión del lugar. Todo esto, a partir de la metodología de estándares abiertos.

Este análisis dio cuenta de que la mayoría de los usos debiesen tener restricciones para que no afecten la zona y las demás acciones en el lugar. Se debe considerar un control para impedir la ocurrencia de siniestros y amenazas, como incendios, proliferación de basura y contaminación, perturbación de la fauna y flora, erosión del suelo, entre otras. Un ejemplo de ello es la exigencia de controlar el paso y tránsito vehicular, con el propósito de no afectar la observación de las aves.

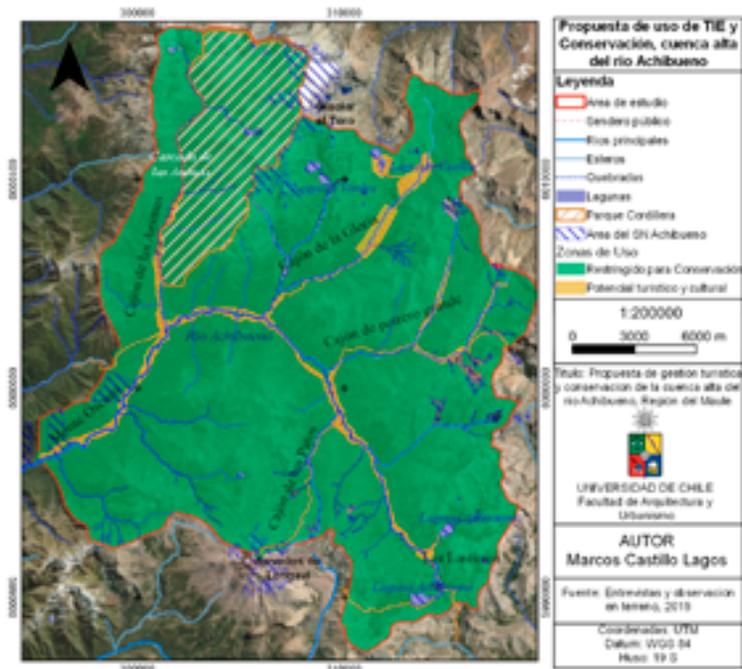
Zonificación del área

El análisis físico-natural y de usos dio como resultado dos zonas principales:

i) destinada al uso público, tradicional y turismo; y ii) destinada a la conservación y restauración (Mapa 1). La primera área considera el uso público, el paso arriero y el uso tradicional campesino, y una zona de manejo de explotación de recursos pastoriles. Esta zona, por sus atributos, es adecuada para hacer un turismo de intereses especiales, ya que presenta poca pendiente y posee senderos y huellas que se entrecruzan con cursos de agua y puntos de interés. Esta sección corresponde a un 5% del área de estudio, con 2.297 ha.

La segunda área del plan está destinada a la conservación y corresponde a una zona principalmente destinada a la preservación y otra a la restauración. Por la pendiente del lugar y el valor ecológico de este, el uso intensivo es perjudicial, por lo que debiera ser muy limitado. Asimismo, existen zonas deterioradas por incendios forestales, invasión de especies exóticas o perturbación humana, por lo que se considera limitar el uso para permitir su recuperación. Esta área corresponde a un 95% de la cuenca alta, con 41.970 ha.

Mapa 1. Propuesta de uso tradicional y turismo de intereses especiales y conservación de Altos de Achibueno



Fuente: elaboración propia.

Propuesta de uso turístico de intereses especiales

Considerando el catastro de usos actuales y la literatura especializada, se propone desarrollar un turismo de intereses especiales y promover y crear infraestructura adecuada para albergar al público. Para llegar a esta propuesta se realizó un catastro de atractivos, infraestructura y senderos existentes, los cuales no se detallarán en este artículo, pero se basan en material de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama) (2002), la Secretaría de Turismo (Sectur) (2004), Sernatur (2008), el Ins-

tructivo Metodológico de la Subsecretaría de Desarrollo Social (2015) y de la Subsecretaría de Turismo (2017).

Incentivo al desarrollo turístico respetuoso al inicio de Altos de Achibueno

Se identifica que una gran cantidad de visitantes se concentra al inicio del área de estudio producto de la restricción al paso vehicular. Esto provoca la acumulación de basura en el sector y gran aglomeración.

Es por este motivo que se propone desarrollar un incentivo al turismo respon-

sable mediante las siguientes medidas:

- i) potenciar el inicio del área de estudio como zona de servicios turísticos y acceso vehicular en sector Monte Oscuro; y
- ii) crear senderos educativos en el sector que va desde Las Mulas hasta Las Ánimas. Esto permitiría un encadenamiento productivo que mejore la experiencia del visitante.

Zona de servicios turísticos y acceso vehicular

La primera zona (Mapa 2) ya presenta servicios como camping, cabañas, cabalgatas y un hotel, de modo que se sugiere fomentar los ya existentes y ampliar su capacidad para contener al público a través del mejoramiento de

la actual zona de camping y la creación de otra nueva, de carácter público o privado. Asimismo, se requiere la habilitación de una zona de estacionamiento para contener los vehículos que llegan, puesto que no existe movilización colectiva. Se sugiere capacitar e impulsar emprendimientos familiares locales en una oferta de comida típica de montaña, lo que le daría incentivo y valor al lugar. Tortillas al rescoldo, humitas, carne de cordero o chivo, entre otras, podrían ser parte de la identidad gastronómica de la zona. También se sugiere promover que los lugareños guíen caminatas o senderos de trekking, y que promuevan la oferta de ciclismo, rafting y cabalgatas.

Mapa 2. Zona de servicios turísticos y acceso vehicular



Fuente: elaboración propia.

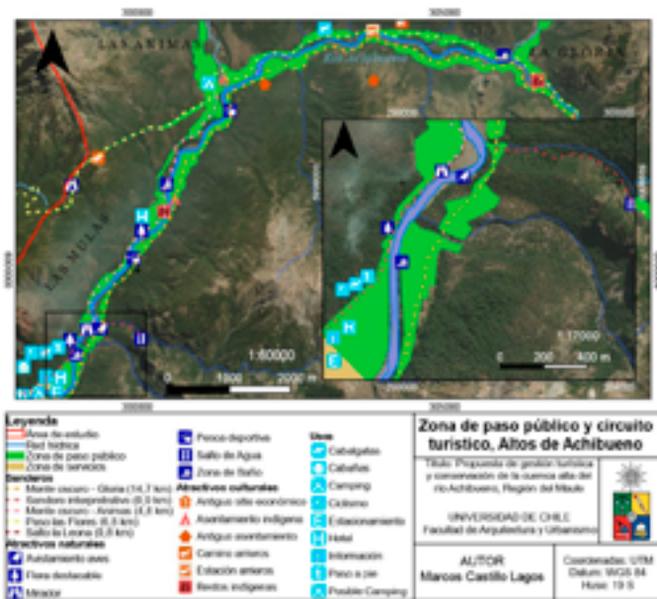
Circuito turístico de Monte Oscuro a Las Ánimas

Esta zona (Mapa 3) tiene como objetivo la promoción del turismo de bajo impacto. Al ser un sector de alta afluencia de público, puede enriquecer la experiencia turística por medio de diferentes iniciativas: trekking, ciclismo, cabalgatas, rafting, pesca deportiva, observación de aves, entre otras. Por este motivo se propone un circuito turístico de educación e interpretación mediante la consolidación de tres senderos.

Estos contemplan el paso por distintos puntos de atracción turística, como saltos de agua, flora nativa característica, zonas de nidificación de loros trichahues, restos de pircas y viviendas, pozones

para bañarse, bosques, restos arqueológicos, entre otros, junto al río Achibueno. Este circuito debe ir acompañado del mejoramiento de la infraestructura, lo que debe incluir habilitación de puentes, mejora del sendero principal para uso inclusivo, creación de señaléticas de orientación (rutas y distancias, prevención y restricción, uso de fuego, acumulación de basura y alteraciones de la flora y fauna). Se debe fomentar la pernoctación en lugares habilitados, como el camping en el Parque Cordillera Los Quemados, que se encuentra siguiendo el estero Las Ánimas hacia el norte, y la creación de un camping público o privado en el cruce de los esteros Las Ánimas y el río Achibueno, de modo de prevenir contaminación, fuego y deterioro del bosque.

Mapa 3. Zona de paso público y circuito turístico



Fuente: elaboración propia.

REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo local y rural, junto con la conservación de la naturaleza, son dos elementos que deben ir de la mano y servir como soporte para mejorar la calidad de vida de las poblaciones que habitan un espacio o territorio. Cada uno, de manera independiente, no asegurará el bienestar social, ya que se encuentran íntimamente entrelazados y el incremento de uno en desmedro de la otra solo generará tensiones. Del mismo modo, tanto la conservación como la creación de proyectos económicos pueden tener un impacto negativo en las comunidades rurales si generan un desplazamiento o una transformación de las dinámicas de uso del lugar.

Es por esto que tanto el ordenamiento como la gestión deben estar vinculados con la comunidad rural y local.

Gobernanza y gestión

Para el caso de Altos de Achibueno, el ordenamiento del territorio y la planificación para lograr los diversos usos en el lugar dependen íntegramente de la gestión y del modelo de gobernanza que se establezca. En la actualidad, los propietarios son quienes tienen la mayor injerencia en la zona y son quienes velan por su cuidado. También se ha identificado un proceso de territorialización en la zona, que, según Martínez (2008), ha promovido la puesta en valor, el interés de uso y de gestión del territorio. Esto ha generado interés por aprovechar el patrimonio biocultural de la zona.

Lo que parece más razonable, producto de los múltiples intereses en el lugar de parte de diferentes actores, es establecer una forma de gestión mancomunada coordinada y administrada por propietarios, entes públicos, sociedad civil y comunidad local. Dicha modalidad de gestión promovería el diálogo y sería capaz de integrar a actores e intereses diversos asociados al desarrollo turístico y la conservación del patrimonio.

Desde el punto de vista normativo, la figura de santuario de la naturaleza es una herramienta que intenta promover la protección mediante la coordinación de propietarios, pero en la realidad es difícil de aplicar, como ocurre en Altos de Achibueno. Por esto, se recomiendan medidas como la creación de una fundación con representantes del mundo público y privado. Un ejemplo de ello es el Parque Pumalín (Soto, 2009), cuya creación tuvo como propósito promover la conservación y el ecoturismo en un trabajo colaborativo. También existe la figura de “paisaje de conservación”, que contempla el proyecto de ley que crea el SBAP y el SNAP, y es una potencial herramienta que brinda la posibilidad de generar manejo en un territorio considerando la participación de todos los actores presentes, ya sean públicos, privados o de la sociedad civil, lo que fomenta el desarrollo económico y social.

Existen, además, experiencias de gestión comunitaria del patrimonio biocultural de un territorio en el marco de proyectos turísticos de intereses especiales, como en el caso del lago Budi, en el cual familias mapuche-lafkenche se han organizado, a través de la figura del comité, para coordinar la oferta turística del

sector (García-Andreu & Ullán, 2019). Este es un ejemplo de articulación colectiva que busca respetar y poner en valor el propio patrimonio indígena y natural, fomentar el desarrollo local entre sus pares y promover un turismo de bajo impacto.

En conclusión, ante la necesidad de generar mecanismos de organización para la protección del patrimonio y el territorio, existen experiencias y oportunidades que orientan las acciones posibles, tanto para el caso del área de estudio como otros a nivel nacional.

Desarrollo local rural

En cuanto al desarrollo local, la propuesta de turismo de intereses especiales (TIE) podría ser la mejor herramienta para incentivar la puesta en valor, el uso económico y el fomento de las alternativas de desarrollo rural combinado con las formas de vida que el lugar aún preserva. Las comunidades rurales de Linares y Longaví tienen una posibilidad de ampliar su espectro económico y generar un encadenamiento productivo en la zona, lo que permitiría una mejora en su calidad de vida.

Pero, tal como sostiene Hiernaux (2006), el turismo no está exento de contrariedades, y uno de sus grandes desafíos es la mercantilización del territorio, que provoca un fuerte impacto social pues desplaza a las comunidades locales y sus costumbres. Es, por tanto, una necesidad del TIE considerar una lectura territorial del lugar, identificando las necesidades y problemáticas que

existen para evitar a toda costa el deterioro del patrimonio biocultural presente.

En el caso de Altos de Achibueno, el turismo masivo y desregulado es el actual punto de conflicto y principal factor de degradación del lugar. Sin embargo, cabe destacar que un proceso de privatización y/o limitación de tránsito unilateral —de propietarios hacia el resto de la comunidad— también puede ser perjudicial para el proceso de territorialización, preservación de la identidad y, obviamente, tendría un impacto en las posibilidades de desarrollo local.

El caso de la comunidad del lago Budi refleja un proceso en el cual las comunidades rurales, en este caso indígenas, han gestionado su propio desarrollo económico incursionando en el TIE. Se trata de un proceso endógeno, de autogestión, inclusivo y solidario (García-Andreu & Ullán, 2019), orientado a promover el bienestar de la comunidad a través de la creación de ofertas turísticas que conviven con la realidad mapuche, que se materializan en hospedaje, guías sobre la cultura mapuche desde una *ruka*, gastronomía típica, entre otras.

Siguiendo este caso, la creación de planes de turismo colaborativo puede ser una buena opción para la comunidad del río Achibueno, pues permitiría abordar integralmente el uso que se le dará al lugar y fomentar la participación de sujetos locales en emprendimientos turísticos o relacionados, expresados en oferta de guías turísticos, arriendo de caballos y cabalgatas, gastronomía, arriendo de cabañas y camping, entre

otros. Al mismo tiempo, se debe permitir la reproducción de la economía rural tradicional desde una mirada sustentable, cuyos ejemplos en este caso son la crianza de animales, la recolección, la extracción de leña o madera, la labranza de la tierra, los cultivos tradicionales, etc.

Finalmente, siguiendo la dinámica de diálogo y territorialización que se ha dado en Altos de Achibueno, podemos decir que existe una oportunidad muy valiosa para construir una alternativa de uso y manejo que incentive la convivencia de diversos usos sustentables del turismo, lo que generaría acciones rentables en esta materia, pero a la vez respetuosas del patrimonio local y promotoras del cuidado del medio natural y la preservación.

BIBLIOGRAFÍA

- **Canales, M. (2006).** *Metodologías de investigación social*, Santiago, LOM Ediciones.
- **Castillo, J. (2016).** *Longaví. Relatos de la memoria rural*. Linares.
- **Claussen, A. (2013).** *Bases técnicas y metodológicas para la formulación de un plan de manejo de áreas silvestres protegidas. Caso de estudio Parque Pumalín, Provincia de Palena, Chile* (memoria para optar al título profesional de ingeniera en recursos naturales renovables), Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- **CMP (2007).** Estándares abiertos para la práctica de la conservación, The Conservation Measures Partnership.
- **Conaf (2016).** Plan de manejo Parque Nacional La Campana.

____ (2017a). Manual para la planificación del manejo de las áreas protegidas de Snaspe, Santiago de Chile.

____ (2019). Listado oficial de áreas silvestres protegidas del Estado (Snaspe). Gerencia de Áreas Silvestres Protegidas. Recuperado de http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1566399007listadooficialsnaspegosto2019.pdf
- **Conama (2002).** *Manual técnico de estándares y recomendaciones para el diseño, construcción y mantención del sendero de Chile*, Santiago, Comisión Nacional de Medio Ambiente.
- **Dirección de Turismo de la Municipalidad de Linares (30 de enero de 2019).** Entrevista personal, encargado de turismo y encargado de punto ecológico de la Municipalidad de Linares.
- **Dirigenta, M. S. (31 de enero de 2019).** Entrevista personal.
- **FOS (2009).** *Conceptualización y planificación de proyectos y programas de conservación: manual de capacitación*, Maryland, Foundation of Success.
- **Gajardo, R. (1994).** *La vegetación natural de Chile: clasificación y distribución geográfica*, Santiago, Imagen de Chile.
- **García-Andreu, H. y Ullán, J. (2019).** ¿Todavía existe la comunidad?: turismo comunitario y nuevas formas de organización social a caballo entre la tradición y la modernidad, *Obets, Revista de Ciencias Sociales*, 14(1), 119-143.
- **Gil, M. Á. (2001).** Planificación estratégica: "Método DAFO". En T. Villasante, M. Montañés & P. Martín, *Prácticas locales de creatividad social: construyendo ciudadanía* (pp. 123-137).
- **Hiernaux, D. (2006).** Geografía del turismo. En Hiernaux, D. y Lindón, A. (Dirs.), *Tratado de Geografía Humana*, Barcelona, Anthropos.
- **Ilustre Municipalidad de Linares (2014).** Plan de Desarrollo Comunal 2014-2018.
- **INE (2017).** Resultado del Censo 2017. Recuperado de <https://resultados.censo2017.cl/Region?R=Ro7>
- **Lubert, F. & Plissock, P. (2006).** Sinopsis bioclimática y vegetacional de Chile, Santiago, Editorial Universitaria.
- **Martínez, C. (2008).** Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio, *Biblid*, 39, 251-266.

- **Martínez, M. (2010).** *Propuesta de zonificación de un área silvestre protegida en la Región de Atacama en el contexto del cambio global* (memoria para optar al título de ingeniero en recursos naturales renovables), Universidad de Chile, Santiago de Chile.

- **Ministerio de Desarrollo Social (2015).** Instructivo metodológico: proyectos de infraestructura pública habilitante en áreas silvestres protegidas, Santiago de Chile.

- **Ministerio del Medio Ambiente (2016).** Diagnóstico Estado y Tendencias de la Biodiversidad: Región del Maule. Ministerio del Medio Ambiente.

- **Myers, N. et al. (2002).** Biodiversity hotspots for conservation priorities, *Magazine Nature*, 403, 853-858.

- **Olivares, P. (2014).** Expediente Santuario de la Naturaleza "Cajón del río Achibueno", Región del Maule. Ministerio del Medio Ambiente y Gobierno Regional del Maule.

- **Sectur (2004).** *Guía para el diseño y operación de senderos interpretativos*, México D. F., Secretaría de Turismo de México.

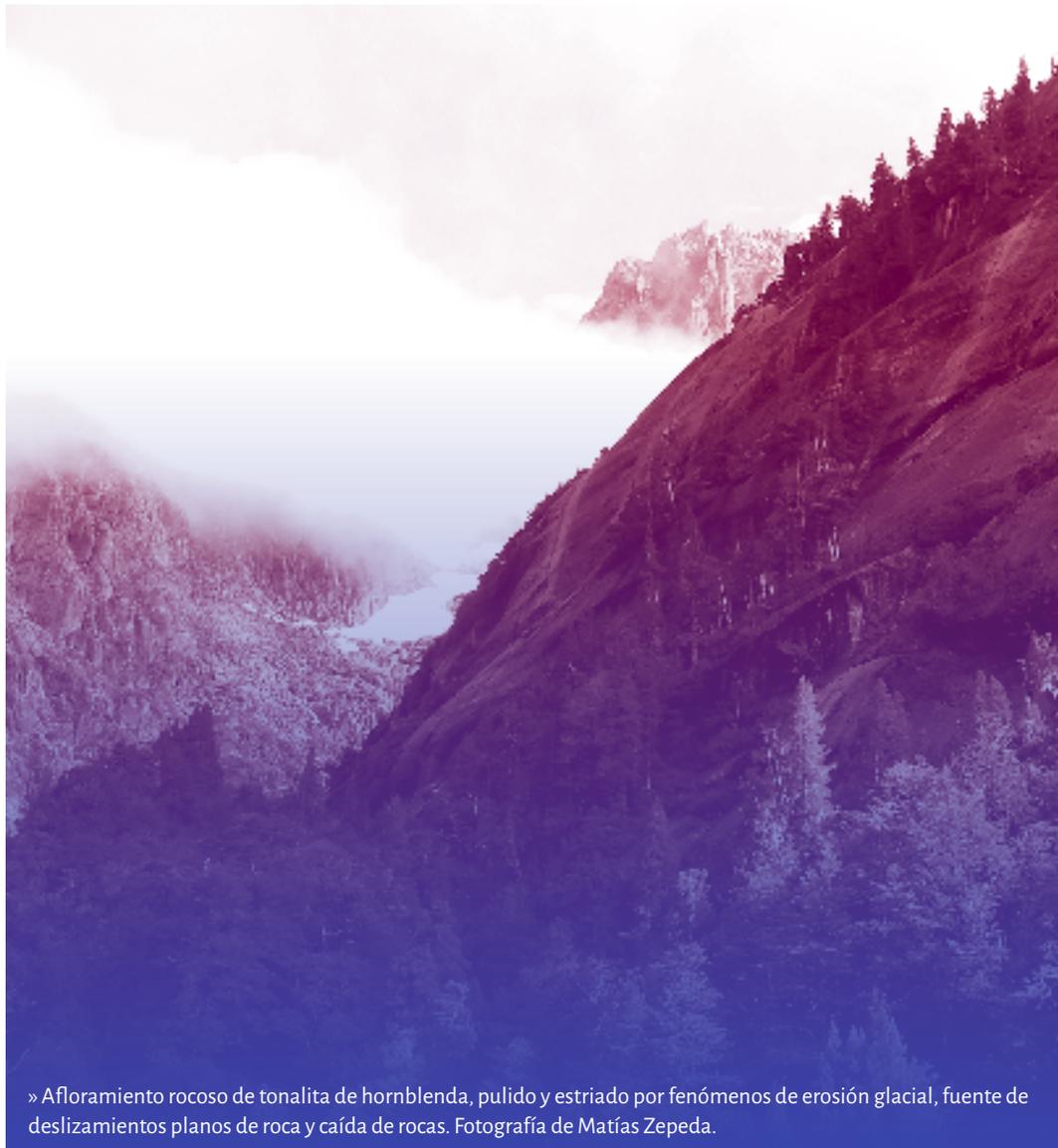
- **Sernatur (2008).** Glosario de términos técnicos relacionados con la actividad turística habitualmente empleados en Chile. Departamento de Planificación, Santiago de Chile, Boletín técnico N°1/2008.

- **Soto, L. (2009).** *Áreas protegidas privadas: un marco legal para el Parque Pumalín*, Santiago, Chile.

- **Subsecretaría de Turismo (2017).** *Turismo sustentable en áreas protegidas del Estado: una apuesta de presente y futuro*, Santiago, Subsecretaría de Turismo.

TURISMO SOSTENIBLE EN LA COMUNA DE COCHAMÓ, REGIÓN DE LOS LAGOS: IMPLICANCIAS GEOMORFOLÓGICAS DE LAS INICIATIVAS TURÍSTICAS

Matías Felipe Zepeda Surijanovic¹, Universidad Mayor



» Afloramiento rocoso de tonalita de hornblenda, pulido y estriado por fenómenos de erosión glacial, fuente de deslizamientos planos de roca y caída de rocas. Fotografía de Matías Zepeda.

RESUMEN

Chile ha tenido un incremento importante en la industria del turismo. Un ejemplo de ello es la variación anual de la llegada de turistas en la última década, que pasó de 2.800.000 visitantes en 2009 a 4.500.000 en 2019 (Fedetur, 2019). La región de Los Lagos se posiciona como uno de los destinos turísticos preferidos para el turismo aventura, lo que favorece el flujo de personas y promueve la actividad laboral directa o indirecta de los habitantes de Cochamó. Sin embargo, al margen de las oportunidades laborales, es necesario promover un turismo sustentable y sostenible. Para ello es necesario tener en cuenta los peligros y riesgos geológicos a los que se expone a las personas al momento de realizar actividades de turismo y el dinamismo de la oferta turística, de modo que esta pueda mantenerse en el tiempo. El objetivo de la presente contribución consiste en proponer un modelo de evolución del paisaje de la zona, junto con fomentar el conocimiento del peligro de remociones en masa. La aplicación de este trabajo se realizó en el Parque Tagua Tagua y su extrapolación es adaptable a toda la comuna por su similitud geológica y geomorfológica.

Los resultados de esta investigación dan cuenta de evidencias de erosión glacial que comenzaron a quedar expuestas hace unos 13.500 años, momento en que iniciaron diversos fenómenos de remoción en masa del tipo deslizamiento, caída de rocas y flujos de detritos que se han desencadenado producto de sismos e intensas precipitaciones en el pasado reciente. Se propone, ante la escasez de estudios de riesgos en la zona, levantar información y caracterizar los fenómenos de remoción en masa. Esto permitirá prevenir el paso de turistas por zonas de mayor riesgo, donde existe evidencia de la ocurrencia de remociones en masa. Adicionalmente, se sugiere complementar el turismo aventura con información geocientífica levantada en el sector y expuesta a la comunidad. De esta forma, se aplicaría el “geoturismo”, concepto que adquiere especial sentido ante la majestuosidad del paisaje presente en el segmento más septentrional de la Patagonia chilena. Estas medidas, que atraerían a una diversidad de visitantes al sector, podrían generar fuentes de trabajo de forma di-

¹ Geólogo. Artículo basado en la tesis *Geomorfología y peligros de remociones en masa del Parque Tagua Tagua, comuna de Cochamó, región de Los Lagos, Chile*, realizada para optar el título de geólogo, Facultad de Ciencias, Escuela de Geología, Universidad Mayor. Profesor Guía: Felipe Ugalde Peralta. Santiago, 2020.

recta o indirecta al turismo y poner acento en la necesidad de mejorar la conectividad y los servicios de atención primaria de la comuna. Es preciso dejar de manifiesto que el presente trabajo busca ser un complemento al saber empírico de los habitantes de la comuna de Cochamó, en la lógica de que el conocimiento científico debe ser enriquecido con el conocimiento local. Asimismo, evidencia el rol que potencialmente puede desempeñar el turismo de naturaleza como mecanismo estratégico que aporte dinamismo a los procesos de desarrollo sostenible.

Palabras clave: riesgo, geomorfología, remociones en masa, turismo sostenible.

INTRODUCCIÓN

El turismo es una de las actividades humanas con mayor desarrollo en las últimas décadas y ha contribuido a parte importante del desarrollo económico mundial (Flores y Barroso, 2012). Adicionalmente al aporte monetario que esta actividad reporta, se ha impulsado fuertemente el desarrollo turístico en ambientes de naturaleza, es decir, en bosques, lagos y montañas, entre otras formas de expresión turística en entornos naturales.

En Chile, los últimos años han estado marcados por un crecimiento relevante de la actividad turística de montaña, que ha servido como fuente de desarrollo económico para el ámbito regional y local (Rivas, 2018). Lo anterior responde principalmente a la implementación de las más diversas políticas y programas que tienen por objetivo fortalecer el turismo nacional.

La gran extensión del territorio chileno le entrega al país y a sus habitantes el privilegio de contar con extraordinarios paisajes formados por diversos ambientes predominantes a lo largo de sus latitudes: desiertos, dunas, volcanes, lagos, ríos y glaciares, entre otras manifestaciones naturales. Esto ha creado una diversidad de recursos naturales que evidencian la riqueza cultural e histórica de cada sitio, en particular debido a los asentamientos humanos.

Es preciso seguir incentivando este tipo de turismo, sobre todo en los sectores rurales, donde es relevante que los

oferentes de sitios turísticos puedan desarrollar nuevas alternativas de esta actividad y pasar del turismo clásico a ofrecer una experiencia turística basada, por ejemplo, en el ecoturismo o geoturismo, lo que ampliaría las alternativas para nuevos territorios y generaría, a su vez, mayor variedad en las condiciones de viaje y hospedaje.

No obstante las buenas alternativas que ofrecen las características geográficas del territorio nacional para el turismo de naturaleza, estas no están exentas de los más diversos peligros naturales, que van desde erupciones volcánicas, terremotos y tsunamis hasta fenómenos de remoción en masa. Desde el punto de vista de las geociencias, este artículo no pretende ser un manual de instrucciones de sitios peligrosos, sino más bien un complemento que incorpora el conocimiento local de los sitios de mayor peligro, pues son los habitantes quienes conviven con las amenazas y poseen el conocimiento empírico del lugar.

Para desarrollar una actividad turística en un entorno de montaña y que sea sostenible en el tiempo es necesario tomar medidas eficaces para abordar los peligros asociados y que estos no constituyan un riesgo. Toda vez que se promueva una actividad turística en ambientes de montaña, es necesario tener en consideración, por una parte, el efecto de dicha actividad sobre el medio ambiente, pues existe un desajuste entre la dinámica natural y el grupo humano (Vera, 2003), y, por otra, los

peligros geológicos que puedan darse en una zona en particular, más aún en un escenario de cambio climático. Para ello es necesario promover medidas de prevención, mitigación, preparación de los visitantes y planes de acción ante emergencias. No obstante, es indispensable tener en cuenta que los riesgos de realizar actividades en la montaña nunca podrán controlarse totalmente (Rebolledo y Fica, 2010).

Este estudio se centra en la comuna de Cochamó, ubicada en la provincia de Llanquihue, en el segmento más oriental de la región de Los Lagos (Mapa 1). Su población bordea los 4.000 habitantes, con una superficie de 3.910 km² (INE, 2017). Geográficamente, esta zona se caracteriza por sus bosques milenarios en montañas de alta pendiente, modeladas por la erosión glacial ocurrida en el pasado (Porter, 1981). Además, destacan sobre el paisaje volcanes y caudalosos ríos que hacen de este sector un lugar propicio para el ecoturismo y geoturismo.

Los riesgos en la zona obedecen a la interacción de aspectos sociales con el uso de la tierra vinculados al desarrollo humano en sus diversas actividades. La construcción de estructuras e incluso el paso de personas por un lugar peligroso las expone a ser afectadas por fenómenos naturales (Soto et al., 2017). Una de las formas de reducir el riesgo consiste en disminuir la vulnerabilidad de la población, lo que resulta posible siempre y cuando se apliquen medidas estructurales, tales como obras de ingeniería destinadas a mitigar o prevenir el daño ante un eventual fenómeno o medidas no estructurales basadas en la entrega

de información y educación necesaria a la comunidad expuesta.

Resulta relevante abordar el problema considerando la complejidad de las condiciones de pobreza multidimensional de las y los habitantes, quienes no solo poseen bienes, sino que también pueden desplegar de mejor manera sus capacidades y conocimientos. Desde esta perspectiva, se busca que los habitantes de Cochamó puedan expandir sus actividades de desarrollo a través de alternativas turísticas, incorporando el conocimiento de las geociencias, y conocer cómo se ha formado el lugar donde habitan y los riesgos con los que conviven. Esto permitirá que los habitantes sean capaces de entregar dicha información a los turistas que visitan la zona, lo que otorgaría un valor agregado a la experiencia turística ofrecida.

Sin embargo, para que esta intervención sea adecuada, es preciso generar una correcta gestión del paisaje, de forma tal que la actividad turística sea sustentable y sostenible en sectores donde puedan emplazarse atractivos turísticos en el futuro.

Este trabajo es una extrapolación de interpretaciones y datos recogidos en una de las subcuencas del río Puelo, específicamente en el Parque Tagua Tagua, ubicado inmediatamente al sur del segmento oriental del lago homónimo. Es posible generalizar, a partir de la recopilación de información, que la historia de formación geológica es similar en todo el sector donde se emplaza la comuna de Cochamó.

Mapa 1. Ubicación de la comuna de Cochamó en la región de Los Lagos



Fuente: elaboración propia a partir de ArcMap versión 10.6.

Formulación del estudio

A continuación, se presentan dos casos referenciales asociados a la ocurrencia de fenómenos de remoción en masa en sectores cercanos a la comuna de Cochamó. Dichos sitios son geológica y geomorfológicamente similares a la zona de estudio y dan cuenta de dos factores desencadenantes distintos: precipitaciones y sismos.

Para el caso de las precipitaciones, un episodio destacado ocurrió la madrugada del 19 de febrero de 1965, cuando luego de intensas precipitaciones registradas se produjo un desprendimiento de hielo y roca de 6,1 – 10 millones de m³ en la ladera suroeste del volcán Yate. El colapso generó un deslizamiento de tierra que rápidamente derivó en un aluvión. Este fenómeno alcanzó velocidades de aproximadamente 40 m/s en el frente de la trayectoria del aluvión y,

tras recorrer cerca de 7,5 km por el valle El Derrumbe, parte del flujo ingresó al lago intermontano Cabrera (Watt et al., 2008). El material que ingresó al lago perturbó el cuerpo de agua y generó una ola de 25 m que ingresó más de 60 m tierra adentro. El tsunami provocó el fallecimiento de 27 personas y la destrucción de tres predios de ganados. Este evento es el más grande que se ha registrado en relación con los colapsos del volcán Yate (Watt et al., 2008).

Estudios posteriores al evento de 1965 (e. g. Hauser, 1985) han caracterizado otros deslizamientos posglaciales en la ladera noreste del volcán Yate (1870 y 1896) que se han canalizado hasta el sector Llanos del Yate, hacia el norte. Watt et al. (2008) han vinculado la ocurrencia y las direcciones de los colapsos, tanto en la ladera suroeste como noreste del volcán, ambos bajo un fuerte control de la zona de fallas Liquiñe-Ofqui (ZFLO).

Watt et al. (2008) sostienen que es probable que eventos como el de 1965 se repitan, puesto que el aumento progresivo de la temperatura generaría el retroceso de la línea de nieve y las precipitaciones líquidas ocurrirían en sectores donde normalmente eran sólidas, lo que origina un incremento de agua de deshielo glacial.

El otro caso, esta vez vinculado a la sismicidad, ocurrió en el fiordo de Aysén la tarde del 21 de abril de 2007. Luego de un enjambre de más de 7.000 sismos registrados desde el 23 enero de ese mismo año, con cuatro de ellos que superaron magnitudes de 5,0 Ml, se generó un terremoto de 6,2 Mw con epicentro en las costas del fiordo, en una de las

áreas asociadas a la actividad de la zona de fallas Liquiñe-Ofqui, a una profundidad menor a 9 km (Naranjo et al., 2009; Sepúlveda y Serey, 2009; Legrand et al., 2011).

Este movimiento telúrico desencadenó diversos procesos de remoción en masa del tipo caída de rocas y deslizamientos de suelo y roca en las riberas del fiordo que, tras el evento, cayeron al cuerpo de agua en el sector de isla Mentirosa (Sepúlveda y Serey, 2009). El efecto inmediato de las caídas y deslizamientos de los más voluminosos cuerpos de suelo y roca fue un tsunami con olas que superaron los 10 m de altura y velocidades que oscilaron entre los 100 y 150 km/h. Esto significó la muerte de tres personas y siete desapariciones, además de millonarias pérdidas económicas asociadas a la industria del salmón (Naranjo et al., 2009).

El paisaje de la comuna de Cochamó muestra condiciones geológicas y geomorfológicas similares a los casos descritos anteriormente, es decir, geográficamente se encuentra en un ambiente dominado por morfologías glaciales, está cercano a un sistema de fallas de primer orden en la zona sur de Chile, posee lagos en desniveles topográficos y evidencia actividad de movimientos de ladera, tanto en el pasado como en el presente. Es por ello que procesos de remoción en masa que ocurran en la comuna podrían conducir a consecuencias catastróficas, como afectación de la infraestructura, personas lesionadas e incluso pérdidas humanas. Con relación a lo anterior, y puesto que se trata de un sector turístico con afluencia de público durante gran parte del año, se

hace fundamental y necesario establecer estrategias para producir un turismo sustentable, que reduzca el riesgo y que sea capaz de generar un impacto laboral y de conectividad que vaya en directo beneficio de los habitantes de la comuna de Cochamó.

Antecedentes comunales

Cochamó es una comuna que se encuentra en la región de Los Lagos, al este de la capital regional, Puerto Montt. Posee una superficie de 3.910 km² y su población ronda los 4.023 habitantes (INE, 2017). Además, según el Sistema Integrado de Información Social (2017), Cochamó cuenta con un 81,5% de personas sin servicios básicos y un 12,4% de hogares hacinados. Asimismo, según la metodología de estimación para áreas pequeñas (2017), la comuna posee un 13,6% de personas en situación de pobreza según ingresos y un 34,15% de pobreza multidimensional. La economía local de la comuna se sostiene en la explotación de actividades primarias y comercio, a las que se subordina el servicio hotelero y de restaurantes (Pladeco, 2012; Servicio de Impuestos Internos, 2016) asociado al turismo, que está clasificado como un sector emergente (Subsecretaría de Turismo, 2018).

Los habitantes de las comunas desarrollan sus vidas según arraigos de tipo religioso, cultural y económico, entre otros. Esto ocurre normalmente porque la zona donde se establecen las comunidades brinda o brindaba condiciones particulares para la subsistencia que muchas veces, en su origen, son resultado de procesos geológicos y/o geomor-

fológicos. A modo de ejemplo, la región de Los Lagos recibió su nombre de la notable presencia de lagos en la zona, sin embargo, estos últimos se formaron luego de diversos estadios glaciales ocurridos durante el Pleistoceno que hoy son visibles luego de que hace cerca de 13.500 años estas masas de hielo comenzaran a retirarse. La presencia de estos cuerpos de aguas ricas en nutrientes llevó a la proliferación de distintas especies vegetales y animales, las que, consecuentemente, permitieron a los humanos desarrollar sus vidas en torno a estos ambientes. Esto habla de un proceso de desarrollo sociocultural derivado de las variaciones del paisaje en el pasado.

No obstante, el paso de los glaciares no solo heredó una serie de lagos, sino también un paisaje con profundas y empinadas laderas que, junto con el sistema denominado zona de fallas Liquiñe-Ofqui y el clima predominantemente lluvioso, hace de la zona un lugar susceptible a la ocurrencia de fenómenos de remoción en masa. Esto obliga a que tanto los habitantes como los turistas que se encuentran en situación de aislamiento, como ocurre en la comuna de Cochamó, posean un buen nivel de conocimiento de los mecanismos de emergencia aceptables para desarrollar el turismo.

Como resultado de su localización geográfica, la insuficiencia de la red vial y las dificultades de sus habitantes para acceder a servicios de salud y educación (Pladeco Cochamó, 2021), Cochamó es una comuna con alto aislamiento, lo que dificulta la rápida acción de los encargados de emergencias en estas

situaciones. A modo de ejemplo, en mayo de 2020, luego de un intenso sistema frontal registrado en las comunas de Cochamó, Palena y Futaleufú, se generaron derrumbes que provocaron

la desaparición de una persona y la interrupción del tránsito (Fotografía 1), y dejaron a cerca de 500 familias aisladas en la comuna a través de la vía terrestre (Meganoticias, 2020).

Fotografía 1. Depósito de derrumbe generado en la ruta V-69



Fuente: diario *El huemul*, 2020.

Respecto al diagnóstico económico productivo, el Plan de Desarrollo Comunal de Cochamó 2012-2020 establece que:

“Una de las características principales de la comuna, es su situación de ruralidad, por tanto, presentan difíciles condiciones de vida, fundamentalmente por motivos de accesibilidad, traslado, dotación de infraestructura, educación e insumos básicos. La condición de ruralidad, el aislamiento y dispersión geográfica de la comuna, sumado a la escasa cualificación del capital humano, han desembocado en una situación de abandono, tanto del sector

público a través de la inversión en infraestructura, la que resulta poco “rentable” socialmente y por otro lado del desinterés del sector privado por invertir en industrias o sectores económicos que generen impacto en el empleo y los ingresos comunales, por lo que la economía local se sustenta en base a la explotación de actividades primarias y de subsistencia”.

Esto último, sumado a la condición de turismo emergente en la comuna, vuelve urgente la generación de empleos a partir de inversiones público/privadas que impacten en la movilidad y la economía del sector, y que, a su vez, pro-

muevan el cuidado del medio ambiente y den cuenta de las características, peligros y riesgos paisajísticos.

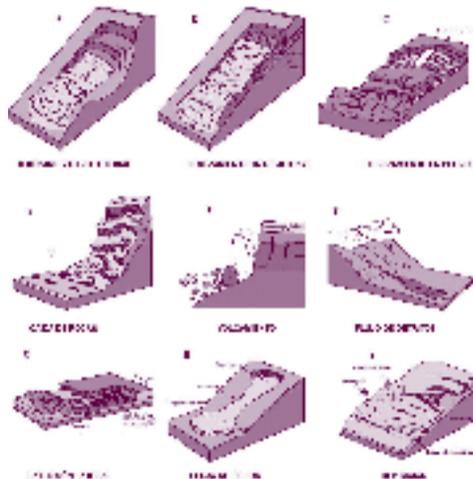
Aspectos teóricos

Chile es un país tectónicamente activo, donde la cordillera de los Andes conforma importantes elevaciones topográficas reguladas o denudadas posteriormente por distintos procesos geológicos o hidrometeorológicos (Viel et al., 2015), lo que disminuye su altura y le permite generar cambios en las formas del paisaje.

Uno de los fenómenos más comunes y vistosos de denudación o erosión del paisaje son los procesos de remoción en masa (PRM), que se definen como “movimientos rápidos o lentos de masas de roca, suelo o ambos, de carácter gravitacional” (Cruden, 1991; Hauser, 1993; Cru-

den y Varnes, 1996; Hungr et al., 2013). Estos se clasifican en caídas, flujos, deslizamientos, propagación lateral, volcamientos y reptación (Figura 1). Todos estos movimientos se desplazan desde zonas de mayor a otras de menor altura. La ocurrencia de estos fenómenos está condicionada por factores como el tipo de roca, la geomorfología, las fallas geológicas, la hidrología, la hidrogeología, la vegetación y el clima, y entre sus factores desencadenantes se incluyen, entre los más comunes, fenómenos sísmicos, hidrometeorológicos y volcánicos (Sepúlveda et al., 2011). Por su carácter descendente, los procesos de remoción en masa ocurren normalmente como movimientos altamente energéticos y erosivos, lo que, en conjunto con los depósitos, crea variaciones del paisaje a diversas escalas en el área de afectación, al tiempo que ocasiona potenciales daños a la población e infraestructura.

Figura 1. Tipos de remoción en masa



Fuente: López-Palacios, 2018.

A continuación, se detalla una serie de definiciones que permiten comprender los conceptos utilizados. La mayoría de ellas han sido extraídas de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas.

- Peligro o amenaza (P): corresponde a una condición de un proceso geológico potencialmente catastrófico, que puede ser declarado o potencial. El primero corresponde a eventos que han ocurrido en el pasado o están en actual desarrollo, lo que permite observar sus evidencias (Oliver y Renet, 1976). En el segundo caso, se entiende que hay condiciones que hacen potencial la ocurrencia de un fenómeno en determinada zona, lo que en sí mismo constituye un peligro definido por una serie de factores que favorecen la ocurrencia del fenómeno (Oliver y Renet, 1976).
- Vulnerabilidad (V): condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una comunidad de ser impactada por las amenazas.
- Riesgo (R): probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, interrupción de actividad económica o deterioro ambiental) como resultado de interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad.
- Capacidad (C): combinación de todas las fortalezas y recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización capaces de

reducir el nivel de riesgo o los efectos de un evento.

De acuerdo a las definiciones entregadas, el cálculo del riesgo se hace mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Riesgo} = f(P, V, C)$$

$$R = \frac{P * V}{C}$$

MÉTODO

Este estudio tiene por objetivo establecer lineamientos para el turismo sostenible, desde la perspectiva de las geociencias, en el Parque Tagua Tagua.

La investigación bibliográfica permitió detallar la geología de la comuna, sus condiciones sociales y los mecanismos legales para fortalecer el turismo en la zona.

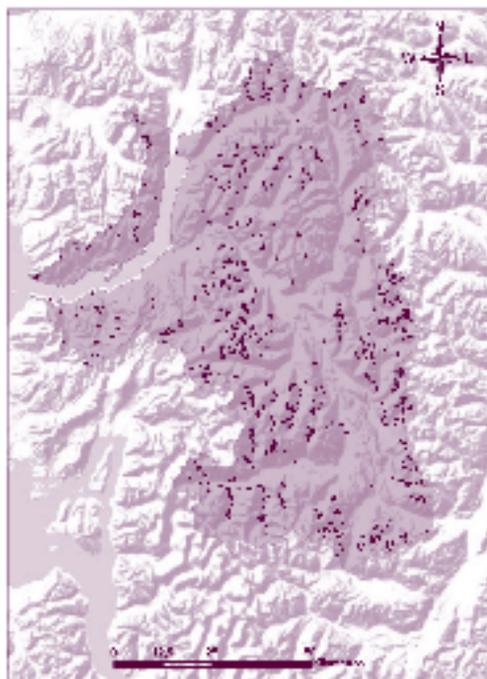
Se generó, además, una cartografía detallada en terreno del parque Tagua Tagua, con énfasis en la geomorfología y las remociones en masa, la que da cuenta de sus zonas de generación, alcances y factores que condicionan y desencadenan su ocurrencia. Acompaña este estudio una propuesta de evolución geomorfológica del parque en función de la evidencia geológica. Finalmente, se proponen estrategias para fortalecer el turismo desde el punto de vista de las geociencias.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Es relevante destacar la cantidad de fenómenos de remoción en masa que se han registrado en la comuna (Mapa 2). En su mayoría corresponden a interpretaciones de imágenes satelitales y fotografías aéreas realizadas por Sernageo-

min (2018), y otras representan registros verbales por parte de los habitantes. En la siguiente imagen se presentan los puntos de generación de dichos fenómenos, no segregados según tipo, sino más bien como remociones en masa en general.

Mapa 2. Puntos de generación de fenómenos de remoción en masa



Fuente: Sernageomin, 2018.

Esta investigación se centra en la geomorfología y los peligros de remociones en masa del Parque Tagua Tagua, ubicado en el segmento occidental de la cordillera Principal, al sur del lago homónimo. Sus resultados son, en cierta medida, aplicables al contexto

geomorfológico de la comuna, donde se reconocen formas de erosión glacial y fluvial, formas de depósito fluvial y morfologías asociadas a la ocurrencia de remoción en masa en el sector.

Una de las bellezas características de la zona son los circos glaciales, laderas escarpadas y profundas con forma semicircular que antaño representaban zonas de acumulación de nieve que posteriormente se cristalizaban y convertían en hielo. Actualmente, la mayoría de estos circos glaciales carecen de hielo, sin embargo, son aún fuente de acumulación nival en las estaciones invernales.

Las estrías glaciales son hendiduras semihorizontales (Imagen 1) que se reconocen en las rocas desprovistas de vegetación. Estas rocas normalmente aparecen pulidas producto de la fuerte erosión que genera el glaciar durante su paso.

Imagen 1. Estrías glaciales en roca pulida

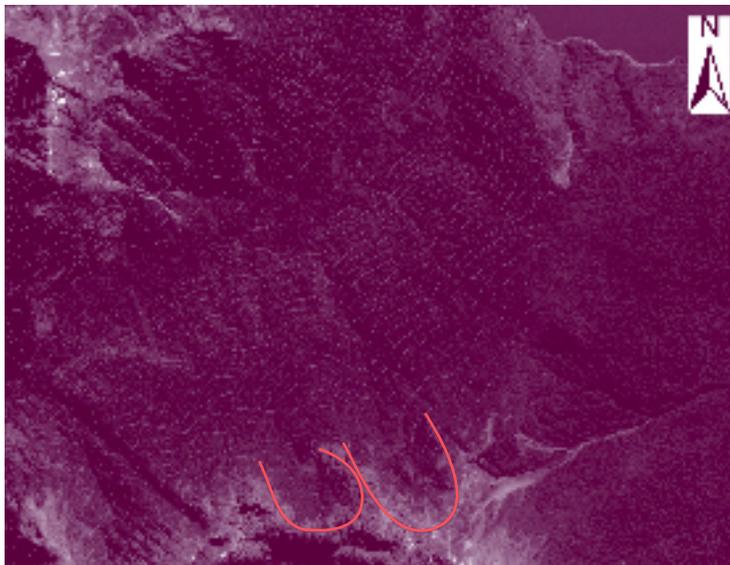


Fuente: elaboración propia.

Los nichos de nevazón aparecen como depresiones poco profundas y semicirculares asociadas a la acumulación nival estacional (Imagen 2). A partir de esta morfología se generan redes de drenaje efímeras que tributan a dis-

tintos cauces, y en ocasiones es posible reconocer depósitos de flujos en la zona donde tributan estas redes perennes con el cauce principal.

Imagen 2. Morfología de nichos de nevazón en las partes altas de las laderas



Fuente: imagen extraída del mapa base disponible en ArcMap versión 10.6.

Por otra parte, el *verrou glaciaire* corresponde a un obstáculo geomorfológico en que el lecho rocoso ha disminuido su ancho y altura debido a que ha resistido mejor la erosión glacial. El mecanismo de erosión que da forma al *verrou glaciaire* es la erosión diferencial que ocurre entre zonas más y menos débiles a la erosión. La zona más resistente logra evitar la erosión de manera distinta a la de la menos resistente. Ese segmento menos erosionado, con esta forma particular, es denominado *verrou glaciaire*.

El mecanismo de erosión que da forma al *verrou glaciaire* hace que la masa del glaciar descienda por zonas menos resistentes a la erosión, algo que ocurre tanto al norte como al sur del lecho rocoso con esta morfología. Por otra parte, aguas arriba de este macizo rocoso se

genera una depresión topográfica donde se acumula masa glacial asociada a la resistencia que ofrece la roca. Es por esto que se genera una pequeña depresión topográfica en la zona inmediatamente posterior al *verrou*.

Las artesas glaciares son reconocidas como variaciones en la geometría de la ladera en los tramos convexos de la pendiente, mismo sector donde se modela la morfología en U en su sección transversal, característica de valles modelados por glaciares. Además, justamente donde cambia la geometría de la ladera se hace evidente el inicio de la actividad de flujos de detritos y deslizamientos planos de roca, como también los cauces fluviales efímeros provenientes de los sectores que se encuentran topográficamente más arriba.

En tanto, los escarpes han sido reconocidos como quiebres importantes en la topografía (Imagen 3) y poseen zonas de muy alta pendiente donde se expone el macizo rocoso. Estas morfologías generalmente representan las zonas de arranque de fenómenos tales como

la caída de rocas y los deslizamientos planos de roca. Ya que presentan un importante nivel de fractura y se encuentran expuestos, podrían ser fuente de futuros depósitos de ambos procesos de remoción en masa ya mencionados.

Imagen 3. Escarpes presentes en las laderas



Nota: la línea amarilla representa la línea de quiebre de pendiente.

Fuente: elaboración propia.

Entre las formas asociadas al depósito fluvial han sido reconocidas algunas de delta y barras laterales que dan cuenta de la condición de energía del cauce fluvial en el que se depositaron estos sedimentos. Normalmente, los deltas son asociados a zonas de baja energía que se depositan sobre grandes cuerpos de agua como orillas de mar, estuarios o lagos, como ocurre en el segmento oriental del lago Tagua Tagua. Las barras laterales, por su parte, representan zonas de moderada a baja energía de los ríos, donde se depositan sedimentos

en la parte externa de las curvas, mientras que las internas, por su condición de mayor energía, erosionan el sustrato rocoso.

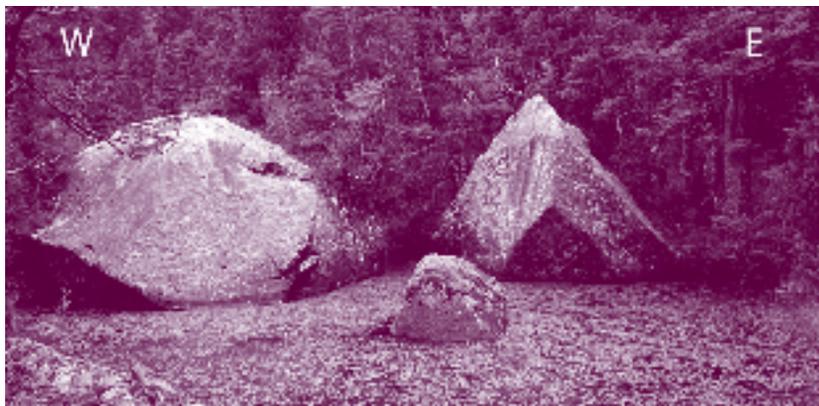
Se distinguen fallas geológicas y lineamientos estructurales debido a la presencia de discontinuidades tanto dentro del parque como en sus alrededores. Las fallas cartografiadas más relevantes poseen orientación noroeste y se descubrieron durante la campaña de búsqueda de yacimientos metalíferos en el sector (BRCM-Sernageomin, 1995).

Las estructuras mayores mencionadas anteriormente son de gran extensión, pues regionalmente hay una relación de la orientación de las estructuras con la zona de fallas Liquiñe-Ofqui. Además, estas guardan estrecha relación con la orientación de los valles glaciales tanto a escala regional como en la cordillera Principal.

El estudio geomorfológico ha dado énfasis a las formas presentes de los procesos de remoción en masa que han ocurrido en el pasado. Se han identificado, con diversas temporalidades relativas, depósitos de caída de rocas, deslizamientos planos de roca y flujos de detritos.

En las caídas de rocas se han reconocido volumétricos fragmentos asociados a laderas de alta pendiente, densamente fracturadas. Estas afectan diversos sectores del parque, e incluso segmentos del sendero pasan por una secuencia de depósitos de caída de rocas. Asimismo, existen depósitos de caída de rocas sobre un lago que se encuentra en desnivel topográfico (Imagen 4), lo que constituye un peligro y riesgo tanto para los visitantes como para la infraestructura en caso de que un evento parecido ocurriera nuevamente y afectara al lago, pues este generaría un tsunami lacustre que podría causar un vaciamiento repentino que provocaría una inundación aguas abajo.

Imagen 4. Depósito de caída de rocas sobre el lago Quetrus, Parque Tagua Tagua

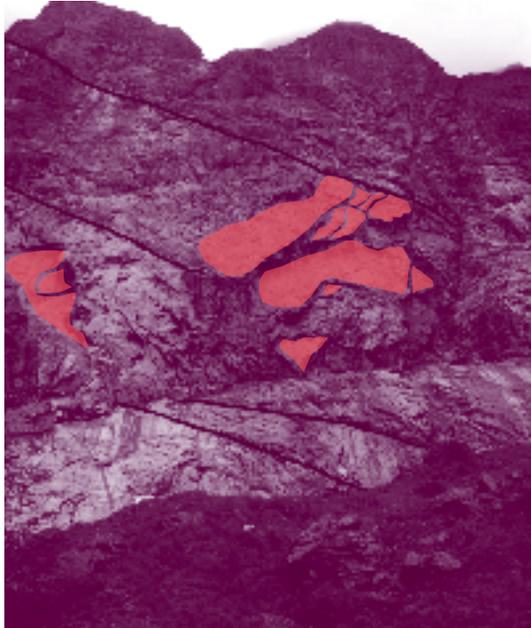


Fuente: elaboración propia.

Los depósitos y evidencia de deslizamientos reconocidos representan los menos abundantes de la zona, pero no los menos riesgosos. Estos están asociados generalmente a zonas donde las

fracturas están orientadas en la misma dirección que las laderas. Su alcance suele ser cercano a la zona de generación, tal como lo muestra la Imagen 5.

Imagen 5. Depósito de deslizamiento



Nota: en rojo aparecen los planos de deslizamiento. Las líneas negras representan las fracturas geológicas.

Fuente: elaboración propia.

Los flujos son los fenómenos que se dan con mayor regularidad y alcance en el parque. Estos se desarrollan en las zonas altas tanto de las laderas como de los valles. Ocurren normalmente como eventos confinados a los cauces de los ríos. En el sector del Parque Tagua Tagua y los alrededores del lago homónimo existen diversos depósitos asociados a flujos de detritos, los que reciben el nombre de abanicos aluviales (Imagen 6). Estos se desarrollan normalmente por precipitaciones anómalas en el sector, es decir, grandes cantidades de precipitación líquida caída en un corto lapso o precipitaciones muy prolonga-

das que terminan por saturar de agua el material que se encuentra estable, lo que promueve su movilización en forma de flujo. Su capacidad destructiva suele ser alta, pues se desarrollan como movimientos rápidos, con una alta capacidad de arrastrar grandes fragmentos de roca en el frente del flujo, y pueden abarcar grandes distancias. En el caso de afectar cuerpos de agua como lagos, pueden generar perturbaciones en los cuerpos de agua y ocasionar tsunamis, lo que depende de la velocidad con la que entre el flujo al lago y la profundidad de este.

Fotografía 2. Depósito de abanico aluvial a orillas del lago Tagua Tagua



Fotografía: Raúl Ugalde Peralta.

Debido a que las zonas de depósito de los flujos suelen ser de bajas pendientes y vinculadas a las redes de drenaje, los habitantes del sector del lago Tagua Tagua construyen sus viviendas sobre ellas, lo que los deja en una posición de vulnerabilidad ante este peligro geológico.

Evolución paisajística y peligros

Durante el periodo glacial, en el Pleistoceno, las enormes masas de hielo alcanzaron gran parte del sector, hasta la altura donde se encuentra, al menos, la artesa glacial, donde aún se conserva la evidencia del máximo nivel de erosión del hielo. La erosión glacial ha estado fuertemente influenciada por fallas geológicas preexistentes orientadas hacia noreste-suroeste. Estas fallas, como plantean Melnick et al. (2003), son estructuras geológicas de segundo orden

que pueden estar o no asociadas a estructuras de primer orden, como la zona de fallas Liquiñe-Ofqui. La evidencia de la presencia previa de estos lineamientos estructurales se reconoce mediante la orientación de los valles glaciales y las estructuras advertidas en terreno y por otros autores, pues guardan estrecha relación con la orientación del relieve y la formación de artesas. Lo anterior permite establecer que las fallas que se encuentran en el parque son anteriores al Pleistoceno, pues a partir de ellas la erosión fluvial-glacial permitió la apertura de los valles.

Los registros de la erosión glacial evidencian que el paso de hielo ha afectado a las rocas de las paredes del valle. De este proceso se han conservado algunas morfologías características del paso de masas de hielo por el Parque Tagua Tagua, entre las que destacan los característicos valles glaciales, cuya

morfología los define como estrechos, profundos y de corta extensión. Lo anterior coincide con lo mencionado por Glasser et al. (2008), quienes advierten estas mismas características para los valles glaciales de la cordillera Principal en su segmento occidental, a los que caracterizan como valles de tipo alpinos.

Por otra parte, se preservan las formas de circo, el punto focal desde donde las grandes masas de hielo migraban y descendían por los valles del parque. La zona donde se encuentran los circos parece haber sido un lugar propicio para la acumulación nival, pues estas depresiones semicirculares son también fuente de acumulación de nieve para los valles adyacentes a la cuenca hidrográfica del Parque Tagua Tagua.

Las estrías glaciales, en tanto, indican que la migración de los glaciares iba esencialmente con dirección noreste en el caso de los valles más pequeños de la zona, y señalan una altura mínima de al menos 200 m que podrían haber alcanzado los glaciares durante su paso.

La formación de lagos podría corresponder a cubetas de sobreexcavación glacial que, tras el retroceso de los glaciares, dejaron al descubierto estas depresiones topográficas, las que actualmente funcionarían como receptoras de agua de precipitaciones y deshielo procedentes de los pequeños glaciares aguas arriba. El caudal de esta corriente puede ir variando según la tasa de deshielo y la cantidad de ríos que tributan al principal, en este caso, el río Puelo.

Durante el Holoceno, en el periodo posglacial, quedaron en evidencia todas las

morfologías mencionadas, pues para esa fecha ya se habían despejado los valles previamente ocupados por los glaciares. Este retroceso del hielo en la región se habría iniciado hace cerca de 13,500 años y se cree que el retiro de las masas de hielo de los valles del Parque Tagua Tagua debió haber ocurrido al mismo tiempo que comenzaban los procesos de remoción en masa en el sector.

Las rocas de las laderas sobre las cuales se ubica la comuna de Cochamó presentan condiciones que favorecen la ocurrencia de fenómenos de remoción en masa. Estas características están vinculadas a propiedades únicas del sector que aumentan la susceptibilidad de ocurrencia de este fenómeno.

La zona de estudio, modelada por procesos fluvio-glaciales, posee valles con altas pendientes, uno de los principales factores geomorfológicos que opera para generar susceptibilidad de remociones en masa. Adicionalmente, las rocas se encuentran estrechamente fracturadas en direcciones que favorecen el movimiento de rocas, otra condición fundamental que determina la posibilidad de ocurrencia de procesos gravitacionales, por lo cual merecen singular atención los manteos que presentan las discontinuidades, pues son condicionantes para la caída de rocas y/o deslizamientos.

Los factores que desencadenarían con mayor frecuencia los procesos de remoción en masa en el Parque Tagua Tagua y, en general en la zona cordillerana de la región de Los Lagos, son las precipitaciones anómalas y con una línea de

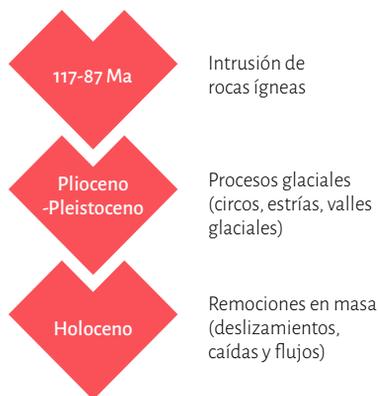
isoterma anormalmente alta, pues tienen periodicidad en comparación con los sismos, que poseen una naturaleza aleatoria.

Por lo tanto, es imprescindible tomar en cuenta el cambio climático y cómo este afecta a la comuna de Cochamó. Debido a este fenómeno, las precipitaciones anómalas pueden volverse recurrentes en el tiempo, ya que una proyección realizada por Aguayo et al. (2019) estima que la línea de isoterma 0°C—línea que divide la precipitación líquida de la sólida—se elevará a una tasa de 50 m cada diez años, lo que generaría que zonas donde antes nevaba queden expuestas a las precipitaciones líquidas y estas, a su vez, favorezcan nuevas zonas de generación de fenómenos de remoción en masa. Asimismo, se prolongarán las estaciones secas, seguidas por intensos pero cortos periodos de precipitaciones, lo cual constituye otro factor para la generación de remociones en masa.

El cambio climático afecta la temperatura general del sitio en particular y cuenta, entre sus variadas consecuencias, con la elevación de la isoterma 0°C ante potenciales precipitaciones. Sumado a lo anterior, las estaciones secas serán más prolongadas y los periodos de precipitaciones estarán acotados en un corto lapso con intensidades relativamente altas.

En consecuencia, se proyecta que el agua dulce que aportan los glaciares al río Puelo, fuente principal de este recurso de la comuna de Cochamó, que actualmente ronda los 644m³/s, disminuya cerca de un 10% para el periodo 2030-2060 (Aguayo et al., 2019).

A continuación, se muestra una línea de tiempo simplificada de los fenómenos geológicos y geomorfológicos que ocurrieron en los últimos 100 millones de años.



Estrategias para dotar de valor agregado a la comuna

Debido a que la comuna de Cochamó presenta importantes avances en la actividad turística y de montaña en los últimos años, surge la necesidad de establecer facultades legales que respalden el desarrollo turístico de la zona y que, a su vez, permitan generar empleo e indirectamente saquen de la condición de aislamiento a la comuna, a fin de que sus habitantes puedan acceder de manera equitativa a servicios de calidad. Dentro de las alternativas posibles, correspondería convertir determinados sectores en Zonas de Interés Turístico (ZOIT) de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N°20.423 del año 2010, que las identifica como:

“Los territorios comunales, intercomunales o determinadas áreas dentro de éstos, que tengan

condiciones especiales para la atracción turística y que requieran medidas de conservación y una planificación integrada para promover las inversiones del sector privado”.

Dicha facultad legal permite establecer coordinaciones entre organismos públicos y privados para desarrollar el turismo de manera organizada y sustentable, es decir, con una perspectiva clara del turismo que se quiere desarrollar.

El propósito de este artículo es contribuir a que el eje turístico descrito considere la evolución histórica del paisaje, es decir, la manera en que este ha cambiado a lo largo del tiempo geológico, y las consecuencias para el ecosistema de dicha evolución. Dicho de otra manera, lo que se busca promover es que las y los habitantes de la comuna de Cochamó comprendan cómo y por qué se han desarrollado como comunidad alrededor de ríos y lagos y qué relación tiene la evolución geológica con este asentamiento.

Según Vacas (2001), el sencillo acto de declarar ciertos sectores como sitios naturales que deben ser protegidos produce una revalorización del interés turístico de dichos sectores, ya que proyectan un sello de calidad ambiental.

Un aporte relevante lo ha hecho el proyecto Patagonia Verde: Guía Geoturística (Schilling et al., 2020), iniciativa desarrollada con apoyos del Servicio Nacional de Turismo (Sernatur), el Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin), la Corporación Nacional Forestal (Conaf) y distintas municipalidades, entre las que se encuentra

la de Cochamó, tal como establece la cuenta pública de 2019 de esta última institución. El objetivo del proyecto es complementar la oferta turística del segmento más septentrional de la Patagonia chilena a partir de distintas rutas turísticas y sus respectivas descripciones del sector.

En la comuna se debe fomentar un turismo sustentable y sostenible. Para lograr este objetivo, es preciso que los habitantes de la comuna de Cochamó y los visitantes conozcan y sean conscientes de los diversos peligros geológicos a los que se exponen. Debido a que los peligros en ambientes de montaña no pueden ser controlados en su totalidad, es necesario establecer medidas de mitigación y/o prevención que reduzcan el riesgo de las personas a ser afectadas por algún fenómeno peligroso. Estas acciones podían aumentar el flujo de turistas y, con ello, la fuerza laboral de los habitantes de la comuna, lo que podría conducir a un mayor bienestar económico y a la mejora en el acceso a servicios como atención primaria de salud, transporte y más.

Es preciso que se realicen estudios enfocados en los riesgos asociados a fenómenos de remoción en masa en la comuna de Cochamó. Si bien la comuna cuenta con un plan de acción ante eventos volcánicos, es imprescindible que se haga lo mismo para las remociones en masa. Esto implica comprender cabalmente el fenómeno y evaluar sus alcances en el paisaje particular de la comuna de Cochamó.

REFLEXIONES FINALES

Si bien es necesario diversificar las actividades productivas en los territorios con el fin de disminuir la pobreza multidimensional, esta decisión debe tomarse desde una perspectiva de desarrollo integral, capaz de promover las diferentes actividades económicas a realizar en la zona sin dejar de considerar la identidad cultural, en este caso, de la comuna de Cochamó, ni la importancia de la conservación de su valor patrimonial.

Para que el desarrollo integral sea posible, es imprescindible tomar en cuenta las actividades en las que se desempeñan los habitantes de la comuna, de modo tal que las nuevas decisiones vayan en directo beneficio de la calidad de vida, el dinamismo socioeconómico y la permanencia de las personas en la comuna.

Dentro de las actividades que deberían considerarse está el geoturismo, cuyo principal propósito es educar acerca de la historia de formación de los sitios que visitan los turistas y la protección ambiental. El fomento de este tipo de turismo, eje central del presente documento, podría crear una oferta gastronómica, hotelera y de entretenimiento ligada a actividades medioambientales, deportivas y de comercio artesanal, entre muchas otras que propician la inserción de los habitantes a un mercado laboral integral. Esto permitiría generar fuentes de riqueza que provengan de los mismos habitantes de la comuna y, a la vez, prevenir que los residentes abandonen las zonas rurales.

No obstante, para lograr una oferta turística responsable es preciso tener en cuenta los diversos peligros geológicos que ocurren en la zona, de modo que estos sean entendidos por quienes ofrecen actividades turísticas y por quienes las demandan. En los últimos años se ha generado un especial interés por el turismo en sectores rurales, por lo que si estos sitios son bien gestionados, podrían aportar de forma relevante al dinamismo económico y a un desarrollo comunal sostenible.

RECOMENDACIONES

De esta investigación se desprende una serie de recomendaciones para la política pública, las que podrían mejorar sustancialmente la calidad de vida de los habitantes de la comuna de Cochamó y dotarlos de herramientas para que puedan desarrollar sus habilidades en torno al potencial turístico de la naturaleza.

En primer lugar, resulta fundamental que la comuna sea declarada Zona de Interés Turístico, pues esta acción fomenta la inversión pública/privada en estos sitios. Eventualmente, ante el aumento de la circulación de turistas, los potenciales prestadores de servicio, que idealmente deberían ser habitantes de la comuna de Cochamó, podrían ofrecer una gama de servicios a los demandantes de turismo.

Es preciso crear Comités de Operaciones de Emergencias (COE) para actuar frente a la ocurrencia de fenómenos de remoción en masa, pues estas instancias

permiten caracterizar estos desastres y posteriormente evaluar cómo prevenirlos o mitigarlos. Así como existe un plan de emergencia ante peligros volcánicos, debería incluirse un acápite relacionado con las remociones en masa que, por lo demás, ocurren con mayor frecuencia que los eventos volcánicos. Debería apuntarse a la creación de un documento integrado que aborde multipeligros de origen natural en la zona.

Resulta imprescindible que la Municipalidad de Cochamó destine recursos económicos concursables orientados al mejoramiento y regularización de zonas de alojamiento y de otros servicios que hoy son irregulares. Esto promovería el emprendimiento basado en elementos de producción local.

Se sugiere utilizar la guía Patagonia Verde: Guía Geoturística como complemento del estudio de peligros de remoción en masa. Las rutas propuestas en el documento deben ser fortalecidas con estudios de peligros de remoción en masa, de modo que la experiencia turística, aparte de ser atractiva visualmente y nutritiva en términos de conocimientos, constituya una experiencia segura.

Para esto, se deberían ofrecer, con financiamiento municipal, seminarios destinados a operadores de turismo realizados por expositores expertos en remociones en masa, como geólogos o geógrafos. Contar con operadores certificados e informados supone menos exposición de los turistas a sitios de alto peligro. Tomar medidas orientadas a prevenir un desastre es menos costoso social y económicamente que pasar por alto las amenazas.

Estas recomendaciones también pretenden mejorar las condiciones de vida de las y los habitantes de Cochamó. Los fenómenos de remoción en masa, gatillados normalmente por precipitaciones, provocan frecuentes cortes de camino que generan aislamiento en la comuna. Junto con aumentar la conectividad de los habitantes, tomar medidas en este sentido podría aumentar la cantidad de visitantes que llegan a la comuna. Finalmente, la estimulación de alternativas turísticas en Cochamó podría evitar la migración de parte de la población hacia sectores urbanos, fenómeno que ha ocurrido en otras localidades del territorio nacional en la última década.

BIBLIOGRAFÍA

- **Aguayo, R., León-Muñoz, J., Vargas-Baecheler, J., Montecinos, A., Geraud, R., Urbina, M., Soto, D., Iriarte, J. (2019).** The glass half-empty: climate changes drives lower freshwater input in the coastal system of the Chilean Northern Patagonia, *Climatic Change*, 155, 417-435.
- **Casen (2017).** Estimaciones de la tasa de pobreza por ingresos y multidimensional a nivel comunal, año 2017. Aplicación de metodología de estimación para áreas pequeñas (SAE), *Observatorio Social*, 1–30.
- **Cruden, D. (1991).** A simple definition of a landslide, *Bulletin of the International Association of Engineering Geology*, 43, 27-29.
- **Cruden D. y Varnes, D. J. (1996).** Landslides types and processes. En Turner, A. K. y R. L. Schuster (Eds.), *Landslides: investigation and mitigation*. Transportation Research Board. Special Report 247, National Academy Press, Washington D. C.
- **Fedetur (2020).** Cifras del Turismo en 2019. Recuperado el 19 de diciembre de 2020 de https://fedetur.cl/21603/otras_noticias_de_interes/cifras-del-turismo-en-el-2019/
- **Flores, D., Barroso, M. (2012).** El turismo como estrategia de desarrollo rural sostenible. Los parques naturales andaluces, *Revista de Estudios Empresariales*, 1, 59–83.
- **Classer, N., Jansson, K., Harrison, S., Kleman, J. (2008).** The glacial geomorphology and Pleistocene history of South America between 38°S and 56°S, *Quaternary Science Reviews*, 27, 365-390.
- **Hauser, A. (1985).** Flujos aluvionales de 1870 y 1896 ocurridos en la ladera norte del volcán Yates, X región: su implicancia en la evolución de riesgos naturales, *Revista Geológica de Chile*, 25, 125-133.
- **_____ (1993).** Remociones en masa en Chile. Servicio Nacional de Geología y Minería, Santiago, Boletín No. 45, 7-29.
- **Hung, O., Leroueil, S., Picarelli, L. (2013).** The Varnes classification of landslide types, an update, *Landslides*, 11, 167-194.
- **Instituto Nacional de Estadísticas (2020).** Resultados Censo 2017, Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado el 19 de diciembre de 2020 de <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R10>
- **Legrand, D., Barrientos, S., Bataille, K., Cembrano, J., Pavez, A. (2011).** The fluid-driven tectonics warm of Aysen Fjord, Chile (2007) associated with two earthquakes (Mw = 6.1 and Mw = 6.2) within the Liquiñe-Ofqui Fault Zone, *Continental Shelf Research*, 31, 154-161.
- **Melnick, D., Sánchez, M., Echtler, H., Pineda, V. (2003).** Geología estructural de la Isla Mocha, Centro-Sur de Chile (38°30'S, 74°W): implicancias en la tectónica regional. 10° Congreso Geológico Chileno, 2003.
- **Naranjo, N., Arenas, M., Clavero, J., Muñoz, O. (2009).** Mass movement-induced tsunamis: main effects during the Patagonian Fjordland seismic crisis in Aisén (45°25'S), Chile, *Andean Geology*, 36, 137-145.
- **Ilustre Municipalidad de Cochamó (2012).** Plan de Desarrollo Comunal Cochamó 2012 – 2020. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

- **Oliver, G., Renet, J. (1976).** Essai de Cartographie des Riques Liés A Des Mouvements de Terrain dans la Région de Saint-Martin-De-Belleville. *Bull. Liason Lab. P. et Ch.*, spécial, marzo de 1976, 40-55.
- **Porter, S. (1981).** Pleistocene Glaciation in the Southern Lake District of Chile, *Quaternary Research*, 16, 263-292.
- **Rivas, H. (2018).** Ecoturismo en Chile: Desafíos de una década de crecimientos en las áreas protegidas del Estado, *Études Caribéennes*, 41.
- **Schilling, M., Martínez, T., Amthauer, J., Contreras, P., Rovira, A., Godoy, M., Sierralta, S., Toro, K., González, A., González, M., Santos, F. (2020).** Patagonia Verde: Guía Geoturística, Universidad Austral de Chile.
- **Sepúlveda, S., Serey, A. (2009).** Tsunami-genic, earthquake-triggered rock slope failures during the April 21, 2007 Aisén earthquake, southern Chile (45.5°S), *Andean Geology*, 36, 131-136.
- **Sepúlveda, S., Náquira, V., Arenas, M. (2011).** Susceptibility of coastal landslides and related hazards in the Chilean Patagonia: the case of Hornopirén (42°S), *Investigaciones Geográficas*, 43, 35-46.
- **Soto, M., Sarricolea, P., Sepúlveda, S., Cabello, M., Ibarra, I., Molina, C., Maerker, M. (2017).** Geohazards in the Fjords of Northern Patagonia, Chile. En Ayyub, B. M. y Kearney, M. (Eds.), *Sea Level Rise and Coastal Infrastructure*, Virginia, Asce Library.
- **Subsecretaría de Turismo (2018).** Informe de Intensidad Turística y Definición de Destinos Turísticos, 2018, Gobierno de Chile.
- **Vera, J. (2003).** Riesgos naturales en la actividad turística, *Revista de Ciencias Sociales*, 23, 159-176.
- **Viel, M., Chapron, E., Muslow, S., Desmet, M., Winiarski, T., Debret, M. (2015).** Evidencia de la actividad paleosísmica y caracterización de los procesos sedimentarios en la cuenca subacuática de Reloncaví, Norpatagonia, Chile, *Ciencia Tecnológica Marina*, 36, 9-34.
- **Watt, S., Pyle, D., Naranjo, J., Mather, T. (2008).** Landslide and tsunami hazard at Yate volcano, Chile as an example of edifice destruction on strike-slip fault zones, *Bulletin of Volcanology*, 71, 559-574.



DEFINICIÓN DE LA POBREZA DESDE EL MODO DE HABITAR: EL CASO DE ISLAS HUICHAS

Eric Gustavo Engesser Tuchie¹, Universidad Austral de Chile

» Casa de Pedro Vargas Llancuper. Corresponde a una vivienda de islas Huichas, un hecho de la arquitectura vernácula de raíz huilliche. Fotografía de Eric Engesser.

RESUMEN

El presente artículo muestra los atributos fenomenológicos y culturales que se encuentran en las viviendas de las comunidades huilliche-chilotas que habitan la Patagonia insular occidental de la región de Aysén. En el caso de islas Huichas, se analizó su singular modo de habitar mediante la definición de sus riquezas y la manera en que habitan la tierra; los conflictos que enfrentan y la precariedad de habitabilidad que está marcando su decaimiento social y económico.

Un 80,7% de la población de Huichas es pobre², no obstante, es importante destacar que existe toda una riqueza cultural, identitaria y de comunidad presente en la isla. Esta ambivalencia provoca una vulnerabilidad e invisibilidad de su tejido social frente a las transformaciones económicas y territoriales. Los subsidios habitacionales estatales surgen como el mecanismo óptimo para mejorar su condición precaria, los cuales buscan ser el catalizador de la superación de la pobreza en Huichas. Sin embargo, amenazan con convertirse en el fin del habitar de raíz huilliche debido a la falta de comprensión de un escenario complejo, con múltiples aristas y condiciones que, de ser abordado desde una escala funcional y genérica, conduciría a la pérdida, de parte de las familias y personas, de su lazo identitario más importante: su modo de habitar.

En definitiva, la calidad de vida está determinada por la armonía con el entorno, es decir, la manera en que las personas lo abordan para vivir y lo convierten en su “casa”.

Palabras clave: pobreza, modo de habitar, vivienda social, calidad de vida.

¹ Arquitecto. Artículo basado en la tesis *Vivienda social, insular huilliche*, realizada para obtener el grado de arquitecto. Escuela de Arquitectura, Universidad Austral de Chile. Profesor guía: Emil Osorio Schmied. Valdivia, 2020.

² Según el Departamento de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad de Aysén.

Fotografía 1. Casa de la familia Vargas Llancuper, el habitar de Huichas



Fuente: elaboración propia.

INTRODUCCIÓN

En los procesos de definición de pobreza, estimación y descripción de las principales falencias presentes en una población específica se emplean múltiples mecanismos para objetivar un escenario complejo, lo que permite divisar una arista por la cual comenzar a abordarlo. Es aquí donde surge una amalgama de conceptos que intentan perfilar al sujeto en cuestión, es decir, la persona en un contexto de pobreza que debiera ser ayudada o asistida, orientada hacia su

superación, guardando su integridad física, emocional y cultural como piso mínimo para que el proceso sea exitoso. Los primeros conceptos que afloraron en Chile en los últimos años son pobreza por ingresos y pobreza multidimensional³ (Encuesta Casen, 2017), que identifican a las personas y familias de menores recursos y definen el rango social que se encuentra más vulnerable.

Las personas que están en la línea de vulnerabilidad social⁴ hoy en día poseen alternativas para incursionar en la edu-

³ Pobreza por ingresos: este tipo de medición de pobreza se basa en que, a través del ingreso, los hogares pueden adquirir bienes y servicios que afectan su calidad de vida y bienestar.

Pobreza multidimensional: identifica a quienes son pobres considerando la intensidad de las privaciones o carencias que sufren a partir de cuatro dimensiones primarias: educación, salud, trabajo y seguridad social y vivienda (Berner, 2014).

⁴ Vulnerabilidad social: el concepto tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a con-

cación superior, obtener trabajos mejor remunerados y alcanzar mayor integración, a fin de que sus preocupaciones dejen de ser la desnutrición, los servicios básicos, las viviendas precarias y los desastres naturales (Moreno, 2016). El escenario actual permite que la revalorización de la condición de pobreza decante en oportunidades y fortalezas nacidas de forma endógena y romper el paradigma de que toda superación tiene que provenir de una fuente exógena. Esto habla de una comprensión del fenómeno no solo desde un prisma económico, sino también desde una expectativa de calidad de vida⁵.

Estas personas se encuentran, en gran medida, en una condición de fragilidad frente a las transformaciones sociales, económicas y políticas que se están viviendo en Chile. Es desde esta mirada desalentadora de la realidad que las personas y familias que componen este segmento social se vuelven una oportunidad en sí mismas para superar tal condición, mediante el reconocimiento del habitar como su propia riqueza.

El rasgo fundamental del habitar es el cuidar (custodiar, velar por). Este rasgo atraviesa el habitar en toda su extensión. Esto muestra que pensamos que el ser de la persona descansa en el habitar y en la forma de residir de los mortales en la tierra.

“1. Construir es propiamente habitar.

2. El habitar es la manera en que los mortales son en la tierra.

3. El construir como habitar se despliega en el construir que cuida, es decir, que cuida el crecimiento, y en el construir levanta edificios”

(Heidegger, 1951).

La riqueza del habitar. El caso de isla Huichas

El habitar como dimensión de la pobreza puede valorizarse como una riqueza, haciendo hincapié en cómo las personas y las familias tienen la capacidad de vivir en condiciones precarias y, a pesar de esto, generar un modo de habitar singular que les sirve de refugio frente a su vulnerabilidad material, física y territorial. El caso de islas Huichas, con un habitar de raíz huilliche-chilote, cuya gestación se registra a mediados del siglo XIX, ha logrado decantar en un modo de habitar singular entre sus pares chilotes y los de más al sur del istmo de Ofqui.

Este modelo de ser en la tierra, de habitar, representa un valor patrimonial intangible que caracteriza a sus pobladores, pero está conjurado en un soporte físico, sus viviendas. Es aquí donde surge una pregunta que enmarca el presente proyecto de investigación: ¿en qué estado se encuentran las personas y viviendas de Huichas? Como veremos,

secuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Por otra parte, está el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento (Cepal, 2001).

⁵ Calidad de vida: la percepción individual de la posición en la vida en el contexto de la cultura y sistema de valores en el cual se vive y su relación con las metas, expectativas, estándares e intereses (OMS).

las condiciones generales parecen deplorables y precarias, mientras que las viviendas carecen de los requerimientos de confort mínimos para ser habitadas.

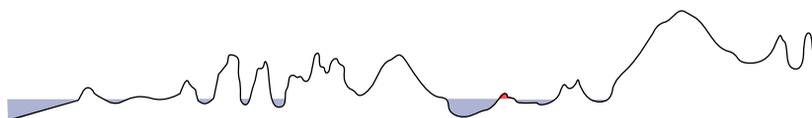
En esta conceptualización de la pobreza del tener, pero no del ser, encontramos las viviendas precarias, los bajos ingresos, los servicios básicos deficientes o inexistentes, la conectividad territorial escasa, el difícil acceso a la educación, a la salud, a servicios estatales como ayudas sociales o subsidios. En esta lista interminable de condiciones que denotan la condición de pobreza del tener de las personas surge el ser como lo sutil y poderoso que las vuelve únicas y que habla de una riqueza singular capaz de sobreponerse a su condición, traspasando generaciones y perpetuando una identidad llena de vitalidad que espera ser valorizada y mostrada al mundo en todo su esplendor.

Islas Huichas (Figura 1), con una pobla-

ción estimada de 1.850 habitantes, donde el 80,7% está categorizado en condición de pobreza o extrema pobreza⁶, se encuentra en un estado de decaimiento social-económico por factores como el desplome de los mercados europeos, la crisis financiera de 2008, la marea roja que afecta la recolección de los moluscos bivalvos, el impacto negativo de la industria salmonera y una nula actividad económica estructural con la cual sustentar la vida.

La mayor parte de la población es parte de una economía asistencialista promovida por el Estado a través de distintas instituciones, como la Corporación Nacional Forestal (Conaf), entidad que provee empleos con programas impulsados por el Gobierno Regional (Gore) de Aysén. Estos programas están sujetos a su aprobación año a año, lo que deja ver la fragilidad en su sistema de ingresos, que no entrega una seguridad laboral mayor a un año.

Figura 1. Corte esquemático de archipiélago de los Chonos



Fuente: elaboración propia.

Insertas en una configuración geográfica y climática extrema, al final del canal Moraleda, principal vía naviera de los archipiélagos, y en la boca del fiordo de

Aysén, Huichas es un conjunto de pequeñas islas, con un clima frío oceánico de bajas temperaturas, abundantes precipitaciones, fuertes vientos y mucha

⁶ Según el Departamento de Desarrollo Comunitario de la Ilustre Municipalidad de Aysén.

humedad, que se caracteriza por temporales que por semanas limitan el quehacer de las personas, lo que las obliga a

permanecer en sus casas durante largos periodos.

Mapa 1. Plano actual de islas Huichas



Fuente: elaboración propia.

La arquitectura del ser. Arquitectura vernácula de raíz huilliche

En la arquitectura del ser como evidencia empírica de un modo de habitar singular surge la noción de arquitectura vernácula de raíz huilliche⁷, que define conceptos del habitar como accionado por un tejido social presente en un territorio extremo, que desarrolla la capacidad de ser y tener de la mano de una identidad autóctona de la zona insular occidental de la región de Aysén.

La arquitectura vernácula de raíz huilliche corresponde a la concepción del habitar desde, para y con el entorno, es decir, el entorno es la casa de los habitantes del territorio, quienes se hacen de él para vivir. Esta definición muestra con claridad el binomio huilliche (las personas) - archipiélago (el territorio), que engloba el patrimonio intangible y físico de los habitantes de islas Huichas.

⁷ Arquitectura vernácula de raíz huilliche: concepción del habitar desde, para y con el entorno, es decir, el entorno es la casa de las personas y se hacen de él para vivir.

Fotografía 2. Chalupas listas para pasar la noche



Fuente: registro fotográfico de Aysén.

Esta plasticidad que requiere residir en una zona extrema deja ver la sincronía con el entorno, que las personas procuran cuidar, guardar y mantener. Es ahí donde se acentúa su construir-habitar, es decir, su riqueza, la cual se traduce en técnicas constructivas, diseño de viviendas con una proporción específica, protección del clima, respeto por el entorno, conservación del calor y una familia reunida junto al fuego. Este paquete constructivo se transmite a través del imaginario colectivo de los habitantes de Huichas, que aún es capaz de convivir con la cultura occidental de construcción.

Las viviendas son los hitos de esta riqueza, un artefacto que alberga a la familia, pero que goza de la versatilidad de convertirse en productivo dependiendo de la necesidad familiar, lo que lo hace moldeable y permite que, con el tiempo, expanda su proporción, ajustándose al crecimiento familiar o a los intereses productivos.

MÉTODO

Al alero de un proyecto apoyado por la Vicerrectoría de Investigación, Desarrollo y Creación Artística de la Universidad Austral de Chile (Vidca UACH), denominado *Identidad y pertinencia cultural, energía y sostenibilidad en habitabilidad de zonas extremas / el caso de islas Huichas, fiordos de Aysén, región de Aysén del General Carlos Ibáñez de Campo*, se realizaron dos viajes durante 2019, cuyo objetivo era identificar los patrones arquitectónicos de raíz huilliche. Para lo anterior se elaboró una ficha de recolección de antecedentes en conjunto con el docente de la UACH Andrés Horn y los estudiantes de arquitectura y antropología Cristian Frites y Felipe Rodríguez, respectivamente, con la finalidad de identificar los casos de estudio desde una mirada antropológica y arquitectónica.

En las visitas a la isla se procedió a identificar los potenciales casos de estudio a través de tres recorridos por las dife-

rentes localidades. El primero fue hecho por arquitectos en busca de aspectos fenomenológicos y formales que caracterizan a las viviendas de raíz huilliche.

El segundo recorrido fue realizado por antropólogos e incluyó entrevistas a las familias en búsqueda de su origen étnico y del potencial origen constructivo huilliche. El último recorrido fue desarrollado por arquitectos y antropólogos en conjunto con un actor clave de la localidad, Nelson Millatureo Rain, con la finalidad de recoger la mirada autóctona de un habitante de Huichas y reconocer los casos más apreciados para ellos. Identificados los posibles casos de estudio en estos tres recorridos, se procedió a cruzar las miradas en un debate donde se valorizaron los casos expuestos por cada disciplina, estableciendo un consenso sobre los valores culturales y constructivos que pertenecían al modo de habitar huilliche. Finalmente, se seleccionaron 22 casos, los cuales fueron analizados en profundidad mediante un levantamiento planimétrico y térmico, y se incorporó un seguimiento de la historia de la familia dueña de cada vivienda.

El levantamiento planimétrico consistió en dibujar los planos de la vivienda (al que se sumó un modelo 3D) para identificar la volumetría inicial que comprende el habitar de raíz huilliche y su forma de asentamiento en la isla, ubicación y emplazamiento. El seguimiento de la historia familiar se realizó a través de

los relatos de las personas, recogiendo la historia colectiva de formación de las localidades y su ascendencia étnica, buscando el hilo conductor de su herencia autóctona huilliche-chilota.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Precariedad en la habitabilidad

Por varios factores mencionados anteriormente, las islas Huichas se caracterizan por la precariedad en la que viven sus habitantes, que va desde el coste de la vida hasta las viviendas en mal estado, lo que hace que sostener un vivir óptimo y digno sea algo realmente difícil.

La isla solo cuenta con educación unidocente, por lo que se encuentra en un constante despoblamiento a raíz de que parte de las familias deben acompañar a sus hijos por motivos de estudio, lo que ha significado un envejecimiento de la población: de 326 familias existentes en el territorio, el 40% son o tienen un integrante de edad avanzada (Tabla 1). Estas personas no tienen trabajo o no pueden dedicarse a sus actividades tradicionales, como la pesca artesanal, por lo que reciben una pensión básica solidaria de vejez por parte del Estado⁸.

⁸ Pensión básica solidaria de vejez: es un aporte monetario mensual para personas de 65 años y más que no tengan derecho a pensión en ningún régimen previsional, ya sea en calidad de titular o beneficiario de pensión de sobrevivencia (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Gobierno de Chile).

Tabla 1. Demografía de islas Huichas

	Puerto Aguirre	Caleta Andrade	Estero Copa	%
Población estable	998	300	82	74,6%
Población flotante		470		25,4%
Familias		326		100%
Familias con adultos mayores	39		88	40%
Viviendas habitadas	256		130	85,7%
Viviendas deshabitadas		64		14,3%
Densidad habitante/vivienda	3,89		2,94	-

Fuente: elaboración propia a partir del perfil del proyecto de saneamiento de islas Huichas.

Las viviendas en Huichas se encuentran en una condición de precariedad multidimensional, ya que no presentan las condiciones mínimas para ser consideradas viviendas durables, lo que las sitúa en la categoría de asentamiento precario o vivienda insalubre según la OMS⁹. Estas carecen de durabilidad, protección del clima, agua potable, saneamiento y espacios adecuados para vivir, lo que no respeta la idea de que la casa debiera cumplir un rol de ente facilitador de los requerimientos esenciales para sostener una vida en condiciones óptimas y dignas.

Las viviendas no ofrecen una solución definitiva para los problemas de escasez de agua potable, la cual está sujeta a las precipitaciones que se acumulan en piscinas recolectoras y que posteriormente se distribuyen a la población, por lo que en los meses menos lluviosos se

corta el suministro, lo que produce intermitencias en el servicio y obliga a las personas a abastecerse de agua potable desde el continente. A esto se suma que las localidades no poseen un sistema de alcantarillado público, sino que solo cuentan con colectores individuales que se encuentran colapsados.

Conceptos del habitar de raíz huilliche. La riqueza arquitectónica de Huichas

En esta realidad se encuentran patrones de raíz huilliche que modelan las localidades y configuran el territorio con su patrimonio rico en el habitar. Las familias se dedican principalmente a trabajos relacionados con el mar y sostienen su vivir con lo mínimo necesario para subsistir. Surgen cinco conceptos relacionados con su habitar que les sirven

⁹ Asentamiento precario: para definir lo que es vivir en un asentamiento precario, la persona debe carecer de por lo menos uno de estos cuatro elementos: agua potable, saneamiento, vivienda durable y espacio adecuado para vivir (OMS).

Vivienda insalubre: aquella que contribuye a la transmisión de enfermedades y a la susceptibilidad de sus habitantes (OMS).

de colchón para sostener su condición de precariedad, a la vez que son el soporte estructural de su tradición constructiva.

Estos conceptos responden a las necesidades y sensibilidades de las personas y a la adaptación de las viviendas a sus requerimientos más esenciales, como la pertinencia cultural, emocional, la conservación de la identidad y las manifestaciones propias de las familias.

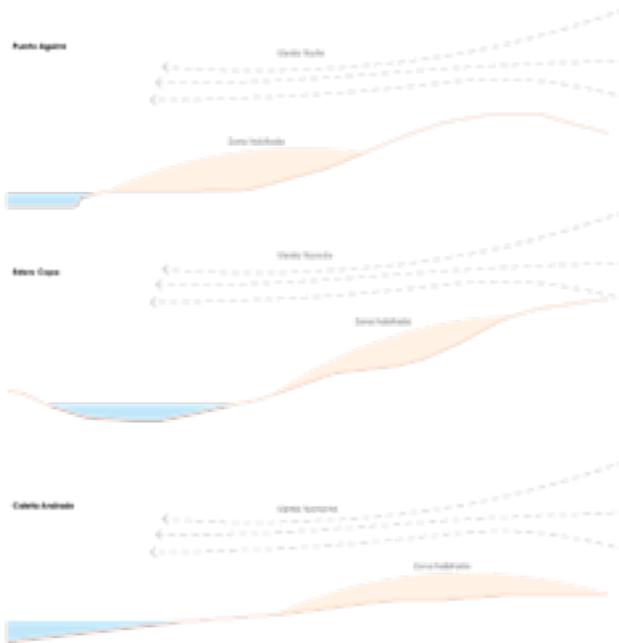
Protección del clima (ubicación)

La topografía de los archipiélagos puede utilizarse para la selección de la isla más adecuada para sostener un habitar

permanente, que proporcione protección de los vientos, fácil conectividad y que sitúe a las personas en el escenario del transporte marítimo de Aysén.

Ubicarse cerca del mar, protegiéndose del viento norte, utilizando las condiciones geográficas a su favor para, por ejemplo, instalarse en la zona sureste de la isla, con los cerros a las espaldas, disminuye considerablemente el impacto directo de las condiciones climáticas (Figura 2). A esto se suma el respeto por las condiciones del suelo donde se construye el habitar, que hace que las personas lo adapten a estas, con una reconocible armonía entre los habitantes y el territorio.

Figura 2. Ubicación geográfica favorable para la protección de los vientos



Fuente: elaboración propia.

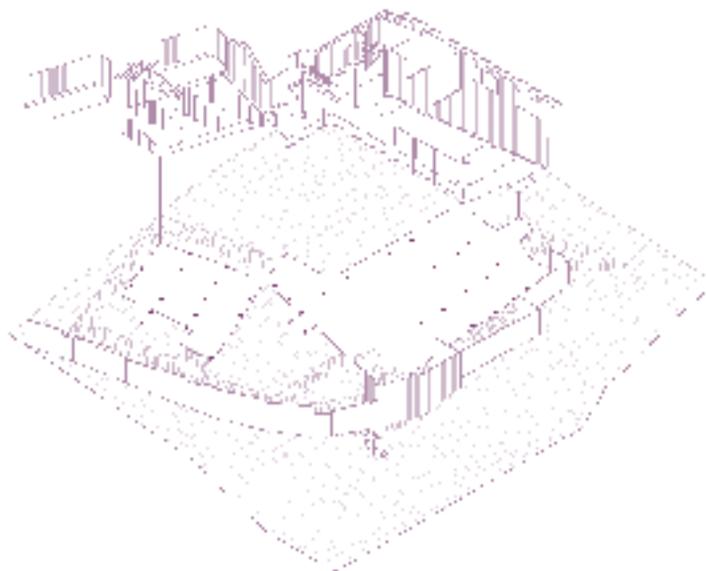
Respeto por la pendiente (emplazamiento)

Como menciona Heidegger en su manifiesto *Construir, habitar, pensar*, el respeto por la tierra es parte esencial de vivir en una condición de paz, de “estabilidad” entre lo construido y el entorno, algo que los migrantes de raíz huilliche que poblaron islas Huichas tienen desde siempre presente en su imaginario y en su forma de pensar sobre la armonía que implica el habitar, es decir, construir

un asentamiento humano en una isla despoblada.

Respetar la pendiente es uno de los elementos fundamentales del habitar huilliche, por lo que el emplazamiento de las casas no altera la topografía del terreno y construyen la horizontal de sus viviendas proyectada por sobre la pendiente del lugar, guardando una armonía con el entorno (Figura 3).

Figura 3. Respeto por la pendiente. Casa de Pedro Vargas Llancuper, caleta Andrade



Fuente: elaboración propia.

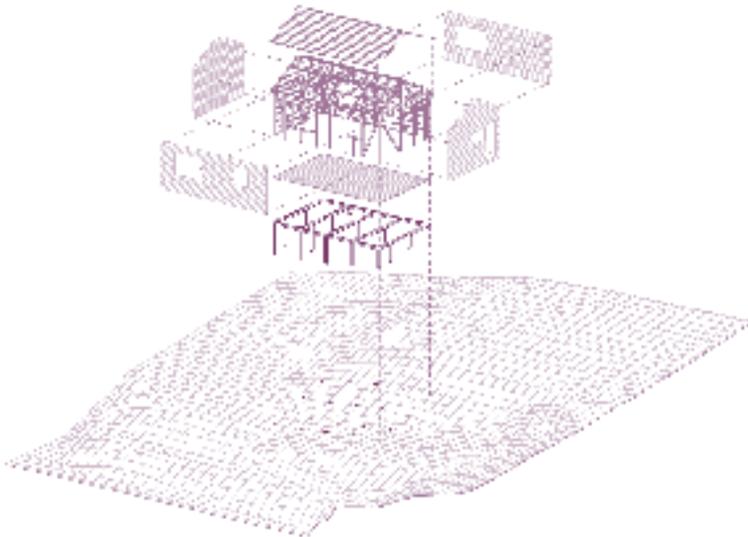
Proporción 6x7 (refugio)

Corresponde a un sistema de construcción que aborda lo esencial para albergar a la familia, con un volumen inicial basado en una planta de 6x7 metros, en la cual se ubica la cocina y los dormitorios, sin separaciones interiores que delimiten el quehacer diario de las personas.

La casa, en proporción con el entorno, envuelve de manera suficiente para sostener el habitar, resguardando el interior del frío y la lluvia. Posteriores divisiones y ampliaciones, como, por ejemplo, la del baño, van registrando el paso del tiempo en el crecimiento y envejecimiento familiar.

La proporción 6x7 se puede entender como una respuesta a la rapidez requerida en la construcción de viviendas debido a las condiciones climáticas, y crea un refugio en primera instancia, una herencia del habitar nómada en el periplo de las personas por los archipiélagos, para luego transformar estos refugios en sus residencias permanentes, es decir, donde permanece la familia (esposa e hijos) dedicándose a la recolección de mariscos de orilla y cultivo de hortalizas, mientras el hombre continúa con la vida en el mar como medio para la compra de víveres. Gracias a esta dinámica, sumada al surgimiento de la industria conservera en la Patagonia insular, se fortaleció el proceso de asentamiento, donde los refugios pasaron a ser el soporte físico para vivir en tierra.

Figura 4. 6x7 explotado. Casa de Ramón Soto, estero Copa



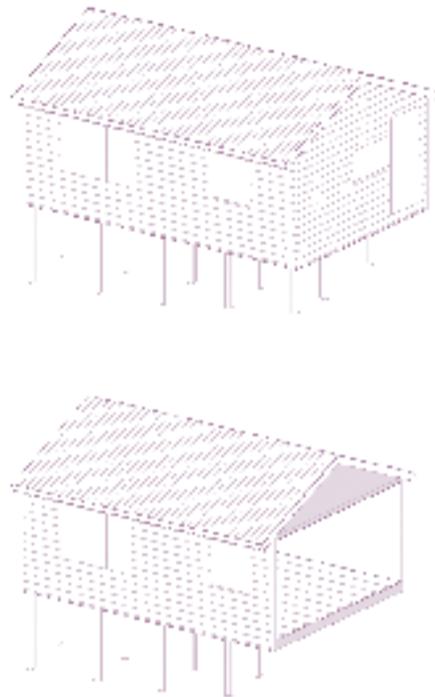
Fuente: elaboración propia.

Conservación del calor (fuego y lluvia)

Las condiciones climáticas adversas a las que tenían que enfrentarse los primeros pobladores de Huichas para sostener el habitar desafiaban en gran medida la conservación del calor, por lo que la aplicación de algunas estrategias básicas en el diseño de las casas, como veremos, permitió una mayor eficiencia en el resguardo de las bajas temperaturas, a pesar de que no contaban con ningún material de aislación para muros, pisos o techumbres.

Un volumen por calefaccionar de menor tamaño es mucho más eficiente que otro de grandes dimensiones. Los primeros pobladores entendían lo anterior a la perfección y construyeron respetando un volumen inicial de 6x7 metros compacto y sin salientes, rematado al interior con una altura de piso a cielo muy reducida, en promedio 1.99 metros de alto, lo que les permitía mantener el abrigo y conservar una temperatura interior equivalente a la de confort para la zona.

Figura 5. Compacidad y altura interior reducida. Casa de Ramón Soto, estero Copa



Fuente: elaboración propia.

La familia alrededor del fuego (encuentro-cobijo)

Las casas de raíz huilliche en Huichas tienen un recinto que articula todo el quehacer diurno de sus moradores. En este espacio se encuentra la cocina a leña, el lugar de mayor confort de la vivienda y que da protección frente a la lluvia y el frío. Las personas están, en promedio, 18,5 horas del día al interior de sus casas en los meses de invierno¹⁰, y permanecen aproximadamente un 70% de ese tiempo en la cocina.

Este recinto es el que mayor valoración cultural posee en una casa, porque tiene la capacidad de transformarla en un espacio confortable, es decir, donde hay fuego, hay familia, por su habilidad de reunir y hacer del encuentro un momento memorable. No solo reúne a la familia, sino que también provee resguardo frente a lo desconocido, aquello foráneo a la casa, y proporciona un manto de protección a la interacción de la familia con lo ajeno. Gracias a esta cualidad de dar valor a un espacio, a un momento, las casas que van envejeciendo con sus moradores no pierden la dignidad de una vivienda confortable.

Figura 6. Planta de la casa de Celestino Cárcamo (se indica el recinto del fuego), caleta Andrade



Fuente: elaboración propia.

¹⁰ Entrevistas realizadas a 28 familias de puerto Aguirre, estero Copa y caleta Andrade.

RECOMENDACIONES

La riqueza del habitar en los mecanismos de superación de la pobreza

A continuación, veremos el resultado de la investigación aplicado a un ejercicio académico en el cual se utilizó la riqueza del habitar como un recurso especial para diseñar una vivienda social con pertinencia cultural dirigida a personas de edad avanzada en zonas insulares extremas. Se trata del caso de Ramón Soto, de estero Copa.

El proceso de diseño realiza un esfuerzo por interpretar cada elemento del habitar vernáculo que poseen las personas de Huichas, y aquí se presenta el proyecto como un ejercicio abordado desde un subsidio habitacional estatal correspondiente al Programa de Habitabilidad Rural (D.S. N°10¹¹). Utilizar este mecanismo de superación de la condición de precariedad habitacional permite visualizar un proceso engorroso para las personas que buscan obtener un beneficio, quienes se ven atrapadas en etapas que ralentizan la agilidad del programa; algunas llevan incluso años sin ser beneficiadas.

Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)¹² son las encargadas de

asistir a las personas en este proceso. En el caso de Huichas, la Municipalidad de Puerto Aysén es la EGIS que les corresponde, lo que implica que la prioridad y la voluntad de aportar con un diseño pertinente a las familias pasa por la decisión política del alcalde.

Esta es una política pública que podría mejorar su metodología disminuyendo la burocracia y aumentando el acceso a la información para las personas a través del perfeccionamiento de los canales de transmisión de los pasos necesarios y requisitos que debe cumplir una familia. Esto debería ir de la mano de un trabajo previo en el cual se levante la realidad contextual de las localidades, perfilando no solo su condición de pobreza, sino que también todas sus riquezas culturales y fortalezas, lo que permitiría que su realidad fuera catalizadora de un diseño pertinente a su modo de habitar.

Proyecto (vivienda social e insular huilliche)

La problemática abordada son las condiciones precarias de habitabilidad en viviendas de personas de edad avanzada. Ellas son guardadoras del patrimonio intangible de Huichas, pero sus condiciones de vida actual no parecen considerar el valor que pueden repre-

¹¹ Decreto Supremo N°10, Programa de habitabilidad rural: este apoyo del Estado está destinado a familias que necesitan una solución habitacional y viven en zonas rurales o localidades urbanas de hasta 5.000 habitantes.

¹² Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) son las encargadas de entregar esta asistencia. Los programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo consideran asesorías especializadas para guiar y respaldar a los postulantes en el proceso de compra o de construcción de su casa (Serviu, 2019).

sentar y aportar a la isla, entendiendo que sus casas son los hechos de la arquitectura vernácula de raíz huilliche y que van envejeciendo de forma poética junto a sus moradores. El pasar de los años castiga, y sin los recursos necesarios para mantener y reparar las viviendas, van quedando en el olvido y perdiendo su capacidad de albergar la vida.

Abordar la pertinencia cultural y la riqueza del habitar a través de un proyecto de vivienda social implica establecer un equilibrio perfecto de los factores que inciden en el proyecto, partiendo por las personas de edad avanzada, que son testimonio vivo de su modo de habitar, hasta las estrategias bioclimáticas, pasando por la elección de los materiales para su construcción y los costos asociados que estos generan.

Los factores clave que se han abordado en los procesos de formulación y diseño del proyecto son la arquitectura vernácula de raíz huilliche (sobre la cual se reconoce la necesidad de guardar su valor patrimonial), la eficiencia energética, la premura por alcanzar confort en la habitabilidad, el acceso al agua potable y alcantarillado y, por último, la movilidad reducida de las personas mayores, lo que requiere una combinación que permita hacer frente a la resistencia al cambio de estos habitantes.

En la búsqueda del hilo conductor capaz de albergar todos los factores que dan forma al proyecto, surgió un elemento que ha estado presente desde los grupos canoeros en los archipiélagos: el

fuego. Desarrollando la idea, surge el concepto de la familia alrededor del fuego, acompañado de su fuerza para unificar y confortar cualquier situación, capaz de darle forma al boceto inicial de diseño.

Las personas mayores presentan varias patologías que limitan su desplazamiento, presentan enfermedades crónicas y son susceptibles a enfermedades respiratorias e influencias, por lo que permanecen en sus casas un promedio de 18,5¹³ horas al día. Estos antecedentes se vuelven determinantes al plantear el programa de la casa, pues se deben considerar medidas mínimas necesarias para la movilidad reducida, como un diseño de baño para discapacitados y una distribución interior de los recintos (la cocina, el comedor y la sala de estar) en un solo ambiente, lo que facilitaría el desplazamiento y respetaría las proporciones huilliche.

Las necesidades de bodegaje de las personas son el almacenamiento de la leña para el invierno, la mantención a salvo de los artículos de pesca y la recolección de aguas lluvias. Se puede aprovechar el desnivel producido por la pendiente para generar el recinto de la bodega.

La estructura de la casa está diseñada con un módulo que define los paneles (60 centímetros) respetando la proporción constructiva de 6x7 metros. Esta modulación permite la fácil fabricación, transporte e instalación de los materiales disponibles para disminuir los costos asociados a la construcción. Los

¹³ Entrevistas realizadas a 28 familias de puerto Aguirre, estero Copa y caleta Andrade.

destalles técnicos de encuentros de paneles y elementos se diseñan para evitar los puentes térmicos, respondiendo a todas las solicitudes tanto estructurales como estéticas.

El diseño está enfocado en la conservación del calor al interior de la vivienda y utiliza como base la compacidad de la forma con un factor de forma de $0,5 \text{ m}^2 \times \text{m}^3$, un volumen interior compacto y una chiflonera, los dos últimos como herencia del habitar huilliche. Estos elementos están contenidos en la envolvente térmica que presenta una aislación libre de puentes térmicos, por lo que mantiene la hermeticidad y estanqueidad, y permite la ventilación por conservación de calor con ventanas termopanel. Está calculada para los meses más fríos del año, con un consumo energético de 1228,6 kwh/mes, lo que equivale a un 84,1% de ahorro de energía de las viviendas actuales.

Las familias utilizan preferentemente la estufa a leña como medio de calefacción y preparación de alimentos, la cual permanece con fuego en promedio 13 horas al día, con un consumo medio de 3 m^3 mensuales de madera de tepú, luma, coigüe y tineo, principalmente (Osorio, 2005). La utilización de la estufa a leña como sistema de calefacción es una herencia de su modo de habitar, es decir, el fuego está presente transversalmente en su historia desde los grupos canoeros hasta nuestros días,

lo que marca una resistencia al cambio frente a lo que significaría la utilización de nuevos sistemas de calefacción y/o cocción de alimentos. Utilizando este sistema de estufa a leña, con un rendimiento del 80% de eficiencia, sumado a las estrategias bioclimáticas, se logra disminuir el consumo de leña promedio mensual a $0,5 \text{ m}^3$, lo que significa un ahorro sustancial de un 83,3% en la compra de leña.

A continuación, se muestra cómo el proyecto aborda el contexto (la actual casa de Ramón Soto) sin perder su condición de bordemar¹⁴, una cuestión fundamental para su morador, quien reconoce que a pesar de su edad no va a perder su vínculo con el mar desde la contemplación y el quehacer como pescador artesanal.

¹⁴ “Pero si aquí no existe costanera, no existe costa. Aquí existe otra cosa. Aquí hay un borde; lo que hay que hacer aquí es una bordanera”. Así apareció el concepto de bordemar, para entender el espacio que va entre el punto más alto y bajo de la marea, que se volvió absolutamente propio del lugar (Rojas y Mansilla, 2007).

Fotografía 3. Visualización del proyecto. Vivienda social, familia Soto, estero Copa

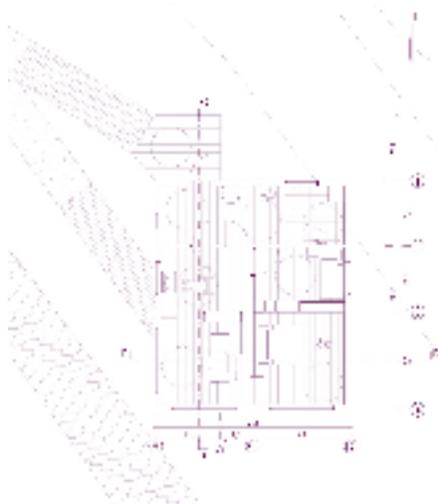


Fotografía: Eric Engesser.

La planta de arquitectura de la vivienda se sugiere con la proporción de 6x7 m, con una planta libre en sus recintos comunes donde se emplazan el recinto del fuego y la cocina, el dormitorio para una

persona de edad avanzada y un dormitorio para acompañante o familiar. En la parte norte de la casa se encuentra la chiflonera interior y el baño, que sirve de colchón frente al viento norte.

Figura 7. Planta del primer nivel del proyecto. Proporción de 6x7



Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La vivienda social en Chile ha sido una política social ampliamente utilizada por los distintos gobiernos, con enfoques y modelos muy variados para acceder a subsidios (Kellet y Toro, 1994).

Tras la vuelta a la democracia, a principios de 1990, el país tenía un déficit habitacional aproximado del 40% (Haramoto, 1994), lo que decantó en la entrega de viviendas con un criterio cuantitativo que dejó de lado la calidad de las mismas. Esto impactó en las familias de forma negativa en muchas ocasiones, ya que los atributos ambientales, culturales, de entorno, comunidad, tejido social, etc., no se consideraron para resolver de forma material y funcional la vivienda.

La entrega de una vivienda social por parte del Estado chileno, cuyo objetivo es ayudar a una familia para mejorar su calidad de vida, ha implicado la superación simbólica de su condición de pobre, pero va en contra de la riqueza que puede aportar el habitar de las personas que la componen. Las viviendas sociales se piensan de forma genérica; con suerte, últimamente se toma en cuenta la variable climática en su diseño, pero la familia, próximamente dueña de la casa, no aparece en los cálculos del arquitecto proyectista, lo que desvaloriza cualquier elemento que genere una pertinencia emocional y/o cultural.

Es gracias a esta dinámica, donde el mecanismo de superación de la pobreza va en desmedro de la riqueza del ser, que

se terminan viendo casos en los que la familia modifica o altera la vivienda (Kellet y Toro, 1994), buscando generar un espacio confortable en el cual poder desarrollar su quehacer con normalidad. La vivienda como artefacto catalizador de la identidad familiar debiera responder en buena forma a las costumbres de las personas y adaptarse a los requerimientos que presenta la familia para convertirse en un lugar de encuentro y un espacio productivo que responda a la versatilidad del uso durante el día.

Repensar la vivienda social rural

Esto implica poner en práctica una metodología de diseño cuya dirección surja desde las personas, la familia, la comunidad, el territorio, quienes pueden aportar la riqueza de su habitar incorporando sus necesidades, sus expectativas, resolviendo sus falencias, conservando el derecho a sus lazos culturales, de comunidad y naturaleza. La vivienda, en tanto artefacto que sostiene la identidad de las nuevas generaciones, debiera conservar los atributos mínimos de su habitar para permitirles modelar su entorno desde su cosmovisión.

La vivienda es el objeto físico que acoge el sistema del habitar a distintas escalas, tanto territoriales como socioculturales, relacionadas entre sí (Torres, 2013), y esta consideración es relevante al momento de construir una nueva vivienda social en zonas rurales. Los espacios interiores de estas tienen que fomentar el encuentro de la familia para poder generar la sinergia necesaria para transmitir las experiencias de vida y co-

nocimiento de los mayores a los niños.

La vivienda como expresión del ser es el fin último que debiera perseguir la implementación de un subsidio estatal en la entrega de una vivienda social, fortaleciendo toda imagen de identidad y sentido de pertinencia. La casa es el tener que expresa el ser en su dimensión física.

¿Dónde termina la casa? Es una pregunta válida al momento de analizar una familia, porque toda casa está inserta en un sistema construido por las personas, el cual se proyecta más allá del edificio vivienda. Esto equivale a decir que es necesario pensar en todo un tejido de actividades productivas que suceden principalmente en torno a la casa, que ocupa el lugar central de este sistema orgánico. En esa perspectiva, el emplazamiento de la vivienda social es crucial, y una buena localización puede permitir que este sistema continúe fluyendo sin mucha alteración.

Uno de los factores a los cuales se enfrentan las familias y/o personas son las tecnologías implementadas en las viviendas. Ciertos sistemas que buscan mejorar las condiciones de habitabilidad son un arma de doble filo, pues si bien contribuyen con una buena implementación tecnológica, muchas veces esta aparece descontextualizada de la manera en que el usuario la va a utilizar en su día a día, y no considera la resistencia al cambio por parte de las personas. Un ejemplo de esto aparece en las personas de edad avanzada que se resisten a cambiar su sistema de calefacción, el cual en la zona sur de Chile generalmente corresponde a una estufa

a leña; en el habitar de raíz huilliche, la estufa a leña corona el interior de una casa, como ya se mencionó.

Estas resistencias son catalizadores para que en un futuro posible las viviendas sufran transformaciones, alteraciones o sean conflictivas para las personas, lo que implica un problema más que un beneficio.

Cada sistema debería responder a tres elementos clave que tendrían que ser incorporados en la vivienda. El primero es el entorno, pues se debería procurar que las viviendas se inserten de una forma armónica con su contexto, respondiendo a todas las solicitudes climáticas y de acceso. El segundo es la consideración de las personas y su identidad cultural, lo que incluye sus rangos etarios. El tercero es la tipología de vivienda que se va a construir, la cual puede ser productiva, de estar, de encuentro o todas estas condiciones. Todas estas consideraciones deben incluirse al momento del diseño para perfilar el boceto de la vivienda.

Un factor relevante es que la familia que va a vivir en la vivienda social sea partícipe del diseño y que decida de manera activa respecto a los elementos fenomenológicos, formales y tecnológicos que se van a considerar en la vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

- **Berner, H. (2014).** *Pobreza multidimensional en Chile: una nueva mirada*. Santiago, Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social.
- **Casen (2017).** Situación de pobreza, síntesis de resultados. Santiago, Chile.
- **Cepal (2001).** *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, Serie Estudios Estadísticos, Santiago, Naciones Unidas.
- **Engesser, E. (2020).** *Vivienda social, insular huilliche*. Valdivia, Chile.
- **Heidegger, M. (1951).** *Construir, habitar, pensar*, Darmstadt, La Oficina.
- **Haramoto, E. (1994).** Incentivo a la calidad de la vivienda social, *Revista INVI*, 8(20), 16-22.
- **Kellett, P. y Toro, A. (1994).** Cambios iniciados por los habitantes y transformaciones en la vivienda social: teoría y práctica en el contexto chileno, *Revista INVI*, 9(21), 3-16.
- **Moreno, L. (2016).** La medición multidimensional de la pobreza en Chile como paso fundamental para la incorporación del enfoque de derechos en las políticas sociales, *Intervención, Revista del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado*, 6, 11-18.
- **Osorio, E. (2005).** *Reciclo + Abrigo, Islas Huichas, Propuesta de Habitabilidad para el litoral de Aysén* (sin publicar). Islas Huichas, Chile.
- **Pastor, E. (2018).** *El bordemar en la Isla de Chiloé. Los palafitos de la ciudad de Castro en relación con el lugar*. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, España.
- **Torres, M. (2013).** El paisaje y el enfoque de hábitat residencial, *Revista INVI*, 28(78), 9-25.
- **Urzúa, A., y Caqueo-Urizar, A. (2012).** Calidad de vida: una revisión teórica del concepto, *Terapia Psicológica*, 30(1), 61-71.



RUTAS METODOLÓGICAS PARA EL ABORDAJE DE DISEÑOS DE ARQUITECTURA CON PERTINENCIA WENTECHE¹. CASO DE ESTUDIO DE LA COMUNIDAD IGNACIA ÑANCURRAI EN LA COMUNA DE PADRE LAS CASAS, REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, CHILE

Diego Quilaqueo Castro², Universidad Austral de Chile

» La vida del *kütral* a través de una *ruka* wenteche. Fotografía de Diego Quilaqueo.

RESUMEN

Este trabajo describe una experiencia práctica de diseño participativo con una comunidad wenteche en la región de La Araucanía, la que fue abordada desde una metodología cualitativa, experimental y participativa que utilizó técnicas de levantamiento de información como entrevistas, notas de campo del investigador, transectos y croquis en terreno. La investigación se desarrolló entre abril de 2019 y marzo de 2020 y sus principales resultados muestran que las herramientas que existen para el diseño arquitectónico no son capaces de responder a la totalidad de los requerimientos de la cultura mapuche, lo que genera improvisadas adaptaciones al momento del diseño, ya que carecen de pertinencia cultural en tanto no responden a las necesidades, usos y modos de la vida mapuche. Esto se acentúa en el caso de un número significativo de comunidades que han sufrido la pérdida de sus territorios debido al crecimiento de las ciudades, lo que ha redundado en menoscabo de sus espacios y les impide, en la actualidad, desarrollar sus propios estilos de vida y les obliga a vivir en sus territorios según formas externas a su cultura e idiosincrasia.

Palabras clave: mapuche, wenteche, arquitectura, territorio, La Araucanía, diseño participativo, trabajo colaborativo, Padre Las Casas.

¹ Gente de los valles.

² Arquitecto. Artículo basado en la tesis *Küla Kütral, Centro de reproducción cultural wenteche*, realizada para obtener el grado de arquitecto de la Universidad Austral de Chile, Facultad de Arquitectura y Artes. Profesor guía: Andrés Horn Morgenstern. Valdivia, 2020.

INTRODUCCIÓN

La tesis en la que se basa este artículo se planteó la elaboración de una propuesta arquitectónica que diera respuesta a la demanda de la comunidad Ignacia Ñancurrai en medio de un proceso de compensación por la cesión de tierras ancestrales.

Si bien el trabajo original se enfocó directamente en el diseño arquitectónico, este artículo pretende dar mayor énfasis a los aspectos ligados a la metodología de trabajo en terreno por parte del autor, así como a las implicancias de diseñar a partir de las nociones y voces de los/las actores involucrados, es decir, del propio *lof*³.

El estudio se desarrolló en la comunidad Ignacia Ñancurrai, emplazada en el límite urbano de la comuna de Padre Las Casas, en la región de La Araucanía, Chile. La comunidad está conformada por 27 personas agrupadas en 13 familias, las que participan activamente en la vida ceremonial y cultural de la misma. Asimismo, algunos de sus integrantes, por diversas razones, han debido migrar, pero mantienen relaciones con quienes se han quedado y permanentemente participan en las diferentes ceremonias.

Resulta necesario indicar que la pérdida progresiva del territorio ha generado la casi total desaparición de las tierras que se destinaban al cultivo, de manera que hoy existe solo una huerta, de carácter comunitario, en la cual se siembra para el consumo del *lof mapu*. Esta amenaza ha derivado en la reorientación de las actividades primordiales de los miembros del *lof*, las que han mutado desde lo agrícola hacia otras con una marcada carga cultural, como son los talleres de mapudungun⁴, orfebrería, telar, gastronomía, uso de hierbas medicinales, alfarería y otros de carácter transcultural, como teatro y cosmética. Todo lo anterior es autogestionado por los miembros de la comunidad, dado que no se cuenta con financiamiento público.

Luego de un largo proceso, han logrado la recuperación de lo que ancestralmente fue su *trawuwe*⁵, sagrado para el *lof mapu*. Esto les ha fortalecido y, a pesar del carácter urbano que tiene este lugar ceremonial y lo invasivo que ello resulta, la comunidad vive y celebra intensamente rituales de *ngillatun*⁶, *wetri-pantü*⁷, baile *machi*, y *machitun*⁸. De igual modo, es interesante observar el alto número de *machi*⁹ que tiene la comunidad. Ello se debe a que, según el relato

³ Comunidad.

⁴ Lengua que hablan los mapuche.

⁵ Lugar ceremonial.

⁶ Ceremonia ritual mapuche para agradecer y rogar.

⁷ Ceremonia que celebra el regreso del sol o año nuevo mapuche.

⁸ Ritual ceremonial de sanación celebrada por el o la *machi*.

⁹ Personas que curan con la ayuda de fuerzas, *püllü* y *lawen*.

de los *fütakeche*¹⁰, ese era un territorio de *newen*¹¹, pues en él se encontraba el *Konün Wenu*¹². Tanto él como las *machi* de la comunidad, en tanto depositarias del *kümün*¹³, son los responsables de su uso en los procesos de sanación destinados tanto a personas de origen mapuche como no mapuche de la comuna.

En ese contexto, encontramos diversas problemáticas a las cuales se ha visto enfrentada la comunidad, pero nos enfocaremos concretamente en la pérdida de espacios culturales importantes para la vida comunitaria como consecuencia del acelerado crecimiento que ha tenido la comuna. En esa línea, el fenómeno de mayor “desarrollo” y crecimiento ha implicado que, en su natural expansión, Padre Las Casas se ha desdoblado hacia el espacio rural, tierra de propiedad mapuche desde una perspectiva tanto legal como cultural. Este proceso expansivo de Padre Las Casas ha trasladado espacios culturales al devorar las tierras, tanto las dedicadas al cultivo como aquellas que tienen significados ceremoniales y rituales para la cultura mapuche.

Durante este proceso, la comunidad Ignacia Ñancurrai se ha visto afectada por el crecimiento urbano, que ha hecho que donde ayer florecían plantas y árboles, hoy se multipliquen grandes vías de concreto, bloques de departamentos y poblaciones. En ese contexto,

el trabajo de tesis abordó un proyecto pendiente de ejecución por parte de la Municipalidad de Padre Las Casas, que consistía en el diseño participativo del equipamiento comunitario para la comunidad.

Sobre la base de estos antecedentes, la propuesta de tesis tuvo como objetivo desarrollar una respuesta arquitectónica pertinente y situada que se ajustara a las necesidades de equipamiento planteadas por la comunidad a través de un proceso intenso, orientado inicialmente a la construcción y generación de confianzas y comprensión del modo de habitar el territorio, con la finalidad de colaborar en el compromiso contraído entre el *lofy* y la Municipalidad de Padre Las Casas.

Finalmente, es necesario indicar que el presente artículo pretende abordar la metodología de trabajo en terreno para el levantamiento de las necesidades referidas al *lofy* que da cuenta de un proceso de planificación participativa conjunta en el que participaron las autoridades ancestrales de la comunidad, representadas en las personas del *machi* Manuel Lemún Antimil, el *werken*¹⁴ Víctor Lemún Antimil y la autoridad política, la *lamngen*¹⁵ Violeta Nahuelhuén Nahuel. El trabajo se tradujo en la generación del diseño participativo de un equipamiento comunitario.

¹⁰ Personas mayores, ancianos, antepasados.

¹¹ Poder.

¹² Puertas al cielo.

¹³ Conocimiento/saber ancestral.

¹⁴ Vocero de la comunidad.

¹⁵ Hermana.

MÉTODO

Al ser esta una investigación enfocada en generar una propuesta arquitectónica desde las propias personas, se consideró que la estrategia metodológica más apropiada para realizar la investigación era la cualitativa, pues ella implica una coconstrucción entre el investigador y las personas participantes. En línea con lo anterior, el diálogo construido con los diferentes participantes fue fundamental para identificar y comprender sus expectativas respecto al diseño arquitectónico.

La investigación se llevó a cabo a través de un proceso cíclico y flexible, pues en la investigación cualitativa la propuesta se va reconstruyendo según se avanza. Los pasos a través de los cuales se abordó la investigación se dieron de forma natural a partir del establecimiento de confianzas con la comunidad.

Asimismo, resulta pertinente destacar que en esta investigación existió un posicionamiento situado del investigador, es decir, se reconoció como otro actor dentro del proceso de diseño, en el establecimiento de lazos con la comunidad y en el autorreconocimiento como mapuche. Finalmente, es necesario indicar que como criterio ético de la investigación se consideró la devolución de los resultados a los/las participantes de la misma.

Técnicas de recopilación de información utilizadas

Las principales técnicas de recopilación de datos en la investigación fueron la

observación participante, cuyos datos se registraron a través del cuaderno de campo o notas de campo; las entrevistas abiertas a la comunidad y a funcionarios municipales; y el análisis de documentos. El uso de diferentes técnicas permitió establecer un criterio de triangulación de la información. Por otra parte, se estableció un método de trabajo que permitiese generar como producto el diseño arquitectónico.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

En el siguiente apartado se presentan las necesidades arquitectónicas planteadas por quienes participaron en esta investigación.

Vínculo y acceso para la comunidad

Conocer y vincularse con el entorno fue uno de los aspectos fundamentales a la hora de plantearse una investigación que considerara la participación de las personas. En esa línea, la posibilidad de conocer la problemática de la comunidad Ignacia Ñancurrai estuvo dada por el vínculo establecido durante el año 2018 en una de las prácticas profesionales del autor de este artículo. Se trata de una experiencia virtuosa, pues una actividad académica se convirtió en la oportunidad para llevar a cabo un proyecto de tesis de grado en la Dirección de Obras de la Municipalidad de Padre las Casas.

Figura 1. Pasos de la metodología



Fuente: elaboración propia.

Presentación del problema

La problemática principal que abordó el trabajo de tesis de grado fue la existencia de diferentes perspectivas sobre el uso del espacio, por un lado, de parte de la municipalidad y, por otro, de la propia comunidad Ignacia Ñancurrai. La relevancia del espacio analizado radica en que este ha sido catalogado como tierra ancestral. En el trabajo conjunto y con la finalidad de llegar a establecer acuerdos, el municipio, a través de la Secretaría Comunal de Planificación (Secpla), consideró necesario proponer un diseño arquitectónico para un centro cultural. Posteriormente, a través de la Secpla se establecieron los nexos con las autoridades del *lof*.

Reconocimiento de actores

El primer momento de esta investigación fue el “trabajo de reconocimiento de actores”, que se inició con la programación, desde la Secpla de la Municipalidad de Padre Las Casas, de una reunión en la que participaron las autoridades ancestrales de la comunidad Ignacia Ñancurrai, las autoridades de la Secpla y el autor de este artículo. En esa sesión, junto con la presentación de este último ante las autoridades de la comunidad, se explicó cuál sería su rol en la

formulación del diseño del proyecto y su posterior equipamiento. Además, se informó respecto de los últimos avances referidos a: i) la situación legal del emplazamiento en donde se ejecutaría el proyecto; ii) los problemas que habían impedido el avance y desarrollo de este; y iii) las diferentes alternativas de financiamiento. Antes de concluir la reunión, el autor fue invitado por los miembros de la comunidad a su territorio, con el fin de conocer in situ sus necesidades e ideas sobre lo que querían desarrollar.

Esta primera reunión de trabajo dio cuenta de una comunidad desencantada, cuya relación con la Municipalidad de Padre Las Casas estaba en una situación crítica, pues la comunidad no confiaba ni creía en las autoridades locales, dado que habían tenido que enfrentar trabas burocráticas durante mucho tiempo y todo se había transformado en una constante promesa, sin ningún avance real.

Vinculación

La primera y las restantes reuniones con la comunidad se realizaron en sus hogares, en torno a la cocina a leña, compartiendo mate, castañas tostadas y tortillas.

“Sentía la calidez de la comunidad a través de la acogida que me brindaban cuando cruzaba los límites del lof... cuando me recibían en sus hogares... o en detalles como cuando me acompañaban hasta la salida del lof mientras conversábamos de nuestras vidas”

(notas de campo del autor, 2019).

Conocerlos en su territorio, recorrerlo, estar en sus casas permitió empezar a entender sus desconfianzas, sus temores, pero también sus desafíos y proyectos. En su lof empezamos a hilvanar nuevas confianzas, porque ellos también quisieron saber del autor de esta investigación. Fue así como descubrí que mi relación con el pueblo mapuche había sido hasta el momento tangencial, a pesar de reconocerme como integrante de ese pueblo, lo que hasta ese momento era solo superficial.

Compartir nuestras historias de vida fue el primer nudo del tejido, que se fue multiplicando en cada visita a los hogares del lof. Ello permitió conocer su perspectiva sobre invasiones que los acosaban y que se manifestaban en la presencia del by pass que había partido en dos su comunidad. Recorrer el lof junto a las autoridades hizo posible que nos encontráramos con otros integrantes de la comunidad.

“La invasión hacia la comunidad es evidente, el ruido que produce el tránsito de los vehículos que transitan por el by pass es constante... que ellos tengan que atravesar los terrenos de una población en construcción cada vez que tengan que ingresar al lof;

por eso tuvieron que crear una salida alternativa que les obliga a rodear su propio territorio y salir por la parte de atrás, para evitar ese camino”

(notas de campo del autor, 2019).

Relatarles mi historia de vida como mapuche no asumido fue el detonante que me permitió establecer una relación fundada en la confianza mutua que luego posibilitó la delimitación de mi rol en el ejercicio académico que significa llevar a cabo mi tesis de grado a través del desarrollo de una propuesta de diseño que, ahora lo tenía muy claro, tenía que nacer de ellos mismos.

“Ellos me regalaron las castañas, sentí que nuestra relación era de mayor cercanía. Fue así como en retribución les llevé un regalo para que ellos también pudiesen degustarlo, como lo hice yo con sus castañas”

(notas de campo del autor, 2019).

Ejercicio de visualización

La tercera visita giró en torno a conocer un equipamiento que la municipalidad había construido en el interior del lof, al que llamaban “la sede”, espacio físico que, según la Guía de Diseño Arquitectónico Mapuche para Edificios y Espacios Públicos, elaborada en 2003 por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), y las políticas de construcción del Estado chileno, contaba con elementos de pertinencia cultural. No obstante, en “la sede”, que asemejaba la estructura de una ruka¹⁶, había, por ejemplo, una estufa a leña, ventanas con vidrio y una

¹⁶ Vivienda tradicional mapuche.

puerta ubicada hacia el norte. De igual modo, el espacio no se veía en buenas condiciones ni la comunidad sentía apropiación de ese equipamiento.

“La sede era una casa winka¹⁷, con forma de ruka, que no les representaba... no se sentían acogidos en ella”
(notas de campo del autor, 2019).

Fotografía 1. Sede comunitaria



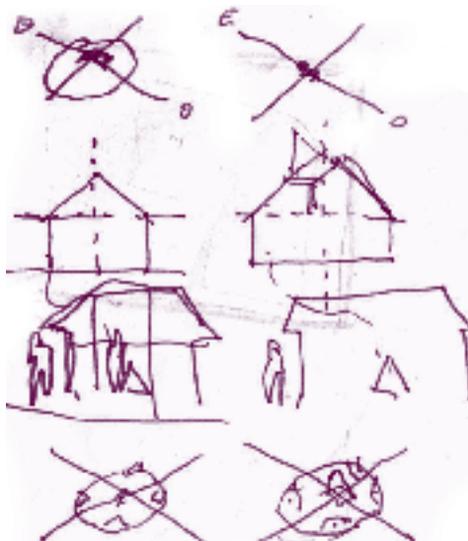
Fotografía: Diego Quilaqueo.

Luego de conocer el equipamiento comunitario, nos reunimos en una de las casas de las autoridades de la comunidad y allí, a través de la estrategia denominada lluvia de ideas, cada uno de los participantes pudo relatar libremente cómo se imaginaba el equipamiento,

qué actividades realizaría allí. Además, tuvieron la posibilidad de profundizar y detallar por qué para ellos resultaba importante lo que estaban proponiendo. Incluso pudieron dibujar sus ideas en una hoja en blanco.

¹⁷ No mapuche.

Dibujo 1. Bocetos realizados junto a la comunidad



Fuente: archivo del autor.

Ejercicio de diseño

Una vez recolectados los primeros insumos por medio de la lluvia de ideas, iniciamos el ejercicio de conceptualización. El proceso de diseño se desarrolló en el terreno del propio *lof* por medio de un intenso diálogo con los miembros de la comunidad a través del que se pudo acceder a aquella información relevante y pertinente desde la perspectiva de la cultura mapuche y, al mismo tiempo, efectuar una pesquisa de sus necesidades e intereses, lo que constituyó el sustrato y referente para el aprendizaje y la comprensión de su perspectiva cultural, que permitió vincular la conceptualización arquitectónica y las demandas de la comunidad en la generación de este proyecto. Por tanto, esta propuesta no solo da cuenta de lo arquitectónico, sino que también pretende hacerlo desde la pertinencia cultural.

Se generó un rico proceso en que el autor, tras releer las notas, podía generar nuevas reflexiones y devolver el trabajo a la comunidad, que nuevamente sometía a discusión las ideas y expresaba sus intereses y necesidades. En estas visitas también se analizaron los primeros bosquejos de planimetría, las propuestas volumétricas desarrolladas en maquetas de cartón y los esquemas y textos sobre la caracterización sociológica, política y cultural que habían emergido desde el *lof*.

“Llegaba a mi casa cargado de nuevas ideas, reconociendo que de la cultura mapuche casi nada conocía. Luego, pasaba en limpio mis apuntes, reflexionaba y relacionaba todo lo absorbido en la comunidad, para luego, en las siguientes visitas, preguntar sobre mis dudas o lo que no había logrado entender. Les

llevaba mis traducciones de lo que ellos habían expresado de cómo podría ser su proyecto. Siempre tuve muy presente que estas eran solo propuestas y que no debía repetir lo que ya antes habían realizado con ellos”

(notas de campo del autor, 2019).

Fotografía 2. Trabajo de diseño colaborativo junto a la comunidad



Fotografía: Diego Quilaqueo.

Las autoridades de la comunidad observaban las propuestas, discutían sobre sus formas, los nombres que habíamos asignado a cada uno de los espacios, formulaban preguntas y ayudaban a traducir y comprender culturalmente cada uno de los conceptos.

Devolución y validación de resultados

Como última etapa de este trabajo colaborativo, se solicitó a los dirigentes de la comunidad un *pichi trawün*¹⁸ para presentarles a los dirigentes del *lof* la información recopilada y documentada durante el proceso, a fin de que ellos pudieran revisar y finalmente aprobar la propuesta de proyecto.

¹⁸ Chica reunión (pequeña reunión).

El 13 de noviembre de 2019 tuvo lugar, en la Secpla de la Municipalidad de Padre Las Casas, una reunión con los representantes de la comunidad, el arquitecto del Departamento de Asesoría Urbana e Infraestructura y la arquitecta de Desarrollo de Proyectos Urbanos y

Rurales. El ambiente fue muy diferente respecto del primer encuentro, que se realizó en el mismo lugar, y se registró fotográficamente la sesión, lo que fue autorizado por los representantes municipales.

Fotografía 3. Reunión de validación



Fotografía: Diego Quilaqueo.

En la reunión se contextualizó el estado de las relaciones y del propio proyecto con apoyo de imágenes. Luego, se expuso el proyecto, con énfasis en que había sido coconstruido en un diálogo intenso con los integrantes del *lof*. Una vez concluida la presentación se generó una intensa y enriquecedora discusión que les permitió a los miembros de la comunidad reafirmar que esta propuesta había sido generada a partir de sus ideas y necesidades, que habían sido traducidas y ahora formaban parte de lo presentado.

Al finalizar la sesión, se entregó a todos los actores un texto que contenía el de-

talle de todas las etapas de la formulación del proyecto, la información sobre la comunidad y el proyecto de arquitectura.

Aspectos arquitectónicos desde las propias personas

Para traspasar las notas de campo y el trabajo de recolección de información sobre el modo de vida, las formas de interacción entre los miembros de la comunidad, sus diferentes espacios, sus usos, su emplazamiento y significación, se recurrió a lo que Chinn (1975)

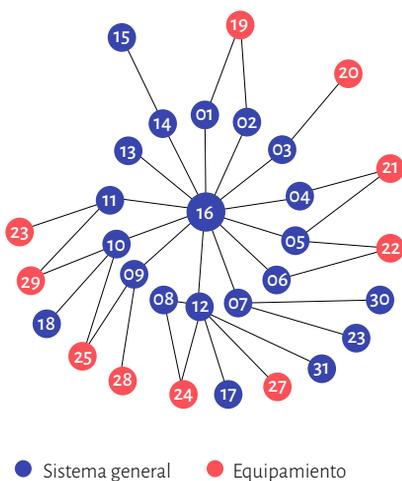
ha denominado geometría topológica, es decir, una forma matemática de analizar el “topos”: el lugar, el espacio y todo lo que está contenido en él y que permite la representación gráfica de las relaciones que se desarrollan en un espacio definido. Así fue como se llegó a la elaboración de un grafo, es decir, un trazo plástico de una serie de puntos o vértices que se conectan con líneas que dan cuenta de los diferentes tipos de relaciones que se producen en el *lof*. Esta representación gráfica muestra las relaciones que se generan entre los re-

cintos y los vínculos espaciales que conforman el *lof*. Esta geometría topológica permitió entender el estilo de vida, funcionamiento y las interacciones que se producían al interior de la comunidad.

“Con las visitas al lof, junto al relato de los integrantes que explicaban cómo era la vida en la comunidad, fui anotando en mi libreta de campo las diferentes relaciones que identificaba entre los recintos, los vínculos espaciales que daban forma a esta comunidad”

(notas de campo del autor, 2019).

Figura 2. Grafo de relaciones



- | | |
|-----------------------------------|------------------|
| 01: Vivienda 01 | 18: Ramada |
| 02: Vivienda 02 | 17: Leñera 01 |
| 03: Vivienda 03 | 18: Leñera 02 |
| 04: Vivienda 04 | 19: Leñera 03 |
| 05: Vivienda 05 | 20: Leñera 04 |
| 06: Vivienda 06 | 21: Leñera 05 |
| 07: Vivienda 07 | 22: Leñera 06 |
| 08: Vivienda 08 | 23: Leñera 07 |
| 09: Vivienda 09 | 24: Leñera 08 |
| 10: Vivienda 10 | 25: Bodega 01 |
| 11: Vivienda 11 | 26: Bodega 02 |
| 12: <i>Ruka</i> | 27: Bodega 03 |
| 13: Casa comunidad | 28: Bodega 04 |
| 14: Sede | 29: Bodega 05 |
| 15: Huerta | 30: Gallinero 01 |
| 16: <i>Rewe</i> ¹⁹ | 31: Gallinero 02 |
| 17: <i>Anunfoye</i> ²⁰ | |

Fuente: elaboración propia.

¹⁹ Madero de árbol nativo que en algunos *lof* ha sido tallado con facciones humanas y peldaños, elementos que simbolizan la unidad de un grupo determinado y/o la organización sociopolítica religiosa.

²⁰ *Rewe* del *machi*.

El análisis de los diferentes elementos que conforman el *lof* señala que estos se encuentran geográficamente dispersos, no obstante, todos se relacionan con el *rewe* (16). De igual modo, todas estas viviendas conforman diversos fo-

cos, donde los equipamientos actúan como elementos articuladores de los componentes de las viviendas, los que finalmente permiten y facilitan la vida en la comunidad.

Dibujo 2. Observaciones en terreno



Fuente: archivo del autor.

El croquis y los registros fotográficos fueron herramientas que complementaron el análisis de los equipamientos, que se caracterizan por estar revestidos de planchas metálicas en su techumbre y muros exteriores, y estar estructurados con piezas de madera. Otra característica que tienen en común es que todos están asentados directamente

sobre la *mapu*²¹, pues no existe la presencia de ningún radier o división entre la estructura de madera y la superficie.

²¹ Tierra.

Fotografía 4. Registro de los equipamientos



Fotografías: Diego Quilaqueo.

Identificamos a las *manüllelwe*²² como elemento principal para el funcionamiento del *lof*, y por medio del relato de la misma comunidad llegamos a la conclusión de que estas leñeras, donde se almacena el *mamiül*²³, contienen o guardan la materia prima que le da vida al *kütral*. Este último irradia el calor que calefacciona el hogar, permite la cocción de los alimentos y también el trabajo con la *raw*²⁴; también hace posible el teñido de las lanas, la fundición de los metales, las curaciones del y las *machi* y las ceremonias ancestrales.

Realizado este ejercicio de conceptualización, surgió la necesidad de indagar en el significado del *kütral*. Según cuentan los mayores, es un *ngen*²⁵ que tiene vida propia y que se comunica de diferentes maneras con el *che*²⁶, por lo que es un elemento que debe ser respetado

en tanto da vida e ilumina, pero también puede hacer daño. El rol del *kütral* depende de quién lo utilice, es decir, depende del *che*. Así, el *kütralwe*²⁷ cobra una importancia particular, pues es en torno a él que los *fütakeche*²⁸ entregaban y todavía entregan la mayor parte del *kümün*, compartían *ngütram*²⁹ y *epew*³⁰. Esta actividad en torno al *kütral* les permitía y permite fortalecer la identidad mapuche. En definitiva, actúa como un epicentro en que tanto la comunidad como el ser mapuche se reafirman y resignifican.

“En la ruka wenteche, el kütralwe está en el medio, le da la forma a la ruka. Alrededor de él ocurre la vida social wenteche. En las paredes interiores de la ruka se colocan los utensilios, herramientas y muebles”

(notas de campo del autor, 2019).

²² Leñera.

²³ Leña.

²⁴ Greda.

²⁵ Ser.

²⁶ Persona.

²⁷ Fogón.

²⁸ Mayores del *lof*.

²⁹ Las historias del ayer.

³⁰ Historias y experiencias de vida, cuentos o relatos.

Dado que el *kütral* tiene vida en sí mismo, puede tomar diferentes formas dependiendo del objetivo o el fin con el cual se utilice. Estas expresiones de la vida del *kütral* dependerán del *kümün*, del *che*, es decir, del saber o la habilidad de quien, según la tarea o actividad a realizar, decida qué *mamüll* utilizar y cuándo, para que su *aiñeñ*³¹ sea más fuerte y el *are*³², más intenso. Así entonces, podrá ser utilizado para cocinar, iluminar, calefaccionar, cocer, fundir, teñir, realizar ceremonias ancestrales o cualquier otra acción que quien lo utilice requiera de él.

“Los ngen pueden leer los pensamientos de los que viven en la ruka a través del humo que sale de su kütral”

(notas de campo del autor, 2019).

Conocer, a partir de sus *ngütram*, que para la cultura mapuche el *kütral* es un solo elemento y que el uso que a él se le dé depende de quién lo utilice, fue relevante, y se coconstruyó un esquema conceptual que permitió ordenar las actividades que se realizan en torno al *kütral*. La conceptualización que permitió la coconstrucción del esquema sobre la interpretación del *kütral* fue validada por la comunidad, que además aportó con los elementos históricos y epistemológicos relacionados con sus distintas denominaciones. Este trabajo de nominación fue revalidado por el

*longko*³³ del *lof mapu* de Ütüngentu, quien además es una autoridad académica.

“Cada fuego es intrínsecamente distinto, dependiendo de la actividad que respecto de él se realice: el kütral de fundición no es el mismo kütral de la cocina o de calefacción”

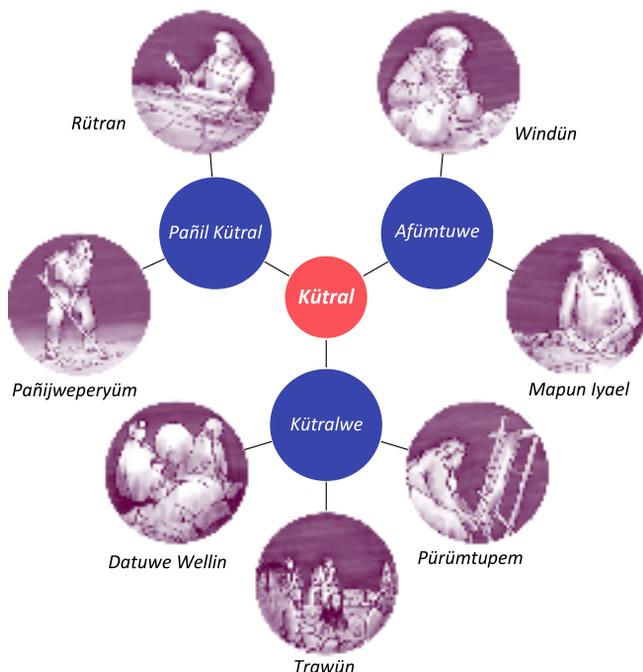
(notas de campo del autor, 2019).

³¹ Brasas.

³² Calor.

³³ Jefe de la comunidad.

Figura 3. Interpretación del *kütral*

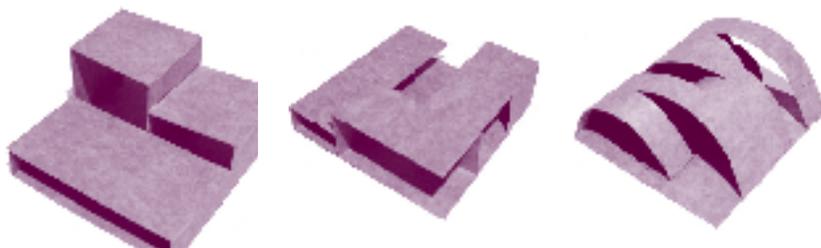


Fuente: elaboración propia.

Asumir el diseño desde las diferentes actividades que se realizarían en el proyecto y la conceptualización de estas permitió canalizar y relevar la posición central que tiene el *kütral* en sus múltiples posibilidades de uso. Así entonces, los atributos de este ígneo elemento facultan, determinan o limitan aquellas actividades que se pueden desarrollar en torno a él. La idea de que cada *kütral* es la contraparte de los otros a pesar de que mantienen un único lenguaje que les articula como un mismo elemento permitió trabajar con el *lof* sobre modelos tridimensionales que se materializaron en maquetas de trabajo.

“El kütral es uno solo, ese se transforma según el kümün del que lo está usando. Así entonces, cuece, tiñe, funde, calienta, sana, pero también puede dañar, quemar, destruir, por eso hay que tenerle respeto a ese ngen”
(notas de campo del autor, 2019).

Fotografía 5. Maquetas de trabajo

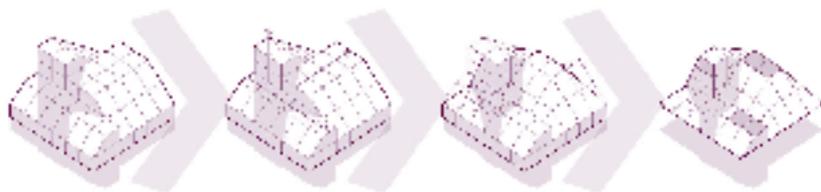


Fotografías: Diego Quilaqueo.

El análisis de todos estos elementos y la concepción holística que el *lof* le asigna a su relación con los elementos y la naturaleza permitió identificar tres elementos que representan a cada uno de esos *kütral*, con características y dirección, pero que a la vez se entienden

como el complemento del otro, y luego se le extraen volúmenes en las cubiertas para darle mayor visibilidad a los *kütral*. Se genera, entonces, una relación entre la cubierta y el suelo por medio de un zócalo y se perforan las cubiertas según el tipo de *kütral*.

Figura 4. Línea de diseño



Fuente: elaboración propia.

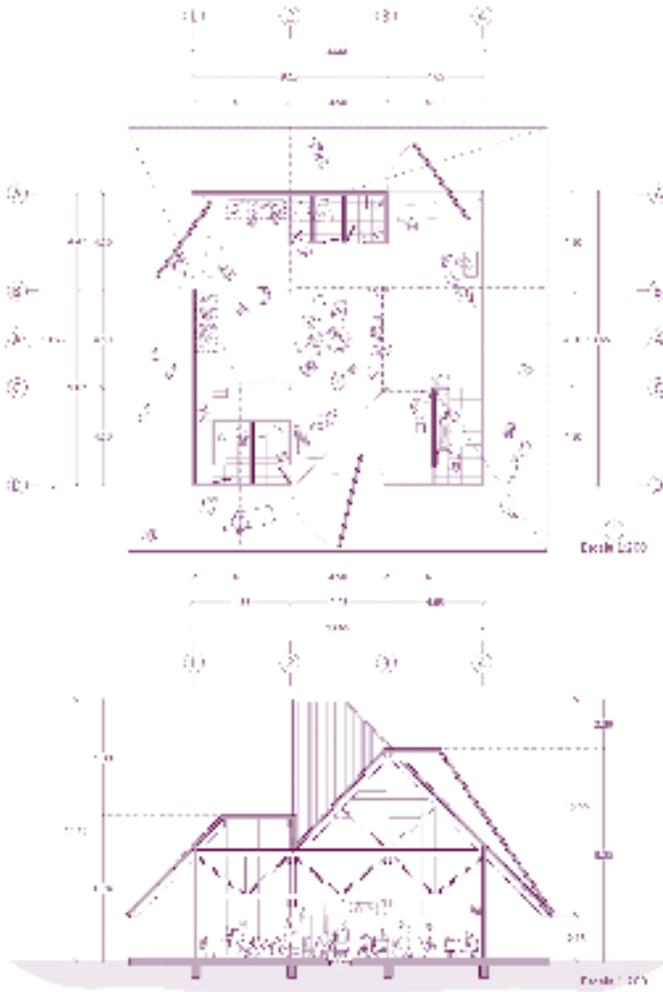
El diseño proyectado y coconstruido con la comunidad permite la diversificación de sus usos y configuraciones de acuerdo con los particulares requerimientos de una diversidad de usuarios, de modo tal que en él se genera una integración de la totalidad, en donde uno y todos los miembros tanto del *lof* como de la

población colindante se encuentran y reencuentran para reconocerse como diversos.

La versatilidad del diseño posibilita el desarrollo de cada uno de los trabajos y/o actividades en una relación de colaboración entre ambos actores: mapu-

che y no mapuche, lo que genera nuevas instancias que permiten compartir el *kümün* y la cultura, además de mejorar las relaciones entre el municipio y el *lof*.

Planimetría 1. Propuesta arquitectónica



Fuente: elaboración propia.

Imagen 1. Exterior del proyecto de arquitectura



Fuente: elaboración propia.

Imagen 2. Reuniones de la comunidad



Fuente: elaboración propia.

Imagen 3. Talleres transculturales



Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Existe una estrecha relación entre la identidad del *lof* y el territorio que habita, por lo que es de vital importancia comprender y estudiar el territorio en que vive una comunidad, ya que este es el reflejo de la identidad de un grupo de personas que allí coconstruyen su cultura.

Cuando una comunidad mapuche encarga el desarrollo de un proyecto de arquitectura, es sustancial reinterpretar no solo elementos propios de la arquitectura del *lof*, sino que también integrar una visión poética que reconozca el *kümün*, el *ngütram* y los relatos de los propios individuos miembros del *lof*.

En el proceso de diseño, la participación de la comunidad es fundamental, puesto que ello les hace sentirse coautores del proyecto desde su inicio, y como tales actúan como facilitadores, generando un trabajo dinámico e integrado que está nutriendo permanentemente de nuevos insumos y/o validando los avances y/o nuevas propuestas.

El rol de los municipios es fundamental, pues este es el órgano al que acuden las comunidades, de manera que es recomendable que los responsables de la Secpla tengan conocimiento sobre cómo abordar la relación desde la interculturalidad y validen la organización del *lof*, integrándola en cada uno de los procesos, de manera que sean ellos quienes decidan qué o cuál de las propuestas de diseños son las más pertinentes a su realidad. El municipio y sus diversos organismos son el “rostro” visible del Estado chileno cuando se

produce la comunicación entre el *lof* y la Secpla en esta etapa de diseño y planificación de una propuesta.

RECOMENDACIONES

1. El profesional que trabaje con un *lof* debe renunciar a todos sus prejuicios y presupuestos sobre la cultura mapuche, pues tiene la obligación de abrirse a nuevos conocimientos que se construyen desde la cultura y sus diversos territorios a partir del *kümün* que emerge desde lo más ancestral de la comunidad. Lo anterior evitará caer en la caricaturización cultural y de sus símbolos.
2. El trabajo de diseño debe realizarse de manera sistemática, colaborativamente, de modo de coconstruir con la comunidad a partir y en función de sus necesidades y usos. En esa línea, son de vital importancia los procesos de validación y devolución de lo codiseñado, así como que estos sean transparentes, de manera que la comunidad los valide como propios y sentidos y no como impuestos.
3. El profesional debe tejer andamios, actuando como mediador, y poner al servicio de la comunidad sus conocimientos técnicos para que sus integrantes, a través de la reinterpretación y una nueva conceptualización, puedan plasmar sus proyectos.
4. El desarrollo de una metodología de trabajo con comunidades mapuche debe incluir el proceso de validación y devolución de resultados. En esta eta-

pa se les debe presentar la totalidad de la información levantada para tener la aprobación de la comunidad.

5. La propuesta de diseño para un *lof* no es replicable en otro. Cada comunidad tiene/necesita una respuesta específica asociada a su territorio, contexto e historia, por lo que no existe una respuesta/propuesta única.

6. La réplica de formas/diseños/símbolos del pueblo mapuche no constituye un sinónimo de pertinencia cultural. Desde hace muchos años, los paisajes de los territorios ya no son los mismos, por ende, existen comunidades que tienen diversas características, unas más urbanas, otras menos, por lo que las respuestas/modelos preestablecidos no permiten atender esa diversidad. Una muestra de lo anterior la constituye la Guía de Diseño Arquitectónico Mapuche para Edificios y Espacios Públicos, elaborada en 2003 por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), manual que no responde a la totalidad de los requerimientos de la cultura mapuche que habita esos territorios y que, por tanto, ha generado improvisadas adaptaciones al momento de diseñar, puesto que sus lineamientos carecen de pertinencia cultural, ya que no responden a las necesidades, usos y modos de la vida mapuche, sobre todo en el caso de un número significativo de comunidades que han sufrido la pérdida de sus territorios debido al crecimiento de las ciudades, lo que ha significado menoscabo de sus espacios. Esto les impide, en la actualidad, desarrollar sus propios estilos de vida y les obliga a vivir en sus territorios según formas externas a su cultura e idiosincrasia.

7. Dicho lo anterior, debemos reconocer que no existe una política pública de urbanismo que: i) atienda y respete la diversidad del pueblo mapuche; ii) co-construya y codiseñe los proyectos desde y con la comunidad; iii) entienda que no existen soluciones únicas y que, por ende, cada *lof* requiere un tratamiento único en función del territorio y su historia particular; y iv) respete y asuma la pertinencia cultural.

BIBLIOGRAFÍA

- **Bengoa, J. (1987).** *Historia del pueblo mapuche (siglos XIX y XX)*, Santiago, Ediciones Sur.
- **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2 de junio de 1995).** Ley 20.422 crea comuna de Padre Las Casas. Recuperado el 10 marzo de 2021 de <http://bcn.cl/1vehd>
- **_____ (2015).** Reporte Estadístico Comunal. Recuperado el 10 marzo de 2021 de: https://reportescomunales.bcn.cl/2015/PDF/Padre_Las_Casas.pdf
- **Chinn, W. G. & Steenrod, N. E. (1975).** *Primeros conceptos de topología*, Madrid, Editorial Alhambra.
- **Cortés, J. A. (2004-2008).** Topología arquitectónica. Una indagación sobre la naturaleza del espacio contemporáneo, *El Croquis*, 139, 32-56.
- **Foerster González, R. & Milos, D. (2005).** *Pacificación de La Araucanía. Correspondencia del P. Buenaventura Ortega (segunda parte)*, Santiago, Publicaciones del Archivo Franciscano.
- **Ibacache, J., Mcfall S. & Quidel, J. (2001).** *Promoción de la medicina y terapias indígenas en la atención primaria de salud: el caso de los mapuche de Makewe-Pelale de Chile*, Organización Panamericana de la Salud.
- **Instituto Nacional de Estadísticas (2017).** Síntesis de resultados Censo 2017. Recuperado el 10 marzo de 2021 de <https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>
- **Lemún, M. (2019).** Comunicación personal.
- **Llanquín, G. (2019).** Comunicación personal.
- **MOP (2003).** Guía de Diseño Arquitectónico Mapuche para edificios y espacios públicos, Santiago.
- **Nahuelhuén, M. (2019).** Comunicación personal.
- **Navarro, L. (1909).** *Crónica militar de la conquista y pacificación de La Araucanía desde el año 1859 hasta su completa incorporación al territorio nacional*, Santiago, Pehuén.
- **Pinto, J. (2015).** Los orígenes del conflicto Estado-pueblo mapuche en el siglo XX. En *Conflictos étnicos, sociales y económicos. Araucanía, 1900-2014*, Santiago, Pehuén.
- **Pizarro, J. (2011).** *Conflicto mapuche: un análisis histórico mediático*, Santiago, Parina.
- **Quidel, J. (2019).** Comunicación personal.



**TENSIONES ENTRE VALORACIONES DE ALCACHOFAS
PROVENIENTES DE AGRICULTORES CAMPESINOS
DE OVALLE (REGIÓN DE COQUIMBO) QUE LLEGAN A
SANTIAGO (REGIÓN METROPOLITANA), CHILE**

Cristian Valenzuela Calderón¹, Universidad Alberto Hurtado

» Las manos del agricultor muestran el porte al que deberían llegar sus alcachofas para ser de calibre “extra”, la máxima clasificación de valor en el mercado de Lo Valledor. Fotografía de Cristian Valenzuela.

RESUMEN

Los alimentos que viajan del campo a nuestras mesas transitan por momentos *valorativos* que determinan el precio y la calidad percibidos como justos en los mercados después de la cosecha. En los canales a través de los que comercian los agricultores campesinos con los intermediarios que venden sus productos en mercados urbanos ocurren valoraciones propias del intercambio económico que muchas veces implican tensión (Appadurai, 1991). Los diferentes puntos de vista a partir de los cuales se valora un producto agrícola dependen del contexto y de quién y con qué elementos emite un juicio valorativo (Wilks, 2019). El problema para los agricultores de alcachofas en Ovalle (valle del Limarí, región de Coquimbo) ocurre cuando dicha trayectoria valorativa termina en bajos precios o pocas ganancias por su labor. El siguiente estudio expone el caso de agricultores campesinos de una localidad rural ovallina que, ante la baja en los precios de sus cultivos durante la sequía y las heladas de 2019, incluso consideraron abandonar completamente la agricultura. Por medio de un estudio etnográfico se realizó un seguimiento a diversos momentos valorativos de las alcachofas durante su circulación entre el predio y el mercado Lo Valledor en Santiago (región Metropolitana), lo que permitió asociar las exigencias de calidad de los mercados con la condición de desmedro de los agricultores campesinos, quienes desconocen cómo se concretan los precios y de qué manera se distribuyen las ganancias.

Palabras clave: valoraciones, producto agrícola, canales de comercialización, agricultura campesina, cambio climático.

¹ Sociólogo y estudiante del Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Universidad Alberto Hurtado. Artículo basado en el seminario de grado para optar al título de sociólogo, que lleva por nombre *La valoración de la calidad en el comercio hortícola: tensiones del intercambio ante un escenario de sequía en Ovalle, región de Coquimbo, Chile*. Profesor guía: Sebastián Ureta. Santiago, 2020.

INTRODUCCIÓN

La comuna de Ovalle se ubica al interior del valle del Limarí, en la región de Coquimbo, hábitat de gran importancia agrícola en Chile y un área de considerable aporte en agroalimentos para el consumo interno del país (Odepa, 2018). El cultivo de hortalizas en Ovalle es una práctica que se da tanto en su entorno rural como urbano y en numerosas comunidades agrícolas que se despliegan en sus paisajes. Muchas de ellas pertenecen a la categoría de agricultura familiar y campesina (AFC) y otras a la clase de subsistencia. En la actualidad, algunas de estas comunidades se ven afectadas intensamente por periodos cada vez más habituales de escasez hídrica derivados de la sequía en Coquimbo y la acumulación del recurso en manos de privados y especuladores (FSP, 2019). Esto queda en evidencia en la cuenca del Limarí, donde se vive un clima de incertidumbre en la producción agropecuaria en respuesta al proceso de desertificación de la región, que deriva en problemáticas socioambientales (Bolados, Cómez y Silva, 2016) que afectan la percepción de la calidad de vida y acrecientan la situación de pobreza de sus habitantes (Alfaro, Catalán y Cortés, 2015).

Al contexto de cambio climático se añade el hecho de que los mercados de alimentos provenientes de la agricultura (agroalimentarios) tienen exi-

gencias relacionadas con la calidad de los productos que pueden perjudicar a las agriculturas campesinas (Triches y Schneider, 2015; Moore, 2015; Altieri y Nicholls, 2009). Por ello, es necesario indagar en las prácticas de valorización de las hortalizas en condiciones de comercio y analizar cómo ellas afectan la valoración de la calidad del producto en un escenario de oscilaciones climáticas. En estas prácticas valorativas, la figura del intermediario es clave, debido a que además de distribuir, almacenar y comercializar los productos de agricultores campesinos, participa en la definición de su valor comercial (Gaudin y Padilla, 2020).

Estos intermediarios, tanto como los agricultores y consumidores, se involucran en la valoración de un producto agrícola² en distintos momentos de su trayectoria, en los que utilizan diferentes recursos (tecnológicos, información, culturales, etc.) para determinar su precio y su calidad. Como señala la antropología del intercambio económico, el encuentro entre personas que valoran un producto puede producir tanto acuerdos como tensiones, dependiendo de si se comparten o no ciertos valores sociales y culturales (Appadurai, 1991).

La siguiente investigación expone una problemática social que se deriva de la comercialización de hortalizas cuando

² Un producto agrícola o agroalimentario corresponde a un elemento de origen vegetal, como frutas, vegetales, cereales, tubérculos, legumbres y plantas azucareras, procedente de la agricultura.

los agricultores campesinos no pueden cumplir con ciertas exigencias de calidad en el mercado al cual acceden, lo que se agudiza en contextos ambientales inciertos como el de sequía o desertificación.

Es relevante abordar este problema debido a que Coquimbo distribuye y abastece de una gran cantidad de hortalizas a todo el país.

El Censo Agropecuario de 2007³ evidenció la relevancia agrícola de esta zona e indicó que posee alrededor del 12% del total de la superficie hortícola chilena, donde “el 88% de la superficie de hortalizas se concentran en las comunas de La Serena, Coquimbo y Ovalle” (Odepa, 2018, p. 11). Sin embargo, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Coquimbo (2019) declara que una alta cantidad de los cultivos regionales están en una condición de subsistencia o vulnerabilidad⁴.

“En Coquimbo, existe un total de 15.777 explotaciones agrícolas, de las cuales el 40% está en condición de subsistencia o vulnerabilidad, que se caracterizan por poseer una superficie de uso agrícola inferior al necesario para alcanzar el ingreso mínimo mensual (menor a 2 Hectáreas

de Riego Básica HRB); adicionalmente existe un 43%, en el segmento denominado Agricultura Familiar Campesina (AFC) (menos de 12 HRB); y el 17% restante, corresponde a agricultores medianos y grandes” (Subdere, 2019, p. 24).

La experiencia de Ovalle en relación con el comercio de hortalizas puede dar luces de lo que ocurre en la pequeña agricultura durante una situación de megasequía. Coquimbo fue declarada zona de emergencia agrícola⁵ debido al déficit de acumulación de nieve (en montañas y embalses) y la ausencia de precipitaciones (déficit hídrico), que registraron un 80% menos respecto al promedio histórico en la macrozona norte (Minagri, 2019). En consecuencia, se decretó 2019 como el año más seco de las últimas cuatro décadas en Chile (Ceaza, 2019). Además, a la sequía se sumaron extremas temperaturas y heladas fuertes registradas por el Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas de Coquimbo (Ceaza), como la ola polar de junio de ese año, que generó daños en las hortalizas de diversos sectores, incluido Ovalle (Ceaza, 2019). Este escenario es un hito para el proceso de desertificación e hiperaridez del paisaje de la región, que tiene como consecuencia el aumento de la erosión y degradación

³ El VII Censo Agropecuario de 2007 fue el último realizado y tuvo lugar durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. Se intentó realizar el VIII Censo Agropecuario en 2020, pero la contingencia sanitaria postergó su realización.

⁴ En Chile, el 64% de las explotaciones hortícolas son de una superficie menor a cinco hectáreas, es decir, corresponden a la pequeña agricultura, principal proveedora del mercado interno (Odepa, 2014, 2017).

⁵ La zona de emergencia agrícola es una característica otorgada a un sector que se enfrenta a fenómenos climáticos o catástrofes naturales que dañan la actividad silvoagropecuaria, en especial la forestación, cultivos y ganadería, y que comprometen sus actividades económicas. El Ministerio de Agricultura tiene la facultad de declarar una zona de emergencia agrícola a través de la resolución integrada en la Ley de Presupuestos.

de los suelos, con efectos adversos para la agricultura (FSP, 2019; Ceaza, 2019).

Como señala el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2019), el cambio climático global deja impactos en “el metabolismo de plantas”, lo que “altera las tasas de crecimiento y la concentración de nutrientes de los cultivos” (p. 40). Es probable que cuando cambian las características de la cosecha, su valoración como objeto económico (Ossandón, 2018) pueda verse afectada tanto en precio como en calidad. Las valoraciones sociales de los objetos económicos ocurren en diferentes momentos y lugares de los mercados, es decir, van cambiando en el tiempo y el espacio (Caliskan, 2007). El valor del producto agrícola muta durante toda su trayectoria y se asigna tras la cosecha, en su distribución y circulación entre territorios rurales y urbanos, donde este puede deteriorarse o adquirir un mayor precio en distintos momentos. En esa línea,

fomentar el estudio de los efectos del cambio climático sobre la valoración comercial de los productos de agricultores campesinos es relevante, pues este es un medio de vida para una gran cantidad de población rural y abastece a otra gran cantidad de población urbana (Altieri y Nicholls, 2009; Di Masso, 2012; FAO, 2014; IPCC, 2019).

La Oficina de Estudios y Políticas Agrarias de Chile (Odepa, 2012) diagnostica que la pequeña agricultura campesina del país ya enfrenta serias dificultades en materias de comercialización y colocación rentable de sus productos en los mercados mayoristas. En este punto es relevante referirse a la Central de Abastecimiento Lo Valledor de la ciudad de Santiago, en la región Metropolitana, pues concentra un porcentaje importante del comercio de hortalizas provenientes de la pequeña agricultura nacional (Odepa, 2012). Odepa enumeró los siguientes desafíos comerciales para la pequeña agricultura.

Tabla 1. Desafíos de los mercados modernos definidos por Odepa

Desafíos	Características
1) Escasa información sobre lo que ocurre en la trayectoria del producto	Los pequeños productores suelen desconocer qué ocurre en el mercado, cómo se determinan los precios y quiénes son sus consumidores.
2) Clientes con mayores exigencias de calidad	Esto lleva a desarrollar normativas y expectativas técnicas que muchas veces los agricultores no pueden cumplir.
3) Falta de planificación de cultivos	Los agricultores campesinos cultivan más por tradición que siguiendo un modelo de negocios.
4) Necesidad de transporte para comercializar mayores volúmenes	Las economías de escala obligan a los agricultores a contar con medios de transporte (como camiones) para mejorar su posición en el mercado.
5) Poder de mercado e incapacidad de negociación	Hay actores que tienen mayores capitales y redes que otros, lo que muchas veces incapacita a ciertos actores en el mercado y limita sus posibilidades de compra y venta.

Fuente: Odepa, 2012.

Estos desafíos son comunes a la mayoría de los productores rurales de hortalizas que acceden a mercados urbanos mediante la venta en sus predios a intermediarios, quienes distribuyen y revenden grandes volúmenes en los mercados mayoristas y ferias libres (Odepa, 2012; Mora y Baginsky, 2018).

Los productos agrícolas y los bienes económicos en general llegan a nuestros hogares como resultado de una serie de acciones que ocurren en complejas redes de producción, distribución y mercadeo, en las que interactúan elementos ecosistémicos, tecnologías, grupos sociales y prácticas heterogéneas (Callon et al., 2002). Dichas acciones en cadena son un tipo de relación social que sitúa posiciones de gobernanza y poder en la negociación (Buck et al., 1997; Sturgeon, 2015), donde ocurren interacciones de confianza, reputación y jerarquía entre actores (Trienekens, 2011). Lo interesante es que las dinámicas de valoración de un producto agrícola tienen un contexto social y ambiental, donde el agricultor es un agente con cierta posición en una cadena orientada a un consumidor (en su mayoría urbano) que lo desconoce (Triches y Schneider, 2015). Si bien ciertos modelos de innovación agraria comprenden este entramado como gestiones de agregación de valor, es decir, un proceso en que cada acción en cadena busca aumentar el valor percibido por el consumidor y su disposición a pagar, se trata de un enfoque que se limita a temas relacionados con la producción, la gestión y la competitividad (Trienekens, 2011). Esta mirada reduce al valor de un producto a la calidad de sus características nutricionales y estéticas

para el consumidor, y al precio que este está dispuesto a pagar por él, un cálculo que se logra aplicando ciertos criterios técnicos a las acciones de las cadenas agroalimentarias (FIA, 2016). Por otro lado, para los sociólogos Hernández y Villaseñor (2014), la valoración de la calidad también pasa por convenciones que derivan en precios dentro de ciertos marcos de sentido subjetivo, histórico y cultural relacionados con los modos de alimentación, uso y significados de los productos agrarios en diversos lugares y temporalidades. Es decir, mientras los enfoques técnicos tienen una mirada regulacionista de la calidad, una característica objetiva traducida en normas y estándares, otras visiones interpretan la calidad como una convención social arraigada a prácticas y sentidos que configuran un sistema agroalimentario integrado, pero disperso (Hernández y Villaseñor, 2014).

De hecho, una mirada crítica a la extracción y concentración de ganancias por parte de los agentes capitalistas indica que los mercados actuales tienden al monopolio debido a que las megacentrales de distribución (como los supermercados o Lo Valledor, en Santiago) suelen tener poder de compra y manejar los precios que se pagan a los agricultores campesinos (Clelland, 2014; Arboleda, 2019). Desde esta perspectiva, también sería relevante observar la valoración de la calidad, pues eso permitiría analizar la dinámica de distribución de las ganancias en una cadena agroalimentaria en cada fase de la trayectoria de una hortaliza.

Por tanto, la trayectoria valorativa de una hortaliza nos puede dar luces de los efectos del cambio climático en los mercados agroalimentarios centrados en la calidad y explicitar cómo este escenario repercute en la vida de los agricultores campesinos y las valoraciones de los intermediarios. Este estudio de caso se realizó desde una perspectiva narrativa y cualitativa (Bernasconi, 2011) que podría abrir un camino exploratorio para ensamblar problemas sociales y medioambientales desde una mirada experiencial.

MÉTODO

Para analizar la trayectoria valorativa de una hortaliza y sus implicancias para los agricultores campesinos, se utilizó una metodología etnográfica. La etnografía como método de observación del estar ahí presente en el fenómeno de estudio es un modo de registrar datos cualitativos para analizar, con categorías conceptuales específicas, prácticas sociales y sus respectivos significados (Hammersey y Atkinson, 1995). Un registro narrativo de ciertas prácticas valorativas que las personas mantienen al intercambiar y comerciar entrega información de las interacciones concretas que ocurren en una cadena agroalimentaria. En la narración aparecen ciertos marcos de sentido (Bernasconi, 2011) que le otorgan valor, calidad y precio a una hortaliza, y que nos permiten explorar el proceso y los resultados de las trayectorias valorativas.

Entre los meses de junio y octubre de 2019 se siguió la trayectoria de las alcachofas que recorrieron los predios de un sector rural de la comuna de Ovalle (región de Coquimbo) hasta su llegada a la Central de Abastecimiento Lo Valledor en la comuna de Santiago (región Metropolitana). Las técnicas clásicas de la etnografía, como observación participante, realización de entrevistas, anotaciones en cuaderno de campo y obtención de datos visuales, permitieron obtener datos cualitativos para interpretar los modos de valorar los productos y sus implicancias para los agricultores campesinos.

Los seguimientos etnográficos proveen una visión de la experiencia cotidiana cuando lo/as investigadores/as se convierten en la “sombra” de un actor y logran acompañarlo en recorridos por diversos lugares, participando o no participando en dinámicas concretas (Jirón, 2012). La multilocalidad de este enfoque etnográfico (Marcus, 2001) permite generar descripciones densas en diferentes situaciones (Geertz, 1993) de una cadena valorativa. Seguir la trayectoria de una cadena valorativa de bienes, productos o mercancías atestigua toda una vida social relacionada con el objeto (Appadurai, 1991), que desde un enfoque de los estudios de ciencia, tecnología y sociedad (CTS) compone una red relacional material y semiótica entre elementos que al interactuar producen calidades y precios (Law, 2015).

El 19 de junio de 2019 se realizó una visita a las oficinas de Indap Ovalle, cuyos representantes identificaron que ciertos cultivos de alcachofas pertenecientes a

un grupo de agricultores campesinos tenían problemas de comercialización. Sus predios, de entre media y una hectárea de una localidad rural de Ovalle, eran regados por tendido⁶ por tres horas a través de compuertas de los canales Carvajal y San Julián, alimentados por los embalses Paloma y Recoleta, los que han bajado su caudal durante la sequía. A 15 km del sector urbano de Ovalle, estos agricultores comercian con intermediarios que venden en el mercado de Lo Valledor en Santiago. Sin embargo, durante la sequía, la cosecha de alcachofas se atrasó, lo que ocasionó graves daños. Para observar qué ocurrió con la

cosecha durante su comercialización, la metodología de seguimiento trazó una muestra de carácter no probabilístico y dirigida por una bola de nieve, es decir, la muestra avanzó a partir de la capacidad de ir conociendo nuevos actores.

Esta consideró diez entrevistas, distribuidas en cuatro sitios implicados en un canal de comercialización entre Ovalle y Santiago (Tabla 2). El registro etnográfico se realizó en cuatro sitios: San Julián, El Agro (una feria mayorista de Ovalle), un viaje de camión de carga entre Lo Valledor y Santiago, y la Central de Abastecimiento Lo Valledor.

Tabla 2. Cadena agroalimentaria y muestra de entrevistas realizadas en el trabajo etnográfico



Fuente: elaboración propia.

⁶ El riego por tendido (o por gravedad) utiliza la pendiente del suelo para dejar escurrir agua que inunda ciertos caminos o el campo entero.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Este capítulo presenta los principales hallazgos del proceso de investigación, los que se organizan en cuatro subapartados. El primero contextualiza los problemas de comercialización que ocurrieron tras la cosecha durante la emergencia agrícola de Coquimbo y sus efectos en la pérdida del valor comercial percibido por la cadena. En segundo lugar, se describen, desde el relato de los agricultores, las tensiones que emergen por el precio que reciben por su cosecha y la justificación de los intermediarios involucrados. Luego, se describe el mecanismo de valoración estética de la calidad a partir de la clasificación del producto agrícola asimilada al calibre. Por último, se detalla la manera en que este mecanismo repercute en la jerarquización de predios y en la frustración de los agricultores de alcachofas.

La circulación de alcachofas entre la provincia del Limarí y Santiago es muy relevante. Este producto representa uno de los principales cultivos de hortalizas en Coquimbo, con un 64,9% del cultivo nacional (Odepa, 2019), lo que proporciona cantidad y calidad al mercado Lo Valledor.

La capital de esta provincia es Ovalle, que tiene una superficie rural de 3824,47 km² y alberga a unas 156 localidades rurales (Pladeco comuna de Ovalle, 2017), algunas de ellas productoras de alcachofas (Fotografía 1). La superficie de cultivo de alcachofas ha disminuido enormemente desde el Censo Agropecuario de 2007, que daba cuenta de un área de 2.966,2 hectáreas (Odepa, 2018). Según la Encuesta de Superficie Hortícola 2017, la región hoy cuenta solo con una superficie de 950,7 hectáreas, aproximadamente, destinadas al cultivo de alcachofas.

Fotografía 1. Alcachofa española



La alcachofa es una planta perenne, es decir, vive más de dos años en estado silvestre, aunque en Ovalle la tendencia de los agricultores es a renovarla cada uno o dos años. De esta hortaliza se consume su centro o fondo, una cabezuela inmadura, después de hervirla completamente por unos 25 minutos.

Fotografía: Cristian Valenzuela.

Pérdida del valor comercial en la cosecha de junio

En junio de 2019 se entrevistó a dos funcionarias que asesoran a pequeños agricultores de hortalizas en la aplicación de productos químicos, fertilización, manejo integrado de plagas y riego. Ellas señalan que los pequeños agricultores rurales venden sus alcachofas en el predio a los intermediarios, quienes se mueven en camiones para comprar, comúnmente, varias cajas de alcachofas. En lo que ellas describen como un “monopolio al que no llega cualquiera”, el procedimiento es llevarse las alcachofas y pagar después una cantidad de dinero según lo vendido. El trato, de parte de los agricultores, es entregar alcachofas seleccionadas, descartando las dañadas, al intermediario que las venderá en Santiago. Se trata de una práctica incierta, porque

“quien se lleva las hortalizas, depende de lo que te vendan. [Después de eso] recién te dan el precio, o sea, ni siquiera saben a cuánto se vende su producto”

(técnica hortícola de Indap, Ovalle).

El grave problema de ese año fue que las funcionarias identificaron daños por heladas durante las primeras cosechas de 2019, que afectaron el valor comercial de las alcachofas.

“Ahora tuvimos daños de heladas, en las alcachofas hay más de 40% de la cosecha que está en el campo sin valor comercial, se vendieron pa’ fondo, un fondo que vale [...] ¿cuánto?, quince pesos o cinco pesos. ¿Acaso vale dos mil pesos la caja que

lleva sesenta alcachofas?”

(técnica hortícola de Indap, Ovalle).

Esto produjo un atraso de la primera cosecha, bajos volúmenes disponibles para la venta por aumento de descarte y pérdida del valor comercial debido a las características físicas de las alcachofas. Los costos de producción fueron altos y los precios a los que pudieron vender fueron bajos, según las funcionarias de Indap. “Muchos no han optado ni siquiera por cosechar, porque el cosechar les sale más caro que venderlo, y ahí queda más del 60% en el huerto, o casi todo”, afirma una de ellas. Es difícil solucionar ese problema desde su unidad técnica, aseguran, ya que no está relacionada con “nada de comercialización, no tenemos instrumentos como para trabajar con ellos en la comercialización de sus productos”.

Tensiones en la comercialización de las alcachofas

“Mire, te voy a pagar cuatro mil, po’. Si yo le digo que, pucha, que es muy repoco, que el sacrificio y la cuestión, el comerciante me va a responder: ‘sí no, te las comes, po’”

(agricultor de alcachofas, Ovalle).

El miércoles 19 de julio se hizo una visita a los predios de Edgardo (60 años) y Alejandro (72 años), ambos agricultores de alcachofas, principalmente, y en menor cantidad de papas y habas. Son primos y viven a pocas casas de distancia. Ellos, al igual que su ascendencia en otros tiempos, se dedican a la agricultura desde niños y esta actividad es su principal fuente de ingresos. A pesar de que cada

agricultor tiene sus propios cultivos, comparten intermediarios y colaboran en actividades de abono, cosecha (corte de alcachofas) y armado de cajas según calidades. Antes, esta última labor la realizaban con sus hijos, quienes hoy estudian carreras universitarias o trabajan en la ciudad buscando un “mejor futuro”.

Este es un producto que usualmente comenzaba a cosecharse a partir de mayo, pero se había retrasado. Por efecto de las heladas, las alcachofas se queman y se ponen negras. Estas heladas “no las han dejado crecer”, dicen los agricultores entrevistados. La alcachofa se caracterizaba por ser “aguantadora” en el invierno, pero a pesar de esa característica no ha sido capaz de soportar los cambios climáticos de las últimas temporadas. Por ejemplo, “la ausencia de lluvias ya no limpia a la alcachofa de ciertas plagas”, comenta uno de los agricultores. Antes, Edgardo y Alejandro juntaban un volumen de alcachofas superior a 100 cajas, que corresponde a lo mínimo que exigen los intermediarios para llegar hasta la localidad y trasladar sus productos, generalmente, a Lo Valledor. Actualmente les cuesta llegar a esas 100 cajas.

En la mañana, antes de que el sol “pegue fuerte”, como ellos dicen, ambos cortan las alcachofas por melgas⁷, con un machete, y cargan canastos que llevan en la espalda. Este suele llenar “como una caja y media”, dependiendo del peso que puedan aguantar. Luego, descargan

el canasto en el coloso del tractor de Edgardo para trasladar la cosecha desde el predio hasta su casa, cruzando la calle. Alejandro detalla el problema con los precios de las cajas de alcachofas.

“El problema es [...] el negocio que se hace con las alcachofas, si al final nosotros no ganamos nada, nosotros nos vamos con los puros aplausos y quien se lleva la plata son los comerciantes. Entonces nosotros no tenemos a quién venderle o sacar un precio más o menos. Porque nosotros la producimos, nos sacamos la mugre [...] es agotador, con los animales pasándole, que los abonos, desinfectante, y es un montón de plata que se gasta, y resulta que después viene el comerciante y dice: ‘oye ¿cuánto vale la alcachofa?’. Por decirte, diez lucas. ‘Pucha, cinco te voy a pagar’. Y ahí son cosas que no se pueden perder, o sea, las alcachofas llegan a los ocho días, a los diez días y se abre, hay que venderlas sí o sí”
(agricultor de alcachofas, Ovalle).

Appadurai (1986) menciona la existencia de tensiones en el intercambio económico cuando “se origina el hecho de que no todas las partes comparten los mismos intereses en un régimen de valor específico, ni los intereses son idénticos [...] en un intercambio determinado” (p. 78). El precio que pagan normalmente los intermediarios por una caja de alcachofas es percibido como injusto por los agricultores frente a los costos y el trabajo que implica la agricultura. Los insumos, como abono y pesticidas, sugeridos por las técnicas de Indap “cada

⁷ La melga es una franja de terreno delimitada por dos bordes paralelos a través de los cuales circula el agua de riego.

vez están más caros”, según los entrevistados, y aumentan los costos del cultivo. Frente a la necesidad de obtener ingresos, los agricultores aceptan el precio ofrecido por el intermediario antes de que las alcachofas florezcan y no puedan ser vendidas como alimento. Mientras los agricultores califican su trabajo como “muy sacrificado” debido a todos los obstáculos que tienen que sortear, los intermediarios les ofrecen un precio de compra por debajo no solo de sus expectativas, sino que incluso menor a sus costes de producción y reproducción.

Edgardo y Alejandro realizan comúnmente dos tipos de tratos con los intermediarios. Uno es el “pago por billetes” a quien llegue con un buen precio, y otro es el pago por “fiado” con quienes creen que pueden vender varios cargamentos durante una temporada en mercados mayoristas. El “fiado” consiste en un trato previo entre agricultor e intermediario que dicta que, con una semana de anticipación, el intermediario encarga un X número de cajas a los agricultores, las que posteriormente venderá en Santiago. A su regreso, estas son pagadas a los agricultores como un porcentaje de las ventas. Edgardo describe este acuerdo comercial.

“Uno las saca envasadas, seleccionadas, ahí saca la ‘primera’, la ‘extra’, y la ‘segunda’, entonces ahí se marca. La ‘extra’ trae un cartón grande, la ‘segunda’ trae una malla de nylon y la ‘primera’ viene sin nada [...]. Yo espero el camión, que el camión dice cuándo va a cargar, por ejemplo, el miércoles, yo le hago carga el miércoles, como a las cinco de la tarde él está cargando [...]. Me dejan cajas. Por ejemplo, yo tengo

una conversa con el vecino ahí y un compromiso, o sea, me dice: ‘negro, ¿cuántas crees que te salen?’. Ochenta, póngale usted, él me deja ochenta cajas ahí” (agricultor de alcachofas, Ovalle).

El agricultor revisa y separa las alcachofas en cuatro categorías. La labor de selección pasa por inventariar las alcachofas según su tamaño o calibre y apariencia. Las más grandes se clasifican en la categoría de “extra”. Luego están las categorías “primera” y “segunda”. Por último, se acopian las “chicas y feas”, a las que se denomina como “fondo”. Estas no suelen venderse para el consumo directo, sino que se destinan a empresas que las procesan con fines en los que no es relevante su apariencia.

Edgardo y Alejandro arman cajas de “extra” con 25 unidades, después de “primera” con 30 unidades, y de “segunda” con 50 unidades. Con el fin de preservarlas la mayor cantidad de tiempo, se deja en las alcachofas el tallo lo más largo posible mientras no estorbe en la caja, pues esto evita que se sequen. El tallo “les da vida poscosecha”, dicen los agricultores. Sobre las cajas se colocan hojas de la mata para protegerlas del sol y mantener su humedad a la espera de que sean cargadas en el camión del intermediario (Fotografía 2).

En este caso, esta carga se entrega a José, comerciante e intermediario con más de 25 años de experiencia, quien además es vecino del sector. Edgardo y Alejandro, más que autopercibirse como proveedores, se consideran clientes del servicio de José.

Fotografía 2. Cajas de alcachofas en la feria modelo en Ovalle (izquierda) y cajas listas para ser enviadas a Lo Valledor, en Santiago (derecha)



Fotografías: Cristian Valenzuela.

El problema de los márgenes de ganancia está fuertemente asociado a la dependencia de la pequeña agricultura de los comerciantes, debido a que sin ellos los agricultores no pueden acceder a los mercados. Estos no saben realmente lo que ocurre en los centros de distribución. Sin embargo, sus potenciales ganancias o pérdidas dependen fuertemente de lo que sucede en ellos.

“Mira, si es tan complicado que a veces te preguntan ‘yo ya no sé qué plantar o sembrar’, y te preguntan a ti, y en realidad, nosotros, ¿qué te podemos decir? Si en realidad no sabemos si se va a vender. Entonces dicen: ‘ah, es que ya estoy aburrida del ají’, pero es lo único que le compran el ají, o lo que le pagan más”

(técnica hortícola de Indap, Ovalle).

Los intermediarios están en una posición de mayor poder en la definición de los precios de transacción. En parte, esta obedece a su capacidad de reemplazar proveedores y/o presionar para que estos entreguen productos de “mejor calidad y bajo costo” (Sturgeon, 2011, p. 28). En este caso, Edgardo y Alejandro se ven

desfavorecidos porque si ellos suben los precios, los intermediarios no vuelven, lo que implica una especie de relación “captiva” (Sturgeon, 2011). Al tiempo que se les exigen menores precios sin disminuir la calidad, los agricultores no tienen la misma facilidad que los intermediarios para cambiar de compradores.

¿De qué manera el intermediario legitima su propia valoración de cada caja de alcachofas y la situación de desventaja que acusan los agricultores? Wilkis (2018) señala que las valuaciones monetarias o la imposición de un precio requieren de una producción de legitimidad, es decir, narrativas culturales y morales que justifiquen la acción. El problema emerge cuando estas atribuciones monetarias, con sus justificaciones, generan tensiones de “cuestiones de poder y justicia” (Wilkis, 2018, p. 6), es decir, tensiones de legitimidad.

En este caso, los agricultores prefieren vender a alguien que “no castigue tanto” o “tan fuerte” el precio, y que establezca diferencias pequeñas entre el valor esperado y el real, para “no discutir tanto”.

Además, comentan que las alcachofas ya no resultan tan provechosas, por lo que en algún momento tendrán que cambiar de cultivo pues ese “ya no es rentable”. “Como están las cosas, la agricultura tradicional, como uno la está haciendo ahora [...] va a desaparecer en tres tiempos”. Edgardo recalca que “si tuviera capital, me tiro a comerciante”. El siguiente apartado profundiza en la manera en que el comerciante justifica sus precios o sus valuaciones monetarias a partir de la valoración de la calidad y la competitividad de la alcachofa.

Valoración estética como criterio de calidad y justificaciones de precios

“Si como hasta finales de octubre que hay alcachofas pa’ acá [...]. Es que después ya no sirven ya, es muy barata [...] porque después están malas, el tallo está delgadito y baja la calidad, allá en Serena es grueso el tallo y son grandes [...] y son verdecitas, un verde oscuro, estas son un verde claro”
(intermediario-transportista entre Ovalle y Santiago).

El martes 3 de septiembre se visitó nuevamente el predio de Edgardo y también otro predio de alcachofas perteneciente a Gustavo (53 años) en el mismo sector. Ambos comentaron que la cosecha había estado “mala” por la falta de lluvias y las heladas que queman el producto. Edgardo exclama que “ha estado malo el rinde, porque en esta fecha se está terminando y en octubre termina la mata, pero nosotros estamos recién empezando y ya a esta altura bajan los precios”. Octubre representa el

final de la temporada de alcachofas. En ese momento en Santiago se remata la producción e inmediatamente bajan los precios.

Gustavo lleva 15 años siendo agricultor desde que asumió la tarea de encargarse del predio tras la muerte de su padre. Cultiva principalmente alcachofas españolas porque los intermediarios ya no pagan tanto por las variedades argentina y chilena. Además, cree que las primeras resisten mejor las heladas. Gustavo relata que en el mercado actual hay muchas variedades, como las madrigal o las Green Globe, que son “las que la llevan” en los mercados debido a su tamaño. Sin embargo, los agricultores de la localidad no plantan esta variedad porque no conocen “ese sistema más artificial”. Están familiarizados con la siembra tradicional de la alcachofa española, donde “se saca la planta, se hace un esqueje y la alcachofa le brota”. La Figura 1 muestra los tipos de alcachofas y da cuenta de que la mayor variación entre ellas es el tamaño.

Figura 1. Tipos de alcachofas



Fotografías: archivos de Internet.

La clasificación según el porte o calibre determina el precio que se paga por caja: \$5.000 por 40 o 30 alcachofas “extra”, dependiendo de cuántas quepan en la caja, y \$4.000 por la caja de “primera” con 50 unidades. Gustavo diferencia la

“extra” de la “primera” con su mano para comparar el tamaño (Fotografía 3): manos más juntas sostienen una “primera” y manos más separadas indican la “extra”, que es la más difícil de producir: “de 100 cajas que te salen, 20 son extras”.

Fotografía 3. Izquierda: medida de calibre “primera”. Derecha: medida de calibre “extra”



Fotografías: Cristian Valenzuela.

Gustavo quiere dejar de cultivar alcachofas porque no le están resultando rentables, sobre todo después de septiembre de cada año, porque “la gente está preocupada del asado y no de comer alcachofas, más encima, al ser estas muy frágiles para las heladas, y se

ponen feas y se queman, aunque igual sirven para comérselas”. Desde su percepción, los intermediarios compran solo cuando las alcachofas pueden ser comercializadas a un mayor precio y se ven en buen estado.

“Lo que pasa es que los compradores vienen cuando las cosas valen más, nomás. Cuando la alcachofa está escasa en Santiago. Y, claro, llevan dos o tres veces y después te empiezan a decir: ‘la alcachofa bajó, no me conviene. No sé, po’, también vienen los problemas, que la encuentran más chica y el tema de que están feas [...]]. Los compradores vienen cuando están caras, nomás”

(agricultor de alcachofas, Ovalle).

Más encima, estamos en el sector del patio norte, y en ese sector es caro... la pura entrada pago \$124.000 y al otro día pago \$70.000 por vender en la postura⁸, ¿no? Más los ayudantes y que la comida, y después tienes que estar un día más cuando no vendes... y tengo que pagar los trabajadores, y desde el mismo cuero salen las correas, entonces es complicado”

(intermediario y comerciante entre Ovalle y Santiago).

El miércoles 25 de septiembre, José (58 años), vecino e intermediario de Alejandro y Edgardo, accede a una entrevista. Él comercia en San Julián porque antes vivía en el sector y dice tenerles cariño a sus antiguos vecinos, que desde agosto en adelante quedan “botados con las mercaderías” cuando baja el precio en Santiago. Para obtener beneficios monetarios, José les paga “un punto menos” a los agricultores. Esto depende del precio al que se esté vendiendo en Santiago y de la necesidad de nivelarse con los demás competidores en Lo Valledor. José asegura que vender en Santiago significa mayores desafíos, pues allí se reúnen cosechas de mejor calidad y que implican menores costos de transacción (peaje y bencina).

“Tenemos el problema de que los productores de allá [Santiago] están más cerquita, no tienen peajes, los del Monte, Melipilla, cortan en la mañana y llegan en la noche a vender los productos jugositos y fresquitos [...]”

No obstante, José sigue vendiendo en Santiago porque es un lugar donde puede comerciar altos volúmenes y “ganar más”. El intermediario no accedió a ser acompañado a Lo Valledor, por lo que se tuvo que cambiar el recorrido. El lunes 30 de septiembre, Gustavo concretó una compra con Giuseppe (por medio de un familiar), un comerciante de Lo Valledor que tiene camiones y transportistas a su disposición para vender alcachofas. Luis (58 años) es camionero y realiza circuitos entre La Serena y Ovalle para llenar el camión a cargo de Giuseppe (50 años). Primero va hacia La Serena, específicamente a Pan de Azúcar, y carga en la noche para después llegar a Ovalle y dormir en la Sociedad Comercial Mayorista del Agro⁹. Al día siguiente carga alcachofas para llegar a Santiago.

A las 13:00 horas del jueves 10 de octubre, Luis pasa por San Julián. Explica que después de octubre, las alcachofas “entran a morir, sean buenas o malas,

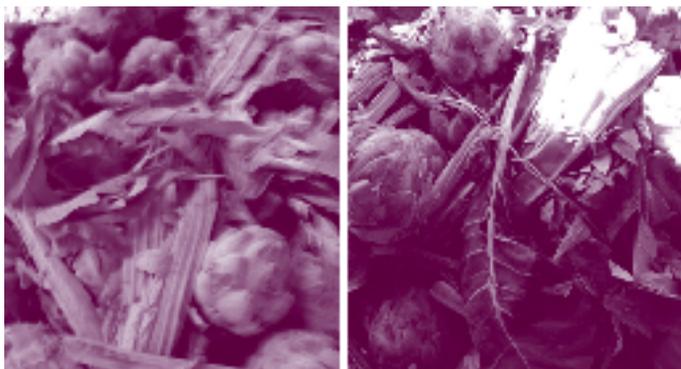
⁸ La postura es el lugar o puesto ocupado por un comerciante en un mercado. Generalmente se paga por el uso de este lugar.

⁹ Es un mercado mayorista ubicado frente al mercado municipal. En ese lugar se cargan y descargan camiones, y sus conductores pueden pagar por pasar la noche u ocupar bodegas para almacenar alimentos.

porque la cantidad que hay no son pa' este mercado", es decir, no completa los volúmenes para vender en grandes centrales de distribución. Agrega que el volumen ha disminuido en varios sectores en esa fecha, no tan solo por el final de la temporada, sino también porque las heladas están quemando las alcachofas.

Por ejemplo, relata, hace un tiempo compraron alcachofas y "las cuestiones venían quemás", dice. La Fotografía 4 da cuenta de su relato. Que estén quemadas significa que tienen manchas grises y cafés, un factor significativo porque "el color es importante, por mucho de que estén buenas por dentro".

Fotografía 4. Alcachofas que no se pudo vender abandonadas en el basurero del Agro



Fotografías: Luis.

Luis relata que cargó en dos predios en otros sectores de Ovalle antes de llegar a San Julián, donde recibió ayuda de los agricultores y sus ayudantes. En San Julián lo esperaban Gustavo y un ayudante para completar el camión. A las 17:00 horas se traslada a Lo Valledor por la carretera 5 Norte. Respecto a esta carga en particular, considera que es de mala calidad, porque son puras "segundo calibre pasadas por otra cosa", lo que lo hace creer que pronto el comerciante dejará de comprar alcachofas. Las considera "malas" porque tienen un color "verde claro", mientras que en La Serena tienen un color "verde oscuro". Esto cho-

ca con lo señalado por Gustavo, quien indica que "una alcachofa tierna tiene un color verde claro, las viejas se ponen más negras". Luis también pone énfasis en que el tallo de esta carga de alcachofas es pequeño, por lo que lo más seguro es que tengan un fondo de igual tamaño. Gustavo, en tanto, no mide el calibre según el tallo, sino dependiendo del cuerpo. Esto muestra distintos puntos de vista que influyen en la evaluación de si el agricultor realizó una buena selección o no.

Para Callon et al. (2002), la noción de calidad en los mercados actuales sig-

nifica plantear la cuestión de “los controvertidos procesos de cualificación (y recualificación), procesos a través de los cuales se atribuyen, estabilizan, objetivan y arreglan las cualidades” (p. 199). En el caso anterior, el agricultor y el intermediario plantean dos visiones sobre el calibre, cada una determinada por diferentes indicadores. Entre los mismos productos se realiza una “jerarquía de bienes comparables” (Callon et al., 2002), que en este caso corresponde al calibre, que no es fija, sino que puede ser valorada de diferentes maneras a lo largo de la cadena agroalimentaria. La determinación de la calidad es un proceso que comienza en el predio y termina en el punto de consumo, y todo lo que ocurre en el trayecto influye en el precio final de la alcachofa. En muchos casos, el agricultor supone la entrega de productos de una determinada calidad, pero, como señala Luis, a veces, en el camino, “la primera caja del montón se hace mierda”. El agricultor no conoce esta realidad y solo ve el precio como una traducción de la calidad que él entregó al mercado, sin atender a las pérdidas o fluctuaciones que se producen en el trayecto.

Diferencias en la percepción de precios

“Ponte tú, he llegado a vender una en \$1.000 pesos, también le he sacado a una caja de ‘extra’ \$25.000 pesos... si saliste al mercado antes y tienes compradores... les pones palos como malo de la cabeza... le pones números...”

(intermediario-comerciante, Lo Valledor).

En la noche del 10 de octubre, llegamos a Lo Valledor. Por la entrada, y lejos de los demás camiones de las posturas principales, se ven otros cargados de alcachofas sin cajas. Luis indica que “esas son de los productores de la zona”, quienes traen menos volúmenes, por lo que pagan posturas más baratas, fuera de los puntos de venta. Llegamos a las 21:30 horas junto a otros camiones cargados de diferentes hortalizas al patio 5. El lugar está dividido por calles que distribuyen los diferentes tipos de hortalizas y hay un pasaje donde se aglutina la mayor parte de las alcachofas en venta. Cuando se estaciona el camión, el transportista se dirige a las duchas de Lo Valledor mientras espera a los ayudantes de ventas y a Giuseppe, el comerciante dueño del camión, quien dispone de tres camiones para realizar cargas no solo de hortalizas, sino también de frutas y alimento de animales. Dice que toda la vida ha estado en el rubro, porque su abuelo empezó a ser comerciante de hortalizas, especialmente de alcachofas, porotos y choclos. Señala que el precio de las alcachofas depende de la temporada y de los otros productores y productos que aparecen en el mercado.

“Primero traemos desde marzo argentinas, después llegan a mayo y junio, y empieza a salir la española [...] y se vende más porque es más apetecida por el público [...]. Cuando sale la española, las demás, como la argentina y la madrigal, bajan de precio. Después sale en septiembre la misma española de Ovale [...] en ese momento tiene un costo de \$4.000 pesos la caja de ‘primera’; la vendes generalmente entre \$6.000 y \$7.000 pesos en ese momento, y la ‘extra’ entre \$8.000 y \$9.000 [...] y cuando

recién parten, no te bajas de \$12.000 la 'extra' y \$10.000 la primera [...] antes se sacaba solo Ovalle y estaba mejor el precio, pero después entró La Serena con la madrigal y bajaron más los precios"

(intermediario de Lo Valledor).

En la temporada que va de mayo a junio, la alcachofa española ha llegado a un valor de \$1.000 pesos por cada unidad de "extra" y \$25.000 pesos por cada caja. Generalmente varían entre \$2.000 y \$2.500 pesos según el calibre, excepto las "tercera" o "fondo", que son "baratísimas, de \$5 o \$10 pesos", pero que no conviene llevar a Lo Valledor a menos que se cuente con algún fabricante que quiera procesar el producto. Todo depende del momento, como dice Giuseppe. Durante la noche llegan feriantes en sus camionetas a comprar. El mayor flujo es entre las 22:00 horas y las 02:00 de la madrugada, cuando llegan los "caseros", feriantes a "los que les podí pedir un poquito más si les mostrái algo bueno". Entre dichas horas, Giuseppe pudo vender algunas cajas de "extra" en \$10.000 pesos. Después de esa hora y hasta las 09.00 horas (que es cuando Giuseppe desea retirarse), los precios comienzan a disminuir. Por lo mismo, les dice a sus ayudantes vendedores que rematen desde esa hora.

Desde la teoría de formación de precios de Beckert (2011), se puede situar la importancia que tiene la red comercial de Lo Valledor en la contingencia del mercado, con actores que compiten bajando los costos de traslado por proximidad al lugar (utilizando canales cortos) o mostrando una alcachofa de mejor calibre. Finalmente, los comerciantes indican

que por mucho que otros tengan menores precios, un "buen calibre manda". En un tipo de mercado en que los precios "emergen como construcciones sociales de evaluaciones contingentes de calidad" (Beckert, 2011, p. 776), el calibre como dispositivo de juicio establece y estabiliza criterios estéticos y de valor de las alcachofas. Para Giuseppe, "las alcachofas son de calidad en la medida del precio que pueden alcanzar". En palabras de los vendedores de la postura, "el comprador elige con los ojos".

Ese día, antes de comenzar la venta se abrieron las cajas de "extra" para exponerlas al público y asegurar la ganancia. Giuseppe y un ayudante de ventas revisan las cajas de "extra" y buscan las más grandes, que les darán "más plata". Las miran, y observándolas por entre tres y cinco segundos, buscan la "más bonita". Las que tienen una mancha por la helada o que están "desarmadas" se dejan a un lado. Además, se evalúa si el porte es simétrico entre ellas para "no mezclar calibres" (Fotografía 5). Para separar los productos de los predios que entregan mejor calidad se amarran las cajas con una pita o un cordel de color. "A Gustavo le pasé una pita verde, a Mario una roja y a Carlos una blanca, así los tengo controladitos y sé quién me dio las más bonitas". Wilkis (2018) postula que estas prácticas, mediadas por el intercambio monetario, producen jerarquías sociales, en este caso, entre agricultores mejores clasificados y otros a los que "no se les debe comprar más".

Fotografía 5. Giuseppe junto a un ayudante de ventas buscando la alcachofa “más bonita”



Fotografía: Cristian Valenzuela.

La evaluación estética de la alcachofa también jerarquiza los predios de origen bajo el criterio “[son] buenos agricultores cuando dan hartas ‘extras’”. ¿Impacta esto sobre el pago que reciben los agricultores? El agricultor que tuvo problemas con las heladas o la sequía recibirá menos pago debido a que no vendió “extras” o simplemente su alcachofa no fue apetecida frente a otro agricultor. Esta operación de pagos será determinante para los agricultores, debido a que ellos ponen en la balanza la rentabilidad y una tradición agrícola familiar. Por mucho que tengan preferencia por un tipo de cultivo tradicional, si este no es rentable tendrá que ser cambiado el año siguiente o quizás eso implique que deban abandonar el trabajo agrícola para obtener ingresos de otras fuentes. De hecho, ya ha ocurrido que los agricultores menos calificados en un

mercado de calidades deben retirarse o abandonar sus cultivos tradicionales y vender en función de lo que quieren los compradores en Lo Valledor. Para Clelland (2014), los mercados tienen una dinámica de “drenaje de excedentes”, es decir, basan sus decisiones en “extraer valor” a partir de “no pagar ciertas labores” (p. 12). En este caso, se paga por cada alcachofa vendida y se extrae del valor monetario final algo de excedente. El problema es que esta extracción perjudica la valoración del trabajo de los agricultores, porque no se paga por trabajo realizado, sino por el producto valorado en un mercado que elige “por la mirada”. El volumen que Lo Valledor adquiere de otras regiones y la capacidad de control que tiene sobre la producción demuestra grados de monopolio en la red agroalimentaria.

El registro de las valoraciones, siempre sociales y siempre materiales, puede ayudar a comprender la manera en que cambian las dinámicas rurales y la vida de los/as agricultores de Ovalle a partir de situaciones y prácticas propias de la circulación de productos.

REFLEXIONES FINALES

Dejar de observar el predio como un espacio atomizado y analizar las redes agroalimentarias de manera estructural permite un punto de vista relacional de las tensiones que ocurren en el rubro agrícola, sobre todo en las fases que suceden a la cosecha. Las valoraciones de los productos agrícolas en los mercados son diversas, generadas por convenciones sociales que establecen ciertas regulaciones informales para, por ejemplo, definir la calidad de una alcachofa. El deterioro de los ecosistemas es otra variable que causa efectos en las valoraciones que hacen tanto los productores como los intermediarios. En una situación de este tipo, como la sequía, exigencias de calidad, de logro de volúmenes, de cumplimiento de ciertas fechas y de reducción de costos son desfavorables para los agricultores campesinos. El hecho de que estos desconozcan lo que ocurre en una trayectoria valorativa, cómo se concretan los precios, de qué manera se distribuyen las ganancias y cuántas son las pérdidas genera un clima de incertidumbre que ocasiona un sentimiento de frustración entre los productores de alcachofas. En este caso, en un contexto de vulnerabilidad climática, el poder de influencia

en la fijación de precios por parte de los comerciantes genera una crisis del habitat para los pequeños agricultores (FSP, 2016) del sector rural de Ovalle. Es decir, para ellos se vuelve insostenible depender de sus cultivos tradicionales, lo que provoca deseos de abandonar la agricultura.

La desertificación de Coquimbo y el valle del Limarí no solo deriva en escasez hídrica, sino también en transformaciones climáticas que impactan sobre la producción de hortalizas. Este es el caso de las heladas, que “quemán” los cultivos, y si bien aún se pueden comer, pierden parte de su calidad. Si la sequía y la desertificación avanzan en la región de Coquimbo, probablemente sus impactos no solo afectarán a los agricultores, sino que además generarán problemas y cambios en toda la cadena de abastecimiento. Esto se verá agudizado por el régimen de valoración de la calidad de los productos hortícolas, que comprende la calidad como algo estético. Se trata de un proceso de valuación que, por lo demás, ocurre fuera del predio.

Las alcachofas responden a distintos tipos y ciertas variedades son incapaces de soportar heladas. Esto provoca que dichas variedades se pierdan y sean sustituidas por otras menos tradicionales. No obstante, aunque los agricultores puedan cambiarse a cultivos más resilientes a los cambios del clima, si no tienen compradores o no reciben un precio justo que valore sus productos, muchos se verán obligados a dejar su actividad. La Fundación Superación de la Pobreza (2016) desarrolló estudios en zonas rurales (en el Chile insular) que muestran que, ante crisis en sus prácti-

cas culturales y productivas, ocurre una crisis del habitar entre los habitantes de un territorio, lo que puede ocasionar migración.

Por su parte, los intermediarios, al encontrar menos volúmenes de hortalizas en los puntos de abastecimiento, se verán forzados a aumentar sus costos de transacción. Algunos sectores serán abandonados por los intermediarios y sus agricultores tendrán que buscar formas de distribuir y vender sus productos. La calidad basada en el calibre de los mercados agrícolas como determinante en la rentabilidad que ambos eslabones pueden obtener en el intercambio económico implica una competencia únicamente entre quienes puede costear los daños del clima.

Los desafíos derivados del actual contexto socioambiental obligan a robustecer los estudios sobre el comercio agrícola. La calidad es un proceso que depende de quién evalúe y también de las características del producto agrícola, que va cambiando a lo largo de la trayectoria. Si bien en este estudio solo se observó a agricultores y comerciantes, hay una vasta literatura sobre los cambios en las preferencias de consumidores y cómo afectan en su conducta los procesos de valoración de los productos alimentarios (Triches y Schneider, 2014). Las trayectorias valorativas y las producciones de precios no son un proceso unilineal, sino que son parte de una red de sucesos que tienen consecuencias éticas y concretas en distintos espacios (Fourcade, 2006).

Para Wilkis (2018), las valoraciones monetarias en las sociedades contempo-

ráneas producen y reproducen criterios de ordenamiento de los productos hortícolas según aspectos jerárquicos y estéticos que suelen desplazar a los agricultores y territorios que no cumplan con los requisitos, empobreciéndolos (McMichael, 2009). La jerarquización de alcachofas en el mercado también influye en la organización del predio. Por tanto, si la variedad de alcachofas de la agroindustria se posiciona por sobre la artesanal, se seguirá legitimando la agricultura de gran escala. El papel del dinero y de las variedades de hortalizas que aparecen en el mercado posicionan y ayudan a mantener ciertas asimetrías de poder.

Si bien este estudio se centró inicialmente en el daño que el cambio climático puede generar a la calidad percibida de los productos y al mercado agrícola, es importante indagar en los deseos que emergen de las comunidades afectadas para hacer frente a las adversidades. En este caso, los agricultores entrevistados compartieron sus anhelos de formar cooperativas, redes de colaboración y diversificación de cultivos para alimentarse como estrategias para hacer frente a la adversidad.

RECOMENDACIONES

En 2020 se promulgó la Nueva Política de Desarrollo Rural (NPDR) a través de una comisión interministerial presidida por el Ministerio de Agricultura, la que promueve una comprensión de las actividades agrícolas (además de forestales y ganaderas) como parte de un sector

que tiene un impacto significativo en el desarrollo social y ecológico del país. Nuevos patrones de comercialización, la diversificación productiva y la amplitud de las cadenas de valor son elementos que aborda la NPDR. Sin embargo, esta investigación señala que hay que ir más allá de la mirada de la competencia de mercado y del aumento en el valor agregado del producto para avanzar en una comprensión más profunda de la esfera del intercambio y la producción en la agricultura en el diseño y aplicación de la política pública. A partir de este caso, las principales recomendaciones son: (i) integrar una mirada más allá del rendimiento para valorar los cultivos; (ii) fomentar el cooperativismo en localidades rurales; (iii) incluir a los campesinos en las políticas relacionadas con las redes agroalimentarias; y (iv) fomentar la creación de mercados e infraestructuras orientadas a agricultores campesinos y la soberanía alimentaria.

Una mirada más allá del rendimiento (autoproducción, dieta y cocina local/patrimonio)

Desde una mirada convencional, los organismos de asistencia al pequeño agricultor campesino analizan el desempeño de los predios agrícolas a partir de la rentabilidad económica de los cultivos. Sus planes de asistencia pasan principalmente por reducir los costos, estabilizar la producción en volúmenes y calidad, y ayudar técnicamente en el

manejo y/o rotación de cultivos dependiendo de los cambios en las características climáticas. Sin embargo, los costos de una agricultura intensiva son altos debido a la compra de insumos certificados. Además, como detalla esta investigación, muchos de los actuales agricultores corresponden a la última generación de trabajadores de campo de sus familias debido a la migración de los jóvenes a la ciudad, lo que obliga a contratar ayudantes para realizar las tareas de la cosecha.

Buscar cultivos de alto rendimiento puede ser contraproducente en este punto. Debido a ello, es necesario integrar una perspectiva que valore y salvaguarde el valor biocultural (Rimisp, 2016) de los territorios. La política global impulsada por la FAO a través de los Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial (Sipam)¹⁰ promueve la biodiversidad agrícola y el patrimonio cultural asociado. La agricultura campesina se ve amenazada por el cambio climático y por la creciente presión que existe sobre los recursos naturales en áreas rurales y silvestres. Es un desafío para salvaguardar los modos de vida rurales reducir la pérdida de prácticas agrícolas tradicionales y variedades de especies. Con esto se pueden bajar los índices de pobreza y migración de los territorios rurales, como también resguardar el patrimonio vivo de los paisajes. Organismos estatales como el Indap desarrollan un programa de Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Nacional en Chiloé, la macrozona Alto Andina y la cordillera

¹⁰ Ver <http://www.fao.org/giahs/es/>

pehuenche. Sin embargo, este trabajo no ha llegado a Coquimbo, donde se sugiere replicar esta experiencia.

Se debe propender a la construcción de mercados y campañas que promuevan los productos adaptados al medio local, los que deben ser promocionados como más resistentes y con características organolépticas distintivas y con valor cultural para los sectores rurales. Ejemplos nacionales son el orégano socoromeño, el tomate limachino, el limón de Pica y la aceituna de Azapa, variedades que cuentan con un sello de indicación geográfica del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (Inapi)¹¹.

Sin embargo, muchas especies cultivadas por tradición han sido menospreciadas en los planes de innovación agraria. Adaptar un cultivo muchas veces pasa no solo por imponer una solución técnica, sino que también implica escuchar de voz de los agricultores las soluciones que ya conocen, pero que muchas veces no pueden implementar por falta de recursos o tiempo. La rotación de cultivos también es una opción, pero para ello se debe tomar en cuenta la viabilidad en la producción y el comercio. De igual manera, es relevante escuchar al agricultor, debido a que una mala o deficiente solución entregada por el técnico puede dañar la confianza y los lazos con los agricultores. Es decir, además de valorar el rendimiento del cultivo es importante valorar al agricultor, su trabajo y el modo de vida campesino (FSP, 2016).

Cooperar para apoyarse

En Chile se ha avanzado en “Más Unidos”¹², el Plan Nacional de Asociatividad del Ministerio de Agricultura apoyado por la Asociación Nacional de Cooperativas de Chile. Este recoge un diagnóstico de varios años de las dificultades en comercialización, compra de insumos, capacidad de realizar inversiones y poder de negociación en la cadena de suministro para los micro, pequeños y medianos agricultores. A pesar de esto, hay que transformar el modelo de negocios para apoyar el fomento de comunidades agrícolas que tengan presencia y deliberación en su territorio, al margen de las ayudas gubernamentales.

La asociatividad y la creación de lazos de confianza en los territorios es importante para superar las dificultades de la sequía. La formación de cooperativas no solo ayuda a reducir los costos para los agricultores (sobre todo a la hora de pagar insumos cada vez más caros en las casas comerciales o evitar contratar ayudantes), sino que también forja relaciones que pueden derivar en asociaciones económicas solidarias y políticas. Para Murphy (2012), la capacidad de los pequeños productores de adoptar una posición y tomar decisiones acertadas se ha centrado en su organización económica en forma de cooperativas y en “cooperar para competir”. En un mercado altamente competitivo, donde la agroindustria ha ingresado agresivamente, se necesitan programas de apoyo que ayuden a satisfacer mejor

¹¹ Ver <https://www.inapi.cl/sello-de-origen/productos-registrados-y-en-proceso/norte-grande>

¹² Ver <https://www.fucoa.cl/asociatividad/>

las demandas (como mejorar el control de calidad) con una oferta cooperativa entre agricultores e intermediarios. La comercialización pasa también por mejorar los tratos con los intermediarios y/o el vínculo con ellos a partir de relaciones más formales que pueden venir de la mano de las cooperativas. Estas también ayudan a mejorar la condición de los proveedores en el mercado.

Participación en el debate de las redes agroalimentarias con voz y representación

Para mejorar las condiciones de la agricultura y la vida rural, se necesitan mecanismos que recojan las problemáticas y los deseos de las comunidades. Debido a su lejanía geográfica de los centros de administración política, muchas veces no se establecen vínculos duraderos que aseguren su participación en las políticas públicas. Por otra parte, el sobreapoyo técnico a la producción deja de lado el apoyo político y de representación. Las comunidades rurales y agrícolas necesitan generar foros con la contraparte legislativa para llegar a puerto y buscar en conjunto una respuesta a sus necesidades.

Callon et al. (2002) llaman a la realización de “foros híbridos”, es decir, espacios en los que confluyan distintas disciplinas académicas interesadas en el tema (agronomía, economía, ciencias sociales, derecho, etc.), instituciones gubernamentales (ministerios, ONG, fundaciones, etc.) y las personas que viven la agricultura para pensar en soluciones a los desafíos de los mercados

actuales. Para mejorar la comunicación y la información sobre los mercados es fundamental incorporar al debate a la multiplicidad de actores que componen las cadenas agrarias, como intermediarios, comerciantes, procesadores de alimentos y otros.

Fomento de mercados territoriales orientados al productor

El Mecanismo de la Sociedad Civil del Comité de Seguridad Alimentaria (MSC, 2016) plantea la necesidad de generar circuitos cortos de proximidad entre consumidores y agricultores. Mejorar la posición de negociación de los agricultores en los mercados está relacionado con que los consumidores puedan conocer a quienes producen sus alimentos. Si bien los mercados territoriales ya se han implementado en varios lugares del país, generar instancias más periódicas en las zonas de emergencia agrícola puede ayudar a prevenir problemas con la rentabilidad.

Aunque los mercados territoriales muchas veces no pueden hacerse cargo de la venta de la totalidad de la producción, sí pueden resultar espacios atractivos para comerciar hortalizas que ya se daban por perdidas. Además de desarrollar un mercado territorial, se deben generar sistemas de gobernanza integrados con reglas compartidas que permitan que los productores, los consumidores y las autoridades locales negocien entre sí. Esto aplica sobre todo al ámbito de la calidad, que responde a criterios más bien arbitrarios. Así, se puede llegar a acuerdos sobre lo que es

una hortaliza de calidad para el agricultor. Las autoridades locales pueden contribuir a este proceso creando circuitos de agricultura con valor patrimonial. Esto pasa también por un reconocimiento de la agricultura como práctica con una serie de costos y activos intangibles que se pueden revelar en el cara a cara con los consumidores.

De la seguridad alimentaria a la soberanía alimentaria

El enfoque de seguridad alimentaria suele plantearse desde la política pública como un problema de volúmenes hortícolas y aseguramiento del abastecimiento para ciudades y comunidades. Sin embargo, es clave incluir en esa reflexión la noción de soberanía alimentaria (Murphy, 2012).

Más allá de la mirada productivista de la seguridad alimentaria, el concepto de soberanía alimentaria le asigna un papel importante a la agricultura familiar y campesina. Además de ser buenos comerciantes, los agricultores también pueden ser un aporte para su comunidad y oficiar como guardadores de ciertos saberes a la vez que promueven el cuidado de la naturaleza y sus servicios ambientales. Por eso, una política de predios no solo preocupada de la producción de monocultivos miraría la diversificación de alimentos como una oportunidad para el bienestar local, el incentivo del trueque y la solidaridad entre vecinos de un sector, así como para la alimentación propia de las familias y del territorio ante problemas y desastres climáticos.

BIBLIOGRAFÍA

- **Alfaro, A., Catalán, M. y Cortés, M. (2015).** Cambio climático, desertificación, pobreza y calidad de vida: el drama de una Comunidad Agrícola de la Provincia del Limarí, Chile, *Tópicos electos de educación ambiental Vol. 1: educación ambiental desde la innovación, la transdisciplina y la interculturalidad*, Universidad Veracruzana.
- **Altieri, M. y Nicholls, C. (2009).** Cambio climático y agricultura campesina: impactos y respuestas adaptativas, *LEISA, Revista de Agroecología*, marzo de 2009.
- **Appadurai, A. (1991).** *La vida social de las cosas*, México, D. F., Editorial Grijalbo.
- **Arboleda, M. (2019).** Towards an agrarian question of circulation: Walmart's expansion in Chile and the agrarian political economy of supply chain capitalism, *Journal of Agrarian Change*, 20(3), 345-363.
- **Beckert, J. (2011).** Where do prices come from? Sociological approaches to price formation, *Socio-Economic Review*, 9(4), 757-786.
- **Bolados, M., Gómez, A. y Silva, M. (2016).** Caracterización de las tensiones socioambientales generadas a partir de la escasez hídrica en el valle del río Limarí, región de Coquimbo, Fundación Habitar.
- **Buck, D., Getz, C. y Guthman J. (1997).** From farm to table: the organic vegetable commodity chain of Northern California, *Sociologia Ruralis*, 37(1), 3-20.
- **Caliskan, K. (2007).** Price as a market device: cotton trading in Izmir Mercantile Exchange, *The Sociological Review*, 55(2), 241-260.
- **Callon, M., Méadel, C. & Rabeharisoa, V. (2002).** The economy of qualities, *Economy and Society*, 31(2), 194-217.
- **Ceaza (2019).** Boletines climáticos entre junio y diciembre. Región de Coquimbo.
- **Clelland, D. (2020).** Unpaid Labor as Dark Value in Global Commodity Chains. En Dunaway, W. (Ed.), *Gendered Commodity Chains*, Redwood, Stanford University Press.
- **Di Masso, M. (2012).** *Redes alimentarias alternativas y soberanía alimentaria* (tesis doctoral), Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- **FAO (2014).** Seguimiento de los medios de vida rurales. Recuperado de <http://www.fao.org/3/at887s/at887s.pdf>.
- **Fourcade, M. (2016).** Dinero y sentimientos: valuación económica y la naturaleza de la Naturaleza, *Apuntes de Investigación del CECYP*.
- **Fundación Superación de la Pobreza (2018).** *Estudio regional de Los Lagos: crisis del habitar insular*, Santiago, FSP.
- **_____ (2019).** *Estudio regional de Coquimbo: no llueve, pero ¿gotea? Cambio climático y desertificación en sectores rurales de Coquimbo*, Santiago, FSP.
- **Gaudin, Y. y Padilla, R. (2020).** Los intermediarios en cadenas de valor agropecuaria, *Cepal, Estudios y Perspectiva*, serie 186. Sede subregional de Cepal México.
- **Hernández, M. y Medina, A. (2014).** Calidad en el sistema agroalimentario globalizado, *Revista Mexicana de Sociología*, 76(4), 557-582.

• **IPCC (2019)**. *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, Ginebra, IPCC.

• **Jirón, P. (2010)**. Transformándome en la “sombra”, *Revista Bifurcaciones*, 10.

• **Marcus, G. (2001)**. Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal, *Alteridades*, 11(22), 111-127.

• **McMichael, P. (2009)**. *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Angel Porrúa.

• **Minagri (2019)**. Análisis de escasez hídrica que afecta el territorio nacional. Comisión Nacional de Agricultura, 30 de septiembre.

• **Moore, J. (2015)**. *Capitalismo en la trama de la vida. Ecología y acumulación del capital*, Madrid, Traficantes de Sueños.

• **Mora, M. y Baginsky, C. (2018)**. Aporte al mejoramiento de la cadena de valor hortícola de la provincia de Chacabuco. Recuperado de <https://libros.uchile.cl/738>

• **Ossandón, J. (2018)**. La constitución de las cosas económicas: los objetos del seguro. En Espinosa-Rada, A., Ortiz, F. y Sanhueza, N. (Eds.), *Tecno políticas: aproximaciones a los estudios de ciencia, tecnología y sociedad en Chile*, Santiago, Ediciones Alberto Hurtado.

• **Odepa (2012)**. Comercialización de productos hortofrutícolas en la pequeña agricultura. Ministerio de Agricultura de Chile.

____ (2017). Agricultura chilena. Reflexiones y desafíos al 2030.

____ (2018). Información Regional de Coquimbo.

____ (2019). Panorama de la Agricultura Chilena.

• **Sturgeon, T. (2011)**. De cadenas de mercancías (commodities) a cadenas de valor: construcciones teóricas en una época de globalización, *Eutopia, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 2, 11-38.

• **Trienekens, J. (2011)**. Agricultural Value Chains in Developing Countries: A Framework for Analysis, *International Food and Agribusiness Management Review*, 14(2), 51-82.

• **Triches, R. & Schneider, S. (2015)**. Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 12(75), 55-75.

• **Wilkis, A. (2018)**. Introducción: el poder de (e)valuar. En Wilkis, A. (Ed.), *El poder de (e)valuar. La producción monetaria de jerarquías sociales, morales y estéticas en la sociedad contemporánea*, Buenos Aires, Editorial Universidad del Rosario.



BIOFÁBRICA COMUNITARIA: HERRAMIENTA AGROECOLÓGICA PARA REVERTIR LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL DEL SECTOR CAMPESINO DE LA COMUNA DE LONGAVÍ A TRAVÉS DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

Paula Rayen Cleargett Díaz¹, Universidad de Chile

» Elaboración colectiva de ensilaje de microorganismos nativos, abono orgánico trabajado con hojarasca de bosques nativos. La producción de este y otros abonos se realiza a través de talleres prácticos en el Faro Educativo del Centro Agroecológico de Longaví. Fotografía de Paula Cleargett.

RESUMEN

La presente investigación aborda el estudio del concepto de economía circular en prácticas agroecológicas de la agricultura familiar campesina a través del caso de la biofábrica comunitaria de Longaví, en la región del Maule. En un contexto de vulnerabilidad del ambiente y la sociedad campesina de la región, la biofábrica comunitaria representa un espacio físico dispuesto en el campo para la elaboración colectiva de insumos agrícolas bajo estándares agroecológicos, pero además tiene el potencial de articular y empoderar a la comunidad campesina. La economía circular es un modelo integrador, donde las dimensiones medioambiental, política, social y económica tienen igual importancia en la búsqueda de sistemas agrícolas más sostenibles. Dichas dimensiones están representadas en las actividades y conceptos clave que dan vida a la biofábrica, como las prácticas agroecológicas, la soberanía y la seguridad alimentaria, las prácticas ancestrales y la economía solidaria.

La situación de pobreza en la comuna de Longaví es bastante crítica, pues presenta los índices más altos a nivel regional, sobre todo en el aspecto multidimensional. Por lo tanto, este espacio viene a resolver dos problemas relacionados con este aspecto: la pobreza ambiental asociada a la degradación de recursos naturales a causa de la agricultura convencional y la falta de cohesión entre las y los actores del territorio. Además, pone en la palestra la necesidad de la intervención gubernamental e institucional para fomentar la actividad agroecológica en la producción familiar campesina y facilitar redes de contacto a través de sistemas de economía circular. De esta forma, surge una herramienta para aportar a la dignificación del sector campesino de la comuna desde una perspectiva ambiental y social que abra paso a nuevas investigaciones y políticas públicas en torno a dichas temáticas.

Palabras clave: economía circular, agroecología, agricultura familiar campesina, pobreza multidimensional, articulación campesina.

¹ Ingeniera agrónoma. Artículo basado en la tesis *Análisis del concepto de economía circular en prácticas agroecológicas del sector campesino de la región del Maule, el caso de la biofábrica comunitaria de Longaví*, realizada para obtener el grado de ingeniera agrónoma, aprobada en 2021, Programa de Pregrado de la Universidad de Chile. Profesora guía: Sofía Boza. Santiago, 2021.

INTRODUCCIÓN

Chile es un país altamente segregado y con múltiples brechas sociales, económicas, políticas y ambientales, en donde si bien se ha hecho un esfuerzo por revertir la situación de pobreza en los sectores más vulnerables del territorio a través de programas e iniciativas que buscan mejorar la calidad de las personas que viven en esta situación, aún nos encontramos frente a una población empobrecida. Un ejemplo claro de esto se puede observar en el sector rural del país, donde luego de la revolución verde², durante los años sesenta, se esperaba que la inclusión de nuevas tecnologías y productos innovadores en el área agrícola favoreciera al sector campesino a fin de que lograra superar brechas en aspectos relacionados con la pobreza y la vulnerabilidad (Chilón, 2017). Sin embargo, hoy en día el mundo rural se encuentra en una situación bastante dicotómica en cuanto a pobreza. Esto, porque, por una parte, está a la base de la producción agroalimentaria de exportación, pues son los territorios campesinos explotados para la producción de monocultivos los que sustentan tanto la demanda nacional como internacional, aspecto que busca generar recursos suficientes para aportar en la mejora de la calidad de vida de las familias campesinas. Pero, por otra, nos encontramos

frente a un sector que posee altos niveles de pobreza no solo económica, sino también social, cultural y ambiental, lo que también habla de la vulnerabilidad de la población rural (Miranda y Oyarzún, 2011), pues la producción intensiva que implantó la revolución verde trajo consigo consecuencias agresivas para los ecosistemas y entornos naturales de las zonas rurales. Como respuesta a estas complejidades, durante los últimos años ha surgido el concepto de pobreza multidimensional, que entrega relevancia no solo a los ingresos económicos, sino también a las oportunidades de trabajo, educación y derecho a ambientes limpios como factores para definir y cuantificar el nivel de pobreza (Moreno, 2016).

Gracias al uso de esta conceptualización se han hecho más evidentes las consecuencias de la sobreexplotación de recursos naturales sobre la población rural, y con esto se ha hecho necesario incluir prácticas alternativas a la agricultura convencional que aporten a mitigar la contaminación de suelos y aguas, pero también que consideren la complejidad de los territorios en cuanto a tradiciones, relaciones sociales y diversidad cultural.

² La revolución verde es el proceso de cambio en la producción agrícola mundial impulsado por Estados Unidos durante los años 1940 y 1970, cuyo fin fue aumentar la producción de alimento en situaciones de necesidad. Se basó en la producción a través de monocultivos, los que abarcan al menos una hectárea completa destinada a una sola especie. Se caracterizó por incluir de forma creciente el uso de fertilizantes y plaguicidas químicos y la utilización de semillas genéticamente modificadas con fines productivos (Huerta y Martínez, 2018).

La agroecología es una oportunidad de cambiar las dinámicas convencionales de producción de alimentos hacia formas más sustentables, tanto para el ecosistema como para las personas que trabajan la tierra, además de reivindicar la riqueza ambiental que generalmente poseen estas zonas (Ordoñez, 2010). Un factor importante para mejorar la matriz productiva tiene que ver con el reciclaje de nutrientes y materias primas y hacer que circulen nuevamente en un proceso distinto; eso es lo que denominamos economía circular. Esta nace como una alternativa al sistema de economía lineal que define nuestro actual patrón de consumo, donde no existe un circuito cerrado de recursos, sino que un constante desecho de materiales que provienen de las labores del campo. Si bien pareciera ser un concepto nuevo, la economía circular surge de años de investigación sobre sistemas más sustentables (González, Ovalle y Salazar, 2018), pero también indirectamente de dinámicas que estuvieron presentes en la agricultura campesina y se han perdido a través de los años por la modernización de los sistemas productivos.

Actualmente es complejo encontrar pequeños/as agricultores/as que practiquen una agricultura orgánica o libre de químicos, sin embargo, cada vez son más los esfuerzos por revitalizar dinámicas asociadas a la agroecología y la economía circular, de forma de disminuir la vulnerabilidad que han generado tantos años de agricultura convencional. El presente estudio abordó la agricultura campesina de la comuna de Longaví, ubicada en la región del Maule, la que cuenta con un alto nivel de población rural (Casen, 2017). Allí, el Cen-

tro Agroecológico de Longaví (CAEL) ha integrado prácticas agroecológicas en actividades que se realizan principalmente en la biofábrica comunitaria, un espacio para la elaboración de insumos orgánicos que además de aportar a la inclusión de alimentos saludables y orgánicos a las dietas campesinas, promueve la reunión, la revaloración de la cultura y el trabajo campesino, y las prácticas ancestrales que aún siguen presentes en el sector rural de esta región. El objetivo fue analizar qué características de este espacio corresponden a un modelo de economía circular.

MARCO TEÓRICO

Contextualizando la pobreza

Durante mucho tiempo se visualizó la pobreza como una condición cuantificable a partir de necesidades, consumo de bienes e ingresos, sin embargo, se ha vuelto necesario establecer nuevas variables que se adapten de mejor forma a los territorios analizados. De esta forma, surge el concepto de pobreza multidimensional, el cual plantea indicadores relacionados con educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes y cohesión social, lo que da relevancia a otras dimensiones de la pobreza que no se pueden captar solamente por indicadores monetarios, y permite visualizar la pobreza de forma más compleja (Beytía, 2016) a través de conceptos como las necesidades humanas básicas, las capacidades, los derechos, el capital social, la vulnerabilidad, entre otros. Esto ha fomentado

una comprensión integral del fenómeno de la pobreza (Navarrete y Troncoso, 2016). Sin embargo, también es necesario comprender que en Chile la pobreza se presenta de forma distinta en la zona urbana y rural. Si bien poseen factores en común, la brecha de las desigualdades sociales entre lo urbano y lo rural es bastante amplia. La vida en el campo suele recibir un mayor impacto debido a que sus dinámicas, relacionadas directamente con actividades agrícolas, están constantemente influenciadas por la expansión urbana, los efectos del cambio climático, la migración campo-ciudad y la contaminación de ecosistemas naturales, aspectos que han llevado al sector campesino a depender de una economía de sobrevivencia (Zamora, 2015), sin considerar ni explorar la riqueza natural que generalmente lo caracteriza.

Una de las iniciativas más completas para reducir la pobreza y la vulnerabilidad a nivel internacional fue la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, propuesta por las Naciones Unidas en 2015. Esta corresponde a un plan de acción que se materializa a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales abordan específicamente la pobreza, el hambre, la salud, la educación, la igualdad de género, el agua y su saneamiento, las energías no contaminantes, el trabajo decente, la industria, la innovación, la reducción de desigualdades, las ciudades sostenibles, el consumo y la producción responsable, el clima, la vida submarina, los ecosistemas terrestres, las instituciones sólidas y las alianzas estratégicas (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Economía circular

Actualmente, los procesos productivos del sector agroalimentario obedecen a un sistema lineal de producción y consumo en el que las materias primas se extraen, utilizan y desechan, un tránsito que la mayoría de las veces ignora las pérdidas de valor y energía a lo largo de la cadena productiva, como también las negativas externalidades sociales y ambientales (González, Ovalle y Salazar, 2018).

Para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una estrategia relevante es la implementación de la economía circular, la que, al contrario de la economía lineal, plantea desvincular el desarrollo económico global del consumo de recursos finitos y busca mantener el valor de los recursos naturales y de sus productos, aprovechando de mejor forma el uso de materias primas y energía que pueden reintroducirse en el sistema de producción sin generar un alto impacto ambiental (Montesinos y Martín, 2020). Además, la economía circular es un concepto integrador, ya que su aplicación comprende diversos factores asociados no solamente a condiciones productivas, sino también políticas, sociales y culturales, las cuales varían según el territorio y área de estudio (Jiménez, 2020).

Esta perspectiva propone un cambio radical en la forma de producir y comercializar alimentos. El reciclaje de materias primas no solamente favorece la conservación de los recursos naturales que se explotan en esta industria, sino que también genera oportunidades para apoyar la economía familiar y

establece relaciones de comercio justo, razones por las que en lo sucesivo debemos concebir la economía circular como un término construido a partir de factores sociales, económicos, políticos y ambientales, cuya aplicación en el sector rural es un aporte concreto a suplir las necesidades que expone la pobreza multidimensional.

Agroecología

Como ya se mencionó, la economía circular es un concepto aplicable a diversas áreas de estudio. En el caso de la agricultura campesina, existe una fuerte e interesante relación con la agroecología. Este es un concepto que se viene desarrollando hace varios años desde el mundo científico y académico, sin embargo, sus orígenes se remontan a tiempos anteriores a la revolución verde, pues esta ciencia es de esencia campesina, parte de una relación armoniosa con el medio ambiente, y su objetivo primordial es la producción de alimentos para mantener la economía de la familia (Sámano, 2013). También es más que una alternativa agronómica para producir alimentos, ya que se trata de una disciplina que aborda temáticas de salud y alimentación a través de la soberanía y seguridad alimentaria, e invita a recuperar dinámicas ancestrales y formas de comercio justo entre campesinos.

La pobreza rural suele concentrarse en áreas ecológicamente frágiles, degradadas por la sobreexplotación de recursos naturales o por el uso intensivo de suelos y recursos hídricos (FAO, 2018). En

ese contexto, la mayor fortaleza de la agroecología consiste en la implementación de prácticas que intentan imitar la naturaleza propia de los ecosistemas, respetando el flujo y demanda de nutrientes e impactando positivamente en la biodiversidad de los sistemas naturales. Además, promueve el uso de abonos orgánicos que no solo son benéficos para los cultivos, sino que también van aumentando la calidad y riqueza del suelo, haciendo crecer el patrimonio natural de los campos.

Es un hecho que la población rural tiene mayores niveles de pobreza multidimensional que las zonas urbanas, lo que puede deberse a que, en zonas más afectadas por la explotación de recursos naturales, los territorios degradados limitan y agravan la situación de pobreza de la población. Sin embargo, la agroecología y la economía circular son medios concretos para explotar la riqueza cultural de este sector, donde aún existen y se practican saberes ancestrales relacionados con las actividades agrícolas, que son alternativas para mitigar el deterioro del ambiente y la calidad de vida de la población. En este sentido, la recuperación de estas prácticas agroecológicas aporta directamente a fortalecer otras aristas de la pobreza multidimensional, como la falta de cohesión social y redes de contacto, y a mejorar el entorno natural de las familias rurales.

MÉTODO

Esta investigación se desarrolló en la comuna de Longaví, ubicada en la región del Maule, y adoptó el carácter de estudio de caso con un enfoque cualitativo, es decir, se sustenta en la observación, levantamiento y posterior análisis de información primaria recopilada en terreno, con el fin de evaluar la biofábrica comunitaria de Longaví como un ejemplo de economía circular aplicado a la agricultura campesina.

Para cumplir con ese objetivo, el primer paso fue el levantamiento de información primaria, el que se realizó través de dos entrevistas semiestructuradas, una aplicada a los profesionales del Centro Agroecológico de Longaví (CAEL) y otra a campesinas y campesinos participantes de la biofábrica. Ambas constaron de once preguntas que apuntaron a generar una definición de la biofábrica y caracterizar las actividades que allí tienen lugar, a fin de relacionarlas con prácticas de economía circular y agricultura sustentable. Doce fueron las personas entrevistadas: seis profesionales del CAEL y seis campesinas/os. Cabe destacar que quien llevó a cabo el estudio también se encontraba realizando actividades de práctica profesional, por lo tanto, se vinculó con los campesinos durante un mes y a partir de ese encuentro estableció una muestra por conveniencia, seleccionando a las personas más activas o con mayor participación en el espacio territorial.

Posteriormente, las y los entrevistados fueron caracterizados según su edad, género, escolaridad y etnia. Esto permitió ajustar cada pauta a las vivencias

de cada entrevistado. Por ejemplo, para los profesionales, las preguntas incluían conceptos clave explícitos como soberanía, seguridad alimentaria y conservación de recursos naturales. Por otra parte, la pauta para las campesinas se basaba más en su experiencia y observaciones con respecto a las actividades que realizaban, las cuales tenían que ver implícitamente con dichos conceptos. Luego se transcribieron las entrevistas y se ordenó la información recogida en terreno por medio del software NVivo 10, el cual permite importar documentos y ordenar la información en categorías. Con él se seleccionaron manualmente los fragmentos de texto relevantes en las respuestas de los participantes y se organizaron según su contenido en dos grupos: fragmentos que hacían referencia a la definición de la biofábrica y fragmentos que hacían referencia indirectamente a los conceptos relacionados con la economía circular.

Paralelamente al levantamiento de información en terreno, fue necesaria la búsqueda de fuentes secundarias de información, por lo que se realizó una revisión bibliográfica del concepto de economía circular, lo que permitió dar con documentos científicos, libros, boletines y artículos nacionales que abordan este término. Para el análisis y evaluación en este caso específico, se vinculó la economía circular con el concepto de agroecología, debido a que este último acoge la agricultura familiar campesina, la sustentabilidad y los beneficios sociales, entre otros, dentro de sus principios y fundamentos, lo cual se adapta muy bien al caso en particular. Se realizó una comparación conceptual utilizando los Objetivos de Desarrollo

Sostenible como marco referencial, con lo que se buscó encontrar conceptos clave que se desprendieran de ambos términos y que permitieran evaluar las actividades de la biofábrica comunitaria en el ámbito de las prácticas de economía circular.

Una vez establecidos los conceptos pertinentes y su aplicación en el sector agropecuario, y sistematizadas las respuestas de las entrevistas, se procedió a generar el análisis de la información, que se organizó en torno a cuatro conceptos puente entre economía circular y agroecología: i) economía solidaria; ii) seguridad y soberanía alimentaria; iii) saberes ancestrales; y iv) prácticas agroecológicas. Ellos permitieron generar un estudio integral que reconociera dimensiones y variables sociales, ambientales, políticas y económicas. A partir de estos conceptos, el análisis de la información tomó distintos fragmentos de las entrevistas que hacían referencia directa o indirectamente a ellos y los contrastó con la bibliografía. Esto permitió vincular los conocimientos propios de los campesinos/as y profesionales de la biofábrica con las bases y fundamentos de un modelo de economía circular, haciendo énfasis en los saberes y relatos de las personas que trabajan directamente la tierra y que son un aporte al cambio de matriz productiva del sector rural de la región.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

A partir de la revisión bibliográfica se obtuvieron dos resultados importantes. Por una parte, se establecieron diversas

definiciones del concepto de economía circular de acuerdo a documentos de diversas áreas; por otra, esta revisión reveló una relación estrecha entre la economía circular y la agroecología, vista desde un contexto agrícola. A continuación, se entrega una definición general del origen, utilidad y adaptación a la agricultura de este término.

¿Qué es la economía circular y cómo se relaciona con el sector agroalimentario?

Se describe como un modelo sostenible, reparador y regenerativo que nace a raíz de las limitaciones del modelo de economía lineal en cuanto a la sostenibilidad y conservación de recursos naturales renovables. Este modelo propone ventajas en los ámbitos económico, ambiental y social (Espaliat, 2017), y su principal objetivo es “cerrar el círculo”, es decir, conectar los extremos del sistema lineal, fabricantes y consumidores, con el fin de aprovechar al máximo la materia y reintroducirla en el sistema de producción sin generar un alto impacto ambiental (Montesinos y Martín, 2020). La propuesta es desvincular el desarrollo económico global del consumo de recursos finitos, con el objetivo de mantener el valor de los recursos naturales y de sus productos, limitando su uso. Esto genera una disminución de residuos y, por ende, de impactos negativos para el medio ambiente y la salud de las personas.

Los tres principios de la economía circular son:

- 1) Preservar y mejorar el capital natural, controlando el stock y equilibrando los flujos de recursos renovables.
- 2) Optimizar el rendimiento de los recursos mediante la circulación de los productos, materiales y componentes en uso para su máxima utilidad en todo momento.
- 3) Fomentar la eficiencia del sistema mediante la revelación y el descarte de las externalidades negativas (Ellen MacArthur Foundation, 2015).

La economía circular tiene características relacionadas con el entorno de los sistemas productivos que aportan no solo al cuidado del medio ambiente, sino también a la calidad de vida de las personas y la sociedad en general, es decir, es un concepto integrador que propone explotar las oportunidades locales y regionales de cada zona, teniendo en cuenta la forma de vida de las personas y comunidades que habitan los sistemas naturales (Montesinos y Martín, 2020). Por lo tanto, se debe entender como un modelo que integra el ciclo productivo de las materias primas con medidas y acciones en el ámbito económico, social y político de los ecosistemas, como lo son formas de comercialización más justas, sistemas de producción más autónomos y educación sobre temáticas ambientales, lo que en el futuro se traducirá en políticas públicas y gestiones económicas para avanzar hacia un sistema más sostenible (De la Cuesta, 2020).

Una de las iniciativas más importantes a nivel mundial con respecto a la economía circular fue propuesta y desarrollada por la Unión Europea en 2015, cuando se adoptó un plan de acción para contribuir a la transición de Europa hacia un modelo circular, promover el crecimiento económico sostenible y generar nuevos puestos de trabajo (Comisión Europea, 2014). En el contexto de la promoción de la sostenibilidad, en el mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental, y se basa en el establecimiento de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. La economía circular figura como un medio de implementación para lograr dichos objetivos (Naciones Unidas, 2018).

Respecto al sector agroalimentario, en Chile se generó un instrumento denominado “Acuerdos verdes” entre el Gobierno y grupos de interés como empresas, municipios y organizaciones no gubernamentales (ONG), con el fin de identificar y abordar las barreras y regulaciones legislativas, y apoyar la innovación, el acceso a las redes de contacto, al conocimiento y la creación de incentivos de mercado, con el propósito de apoyar la creación de redes y el intercambio de mejores prácticas entre actores del sector agrícola. Otra iniciativa relevante para este sector es la regulación de fertilizantes formulados a partir de residuos orgánicos, la cual representa un caso de éxito de cómo una política pública abre oportunidades de mercado para este tipo de productos (Odepa, 2019).

Actualmente, a nivel nacional nos define un modelo de agricultura convencional, basado en monocultivos y ganadería intensiva, los cuales requieren un alto gasto de energía y recursos. A raíz de esto surgen modelos alternativos como la agricultura orgánica, la permacultura y la agroecología, orientados a contribuir al desarrollo sustentable de los sistemas naturales y amortiguar los impactos ambientales que ha dejado la agricultura convencional. Sin embargo, es necesario recalcar que hoy existen modelos agrícolas que responden a los mismos objetivos que la economía circular. Uno de ellos es la agroecología, que plantea que la agricultura debe llevarse a cabo de forma sustentable, no solo para el entorno natural, sino que también para las comunidades que la practican. Esto es posible a partir de la implementación de abonos orgánicos y reutilización de recursos, entre otras prácticas que buscan desprenderse de la agricultura convencional y de la dependencia de insumos químicos externos. Es por eso que para esta investigación resulta importante definir la agroecología y luego establecer una relación conceptual con la economía circular.

La agroecología como modelo circular en el sector agroalimentario

La agroecología tiene muchas definiciones, sin embargo, de forma general se puede decir que es una disciplina que se basa en una producción agropecuaria integradora y eficiente que trae beneficios no solo para el medio ambiente, sino también para las personas y territo-

rios que la practican. Es percibida como una expresión natural de las discusiones medioambientales trasladadas al campo agrario, y aborda tanto las complejidades del entorno ecosistémico como sus relaciones culturales, especialmente aquellas derivadas del pensamiento científico y del conocimiento ancestral (León, 2014). Es más que una simple alternativa agronómica: se vincula con una dimensión profunda de respeto a la vida y sitúa al ser humano en su responsabilidad frente a la vida, ya que supone una interacción humano/naturaleza que permite la regeneración, mantenimiento e incluso aumento de los niveles y diversidad de la producción agrícola a través de procesos naturales y sostenibles basados en conocimientos locales. El origen de esta ciencia es de esencia campesina, ya que parte de una relación armoniosa con el medio ambiente y su objetivo primordial es la producción de alimentos para mantener la economía de la familia (Sámano, 2013).

En este sentido, cuando se la compara con la economía circular, puede observarse que poseen lineamientos similares en cuanto a las estrategias que utilizan para aportar a la sustentabilidad. Esto la posiciona como una alternativa atractiva e incluso necesaria para generar un cambio en la producción de alimentos técnico-agrícolas, ligado a prácticas amigables con el medio ambiente y que respetan la dimensión sociocultural, identitaria, tradicional y de conocimientos de las comunidades. También implica una apuesta económica, pues promueve una visión de economía social, solidaria y política que tiene que ver con una respuesta a la lógica neoliberal y la globalización económi-

ca, a la que contrapone la autonomía alimentaria de los pueblos indígenas y campesinos y políticas públicas que aseguren dichas condiciones (Sámano, 2013). La agroecología es, por lo tanto, un caso de economía circular aplicado al sector agroalimentario y una oportunidad de abordar los retos de la conservación ambiental y patrimonial, de producir y consumir alimentos reactivando los mercados locales y articulando a productores y consumidores. Además, es una estrategia de alta sinergia, que reduce costes de gestión, consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero.

La economía circular y la agroecología son modelos que se relacionan estrechamente entre sí. Las prácticas agroecológicas operan bajo la lógica de la economía circular, promoviendo la circularidad de bienes, de materias primas y energía. Esta relación radica en sus objetivos y principios, los cuales aportan a la idea de desarrollo sustentable establecida por la Organización de las Naciones Unidas. Esto se ve reflejado en los ODS que comparten (Tabla 1) y que implican metas y actividades relacionadas con la mejora de la salud, la igualdad, la economía y el medio ambiente (Montesinos y Martín, 2020). Utilizando esto como marco de análisis, se generó la siguiente relación entre ambos conceptos:

Tabla 1. Agroecología y economía circular y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible)	Economía circular	Agroecología
ODS 1. Fin de la pobreza	✓	✓
ODS 2. Hambre cero	✓	✓
ODS 3. Salud y bienestar		✓
ODS 4. Educación de calidad		✓
ODS 5. Igualdad de género		✓
ODS 6. Agua limpia y saneamiento	✓	✓
ODS 7. Energía asequible y no contaminante	✓	
ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico	✓	✓
ODS 9. Industria, innovación e infraestructura		
ODS 10. Reducción de las desigualdades		
ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles	✓	✓
ODS 12. Producción y consumo responsables	✓	✓
ODS 13. Acción por el clima	✓	✓
ODS 14. Vida submarina		
ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres	✓	✓
ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas		
ODS 17: Alianzas para lograr objetivos		

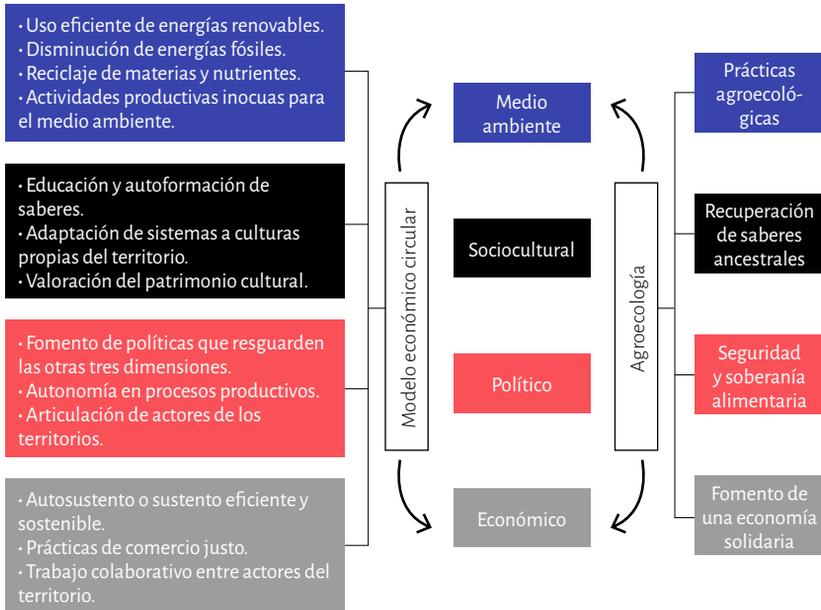
Fuente: elaboración propia.

Puede observarse que ambos conceptos responden a los mismos objetivos. Cabe destacar que para la correcta implementación de un sistema circular se deben tener en cuenta todos los elementos y factores internos y externos que conforman el ecosistema (Montesinos y Martín, 2020). Para esto es necesario ver más allá del ámbito productivo y, en ese sentido, tanto la agroecología como la economía circular plantean que debe existir un cambio estructural en las dimensiones política, económica y social de los territorios, es decir, aplicar medidas a nivel político y social que se complementen con un uso eficiente de energías y recursos naturales (Jiménez, 2020).

A partir de los objetivos más importantes, se acotaron cuatro conceptos clave que representan las dimensiones medioambiental, social, política y económica, y que a través de la agroecología reflejan una estrategia clave para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En cuanto al factor político, la soberanía y la seguridad alimentaria de las comunidades fueron mencionadas como relevantes por los y las participantes de la biofábrica, pues apuntan específicamente a poner fin al hambre (ODS 2) y conducen a la generación de nuevas políticas públicas en el sector. Con respecto al factor sociocultural, un modelo circular apunta a los objetivos 1 y 11, orientados a la disminución de la pobreza y la construcción de una sociedad inclusiva. En el mundo campesino esto se traduce en la recuperación y revaloración de los saberes tradicionales y ancestrales presentes en las comunidades, dado que hay muchos conocimientos que, de volver a aplicar-

se en el campo, aportarían a generar estabilidad e independencia en las familias campesinas. En la dimensión económica, el concepto que se aborda en la biofábrica y adhiere a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 8 y 12 es el de economía solidaria, el cual vincula a productores y consumidores a través de procesos productivos sostenibles para el medio ambiente y la economía familiar, otorga autonomía al sector rural y propone visualizar el capital como algo más que bienes de consumo, retomando otras prácticas de comercialización. Finalmente, la dimensión medioambiental es el punto más fuerte que identifica a la biofábrica como un modelo de economía circular sostenible a través del concepto de agroecología y la ejecución de sus prácticas en el campo, debido a que se basa principalmente en la reutilización de materias intraprediales para la fabricación de insumos de origen orgánico, las que aportan a la fertilización y cuidado de los cultivos y del sistema natural, en directo cumplimiento de los objetivos 6, 13 y 15 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.

Figura 1. Características del modelo circular y su asociación con la agroecología



Fuente: elaboración propia.

Biofábrica comunitaria: una estrategia agroecológica para el desarrollo campesino

El Centro Agroecológico de Longaví ha desarrollado un espacio que responde a los principios de la agroecología y realiza un trabajo importante de autoformación y socialización de saberes. Aquí, la agroecología se manifiesta o se lleva a la práctica de distintas formas, una de ellas es la fabricación de insumos orgánicos de forma colectiva en lo que se denomina una biofábrica de insumos. Este espacio fue levantado por el CAEL y en los últimos años ha logrado vincularse con varias campesinas y campesinos de la comuna de Longaví, que se han dispuesto a aprender e implementar en sus predios las distintas prácticas que

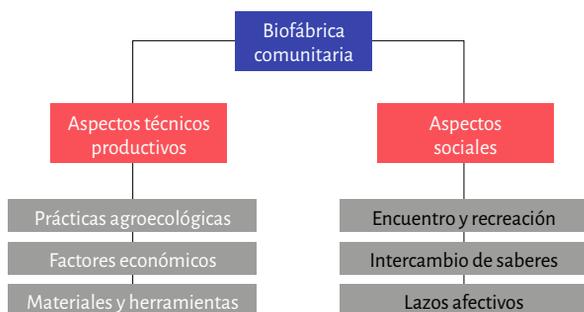
los profesionales del centro han puesto a disposición de ellos y ellas. La mayoría de las actividades que realizan tienen su fuerte en la elaboración de abonos orgánicos, los cuales han sido muy bien aceptados en la comunidad debido a que no se necesita mayor inversión monetaria, pues los materiales que se utilizan son principalmente desechos o material de rastrojo presente en sus predios. Además, su producción funciona como un espacio de distensión y encuentro para las personas que participan de este proceso.

Una biofábrica es un espacio físico en el cual se elaboran y almacenan distintos insumos agrícolas a partir de elementos orgánicos como plantas y otros desechos provenientes del mismo sector

agrícola. Su principal objetivo es aportar a la fertilización y mantención de los cultivos. Sin embargo, este espacio también posee una función social, la cual está orientada al beneficio particular y al mismo tiempo social, pues promueve el control del riesgo ambiental, la formación educativa, el respeto por los conocimientos tradicionales, la aplicación de conocimientos en beneficio de la comunidad y el pago justo por el acceso y explotación de los recursos naturales (García, 2009). Particularmente

para este caso, la biofábrica es considerada como mucho más que una simple práctica agroecológica, pues es un microsistema de producción agroalimentaria cuyos fundamentos se basan en los principios de la agroecología, por lo tanto, su funcionamiento también impulsa beneficios sociales y económicos. De acuerdo a los testimonios de quienes participan en ella, la biofábrica de Longaví se conforma de la siguiente manera:

Figura 2. Organización de la biofábrica comunitaria



Fuente: elaboración propia.

Estos relatos permiten identificar al aspecto técnico como el componente práctico de la biofábrica, el cual se sustenta en la elaboración de biofertilizantes y abonos para el suelo y cultivos a partir de elementos presentes comúnmente en los campos, como el guano, los rastrojos de cultivos, el afrecho y los restos vegetales. Estos procesos se realizan bajo parámetros agroecológicos, donde predomina el uso de materias orgánicas para elaborar abonos como el compost, el bokashi, los caldos minerales, etc. Otras prácticas mencionadas

son el intercambio de semillas y el desarrollo de huertas familiares. Además, los y las participantes consideran que la biofábrica aporta beneficios económicos que implican un ahorro importante para las familias campesinas, debido a que los materiales necesarios son de bajo costo, fácil acceso y se compran de forma colectiva. Por otra parte, esta producción disminuye la compra de fertilizantes industriales y hortalizas, lo que también es un aporte a la economía familiar.

El aspecto social es un componente relevante. La biofábrica fue reconocida por los y las participantes como un espacio de encuentro, para hacer redes con vecinas/os y también como una oportunidad de reunir a personas de generaciones distintas y promover un constante intercambio de saberes entre las personas que participan. La mayoría de los/as participantes también indicó que el tiempo que llevan realizando actividades en la biofábrica les ha permitido generar lazos y amistad entre ellos, una cuestión muy valorada por quienes comparten en el espacio.

La biofábrica como ejemplo de economía circular aplicado al sector agrícola

Como se mencionó anteriormente, el punto de encuentro entre la agroecología y la economía circular está en sus principios, en gran medida relacionados con el avance tanto en temas medioambientales como sociales que apuntan a un desarrollo sustentable y sostenible en el tiempo. Es por esto que la biofábrica comunitaria, al ser un espacio que realiza y replica prácticas agroecológicas, también manifiesta aspectos asociados a un modelo de economía circular. Al evaluar la biofábrica como ejemplo de dicho modelo, se estableció la relación de ambos conceptos en torno a cuatro dimensiones importantes: medioambiental, social, política y económica. De ellas se desprendieron cuatro términos que se asocian directamente a un modelo circular, vistos a través de la biofábrica y las actividades que ahí se llevan a cabo.

Tabla 2. Conceptos comunes entre la economía circular y la biofábrica comunitaria

Dimensión	Economía circular	Biofábrica comunitaria
Medioambiental	Cuidado de recursos naturales y biodiversidad.	Prácticas agroecológicas.
Social	Comunidades sostenibles e inclusivas, adaptadas al entorno social y cultural.	Saberes tradicionales y ancestrales.
Política	Autonomía en procesos productivos y superación del hambre y la pobreza.	Soberanía y seguridad alimentaria.
Económica	Prosperidad económica a través del autosustento y el comercio justo.	Economía solidaria.

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Esta investigación define a la biofábrica comunitaria de Longaví como un espacio que opera bajo los lineamientos de la agroecología y que a su vez se mueve en torno a conceptos asociados con un modelo circular que se ordenan según cuatro dimensiones: medioambiental, social, política y económica. Uno de los aprendizajes más relevantes derivado de las entrevistas es que un modelo circular no solamente influye favorablemente en aspectos económicos y medioambientales, sino que también es una alternativa que puede modificar la condición sociopolítica de las comunidades rurales, lo cual parte por el reconocimiento y la aplicación de prácticas ancestrales, y eventualmente terminaría con políticas más inclusivas que acojan las necesidades del sector campesino y potencien su desarrollo.

La biofábrica comunitaria de Longaví responde directamente a las dimensiones mencionadas anteriormente, de forma que las actividades que se realizan son un aporte para que la agricultura campesina pueda sustentarse en un sistema de economía circular.

Dimensión medioambiental

La dimensión medioambiental que propone la economía circular está fuertemente marcada en las actividades que se desarrollan en ese espacio, debido a que se basan en la elaboración de insumos agrícolas orgánicos que implican un menor gasto de combustibles fósiles, aportan a la nutrición vegetal de

los cultivos de forma que no afecten a la salud de las personas y promueven el cuidado del ecosistema.

Una de las prácticas más comunes que define a un modelo circular es la reutilización de desechos animales y vegetales que surgen del mismo laboreo en el campo, cuya aplicación reduce el impacto de la actividad agrícola en los recursos naturales y a su vez se traduce en un aporte a la economía familiar, ya que se reducen considerablemente los costos para la producción de alimentos. Además, los y las entrevistadas aseguraron que implementar cultivos con los insumos que entrega la biofábrica genera consecuencias positivas para el entorno natural y la conservación de recursos naturales.

Dimensión social

En el marco del desarrollo sostenible, la economía circular propone equilibrar las problemáticas de la naturaleza y la sociedad, por lo tanto, si pensamos guiar los sistemas productivos del sector campesino en esta dirección, es indispensable fortalecer la protección sociocultural de las comunidades rurales. A partir de lo señalado por los y las participantes de la biofábrica, su puesta en marcha ha sido posible a través de la activa participación y organización de las personas, unidas a través de la educación ambiental, el intercambio y la socialización de conocimientos tradicionales.

Se trata de un aporte a la valoración del patrimonio cultural de la región, donde

la mayoría del trabajo está concentrado en el sector rural, y es un llamado a que en otras comunidades se recuperen los conocimientos locales que existen y puedan resolver problemáticas ambientales autónomamente.

Dimensión política

El aspecto político de un modelo sustentable en el sector agroalimentario apunta a fortalecer la soberanía y la seguridad alimentaria de las personas. En este caso, la biofábrica responde completamente a esta necesidad, pues aporta alimentos nutritivos, orgánicos y que se producen según estándares ecológicos.

La elaboración y aplicación de abonos y otros productos orgánicos en los campos nutre la autonomía alimentaria en las familias campesinas, de forma que los campesinos/as producen sus propias hortalizas variadas para el hogar de forma constante, permanente y sin restricciones sanitarias. Además, gracias al funcionamiento de la biofábrica de insumos se fortalece el derecho de consumir alimentos libres de tóxicos, lo que disminuye el uso y dependencia de abonos e insumos agrícolas industriales y también favorece la circularidad de alimentos locales. Esto facilita el acceso de la comunidad en general.

Dimensión económica

En este punto se establece que la elaboración de bioinsumos agrícolas es muy positiva para la economía familiar, de-

bido a que disminuye la compra periódica de fertilizantes. Por otra parte, los procesos de producción de abonos no requieren grandes sumas de dinero y la producción de las huertas suple las necesidades de alimentación básica para la semana en cuanto a hortalizas.

La economía circular en la biofábrica de Longaví se manifiesta en lo que se denomina economía solidaria, que promueve el comercio justo entre los campesinos y no a través de intermediarios. Esto implica darle valor a otros tipos de adquisición de bienes, como el trueque, reactiva mercados locales y potencia el trabajo colectivo con el objetivo de simplificar las labores del campo y disminuir los costos de sus producciones, ya sea a nivel familiar o predial.

Finalmente, la biofábrica comunitaria de Longaví es un espacio que representa un modelo de economía circular que integra perfectamente la producción de alimentos con el desarrollo social y económico de la comunidad campesina, pues promueve la reunión y organización en torno a problemáticas colectivas de un sector que se encuentra altamente atomizado y degradado en cuanto a conservación ambiental.

RECOMENDACIONES

El sector agroalimentario tiene mucha relevancia a nivel nacional y es un área ideal para poner en práctica nuevos enfoques de economía circular, ya que en este rubro se trabaja directamente con los recursos naturales renovables. Por lo

tanto, diversificar las formas de reciclar en las prácticas agrícolas actuales es una alternativa real para mitigar el deterioro de los entornos naturales. La biofábrica comunitaria es un microsistema de agroecología que responde casi en su totalidad a un modelo de economía circular, lo que nos lleva a plantearnos que lo que antes se veía como una “alternativa ecológica” hoy en día es una oportunidad socioeconómica frente al agotamiento de los recursos naturales. Así, es necesario dejar de visualizar la agroecología como una simple alternativa de producir alimentos y asumir que hoy es una estrategia necesaria para llevar al sector rural a un cambio social estructural que facilite la generación de redes y oportunidades para aportar a la calidad de vida de las comunidades agrícolas. En esa línea, se recomienda fomentar la intervención de instituciones y programas relacionados con el sector agrícola campesino, como el Programa de Desarrollo Local (Prodesal) y los gobiernos locales, de forma que este tipo de experiencias pueda ser replicada a través de estos últimos, lo que garantizaría su alcance en las diversas comunidades rurales de la región.

También a modo de recomendación, se hace necesaria la implementación de puntos de venta de insumos agroecológicos a precios accesibles para aquellos campesinos que no cuentan con infraestructura o que simplemente prefieren comprar los abonos en vez de fabricarlos. Esta sería una gran oportunidad para fomentar el consumo de productos agroecológicos, lo que podría ocurrir, por ejemplo, a través de los diversos fondos de fomento productivo que posee el Instituto de Desarrollo

Agropecuario (Indap) para la sustentabilidad en la agricultura familiar campesina. Esta sería una estrategia de mercado interesante de implementar en el sector y también abriría las puertas a que más campesinos adopten prácticas que no generen un impacto ambiental y les otorguen beneficios en salud y economía.

La comuna de Longaví se encuentra dentro de las más pobres de la región, tanto en pobreza por ingresos como multidimensional (23,9% y 37,3%, respectivamente), y la mayoría de su población es rural y se dedica a la agricultura. Por lo tanto, las decisiones políticas y económicas de los gobiernos locales y los programas nacionales deben acoger sistemas de producción agrícola más eficientes y sostenibles, y brindar mayores facilidades y oportunidades a quienes deciden adoptar prácticas agroecológicas, de forma que no solo se solvente la huerta familiar, sino que también se generen oportunidades de empleo y abastecimiento de forma autónoma. Un ejemplo de esto podría ser la habilitación de espacios céntricos dentro de comunidades rurales donde se establezca la infraestructura básica de una biofábrica, para luego realizar talleres sobre la elaboración de insumos agroecológicos a la espera de que, con el tiempo, la gente utilice las dependencias de forma libre para fabricar o comprar fertilizantes.

Cabe destacar que las mediciones de pobreza por ingresos y multidimensional representan indicadores que no permiten apreciar las diferencias entre la población urbana y rural, por lo tanto, es necesario también un aporte desde

la academia para que se generen nuevas investigaciones y documentos que nos permitan diagnosticar y aportar a las situaciones de vulnerabilidad desde la realidad y necesidades de las comunidades rurales, ya que son muy distintas a las de la población urbana.

Si bien la transición desde una economía lineal a una circular es algo que se está produciendo paulatinamente a través de prácticas de reciclaje, para lograr sistemas de economía circular exitosos es necesario un cambio social, político y económico que guíe a la sociedad a adaptarse a este modelo y a adoptar prácticas más sostenibles en el tiempo, no solamente en el sector agroalimentario, sino en todos los aspectos productivos del país. Espacios como la biofábrica comunitaria relevan la necesidad de la voluntad política de los gobiernos para conducir este cambio, pues esta iniciativa visibiliza que se requiere de instituciones y entidades que intervengan directamente en estas transformaciones. En este caso, el Ministerio del Medio Ambiente y el de Economía pueden guiar recursos y esfuerzos para la sustentabilidad y adopción de estrategias y decisiones que favorezcan esta transición.

Finalmente, es necesario plantear que para observar mejoras en la calidad de vida de las comunidades campesinas es realmente necesario dejar de pensar desde el encuadre de la lógica neoliberal y mercantilista que rige en la actualidad y comprender que el verdadero cambio en el modelo de desarrollo está en poner la economía al servicio de la sociedad y no a la sociedad al servicio de la economía. Solo de esa forma se

comprende que cada región, comuna y localidad tiene su riqueza natural y que las políticas públicas futuras en el área deben buscar explotarlas de forma sostenible, es decir, considerando las cualidades culturales y naturales que rodean a las comunidades agrícolas, a fin de responder directamente a las necesidades que tienen estos sectores.

BIBLIOGRAFÍA

- **Beytía, P. (2016).** La estructura interna de la pobreza multidimensional, *SSRN Electronic Journal*, 71-88.
- **Chilón, E. (2017).** "Revolución Verde". Agricultura y suelos, aportes y controversias, *Revista de la Carrera de Ingeniería Agronómica - UMSA*, 3(3), 844-859.
- **Comisión Europea (2014).** Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa, Bruselas. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:50edd1fd-01ec-11e4-831f-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF.
- **De la Cuesta, M. (2020).** La economía circular: una opción inteligente. En De la Cuesta, M., *Economistas sin fronteras*, Madrid, La Factoría de Ediciones, SL.
- **Espaliat, M. (2017).** *Economía circular y sostenibilidad: nuevos enfoques para la creación de valor*, CreateSpace Independent Publishing Platform.
- **FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (2018).** *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago, FAO.
- **Fundación Ellen MacArthur (2015).** Towards a circular economy: Business rationale for an accelerated transition. Recuperado de https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Executive_summary_SP.pdf.
- **García, G. (2009).** La función social y ecológica de las biofábricas en Colombia, *Revista de Estudios de Derecho*, 66(147), 187-191.
- **Conzález, J., Ovalle, M. y Salazar, M. (2018).** La economía circular como respuesta alternativa a los desafíos de la alimentación: análisis de caso para la situación de Chile, *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, 2(2), 94-104.
- **Huerta, K. y Martínez, A. (2018).** La Revolución Verde, *Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático*, 4(8), 1040-1052.
- **Jiménez, L. (2020).** Economía circular-espiral. Opciones estratégicas desde el reciclaje al cambio sistémico. En De la Cuesta, M., *La economía circular: una opción inteligente. Economistas sin fronteras*, Madrid, La Factoría de Ediciones, SL.
- **León, T. (2014).** *Perspectiva ambiental de la agroecología: la ciencia de los agroecosistemas*, Bogotá, Kimpres Ltda.
- **Miranda, B. y Oyarzún, E. (2011).** La economía rural en Chile: entre la pobreza y el desarrollo, *Estudios de Economía Aplicada*, 29(1), 31-56.
- **Ministerio de Desarrollo Social (Mideso) (2017).** Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/Informe_ODS_Chile_ante_NU_Septiembre2017.pdf.
- **Ministerio de Desarrollo Social (2017).** Encuesta Casen 2017.
- **Montesinos, R. y Martín, V. (2020).** Economía circular y Objetivos de Desarrollo Sustentable, *Revista Distribución y Consumo*, 1, 70-75.

• **Moreno, L. (2016).** La medición multidimensional de la pobreza en Chile como paso fundamental para la incorporación del enfoque de derechos en las políticas sociales, *Intervención, Revista del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado*, 6, 11-19.

• **Naciones Unidas (2018).** *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas.

• **Navarrete, O. y Troncoso, M. (2016).** 5 claves para la comprensión de la pobreza multidimensional desde la intervención social, *Intervención, Revista del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado*, 6, 67-72.

• **Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa) (2019).** *Estudio de economía circular en el sector agroalimentario chileno*, Santiago, UC Davis Chile.

• **Ordoñez, F. (2010).** *La agroecología y la soberanía alimentaria como alternativas al sistema agroalimentario capitalista. Experiencia de la Fundación San Isidro*, Duitama, ILSA.

• **Sámamo, M. (2013).** La agroecología como una alternativa de seguridad alimentaria para las comunidades indígenas, *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 4(8), 1251-1266.

• **Zamora, C. (2015).** Desigualdades rurales: el impacto de la crisis multidimensional en los campesinos mexicanos, *Extensão Rural*, 22(2), 23-40.



DE HABITAR JUNTO A VOLCANES A GESTIONAR EL RIESGO DURANTE EL HABITAR: PERSPECTIVAS LOCALES EN TORNO AL RIESGO VOLCÁNICO DESDE EL ÁREA PUYEHUE-CORDÓN CAULLE Y CARRÁN-LOS VENADOS, Y SUS APORTES A UNA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO DE DESASTRES

Francisca Vergara Pinto¹, Universidad de Los Lagos



» Vista del sistema volcánico Carrán-Los Venados desde la vivienda de un habitante, sector Pocura, Lago Ranco, región de Los Ríos. Fotografía de Francisca Vergara.

RESUMEN

Este artículo profundiza en el riesgo volcánico a través del análisis sociocultural de las experiencias de habitantes que conviven con dos importantes sistemas volcánicos activos en el sur de Chile: Carrán-Los Venados y Puyehue-Cordón Caulle (regiones de Los Ríos y Los Lagos). El artículo tiene por objetivo comprender los impactos, oportunidades y brechas relacionadas con la convivencia con volcanes a partir de las experiencias y percepciones de habitantes en territorios rurales parcialmente aislados, y reconocer en las perspectivas locales elementos que contribuyan a reducir el riesgo de desastres. Los resultados muestran que en estos territorios rurales la presencia de los volcanes se traduce en una ambivalencia de peligros y oportunidades que se expresa no solo durante ciclos eruptivos, sino de forma continua, y que, por tanto, las poblaciones que habitan estos espacios tienen incorporados los volcanes y los riesgos volcánicos en sus modos de vida. A partir de ello, se explora la potencialidad de una gestión local del riesgo volcánico como estrategia basada en un proceso permanente de previsión no solo de las amenazas volcánicas, sino también de la vulnerabilidad socioambiental de las poblaciones. La gestión local del riesgo emerge como una estrategia que presta atención al *carácter dual de los volcanes* (en términos de cotidianidad-crisis, peligros-beneficios, conocimientos-incertidumbres, etc.) y a la *dualidad de las perspectivas* externas (institucionales, científicas) y locales (comunidades, organizaciones) acerca del riesgo volcánico. Asimismo, se presenta la noción de resonancia como factor subyacente a la gestión, plausible a través del diálogo entre actores, la participación de la comunidad y la coordinación de acciones preventivas y con sentido para las poblaciones.

Palabras clave: Cordón Caulle, Carrán-Los Venados, riesgo volcánico, comunidades rurales, reducción del riesgo de desastres.

¹ Antropóloga de la Universidad de Concepción. Artículo basado en la tesis *Dimensiones socioculturales del riesgo volcánico en el área Puyehue-Cordón Caulle y Carrán-Los Venados*, realizada para obtener el grado de Magíster en Ciencias Sociales de la Universidad de Los Lagos. Profesor guía: Andrés Marín Ricke. Osorno, 2021.

INTRODUCCIÓN

Las interacciones entre humanos y volcanes resultan inevitables (Cashman y Giordano, 2008), y Chile representa un ejemplo de ello. Ubicado en el llamado Anillo de Fuego del Pacífico, es un país cuya geografía se caracteriza por la presencia de una cadena montañosa conocida como cordillera de los Andes, que contiene más de 2.900 volcanes, aproximadamente noventa de ellos activos, y que está ampliamente habitada por poblaciones rurales e indígenas. Estas interacciones entre humanos y volcanes se han producido de forma persistente desde la antigüedad hasta el presente. No obstante, hoy la mirada sobre los volcanes se caracteriza por la predominancia de una dimensión que transforma el habitar humano en un problema de orden público: la dimensión física del peligro volcánico y su potencial para producir consecuencias catastróficas para las poblaciones que habitan estos ambientes. Ejemplos de esto hay en distintas latitudes, como las consecuencias fatales de la erupción del volcán Tambora en 1815 (Tanguy et al., 1998), las secuelas económicas de la erupción del volcán Eyjafjallajökull en 2010 (Eiser et al., 2011) o las consecuencias políticas y territoriales producidas tras la erupción del volcán Chaitén en 2008 (Sandoval, 2017). Asimismo, los volcanes tienen la capacidad de no desarrollar ciclos eruptivos significativos en decenas o cientos de años. Uno de los desafíos para las geociencias y las instituciones involucradas en la gestión de desastres es precisamente el nivel de incertidumbre y la falta de predictibilidad de la actividad

volcánica. Incertidumbre a la cual se enfrentan también las comunidades, pues deben convivir con ella.

En este sentido, convivir con volcanes suele ser observado desde afuera como problemático, al centrarse la atención en el peligro volcánico asociado a las erupciones, las consecuencias de desarrollar protocolos de evacuación y, por último, la tendencia que en distintas latitudes tienen las poblaciones afectadas por una erupción de rehuir la posibilidad de relocalizarse y, en su lugar, regresar a sus hogares y retomar sus modos de vida (Kelman y Mather, 2008; Larenas, 2014; Wilkinson, 2015). Sin embargo, convivir con volcanes, ¿se observa y percibe de igual forma por las poblaciones? ¿Cómo se observa y vive, desde adentro, en los propios territorios? ¿Y qué dimensiones de esta convivencia constituyen un problema y/o una oportunidad para las comunidades? Estas preguntas emergen al situar la mirada más allá de la dimensión geofísica de la actividad volcánica y más próxima a los modos de vida de las poblaciones que residen junto a sistemas volcánicos activos, desde una óptica que interpreta las interacciones entre humanos y volcanes como partes de un sistema socioecológico y, en particular, de un sistema humano-volcánico. Esta perspectiva, desarrollada desde la geografía por Bachri et al. (2015), permite contextualizar las dinámicas humanas que se producen en áreas volcánicas y evitar la pretensión de separar procesos sociales que están vinculados a procesos volcánicos o a procesos ambientales

en un sentido más amplio. En palabras del autor, “dentro de la perspectiva del sistema humano-volcánico, el enfoque debe ampliarse e incluir aspectos físicos, sociales y culturales que pertenecen a todo el sistema y van más allá de las erupciones y sus consecuencias inmediatas y perjudiciales” (2015, p. 286). Según esta perspectiva, al enfoque que desde el ámbito de la gestión destaca la peligrosidad de los volcanes debe integrarse el enfoque de los propios territorios, desde donde se reconocen también sus beneficios (ídem, 2015), entre otras ambivalencias.

Un aspecto que se suma a los anteriores corresponde al ámbito de la toma de decisiones en periodos de crisis, lo que revela la dimensión política de las erupciones. Comprender por qué las poblaciones locales (que habitan y enfrentan los impactos) actúan de determinadas formas durante una erupción implica conocer previamente cómo tales poblaciones se relacionan con los sistemas volcánicos. Existe la posibilidad de que las decisiones y acciones encomendadas por autoridades no sean completamente aceptadas y atendidas por las poblaciones afectadas, lo que produce resistencias, como aquella al desplazamiento y relocalización de la población de Chaitén tras la erupción del volcán homónimo en 2008 (Sandoval, 2017), y el posterior retorno a un territorio declarado desde entonces inhabitable para el emplazamiento urbano (Larenas, 2014). Las erupciones generan escenarios propensos a tensiones políticas reflejadas en las acciones con que se gestiona la emergencia y las decisiones de las poblaciones expuestas. Decisiones generalmente basadas en experien-

cias de las poblaciones, las que pueden convertirse en el factor definitorio de sus vidas durante ese periodo (Donovan y Oppenheimer, 2019). Sumado a otros factores sociales, económicos y políticos subyacentes a la construcción del riesgo de desastres, el rol de las experiencias, no solo ante erupciones pasadas, sino también durante la convivencia con el volcán, adquiere un lugar visiblemente preponderante en la toma de decisiones ante crisis y durante el reajuste post-erupción.

Por otro lado, en los largos aunque irregulares periodos de latencia entre una y otra erupción, en donde las poblaciones se desenvuelven cotidianamente, desde la academia y las instituciones se estudia y gestiona la actividad volcánica a través del monitoreo continuo de sus procesos geológicos, y se producen conocimientos sobre los peligros que representan. Es esta información la que parece formar parte esencial en el análisis de los riesgos volcánicos. En la literatura sobre el riesgo de desastres, no obstante, se ha llegado al consenso de que las amenazas naturales no constituyen por sí solas un desastre. Por el contrario, para que una amenaza se transforme en desastre, esta tiene que afectar a gente vulnerable (Cannon, 1994). La dimensión de la vulnerabilidad adquiere relevancia no solo durante los ciclos eruptivos, sino también en las etapas pre y post-erupción en las que las poblaciones se desenvuelven, etapas en donde se producen, reproducen y pueden transformarse las condiciones de vulnerabilidad socioambiental ante procesos naturales extremos, las que en conjunto con las amenazas constituyen las causas subyacentes del riesgo de

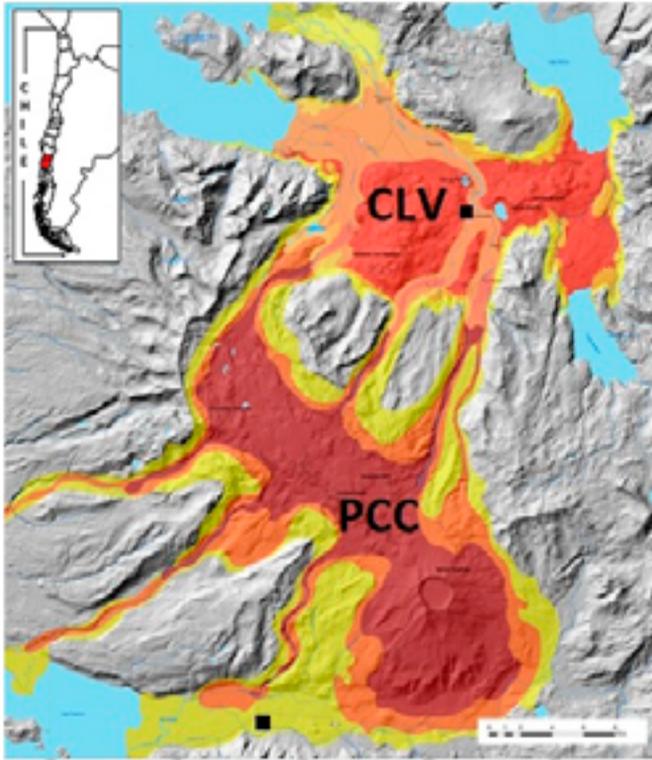
desastres (Bankoff et al., 2004; Lavell, 2004, 2009; Marchezini, 2018).

Al considerar estos antecedentes, la pregunta inicial, que busca constatar si convivir con volcanes es problemático para las comunidades en el mismo sentido que para otros actores, se torna difusa, así como se torna difuso el alcance que tienen por sí mismos los sistemas volcánicos en la producción de riesgos de desastres y los roles que adquieren distintos actores en materia de riesgo volcánico. Para explorar las perspectivas de actores locales respecto al habitar junto a volcanes, la investigación indaga sobre aspectos sociales relacionados con la actividad volcánica tanto durante la cotidianidad en que las poblaciones viven y desarrollan dinámicas económicas, sociales, culturales, entre otras, como también durante periodos de emergencia por erupción y el posterior reajuste de las dinámicas cotidianas. El objetivo de este artículo es comprender los impactos, brechas y oportunidades relacionadas con la convivencia con volcanes a partir de las experiencias y percepciones de habitantes en territorios rurales parcialmente aislados en términos geográficos. Dichos territorios corresponden a los sectores rurales próximos al grupo volcánico Carrán-Los Venados (CLV, comuna de Lago Ranco) y el complejo volcánico Puyehue-Cordón Caulle (PCC, comuna de Puyehue), localizados en las regiones de Los Ríos y Los Lagos, y que constituyen el área de estudio (Mapa 1). El artículo presenta los resultados del análisis de dos talleres participativos realizados en cada comuna durante 2019, en los que participaron actores locales de sectores rurales y comunidades indígenas. Ambos sistemas

volcánicos forman parte del ranking de riesgo del Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin), que reúne a los 14 volcanes más peligrosos a nivel nacional y sitúa al Puyehue-Cordón Caulle en quinto lugar y al Carrán-Los Venados en noveno (Sernageomin, 2020).

La última erupción del CLV ocurrió en 1979, mientras que el PCC registra su última erupción en 2011. El PCC presentó un escenario de alerta amarilla por actividad volcánica en 2018, que no culminó en erupción, y disparos sísmicos de eventos volcano-tectónicos de baja energía registrados el 10 de diciembre de 2020 (Sernageomin, 2020). Los escenarios de peligro más relevantes de ambos sistemas volcánicos tienen relación con la dispersión de ceniza, flujos de lava viscosos, generación de flujos piroclásticos y formación de lahares por los valles adyacentes como consecuencia del rompimiento de embalses naturales en los ríos (Sernageomin, 2012). Ambas comunas presentan una alta tasa de población rural (Puyehue, 60% aproximadamente, según el Plan de Desarrollo Turístico, Pladetur, Puyehue, 2016; Lago Ranco, 77%, según Casen, 2015) y población indígena mapuche (Puyehue, 34%; Lago Ranco, 53%, según el Censo de 2017), dentro de las cuales se encuentran las comunidades que residen en las zonas volcánicas. En síntesis, en términos conceptuales, el artículo explora la noción del riesgo volcánico desde perspectivas locales y se orienta a reflexionar sobre espacios formales a través de los cuales dichas perspectivas sean integradas, por lo cual los conceptos de riesgo de desastres y gestión local del riesgo se tornan centrales para guiar la discusión.

Mapa 1. Peligro volcánico de los sistemas Carrán-Los Venados y Puyehue-Cordón Caulle, y localización de los talleres realizados (cuadros)



Fuente: Marín et al. (2020) modificado, basado en Sernageomin (2012).

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Riesgo de desastres, percepción del riesgo y vulnerabilidad

Los desastres socionaturales y el riesgo de desastres entendidos como problemas no resueltos del desarrollo (Lavell, 2000) corresponden a procesos más que eventos (Cannon, 1994) y poseen una complejidad interna y una multidimensionalidad que revela “el funciona-

miento de sistemas físicos, biológicos y sociales y la interacción entre poblaciones, grupos, instituciones y prácticas, y construcciones socioculturales concomitantes” (Oliver-Smith, 1999, pp. 20-21). La fórmula tradicional para determinar el riesgo hace referencia a que constituye un producto de la interacción entre una amenaza y la vulnerabilidad de un sistema expuesto, en un espacio y tiempo determinados (Lavell, 2006). Para conocer las amenazas se estudian

los procesos volcánicos, sus interacciones con otros elementos del medio físico y se desarrollan mapas de amenazas y sistemas de monitoreo volcánico. Por otro lado, para conocer la vulnerabilidad al desastre de un sistema expuesto se deben identificar las condiciones que la producen, las que no se sitúan en la naturaleza. Desde el enfoque de la vulnerabilidad (Wisner et al., 2004), de hecho, se rechaza la suposición de que los eventos naturales externos son la causa del desastre y se sitúa la vulnerabilidad —y no la amenaza— en el centro del debate (Sandoval, 2017). Se entiende entonces que la vulnerabilidad, lejos de producirse en el periodo de crisis en donde se expresa la amenaza natural, se construye socialmente de forma progresiva (Wisner et al., 2004) y constituye un proceso y producto histórico y contingente.

Al respecto, Ríos y Murgida (2004) reconocen que la característica principal que se le atribuye al riesgo como concepto corresponde a la probabilidad de ocurrencia de un evento imprevisto, lo que implica la inclusión del cálculo y la evaluación. Sin embargo, en qué consiste dicho cálculo según los grupos en riesgo y cuáles medios se utilizan para llevarlo a cabo dependerá de las representaciones sociales y culturales y los sistemas de creencias, éticos y morales de cada grupo social (ídem, 2004). Si bien puede ser cuantificada objetivamente y puesta en una escala según análisis psicométricos, dicha evaluación de los peligros se produce social y culturalmente a través de la construcción de percepciones del riesgo, lo que desde una perspectiva cualitativa puede ser abordado de forma más amplia y situa-

da, atendiendo no solo al resultado de la evaluación realizada por un actor o grupo, sino al contexto en el que se sitúa y desde donde este percibe su entorno.

Al respecto, Gaillard y Dibben (2008) se refieren al rol de distintos factores que influyen en el comportamiento de las personas frente a los peligros volcánicos y destacan entre ellos el rol de la percepción del riesgo. Los autores reconocen distintos paradigmas empleados en las ciencias sociales para el estudio de la percepción del riesgo y muestran el tránsito desde un enfoque psicométrico y econométrico hacia un enfoque psicosocial y un enfoque cultural. La cultura adquiere mayor relevancia en este tipo de análisis del riesgo y resulta central para entender por qué distintos grupos perciben distintos riesgos a partir de una misma amenaza. Al respecto, Hoffman (2015) sostiene que en cada cultura los desastres han sido objeto de creencias, tradiciones o mitos vinculados a representaciones. Como la mayoría de las representaciones tienden a repetirse a través de las prácticas y tradiciones culturales, su continuidad agrava su fijación y se filtra en la propia cultura, por tanto, “lo que sea que la cultura les haya dicho sobre su riesgo o sobre cómo es un desastre, [las personas] lo reproducirán” (2015, p. 295). En distintas latitudes donde se ha indagado en las percepciones del riesgo de comunidades que conviven con volcanes (Gaillard y Dibben, 2008; Dove, 2008; Kelman and Mather, 2008; Bachri et al., 2015) se ha identificado este fenómeno y se ha llegado al consenso de que las amenazas no son necesariamente evaluadas de la misma forma por distintos actores ni los riesgos son percibidos de forma homogénea o

unívoca, sino que en su lugar se produce una multivocalidad en torno a la noción de riesgo.

Desde las ciencias y espacios de toma de decisiones se analizan las amenazas y vulnerabilidades, y se establecen análisis del riesgo de desastres. Las poblaciones, por su parte, evalúan los peligros, y en el proceso de evaluación distinguen lo que es peligroso de lo que no, lo que es seguro e inseguro, construyendo sus percepciones del riesgo. Estas pueden no ser necesariamente iguales a las de los actores que estudian y gestionan el riesgo, y analizar esta similitud o diferenciación corresponde a otra dimensión necesaria de integrar (además de las amenazas y vulnerabilidades) a la hora de pensar estrategias para reducir el riesgo de desastres de las comunidades. Si el ambiente volcánico habitado y los riesgos de convivir con volcanes son percibidos de formas diversas, se hace necesario atender dicha multivocalidad y entender los marcos interpretativos desde donde las personas definen y distinguen lo que es y lo que no es riesgoso. Durante una erupción volcánica es más evidente el rol de las percepciones del riesgo, ya que en estos periodos es donde se expresan, y son las percepciones (entre otros elementos, como los medios de vida, conocimientos, etc.), así como las experiencias, las que pueden guiar la toma de decisiones de los habitantes. En este sentido, se advierte la relevancia de comprender las perspectivas locales en torno a los volcanes y pensar en mecanismos para integrarlas en el proceso de reducción del riesgo de desastres a escala local. Una de las opciones que emerge desde la literatura sobre desastres corresponde a la ges-

ción local del riesgo (Narváez, Lavell y Ortega, 2009; Lavell, 2003).

Gestión local del riesgo: de la intervención a la participación de la comunidad local

Como punto de partida, se entiende que la gestión del riesgo de desastres corresponde a un proceso social complejo y no un producto, cuyo objetivo es la reducción, previsión y control permanente del riesgo de desastres integrados al logro de las pautas del desarrollo sostenible (Lavell, 2003). Su funcionamiento remite a varios niveles de coordinación e intervención, desde lo global, lo sectorial y macroterritorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Asimismo, se asume que el riesgo y su gestión son intrínsecos al desarrollo, y que, por tanto, la gestión del riesgo debería ser transformadora de realidades y formar parte de nuevos procesos de desarrollo (ídem, 2003). La particularidad de la escala local, a diferencia de la gestión en otros niveles sectoriales, se fundamenta en que “el riesgo finalmente se expresa de forma concreta, medible o percibida en los niveles micro y locales. Es en estos niveles que los daños y pérdidas futuras [...] se concretarán” (ídem, 2003, p. 41), y es a escala local donde se expresan las diferencias en los impactos que un mismo fenómeno natural produce en distintas localidades, explicadas en términos de vulnerabilidad y peligros distintos zona por zona (Narváez et al., 2009). Del mismo modo, es a escala local donde las estructuras de oportunidades se materializan, entendidas estas como las

“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”

(Katzman, 1999, p. 21).

La gestión local del riesgo, en particular, corresponde a “un proceso que es altamente participativo por parte de los actores sociales locales y apropiado por ellos, muchas veces en concertación y coordinación con actores externos de apoyo y técnicos” (Lavell, 2003, p. 68).

El involucramiento de actores locales y comunitarios es central en la gestión y en la implementación de un conjunto de acciones orientadas a producirse bajo el control tanto de la población como de las autoridades locales, impulsando una cierta autonomía de lo local en la reducción del riesgo. Es en este espacio donde los actores locales pueden reunirse, ser partícipes y adquirir conocimiento, estímulos y herramientas para actuar en la reducción y control del riesgo (Hart et al., 2016). Sin embargo, la gestión local y comunitaria no funciona de forma aislada ni de forma únicamente centralizada; esta debe articularse con acciones, decisiones y políticas en múltiples niveles territoriales (Narvárez et al., 2009), puesto que varios de los factores subyacentes del riesgo de desastres son productos de procesos nacionales o globales que escapan a las posibilidades que una intervención local puede alcanzar (Maskrey, 2011, citado en Sandoval et al., 2018) y, por otro lado, la reducción del riesgo de

desastres (RRD) debe contar con capacidades para gestionar los riesgos en los territorios. La gestión del riesgo requiere de la existencia de estructuras organizacionales e institucionales representativas de cada nivel y coordinadas entre sí. Para que no solo sea una gestión de emergencias es esencial la coordinación entre los niveles para atender el proceso de construcción del riesgo en las distintas escalas y participar en su reducción, control y previsión (Lavell, 2003).

La gestión puede involucrar la reunión de actores con presencia e injerencia en el territorio y actores externos que intervienen, por ejemplo, comunicando conocimientos técnicos o científicos, por lo que resulta fundamental la construcción de confianza para la necesaria apropiación de tales conocimientos. La comunicación del riesgo es, de hecho, una de las estrategias plausibles de integrarse en la gestión local, toda vez que la disposición de distintos conocimientos acerca del ambiente volcánico contribuye a reducir posibles brechas de acceso a estos, sobre todo en territorios aislados. La comunicación del riesgo, enmarcada en una gestión caracterizada por el protagonismo de actores locales, debe ser un proceso orientado no solo a transmitir un mensaje desde un emisor a un receptor, sino también a fomentar la comprensión del mensaje por parte de los intervenidos y con ello la construcción de legitimidad respecto a los mensajes transmitidos. De acuerdo con Vallejos (2014), este enfoque de comunicación de riesgos como intervención pública se orienta a transformar algún problema a través de la existencia de una resonancia en la población intervenida, lo que sitúa la intervención

no de una forma intrusiva ni directiva, sino en el entorno del sistema a intervenir, para que la población lo sienta como algo propio y con sentido, “llevándola con ello a su propia transformación (comprensión y autorregulación) [...], dando paso a procesos autorregulativos y no de control o prescripción” (2014, p. 165). Se entiende así que, en el marco de la gestión local, una estrategia de comunicación de riesgos se orienta no solo a divulgar conocimientos, sino también a influir en la toma de decisiones sobre un problema que se desea transformar, y, por tanto, quienes intervienen deben conocer la realidad social del territorio donde se desarrolla la comunicación.

Considerando el carácter participativo y colectivo que guía la gestión local del riesgo, esta categoría se presenta aquí como idónea para analizar las perspectivas locales en torno al riesgo volcánico y las posibilidades de integrarlas a un nivel de gestión en el cual la comunidad participa, actúa, planifica y propone en materia de RRD.

MÉTODO

La estrategia metodológica de la investigación fue el estudio de caso (Yin, 2003) y se enmarcó en un diseño cualitativo (Denzin y Lincoln, 2012) que emplea una perspectiva etnográfica. El alcance del estudio fue exploratorio, en tanto constituye una primera apro-

ximación a los territorios que conforman el área de estudio, sobre los cuales existe escasa o casi nula investigación social enfocada en riesgo volcánico. La población que conformó la muestra fue seleccionada mediante un muestreo no probabilístico e intencionado, que dio lugar a la selección de dos sectores rurales en donde implementar los talleres² (durante junio y noviembre de 2019): el sector El Caulle, en la comuna de Puyehue, próximo al PCC, y el sector Los Venados, en la comuna de Lago Ranco, próximo al CLV. En cada taller una organización lideró la convocatoria de habitantes, la comunidad mapuche Rayün Yallel en Lago Ranco y la Asociación de Emprendedores Turísticos del Caulle en Puyehue, a los que asistieron un total de 20 participantes en el primero y 15 participantes en el segundo. Respetando el consentimiento informado y el acuerdo de confidencialidad, las citas textuales de los participantes serán referidas de forma anónima.

La metodología del taller se estructuró en dos secciones, una enfocada en la recopilación de discursos sobre el riesgo volcánico mediante un grupo focal, que indagó en experiencias, impactos y oportunidades relacionadas con la vida junto a sistemas volcánicos activos, y otra enfocada en la exposición de un invitado experto en volcanología y el posterior espacio de diálogo entre los participantes. La información recopilada fue transcrita, codificada y analizada utilizando el software Atlas.ti, con el fin

² Talleres realizados en el marco del proyecto Fondecyt de Iniciación N°11171068 “Post-disaster livelihood recovery and adaptations in resource-dependent communities in Chile” (investigador principal, Dr. Andrés Marín, Universidad de Los Lagos). Un análisis detallado de los resultados obtenidos en el taller en Los Venados fue publicado recientemente por Marín et al. (2020).

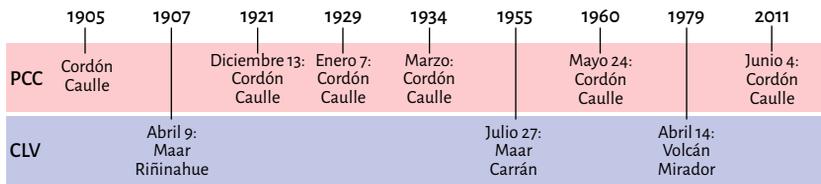
de reconocer categorías y temas en línea con el objetivo de investigación, enmarcada en la estrategia de análisis temático (Braun y Clarke, 2006). Las categorías que emergieron y que conforman el corpus de resultados corresponden a i) impactos y oportunidades de habitar junto con volcanes y ii) brechas en torno al riesgo volcánico.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Cuando los volcanes son parte del hogar: experiencias, impactos y oportunidades de habitar junto a volcanes

En ambos territorios rurales, el paisaje está dominado por sistemas volcánicos activos. Los hogares se distribuyen de forma dispersa en pequeños poblados. Ambos sistemas volcánicos (PCC y CLV) han presentado ciclos eruptivos en el último siglo, de forma irregular a la vez que frecuente. En la Figura 1 se detalla cada una de las erupciones.

Figura 1. Erupciones históricas del PCC y CLV en el último siglo



Fuente: elaboración propia a partir de Moreno (1980), Abumohor y Díaz (2012), y Sernageomin (2018).

En el relato de los habitantes se mencionan varios de dichos ciclos eruptivos. A partir de esas declaraciones se identificaron tres subcategorías que permiten conocer cómo se ha construido la vinculación humano-volcán en el territorio y cómo se ha enfrentado la actividad volcánica: i) apropiación social del ambiente volcánico, ii) valoraciones y relaciones atribuidas a los volcanes, y iii) experiencias e impactos de erupciones pasadas. Respecto a la subcategoría apropiación social del ambiente volcánico, los habitantes expresan un sentido de arraigo que, tras cada erupción, más que debilitarse, se fortalece o se normaliza. Al

referirse al ambiente volcánico se reconocen características como esta:

“Es un lugar tranquilo para vivir, en la naturaleza” y “nacimos aquí y crecimos aquí, esta es nuestra tierra”
(habitante del sector Los Venados, 2019).

En el caso del sistema Carrán-Los Venados, en Lago Ranco, la dispersión geográfica de los aproximadamente setenta centros eruptivos y la apariencia que estos tienen (lagunas y cerros) producen un paisaje de casas situadas entre ríos, bosques y volcanes desco-

nocidos u “ocultos”. Algunos habitantes tienen conocimientos parciales sobre dichos volcanes, mientras que otros los desconocen completamente. Aun así, el desconocimiento no altera el valor atribuido al lugar habitado y al volcán conocido, principalmente el Caulle (por su frecuencia eruptiva), ya que se valora que

“El volcán nos da muchas cosas. El Caulle es nuestro volcán, estas tierras son de nuestros antepasados”
(participante del taller del sector Los Venados, 2019).

La presencia y cercanía del Cordón Caulle se aprecia asimismo desde los sectores rurales de Puyehue, cuyos habitantes enfatizan la relación existente entre el arraigo territorial y las formas de vida que son propias de la ruralidad, y el valor de los volcanes en la construcción de territorialidad.

“Mi opinión siempre, desde que reventó el volcán, es que yo no me voy a ir; aunque tenga una roca tremenda encima de mi casa, yo no me voy a ir”
(habitante del sector El Caulle, 2019).

“Yo creo que la mayoría de los que estamos acá tiene un cierto apego a lo que es ver siempre, levantarse y ver un volcán con nieve en invierno, y tener más que nada un paisaje hermoso, incomparable con otras partes del mundo. Entonces, igual uno tiene que aprender a vivir con ese pensamiento, que uno vive al lado de un volcán, y tener la conciencia de que de un momento a otro puede quedar una catástrofe”
(habitante del sector El Caulle, 2019).

En cuanto a la subcategoría valoraciones y relaciones atribuidas a los volcanes, esta se fundamenta en la memoria construida en torno a la actividad volcánica. Dicha memoria se basa en la erupción del Cordón Caulle en 2011 elaborada por algunos habitantes —para quienes fue su primera erupción—, mientras que para otros se basa en erupciones anteriores del Carrán-Los Venados en 1955 y 1979, y del Cordón Caulle en 1960. Las experiencias han producido incertidumbre sobre los peligros volcánicos —cuándo ocurrirán, de qué tipo serán, cuánto durarán, etc.—, la que se transmite entre generaciones. Esta incertidumbre se relaciona principalmente con el temor a perder los medios de vida y la obligación a emigrar involuntariamente más que por el temor hacia los volcanes en sí mismos. En palabras de un habitante:

“No es miedo lo que sentimos, es preocupación. Pensar que tenemos que dejar todo. En la evacuación, ellos [fuerzas de orden] nos sacan de aquí y dejar nuestras tierras no es nuestro deseo”
(habitante del sector Los Venados, 2019).

Se infiere que el valor del volcán es ambivalente, y una erupción como fenómeno natural adquiere valor desde las subjetividades, transitando de ser un peligro a un beneficio en un espectro amplio que varía según cómo las familias pueden enfrentar sus impactos.

“La erupción [del Cordón Caulle en 2011] no fue algo malo. Algo malo, por ejemplo, es que cada 30 años florece la quila. Pero el volcán trajo cosas buenas, la ceniza y el azufre arregló

el pasto. Y, sobre los animales, estos están acostumbrados”
(habitante del sector El Caulle, 2019).

Por otra parte, la relación con el volcán es diversa y depende de los usos que los habitantes dan a los productos volcánicos. Mientras que hay personas que no conocen los volcanes (pero saben que

existen), hay quienes poseen un nutrido conocimiento sobre el paisaje volcánico. En este caso, algunos volcanes y sus alrededores constituyen una fuente de recursos en términos medicinales (plantas), alimentarios (pesca y caza), de subsistencia (crianza de animales, huertas) y turísticos (termas, cráteres).

Fotografía 1. Volcán Puyehue (PCC) desde sector El Caulle, donde fue realizado el taller, Puyehue



Fotografía: Francisca Vergara.

Respecto de la subcategoría experiencias e impactos de erupciones pasadas, se reconoce nuevamente la ambivalencia de los volcanes, pues son considerados como una fuente de peligros y, a la vez, de beneficios. Por ejemplo, la reciente erupción del Cordón Caulle en 2011 se considera como positiva por los habitantes, en tanto fertilizó la tierra y

promovió el turismo en el área afectada, enfocado en las huellas de la erupción. No obstante, al mismo tiempo se reconocen aspectos negativos producto de la caída de ceniza en los ríos y bosques, así como una distinción entre efectos inmediatos y posteriores al momento de la erupción.

“La verdad es que lo que pasó aquí no fue tan violento. Los ríos quedaron llenos de palos, de ceniza, pero los ríos aquí van muy encajonados y entonces no se desbordaron tanto. Bueno, para abajo, sí, pero no había tantas casas y no fue al tiro, se demoró un tiempo. Aquí la ceniza se demoró en caer unos diez días, no cayó al tiro. Cambió el viento puihua y recién empezó a caer ceniza”

(habitante del sector El Cauce, 2019).

Algunos ríos, como el Nilahue, fueron afectados seriamente por la caída de material volcánico, la que ocasionó la muerte de la vida acuática e interrumpió las actividades de pesca de recreación y de subsistencia. La ceniza tuvo efectos también en la salud (problemas respiratorios), en la educación de los escolares y el trabajo de los habitantes. Estos relacionan los medios de vida en ambientes volcánicos y los impactos de las erupciones según los peligros y los beneficios que perciben, no obstante, reconocen también que existe un es-

pectro de impactos que escapan de los propios de una erupción. Emerge entonces el problema de la falta de oportunidades de desarrollo y los niveles de vulnerabilidad y pobreza que afectan particularmente a las poblaciones rurales que viven a escasos kilómetros de los volcanes. Al respecto, el enfoque de las comunidades está orientado a que las dificultades económicas puedan ser revertidas generando una matriz de desarrollo rural local que permita trabajar en el mismo territorio y reproducir tanto las prácticas territoriales como las relaciones que conforman el tejido social rural. Esta es una perspectiva estrechamente relacionada con la visión de Juárez (2013), quien plantea que las relaciones que se crean en el espacio local “incrementan la riqueza de ese territorio y dan el valor al desarrollo local. Esta esfera local permite unas relaciones estrechas entre los individuos que repercuten en la mejora de la calidad de vida, la organización social y los procesos económicos” (2013, p. 16).

Fotografía 2. Taller realizado en comunidad mapuche del sector Los Venados, Lago Ranco, 2019



Fotografía: Gabriela Lizana.

Aprendizajes de erupciones pasadas, incertidumbres ante erupciones futuras: brechas en torno al riesgo volcánico desde la perspectiva de las comunidades

El tipo y nivel de conocimiento que los habitantes tienen sobre los volcanes localizados en sus territorios puede ser entendido como un factor clave que influye directamente en los aprendizajes y las incertidumbres relacionadas con las formas de vivir allí y enfrentar una erupción, y se expresa como una condición que aporta a la construcción de vulnerabilidad. No obstante, la vulnerabilidad de las poblaciones se sostiene principalmente en la falta de oportunidades de desarrollo a escala local y la mantención de niveles de pobreza que los habitantes deben enfrentar. Una reflexión que ilustra este problema fue hecha por el dirigente de la comunidad mapuche en Los Venados, quien indicó que, para su comunidad, vivir con volcanes no es un problema; para ellos la preocupación no es *arrancar del volcán*, sino *arrancar de la pobreza*. Emerge una reflexión relacionada con la necesidad de que lleguen más oportunidades al lugar habitado, es decir, que las estructuras de oportunidades lleguen al territorio para solucionar problemáticas de desarrollo y reducir las barreras que reproducen los niveles de vulnerabilidad social. Esto tiene relación con las condiciones estructurales, ya sean económicas, geográficas, políticas y sociales que históricamente han producido niveles de pobreza o escasa empleabilidad en los sectores rurales aislados.

Otro elemento, además de la pobreza, que incrementa la vulnerabilidad en este caso corresponde a una serie de brechas relacionadas con los niveles de conocimiento acerca del ambiente habitado. La investigación permitió reconocer la existencia de un conocimiento parcial sobre los volcanes a escala local: los habitantes saben que estos existen, pero no exactamente dónde están y cuándo (y dónde) será la probable próxima erupción. Esto adquiere relevancia especialmente para las poblaciones que viven entre el grupo volcánico Carrán-Los Venados, cuyas casas y caminos pueden estar situados sobre uno de los volcanes, técnicamente llamados centros eruptivos o conos de piroclastos. La costumbre de vivir en un área volcánica produce una sensación de territorialidad compleja, pues las personas sopesan los sentidos de peligro y seguridad de vivir en una tierra expuesta a amenazas, pero que es su propia tierra. La vida rural produce condiciones particulares que aumentan este sentido de arraigo socioterritorial (prácticas productivas, relaciones sociales, diferentes percepciones de la vida rural y urbana, sentido del tiempo, etc.). En palabras de los habitantes,

"La gente del exterior no puede entender cómo vivimos aquí. Tenemos nuestras casas aquí porque en otro lugar no vamos a tener nuestro hogar, lo que sea que venga, siempre estaremos aquí. No es solo mudarse a la ciudad y vivir allí para nosotros"
(habitante del sector Los Venados, 2019).

"Uno puede saber que el volcán puede reventar, pero estar todos los días en

una ciudad es más peligroso que estar acá mismo. Uno compara, por ejemplo, los niños de Osorno y los de acá, de la misma edad, uno los compara y son diferentes, acá viven en una burbuja. Hay una mejor calidad de vida. Si bien acá no hay cosas que hay en la ciudad, allá está el tema de estrés, la gente es más agresiva allá”

(habitante del sector El Cauce, 2019).

Brechas de acceso a oportunidades, conocimientos y toma de decisiones

Se identificaron dos principales brechas presentes en los territorios volcánicos que aportan a la construcción de vulnerabilidad socioambiental, una relacionada con la brecha de acceso a oportunidades para el desarrollo local y otra con el nivel de acceso a conocimientos sobre volcanes, ambas producidas en la cotidianidad y en etapas pre y post-erupción. Una tercera brecha emerge relacionada con la toma de decisiones durante las erupciones.

La primera se expresa en un nivel económico-productivo a través de la pluriactividad de los habitantes, que incluye agricultura y ganadería a baja escala, turismo, recolección de productos forestales no madereros y emprendimientos productivos (construcción y artesanías) en respuesta a las limitaciones que el suelo volcánico produce para la siembra y el pastoreo. La pluriactividad puede ser útil como estrategia de subsistencia, sin embargo, es reflejo también de las dificultades que enfrentan algunas familias para superar la pobreza al no disponer de tierras que les permitan concentrar sus esfuerzos en una actividad económica. Las dificultades están

representadas por el tipo y cantidad de tierra comunitaria (no fértil para la agricultura, en el caso de sectores cercanos al Carrán-Los Venados) que limita oportunidades económicas y las posibilidades de mantener la población en el tiempo. Este tema es especialmente problemático para los hijos y nietos que buscan continuar en su lugar y desarrollarse allí. El problema, como menciona un habitante, es

“que aquí no es productivo, ha sido difícil para la comunidad salir adelante. Pocura y Los Venados han sido uno de los sectores más pobres de la comuna de Lago Ranco”
(participante del taller en Los Venados, 2019).

Las familias viven el día a día, en ocasiones aprovechando algunos de los beneficios de ciertos volcanes, aunque no todos se utilizan de la misma manera. En ese sentido, se identificó una diferencia y una valoración establecida entre los dos sistemas volcánicos por las comunidades, que identifican el Cordón Cauce como más benevolente que el Carrán-Los Venados, según sus experiencias. Por ejemplo, el Carrán produjo una erupción muy dañina en 1955, con cenizas como el principal peligro, pero también permitió la formación de fuentes termales posteriores a la erupción que fueron utilizadas por las familias hasta 1960, cuando el Cordón Cauce entró en erupción y ocasionó impactos menores (ceniza volcánica que fertilizó el suelo), lo cual sucedió poco tiempo después del terremoto de 1960, de magnitud 9,5 Mw. Luego del terremoto y erupción de 1960, las aguas termales desaparecieron por cambios

topográficos. Estos antecedentes fueron señalados por un habitante, según la experiencia de sus padres, que fue transmitida por tradición oral, en relación a las erupciones de 1955 y 1960. Las experiencias pasadas informan acerca de las condiciones y los medios de vida que cambiaron con el tiempo, tras reiteradas erupciones, e influyen en la valoración actual de los volcanes.

“[Las termas] eran recursos naturales que nos dejó el volcán, pero que fueron removidos por el terremoto. Si tuviéramos esas fuentes termales hoy, estaríamos más desarrollados. Pero el volcán [Carrán] también dejó todo afectado aquí. La gente plantaba trigo en este sector antes de la erupción del volcán Carrán”

(habitante del sector Los Venados, Lago Ranco, 2019).

Las actividades económicas en el área más próxima al sistema Puyehue-Cordón Caulle están principalmente vinculadas al turismo, el cual está más desarrollado debido a que el acceso principal al Parque Nacional Puyehue, en donde se localiza el PCC, se sitúa en la comuna de Puyehue. A su vez, el parque y el sistema volcánico están próximos al paso fronterizo, lo que posibilita un mayor flujo de turistas, a diferencia del aislamiento que caracteriza a los sectores rurales próximos al Carrán-Los Venados. En este último caso, el turismo es incipiente y la población local apuesta por él, aunque se enfrenta a dificultades más bien estructurales, estrechamente ligadas a sus niveles de vulnerabilidad.

“Estamos enfocados al turismo, pero si no tenemos recursos para un hotel, ¿cómo vamos a tener turistas? Nos

quedamos de brazos cruzados, vamos a un banco y, si no tienes estudios, no sabes cómo generar un proyecto... seguiremos la vida así. Ahora estamos un poco más tranquilos, pero no sé en el futuro...”

(habitante del sector Los Venados, Lago Ranco, 2019).

La segunda brecha reconocida desde la perspectiva de las comunidades se relaciona con la producción y el acceso a conocimientos sobre los volcanes. Los resultados se concentran principalmente en dos subcategorías, vinculadas con lo que significa el volcán para la comunidad y los impactos de erupciones pasadas y las preocupaciones sobre cómo enfrentarlas en el futuro. Estos problemas surgen debido a i) un conocimiento volcánico incompleto y ii) la falta de condiciones para una RRD sostenible e instalada en las dinámicas territoriales. Existe un conocimiento parcial sobre la actividad volcánica entre los habitantes, principalmente basado en la tradición oral de aquellos que han experimentado erupciones pasadas más que en el conocimiento científico proporcionado por un agente externo. Un participante señala que:

“conocemos el volcán solo en su forma sólida. La gente de aquí no sabe que el volcán tiene etapas, como cuándo entrará en erupción, qué tipo de volcán es”

(participante del taller en Los Venados, 2019).

A esto se suma la falta de conocimiento sobre si los volcanes alertan o no antes de una erupción. Algunos participantes afirman que sí, basándose en la experiencia del Cordón Caulle en 2011.

“Cuando un volcán va a estallar, advierte porque comienza a temblar poco a poco. Entonces uno se prepara para lo que viene. Cuando el Caulle estalló aquí, tembló mucho, y el temblor se detuvo cuando ya estaba en erupción a las 2:30 p.m.”

(habitante del sector Los Venados, 2019).

No obstante, surge la siguiente duda: ¿y si los volcanes no advierten? Una participante joven se refiere a esto:

“En las noticias sale que en otros países los volcanes hacen erupción sin previo aviso. Los ancianos han dicho ‘no, si advierten’, ¿y si no es así? ¿Qué vamos a hacer si el volcán no nos avisa? Nos va a sorprender a todos; nuestras cosas, nuestras casas, nuestros animales. La próxima vez no será como en 2011”

(habitante del sector Los Venados, 2019).

Estas inconsistencias pueden convertirse en un problema para las comunidades y también para el manejo de la crisis volcánica, porque la incertidumbre produce desconfianza y esta hace más difícil para las personas enfrentar una erupción volcánica, pues no tienen seguridad sobre sus medios de vida ni confianza en la comunicación del riesgo por parte de agentes externos, o incluso en las alertas y llamados de evacuación. La noción de que las erupciones suceden luego de emitir avisos está presente también en los sectores de Puyehue, aunque se identifican nociones acerca de los errores que puede desencadenar la falta de precisión sobre los peligros.

“Lo bueno de este volcán es que va avisando paulatinamente, por ejemplo, un temblor al mes. El siguiente ya son más seguidos, y el último día ya eran cada media hora o 15 minutos los temblores [en 2011]. Se sabía que sí o sí [el Caulle] haría erupción. Aun así, hubo gente que entregaba información errónea y que esto no iba a pasar. Entonces debería haber un organismo que diga que va a ocurrir y transmitirlo a todos, que la información sea transversal”

(habitante del sector El Caulle, Puyehue, 2019).

La brecha del conocimiento fue reconocida en ambos talleres por parte de los habitantes, quienes además de identificar la falta de acceso a conocimientos especializados sobre los riesgos volcánicos advirtieron la ausencia de actores científicos en sus territorios. Al respecto, reconocieron a ambos talleres como las primeras instancias participativas en las cuales las comunidades han abordado el tema del riesgo volcánico con profesionales de las ciencias sociales y ciencias de la Tierra, diferenciándolas de otras charlas que han sido realizadas en las comunas, pero no específicamente en los territorios directamente expuestos a los riesgos volcánicos.

“Si hubiera una erupción ahora, pasaría básicamente lo mismo, porque nadie... creo que ustedes son los primeros que han venido a hacer algo en relación con el volcán con la comunidad. Ustedes [indica a otro participante] hacen reuniones en el colegio, pero creo que no tratan estos temas”

(habitante del sector El Caulle, 2019).

“Nunca hemos visto a un volcanólogo. De hecho, pensábamos que en Chile no teníamos volcanólogos. Dónde están las carreras para estudiantes de geología... Siendo nosotros zona de volcanes, no hay una carrera para gente de acá mismo, niños de acá que estudiaran geología y se podrían dedicar a esto”

(habitante del sector Los Venados, 2019).

N: “ellos (los ancianos) como personas mayores, no sabían qué pasaba, nunca les habían dado charlas. Y tampoco iban a relacionar las charlas con las cosas que estaban pasando...”

P: “es que no hubo charlas para todas las comunidades, hay charla donde hay una concentración de personas. Pero qué pasa con la gente que vive a tantos kilómetros de acá, más encima son ancianos, entonces...”

C: “y qué pasa más encima cuando las charlas no se entienden bien, entonces, cuando van a contarle a la persona mayor, qué le van a contar”

(habitantes del sector Los Venados, 2019).

Finalmente, la tercera brecha se relaciona con la toma de decisiones y las acciones de autoridades y habitantes en contextos de emergencia. Dos aspectos emergen desde las perspectivas locales respecto a la gestión de una erupción: es imperativo que las comunidades sepan (i) si hay expertos en volcanología en Chile y (ii) si las autoridades operan desde el conocimiento experto.

Respecto a lo primero, que se relaciona con la brecha anterior, los participantes plantean que hay que diferenciar las ac-

ciones de las autoridades y de los científicos, porque

“de repente vienen aquí autoridades que tienen que actuar por lo que dice la ley, pero no saben realmente lo que se necesita. Pueden decir: ‘el volcán va a estallar tal día’, pero ¿cómo saben eso, si nunca han estudiado eso? Por eso queremos ver volcanólogos que vengan aquí y nos digan: ‘yo estudié esto, puedo prever que el volcán estallará en tal fecha”

(participante del taller en Los Venados, 2019).

Este tema plantea algunas preocupaciones básicas en la comunidad, ya que en ocasiones las autoridades y los científicos se contradicen a la hora de explicar el fenómeno y sus impactos. Asimismo, este aspecto se relaciona con la desinformación sobre la localización de los volcanes y qué impactos pueden afectar a ciertas zonas más que a otras, lo que en términos geológicos puede estar ya definido y descrito, por ejemplo, en los mapas de peligro volcánico. Sin embargo, esta información plasmada en los mapas no está presente en estos territorios, lo cual tiene dos implicancias: i) la falta de claridad respecto a las poblaciones que habitan las zonas de peligro y cuáles son los medios de vida y otros elementos significativos presentes en dichas zonas (e. g. infraestructura crítica, sitios ceremoniales, cementerios, lugares de veranada, etc.), y ii) a raíz de lo anterior, la falta de claridad respecto a los sectores y poblaciones más vulnerables ante desastres y qué estrategias de recuperación debiesen ser ideadas para las familias afectadas, considerando que los impactos de una erupción no se acaban con la evacuación de personas.

Desde las perspectivas locales, la desinformación se traduce en incertidumbre, aunque también en un llamado a revertir dicha situación.

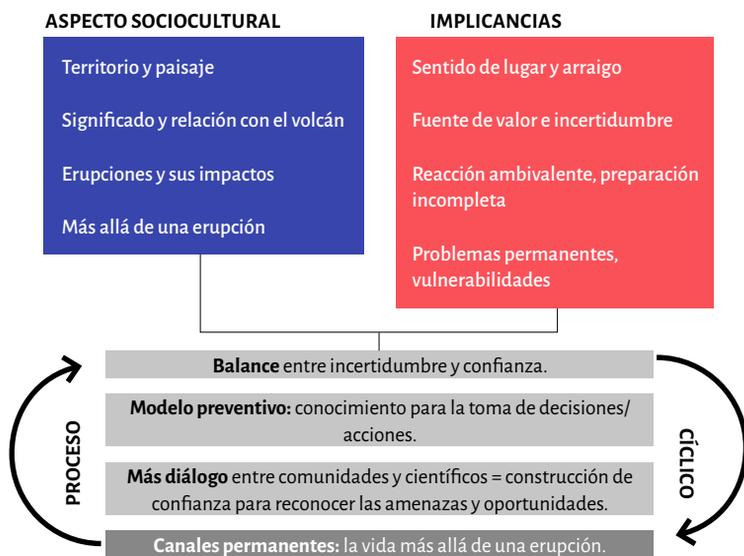
“No es lo mismo que vivir en Llifén, Llifén no tiene volcán, pero el Carrán está al lado. Pero cuando hizo erupción el Carrán, años atrás, Llifén no se afectó, ni Maihue, solo este sector fue el más afectado. Este es el sector más vulnerable que existe. Estamos atados de brazos si llega a pasar algo y todavía confiamos que los volcanes avisan, pero yo sé que a veces no. Entonces ahí está el tema, nosotros no sabemos si el volcán va a hacer erupción de una vez o nos va a avisar, porque cuando avisa, nosotros nos preparamos porque ya sabemos”
(participante del taller en Los Venados, 2019).

Lo segundo se relaciona con la necesidad de construir un nivel de confianza entre comunidad, científicos y autoridades para mejorar la viabilidad de los planes de emergencia, y entender los riesgos no solo sobre la fatalidad (como asunto central para las autoridades), sino también sobre la pérdida de los medios de vida (como asunto esencial para los habitantes). Suponiendo que sus vidas están seguras, cuando ocurre una erupción, el primer problema para las familias es su sustento y sus hogares. Un participante, por ejemplo, se refiere a que el paisaje es especialmente rico en bosques nativos, por lo que la apicultura es una actividad recurrente en ambientes volcánicos como Los Venados y El Cauille. El participante intentó trabajar con abejas, pero debido a la erupción del Cordón Cauille, en 2011, tuvo que evacuar y abandonó a sus

animales durante semanas. Sus abejas murieron por el peso de la ceniza que se acumulaba sobre ellas y tuvo que pagar la deuda del préstamo que había solicitado para poner en marcha su emprendimiento apícola. Este ejemplo intenta ilustrar cómo algunos impactos de una erupción pueden intensificarse mediante protocolos que ignoran los medios de vida de las personas afectadas. Cuando ocurre una erupción, se activan los protocolos de evacuación y las personas deben abandonar la zona a menudo involuntariamente, lo que es problemático para las personas mayores y discapacitadas. Para algunos habitantes de la comunidad, vivir en albergues genera altos niveles de estrés y ansiedad, incluso más que los que les causa la erupción.

Los resultados de ambos talleres muestran una diversidad de perspectivas sobre el riesgo volcánico a partir de las experiencias de los habitantes ante erupciones recientes y sobre preocupaciones y problemas que enfrentan cotidianamente. Los énfasis son variados respecto a la importancia de superar la pobreza y continuar viviendo junto a volcanes, de estar preparados para enfrentar la próxima erupción y, del mismo modo, continuar viviendo en sus territorios. En síntesis, se infiere que los volcanes están incorporados en los modos de vida de las comunidades, y reducir el riesgo volcánico debe ser un objetivo integrado en una agenda que promueva el acceso a mayores oportunidades para brindar seguridad a un entorno usualmente percibido como peligroso, pero no por ello ajeno a ser escenario de un desarrollo local para quienes lo habitan.

Figura 2. Síntesis de resultados



Fuente: elaboración propia.

DISCUSIÓN

Elementos para una gestión local del riesgo volcánico

Al reconocer el entramado de aspectos naturales y sociales que envuelve a los territorios volcánicos, se abre un espacio para una comprensión más integral del fenómeno relacionada con el riesgo y la coexistencia de poblaciones rurales y volcanes. Asimismo, se hace posible entender que los problemas identificados desde perspectivas externas no necesariamente se corresponden con los problemas existentes al interior de las comunidades y que, en otras palabras, los volcanes no constituyen el mismo problema para quienes deben gestionarlos y quienes deben convivir con ellos.

Del mismo modo, es posible reconocer que las experiencias ante erupciones o la falta de estas, según señala Hoffman (2015), se traducen en representaciones de los volcanes y percepciones del riesgo, las que pueden sustentarse en creencias y tradiciones respecto a la forma de enfrentar una erupción. Y que más que deslegitimar o descartar tales percepciones, que en sí constituyen el producto de la evaluación del peligro, la cual difícilmente puede ser manipulada, deben ser comprendidas antropológicamente, prestando atención a las representaciones sociales del grupo social que las produce (Murgida et al., 2004). De hecho, al atender las perspectivas de los habitantes fue posible determinar una serie de necesidades entendidas como obstáculos que deben superarse, relacionados con condicio-

nes de vulnerabilidad socioambiental que incrementan el riesgo de las poblaciones ante los peligros volcánicos, cuya reducción posibilitaría la instalación y fortalecimiento de capacidades locales para desarrollarse en el ambiente volcánico. Para ello, el rol del Estado resulta central como factor en la disminución de la vulnerabilidad, y tanto o más en el fortalecimiento de las capacidades propias de los actores que habitan territorios volcánicos. A ello se suma el rol de otros agentes como las universidades regionales e instituciones gubernamentales, desde donde se toman decisiones que afectan directa o indirectamente el bienestar de las comunidades. La construcción de puentes entre actores, por tanto, se torna esencial para establecer espacios y lineamientos de gestión local del riesgo volcánico.

Tejer redes de comunicación para la construcción de confianza entre la comunidad, científicos y autoridades

Si bien el proceso de reducción de vulnerabilidad socioambiental constituye una amplia agenda en sí misma para las instituciones gubernamentales y debiera ser inherente a la planificación del desarrollo, en relación con el riesgo volcánico dicho proceso puede comenzar a nivel de sistemas de conocimientos, para lo cual es necesario el diálogo entre los actores. Se trata de conocimientos y confianza que actualmente se hallan limitados en los territorios según los habitantes, quienes, de forma ocasional y en algunos casos nula, han interactuado con actores vinculados a la gestión del riesgo volcánico. Esta brecha entre conocimientos locales y científico-técnicos surge desde una distancia

existente entre expertos en volcanes y comunidades que viven con volcanes, y se expresa en la ausencia de diálogo entre sistemas de conocimientos y lenguajes.

A partir del análisis de las perspectivas de los habitantes locales y comunidades indígenas, se reconoce que ambos sistemas de conocimientos tienen lagunas y están parcialmente incompletos; el mensaje científico no tendrá resonancia si un científico olvida que las familias tienen sus medios de vida y hogares alrededor de los volcanes, y si las personas olvidan la peligrosidad de sus volcanes, estarán en riesgo. Su integración, como un tema discutido en los talleres, es una necesidad urgente en estos sectores rurales, desconectados de varias maneras de las decisiones de gestión volcánica y la planificación del desarrollo rural. El desarrollo en sí mismo es un objeto de estudio necesario de abordar, sin embargo, escapa de los límites de esta investigación. En este artículo se reconoce la relación que tiene la reducción de la vulnerabilidad con el desarrollo de los territorios, y sobre esto se infiere que no es la naturaleza o el entorno volcánico el que hace vulnerables a las poblaciones; la vulnerabilidad ante desastres constituye únicamente un producto de la sociedad (Sandoval, 2017) y se relaciona más bien con que las comunidades tienen escaso control sobre los peligros naturales repentinos, como una erupción volcánica. En este sentido, se destaca la necesidad de integrar dos dimensiones socioculturalmente relevantes en la gestión local del riesgo:

1) Incorporación de la variable de los medios de vida rurales en el diseño de protocolos de evacuación y planes de recuperación post-erupción y, en general, en la planificación del desarrollo rural, revisando cuál es la estructura de oportunidades presente en territorios volcánicos con el fin de evaluar la dimensión del riesgo no solo para gestionar a escala local y municipal las amenazas, sino también para fortalecer los beneficios que las comunidades reconocen en la actividad volcánica.

2) Relevancia del rol del (des)conocimiento del ambiente volcánico como factor que incrementa o reduce el riesgo de desastres en las distintas etapas de un ciclo eruptivo y establecimiento de estrategias públicas de vinculación de actores que sean sostenibles para lograr integrarlas en las dinámicas territoriales. Dichas estrategias deben orientarse a la promoción de una comunicación dialógica del riesgo, a través de la cual todos los actores involucrados sean informados de las distintas perspectivas desde donde el riesgo volcánico y el desarrollo junto a volcanes se observa y proyecta.

Recomendaciones para reducir el riesgo volcánico: aportes clave desde las comunidades

En términos prácticos, lo anterior puede partir por la implementación de una serie de condiciones básicas para una RRD identificadas por los habitantes: i) un sistema de comunicación estable como una radio que no falla en caso de erupción; ii) educación sobre cómo

usarla por parte de los miembros de la comunidad; iii) lenguaje apropiado para comunicar protocolos o acciones tomadas por autoridades; iv) compromiso regular con las comunidades en paisajes volcánicos, no solo cuando ocurren erupciones. Estos elementos deben funcionar de forma interrelacionada y estar contenidos dentro de un marco de gestión del riesgo volcánico en donde interactúen diversos actores (públicos y privados) en niveles de coordinación desde lo regional hasta lo municipal, lo comunitario y lo familiar. Dicho marco de gestión local debe sustentarse al menos sobre tres ejes:

1. Un eje enfocado en reducir la brecha de conocimientos y promover el reconocimiento de agencias mutuas (relevando el rol del actor local como comunicador del riesgo en términos acorde a su comunidad).

2. Un segundo eje, a nivel práctico, relacionado con la aplicación de distintos conocimientos y herramientas institucionales en diálogo con conocimientos y prácticas locales. Esto, con el objetivo de reforzar niveles de confianza entre actores que perciben el riesgo de formas diversas y de integrar el riesgo volcánico en las dinámicas cotidianas de las poblaciones con el fin de relacionar la aceptabilidad del riesgo volcánico con su reducción durante la cotidianidad.

3. Un tercer eje de la gestión local implica el diseño participativo de un plan de contingencia que involucre a una multiplicidad de actores, en el cual se diseñe no solo un plan de evacuación, sino también un plan de reajuste de las dinámicas coti-

dianas y de seguimiento de la recuperación de las comunidades.

Reducir el riesgo volcánico, ¿quién, cómo y para qué?

En la gestión local del riesgo debe estar incorporada una agenda que resuelva las brechas de oportunidades, conocimientos y toma de decisiones, lo que implica integrar a las comunidades en espacios de diálogo sobre el riesgo volcánico en un proceso de comunicación del riesgo que logra, en términos de Vallejos (2014), la resonancia necesaria para que las comunidades integren el aprendizaje sobre los volcanes a sus dinámicas territoriales cotidianas y para que sus condiciones de vulnerabilidad y capacidades sean reconocidas como materia a resolver mediante políticas públicas. Para aplicar y dar sostenibilidad a un modelo de gestión local del riesgo que contenga elementos como aquellos propuestos en esta investigación es esencial observar la problemática del riesgo de desastres desde el enfoque del sistema humano-volcánico propuesto por Bachri et al. (2015), en tanto permite una apreciación más holística del riesgo volcánico, ya que este reconoce tanto los peligros como las oportunidades de habitar territorios volcánicos, más allá de centrarse en el carácter destructivo o peligroso de los volcanes, omitiendo los valores y beneficios que las mismas comunidades identifican y tienen incorporados en sus modos de vida y en sus proyecciones de un desarrollo junto a volcanes.

CONCLUSIONES

Las áreas volcánicas en Chile representan espacios geográficos cargados de ambivalencias en términos del habitar humano. Mientras que desde los territorios rurales las comunidades hacen propio el ambiente, conviven con el riesgo volcánico y se desenvuelven allí cotidianamente, desde las ciencias y las instituciones los volcanes se estudian y gestionan con el propósito de idear estrategias para reducir el riesgo de desastres de las comunidades ante erupciones. El riesgo volcánico se convierte así en un objeto sobre el cual múltiples voces expresan experiencias, valores y conocimientos desde distintas racionalidades. Las consecuencias de la gestión del riesgo volcánico, en este sentido, reflejan la multidimensionalidad de habitar un territorio y las diferencias en torno a qué aspectos de una erupción son significativos para quienes son afectados y quienes la gestionan. Mientras que en el ámbito de la toma de decisiones se evalúa la seguridad de las personas como tema prioritario, en el ámbito de las comunidades afectadas se toman decisiones relacionadas con las dimensiones social, ambiental y económica que configuran sus medios de vida, además de evitar fatalidades.

Finalmente, cabe destacar la oportunidad de estudiar territorios como estos, aislados, cercanos a volcanes activos, para identificar las capacidades de adaptación que las poblaciones rurales tienen para vivir en ambientes que periódicamente se vuelven adversos y las problemáticas que allí se producen, relacionadas con los niveles de vulnerabilidad y pobreza que aquejan a ciertos

sectores. Asimismo, se recomienda que actores del ámbito científico e institucional se acerquen a los territorios para entender por qué las comunidades viven allí, qué (des)conocen sobre su volcán y qué dificultades y oportunidades de vivir allí son necesarias de suplir y potenciar, atendiendo la multivocalidad que se produce en torno al riesgo volcánico. A partir de allí será posible reconocer capacidades y necesidades presentes en los territorios que permitan delinear estrategias enfocadas no solo en reducir los impactos negativos de la actividad volcánica, sino también tomar ventaja del potencial de los ambientes volcánicos para fortalecer las economías locales y las dinámicas territoriales rurales. En este sentido, este artículo insta a investigar los procesos sociales post-erupción que suceden en el mediano y largo plazo e integrarlos en la política pública de RRD, buscando comprender las condiciones de vulnerabilidad y mejorar las capacidades adaptativas de las comunidades que conviven con volcanes, contribuyendo al desarrollo de sus territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- **Abumohor, J., Díaz, C. (2012)**. Informe técnico consolidado, actividad volcánica Complejo Puyehue-Cordón Caulle desde junio a octubre de 2011. Sección Análisis y Estudios. Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, Santiago.
- **Bachri, S., Stötter, J. y Sartohadi, J. (2015)**. The calamity of eruptions, or an eruption of benefits? Mt. Bromo human-volcano system, a case study of an open-risk perception, *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 15, 277-290.
- **Bankoff, G., Frerks, G., Hilhorst, D. (2004)**. *Mapping vulnerability. Disasters, development and people*, Londres, Earthscan.
- **Braun, V. y Clarke, V. (2006)**. Using thematic analysis in psychology, *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- **Cannon, T. (1994)**. Chapter 2. Vulnerability analysis and the explanation of 'Natural' disaster. En Varley, A. (Ed.), *Disasters, development and environment* (pp. 15-30). Estados Unidos, John Wiley & Sons Ltd.
- **Casen (2015)**. Informe de estimaciones comunales de pobreza, con datos de Casen 2015. Serie documentos metodológicos Casen N°35. Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.
- **Cashman, K. y Giordano, G. (2008)**. Volcanoes and human history, *J. Volcanol. Geotherm. Res.*, 176, 325-329.
- **Denzin, N. y Lincoln, Y. (2012)** (Comps.). *El campo de la investigación cualitativa. Manual de investigación cualitativa, Vol. I*, Gedisa.
- **Donovan, A. y Oppenheimer, C. (2019)**. Volcanoes on borders: a scientific and (geo) political challenge, *Bull. Volcanol.* 81, 31.
- **Dove, M. (2008)**. Perception of volcanic eruption as agent of change on Merapi volcano, Central Java, *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 172, 329-337.
- **Eiser, J., Donovan, A., Sparks, S. (2011)**. Risk Perceptions and Trust Following the 2010 and 2011 Icelandic Volcanic Ash Crises, *Risk Analysis*, 35(2).
- **Gaillard, J. y Dibben, C. (2008)**. Volcanic risk perception and beyond, *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 172, 163-169.
- **Hart, V., Hardoy, J., Almansi, F., Amanquez, C., Cutts, A., Lacambra, S., Di Paola, V., Celis, A. (2016)**. Una mirada de la gestión de riesgo de desastres desde el nivel local en Argentina, BID.
- **Hoffman, S. (2015)**. Culture: the crucial factor in hazard, risk and disaster recovery: the anthropological perspective. En Collins, A., Jones, S., Manyena, B. y Jakawickrama, J. (Eds.), *Hazards, risks and disasters in society* (pp. 289-305), Amsterdam, Elsevier.
- **Kaztman, R. (1999)**. Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. En *Cepal. Apoyo a la implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, 7-23, Montevideo, Cepal.
- **Kelman, I. y Mather, T. (2008)**. Living with volcanoes: The sustainable livelihoods approach for volcano-related opportunities, *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 172, 189-198.

- **Larenas, J. (2014).** Resistencia y territorio: el caso de Chaitén en la zona austral de Chile. En Arteaga, C. y Tapia, R. (Eds.), *Vulnerabilidad y desastres siconaturales. Experiencias recientes en Chile* (pp. 117-130), Santiago, Editorial Universitaria.
- **Lavell, A. (2000).** Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre. El caso de Mitch en Centroamérica, *BID. Revista del desastre al desarrollo sostenible: huracán Mitch en Centroamérica*, San José de Costa Rica, BID, Cidhs.
- ____ (2003). La gestión local del riesgo, nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Central. Cepredenac-PNUD.
- ____ (2006). La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, La Red: Antecedentes, formación y contribución al desarrollo de los conceptos, estudios y la práctica en el tema de los riesgos y los desastres en América Latina: 1980-2004.
- ____ (2009). *Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: lecciones desde la subregión andina*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- **Marchezini, V. (2017).** The power of localism during the long-term disaster recovery process, *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 28(1), 143-152.
- **Marín, A., Vergara-Pinto, F., Prado, F., Farías, C. (2020).** Living near volcanoes: scoping the gaps between the local community and volcanic experts in southern Chile, *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 398.
- **Moreno, H. (1980).** La erupción del volcán Mirador en abril-mayo de 1979, Lago Ranco-Riñinahue. *Andes del Sur, Comunicaciones*, 28, 1-23.
- **Narváez, L., Lavell, A., Pérez, G. (2009).** *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- **Oliver-Smith, A. (1999).** What is a disaster? Anthropological perspectives on a persistent question. En A. Oliver-Smith y S. Hoffman (Eds.), *The angry Earth, disaster in anthropological perspective* (pp. 18-34), Nueva York, Routledge.
- **Ríos, D. y Murgida, A. (2004).** Vulnerabilidad cultural y escenarios de riesgo por inundaciones, *Geoups - Espaço e Tempo*, 16, 181-192.
- **Sandoval, V. (2017).** *The progression of vulnerability: a multi-scalar perspective on disasters, the case of Chaitén, Chile* (tesis doctoral), Bartlett Development Planning Unit, University College London, Londres.
- **Sandoval, J., Rojas, L., Villalobos, M., Sandoval, C., Moraga, R., Aguirre, N. (2018).** De organización vecinal hacia la gestión local del riesgo: diagnóstico de vulnerabilidad y capacidad, *Revista INVI*, 33(92), 155-180.
- **Sernageomin (2012).** Mapa preliminar de peligros volcánicos grupo volcánico Carrán-Los Venados. Programa de riesgo volcánico. Subdirección Nacional de Geología, Gobierno de Chile.
- ____ (2018). Reporte especial de actividad volcánica, región de Los Ríos, Complejo volcánico Puyehue-Cordón Caulle 20 de junio de 2018. Red Nacional de Vigilancia Volcánica, Observatorio Volcanológico de los Andes del Sur.

____ (2020). Ranking de riesgo específico de volcanes activos de Chile 2019. Red Nacional de Vigilancia Volcánica, Gobierno de Chile.

- **Tanguy, J., Ribiere, C., Scarth, A., Tjetjep, W. (1998)**. Victims from volcanic eruptions: a revised database, *Bull. Volcanol.*, 60, 137-144.

- **Vallejos, A. (2014)**. La relevancia de la confianza institucional y la comunicación en la percepción y construcción social de riesgos, *Perfiles Latinoamericanos*, 39, 151-176.

- **Wilkinson, E. (2015)**. Beyond the volcanic crisis: co-governance of risk in Montserrat. *Journ. Appl. Volcanol.*, 4, 3.

- **Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. (2004)**. *At risk: natural hazards, people's vulnerability, and disasters* (segunda edición), Londres y Nueva York, Routledge.

- **Yin, R. K. (2003)**. *Case study research: design and methods* (tercera edición), Thousand Oaks, CA, Sage Publications.



HACIA LA ADAPTACIÓN TRANSFORMATIVA: UN CASO DE INNOVACIÓN SOCIAL EN EL CONTEXTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Pamela O. E. Torres Arancibia¹, Universidad de Heidelberg

» Minga del agua. Habilitación colaborativa de redes de agua potable en la localidad de Quebrada de Castro, Petorca. Fotografía de Carolina Vilches.

RESUMEN

La presente investigación se centra en la revisión del caso de la Unión de Agua Potable Rural Cuenca Río Petorca desde la siguiente pregunta: ¿cómo una iniciativa de innovación social logra un cambio transformador? Para responder a tal inquietud, se utiliza la teoría de la innovación social transformativa y la metodología de biografías de la innovación social.

En los resultados se verifica que, a partir de la definición construida, el caso de la Unión de APR Cuenca Río Petorca puede analizarse como una iniciativa de innovación social. El contexto en el que está inserta se caracteriza por una limitada pero potente red de actores que han brindado capacidades para que esta se desarrolle de manera autónoma. Asimismo, es posible identificar una constelación de instituciones que han permitido o limitado las acciones de la organización y de su red, la que ha logrado avanzar en la institucionalización de prácticas sociales que han desafiado, alterado o reemplazado las instituciones dominantes.

Dentro de las brechas que aún cabe superar está la instalación de una gobernanza local del agua que integre a todos los actores del territorio. Esto significa trabajar en procesos de concertación donde no solo participen las APR y las municipalidades, sino también los grandes agricultores que forman parte de la problemática de la escasez. El papel que juega el Estado es clave. En términos concretos, se trata de apuntar hacia la gestión integrada de cuencas hídricas, lo que democratizaría el manejo del recurso y velaría por una distribución adecuada de los distintos usos.

Palabras clave: agua potable rural, cambio climático, innovación social, teoría de la innovación social transformativa, instituciones.

¹ Ingeniera agrónoma. Artículo basado en la tesis *Hacia la adaptación transformativa: un caso de innovación social en el contexto del cambio climático*, realizada para obtener el grado de Master of Science in Governance of Risk and Resources, 2020, Magíster Governance of Risk and Resources de la Universidad de Heidelberg. Profesora guía: Carmen Paz Castro. Santiago, 2020.

INTRODUCCIÓN

Actualmente, el cambio climático es un tema relevante dentro de los debates políticos y técnicos, no solo por las proyecciones de aumento de temperaturas emitidas desde el sector científico, sino porque ya se evidencian los impactos de la alteración del clima a nivel local con eventos como las sequías, las inundaciones, las olas de calor, etc., que han aumentado en ocurrencia e intensidad.

Para el caso de Chile, la situación es aún más preocupante debido a las condiciones de vulnerabilidad presentes, tanto físicas —zonas costeras bajas, zonas propensas al deterioro forestal, sequía y desertificación, ecosistemas frágiles, etc.— (Ministerio de Medio Ambiente, 2018) como sociales y ambientales —pobreza e inequidad, deficiencias en la planificación territorial, degradación ambiental, etc.— (Onemi, 2017).

Un ejemplo concreto de la condición de riesgo que experimentan los territorios ante el cambio climático lo representa la región de Valparaíso, donde la sequía constituye uno de los factores climáticos con mayor grado de afectación en la población. La cuenca de Petorca, en particular, desde hace aproximadamente diez años, producto de la sequía y el aumento de la demanda desde el sector productivo, ha mostrado un déficit crítico de disponibilidad de agua, lo que sumado a un alto nivel de pobreza, desarticulación institucional y acceso desigual, ha derivado en un grave conflicto socioambiental que ha puesto a grandes productores de frutales, agri-

cultores de subsistencia y consumidores en posición de competencia por el recurso hídrico.

En este contexto, se vuelve urgente avanzar hacia la resiliencia de los territorios y la adaptación, entendida como “el proceso de ajuste al clima actual o esperado y sus efectos” (traducción propia de IPCC, 2014, p. 1.758), pues se torna una estrategia fundamental para lograr que tanto las comunidades como sus medios de vida no solo sean capaces de resistir los impactos de una amenaza, sino también de recuperarse y adquirir herramientas que les permitan estar mejor preparados en el futuro (Pelling, 2011; Unisdr, 2015).

Tomando en consideración que este fenómeno viene a descubrir fallas en los patrones de desarrollo, no es suficiente propender a una adaptación incremental que busca mantener estables las bases del sistema (IPCC, 2014), sino que se debe apuntar hacia una adaptación transformativa donde los individuos no solo sean capaces de reducir su vulnerabilidad ante las amenazas del clima, sino también de influir sobre las estructuras que generaron tal condición. De esta manera, el cambio climático se convierte en una oportunidad para construir caminos de desarrollo socialmente equitativos y ambientalmente sustentables para las actuales y futuras generaciones.

Lograr cambios sistémicos requiere procesos combinados de intervención en

distintos ámbitos (social, económico, político, etc.) y a distintas escalas (Lonsdale et al., 2015). Desde la acción local, son necesarias prácticas y relaciones sociales alternativas a las que ya están establecidas para que existan oportunidades de adaptación transformativa (Pelling et al., 2014). Ahora bien, ¿cómo se conduce este esfuerzo transformador desde las comunidades? Desde la perspectiva de la innovación social, es posible analizar este tipo de procesos que se inician en las bases como respuesta a condiciones de vulnerabilidad y que en el trayecto empujan el reemplazo de las estructuras que generan tal condición.

Dado que el concepto de innovación social ha sido ampliamente utilizado en distintos contextos, para efectos de esta investigación se establece una definición propia a partir de la información recogida en la revisión teórica. Se entenderá innovación social como un proceso de cambio en las prácticas y relaciones sociales originado por una nueva combinación de ideas, objetos y/o acciones que buscan responder a necesidades que aquejan a un grupo de individuos en un contexto específico.

Siendo el cambio en las prácticas y relaciones sociales lo que determina el carácter de la innovación social, se comprende que se trata de un proceso, es decir, un trayecto donde existe una construcción permanente de nuevas formas de decidir y actuar. Este proceso requiere operar de forma estratégica desde un rol de agencia para lograr resolver las necesidades que motivan su actuar. Por último, es importante relevar el contexto, ya que determina las condiciones en las que se desenvuelve

la iniciativa de innovación social, que es distinta en cada caso.

¿Cómo la innovación social se interrelaciona con el sistema que es necesario cambiar? Desde la teoría de la innovación social transformativa (IST), se entiende que todo proceso de innovación social conlleva un cambio institucional, lo que permitiría superar las condiciones sociales, económicas y/o ambientales que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad. Esta teoría proviene de Transit (Transformative Social Innovation Theory), un proyecto de investigación internacional ejecutado entre los años 2014 y 2017 (Haxeltine et al., 2016, 2017). La iniciativa fue desarrollada por un grupo de académicos que estudiaron veinte redes transnacionales y más de cien manifestaciones locales de tales redes, con el objetivo de construir una teoría de la innovación social transformativa desde la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo interactúa la innovación social con otras formas de cambio (transformativo) y cómo se empodera a los actores? (traducción propia de Sjøgaard et al., 2014, p. 5).

En el marco teórico de la IST, existen dos conceptos que son importantes para esta investigación. El primero es el de innovación social transformativa, entendido como el “[...] proceso en el que las relaciones sociales, que implican nuevas formas de hacer, organizar, enmarcar y/o conocer, cuestionan, alteran y/o sustituyen a instituciones establecidas (y/o dominantes) en un contexto socio-material específico” (traducción propia de Haxeltine et al., 2016, p. 21). El segundo se denomina contexto sociomaterial, que se define como “[...] la

suma total de los actores y sus relaciones sociales, así como las instituciones y los recursos (incluidas las estructuras físicas y los artefactos) con los que interactúa una IS” (traducción propia de Haxeltine et al., 2016, p. 20).

Ambos conceptos cumplen un papel fundamental en el análisis de la innovación social, ya que determinan el lugar donde las instituciones dominantes limitan y permiten las acciones de los actores, así como la forma en que estas mismas instituciones son conducidas al cambio transformativo. Ahora cabe preguntarse sobre el concepto de instituciones para entender su influencia en los actores y sus prácticas, reconociendo de esta manera bajo qué condiciones se puede alcanzar el éxito de una innovación (Glückler & Bathelt, 2017).

Respecto a la definición formal de instituciones, Haxeltine et al. (2016) citan a Cajaiba-Santana (2014) para englobarla en normas, reglas, convenciones y valores, agregando que estas establecen patrones de hacer, organizar, enmarcar y/o conocer. Bathelt & Glückler (2014), por su lado, las conceptualizan como “[...] patrones de práctica social continuos y relativamente estables basados en expectativas mutuas que deben su existencia a una constitución intencional o a un surgimiento involuntario” (traducción propia de Bathelt & Glückler, 2014, p. 346). Esta última definición clarifica ciertas condiciones que ayudan al reconocimiento empírico, como es su expresión en la interacción de los actores, su carácter sancionatorio ante el incumplimiento de las expectativas y su dinámica cambiante al depender de las elecciones y acciones de los individuos

que la practican (Barley & Tolbert, 1997; Bathelt & Glückler, 2014; Glückler & Lenz, 2016; Haxeltine et al., 2017).

Sobre el último punto, es importante plantear las distinciones del concepto de instituciones con el de reglamentos y organizaciones, que pueden generar confusión en su tratamiento (Bathelt & Glückler, 2014). Cuando se habla de reglas formales, como leyes o normas, se debe entender que estas se institucionalizan en la práctica de los actores (Bathelt & Glückler, 2014; Streeck & Thelen, 2005). Es a partir de esto que Glückler & Bathelt (2017) indican que las “[...] instituciones juegan un rol intermedio entre el micronivel de interacción social y el macronivel de estructuras sociales y órdenes normativos” (traducción propia de Glückler & Bathelt, 2017, p. 131; véase también Streeck & Thelen, 2005). Por otra parte, las instituciones no se asocian a organizaciones u organismos, porque estos últimos comprenden un conjunto de actores con un objetivo común y las instituciones se abocan particularmente a la interacción entre los actores (Bathelt & Glückler, 2014).

Si bien cada uno de los conceptos revisados hasta aquí forman parte íntegra de la teoría de la innovación social transformativa y por la misma razón representan una fuente de conocimiento valiosa tanto para quienes están trabajando en la adaptación desde la investigación académica como para los tomadores de decisión a nivel local y nacional, es importante destacar que esta se encuentra en pleno desarrollo tanto en sus bases conceptuales como en las metodologías más adecuadas para evaluarla, por lo que es necesario

confrontarla con más estudios empíricos. El contexto chileno, en ese sentido, puede enriquecer ese conocimiento, en particular porque no existe producción académica en el país vinculada a la IST.

MÉTODO

Por lo anterior, esta investigación se centra en la revisión en profundidad de un caso de adaptación a la sequía puesta en práctica a nivel comunitario, la Unión de Agua Potable Rural Cuenca Río Petorca, con el objetivo de comprender cómo su accionar contribuye a la adaptación transformativa. Esta organización nace en 2015 al alero de una serie de hitos, actores y procesos que facilitaron el conocimiento mutuo entre las organizaciones de agua potable rural existentes en la cuenca y la activación del trabajo colectivo en pos del bien común, en un contexto de aguda escasez hídrica que afecta al territorio desde hace más de una década.

Ante la pregunta ¿cómo una iniciativa de innovación social logra un cambio transformador?, la investigación se basa principalmente en un análisis desde la teoría de la innovación social transformativa y utiliza la metodología denominada biografías de la innovación social, propuesta por Kleverbeck & Terstriep (2017). Esta metodología reúne distintos instrumentos de investigación cualitativa en un procedimiento específico y permite obtener información desde tres perspectivas: i) individual, a partir de entrevistas narrativas y semiestructuradas; ii) estructural, a través del análisis

de redes egocéntricas; y iii) contextual, fruto de la revisión documental (Butzin & Widmaier, 2012). El propósito es reconstruir el proceso de innovación social desde el nacimiento de la idea hasta su implementación, para identificar las claves que permiten la comprensión del cambio social (Kleverbeck & Terstriep, 2017) y, específicamente, la transformación.

Los objetivos que guiaron esta investigación fueron los siguientes: i) reconocer en el caso de estudio las características de una iniciativa de innovación social; ii) describir el contexto sociomaterial que lo rodea; y iii) analizar la manera en que los objetivos impulsados por la innovación social logran alterar, desafiar o reemplazar las instituciones dominantes.

CONTEXTO DE LA INICIATIVA

La gestión del agua en Chile se caracteriza por dos condiciones estructurales que la hacen vulnerable a los impactos del clima. Por un lado, un marco regulatorio que establece un régimen de derecho de aprovechamiento de aguas único en el mundo, que concede el recurso de manera gratuita y a perpetuidad a quien lo solicite, con la posibilidad de transarlo en el mercado (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015; Miranda, 2018; Villarroel, 2012). Por otro lado, un sistema de gestión fragmentado y desarticulado que distribuye en más de cuarenta organismos públicos y privados responsabilidades específicas sobre el manejo del agua, lo que reper-

cute en la capacidad de coordinación para la toma de decisiones y la generación de información (Miranda, 2018; Retamal, Andreoli, Arumi, Rojas & Parra, 2013). Ambas condiciones determinan un acceso desigual y acaparamiento por parte de quienes tienen más poder económico (Universidad de Playa Ancha, 2016). Asimismo, se verifica una falta de resguardo del interés público sobre el agua por parte del Estado (Fundación Superación de la Pobreza, 2019).

Respecto al agua para consumo humano, el marco regulatorio no establece una priorización por sobre otros consumos, pese a que su acceso como derecho ha sido ratificado en acuerdos internacionales pactados por Chile (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018; Miranda, 2018). En cuanto a la provisión de agua potable, solo para el área urbana el sistema está privatizado (Villarroel, 2012). En cambio, para el área rural, que representa aproximadamente un tercio del territorio (OCDE, 2016), desde 1964 funciona un modelo basado exclusivamente en la gestión comunitaria (Fundación Avina, 2017; Universidad de Playa Ancha, 2016; Villarroel, 2012).

Asistidas por el Programa de Agua Potable Rural del Ministerio de Obras Públicas, las comunidades de agua o APR son comités o cooperativas que se organizan a nivel local para prestar el servicio de agua potable (Villarroel, 2012). Actualmente existen 1.700 organizaciones de este tipo distribuidas en todo el país que atienden las necesidades de alrededor de dos millones de habitantes (Fundación Avina, 2017). Aunque es evidente el éxito en la permanencia de las

APR como respuesta a las necesidades de agua potable de las comunidades rurales, se verifica que el actual sistema de gestión hídrica las vuelve frágiles ante situaciones de escasez (Miranda, 2018). La razón es que no cuentan con los recursos suficientes ni las capacidades técnicas ni las garantías legales para asegurar un servicio permanente. Con la Ley N°20.998, que regula los servicios sanitarios rurales (ex APR), se espera que parte de estas falencias sean abordadas (Fundación Avina, 2017; Ministerio de Obras Públicas, 2017).

Lo anterior se vuelve complejo en el marco de una crisis climática que en Chile y especialmente en la zona central ha tenido su mayor expresión con la sequía. La “megasequía”, denominada así por los expertos científicos por su duración y extensión territorial sin precedentes, es un evento que desde 2010 a la fecha ha afectado las regiones entre Coquimbo y La Araucanía, las que han registrado déficits de precipitaciones de entre 25-45% (Bustos et al., 2015; Fundación Superación de la Pobreza, 2018; Garreaud et al., 2019; Miranda, 2018).

En las zonas rurales, donde la agricultura es la principal actividad económica y el acceso al agua para uso doméstico depende de las fuentes existentes (agua superficial, agua subterránea o camiones aljibe), los efectos de la sequía han sido catastróficos no solo en términos económicos, sino también sociales (Faúndez & Mundaca, 2018; Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018). Se ha desatado una competencia de los usos entre los distintos actores del territorio y, por lo tanto, conflictos que son

difíciles de manejar en un escenario de constante emergencia.

En el caso de la cuenca de Petorca, ubicada al norte de la región de Valparaíso y que unifica a las comunas de Petorca, Cabildo y La Ligua, la situación de escasez hídrica la ha ubicado en el centro de la atención nacional, lo que se puede verificar en los decretos de escasez hídrica dictados por el Ministerio de Obras Públicas desde el año 2010 (Dirección General de Aguas, s.f.). En este territorio se ha conjugado en un periodo relativamente corto de tiempo una intensa explotación agrícola por parte de grandes productores de paltos, la megasequía, la incapacidad del Estado para brindar soluciones de fondo y dificultades de las APR para adaptarse (Universidad de Playa Ancha, 2016).

La cuenca es cubierta en su parte alta y media por la comuna de Petorca, la más extensa de la región y que alberga a 9.826 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017). Del total de población, un 70% se abastece con el sistema de agua potable rural, distribuido en 25 organizaciones (Municipalidad de Petorca, 2017), muchas de las cuales sirven a comunidades que viven aisladas (Fundación Superación de la Pobreza, 2019). Cabe mencionar que más de la mitad de las APR se abastecen en algún porcentaje o totalmente de camiones aljibe, y el resto de las fuentes son aguas subterráneas o superficiales (Municipalidad de Petorca, 2016). Entre 2010 y 2016, los recursos para la compra y distribución de agua para emergencia provenían de la Subsecretaría del Interior. No obstante, se impusieron nuevos requisitos a las

municipalidades para acceder al beneficio y se disminuyó la cuota de entrega por persona (Subsecretaría del Interior y Seguridad Pública, 2016). Como para la Municipalidad de Petorca fue imposible cumplir con el nuevo procedimiento, debido a su complejidad, optó desde 2017 por destinar recursos propios para el abastecimiento de agua a través de camiones aljibe, que representa para esta entidad un 10% del presupuesto solo en la compra de agua, y que en 2019 atendió a 2.180 personas con sus propios recursos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018; Municipalidad de Petorca, 2020).

De esta manera, las organizaciones de APR se encuentran en un permanente estado de incertidumbre ante la crisis hídrica, donde solo se han activado medidas paliativas por parte del Estado, las que no garantizan el derecho humano al agua saneada para toda la población.

HISTORIA DE LA INICIATIVA

La historia que se relata a continuación comienza en 2013, año en que se identifica el cruce entre la crisis en el territorio por la sequía y el encuentro entre los actores que están en la búsqueda de soluciones a la problemática. No obstante, existen dos hitos que anteceden y que permiten comprender el origen de estos vínculos sociales (Figura 1).

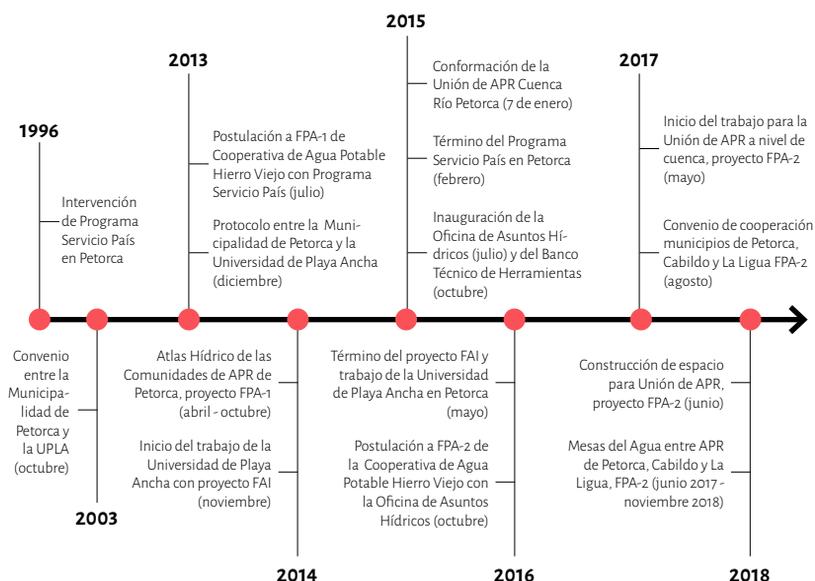
El primero de ellos data del año 1996, cuando llega a la comuna de Petorca el Programa Servicio País, perteneciente a la Fundación Superación de la Pobreza.

En esa época se inició un trabajo con el municipio enfocado principalmente en el apoyo a iniciativas de fomento productivo, el que fue paulatinamente derivando a los temas de agua (Fundación Superación de la Pobreza, 2019).

El segundo hito se relaciona con la firma de un convenio entre la Municipalidad de Petorca y la Universidad de Playa

Ancha en octubre de 2003, en el que se acuerda la cooperación entre ambas entidades en pos del desarrollo educativo, social y cultural de la comuna. El convenio estableció, entre otros objetivos, la búsqueda de financiamiento, la capacitación, la investigación y promoción de tecnologías (Universidad de Playa Ancha, 2003).

Figura 1. Principales hitos en el proceso de innovación social



Fuente: elaboración propia.

Buscando un cauce común

En 2013, las organizaciones de agua potable rural existentes en la comuna de Petorca, encargadas de proveer el recurso al 70% de la población comunal, experimentaban en diversos grados la problemática de la escasez hídrica por la sequía y la sobreexplotación agrícola. En esa época, aunque las 25 APR compartían la misma necesidad, no se conocían entre ellas ni tampoco existía información de la situación global. Desde el municipio se sabía que algunas ya dependían totalmente del abastecimiento por medio de camiones aljibe, y las que contaban con fuentes subterráneas y superficiales se encontraban en una progresiva disminución de su disponibilidad. Fue así como en las reuniones que la municipalidad organizaba para tratar el tema de la crisis hídrica, la Cooperativa de Agua Potable Rural Hierro Viejo, a través de su gerente, Álvaro Escobar, comenzó a instalar la discusión sobre la relevancia de las APR. Su preocupación estaba dada por el grado de afectación por la sequía que estaban sufriendo como proveedores de agua y la falta de información que existía sobre las organizaciones presentes en la comuna.

En este proceso, Álvaro Escobar coincidió con los profesionales del Programa Servicio País que desde 2010 venían trabajando en el territorio con un énfasis en el agua potable y el fortalecimiento de las APR, básicamente apoyando la labor del municipio. Atendiendo a las inquietudes del dirigente, Servicio País y la Cooperativa de Agua Potable Rural Hierro Viejo postularon al III Concurso de Promoción de Redes Ambientales 2014, Fondo de Protección Ambiental

del Ministerio del Medio Ambiente (FPA), que les permitiría trabajar en el fortalecimiento de la asociatividad entre APR a través de actividades de difusión y encuentros. El proyecto, denominado “Territorialmente nos vinculamos para cuidar el agua de la comuna de Petorca”, fue adjudicado y además contó con el aporte de la Municipalidad de Petorca en recursos como movilización, sala para actividades y difusión en medios de comunicación.

En marzo de 2014 hubo una rotación de profesionales en Servicio País, pero se continuó con el avance del proyecto FPA. No obstante, la ejecución tomó un rumbo distinto al abocarse principalmente al levantamiento de información de las APR del territorio, ya que se consideró prioritario conocer cada organización antes de cualquier otra acción.

Aunque existía claridad en este nuevo objetivo, no se tuvo plena conciencia de las dificultades logísticas y técnicas de hacer un catastro de ese tipo hasta su implementación, debido al grado de aislamiento y diversidad de las APR. Esto llevó al equipo conformado por el gerente de la Cooperativa de Agua Potable Rural Hierro Viejo y el profesional de Servicio País a rehacer en varias ocasiones las fichas técnicas que utilizaban y a buscar estrategias para facilitar la recolección de información. Una de ellas fue agrupar APR en unidades territoriales de trabajo. El catastro, que se extendió entre los meses de abril a octubre de 2014, les permitió conocer la realidad a la que se enfrentaban las distintas APR, en algunos casos en completo estado de vulnerabilidad por el aislamiento, falta de recursos e informalidad. El producto

principal del trabajo realizado fue el Atlas Hídrico de las Comunidades de APR de Petorca, documento que contenía información referente a la organización, estado legal, abastecimiento, aspectos técnicos y salud de 23 APR.

En el proceso, ocurrieron algunos hitos que dan muestra del valor de la información que se obtuvo. En las Mesas Hídricas, instancias promovidas por la Gobernación de la Provincia de Petorca y que reunían a actores públicos, privados y de la sociedad civil, en dos oportunidades se brindó el espacio para presentar avances del catastro como un estímulo para que otras comunas replicaran la iniciativa. También el evento de presentación del Atlas Hídrico en Petorca fue relevante, ya que en esa ocasión, en la que se reunieron los dirigentes de APR, el alcalde de Petorca y representantes de la Universidad de Playa Ancha, entre otros, se propuso la conformación de la Unión de APR. Esto fue motivado en gran parte por la experiencia de la construcción del Atlas Hídrico, que generó vinculación entre las APR, y la visión de que, teniendo todos el mismo problema relacionado con la seguridad hídrica, era mejor avanzar juntos hacia su solución.

La fuerza del agua requiere impulso

En febrero de 2015 termina el programa Servicio País en la comuna de Petorca, cerrando un ciclo de casi veinte años de intervención. Sin embargo, durante 2013 ya se estaba gestando un nuevo vínculo, esta vez con la Universidad de

Playa Ancha (UPLA). En el marco del convenio de colaboración entre la Universidad de Playa Ancha y la Municipalidad de Petorca, firmado el año 2003, un grupo de académicos de las Facultades de Geografía y Ciencias Exactas y Naturales, en 2013, contactó al alcalde con el objetivo de fortalecer la inserción de la universidad en el territorio.

En la ocasión, se visibilizó la situación de la comuna en el contexto de la crisis hídrica y la necesidad de apoyar a las organizaciones APR. De esta manera, la Universidad de Playa Ancha y la Municipalidad de Petorca firman en diciembre del mismo año un Protocolo Específico sobre Gestión Integrada y Adaptativa de Cuencas para la Seguridad Hídrica, que tiene entre otros objetivos la elaboración de un proyecto vinculado a seguridad hídrica en la comuna. El equipo de trabajo de la Universidad de Playa Ancha, liderado por el académico Antonio Ugalde, preparó un proyecto con enfoque en las APR y, a través del municipio, se informó del levantamiento de información que se estaba realizando en el marco del proyecto FPA.

La Universidad de Playa Ancha obtiene financiamiento de la Fondation Assistance Internationale (FAI), una organización humanitaria con sede en Suiza, para desarrollar el proyecto “Sistemas participativos de gestión del agua y desarrollo socioeconómico sostenible de la cuenca del río Petorca”. Los recursos de la FAI permitieron realizar un trabajo de 18 meses con 25 comunidades APR en Petorca (noviembre de 2014-mayo de 2016).

Con los objetivos de fortalecer capacidades e instalar un sistema de gestión integrada de la cuenca, el proyecto FAI implementó una serie de actividades de empoderamiento y sensibilización para las APR, todas avaladas y apoyadas por la Municipalidad de Petorca. Una de las más significativas fue un taller de autodiagnóstico que usó la metodología del árbol de problemas y soluciones. En ella, los participantes lograron desarrollar una reflexión profunda de las causas del problema de escasez hídrica y, en consecuencia, las acciones necesarias para su solución.

Fruto de la necesidad de promover valores como la solidaridad, transparencia y perseverancia, entre los mismos dirigentes se reafirma la idea de conformar la Unión de APR Cuenca Río Petorca, la que se formalizó el 7 de enero de 2015 y estuvo compuesta por 25 organizaciones de la comuna de Petorca y dos de la comuna de Cabildo. Se registraron en la municipalidad como una organización comunitaria y adoptaron el nombre de cuenca con el propósito de apuntar hacia el futuro, como una unidad que congregara a todas las APR.

Desde ese momento, las siguientes actividades del proyecto FAI se trabajaron con la directiva de la Unión de APR como órgano de coordinación y se realizaron talleres de capacitación, eventos culturales, reuniones con autoridades, un banco de semillas y un banco técnico de herramientas. Para este último, inaugurado en octubre de 2015, la Municipalidad de Petorca aportó con una bodega y el proyecto FAI con recursos económicos para la compra de equipos, herramientas e insumos para la operación y

mantención de las APR. También en el marco del proyecto, se firmó un convenio de colaboración entre la Municipalidad de Petorca y la Unión de APR que comprometía el apoyo y reconocimiento a la organización para la búsqueda de soluciones que brindaran seguridad hídrica a las comunidades rurales.

Con los vínculos fortalecidos con la municipalidad, la Unión de APR presentó al alcalde una solicitud para crear la primera Oficina de Asuntos Hídricos (OAH) en la municipalidad, una idea que también se gestó durante el periodo de construcción del Atlas Hídrico, donde se vislumbró la importancia de contar con un canal directo y exclusivo dentro de la municipalidad para resolver los requerimientos de las APR.

Dicha unidad, pionera en Chile, se concretó en el mes de julio de 2015 mediante decreto municipal. Administrativamente, depende del alcalde y tiene como fin la gestión integrada del recurso hídrico a través de la canalización de la información proveniente de los distintos organismos estatales y de la comunidad organizada, además de la coordinación de iniciativas de educación, sensibilización y protección del recurso. El proyecto FAI aportó con la infraestructura (compra e instalación de un contenedor) y, a petición de la directiva de la Unión de APR y quien lideraba el equipo de la Universidad de Playa Ancha, se designó como encargada de la OAH a Carolina Vilches, que hasta ese momento prestaba funciones como animadora social y geógrafa en el proyecto.

Avanzando en el mismo sentido del río

En el año 2016 se terminó de ejecutar el proyecto FAI, y como el equipo de la Universidad de Playa Ancha no pudo obtener nuevos fondos, su intervención en la comuna se detuvo. Sin embargo, el contacto con la Unión de APR y la Municipalidad de Petorca permanece en la expectativa de retomar en algún momento.

Ahora, con una orgánica instalada en el territorio, continuó el trabajo, y en 2017, la Cooperativa de Agua Potable Hierro Viejo, con apoyo de la OAH, postuló al Concurso Proyectos Sostenibles 2017 del Fondo de Protección Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente. El proyecto se denominó “Nodo hidrodinámico para la adaptación al cambio climático en la cuenca del río Petorca”. Este nuevo proyecto FPA, ejecutado entre mayo de 2017 y noviembre de 2018, tuvo como objetivos el fortalecimiento del vínculo en el territorio y la educación ambiental. Para ello, consideró la construcción de un espacio para actividades de encuentro y educación en la Cooperativa de Agua Potable Rural Hierro Viejo, la realización de Mesas de Agua de la Unión de APR en Petorca, Cabildo y La Ligua, y la vinculación con establecimientos educacionales de la comuna y organizaciones de la sociedad civil.

Un hito importante de este proyecto FPA ocurrió en agosto de 2017 con la firma de un Acuerdo de Cooperación, Colaboración y Ayuda Mutua entre los alcaldes de las municipalidades de Petorca, Cabildo y La Ligua para el intercambio de

buenas prácticas en la protección del recurso hídrico. En términos prácticos, este acuerdo definió un trabajo conjunto con enfoque de cuenca que incluyó replicar acciones ya implementadas, capacitar a las APR, apoyarse mutuamente en situaciones de emergencia, compartir asistencia técnica y facilitar recursos para actividades de educación ambiental. Asimismo, con el proyecto se expandió la acción de la Unión de APR en toda la cuenca a través del levantamiento de información de las APR, la realización de talleres de monitoreo participativo del agua y el desarrollo de encuentros tanto en Cabildo como en La Ligua.

A la fecha, la Unión de APR Cuenca Río Petorca sigue vigente y con la misma directiva. Se realizan de forma permanente encuentros denominados Mesas del Agua, que congregan a todas las APR para tratar los temas de la organización, manteniendo de esta manera la vinculación y el compromiso entre los integrantes.

RESULTADOS

Efectos de la innovación social

Entre los principales resultados que se identifican de la iniciativa se encuentra la unión política de las APR de la comuna de Petorca y Cabildo (A. Ugalde, comunicación personal, 19 de agosto de 2019), que permitió encauzar los requerimientos del colectivo frente a las distintas instancias públicas y privadas vinculadas al agua, promoviendo acti-

vamente la democratización de la gestión del recurso en el territorio.

Asimismo, la red de apoyo que se formó entre los integrantes y el municipio para defender el derecho al agua de toda la comunidad y que llevó a la práctica valores como la solidaridad fue determinante para un trabajo donde primara la autonomía y la colaboración entre los miembros. Esto se tradujo en actividades conjuntas como la construcción o mejoramiento de instalaciones de APR o, en casos de emergencia, compartir el agua entre diferentes APR.

"[...] aquí ha sido tanta la vinculación que sabemos quiénes somos, ya nos conocemos, ya nos saludamos, de repente a alguien le falta un material en algún lado, 'oye, ¿podés prestarme esto?' 'Sí, yo lo tengo, toma'... lo que nunca habíamos pensado que se iba a dar"

(A. Escobar, comunicación personal, 13 de agosto de 2019).

Particularmente, la creación de una Oficina de Asuntos Hídricos, primera en su tipo en el país, ha sido crucial para subsanar en parte la actuación de los organismos estatales que no están coordinados para la toma de decisiones ni suficientemente informados de la situación real del estado de la cuenca. De acuerdo con lo señalado por C. Vilches (comunicación personal, 27 de septiembre de 2019), entre otras, la relevancia de la OAH es su capacidad de generar información actualizada y territorializada del agua que no existe en otra parte, y desarrollar operativos de fiscalización y denuncia de situaciones irregulares que de otra forma no serían visibilizadas.

El trabajo de la OAH se ha reconocido a nivel internacional. En 2017, su encargada fue invitada a Ecuador para los premios Latinoamérica Verde por estar la OAH entre los finalistas de los mejores proyectos sociales y ambientales del año (Premios Latinoamérica Verde, 2017).

Desde una perspectiva más amplia, la voluntad de Cabildo y La Ligua para sumarse al trabajo de la Unión de APR demuestra que se ha ganado legitimidad. Entre los alcaldes de las tres comunas ya hay un acuerdo político de avanzar en conjunto para enfrentar la crisis hídrica (Municipalidad de Petorca, 2017). En cuanto a las APR, Cabildo ya participa de la organización con dos APR, pero también formó su propia Unión Comunal y dentro del municipio se abrió una unidad similar a la OAH. La Ligua, si bien no se ha integrado a la Unión, sí participa de las Mesas del Agua y su alcalde ha planteado públicamente la necesidad de que las APR se organicen (*El Diario de La Ligua*, 2019).

Es importante mencionar que si bien la conformación de una sola unión que congregara a las APR de Petorca, Cabildo y La Ligua sería ideal, en términos operativos esta iniciativa se vería obstaculizada por la división administrativa del territorio, que imposibilitaría a una municipalidad atender requerimientos de APR que pertenecen a otra comuna (C. Vilches, comunicación personal, 27 de septiembre de 2019). Por ello, la estrategia apunta a formar uniones dentro de las comunas y luego congregarse en una confederación de cuenca.

En relación a este último punto, la Unión de APR ha logrado vincularse con la Federación Nacional de Agua Potable Rural de Chile (Fenapru), lo que eventualmente facilitaría la representación de la cuenca de Petorca en esta organización. Su presidenta asistió a una de las Mesas del Agua realizada en La Ligua en 2018, y en 2019 el presidente de la Unión de APR, apoyado por la Fundación Superación de la Pobreza, participó en un seminario de la Fenapru en la Universidad de Los Lagos para exponer sobre la experiencia de la Unión de APR (A. Escobar, comunicación personal, 13 de agosto de 2019).

También se verifica como resultado un reconocimiento político desde la autoridad regional. En 2015 se invitó a la Unión de APR a ser parte del Consejo para el Desarrollo y la Sostenibilidad Hídrica de la Región de Valparaíso. Este trabajo concluyó con una propuesta de lineamientos estratégicos de política pública e iniciativas para la gestión hídrica en todo el territorio (Gobierno Regional de Valparaíso, 2018). Por otra parte, en noviembre de 2019, tanto la Unión de APR como la OAH fueron invitadas a exponer sobre la situación del agua en una sesión especial de la Comisión Investigadora Megasequía y Cambio Climático de la Cámara de Diputadas y Diputados (Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, 2019).

Impacto

Desde el comienzo del proceso se hicieron visibles los impactos sobre la dinámica de relaciones de las APR en el territorio. Construir un Atlas Hídrico

que diera cuenta de la realidad de las APR de la zona fue altamente valorado por el colectivo porque les brindó la oportunidad de conocerse, compartir sus preocupaciones en torno al agua y entender que no se encontraban solos en esa lucha.

“Y nosotros ahí empezamos este levantamiento de información que le empezó a llegar a la gente [...] los de arriba empezaron a saber cómo estaban los de abajo, los de abajo, los de arriba, los problemas que tenía este, los que tenían esto otro [...] y empezó a generarse como una hermandad [...]”

(R. Ramírez, comunicación personal, 29 de agosto de 2019).

La sequía continúa afectando el territorio y desde el Estado aún no existen medidas que resuelvan la desigualdad que existe entre los usuarios con mayores y menores recursos, entre estos últimos las APR. No obstante, al consolidarse como una sola organización y alcanzar metas tan relevantes como la creación de una unidad municipal, el apalancamiento de fondos y la vinculación con APR de toda la cuenca, la Unión de APR también ha contribuido al equilibrio de poderes en torno a los usos del agua en el territorio.

“[...] podemos defendernos los APR y saber a quién dirigirnos, ¿cachai? Es muy distinto que llegue un dirigente solo a que llegue el presidente de la Unión de Agua Potable Rural junto con los dirigentes. ¿Por qué? Porque somos más de seis mil personas en la comuna”

(A. Escobar, comunicación personal, 13 de agosto de 2019).

Comenzando por entender y aprovechar su poder político. Los dirigentes saben que las APR representan a un alto porcentaje de la población y su apoyo es determinante en las aspiraciones de alcaldes y concejales (A. Escobar, comunicación personal, 13 de agosto de 2019; A. Ugalde, comunicación personal, 19 de agosto de 2019; R. Ramírez, comunicación personal, 29 de agosto de 2019). Esta posición les garantiza que se prioricen sus necesidades dentro de la gestión del municipio y que el poder político de las autoridades locales se utilice para llevar la causa a otros niveles de la gestión estatal.

Atendiendo a esta perspectiva, también entre los dirigentes existe el anhelo de actuar estratégicamente en otras escalas de la organización civil. Como lo indica A. Escobar (comunicación personal, 13 de agosto de 2019), la idea de formar un frente a través de una confederación de APR de la cuenca de Petorca, con la posibilidad de participar de instancias nacionales como parte integral de la Fenapru, es una vía factible para lograr cambios sustanciales en el sistema actual de gestión hídrica, apuntando a garantizar el acceso al agua que reconocen para sí como un derecho humano.

CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Revisión de los objetivos de la investigación

Reconocer en el caso de estudio las características de una iniciativa de innovación social

Los factores gatillantes de una innovación social apuntan tanto al medio que envuelve a los actores como a los recursos internos con los que se cuenta. Ambos se pueden ver reflejados en el caso de estudio. En primer lugar, si bien la persistencia de la escasez hídrica en Petorca responde a un fenómeno de sequía, se ve agravada por un sistema de gestión deficiente, una normativa y una administración que permiten la sobreexplotación del recurso y no priorizan el uso para consumo humano. Esto deja a la población rural más pobre viviendo en una constante incertidumbre por el acceso limitado al agua.

En segundo lugar, las capacidades propias de los dirigentes de APR, quienes por décadas se han encargado de la gestión local del agua potable, facilitaron la organización y la definición de objetivos comunes. A esto se suma el apoyo de organizaciones como la Municipalidad de Petorca, el programa Servicio País y la Universidad de Playa Ancha, que fueron claves en la entrega de recursos humanos y materiales necesarios para impulsar y fortalecer la Unión de APR de manera que pudiera continuar autónomamente.

Ante una comunidad que demanda mayor capacidad para enfrentar la sequía y cuya necesidad no está siendo satisfecha por el sistema social dominante, se verifica que las organizaciones APR desarrollan nuevas prácticas y relaciones. El proceso de reflexión que se instaló con la actividad del árbol de pro-

blemas y soluciones muestra cómo los dirigentes evolucionan desde una mirada victimizada, pasiva e individualista de los problemas a una conciencia de la responsabilidad que le compete a cada uno, del poder del trabajo colectivo y de la solidaridad como valor fundamental.

A partir de lo anterior y la definición de innovación social, a saber, proceso de cambio en las prácticas y relaciones sociales originado por una nueva combinación de ideas, objetos y/o acciones que buscan responder a necesidades que aquejan a un grupo de individuos en un contexto específico, se puede concluir que la Unión de APR Cuenca Río Petorca responde a una iniciativa de innovación social.

Descripción del contexto sociomaterial que rodea el fenómeno

Los actores y sus relaciones sociales

La actuación del Estado a través de organismos públicos como la Municipalidad de Petorca o el Ministerio del Medio Ambiente (Fondo de Protección Ambiental) se vincula al fomento, es decir, a la entrega de recursos humanos o materiales para el desarrollo de las actividades de la Unión de APR. En cuanto al papel de difusión o replicación de las acciones, destacado por Domanski et al. (2016), también es posible identificarlo en los aportes de las municipalidades de Cabildo y La Ligua, que han promovido la organización de las APR en sus comunas y, en el caso de Cabildo, integrando a su organigrama una unidad

municipal similar a la OAH. Se concluye entonces que hay una participación del Estado en el desarrollo de la iniciativa, aunque más como ente reactivo que como generador de innovaciones.

El rol que les compete a los actores del tercer sector, es decir, aquellos organismos que no dependen del Estado ni tampoco del ámbito privado empresarial, es preponderante en el desarrollo de la Unión de APR. La Cooperativa de Agua Potable Hierro Viejo, la Fundación Superación de la Pobreza (a través de su programa Servicio País) y la Universidad de Playa Ancha aportaron en la creación y fortalecimiento de la iniciativa a través del uso del conocimiento tanto para entender las circunstancias en las que estaban insertas las APR como para idear una respuesta a través de la iniciativa.

Desde una perspectiva general, el conflicto existente entre los actores que enfrentan la sequía en Petorca fruto de los distintos intereses en el uso del agua y las asimetrías de poder se expresa en la nula participación del sector privado y de los grandes agricultores en la red de la Unión de APR. A esta ausencia se pueden sumar organismos estatales vinculados a la gestión del agua como la Dirección de Obras Hidráulicas o la Dirección General de Aguas, ambas del Ministerio de Obras Públicas, que frente a los problemas que tienen las APR solo han respondido con medidas más bien paliativas.

Las instituciones presentes en el contexto

Entre las instituciones presentes, el programa de Agua Potable Rural, que data del año 1964 en Petorca, establece un

sistema comunitario de gestión. Hasta 2017, las APR no tenían un marco legal que regulara su funcionamiento ni entregara herramientas para su fortalecimiento, pero aun así se mantuvieron autónomamente durante décadas (Fundación Avina, 2017), y esa resiliencia, así como la idea de que el agua potable rural les pertenece, forma parte de la identidad de los dirigentes.

Por otra parte, el Código de Aguas, promulgado en 1981, ha sido la raíz para la práctica de mercantilización del agua al establecer una doble definición del recurso hídrico, como bien nacional de uso público y como bien económico, sin prioridades de uso. Esto ha generado en quienes cuentan con los recursos económicos para adquirir los derechos de aprovechamiento un sentido de propiedad sobre el agua, avalado también por los organismos públicos que la gestionan.

Otra institución relevante se relaciona con la gestión municipal. En primer término, porque la municipalidad representa el órgano estatal más cercano ante las necesidades de la comunidad y, en ese sentido, las relaciones que allí se establecen se basan en la expectativa de una respuesta rápida y efectiva. Por esta razón, las APR, antes de la iniciativa, ya recurrían a la municipalidad, pero de forma individual para solicitar recursos o asesoría técnica y legal.

Con la sequía, esta relación ha derivado en un compromiso político, que a su vez ha decantado en apoyo del trabajo de Servicio País en el territorio o acuerdos de colaboración con la Universidad de Playa Ancha, la Unión de APR y con las

municipalidades de Cabildo y La Ligua. Asimismo, la OAH, haciendo uso de sus atribuciones como organismo técnico de carácter público, se ampara en la misma institución para vincularse con organismos técnicos de otros niveles y así aprovechar oportunidades que benefician a las APR.

Análisis de la manera en que los objetivos impulsados por la innovación social logran alterar, desafiar o reemplazar las instituciones dominantes

Dentro de los postulados teóricos entregados por el proyecto de investigación Transit (Haxeltine et al., 2017) que permiten verificar la manera en que una iniciativa de innovación social altera, desafía o reemplaza instituciones dominantes, las que en mayor medida se vieron reflejadas en el caso de estudio, se encuentran los siguientes:

Las iniciativas de IS necesitan encontrar un hogar institucional

El principal ejemplo lo constituye el Programa de Agua Potable Rural. Se ha mencionado anteriormente el sentido de identidad que ha brindado este sistema a los dirigentes. Parte del discurso que ellos entregan da cuenta de que la solución a sus problemas de acceso al agua no está en entregar la gestión a una empresa sanitaria, que en términos estrictos tiene mayores recursos para asegurar el suministro, porque la gestión del agua potable y lo que han construido como comunidad les pertenece. Esta identidad común los ha lleva-

do a superar los obstáculos propios del territorio que los separaban espacial y socialmente.

Otro ejemplo se puede observar en la estrecha relación que desde el principio tuvo la Unión de APR con la Municipalidad de Petorca. Aprovechando el compromiso del alcalde con las APR, el trabajo de la Unión se construyó sobre la base de este apoyo. Este hogar institucional también le ha permitido a la iniciativa acogerse a otras instituciones como la formada por la orgánica estatal de la gestión hídrica. A través de la OAH, la Unión de APR gestiona los trámites de formalización de APR y las denuncias de robo de agua por parte de grandes agricultores en la Dirección de Obras Hidráulicas y la Dirección General de Aguas, respectivamente. Como resultado, se ha verificado un avance en la democratización de la gestión del agua.

Estrategias de las iniciativas de IS para lograr el cambio institucional

El contexto institucional que rodea el sistema de gestión de agua determina las condiciones que afectan a la comunidad local en materias de acceso al recurso hídrico. Sin embargo, es justamente en el nivel local donde se da la oportunidad para el surgimiento de nuevas formas de desafiar estas instituciones fallidas. Un ejemplo es la forma en que las APR junto con la OAH han ejercido facultades como la fiscalización en el territorio, rol que tradicionalmente le ha correspondido al Ministerio de Obras Públicas.

En segundo lugar, está la estrategia del enfoque de cuenca de la Unión de APR

que, como se mencionó anteriormente, destaca de las típicas uniones comunales o provinciales existentes en el país. Esto ha permitido instalar un proyecto escalable y en coherencia con la condición hidrológica del territorio, que implica una comprensión distinta de la actual gestión del agua y que refuerza la idea de avanzar a un nuevo sistema en Chile que se base en la gestión integrada de cuencas hídricas (Retamal et al., 2013).

En tercer lugar, aparece la creación de una unidad municipal especializada en apoyar técnicamente a las APR, que se puede entender como otra forma de ajuste creativo. La existencia de un ente técnico a nivel local brinda recursos humanos y materiales que son esenciales para el fortalecimiento de las APR. Asimismo, se transforma en un puente para llegar a instancias de mayor nivel, como se analizó previamente.

RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

Para una comuna en estado permanente de crisis hídrica, los desafíos de las APR, que son responsables de la captación, tratamiento y distribución del agua a miles de personas, se vuelven complejos de abordar, especialmente cuando las condiciones sociales y espaciales hacen difícil la organización colectiva y el acceso a recursos. Lo anterior emerge en un contexto de situación de pobreza generalizada en el territorio de Petorca, que se evidencia en una multiplicidad de necesidades, materiales e inmateriales, que están generando un

permanente estado de vulnerabilidad a las familias que allí habitan.

En primer lugar, es necesario tener a la vista la pobreza por ingresos, que se visualiza en un desarrollo basado en actividades económicas extractivas que están alcanzando el límite de disponibilidad de recursos naturales, dejando el territorio ambientalmente degradado y socialmente deprimido. Consecuentemente, emerge como un factor la pobreza multidimensional, reflejada en la falta de uno de los recursos más valiosos y frágiles, el agua, y ya es posible verificar que unos pocos pueden asegurar su disponibilidad para fines comerciales mientras que una mayoría está en una incertidumbre permanente sobre si saldrá agua de su llave para cubrir sus necesidades básicas.

A lo anterior se suma la ausencia del Estado, analizada desde la falta de garantía de un derecho fundamental como lo es el agua de saneamiento, que si bien no está contemplado explícitamente en la Constitución de la República, se exige su protección por las resoluciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con la Observación General N°15, así como por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Resolución 64/292 (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2018). El déficit en esta materia relativiza el valor del agua para la vida de las personas y atenta contra su dignidad.

Asimismo, se verifican falencias en la gestión estratégica del recurso hídrico. Distribuir en más de cuarenta servicios el manejo del agua, no contar con información clara y actualizada del estado

del recurso o no tener las capacidades para controlar su distribución hacia los distintos usos son claras muestras de que el actual modelo de gestión está fallando, poniendo en peligro el bienestar de quienes no tienen el suficiente poder para defender su derecho. Lo que resulta más grave es que, en este escenario, se continúan aplicando medidas paliativas que lo único que logran es deslegitimar al Estado frente a la ciudadanía, sumando a la crisis hídrica una crisis institucional.

Este panorama de múltiples necesidades hace pensar que un Chile sin pobreza no es una meta alcanzable sin entender el contexto y las causas subyacentes que llevan a la exclusión y la desigualdad en cada territorio. La complejidad de lo que genera pobreza también da cuenta de que su superación no puede ser alcanzada desde la acción de algunos actores, sino que se trata de un esfuerzo global donde el Estado, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general deben trabajar por el bien común.

Lo anterior requiere de la multiplicación de ejemplos como el de la Unión de APR Cuenca Río Petorca, cuyo valor, más allá de lo práctico, radica en que ha devuelto a sus integrantes la confianza mutua y la fuerza para luchar como colectivo ante un derecho que les pertenece. No obstante, también se hace necesario que esta iniciativa evolucione hacia procesos de concertación territorial donde se pueda desplegar un diálogo constructivo entre los diferentes usuarios del agua para conocerse, entenderse y definir prioridades ante un escenario de escasez.

Se sabe que este tipo de procesos no son sencillos en un contexto donde el conflicto socioambiental ha sido histórico y que, por lo tanto, ha dañado profundamente las relaciones entre los que habitan y producen en el territorio. Sin embargo, se debe insistir en generarlos y es en ese punto donde el Estado juega un rol preponderante en la conducción política para una gobernanza local del agua que vele por la igualdad de derechos y el equilibrio de poder para que todos y todas puedan participar en la toma de decisiones. Por otro lado, la facilitación de parte de las organizaciones de la sociedad civil también es crucial, ya que gracias a su presencia en el territorio y su interacción con los diferentes actores son un puente para el diálogo democrático.

Para lograr incorporar todos estos elementos en un trabajo permanente es imprescindible transformar el modelo de gestión del agua que actualmente opera. La perspectiva integrada de cuencas promovida, entre otros organismos, por la OCDE, aún es un compromiso pendiente en Chile y sin embargo podría ser la señal inicial para avanzar hacia una institucionalidad que releve la coordinación territorial y brinde una mayor autonomía a los actores que dependen de la sostenibilidad de la cuenca para su bienestar y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- **Barley, S. & Tolbert, P. (1997)**. Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution, *Organization Studies*, 18(1), 93–117.
- **Bathelt, H. & Glückler, J. (2014)**. Institutional change in economic geography, *Progress in Human Geography*, 38(3), 340–363.
- **Bustos, S., Gallardo, L., Garreaud, R. & Tondreau, N. (2015)**. Informe a la nación. La megasequía 2010-2015: Una lección para el futuro, Santiago, Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2.
- **Butzin, A. & Widmaier, B. (2012)**. The study of time-space dynamics of knowledge with Innovation Biographies, *Working Papers on Innovations and Space*, 7.
- **Cajaiba-Santana, G. (2014)**. Social innovation: moving the field forward. A conceptual framework, *Technological Forecasting and Social Change*, 82(1), 42–51.
- **Cámara de Diputadas y Diputados de Chile (22 de noviembre de 2019)**. Comisión investigadora de mega sequía sesionó en Petorca. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=138522
- **Dirección General de Aguas (s.f.)**. Decretos de declaración zona de escasez vigentes. Recuperado el 2 de agosto de 2019 de <https://dga.mop.gob.cl/administracion-recursoshidricos/decretosZonasEscasez/Paginas/default.aspx>
- **Domanski, D. et al. (Eds) (2016)**. *Innovación social en Latinoamérica*, Bogotá, Corporación Universitaria Minuto de Dios. Parque Científico de Innovación Social.
- **El Diario de La Ligua (9 de septiembre de 2019)**. "Municipalidad de La Ligua hizo el llamado a constituir la Unión Comunal de APR". Recuperado el 8 de octubre de 2019 de <https://laliguachile.cl/social/municipalidad-de-la-ligua-hizo-el-llamado-a-constituir-la-union-comunal-de-apr/>
- **Faúndez, R. & Mundaca, R. (2018)**. *Informe preliminar. Situación del agua en la Región de Valparaíso: diagnósticos participativos en el marco de la mesa regional del agua*, Santiago, Fundación Comunes.
- **Fundación Avina (2017)**. La experiencia de la Fenapru en el proceso de creación de la Ley de Servicios Sanitarios Rurales de Chile. Santiago, Chile.
- **Fundación Superación de la Pobreza (2018)**. *Pobreza y desastres socioambientales en la región de Valparaíso*, Serie Miradas País, Vol. 5, Santiago, Fundación Superación de la Pobreza.
- **_____ (2019)**. *Levantamiento de aprendizajes. La organización del agua en la agricultura familiar campesina de Petorca* (L. Rodríguez & M. Rosenblüth, Eds.), Santiago, Fundación Superación de la Pobreza.
- **Carreaud, R., Boisier, J., Rondanelli, R., Montecinos, A., Sepúlveda, H. & Veloso-Aguila, D. (2019)**. The Central Chile Mega Drought (2010-2018): A climate dynamics perspective, *International Journal of Climatology*, 19.
- **Glückler, J. & Bathelt, H. (2017)**. Institutional context and innovation. En H. Bathelt, P. Cohendet, S. Henn, & L. Simon (Eds.), *The Elgar Companion to Innovation and Knowledge Creation*, Montreal, Edward Elgar Pub.
- **Glückler, J. & Lenz, R. (2016)**. How institu-

tions moderate the effectiveness of regional policy: A framework and research agenda. *Investigaciones Regionales*, 36, 255–277.

• **Gobierno Regional de Valparaíso (2018).**

Líneamientos estratégicos de política pública e iniciativas para el desarrollo y sostenibilidad hídrica de la Región de Valparaíso, Chile.

• **Haxeltine, A. et al. (2016).** A framework for Transformative Social Innovation, *Transit Working Paper*, 5.

____ (2017). Towards a TSI theory: A relational framework and 12 propositions, *Transit Working Paper*, 16.

• **Instituto Nacional de Derechos Humanos (2018).** *Actualización informe misión de observación Provincia de Petorca*, Santiago, Instituto Nacional de Derechos Humanos.

• **Instituto Nacional de Estadísticas (2017).** Resultados Censo 2017. Recuperado el 23 de septiembre de 2019 de <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=RO5>

• **IPCC (2014).** Annex II Glossary. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. En Birkmann, J. et al. (Eds.), *Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.

• **Kleverbeck, M. & Terstriep, J. (2017).** Analysing the social innovation process: The methodology of Social Innovation Biographies, *European Public & Social Innovation Review*, 2(2), 15–29.

• **Lonsdale, K., Pringle, P. & Turner, B. (2015).** *Transformational adaptation: What it is, why it matters & what is needed*, Oxford, UK Climate Impacts, Universidad de Oxford.

• **Ministerio de Medio Ambiente (2018).** *Tercer informe bienal de actualización de Chile sobre cambio climático 2018*, Santiago, Ministerio de Medio Ambiente.

• **Ministerio de Obras Públicas (2017).** Ley N°20.998 Regula los Servicios Sanitarios Rurales. Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

• **Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2015).** Política Nacional para los Recursos Hídricos, Chile.

• **Miranda, F. (2018).** *Erosión de suelos y crisis hídrica: las sombras del modelo agroexportador del palto*, Santiago, Fundación Terram.

• **Municipalidad de Petorca (2016).** Comunidades APRs Cuenca Alta Río Petorca. [Mapa en formato físico]. Recuperado el 13 de agosto de 2019 de la Oficina de Asuntos Hídricos Municipalidad de Petorca.

____ (2017). Acuerdo de Cooperación, colaboración y ayuda mutua entre la Ilustre Municipalidad de Petorca, la Ilustre Municipalidad de Cabildo y la Ilustre Municipalidad de La Ligua, Petorca, Municipalidad de Petorca.

____ (2020). Cuenta Pública 2019.

• **OCDE (2016).** *Estudios de Política Rural de la OCDE-Chile*, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

• **Onemi (2017).** Identificación de los factores subyacentes del riesgo de desastres. Instructivo equipo comunal (Unidad de Gestión del Sistema Nacional de Protección Civil), Santiago, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

• **Pelling, M. (2011).** *Adaptation to climate change: from resilience to transformation*. Londres, Routledge.

- **Pelling, M., O'Brien, K. & Matyas, D. (2014).** Adaptation and transformation. *Climatic Change*, 133(1), 113–127.
- **Premios Latinoamérica Verde (2017).** [Ranking 2017 de la categoría agua]. Recuperado el 23 de septiembre de 2019 de <https://www.premioslatinoamericaverde.com/top500/?years=2017>
- **Retamal, M. R., Andreoli, A., Arumi, J., Rojas, J. & Parra, Ó. (2013).** Gobernanza del agua y cambio climático: fortalezas y debilidades del actual sistema de gestión del agua en Chile. Análisis interno, *Interciencia*, 38(1), 8–16.
- **Sjøgaard, M. et al. (2014).** Methodological guidelines for case studies Batch I. Transformative Social Innovation Theory Project.
- **Streeck, W. & Thelen, K. (2005).** Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies. En W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies* (pp. 1–39), Oxford, Oxford University Press.
- **Subsecretaría del Interior y Seguridad Pública (2016).** Oficio Ordinario N°18.087. Recuperado el 10 de octubre de 2019 de https://ciperchile.cl/pdfs/2017/marzo/OFCIO_INTERIOR_%2018.087.pdf
- **Unidsr (2015).** *Making Development Sustainable: The Future of Disaster Risk Management. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, Ginebra, United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- **Universidad de Playa Ancha (2003).** Decreto Exento N°1503/2003 Aprueba Convenio de Colaboración entre la Universidad de Playa Ancha y la Ilustre Municipalidad de Petorca, Valparaíso, Universidad de Playa Ancha.
- **_____ (2016).** Informe del proyecto: Sistemas participativos de gestión del agua y desarrollo socio-económico sustentable, Valparaíso, Proyecto FAI.
- **Villarroel, C. (2012).** *Asociaciones comunitarias de agua potable rural en Chile: Diagnóstico y desafíos*, Santiago, Programa Chile Sustentable.

CALIDAD DEL AGUA EN LA CUENCA DEL RÍO ITATA Y SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO LOCAL

Bárbara Teresa Muñoz Palma¹, Universidad de Concepción



» Señora que usa aguas de una laguna natural para regar una chacra de maíz. Ninhue, región de Ñuble.
Fotografía de José Luis Arumí.

RESUMEN

El deterioro de la calidad del agua frena el crecimiento económico, empeora las condiciones de salud, reduce la producción de alimentos y exacerba la pobreza en muchos países. La agricultura es uno de los ejes de la economía de la región de Ñuble, donde esta actividad, desarrollada principalmente por pequeños agricultores, utiliza un 29,1% del territorio. Respecto a la falta de acceso al agua potable, Ñuble, con un 18%, se ubica entre las regiones con un nivel muy superior al promedio de Chile, que solo llega al 7% de déficit en el acceso al recurso. El 91% de las viviendas que enfrentan este problema se ubica en zonas rurales de la región. Este trabajo busca trazar una relación entre el comportamiento de algunos parámetros de calidad de agua medidos por la Dirección General de Aguas (DGA) en el río Itata, usando como referencia las normas chilenas establecidas para el uso de agua para riego y para agua potable, y el desarrollo económico que permite la agricultura y el acceso al agua potable y de riego. Gracias al análisis se determina que, en general, la calidad del agua en las diferentes zonas de la cuenca no varía, puesto que se presentan concentraciones similares de los elementos medidos por la DGA en las diferentes estaciones de monitoreo, por lo que se concluye que estos elementos se distribuyen uniformemente en toda la cuenca. Para ambas normas hay elementos que sobrepasan los límites establecidos, siendo los más preocupantes, por sus efectos secundarios, el boro y el mercurio para el agua de riego y el cromo y el plomo para el agua potable.

Palabras clave: calidad del agua, norma NCh 1.333, norma NCh 409/1, agua para riego, agua potable.

¹ Ingeniera ambiental. Artículo basado en la tesis *Calidad del agua en la cuenca del río Itata*, realizada para optar al título profesional de ingeniera ambiental de la Universidad de Concepción, aprobada en 2020 y que contó con una beca del Centro de Recursos Hídricos para la Agricultura y la Minería (Crhiam) del mismo plantel. Profesor guía: José Luis Arumí. Concepción, 2020.

INTRODUCCIÓN

El agua es el recurso natural renovable más limitante en el desarrollo humano. Su disponibilidad siempre se había planteado desde el punto de vista de su abundancia, pero el progresivo descenso de su calidad en los últimos cincuenta años ha ocasionado graves pérdidas económicas y ecológicas (Figueroa, 2004). En la medida en que su consumo ha ido creciendo a ritmos insostenibles en relación con la real disponibilidad, el problema del deterioro de las cuencas hidrográficas del mundo es creciente. El agua cumple tres roles esenciales para la sostenibilidad del desarrollo mundial: aseguramiento de la salud humana, desarrollo económico y sustentación de importantes ecosistemas. A su vez, más del 70% de los recursos hídricos en el mundo se usan para producir alimentos, de modo que una crisis del agua necesariamente repercutirá en el abastecimiento de alimentos y el precio de estos (Ministerio de Agricultura, 2016).

Es clara la importancia del agua para desarrollar una vida digna, pues es indispensable para la existencia humana: lo es para producir los alimentos que comemos, para garantizarnos una higiene básica y para el consumo humano directo. Las amenazas contra la sostenibilidad del suministro de agua surgen tanto en la dimensión de calidad como en la de cantidad, y provienen de la contaminación que emana de la industria, la agricultura o la generación de energía, pero la amenaza no solo es la con-

taminación del agua, sino también su mala distribución y su mal uso cuando se destina a cultivos muy demandantes del recurso o la acaparan pocos productores (Fundación Ayuda en Acción, 2017). En esa línea, la degradación ambiental, además de dañar ecosistemas y la biodiversidad de distintas especies, lo que también repercute en el hábitat humano, reduce la productividad laboral al contribuir al aumento de las enfermedades y limitar el potencial de ingreso, especialmente en la agricultura (Ongley, 1997). A escala nacional, la disponibilidad de agua limpia por habitante aumentará su costo económico y, en una situación de escasez, limitará el potencial de desarrollo económico. A nivel local, las comunidades que no puedan proteger sus aguas superficiales y subterráneas de los agentes patógenos tendrán menos alternativas de agua potable y requerirán tecnologías más costosas para extraerla de mantos acuíferos más profundos o para lograr niveles de potabilidad en el agua de superficie (Stehr, 2019).

Disponer de agua limpia es tal vez uno de los más grandes desafíos que enfrenta hoy gran parte de la humanidad (Matus et al., 2004). La calidad del agua se determina a partir de la medición de factores físicos, químicos y biológicos. Estos pueden variar de un lugar a otro como consecuencia del inadecuado manejo y disposición de desechos generados por las actividades humanas e industriales que, junto con las carac-

terísticas y fenómenos naturales, provocan un deterioro de la calidad de las aguas, lo que conlleva un grave problema ambiental, económico y social (Aznar, 2000).

Contar con información adecuada, pertinente y oportuna, así como con un adecuado nivel de conocimiento sobre el territorio, constituyen pilares indispensables para una acertada toma de decisiones en lo relativo a la gestión del agua. La Dirección General de Aguas (DGA), mandatada por el artículo 299, letra b del Código de Aguas de 1981, es el organismo que en Chile debe “Investigar, medir el recurso y monitorear tanto su calidad como su cantidad, en atención a la conservación y protección de las aguas” (Ministerio de Justicia, 2009). Para ello, dicha institución mantiene, desarrolla y opera el Servicio Hidrométrico Nacional, que proporciona datos relevantes para un conocimiento y monitoreo adecuado de las aguas.

El área de estudio de esta investigación corresponde a la hoya hidrográfica del río Itata, la que abarca toda la región de Ñuble. La cuenca alcanza una superficie de 11.294 km² y está formada principalmente por tres cursos de agua: los ríos Itata, Ñuble y Diguillín. Posee una longitud de 180 km, incluyendo dos ríos formativos: el Cholguán y Huépil. Su régimen es mixto, ya que los principales afluentes nacen en la cordillera y precordillera de los Andes, y adquieren su aporte de los deshielos primaverales, además de las precipitaciones invernales. Dicha zona presenta una cobertura característica de hielo y nieve, bosque nativo y algunas plantaciones foresta-

les. Este río cruza el valle longitudinal, donde predomina la actividad agrícola y las actividades forestales con especies introducidas (Figueroa, 2004).

En materia social, la región de Ñuble se caracteriza por exhibir altos indicadores de pobreza, tanto por ingresos (es la segunda región con mayor nivel de pobreza, con un 16,1%) como por pobreza multidimensional, con un 24,6%, lo que la ubica en el cuarto lugar en el ranking nacional (Casen, 2017), lo que deja a la región sobre la media nacional. Territorialmente, al interior de la región, la provincia de Itata es la que exhibe mayores tasas de pobreza, en particular de pobreza extrema. En esta provincia, la tasa de pobreza por ingresos es más alta en las comunas de Cobquecura (en torno al 40%, con una pobreza extrema que llega al 20,3%) y Ninhue (25,3%) (Gobierno Regional de Ñuble, 2020).

Este documento busca realizar un análisis de la relación entre el comportamiento de algunos parámetros de calidad de agua medidos por la DGA en el río Itata, usando como referencia las normas chilenas establecidas para el uso de agua para riego y para agua potable, y el desarrollo económico que entrega la agricultura y el acceso al agua potable. Las actividades agrícolas dependen no solo de la disponibilidad de agua, sino que también de la calidad de este recurso. Además, estas actividades cumplen un rol importante en la superación de la pobreza y el desarrollo local.

MARCO TEÓRICO

Calidad del agua

El agua tiene un doble valor, pues es un elemento del ecosistema y, consecuentemente, es un activo social. Su calidad y escasez es una problemática que afecta la producción de alimentos, la salud, la estabilidad política y social (Fundación Ayuda en Acción, 2017). La calidad del agua se ve afectada por una variedad de factores, tanto naturales como relacionados con las actividades de las personas. Existen diferentes valores en los parámetros de calidad del agua, los cuales establecen una caracterización que determina en qué tipo de actividades puede ser utilizada (Ministerio de Agricultura, 2016).

Las aguas naturales, bien sean superficiales o subterráneas, presentan unas características determinadas que han sido compatibles con la vida vegetal y animal a lo largo de los siglos. La progresiva contaminación debido a la industria, la agricultura o las aglomeraciones urbanas cambia sustancialmente las propiedades del agua (Tenorio y Fuentes, 2014). Según el Informe Nacional sobre la Gestión del Agua en Chile (Brown y Saldivia, 2000), la calidad del agua superficial está condicionada por algunas características de los sistemas hidrográficos, como son:

- Las condiciones de aridez o de semiaridez de una porción significativa del territorio, lo que eleva los niveles de salinidad de las aguas naturales y restringe o anula la posibilidad de dilución de contaminantes.

- El corto recorrido de los ríos como consecuencia de la escasa extensión transversal del territorio nacional, lo que impide la acumulación en un cauce único de los contaminantes originados en áreas extensas.

- La heterogénea distribución espacial de la población y actividad industrial, concentrada principalmente en los valles que se conforman entre la cordillera de los Andes y la cordillera de la Costa.

- La importancia de actividades mineras, agrícolas y forestales en el desarrollo nacional.

Si bien en líneas generales las aguas subterráneas están mejor protegidas frente a la contaminación que las aguas superficiales, estas pueden ser impactadas negativamente por diversos mecanismos mediante los que un agente contaminante puede alcanzar el acuífero subterráneo y propagarse en él, afectando zonas que en principio podrían considerarse alejadas de su influencia. Pueden establecerse categorías de mecanismos de contaminación. Los siguientes son algunos ejemplos sencillos que se producen con relativa frecuencia (Tenorio y Fuentes, 2014):

- Contaminación de un acuífero por lixiviación de residuos depositados en la superficie: eliminación de residuos sólidos o efluentes de plantas de tratamiento vertidos a cauces secos, vertederos incontrolados, acumulación de diferentes sustancias en superficie, etc.

- Contaminación por actividades agrícolas (fertilizantes, pesticidas y riegos): situación típica de infiltración de aguas (lluvia o riego) que disuelven abonos, pesticidas, etc.

- Contaminación por actividad ganadera: de los residuos de los animales proceden compuestos nitrogenados, fosfatos, bacterias, cloruros y, en algunos casos, metales pesados. Normalmente no ocasionan problemas importantes, salvo en el caso de grandes instalaciones. Resultan especialmente graves las granjas porcinas (los residuos líquidos se denominan purines).
- Contaminación por actividades industriales y mineras: las vías de contaminación y las sustancias contaminantes son tan variables como los tipos de industrias. Cuando los residuos son sólidos, la principal fuente de contaminación será la lluvia infiltrada a través de la escombrera, que disolverá sustancias contaminantes para alcanzar finalmente el acuífero. En el caso de las minas, puede producirse por las labores de tratamiento del mineral o por la infiltración de la lluvia a través de escombreras.

Suministro de agua potable en Chile

Zona urbana

En las primeras décadas del siglo pasado, poco más del 50% de las viviendas de las zonas urbanas del país tenía pleno acceso al agua potable y al alcantarillado. La posibilidad de contar con tales servicios, sobre todo el de alcantarillado, era un lujo reservado para las familias acomodadas o de buen pasar económico (Ministerio del Medio Ambiente, 2011).

Hasta finales de la década de 1970, las inversiones en el sector de agua potable

y saneamiento en nuestro país fueron solventadas por el presupuesto general del Estado, ya que se mantuvo un concepto de precio general subsidiado de agua potable que permitiera el acceso a este recurso vital a todos los habitantes del país, sin distinción de sus ingresos. Ello redundó en que las tarifas no fueran reales y que, por tanto, la recuperación de costos no fuera efectiva, lo que fue generando un déficit de inversión a lo largo del tiempo (Alegría y Celedón, 2006).

La privatización vino una década después, como opción de financiamiento, a partir de la experiencia recogida de la privatización de otros servicios básicos en los que se necesitaba mayor desarrollo y grandes inversiones, como la telefonía y la electricidad. Esta medida fue adoptada en el sector sanitario cuando fue más evidente la necesidad de grandes inversiones asociadas al indispensable tratamiento de las aguas servidas y de los riles (Alegría et al., 2006).

El modelo de gestión del agua en Chile para el sector sanitario urbano se basa en un sistema mixto de transferencia de propiedad y/o contrato de concesiones, con un marco regulatorio basado en la autorregulación y un ente fiscalizador técnico denominado Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS). El sistema se autofinancia mediante concesiones en los territorios donde se entrega el servicio. En cuanto al costo del servicio, las tarifas punta antes de la privatización —entre 1989 y 1998— eran de 0,18 a 0,78 dólares por metro cúbico de agua. Después de la privatización, las tarifas (no punta) presentan alzamientos mucho mayores: en Santiago, US\$1,10;

en La Serena, US\$1,6; en Punta Arenas, US\$2,07; y en Antofagasta, US\$2,6 (Villarroel, 2012).

Chile actualmente ya alcanza el nivel de cobertura de países desarrollados y cuenta con una posición aventajada respecto del resto del continente, según un informe de gestión realizado por la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Actualmente, nuestro país tiene un 100% de cobertura de agua potable en zonas urbanas y 100% de cobertura en tratamiento de aguas servidas en las ciudades (Schuster, 2017).

Zona rural

El agua es un elemento que está presente tanto en el mundo urbano como en el rural, de diferentes formas y en distintas actividades. El agua potable comenzó a ser parte del mundo rural a partir de 1964, cuando se implementa en Chile el programa de Agua Potable Rural (APR) en un contexto en que existía solo un 6% de cobertura en esos territorios, con el objetivo de proveer de agua potable a las zonas rurales, bajar las tasas de morbilidad y mortalidad por enfermedades de origen hídrico y promover el desarrollo económico y social en las zonas implementadas (Schuster, 2017).

Las asociaciones APR, cuyo financiamiento es asumido por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y actualmente están reguladas por la nueva Ley 20.998 de 2017 sobre Servicios Sanitarios Rurales, están constituidas principalmente por comités y cooperativas, y suman aproximadamente 1.700 en todo el país. Son gestionadas gracias al trabajo y liderazgo de más de 7.500 dirigentes,

quienes por más de cuatro décadas han contribuido a dar vida a un exitoso modelo público-comunitario de abastecimiento de agua potable único en Chile, que desde sus inicios ha sido administrado con un sentido social y solidario en favor de sus beneficiarios y del país (Villarroel, 2012).

Calidad del agua y agua potable en Ñuble

Históricamente, la relación entre agua y pobreza tiene profundas raíces espaciales; es decir, el “lugar” donde los pobres habitan generalmente ha tenido dificultades de acceso al agua potable en alguna de las fases de provisión de este servicio (Bauer, 2002).

En Chile, en la actualidad, cerca de un millón de personas no tiene acceso a agua potable, un recurso fundamental para la vida, lo que viene aparejado de altos índices de vulnerabilidad social, ambiental y económica. Al respecto, las cifras son elocuentes: un 47,2% de los habitantes de sectores rurales no tiene abastecimiento regular y de estos, un 58,8% se abastece desde pozos, 25,8% desde ríos, esteros, canales o vertientes, y un 15,4% lo hace recurriendo a camiones aljibe. De este modo, la calidad del agua que beben no está siendo garantizada por nadie y son las poblaciones rurales más pobres las que más dependen de estas fuentes. El contaminante químico más común encontrado en las aguas extraídas de pozos es el nitrato, elemento derivado de la agricultura. La acumulación de pesticidas y minerales pesados en el agua tiene efectos noci-

vos demostrados en los seres humanos (Fundación Amulén, 2019).

Con respecto a la carencia de conexión a sistemas de red pública de agua potable, Ñuble, con 18%, se ubica entre las regiones con un nivel muy superior al promedio de Chile en esta materia, que es de 7%. Eso significa cerca de 29.720 viviendas y 89.460 residentes afectados. De este número de viviendas, el 91% se ubica en zonas rurales de la región con acceso a agua de pozo o noria (76%),

camión aljibe (12%) y río, vertiente o estero (12%). Como es previsible, es en las comunas más pobres y más rurales donde el fenómeno de la falta de acceso a agua potable es más notorio. Hay diez comunas donde las cifras son alarmantes, las cuales se señalan en la Tabla 1, de las cuales cinco están en Itata. Así, una de cada cuatro viviendas (25%) con problemas de acceso al agua potable en la región se ubica en esta provincia (Subdere, 2018).

Tabla 1. Comunas de la región de Ñuble y porcentaje de población que no tiene acceso a agua potable

Ninhue	69%
El Carmen	55%
Cobquecura	53%
Trehuaco	47%
San Ignacio	41%
Portezuelo	40%
Quillón	37%
Pinto	35%
Ránquil	33%
San Nicolás	29%

Fuente: elaboración propia a partir de Subdere, 2018.

Calidad del agua y agricultura en Ñuble

El mayor usuario de agua en Chile es la agricultura, que emplea un 73% del total nacional que abastece a una superficie regada de 1,1 millones de hectáreas entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos. Esta actividad es uno de los ejes de la economía de la región de Ñuble, por lo que la disponibilidad de agua y la calidad de esta son factores primor-

diales a fortalecer, considerando sus impactos productivos, ambientales y sociales. El conocimiento de la realidad actual en esta materia es imprescindible para generar políticas y direccionamientos regionales correctos (Santibáñez, 2016).

Ñuble tiene una clara condición rural y específicamente agrícola. La superficie de uso urbana e industrial no llega al 1% del total regional, mientras que el

78,4% de las tierras tienen uso agrícola o están pobladas por bosques, con 29,1% y 49,3%, respectivamente. Una característica especial de la región es que cuenta con aproximadamente 600 agricultores certificados como orgánicos, que exportan productos frutales como manzanas, kiwis, berries, hortal-

zas y hierbas medicinales. También es la región que más empresas exportadoras posee orientadas a la agroecología y a otros sistemas sustentables como la agricultura biodinámica y la permacultura (Gobierno Regional de Ñuble, 2020).

Tabla 2. Valores y porcentajes de superficie de la tierra según uso de suelo, región de Ñuble

Detalle	Valores	%
Superficie total	1.310.238	100,0%
Áreas desprovistas de vegetación	84.322	6,4%
Áreas urbanas e industriales	11.237	0,9%
Bosques	645.746	49,3%
Bosque nativo	247.635	18,9%
Plantación forestal	381.279	29,1%
Mixto	16.831	1,3%
Humedales	978	0,1%
Nieves y glaciares	12.390	0,9%
Praderas y matorrales	157.253	12,0%
Terrenos agrícolas	387.850	29,6%
Otros	10.462	0,8%

Fuente: elaboración propia a partir de Subdere, 2018.

Mapa 1. Uso de suelo, región de Ñuble, 2015



Fuente: Subdere, 2018.

MÉTODO

Descripción del área de estudio

La cuenca del río Itata comprende un área de 11.294 km² que forman parte de la XVI región de Ñuble. El río principal se origina a tres kilómetros al oriente del pueblo de Cholguán, en la confluencia de los ríos Cholguán y Huépil (ver Mapa 2 y 3).

Los principales afluentes en la cuenca del río Itata son los ríos Cholguán, Ñu-

ble, Chillán, Diguillín, Cato, Lonquén e Itata, este último de una longitud aproximada de 230 km y un caudal medio anual en la desembocadura de 140 m³/s. La cuenca se distingue por presentar una trama de drenaje paralelo, donde la mayor parte de sus tributarios siguen un rumbo este-oeste, condicionado por el intenso proceso de fallas que sufrió la región, sumado al volcanismo, el cual ha determinado el escurrimiento y la formación de abanicos aluviales. El caudal promedio en el curso inferior se estima en 140 m³/s.

Mapa 2. Ubicación general de la cuenca del río Itata y su red hídrica principal



Fuente: elaboración propia.

Mapa 3. Tipos de red hídrica de la cuenca del río Itata



Fuente: elaboración propia.

La identidad de la región de Ñuble se asocia con una población que se caracteriza por la ruralidad y que mantiene vivas las costumbres campesinas. En materia de pobreza por ingresos, es la segunda con mayores niveles de pobreza (16,1%) en comparación con otras regiones del país y solo es superada por la región de La Araucanía (17,2%). Las comunas que presentan mayores niveles de pobreza son Cobquecura (34,2%), El Carmen (28,8%), Ninhue (25,3%), San Ignacio (24,9%), Coihueco (22%), Trehuaco (20,6%), Portezuelo (18,7%), Quirihue (18,3%), Coelemu (18,3%), San Nicolás (14,3%) y San Fabián (13,8%). Estos antecedentes muestran una distribución geográfica particular de estas comunas más pobres, las cuales se pueden localizar en dos grandes zonas, que son la precordillera andina (Coihueco, San Ignacio, San Fabián y El Carmen) y el secano interior (Trehuaco, Coelemu, Quirihue y San Nicolás) (Casen, 2017).

Normas de referencia

La agricultura constituye una de las actividades más practicadas en el mundo. Aproximadamente el 70% de los recursos hídricos del mundo se destinan a este ámbito, lo que lo convierte en el principal factor de la degradación de estos recursos como consecuencia de la erosión y de la escorrentía. En Chile, la agricultura representa un sector muy importante para el país debido a la producción de alimentos y al movimiento económico que genera toda la cadena productiva, de transporte y comercialización. Esta actividad debiera contemplar un mínimo impacto ambiental posible y ser capaz de producir productos sanos y de calidad (Casilla, 2014).

En nuestro país, la erosión del suelo es un problema ambiental y productivo de gran importancia. Tiene su origen en factores sociales y económicos producto

de la sobreexplotación de los recursos naturales e incorrectas prácticas de manejo de suelo y aguas. La erosión es la pérdida selectiva del material del suelo y produce que, por acción del agua y del viento, los materiales de las capas superficiales sean arrastrados. La principal consecuencia o efecto de la erosión del suelo es una disminución de la producción agrícola y, por lo tanto, de la productividad (Ministerio de Agricultura, s. f.). Además, la degradación del suelo por los agentes erosivos (agua y aire) se considera como progresiva e irreversible, ya que, por una parte, la masa de suelo perdida suele ser irrecuperable y, por otra, el tiempo requerido para que se forme de nuevo es extremadamente largo. La vegetación provee protección a la tierra y sus raíces desarrollan una acción fijadora de las partículas del suelo, lo que evita la erosión. Durante un aguacero, cada gota de agua golpea como una bala al suelo descubierto, sin cubierta vegetal. Las raíces ayudan en la infiltración del agua en el terreno. La vegetación en áreas con pendiente reduce la velocidad de la escorrentía (Barrera, 2007).

La escorrentía es el arrastre de agua y sedimentos a través de los campos de cultivo, los que pueden acabar en ríos u otras superficies de agua. Ocorre cuando las precipitaciones o las tasas de irrigación son demasiado elevadas como para que los suelos puedan infiltrar la cantidad de agua recibida, lo que provoca la saturación de los mismos. En ambas situaciones el agua no puede penetrar el suelo. Las aguas de escorrentía arrastran consigo contaminantes como aceites, polvo, excrementos de animales, productos químicos y residuos de

abonos que se utilizan en los patios. Estos van directamente a las quebradas, ríos y lagos, donde afectan seriamente la calidad del agua (Ministerio de Agricultura, s. f.).

Según el uso para el que se destine el agua, se deben cumplir criterios de calidad del recurso referidos a aspectos físicos, químicos y biológicos. En este trabajo se utilizaron los criterios químicos establecidos en dos normas: la norma chilena 1.333 (NCh 1.333) (Instituto Nacional de Normalización, 1978), que menciona las concentraciones máximas que deben contener los elementos químicos para que sea apta para riego; y la norma chilena 409/1 (NCh 409/1) (Instituto Nacional de Normalización, 2005), que establece los requisitos de calidad que debe cumplir el agua potable en todo el territorio nacional.

Bases de datos de la DGA

El Sistema Hidrométrico Nacional en línea de la Dirección General de Aguas (DGA) permite acceder a información de recursos hídricos a través del sitio web de esta institución. Cuenta con 650 estaciones que transmiten datos en línea a través del sistema satelital que miden distintos parámetros: fluviométricos (caudal, nivel y temperatura del agua), meteorológicos (precipitación, temperatura y humedad relativa del aire), calidad del agua (parámetros químicos, turbiedad, entre otros), nivométricos (altura de la nieve y nieve equivalente en agua), además de los niveles y volúmenes de embalses y lagos.

Para esta investigación, se utilizó la

Tabla 3. Nombre, ubicación y símbolo de las estaciones de calidad de aguas vigentes en la cuenca del río Itata

Símbolo	Estaciones vigentes	Coordenadas	
		UTM Este	UTM Norte
▽	E1: Río Ñuble en San Fabián N°2	274280	5948545
▲	E2: Pozo Chillán en Fundo Cato	242542	5952271
●	E3: Río Cato en Puente Cato	227748	5950210
■	E4: Río Ñuble en Confluencia	191875	5940090
◆	E5: Río Renegado en Invernada	212119	5940386
○	E6: Río Chillán en Esperanza N°2	254108	5925371
◻	E7: Río Chillán en Longitudinal	265954	5917314
●	E8: Río Itata en Cholguán	227711	5883538
●	E9: Río Itata en Trilaleo	222429	5889893
◆	E10: Río Diguillín en Longitudinal	203735	5915054
▲	E11: Río Itata en Balsa Nueva Aldea	191562	5938340
▲	E12: Río Itata en Coelemu	169183	5958609

Fuente: elaboración propia.

Gráficos estadísticos

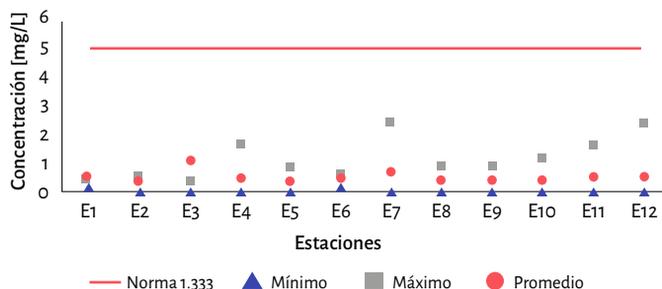
Para el análisis se elaboraron gráficos estadísticos, los que permiten representar la distribución estadística de los datos obtenidos para cada parámetro. Esto posibilitó la comparación con los lími-

tes máximos permitidos de acuerdo a la norma NCh 1.333 y la norma NCh 409/1.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Aluminio

Gráfico 1. Concentraciones promedio de aluminio para cada estación de la cuenca considerada en el análisis



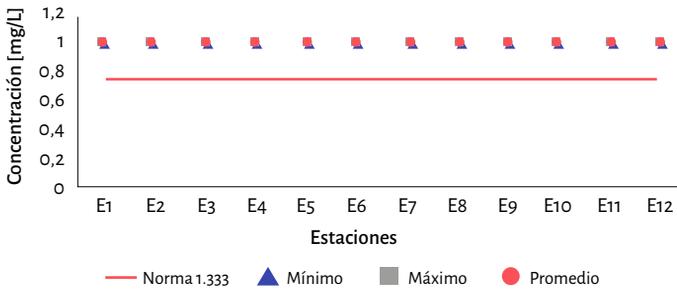
Fuente: elaboración propia.

Dado que el aluminio es tan abundante y ampliamente distribuido en la corteza terrestre, la mayoría de las aguas tienen gran oportunidad para disolverlo (Universidad de Chile, 2005). En el área de estudio, el aluminio no pasa el límite establecido por la norma de agua para riego en ninguna de las estaciones. Los suelos con altas concentraciones de aluminio disponible pueden ser encontrados en muchos lugares donde

ha habido agricultura intensa o uso de fertilizantes de nitrógeno, lo que explicaría que la E3 (río Cato en Puente Cato) presente el promedio de concentración más alto, puesto que es una zona que destaca por sus praderas y cultivos con riego. Sin embargo, en todas las estaciones se cumple con la norma NCh 1.333.

Boro

Gráfico 2. Concentraciones promedio de boro para cada estación de la cuenca considerada en el análisis



Fuente: elaboración propia.

El boro entra al medio ambiente a través de la meteorización de rocas, la volatilización del ácido bórico del agua del mar y la actividad volcánica que libera ácido bórico y trifluoruro de boro. Fuentes antropogénicas que explican su presencia corresponden a la aplicación de productos agrícolas. Según el Instituto de Salud Pública, a nivel nacional existen diferencias significativas en las concentraciones de boro en aguas naturales. En la zona norte, estas varían entre 1 y 78 mg/L, mientras que en el resto del país es menor a 1 mg/L. En los datos medidos por la DGA en Ñuble, todas las es-

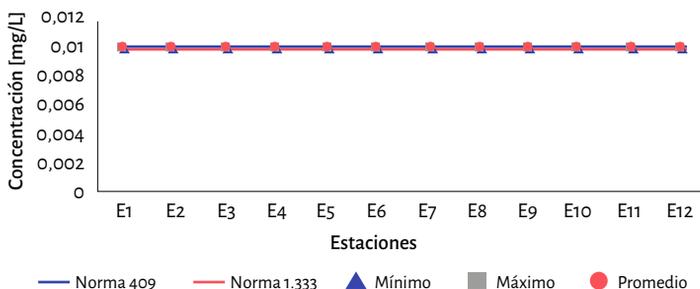
taciones presentan un promedio y una máxima de 1 mg/L, lo que supera el límite establecido por la norma NCh 1.333. Concentraciones en torno a 12 mg/L pueden ser tóxicas, a pesar de que existe un amplio rango de tolerancia entre los distintos cultivos. La toxicidad del boro en las plantas se caracteriza por crecimiento lento, malformación de la hoja, colores café y amarillento, clorosis, necrosis, incremento de moho, marchites e inhibición de germinación de polen. En Chile, el boro no se encuentra regulado en la norma de agua potable, sin embargo, los límites máximos recomenda-

dos en aguas de consumo humano, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, son de 0,5 mg/L. En el único estudio de seguimiento de larga duración (siete años) sobre los efectos del boro

en el ser humano, no se consiguió identificar ningún efecto prolongado para la salud (Instituto de Salud Pública, 2019).

Cadmio

Gráfico 3. Concentraciones promedio de cadmio para cada estación de la cuenca considerada en el análisis



Fuente: elaboración propia.

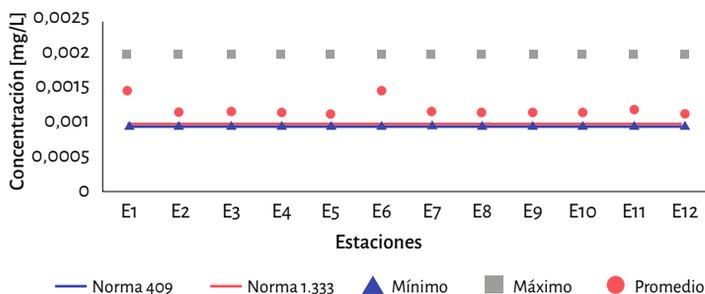
De forma natural, grandes cantidades de cadmio son liberadas al ambiente, sobre 25.000 toneladas al año. La mitad de este mineral es liberado en los ríos a través de la descomposición de rocas y una parte se libera al aire a través de fuegos forestales y volcanes. El resto del cadmio proviene de actividades humanas como la manufacturación (Lenn-tech, s. f.).

El cadmio es un tóxico que en el ser humano causa alteraciones a nivel enzimático, renal, respiratorio y digestivo, con el agravante de tener una vida media muy prolongada (Ramírez, 2002). Cuando las concentraciones de cadmio en el suelo son altas, puede influir en los procesos de generación de microorganismos y a su vez amenazar a todo el ecosistema del suelo. Se recomien-

dan límites conservadores debido a su potencial de acumulación en plantas y suelos. Ahora bien, el cadmio se encuentra ampliamente distribuido en la corteza terrestre en una concentración media de 0,1 mg/L (Lenn-tech, s. f.). Todas las estaciones consideradas para el análisis presentan promedios y máximas de concentración de cadmio que están en el límite establecido por ambas normas, de agua para riego y agua potable. Estos datos son inciertos en sus valores máximos por el límite de detección de los sensores, ya que no miden concentraciones más altas de lo que se establece en las normas.

Mercurio

Gráfico 4. Concentraciones promedio de mercurio para cada estación de la cuenca considerada en el análisis



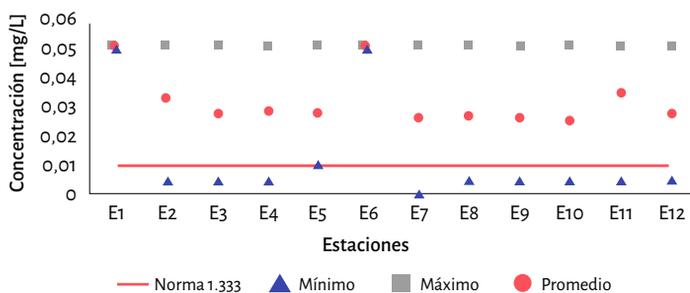
Fuente: elaboración propia.

Las concentraciones de mercurio están por sobre el límite establecido por ambas normas en todas las estaciones. Un factor natural que provoca que el mercurio entre en el ambiente es el resultado de la ruptura de minerales de rocas y suelos a través de la exposición al viento y agua. Otro es la vía antropogénica. A lo anterior se suma que cuando los valores de pH están entre cinco y siete, valores que presentan las aguas del área de estudio, las concentraciones de mercurio en el agua se incrementan debido a la movilización del mercurio en el suelo. Cuando el mercurio se encuentra o llega

a las aguas superficiales o a los suelos, los microorganismos pueden convertirlo en metilmercurio, una sustancia que puede ser absorbida rápidamente por la mayoría de los organismos y que daña el sistema nervioso (Lenntech, s. f.). En la agricultura, el mercurio es absorbido por las plantas principalmente a través de sus raíces. En general, hay una tendencia a que el mercurio se acumule en las raíces con limitado intercambio entre el suelo y la parte aérea de la planta.

Molibdeno

Gráfico 5. Concentraciones promedio de molibdeno para cada estación de la cuenca considerada en el análisis



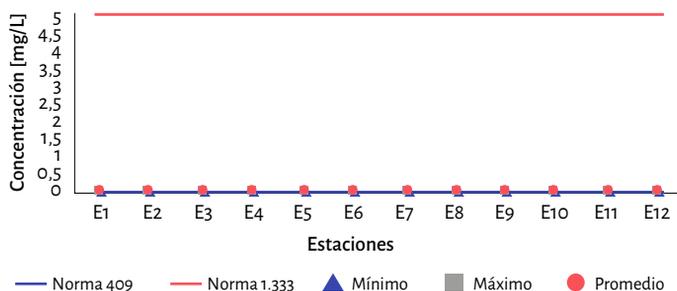
Fuente: elaboración propia.

El molibdeno es otro de los elementos que se encontró en esta investigación que está por sobre el límite establecido por la norma de agua para riego. El principal problema relacionado con el riego con agua que contiene altas concentraciones de molibdeno es que este compuesto es absorbido y concentrado por las plantas. Puede ser tóxico para el ganado si el forraje se cultiva en suelos con alta concentración disponible. Un factor importante a considerar es si el terreno en el cual el agua de riego está siendo aplicada será usado para producir alimento para animales rumiantes. Las aguas de riego altas en molibdeno pueden ser usadas con más seguridad sobre terrenos utilizados para cultivos que para producción de forraje. Para la

norma de agua potable no se establecen límites, pero las guías para la calidad del agua potable, publicadas en 1993, propusieron un valor de referencia basado en efectos sobre la salud de 0,07 mg/L para el molibdeno, basándose en un estudio de dos años en personas expuestas al agua de consumo (Organización Mundial de la Salud, 2006). Según los datos medidos por la DGA en la cuenca, la máxima es de 0,05 mg/L, pero se debe tener en cuenta que es el límite de detección de los sensores, por lo que es probable que las concentraciones de molibdeno sean más altas que las medidas por los instrumentos.

Plomo

Gráfico 6. Concentraciones promedio de plomo para cada estación de la cuenca considerada en el análisis



Fuente: elaboración propia.

Los promedios y máximas de las concentraciones de plomo están en el límite de concentración establecido por la norma de agua potable, aunque nuevamente aquí se tiene el mismo inconveniente de la sensibilidad de los sensores. El plomo se encuentra de forma natural en el ambiente, sin embargo, las

mayores concentraciones son el resultado de actividades humanas como quema de combustibles fósiles, explotación minera y manufactura, las que no se desarrollan en la región. La toxicidad del plomo afecta principalmente el sistema nervioso, tanto en niños como en adultos. La exposición prolongada en los

adultos puede producir un menor desempeño en algunas pruebas que miden el funcionamiento del sistema nervioso (Lenntech, s. f.).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El agua es uno de los recursos que deberá resistir a las mayores amenazas durante este siglo en Chile debido a los desafíos del cambio climático, el excesivo consumo y la reducción de su disponibilidad. El agua limpia es un factor clave para el crecimiento económico. El deterioro de la calidad del agua frena ese crecimiento, empeora las condiciones de salud, reduce la producción de alimentos y exacerba la pobreza en muchos países.

Por otra parte, cuando la infraestructura de agua sigue siendo escasa en las áreas rurales de nuestro país y un 47,2% de la población no cuenta con una fuente de abastecimiento segura, lo que la obliga a recurrir a pozos de aguas subterráneas, lagos o ríos, o camiones aljibe, se produce un impacto en las oportunidades de desarrollo de un grupo importante de la población. Esta carencia puede afectar el desarrollo en múltiples dimensiones, como la económica, la sanitaria, la educacional y la relacionada con la equidad de género.

La agricultura es una actividad estratégica para cualquier país, cuyo impacto social es evidente por la mano de obra que genera, las cadenas productivas que moviliza y los efectos reguladores

de la demografía en la ocupación del territorio (Santibáñez, 2016). Cualquiera sea el escenario para los alimentos, su demanda solo puede crecer a futuro. En un mundo en el que cada vez será más difícil producirlos debido al rigor del cambio climático, Chile podría mantener interesantes ventajas competitivas en la medida en que haga una buena gestión sustentable de sus recursos hídricos y ecosistemas.

Los recursos hídricos se ven mayoritariamente expuestos a actividades humanas y a fenómenos naturales que, en conjunto, influyen tanto en la disponibilidad de uso como en su calidad, lo que alimenta la necesidad de disponer de mecanismos de gestión y de regulación que apunten de manera eficiente y objetiva a la protección y uso sostenible del recurso. En el caso de la cuenca del río Itata, la investigación demuestra que la calidad de las aguas no se ha visto afectada por actividades antropogénicas, y es importante mantener esa calidad.

En general, los elementos analizados y presentados en este trabajo no representan variaciones considerables de sus concentraciones entre las estaciones, por lo que se puede concluir que los elementos se distribuyen uniformemente en toda la cuenca, probablemente por las características geológicas de la zona más que por las actividades humanas en el territorio. En el estudio realizado, los principales elementos que exceden la norma de agua de riego son el boro y el molibdeno, pero, a su vez, estos elementos no están considerados en la norma de agua potable. Para ambos no existen estudios que demuestren efec-

tos negativos en la salud humana de forma prolongada (Lenntech, s. f.). Por su parte, el cromo y el plomo analizados en la cuenca del río Itata son elementos que exceden los parámetros establecidos para la norma de agua potable, pero no para la de riego. Por último, el cadmio y el mercurio exceden ambas normas y corresponden a elementos que en altas concentraciones tienen efectos secundarios en la salud humana y en las plantas (Lenntech, s. f.).

La presencia de los elementos analizados se debe en gran parte a la naturaleza, a la erosión de rocas, al volcanismo, a las condiciones geológicas del territorio chileno y escasamente a las actividades del hombre. Es importante seguir conservando la calidad actual del agua. El método preventivo más eficaz para mantener la calidad de las aguas es una adecuada ordenación del territorio. Se debiera operar con un mayor rigor en la aplicación de la normativa, así como aumentar la frecuencia y los puntos de medición de la calidad del agua. Por otra parte, la incorporación de la medición de parámetros que la norma establece, pero que actualmente el Sistema Hidrométrico Nacional de la DGA no mide, y la realización de cambios en los límites de detección de los sensores que se utilizan serán necesarias para seguir manteniendo los ríos de la cuenca del río Itata dentro de norma.

Para mejorar el acceso al agua potable, que depende de la disponibilidad y de la calidad del recurso hídrico, es fundamental implementar medidas (OCDE, 2015) como las que a continuación se detallan:

- Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.
- Complementar las inversiones gubernamentales en infraestructuras con reformas políticas y normativas, para así promover la participación, empoderar a los titulares y abordar necesidades socioeconómicas.
- Aumentar el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de ella.
- Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.
- Usar tecnologías apropiadas: la adopción de la tecnología medioambiental permite a las sociedades reducir sus impactos ambientales, disminuyendo los riesgos y los costos de la degradación de los ecosistemas para adaptarse a los cambios ambientales.
- Desarrollar capacidades: comunicación, educación, formación y sensibilización deben ocupar un papel central en la gestión de las aguas.

Para el desarrollo de la agricultura es fundamental desarrollar buenas prácticas agrícolas (BPA), las cuales implican una transformación en el sistema de producción hacia una agricultura integrada, que combine las variables productivas con las medioambientales y de seguridad alimentaria y social (Ministerio de Agricultura, s. f.). Algunas BPA recomendadas son:

- Usar sustentablemente el agua, lo que implica garantizar la disponibilidad del recurso, la eficiencia de riego y las aguas limpias, procesos que deben considerar las necesidades de riego, la calidad del agua y el sistema de riego.
- Apoyar con análisis del agua del terreno al menos una vez al año para saber si está contaminada.
- Mantener libres de basura los canales por donde circula el agua.
- Utilizar métodos de riego más eficientes para evitar los escurrimientos superficiales. El riego por aspersión, microaspersión o goteo no provocan escurrimiento superficial.
- Elegir fechas de siembra en el momento adecuado para evitar las sequías, las plagas y las enfermedades.
- Realizar prácticas silvoagropecuarias que no deterioren los recursos productivos y que restablezcan los equilibrios naturales.
- Eliminar el uso de productos de origen químico sintético que dañen el medio ambiente o afecten la salud humana.

Es importante destacar que el Sistema Hidrométrico Nacional de la DGA no permite analizar todos los elementos que señalan las normas de calidad del agua, lo cual puede estar escondiendo una realidad sanitaria que no se está monitoreando. Además, preocupa que los sensores existentes permitan conocer solo una parte de la realidad, ya que podría haber mucha mayor concentración de los elementos de la que actualmente pueden medir estos sensores, lo que implicaría una superación de las normas. Una realidad más preocupante y perjudicial para la salud humana, ani-

mal y vegetal podría permanecer oculta. Se recomienda, entonces, trabajar en una mejora de los límites de detección de los sensores para conocer la realidad de las concentraciones de los elementos, no solo a nivel regional, sino que también nacional.

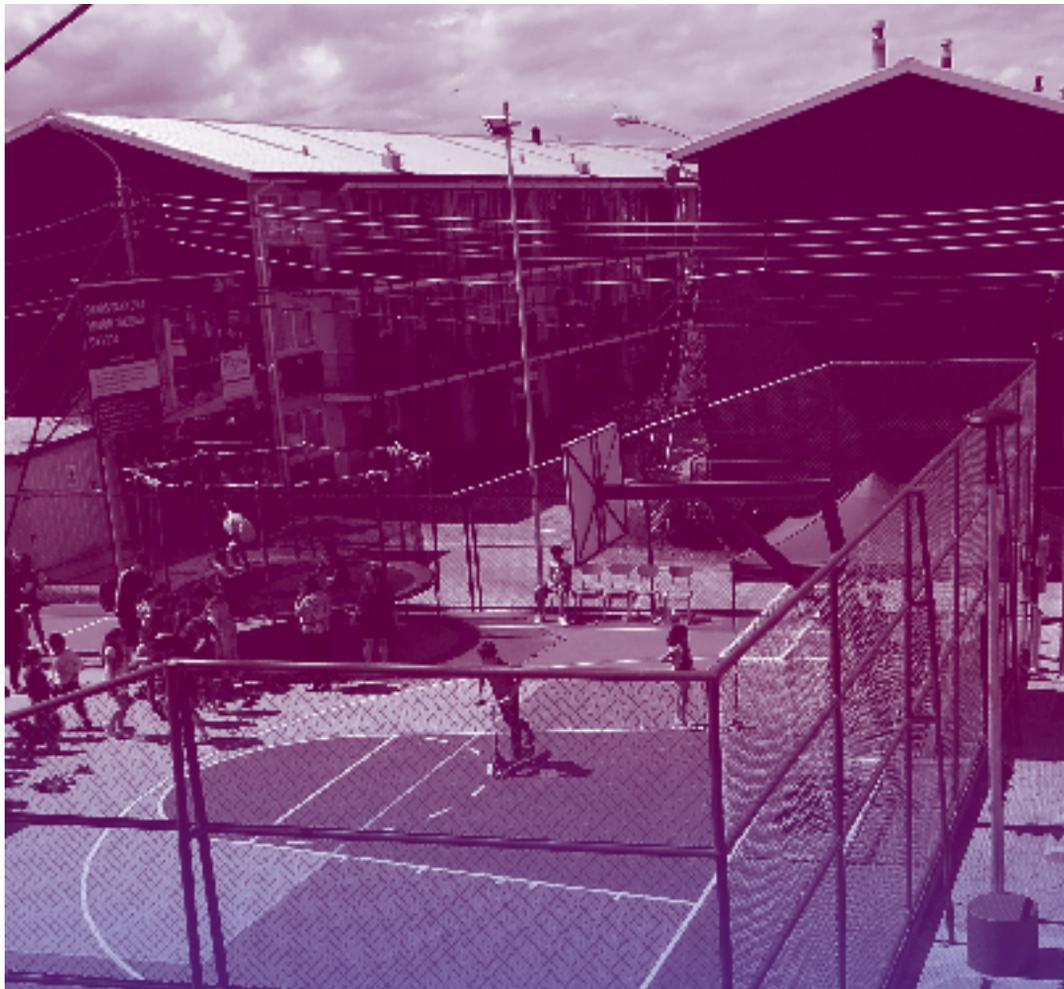
Para terminar, es importante destacar que la investigación presentada resulta relevante para la región pues no había datos o estudios previos sobre la calidad del agua en la cuenca del río Itata, que abarca casi la totalidad de la región de Ñuble.

BIBLIOGRAFÍA

- **Alegría, M., Celedón, E. (2006).** *Historias del sector sanitario chileno. De la gestión estatal hasta el proceso de privatización.* Política Social y Desarrollo, documento del programa, 29. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra.
- **Aznar, A. (2000).** Determinación de los parámetros físico-químicos de la calidad de las aguas, *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, 2(23), 12-19.
- **Barrera, S. (2007).** Manual de tecnologías para mitigar la contaminación de las aguas de riego. Comisión Nacional de Riego. Santiago, Chile.
- **Bauer, C. (2002).** *Contra la corriente: privatización, mercados de agua y el Estado en Chile. Ecología y medio ambiente*, Santiago, LOM Ediciones.
- **Brown, E., Saldívar, J. E. (2000).** Informe nacional sobre la gestión del agua en Chile [en línea]. DGA, Chile. Recuperado el 10 de agosto de 2019 de <http://documentos.dga.cl/REH2731.pdf>
- **Cade-Idepe Consultores en Ingeniería (2004).** Cuenca del Río Itata: diagnóstico y clasificación de los cursos y cuerpos de agua según objetivos de calidad [en línea]. MMA, Chile. Recuperado el 22 de agosto de 2019 de <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/Itata.pdf>
- **Casen (2017).** Resultados Encuesta Casen 2017 [en línea]. Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Chile. Recuperado el 10 de octubre de 2020 de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php
- **Casilla, S. (2014).** *Evolución de la calidad de agua en los diferentes puntos de descarga de la cuenca del río Suches* (tesis para optar al título de ingeniero agrícola), Facultad de Ingeniería Agrícola de la Universidad Nacional del Altiplano, Puno, Perú.
- **Figueroa, J. R. (2004).** *Calidad ambiental de la cuenca hidrográfica del río Chillán, VIII región, Chile* (tesis para optar al grado de doctor en Ciencias Biológicas), Facultad de Ciencias de la Universidad de Málaga, Málaga, España.
- **Fundación Ayuda en Acción (2017).** Cómo mejorar la vida de las mujeres en países en desarrollo. [en línea]. Recuperado el 5 de diciembre de 2020 de <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/mujer/importancia-agua-mujeres/>
- **Gobierno Regional de Ñuble (2020).** Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Ñuble 2020-2028 [en línea]. Gore, Chile. Recuperado el 30 de septiembre de 2020 de <http://www.goredenuble.cl/sites/default/files/documentos/ERD%20%C3%91U-BLE%202020-2028%20-%20Version%20Resumida.pdf>
- **Gómez, J. C. (2009).** *Geología, geofísica, hidrogeoquímica e isotopos como herramientas para definir un modelo conceptual hidrogeológico. Caso de aplicación: acuífero costero del Municipio de Turbo* (trabajo dirigido de grado, Magíster en Ingeniería-Recursos Hidráulicos), Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.
- **Instituto Nacional de Normalización (1978).** Requisitos de calidad del agua para diferentes usos. NCh 1.333: of. 78. Santiago, Chile.
- **Instituto Nacional de Normalización (2005).** Agua potable-parte 1. Requisitos. NCh 409/1: of. 2005. Santiago, Chile.

- **Instituto de Salud Pública (s. f.)** Boro antecedentes [en línea]. Cámara de Diputados, Chile. Recuperado el 10 de noviembre de 2019 de <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmlD=55688&prmlTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- **Isaza, G. (2013)**. Efecto del plomo sobre la imbibición, germinación y crecimiento de *Phaseolus vulgaris* L. y *Zea mays* L., *Biotecnología Vegetal*, 13(3), 161-167.
- **Lenntech (s. f.)**. Tabla periódica [en línea]. Recuperado el 30 de septiembre de 2020 de <https://www.lenntech.es/periodica/tabla-periodica.htm>
- **Matus, N., Fernández, B., Aedo, M. P. y Larraín, S. (2004)**. *Recursos hídricos en Chile: desafíos para la sustentabilidad. Programa Chile Sustentable*, Santiago, LOM Ediciones.
- **Ministerio de Agricultura (s. f.)**. Aguas limpias y agricultura sustentable. Soluciona Chile S. A., Santiago, Chile.
- **Ministerio del Medio Ambiente (2011)**. Acceso al agua potable y alcantarillado [en línea]. Ministerio del Medio Ambiente, Chile. Recuperado el 25 de diciembre de 2020 de http://www.mma.gob.cl/1304/articulos-52016_Capitulo_5.pdf
- **Ministerio de Justicia (2009)**. *Código de Aguas* (18a. ed.), Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- **Ministerio de Obras Públicas (2016)**. Atlas del agua: Chile 2016 [en línea]. DGA, Chile. Recuperado el 15 de agosto de 2019 de <https://dga.mop.gob.cl/DGADocumentos/Atlas2016parte2-17marzo2016b.pdf>
- **OCDE (2015)**. Principios de gobernanza del agua de la OCDE [en línea]. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, España. Recuperado el 15 de enero de 2020 de <http://www.oecd.org/regional/water>
- **Ongley, E. (1997)**. Lucha contra la contaminación agrícola de los recursos hídricos [en línea]. FAO, Canadá. Recuperado el 30 de septiembre de 2020 de <http://www.fao.org/3/W2598S/w2598soo.htm>
- **Organización Mundial de la Salud (2006)**. Guías para la calidad del agua potable. Volumen 1: Recomendaciones, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- **Pontificia Universidad Católica de Chile (2009)**. Levantamiento hidrogeológico para el desarrollo de nuevas fuentes de agua en áreas prioritarias de la zona norte de Chile, regiones XV, I, II y III. Etapa 2: Informe final parte IV. Hidrogeoquímica e isotopía regional del altiplano de Chile [en línea]. DGA, Chile. Recuperado el 22 de agosto de 2019 de <http://documentos.dga.cl/REH5161v4.pdf>
- **Quintana, C., San Miguel, D. (2015)**. Diagnóstico de la calidad de las aguas subterráneas de la región del Libertador Bernardo O'Higgins [en línea]. DGA, Chile. Recuperado el 9 de septiembre de 2019 de http://documentos.dga.cl/SDT_368_Diagnostico_calidad_aguas_subterranas_VI_Region_2015.pdf
- **Ramírez, A. (2002)**. Toxicología del cadmio. Conceptos actuales para evaluar exposición ambiental u ocupacional con indicadores biológicos, *Anales de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*, 63(1), 51-64.

- **Rivera, N. R., Encina, F., Palma, R. y Mejías, P. (2009).** La calidad de las aguas en el curso superior y medio del Río Traiguén. IX Región-Chile, *Información Tecnológica*, 20(4), 75-84.
- **Santibáñez, F. (2016).** El cambio climático y los recursos hídricos de Chile. La transición hacia la gestión del agua en los nuevos escenarios climáticos [en línea]. Odepa, Chile. Recuperado el 20 de diciembre de 2020 de <https://www.odepa.gob.cl/wpcontent/uploads/2016/12/RecursosHidricosCambioClimatico.pdf>
- **Schuster, J. P. (2017).** *50 años de programa de agua potable rural en Chile: un análisis institucional y normativo en el marco de la reforma del sector* (tesis para optar al grado de magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente), Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- **SIHI (El Salvador) (2013).** Diagramas de Stiff [en línea]. Servicio Nacional de Estudios Territoriales, El Salvador. Recuperado el 10 de diciembre de 2019 de <http://srt.snet.gob.sv/sihi/public/app/1/caracterizacion>
- **SNIA (Chile) (s. f.).** Información oficial hidrometeorológica y de calidad de aguas [en línea]. DGA, Chile. Recuperado el 4 de agosto de 2019 de <http://snia.dga.cl/BNA-Consultas/reportes>
- **Stehr, A. et al. (2019).** Recursos hídricos en Chile: impactos y adaptación al cambio climático. Informe de la mesa Agua. Santiago, Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, Chile.
- **Subdere (2018).** Diagnóstico con información secundaria para el desarrollo territorial de la nueva región de Ñuble [en línea]. Gore, Chile. Recuperado el 30 de septiembre de 2020 de <http://www.goredenuble.cl/sites/default/files/documentos/Doc.%20Diagno%CC%81stico%20Final%20V%206%20de%20Agosto%20%28MC%29%20con%20mapas.pdf>
- **Tenorio, D., Fuentes. R. (2014).** *Aplicación de métodos analíticos normalizados para determinar hierro total (Fe), cloruro (Cl) y nitritos (NO₂) en muestras de agua potable del pozo de la UNAN-Managua y la abastecida por Enacal* (tesis para optar a la Licenciatura en Química), Facultad de Ciencias e Ingenierías de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua, Nicaragua.
- **Universidad de Chile (2005).** Criterios de calidad de aguas o efluentes tratados para uso en riego [en línea]. SAC, Chile. Recuperado el 9 de septiembre de 2019 de http://bibliotecadigital.sag.gob.cl/documentos/medio_ambiente/criterios_calidad_suelos_aguas_agricolas/pdf_aguas/informe_final.pdf
- **Vargas, F. (2005).** La contaminación ambiental como factor determinante de la salud, *Revista Española de Salud Pública*, 79(2), 117-127.
- **Villarroel, C. (2012).** *Asociaciones comunitarias de Agua Potable Rural en Chile: diagnósticos y desafíos*, Santiago, Gráfica Andes Ltda.



PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA RECUPERACIÓN DE CONDOMINIOS SOCIALES. PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS: ESTUDIO DE CASO DEL CONDOMINIO SOCIAL LOS LAGOS, PUERTO MONTT

Cristian González Muñoz¹ y Daniela Toledo Salgado²,
Universidad de Concepción

» Celebración de Navidad en el barrio Los Lagos durante el periodo de intervención del programa. Fotografía de Jorge Elgueta.

RESUMEN

La política habitacional chilena históricamente ha puesto un marcado énfasis en los aspectos cuantitativos, con un foco de atención en la reducción del déficit habitacional que ha postergado la calidad de las viviendas y los espacios públicos, y ha propiciado la generación de barrios con altos niveles de segregación, vulnerabilidad física y social, características que se evidencian en los denominados condominios sociales. En este contexto, el Estado, con el objetivo de solucionar estas problemáticas, ha desarrollado medidas tardías y extemporáneas, como es el caso del Programa de Recuperación de Barrios.

El presente artículo está enfocado en realizar un análisis crítico del diseño e implementación del Programa de Recuperación de Barrios (coloquialmente conocido como Quiero Mi Barrio, PQMB) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), específicamente en lo concerniente a la incorporación de la participación ciudadana como elemento basal para los procesos de regeneración urbana y social en condominios sociales.

Con este fin se desarrolló un estudio de caso que seleccionó el condominio social barrio Los Lagos, en la comuna de Puerto Montt, y contempló el análisis de fuentes documentales oficiales del programa y la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes clave del proceso de implementación, cuyo análisis se contrasta con modelos teóricos y referenciales que permiten medir los niveles de participación ciudadana en intervenciones públicas. Al finalizar el artículo se evidencian los principales resultados del estudio y se identifican los factores facilitadores y las barreras que condicionan la efectividad de la intervención tanto en su fase de diseño como de implementación, así como las brechas, desafíos y oportunidades para avanzar en las líneas de pobreza multidimensional, cohesión social y entorno.

Palabras clave: política habitacional chilena, condominios sociales, Programa de Recuperación de Barrios, participación ciudadana.

¹ Administrador público. Magíster en Política y Gobierno, Universidad de Concepción.

² Arquitecta. Magíster en Procesos Urbanos Sostenibles. Artículo basado en la tesis *Participación ciudadana en los procesos de recuperación de condominios sociales, Programa Recuperación de Barrios: barrio Los Lagos, Puerto Montt*, realizada para obtener el grado de Magíster en Procesos Urbanos Sostenibles, 2020, Universidad de Concepción. Profesora guía: Jeanne Simon. Concepción, 2020.

INTRODUCCIÓN

La incorporación del análisis de la pobreza multidimensional abre la oportunidad de incluir factores relevantes en la configuración del concepto de pobreza a través de una mirada mucho más amplia, holística e integral. En este sentido, destacan para efectos del presente estudio, por una parte, los temas relacionados con la vivienda y el entorno y, por otra, con la dimensión de redes y cohesión social.

Respecto al ámbito de vivienda y entorno, es relevante analizar la evolución de la política habitacional en Chile, la que ha estado enfocada en el déficit habitacional, es decir, ha asumido un claro énfasis en los aspectos cuantitativos, cuyo propósito es la construcción de viviendas. Esta visión del problema fue postergando la calidad de las viviendas y los espacios públicos, y su efecto fue la conformación de zonas espacialmente segregadas, con deterioro físico y presencia de problemas sociales de diversa índole.

En específico, los condominios sociales, que hacen referencia a la vivienda social en altura y cuyo auge de construcción ocurrió entre los años 1980 y 2000, han presentado problemas característicos de ese tipo de vivienda, que incluyen aspectos sociales, físicos y legales. Durante 2014 se desarrolló un Catastro Nacional de Condominios Sociales (Minvu, 2014) que evidenció estas problemáticas específicas. El diagnóstico demostró bajos niveles de cohesión social, lo que limita la capacidad de organización

vecinal y la definición de un sentido de comunidad; problemas en la administración, mantención y cuidado de los condominios; y falta de conocimiento de la ley de copropiedad, entre otros. En efecto, el Estado reconoce que la construcción de estos condominios se realiza para cumplir con una meta en cuanto a número de viviendas que posterga la conformación social de los barrios.

En relación con la dimensión de redes y cohesión social incorporada en el análisis de la pobreza multidimensional, se pone en valor la importancia del tejido social, un trato igualitario al interior de las comunidades y la seguridad y la participación. En ese sentido, durante las últimas décadas, el concepto de participación ciudadana se ha posicionado como un elemento fundamental y transversal en los discursos gubernamentales, en las discusiones académicas y en las distintas fases de las políticas públicas. Esta importancia se ve materializada en la creación y adaptación de políticas públicas que buscan incorporar la dimensión de participación a través de diferentes mecanismos e instrumentos, lo que en teoría proporciona al ciudadano la posibilidad de asumir un rol más relevante en la discusión de los asuntos públicos.

Si bien la gran mayoría de las políticas públicas actualmente incorporan la participación ciudadana como parte de sus procesos de implementación a través de diversos mecanismos, a nivel país esta no ha logrado penetrar com-

pletamente, y sobre todo ha sido difícil lograr que la participación tenga una naturaleza vinculante. En este sentido, políticas públicas como el Programa de Recuperación de Barrios proponen incorporar elementos de la participación ciudadana a través de acciones que permitan mejorar los espacios públicos del barrio y fortalecer la cohesión social mediante un proceso que contemple la participación activa de la comunidad.

Este artículo busca responder a la pregunta: ¿los espacios y mecanismos de participación diseñados e implementados por el Programa de Recuperación de Barrios en el caso de estudio seleccionado fueron efectivos para establecer las bases de un proceso de recuperación física y social? En esa línea, se realiza un análisis crítico del diseño e implementación del programa y su adaptación a los condominios sociales como tipología de intervención, tomando como base la experiencia del caso seleccionado y aplicando los modelos teóricos propuestos por Arnstein y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Política habitacional en Chile

En relación al análisis de la política habitacional chilena, autores como Mora, Sabatini, Fulgueiras e Innocenti (2014), Imilan, Olivera y Beswick (2016), Rodríguez y Sugranyes (2004), Hidalgo (2004), Tapia (2011) y Prourbana (2013) concuerdan en los efectos negativos que trajo consigo el énfasis en los aspectos cuantitativos en la producción de viviendas fomentado por la predo-

minancia del modelo neoliberal, el que fue desplazando la calidad de la vivienda. La consecuencia de este proceso fue la producción de zonas segregadas, caracterizadas por diversas problemáticas físicas y sociales, condiciones de vulnerabilidad y pobreza multidimensional.

En particular, uno de los efectos de la política habitacional guarda relación con la proliferación de los condominios sociales, que según González (2004), Mora, Sabatini, Fulgueiras e Innocenti (2014) y Gehl (2003), van mostrando diferentes falencias a lo largo de los años, relacionadas con la mantención de la infraestructura, el uso y la disponibilidad de espacios públicos y la informalidad en construcciones posteriores (ampliaciones, balcones, cierres, etc.), entre otros aspectos negativos.

Programa de Recuperación de Barrios

El Programa de Recuperación de Barrios es una política pública cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas que forman parte de los territorios intervenidos, fundamentalmente barrios segregados, es decir, que forman parte de espacios urbanos deteriorados y en condición de vulnerabilidad en los que se requiere una intervención integral. Esta debe considerar una reconstrucción tanto de los aspectos físicos vinculados a la infraestructura como del tejido social, a fin de fortalecer la cohesión comunitaria y la asociatividad, y promover la construcción de una identidad que posibilite generar un sentido de pertenencia que promueva a su vez

el desarrollo comunitario (Minvu, 2016). La literatura consultada enfatiza que el programa obedece a una falencia histórica de deterioro urbano y social ocasionado por la falta de políticas públicas orientadas al desarrollo de procesos urbanos sostenibles y principalmente por una mala calidad de la política habitacional en Chile.

Los lineamientos contemplados en el diseño del programa corresponden a: i) integralidad; ii) interescalaridad; iii) participación; y iv) sostenibilidad. Este estudio se limitó a evaluar de manera directa el principio de la participación, a la vez que aborda indirectamente los lineamientos restantes. La implementación del programa comprende el desarrollo en diferentes etapas, y se materializa principalmente en la formulación y ejecución de un plan maestro, compuesto por dos líneas de acción complementarias: Plan de Gestión de Obras, PGO (intervención urbana) y Plan de Gestión Social, PGS (intervención social) (Minvu, 2016). La implementación del programa partió en 2006, inicialmente en barrios regulares. No obstante, a raíz del diagnóstico y las problemáticas evidenciadas en el Catastro Nacional de Condominios Sociales (Minvu, 2014), se optó por su adaptación y la incorporación de los condominios sociales, lo que dio paso a una nueva tipología de intervención.

Al cumplirse 14 años de su diseño e implementación, los reconocimientos y críticas al programa son variados. Por una parte, se reconoce su aporte a la incorporación de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, lo cual ha sido destacado

por el propio Ministerio de Vivienda y Urbanismo en diversas publicaciones y ha redundado en la obtención de galardones internacionales. No obstante, autores como Mora et al. (2014) y Urzúa (2017) son críticos tanto con el diseño como con la implementación del programa y catalogan la intervención como insuficiente para la complejidad de las problemáticas. A su vez, cabe destacar la evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que en términos generales clasifica al programa con un “desempeño insuficiente” (Dipres, 2017).

Participación ciudadana

El concepto de participación es abordado, por una parte, desde la relevancia que tiene como elemento para la discusión de los asuntos públicos, a pesar de que autores como Delamaza (2011) y Bresciani (2006) evidencian las limitaciones de la participación en Chile; y, por otra, se asumen las perspectivas teóricas de Arnstein (1969) y la OCDE (2015), cuyos modelos proponen diferentes niveles en el ámbito de la participación ciudadana, los que resultan útiles para evaluar el grado de participación en los mecanismos e instrumentos diseñados por el programa.

El aporte que puede generar la participación ciudadana, en este caso, en referencia a los procesos de regeneración física y social, es reconocido por diferentes autores, como Lindblom & Cohen (1979) y Gaffron, Huismans y Skala (2008), que enfatizan que la participación es vital para una planificación urbana sostenible en el conocimiento

acumulado sobre el proceso y para disminuir conflictos y fomentar una postura constructiva.

Particularmente, en Chile, a partir de 2001, se han impulsado una serie de cambios que implican la incorporación de los ciudadanos en la discusión de los asuntos públicos, tanto en el acceso a la información (como promueve la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, también denominada Ley de Transparencia) como en la participación ciudadana en la gestión pública, institucionalizada a través de la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

En nuestro país, la participación ciudadana se encuentra en una etapa incipiente, ya que la Ley de Participación Ciudadana funciona hasta ahora solo como una instancia consultiva no vinculante. La literatura consultada menciona las limitaciones que se presentan en el modelo chileno. En este contexto, Delamaza (2011) señala que:

“En el caso de Chile, ni su tradición histórica, ni su cultura política y sus prácticas estatales, ofrecen modelos útiles para la incorporación de la participación ciudadana. El Estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente; el sistema político presidencialista, junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crean condiciones desfavorables para la participación”
(p. 48).

Las críticas al modelo y al estado actual de la participación ciudadana en Chile no solo apuntan a la falta de mecanismos de participación, sino que también cuestionan factores cualitativos de la participación. Por ejemplo, respecto a las temáticas de pobreza, Delamaza (2019) señala que:

“Desde este punto de vista, el diagnóstico usual, sobre todo entre la dirigencia social, de que ‘faltan mecanismos de participación’ no nos parece preciso, por varias razones que se detallan en el texto. El problema reside, a nuestro juicio, en el lugar subordinado y de baja significación que ocupa la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza y, por lo tanto, el impacto poco relevante de los mecanismos que se utilizan”
(p. 152).

La participación, en el ciclo de las políticas públicas, se limita a algunas instancias específicas en lo que Delamaza (2019) denomina como “el último eslabón de la cadena”, que hace referencia a que existen diversos programas que incorporan la participación principalmente en las fases de selección e implementación, pero no en otras secciones del ciclo de las políticas públicas. En esta línea, las políticas públicas nacionales en materia de vivienda y urbanismo han avanzado hacia la incorporación de la participación en sus elementos basales. Así se evidencia en instrumentos como la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la elaboración de planes reguladores comunales y el propio Programa de Recuperación de Barrios.

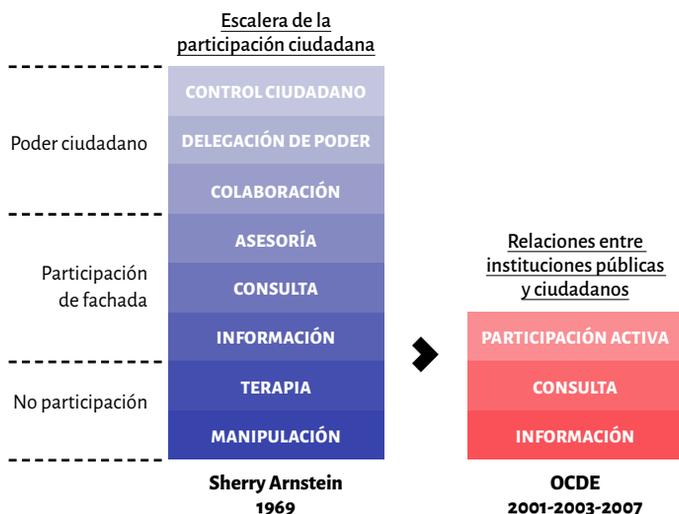
Este último incorpora de manera explícita la participación como uno de sus principios rectores. En relación al principio de participación, el Documento de Trabajo (2016) expresa que:

“El desarrollo de barrios y ciudades no se puede concebir sin la participación de la ciudadanía. La regeneración urbana no es efectiva ni sostenible mientras no existan las capacidades, recursos y mecanismos institucionales para que la ciudadanía pueda involucrarse de manera activa e informada en la gestión local y territorial. A lo largo de todo el proceso de ejecución del Programa se estimula un proceso participativo deliberativo

que fortalezca las capacidades de los vecinos y sus comunidades, incidiendo en la regeneración urbana a través del desarrollo local y el fenómeno de una mejor calidad de vida”
(p. 5).

La literatura sobre la participación ciudadana ofrece enfoques y modelos que permiten realizar un análisis crítico respecto de los niveles de participación, de acceso a poder y de real incidencia de la participación en la toma de decisiones. Dentro de estos modelos destacan los propuestos por Sherry Arnstein y, más recientemente, por la OCDE.

Figura 1. Escalera de participación ciudadana



Fuente: Participación Ciudadana y Medios Digitales (Prieto, 2010), a partir de Arnstein (1969) y OCDE (2001, 2003, 2007, 2009).

El modelo propuesto por Arnstein describe cada uno de los niveles de participación a partir del poder ciudadano alcanzado en los diversos mecanismos, como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Escalera de participación de Arnstein

Escala	Nivel de participación	Descripción
1	Manipulación	Se crean comités u organizaciones consultivas en nombre de la participación ciudadana con el propósito de "educar" a las personas y que participen. Actores poderosos y funcionarios educan, persuaden y asesoran, pero los ciudadanos no tienen poder legítimo, sino que son utilizados para probar que las personas están involucradas, lo que se demuestra a través de las firmas en las propuestas, sin embargo, los procesos son direccionados y la participación es un vehículo de relaciones públicas.
2	Terapia	Similar a la fase anterior, crea un entorno donde la ciudadanía se desahoga, pero no se atiende su problemática. La terapia de grupo, enmascarada como participación ciudadana, es deshonesto y arrogante. Lo que hace que esta forma de "participación" sea tan injusta es que el enfoque está en curar a las personas de su "patología" en lugar de solucionar los problemas.
3	Información	Es el primer paso y el más importante hacia la participación legítima. Implica informar a los ciudadanos de sus derechos, responsabilidades y opciones a través de un flujo comunicacional unidireccional (de funcionarios a ciudadanos), sin retroalimentación y negociación, con pocas oportunidades para las personas de influir en el programa diseñado "para su beneficio". Se utilizan medios de comunicación como folletos, afiches, carteles y reuniones. Los ciudadanos terminan aceptando y apoyando las propuestas, intimidados por la jerga y el "prestigio" del funcionario a cargo o de la información entregada.
4	Consulta	Paso legítimo a la plena participación. Sin embargo, si no se asegura que las respuestas de los ciudadanos serán tomadas en cuenta, sigue correspondiendo a una falsa participación, pues es la forma en que los "poderosos" dan cuenta de que han pasado por los procesos de participación requeridos. Frecuentemente utiliza encuestas, reuniones y audiencias públicas.
5	Asesoría	En esta fase, los ciudadanos comienzan a tener un grado de influencia, pues se les permite aconsejar u opinar, pero el derecho de juzgar la legitimidad o viabilidad del asesoramiento se reserva para quienes poseen el poder (autoridades, técnicos).
6	Colaboración	Aquí el poder se redistribuye a través de la negociación entre ciudadanos y "poderosos", quienes acuerdan compartir la planificación y la toma de decisiones por medio de responsabilidades y a través de estructuras como las políticas conjuntas, los comités de planificación y otros mecanismos de resolución. La asociación puede funcionar de manera más eficaz cuando hay una base de poder organizada en la comunidad y los ciudadanos tienen una verdadera influencia de negociación sobre el resultado del plan.

7	Poder delegado	Las negociaciones entre ciudadanos y funcionarios públicos pueden resultar en que los primeros logren tomar decisiones sobre un plan o programa en particular. En este nivel, se ha escalado hasta el punto donde los ciudadanos tienen un rol significativo en el aseguramiento de la responsabilidad del programa. Para llegar aquí necesitan comenzar un proceso de negociación, es decir, deben presionar desde el otro extremo.
8	Control ciudadano	Aunque nadie tiene control absoluto en este punto, es muy importante que la retórica no se confunda con intención. Aquí las personas exigen un grado de poder (o control) que garantiza que los participantes o residentes puedan gobernar un programa o una institución, estar a cargo de los aspectos políticos y de gestión, y ser capaces de negociar las condiciones bajo las cuales los "forasteros" pueden cambiarlos.

Fuente: elaboración propia a partir de Arnstein (1969).

Además de la escalera de Arnstein, se analiza un referente más actual para las directrices internacionales que define la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Se trata

de *Scan report on the citizen participation in the constitutional process* (2017), que establece una escalera más acotada para los niveles de participación.

Tabla 2. Escalera imaginaria de las prácticas de participación: niveles de participación de los interesados

Nivel de participación	Descripción
Información	Pone información y datos a disposición de terceros. Hace que el público objetivo esté más informado y sensible a temas específicos. Alienta a las partes interesadas a relacionarse con el problema y tomar medidas.
Consulta	Recopila comentarios, percepción, información y experiencia de los grupos de interés. No hay obligación de tomar en consideración la opinión de las partes interesadas en el resultado final.
Compromiso	Brinda oportunidades para participar en los procesos de creación de políticas. Puede implicar que los participantes tengan influencia sobre la toma de decisiones. Puede incluir elementos de codiseño / coproducción. Implica un reparto equilibrado del poder entre los actores involucrados.

Fuente: adaptado de OCDE (2015a).

En síntesis, la participación ciudadana se ha incorporado paulatinamente en diferentes políticas públicas, no obstante, la literatura reconoce diferentes barreras en su práctica, que guardan relación con la participación real de las personas en la toma de decisiones en las distintas fases de las políticas públicas. Por otra parte, se plantean diferentes modelos que permiten analizar los mecanismos de participación en función del poder ciudadano.

Caso de estudio

El caso de estudio corresponde al condominio social barrio Los Lagos, ubicada en la comuna de Puerto Montt. Construido en 1998, es uno de los últimos de su tipo y está conformado físicamente por una superficie de 2,34 hectáreas. En términos demográficos cuenta con 315 viviendas y un total aproximado de 1.260 habitantes. El barrio fue seleccionado por el Minvu bajo la figura de

barrio de interés regional, y en 2016 comenzó la intervención, que finalizó en 2019.

La selección del caso de estudio estuvo determinada principalmente por los siguientes elementos: i) implementación y adaptación del Programa de Recuperación de Barrios en condominios sociales, ya que existen características específicas de esta intervención. Además, constituye una de las primeras experiencias del Programa de Recuperación de Barrios en la tipología de condominios sociales, por lo tanto, su implementación ha presentado nuevos desafíos, visibles en las características de la edificación social en altura; y ii) características físicas y sociales propias del barrio evidenciadas en el diagnóstico inicial, como bajos niveles de cohesión y participación comunitaria, deterioro de espacios públicos y, en general, problemas vinculados a la pobreza multidimensional.

Fotografía 1. Condominio social barrio Los Lagos, Puerto Montt, Chile



Fotografía: Daniela Toledo.

El Mapa 1 representa la ubicación geográfica específica del barrio y el polígono definido para la intervención del programa.

Mapa 1. Polígono de intervención del Programa de Recuperación de Barrios, barrio Los Lagos, Puerto Montt



Fuente: elaboración propia a partir del polígono de intervención definido por el programa.

MÉTODO

El enfoque del presente estudio corresponde al tipo mixto, es decir, la investigación se aborda desde las perspectivas cuantitativas y cualitativas. El tipo de estudio es descriptivo. En este caso, se realizó una descripción del diseño del

Programa de Recuperación de Barrios, así como de la implementación en condominios sociales, específicamente en el barrio Los Lagos de Puerto Montt. Se contempló como variable principal la participación ciudadana en los procesos de diseño e implementación del programa.

Tabla 3. Operacionalización de variables del estudio

Variable	Definición conceptual	Dimensiones	Criterios
Participación ciudadana	La participación es entendida como el poder que se entrega al ciudadano en la discusión de los asuntos públicos (Arnstein y OCDE).	Participación en el diseño del programa.	Escala de Arnstein. Niveles de participación OCDE.
		Participación en la implementación del programa.	
		Percepción de los participantes en la intervención pública.	

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al proceso de levantamiento de datos y análisis de la información, se utilizaron herramientas tanto cualitativas como cuantitativas. Destacan el análisis de los antecedentes disponibles sobre el diseño, implementación y evaluación del programa; los documentos originados a partir de la implementación específica del programa en el ba-

rrío seleccionado, entre los que resaltan las encuestas realizadas al inicio (año 2016) y al final de la intervención (año 2019); y la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes clave que formaron parte del proceso de intervención desde diferentes roles y funciones. La Tabla 4 muestra la información consolidada de los entrevistados.

Tabla 4. Informantes clave del Programa de Recuperación de Barrios, barrio Los Lagos

Entrevistada (o)	Institución/Organización
Directiva del Consejo Vecinal de Desarrollo (2): presidenta y vicepresidente	CVD Barrio Los Lagos
Equipo ejecutor (3): contraparte urbana, social y de comunicaciones	Seremi Minvu Los Lagos
Equipo ejecutor (1): contraparte social	I. Municipalidad de Puerto Montt

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas aplicadas.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Los resultados evidencian el contraste entre los mecanismos y estrategias de participación diseñados e implementados por el Programa de Recuperación de Barrios y los modelos de participación propuestos por Arnstein y la OCDE.

En primer lugar, se efectuó un análisis de los instrumentos y mecanismos diseñados e implementados por el programa en las diferentes fases de la intervención. El análisis incorpora la evaluación de los instrumentos a partir de su descripción y realiza la clasificación según los modelos de participación propuestos por Arnstein y la OCDE.

La fase I se centró en la implementación del programa en el barrio seleccionado y tuvo una duración de ocho meses, en los que se desarrolló un diagnóstico inicial, la constitución del Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD) y la elaboración del plan maestro (principal instrumento orientador de la implementación). En la Tabla 5 se presenta el análisis de cada mecanismo implementado.

Tabla 5. Análisis del nivel de participación en los productos, fase I

	Producto/ Mecanismo	Grado de participación ciudadana	Escalera de Arnstein 1969	OCDE 2017
FASE I	Expediente de postulación	No hay participación ciudadana	-	-
	Diagnóstico compartido	Consulta diagnóstica	Consulta	Consulta
	Hito inaugural	Información	Información	Información
	Constitución del CVD	Votación por candidatos, toma de decisión	Colaboración	Compromiso
	Perfiles de proyecto	Producto de la consulta diagnóstica	Asesoría	Compromiso
		Elección ciudadana / priorización de proyectos	Poder delegado	Compromiso
	Plan maestro	Producto de la consulta diagnóstica	Asesoría	Compromiso
		Validación ciudadana, toma de decisión	Poder delegado	Compromiso
	Contrato de barrio	Compromiso con los representantes de la comunidad	Poder delegado	Compromiso

Fuente: elaboración propia a partir de documentos e informes del programa.

Durante la fase I de la implementación del programa, la aplicación del modelo evidencia que confluyen diferentes niveles de participación, entre los que destacan la elección y priorización de las acciones que posteriormente formarán parte de la fase de ejecución del programa. De igual forma, destaca la constitución del CVD como contraparte permanente del proceso de intervención.

La Tabla 6 muestra los principales instrumentos implementados en la fase II de la intervención.

Tabla 6. Análisis del nivel de participación en los productos, fase II

	Producto/ Mecanismo	Grado de participación ciudadana	Escalera de Arnstein 1969	OCDE 2017
FASE II	Plan de Gestión de Obras, PGO	Codiseño con vecinos, validación ciudadana, toma de decisión, validación de técnicos	Colaboración	Compromiso
	Plan de Gestión Social, PGS	Validación de técnicos	Asesoría	Consulta
	Estrategia comunicacional	Información	Información	Información
	Gestión multisectorial	Gestión de vecinos y técnicos	-	-
	Programación trimestral	No hay participación ciudadana	-	-
	Evaluación de procesos (grupos focales)	Evaluación ciudadana	Consulta	Consulta
	Inicio de la agenda futura	Codiseño con vecinos	Asesoría	Consulta
	Informe final de la fase II	No hay participación ciudadana	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de documentos e informes del programa.

Como se observa en la tabla anterior, los mecanismos de participación implementados en esta etapa hablan de una participación “de fachada”, según el modelo de Arnstein, que oscila entre la información y la asesoría. A su vez, desde la óptica de la OCDE, se observa una participación que se sitúa principalmente en la información y la consulta. Cabe señalar que en esta etapa, en teoría, se realiza el codiseño de los instrumentos orientadores de la intervención, que corresponden al Plan de Gestión de Obras (cuyo propósito es la recuperación física) y el Plan de Gestión Social (que corresponde a la línea de recuperación social).

Tabla 7. Análisis del nivel de participación en los productos, fase III

	Producto/ Mecanismo	Grado de participación ciudadana	Escalera de Arnstein	OCDE 2017
FASE III	Agenda futura	Validación ciudadana	Colaboración	Compromiso
	Encuesta	Evaluación ciudadana	Consulta	Consulta
	Manuales	Codiseño con vecinos	Asesoría	Consulta
	Historia del barrio	Codiseño con vecinos	Asesoría	Consulta
	Hito de cierre	Información	Información	Información
	Informe final: sistematización del proceso	No hay participación ciudadana	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de documentos e informes del programa.

La Tabla 7 evidencia los niveles de participación asociados a la fase III, que corresponde a las acciones finales de la implementación y a la instalación de la agenda futura. Se observa que en esta etapa prima el nivel consultivo y de asesoría, que en el caso del modelo de Arnstein se sitúa en un nivel de participación “de fachada”.

En síntesis, respecto del diseño y las estrategias de participación definidas por el programa, se observa que en la fase I son más evidentes los mecanismos que proponen un mayor nivel de participación y poder ciudadano, mientras que durante las fases siguientes se va consolidando una participación “de fachada”, sobre todo en la fase final de la intervención.

La segunda etapa de los resultados muestra las perspectivas tanto del equipo ejecutor como de los actores clave de la comunidad respecto del proceso de

intervención. En este caso, se evalúa la efectividad de las estrategias de participación, que corresponden al principal componente del presente estudio y que forman parte de los principios rectores del diseño del Programa de Recuperación de Barrios. En este punto, se consultó a los entrevistados el nivel de participación que, según su visión y punto de vista, alcanzó la intervención, para lo que se les pidió usar como referencia los modelos propuestos por Arnstein y la OCDE.

En términos generales, los entrevistados enfatizan que la intervención comenzó con grandes expectativas y un importante nivel de participación. Sin embargo, con el avance a través de las diferentes fases se fue consolidando una disminución sostenida de la participación. A su vez, reconocen aspectos positivos y negativos del nivel de participación, así como de la efectividad de los mecanismos de participación. Este

es un problema en el que pone énfasis el equipo ejecutor. Uno de los entrevistados de dicho equipo indica que:

“Eso es un tema que va directamente con el trabajo que realizamos. ¿Son tan efectivas? No lo creo, porque por lo mismo estamos con este tema de baja participación, entonces creo que eso es una responsabilidad de los que estuvimos en el barrio Los Lagos, de que quizás no supimos descifrar cómo llegar verdaderamente a la comunidad. Se utilizaron distintas formas, desde el puerta a puerta, volantes, afiches, redes sociales, y aun así la participación no fue la que hubiésemos esperado”

(informante de comunicaciones del equipo Minvu, 2019).

Tal como se expone, existen diferentes factores que podrían ser determinantes en la baja participación en la intervención, entre los cuales destacan factores endógenos de la comunidad y que tienen relación con la alta rotación de los habitantes del barrio, pues gran parte de los habitantes lo hacen en calidad de arrendatarios. Al respecto, se plantea que:

“No supimos cómo llegar a la comunidad o se puede topor muchas veces con factores propios del barrio, donde había alta rotación de gente, muchos arriendos, podemos encontrar miles de factores de por qué no lo logramos, pero si uno lo ve objetivamente, no creo que hayamos cumplido el objetivo [de participación] propiamente tal, no lo veo como algo cumplido, porque los números son evidentes”

(informante de comunicaciones del equipo Minvu, 2019).

En contraste, otro de los miembros del equipo ejecutor plantea que las estrategias de participación son efectivas, pero dependen de las decisiones adoptadas por parte de la comunidad.

“Yo creo que la participación es efectiva en el sentido de que es la misma comunidad la que establece la prioridad de las obras y de las características que estas deberían tener, igual que el Plan de Gestión Social; es la misma comunidad, digamos, que establece lo que se quiere hacer. Ahí yo creo que hay una efectividad, porque si ocurre eso, hay mayor adherencia tanto a los proyectos urbanos como sociales”

(informante social del equipo de la Municipalidad de Pto. Montt, 2019).

En el caso de los dirigentes vecinales, se observan posturas positivas y negativas en cuanto al nivel de participación y su efectividad. Los integrantes del Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD) tienen una visión positiva de los mecanismos de participación definidos por el programa y reconocen la existencia de factores endógenos como causales de la baja participación.

“No se puede obligar a los vecinos a participar, pero sí, las estrategias eran buenas”

(informante del Consejo Vecinal de Desarrollo del barrio Los Lagos, 2019).

En cuanto a la incidencia y participación real de los vecinos en los procesos de toma de decisión de las acciones definidas como parte de la intervención, desde la visión de los vecinos se señala que:

“Se entregaron varias propuestas de proyecto que involucraron directamente al barrio, como también al entorno. Fue importante la opinión de los vecinos en ese aspecto, porque si bien las propuestas eran buenas, había propuestas que eran bastantes alejadas a nuestro barrio, entendiendo que una de las grandes necesidades era acá mismo y la opinión de los vecinos generó que cada proyecto a ejecutarse en realidad fuese con el consentimiento de ellos, y eso es un factor positivo, así la gente se siente identificada con lo que se hizo”

(informante del Consejo Vecinal de Desarrollo del barrio Los Lagos, 2019).

En esta línea, se considera que uno de los aportes relevantes del programa radica en el carácter vinculante de la participación, una fortaleza que no se observa en otras intervenciones ni en programas públicos a nivel gubernamental.

“Yo creo, en relación a las fortalezas, que el programa tiene metodologías de participación ciudadana que son vinculantes, a diferencia de otros programas, que en realidad son como consultas, que no son vinculantes, solamente son consultas para recabar la perspectiva de comunidad”

(informante social del equipo de la Municipalidad de Pto. Montt, 2019).

No obstante, también se evidenció por parte de los entrevistados una visión negativa del nivel de participación, pues, a juicio de uno de los entrevistados, esta se fue limitando a la participación exclusiva de los miembros del CVD y de algunos dirigentes en particular.

“Fue baja la participación y finalmente el trabajo se restringió a la participación del CVD, y no de todo el CVD, sino que principalmente de la presidenta. Aun cuando estuvieron todos los mecanismos, hicimos todos los procesos que deberíamos hacer, puerta a puerta, llamadas por teléfono, mensajes de texto, la gente para actividades, por ejemplo, participativas de diseños tanto urbanos como sociales, la gente no participaba; no así en actividades de carácter recreativo, por ejemplo, la celebración de Navidad”

(informante social del equipo de la Municipalidad de Puerto Montt, 2019).

En la misma línea, se plantea una crisis de representatividad respecto de la figura del CVD, que se instaura como la principal contraparte en el proceso de intervención, en algunos casos postergando la participación e integración de otras organizaciones del territorio.

“Una de las debilidades que puedo darme cuenta y que hemos analizado como equipo es que fue súper compleja la activación comunitaria en el territorio, entendiéndose que si bien tenemos distintas organizaciones, todo se centró en el Consejo Vecinal por varias razones, porque las otras organizaciones no querían participar del proceso, porque hoy existe también un desgaste de los dirigentes, hay un tema de representatividad en ellos que lo hemos notado en los diagnósticos, es más fácil hoy también no ser parte de las directivas de las organizaciones, porque es más cómodo estar en nuestras casas, entonces no hay un sentido de pertenencia ni apropiación”
(informante social del equipo del Minvu, 2019).

Por otra parte, los entrevistados destacan que la intervención se caracterizó por la diversificación de las instancias de participación, principalmente en cuanto a los diseños participativos de proyectos sociales y de obras.

“Yo fui, participé de la gran mayoría de los talleres comunitarios donde dimos opiniones, se hicieron varios en relación a un solo proyecto, entonces no es que hubiera una sola instancia de participación, sino que habían varias, donde todos apuntaban su propia visión del proyecto, y además siento que a la finalización de cada proyecto fue escuchada cada palabra de cada vecino. Si bien no todas podían ser complacidas, porque habían peticiones que eran bastantes surrealistas a la realidad de nosotros, sí fueron escuchadas. Y también cabe destacar que el CVD acá en el barrio tenía un carácter fuerte, se podría decir, hizo que los proyectos se ejecuten como los vecinos habían planteado, hizo también que las empresas sintieran esa presión”
(informante del Consejo Vecinal de Desarrollo del barrio Los Lagos, 2019).

En relación con la evolución de la participación durante el periodo de implementación del programa, se destaca que, al principio de la intervención, específicamente en la fase I, la participación era mayor, pero que con el paso del tiempo fue declinando.

“En el CVD, efectivamente estaban todos los grupos bien representados y habían buenos liderazgos, y creo que era bastante convocante al principio, y bueno, la fase I tiene una intensidad de participación

no menor, y este grupo que estaba comprometido y participaba tanto, yo creo que se fue quemando, se fue gastando, finalmente fue un proceso que culminó bien, con un buen plan maestro que se pudo ir ejecutando después en el siguiente proceso, pero con una comunidad bastante cansada después de participar de cada uno de los diseños, de cada una de estas obras que se habían seleccionado”
(informante urbano del equipo del Minvu, 2019).

En cuanto a los factores que se indican como obstaculizadores de la participación, los actores clave destacaron los problemas en la obra de confianza.

“El programa, en su implementación en la primera fase, tiene un producto, que es la obra de confianza, y aquí, a diferencia de muchos otros barrios y a diferencia de lo que pretende la obra de confianza en el barrio Los Lagos, nos generó más desconfianza que confianza, y hubo un proceso rápido que definió una obra que suponíamos urgente, hubo una muy mala ejecución de esa obra en temas de tiempo y de forma”
(informante urbano del equipo del Minvu, 2019).

En síntesis, los involucrados señalan diversos motivos que podrían haber generado un debilitamiento en la participación y credibilidad del programa que van desde factores endógenos a la intervención, como son las obras, los equipos de profesionales que intervienen en el territorio, factores que consideraron como influyentes en el debilitamiento del desarrollo, hasta otros exógenos, como particularidades a nivel país en el ámbito de la participación.

Cuando se analizan los niveles de participación y se contrastan con la percepción de los involucrados y los modelos de Arnstein y la OCDE, desde la visión de los ejecutores, esta se concentra mayormente en los mecanismos de información, los que corresponden a la base de la participación “de fachada”. En esta línea, los ejecutores plantearon que según el modelo presentado (Arnstein y OCDE), la aspiración del programa sería optar a altos niveles de participación, lo cual se erige como un desafío fundamental para la etapa de diseño.

“Yo creo que el programa pretende estar en el poder ciudadano lo más alto posible, pero nunca pensando solamente en un control ciudadano, aunque nadie tiene un control absoluto. Creo que al programa le encantaría y pretendería estar en el número 8 [control ciudadano], pero todavía tiene o elige tener un modelo y un proceso que es más asistencialista, donde hay más influencia e intervención de un equipo profesional. Entonces, claro, no es un proceso donde hay control ciudadano, a excepción de algunos momentos específicos de toma de decisiones, en donde la voz de ellos [ciudadanía] es la más importante, pero claro, a lo que llegan a votar, a lo que llegan a decidir, viene completamente preparado y formulado por el equipo, entonces no se daría el número 8, sí creo que estamos entre el 6 y el 7”

(informante urbano del equipo del Minvu, 2019).

Por su parte, desde la visión del CVD, se plantea que el nivel de participación alcanzado corresponde a la colaboración.

“El CVD era parte fiscalizadora del programa, entonces ahí hubo un trabajo colaborativo y después también, porque cuando la gente no llegaba a reunión, nosotros mismos les íbamos contando a los vecinos qué era lo que pasaba y todo”

(informante del Consejo Vecinal de Desarrollo del barrio Los Lagos).

En el caso de la aplicación del modelo OCDE, los entrevistados reconocen que el tipo de participación que se desarrolló en la intervención fue el de compromiso.

“Yo creo, por la definición, que sería un poquito más alentadora [nivel de participación]. Se brindan oportunidades para los procesos de las políticas, creo que sí, puede implicar que los participantes tengan influencia, puede implicar y yo creo que eso se cumple, puede incluir codiseño, precisamente por ahí apunta también. Ahora, ¿reparto equilibrado del poder de los actores involucrados? No tanto, pero creo que en suma y resta, sería en este un poquito más favorable”

(informante de comunicaciones del equipo del Minvu, 2019).

En la misma línea, otro de los entrevistados menciona:

“Creo que el compromiso es lo que hoy como programa generamos en forma transversal en todos los barrios, pero que aquí, en el barrio Los Lagos, hemos ido propiciando. Si tuviera que tomar una de las tres [niveles de participación], compromiso es la principal”

(informante social del equipo del Minvu, 2019).

Uno de los factores destacado por los entrevistados guarda relación con la dimensión social, la que será incorporada en el análisis como factor de cohesión social y redes. Aquí destaca la percepción de impulso de una mayor asociatividad entre los vecinos y la contribución al fortalecimiento de la cohesión social a través de la articulación de los actores y de las organizaciones presentes en el barrio.

“Yo creo que igual, a pesar de la baja asistencia, pudimos unirnos con los vecinos de otras administraciones que no participaban con nosotros, ahora hay un trato más cercano y podemos solucionar los problemas entre todos. Entonces, en ese sentido, nos ayudó bastante [la intervención]. Entre los dirigentes nos conocíamos, pero conocer vecinos que vivían desde hace 15 años y no sabíamos que vivían aquí igual fue bueno, pero sí nos ayudó bastante, en ese sentido, de crear vínculos con otras personas que se había roto la relación por problemas anteriores con otros dirigentes”
(informante del Consejo Vecinal de Desarrollo del barrio Los Lagos, 2019).

Se valora positivamente, por parte de los ejecutores, la incorporación de los CVD como organismo articulador de las redes de actores institucionales creadas y fortalecidas por la intervención.

“Una gran fortaleza es la red de actores institucionales y locales que hay dentro del territorio y el vínculo que dejamos instalado en el Consejo Vecinal, es una tremenda fortaleza que el programa potenció en el territorio”
(informante social del equipo del Minvu, 2019).

A su vez, se destaca el nivel de compromiso de los vecinos y dirigentes que tuvieron una mayor apropiación del programa, principalmente aquellos que conformaron el CVD.

“Se generó un grupo de estas mismas personas, lograron fortalecerse ellos dentro de la comunidad, validarse como voceros de este mismo barrio y también lograron con su trabajo cumplir los objetivos que había trazado el programa. Entonces si bien es poca la participación, sí se logró ver un grupo de personas potente, que se podría seguir trabajando con ellos en futuras actividades del barrio”
(informante de comunicaciones del equipo del Minvu, 2019).

Desde la perspectiva de los dirigentes del CVD, se plantea el programa como una instancia que abre una oportunidad, pues fortalece los canales de cohesión y asociatividad comunitaria e interviene directamente con recursos que permiten mejorar la calidad de vida de la comunidad.

“Bueno, el programa llega igual a formular un CVD que no había, eso ya parte siendo positivo, porque genera otra organización social además de la junta de vecinos, llega con una propuesta clara, con un monto para nosotros que aportaría a distintos proyectos en beneficio de la comunidad, que para nosotros igual es importante, porque todos entendemos que mientras nuestro entorno sea mejor, mejor va a ser nuestra calidad de vida”
(informante del Consejo Vecinal de Desarrollo del barrio Los Lagos, 2019).

Una tercera fase está fundamentada en los resultados obtenidos en la encuesta aplicada tanto al comienzo (fase I) como al final del proceso de intervención (fase III), lo que permite contrastar ciertas variables asociadas al estudio. En este sentido, es preciso destacar que se alcanzó un aumento en la confianza frente a los vecinos del barrio, que pasó desde una nota 4,7 a una nota 5,3 (escala de 1 a 7), y un aumento en la confianza en las organizaciones comunitarias del barrio, cuya nota pasó de 4,5 a 5,5. En contraste con estos resultados positivos, destaca que la mayoría de los encuestados (73%) afirmó no conocer el CVD y, por consiguiente, un 74% no respondió a la consulta respecto de la representatividad de la organización. Otro factor importante es que se observó un aumento de las personas dispuestas a participar en proyectos asociados al barrio, quienes privilegian la participación en iniciativas que consideran un beneficio individual por sobre un beneficio colectivo (por ejemplo, postulaciones a subsidios habitacionales en el marco de una intervención paralela).

DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos mediante la aplicación de los instrumentos cuantitativos y cualitativos, desde el enfoque teórico utilizado, muestran diferentes evidencias que permiten analizar el diseño e implementación del programa, principalmente en lo relacionado con la variable de participación ciudadana en la recuperación física y social de barrios y, específicamente, de condominios sociales.

En relación al diseño del programa y los diferentes mecanismos e instrumentos de participación, cuando son contrastados con los modelos teóricos propuestos se observa que están principalmente relacionados con los niveles intermedios de participación, lejos de una participación plena y, por ende, de un real impacto en las decisiones de los asuntos públicos. Si bien el programa establece como principio basal la participación deliberativa, los mecanismos no son del todo efectivos para garantizar un proceso participativo. Al respecto, es necesario contextualizar el programa a la realidad nacional en materia de participación ciudadana, que sigue siendo una tarea pendiente y un tema incipiente, sobre todo cuando se piensa en el rol de las y los ciudadanos en la discusión de las políticas públicas, algo que la literatura consultada describe como poder ciudadano.

En el ámbito de la implementación y percepción de los informantes clave y participantes de la intervención respecto de los niveles de participación, se pudo observar que la escalera de la OCDE ofrece una mirada más optimista, pues su rango es menor (tres niveles) y sus criterios son más amplios. Tomándola como referencia, la visión general de los entrevistados considera que se alcanza el nivel de participación de compromiso. No obstante, la escalera de Arnstein ofrece una mirada distinta, ya que cuando se la usa como base de medición, el nivel alcanzado corresponde a la colaboración y la asesoría. Esto evidencia que permanece una relación asimétrica en la toma de decisiones, donde sí se escucha la opinión de los vecinos/as, pero no lo suficiente para

alcanzar una participación plena, por lo que sigue primando la decisión de los técnicos y autoridades. Según lo analizado en los mecanismos de participación, existe una relación vertical, que ubica arriba a los “expertos” y abajo a los vecinos/as.

Los diferentes actores consultados observaron un bajo interés ciudadano en participar de instancias como las descritas en este artículo, lo que, por parte de los ejecutores, responde a dos causas. Primero, que existen condiciones exógenas a la propia intervención, pues diversos estudios y evidencias dan cuenta de la existencia de factores estructurales que limitan el interés ciudadano en la participación y de que prima la convicción de que las políticas, en sus distintas dimensiones, se construyen con una mirada *top-down* (de arriba hacia abajo). Además, pesan factores endógenos del propio barrio, como la alta rotación de sus habitantes y el bajo nivel de asociatividad expresado en una baja tasa de organizaciones formales, entre otros factores, los que hicieron que los niveles de participación decayeran en el transcurso de la intervención. A su vez, son evidentes los contrastes entre la percepción de los ejecutores y los beneficiarios. Mientras los primeros tienen una visión mucho más crítica de los niveles de participación, los segundos reconocen los impactos positivos de la intervención, por ejemplo, en temas relacionados con la obtención de recursos, la realización de actividades y la formación de redes, entre otros.

La baja participación observada se justifica por diferentes factores. Los entrevistados señalan que es algo natural en

nuestro país, lo que se ve reflejado en la baja participación en las elecciones populares y la falta de credibilidad en las políticas públicas y sus intervenciones en los territorios, pues no siempre son efectivas o no cumplen con las expectativas de los ciudadanos. También se señala la forma de vida de los habitantes como un factor determinante, pues no solo son arrendatarios y no permanecen mucho tiempo en el territorio, como ya se ha dicho, sino que además cuentan con poco tiempo para la organización y participación, pues trabajan hasta tarde. Otro factor crucial es la capacidad de las personas para agruparse en torno a un bien comunitario. En las encuestas se observó que existe alta participación cuando se trata de agruparse para obtener un beneficio personal, lo que tiene un correlato en la opinión sobre el funcionamiento del Programa Condominios Sociales, que mejora los departamentos, y en la apropiación indebida de algunos espacios comunes por parte de los vecinos/as, que los utilizan para ampliar o mejorar las condiciones de sus propios departamentos (pensando en su bienestar personal y no comunitario). Cuando se trata de mejorar espacios públicos y comunitarios, la participación se reduce considerablemente.

En este sentido, se puede establecer que la disposición a participar será mayor en aquellas intervenciones que promuevan la satisfacción de intereses particulares por sobre los colectivos, lo que habla de que los habitantes consideran que primero se debe cubrir lo básico, que es la vivienda. También es importante recordar lo señalado por Gehl (2003), quien plantea la relevancia de contar con espacios que propicien las activida-

des comunitarias, pues esto favorece las relaciones sociales y la cohesión comunitaria como condiciones estructurales para una mayor participación ciudadana. Otro factor identificado guarda relación con la complejidad para llegar a los vecinos por la espacialidad del barrio, caracterizada por departamentos y pisos cerrados a los que no se puede acceder. Este es un claro indicador de que el programa no supo adaptarse al barrio Los Lagos.

Un aporte derivado de la intervención fue el fortalecimiento de los dirigentes y la creación de capital social, pues el programa propicia el desarrollo de la multisectorialidad y la relación de los dirigentes con instituciones, organizaciones, autoridades locales y técnicos. Sin embargo, muchos de esos contactos se desarrollan a partir de relaciones interpersonales particulares, es decir, dependen mucho de las personas que integran las distintas organizaciones. Es necesario mencionar que en el caso del barrio Los Lagos hubo dificultades asociadas al equipo municipal, que es el ejecutor en terreno del programa, entre las que se cuentan la falta de compromiso del empleador, las falencias administrativas, la ausencia de profesionales y las dificultades de implementación en algunas áreas (social y comunicaciones).

Podemos caracterizar la naturaleza de la participación en dos dimensiones distintas: una de diseño y otra de implementación, las que no necesariamente generan impactos por sí mismas, ya que existen factores que determinan una mayor o menor valoración de la participación. Entre ellos destacan las

acciones realizadas, el apalancamiento de recursos para iniciativas participativas, las relaciones y redes establecidas entre los ejecutores y los habitantes de los territorios intervenidos y las redes institucionales, entre otros factores expresados por los entrevistados.

En síntesis, el programa incorpora en su diseño la dimensión de participación como un eje central de la recuperación física y social de los barrios a intervenir, cuya naturaleza apunta a generar instancias de participación que sean vinculantes, a diferencia de gran parte de la propuesta programática del Estado. No obstante, esta participación se ve condicionada por los factores estructurales mencionados anteriormente.

CONCLUSIONES

Este estudio se centró en el análisis de los espacios y mecanismos de participación definidos por el Programa de Recuperación de Barrios tanto en su diseño como en su implementación, tomando como base un estudio de caso desarrollado en el barrio Los Lagos, que obedece a una nueva modalidad de intervención, focalizada en condominios sociales. La pregunta orientadora del estudio fue: ¿los espacios y mecanismos de participación que estableció el Programa de Recuperación de Barrios en su implementación en condominios sociales, son suficientes para establecer las bases de un proceso de recuperación física y social sostenible? Para responderla, se definió una metodología mixta, que analizó las encuestas realizadas

al principio y al final de la intervención desde un enfoque comparativo que tomó como base las variables de interés del estudio, además de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes clave del proceso de intervención. Para el análisis de la participación se tomaron como referencia los niveles de participación de la escalera de Arnstein (1969) y de la OCDE (2015).

El primer modelo (la escalera de Arnstein) da cuenta de una participación tanto a nivel de diseño como de implementación que se sitúa principalmente en los escalones de asesoría y colaboración, que corresponden a un nivel intermedio de participación, que transita de una participación “de fachada” a una de poder ciudadano.

En tanto, desde la perspectiva del segundo modelo, el de la OCDE, prima la participación como consulta, que igualmente corresponde a un nivel intermedio de participación. En este sentido, se puede señalar que si bien el Programa de Recuperación de Barrios define como parte de los pilares de intervención la idea de participación tanto en su diseño como en su implementación, determina de manera poco clara el nivel de participación esperado. En esta misma línea, no se observan en el mencionado programa herramientas que permitan evaluar el nivel de participación, lo cual constituye una de sus debilidades.

El estudio del caso seleccionado aporta evidencias que permiten identificar factores facilitadores y barreras para la participación.

Factores facilitadores de la participación

1. Participación como fomento de la cohesión social: las entrevistas muestran que en general se evidenció un fortalecimiento de la asociatividad a nivel comunitario en el barrio intervenido, principalmente por el rol y liderazgo asumido por el Consejo Vecinal de Desarrollo tanto en la puesta en marcha como en la implementación del Plan de Gestión Social y el Plan de Gestión de Obras. Esto se suma a la instalación de capacidades promotoras del desarrollo del capital social en la comunidad.

2. Participación como elemento creador de redes, conexiones y articulaciones: se observó que, a partir de la intervención, se diversificaron los espacios de articulación de los diferentes actores que conforman el barrio Los Lagos, tanto entre los propios vecinos y organizaciones internas como en su proyección desde la escala barrial a la escala local, pues establecieron redes de gobernanza con el municipio y con el propio Minvu con una característica multiescala. Esto contribuyó a la integración del barrio a la ciudad, una necesidad que, según la visión de los vecinos, había sido por mucho tiempo invisibilizada.

3. Participación en los cambios físicos del barrio: la implementación del Plan de Gestión de Obras permitió cambios físicos en el barrio intervenido y mejorar la disponibilidad y calidad de los espacios públicos, lo cual se sumó al mejoramiento de los bienes individuales coordinado por el Programa Condominios Sociales.

4. Participación como elemento para la apropiación de los espacios públicos y el tejido social: las transformaciones implementadas en el barrio, en lo relativo a factores físicos y sociales, permitieron la apropiación de los espacios públicos del barrio, lo que se ve favorecido por el fortalecimiento del tejido social.

Barreras para la participación

1. Invisibilización de representantes: uno de los factores que se traduce en barreras para la participación y la sostenibilidad corresponde a la invisibilización de los representantes. En general, se señala que existen procesos de participación orientados a definir acciones, principalmente en el contexto de la elaboración del Plan de Gestión Social y el Plan de Gestión de Obras, pero que estos solo se presentan en un nivel inicial, pues las decisiones finalmente son tomadas, con criterios técnicos, desde el municipio y el Minvu.

2. Falta de control, desde el programa, de los diferenciales de poder: el Consejo Vecinal de Desarrollo se plantea como un nuevo actor relevante en la escala de intervención que, al contar con recursos asignados por el programa, puede entrar en pugna con otras organizaciones. A su vez, se pueden presentar casos de instrumentalización del CVD para impulsar acciones que contribuyan a la satisfacción de intereses particulares. En este sentido, la deuda pendiente es que el CVD sea representativo de la mayoría de los habitantes del barrio. La mayoría de las personas encuestadas señaló no conocer el CVD, por lo que es relevante

evaluar la configuración de nuevas herramientas para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, que favorezcan la conexión entre vecinos.

3. Falta de indicadores y medios para evaluar *ex dure* y *ex post*: el programa carece de instrumentos para medir las variables de participación tanto en el proceso de la intervención como en su desarrollo futuro. No existe una evaluación *ex post* que permita determinar la sostenibilidad de la iniciativa en la intervención en particular, lo que deja una arista abierta para futuras investigaciones.

RECOMENDACIONES

En general, las barreras y facilitadores evidenciados por el estudio dan ciertas luces de las ventanas de oportunidad que se abren para mejorar los procesos participativos en la discusión de los asuntos públicos.

El diseño e implementación del Programa de Recuperación de Barrios requieren de transformaciones profundas que permitan: i) reforzar el concepto de participación, fomentando la congruencia entre los principios orientadores del programa y los espacios y mecanismos de participación establecidos en el diseño e implementación, incorporando, por ejemplo, la necesidad de capacitar a los equipos ejecutores para tener una idea más profunda y estandarizada del concepto, que pueda, a su vez, ser transmitida a los dirigentes vecinales para la optimización de la participación; ii)

reconocer que en el nivel de participación y efectividad de la participación confluyen tanto factores endógenos como exógenos, por lo cual se deben desarrollar mecanismos que permitan la adaptabilidad del programa a las diferentes particularidades de los barrios intervenidos y especialmente a los condominios sociales como tipología de intervención; iii) contribuir a una participación efectiva y real, disminuyendo las barreras tecnocráticas presentes en la intervención, que en definitiva promueven una relación con un enfoque *top-down*. Urge avanzar hacia la configuración de redes de gobernanza de los territorios intervenidos; y iv) incorporar estrategias de evaluación del impacto de la participación en el resultado y la sostenibilidad de la intervención.

En lo relativo al concepto de pobreza multidimensional y considerando las dimensiones asociadas a la vivienda y entorno, y cohesión social y redes, si bien el programa define en su problematización el trabajo en territorios con vulnerabilidad física y social, no hace referencia directa a las temáticas de pobreza multidimensional, y su incorporación permitiría generar una sinergia conceptual que podría expresarse en la intervención.

Finalmente, hay que enfatizar que el Programa de Recuperación de Barrios busca dar solución a un problema estructural derivado de los defectos de la política habitacional y urbana en Chile, que permite la creación de los cimientos sobre los cuales la pobreza multidimensional se construye y reproduce. Por lo tanto, para avanzar en la reducción de la pobreza multidimensional se requiere

comprender que la cohesión social, las redes, la vivienda y el entorno forman parte fundamental de la planificación urbana sostenible. Partiendo de esta hipótesis, el programa se debería discontinuar o cambiar su naturaleza, con el fin de realizar una labor de acompañamiento en lugar de un trabajo *ex post* en la recuperación de los barrios.

BIBLIOGRAFÍA

- **Arnstein, S. (1969).** A ladder of citizen participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-234.
- **Bresciani, L. (2006).** Del conflicto a la oportunidad: participación ciudadana en el desarrollo urbano, *Urbano*, 9(14), 14-19.
- **Delamaza, G. (2011).** Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades, *Polis*, 10(30), 45-75.
- _____. (2019). La participación ciudadana en la superación de la pobreza. Realidad y desafíos para la democracia chilena, *Revista de Gestión Pública*, VIII(2), 147-178.
- **Dirección de Presupuesto (Ministerio de Hacienda) (2017).** Informe Final de Evaluación, Evaluación de Programas Gubernamentales, Programa Recuperación de Barrios, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.
- **Gaffron, P., Huismans, G. y Skala, F. (2008).** Proyecto ECOCITY, Manual para el diseño de ecociudades en Europa. Libro I, La Ecociudad: un lugar mejor para vivir.
- **González, C. (2004).** Realidad de la vivienda colectiva en Iberoamérica: ensayo sobre sus cualidades habitables, *Cuadernos Hispanoamericanos*, 645, 63-70.
- **Gehl, J. (2003).** *La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios*, Barcelona, Reverté.
- **Hidalgo, R. (2005).** La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: actores relevantes y tendencias espaciales. En De Mattos, C., Ducci, M. E., Rodríguez, A. y Yáñez, C. (Eds.), *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?*, Santiago, Ediciones Sur.
- **Imilan, W., Olivera, P. & Beswick J. (2016).** Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres, *Revista INVI*, 31(88), 163-190.
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2016).** Documentos de Trabajo Fases I, II y III. Programa Quiero Mi Barrio.
- **Mora, P., Sabatini, F., Fulgueiras, M., Innocenti, D. (2014).** Disyuntivas en la política habitacional chilena. Documento para el Lincoln Institute of Land Policy.
- **OECD (2015).** Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth, background report to the Public Governance. Reunión ministerial, 28 de octubre de 2015, OECD, París. Recuperado el 1 de julio de 2018 de www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.
- _____. (2017). Chile scan report on the citizen participation in the constitutional process, OECD Public Governance Reviews.
- **Prieto, P. (2010).** Participación ciudadana y medios digitales: experiencia de inmersión crítica en la participación ciudadana del siglo XXI. Organización Universitaria Interamericana, Colegio de las Américas, Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico.

- **Prourbana (2013)**. Hacia la generación de una tipología de condominios sociales. Diagnóstico y priorización para su intervención. Consultoría realizada para la Secretaría de Desarrollo de Barrios, Minvu.
- **Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2004)**. El problema de vivienda de los “con techo”, *EURE (Santiago)*, 30(91), 53-65.
- **Secretaría Ejecutiva Desarrollo de Barrios (2014)**. Vivienda social en copropiedad, catastro nacional de condominios sociales. Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- **Tapia, R. (2011)**. Vivienda social en Santiago de Chile: análisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002, *Revista INVI*, 73, 105-131.
- **Urzúa, J. (2017)**. Visión crítica desde la psicología ambiental del programa Quiero Mi Barrio, *Liminales*, 6(11), 67-82.



OLLAS COMUNES: UNA TRADICIÓN QUE SE REACTIVA EN MOMENTOS DE EMERGENCIA. ACERCAMIENTO ETNOGRÁFICO A LA HISTORIA DE ORGANIZACIÓN POPULAR DE LA VILLA SANTA ANITA

Francisca Rodríguez Gaete¹, Pontificia Universidad Católica de Chile

» Las ollas comunes activan no solo el trabajo comunitario que ayuda a otras personas que necesitan alimentarse, sino que también la capacidad de agencia de las mujeres. Ilustración de Amo Santiago.

RESUMEN

El presente estudio muestra cómo, en medio de la emergencia sanitaria del Covid-19 que ha afectado al mundo entero y también a nuestro país, ha resurgido una organización social tradicional de la realidad chilena, pero que no se veía con fuerza desde la época de la dictadura militar: las ollas comunes. Esta organización, que tiene por objetivo responder a una necesidad alimentaria, ha sido clave en la historia del país en épocas difíciles, cuando las personas de escasos recursos no lograban conseguir los suministros básicos para llevar comida a sus hogares.

La olla común vuelve en esta época para suplir una necesidad que no es atendida por el Estado y las políticas públicas, la que nuevamente resuelve, en parte, un grupo de personas, en su mayoría mujeres, que a lo largo del país han vuelto a dar forma a una organización que con los recursos disponibles logra cocinar para un gran número de gente que lo necesita.

El foco de este estudio es reflexionar sobre el resurgimiento de estas ollas comunes y relevar la importancia de estas en la vida diaria de las personas, pues traspasan la barrera de la alimentación y permiten un crecimiento y desarrollo personal y profesional para quienes participan en ellas.

Palabras clave: ollas comunes, mujeres, inseguridad alimentaria, agencia.

¹ Antropóloga. Artículo basado en la tesis *Un acercamiento etnográfico a la historia de la villa Santa Anita. Un análisis de las implicancias actuales de "Ollas Comunes" y "Comprando Juntos"*, realizada para obtener el grado de antropóloga de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2019. Profesora guía: Helene Risor. Santiago, 2020.

INTRODUCCIÓN

La pandemia del Covid-19 ha golpeado fuertemente a todo el mundo, mostrando los problemas de cada sociedad y cuán escondidos estaban en algunos casos. Chile no es una excepción, y a medida que los meses pasaban fueron haciéndose visibles las desigualdades que existían en nuestro país y que ya habían sido denunciadas públicamente con el estallido social de octubre de 2019. Hoy, cuando las condiciones sanitarias parecieran ir mejorando, aún podemos ver cómo la pandemia descubrió algunas desigualdades y problemas básicos en la vida de las personas. El hambre fue uno de los principales.

El artículo 25, número 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]”

(Rodríguez, 1986, p. 128).

Si bien aquí podemos encontrar múltiples problemas (y cada uno por sí solo implica una serie de causas y efectos), es importante clarificar que este artículo considera en específico el problema del hambre como uno que no solo ha golpeado fuertemente a la población de escasos recursos, sino que ha ampliado su alcance al empalmarse con problemas económicos como la cesantía, el

encierro y la suspensión de contratos laborales, entre otros.

A causa de lo anterior se ha visto que existe un efecto directo en los hogares de las familias chilenas, que al no poder acceder al soporte apropiado para comprar alimentos comenzaron a buscar nuevas alternativas que les permitieran sustentarse. Así resurge una organización social que no se veía masivamente desde la dictadura militar y que, a pesar de su historia, sigue siendo parte importante de la ayuda y colaboración cuando el Estado no logra proveer. Nos referimos a las ollas comunes, definidas como organizaciones donde un grupo de personas cocina y luego reparte platos de comida a quienes lo necesitan a través de un trabajo conjunto que mantiene a su vez la convivencia familiar en sus casas.

Si bien el hambre sigue siendo un problema clave en sí mismo, cabe destacar lo señalado por la FAO, que define

“hambre como la sensación física de incomodidad o dolor; por otra parte, un nuevo concepto surge y que debe ser considerado para la presente investigación, que es la de inseguridad alimentaria, considerada como el evento en que las personas no dispongan de acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer necesidades y llevar una vida sana”

(Pavez, 2020).

Más adelante será posible apreciar que hoy en día las ollas comunes no solo buscan alimentar a la población, sino también satisfacer distintas necesidades alimentarias que permitan una nutrición adecuada y saludable.

Por eso, no solo es necesario considerar el hambre como un elemento único, sino que también como un factor asociado a múltiples aristas en las que fundaciones, empresas y el mismo Estado interactúan con el objetivo de brindar algo tan básico pero fundamental para la vida diaria de las personas. Así, será clave considerar el rol que el Estado cumple en esta materia y la manera en que ha actuado frente a un problema que, con la pandemia, ha vuelto a estar en las conversaciones diarias.

Finalmente, será importante considerar a un actor relevante en la nueva emergencia de las ollas comunes: las mujeres, pues son las principales precursoras de la organización de estas iniciativas, fenómeno que ha sido clave en su historia y que levanta interrogantes sobre la participación política y la agencia que las ollas comunes generan en ellas.

Una deuda pendiente

Según cifras de la Encuesta Casen 2017 que miden la inseguridad alimentaria, un 24,6% de los integrantes de los hogares declararon que en los últimos 12 meses sintieron preocupación por no tener suficientes alimentos debido a la falta de dinero u otros recursos, y un 4,7% dejó de comer todo un día por ese mismo motivo. Antes de la pandemia,

existían 600 mil personas con inseguridad alimentaria, cifra que hoy podría superar el millón de personas debido a la situación extraordinaria que vivimos y que marca un retroceso a 1990, lo que da cuenta de problemáticas sociales que siguen latentes en la actualidad.

Las noticias revisadas durante 2020 permiten señalar que en julio, a cinco meses del inicio de la pandemia, existían más de mil ollas comunes a nivel nacional y cerca de 565 solo en la región Metropolitana. Asimismo, el registro indica que la gestión de las ollas comunes no solo se produce en comunas periféricas o que generalmente tienen índices de vulnerabilidad, sino que estas se encuentran a lo ancho de Santiago. Estas ollas comunes surgen como iniciativa de personas que tenían un trabajo asociado a la gastronomía o que simplemente vieron una necesidad y sintieron que debían hacer algo para ayudarse mutuamente.

Si bien la sociedad y el contexto es distinto, las ollas comunes siguen siendo definidas, como antaño, como una “agrupación de familias que viven cerca y que, debido a sus escasos y/o irregulares ingresos, deciden poner en común determinados recursos económicos y materiales [...] para satisfacer sus necesidades de alimentación” (Organizaciones Económicas Populares, 1986). Así, la olla común mantiene su carácter inicial: servir para satisfacer necesidades básicas en un contexto donde el Estado no logra proveer aquello que por derecho debiese estar en cada hogar. En el contexto actual de carencia, las personas se sienten responsables de sus propios vecinos, “dependen de nosotros”, men-

ciona una de las personas entrevistada en un reportaje publicado en 2020 en la revista universitaria de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Frases como estas, además de la iniciativa propia de cada persona por crear estas organizaciones, son clave para realizar una reflexión sobre estas organizaciones, que, como ya se mencionó, son lideradas en su mayoría por mujeres.

Ya en la época de dictadura, Weinstein y Valdés (1993) señalaban que “muchas mujeres estaban aburridas de ser dueñas de casa. Estaban deseosas de dejar la casa y hacer algo” (p. 125). Lo anterior, en un contexto en que el trabajo femenino quedaba relegado en su mayoría a las labores de las “dueñas de casa” y, por tanto, las ollas comunes, en tanto organización popular, les daban la posibilidad de salir de ese espacio para armar redes vecinales, de participación política y de reunión entre sus propias vecinas. Si bien en las últimas décadas ha aumentado la inserción laboral femenina, las mujeres siguen cumpliendo un doble rol: trabajadoras y dueñas de casa, a lo que además se suma al papel de madre en el caso de que lo sean. Treinta años después del fin de la dictadura podemos ver que nuevamente son las mujeres, dueñas de casa y/o trabajadoras quienes toman el liderazgo de la mayoría de estas organizaciones, donde logran ampliar su espectro y adquirir elementos que les ayuden en la participación política.

El presente artículo pretende reflexionar sobre el resurgimiento de las ollas comunes en el contexto de pandemia (2020) en Santiago de Chile y obedece a los siguientes objetivos específicos:

- Revisar la historia de las ollas comunes considerando el periodo 1973-1989 y el periodo actual, 2020.
- Describir cómo la conformación de ollas comunes permite identificar nuevas dimensiones asociadas a la pobreza.
- Distinguir el rol femenino en las ollas comunes a lo largo de su historia.
- Analizar el rol del Estado y las políticas públicas en la solución del problema del hambre.

Para que esta reflexión muestre la manera en que las ollas comunes han resurgido será importante considerar una base previa y fundamental para plantear nuevas formas de analizar estas organizaciones y las distintas aristas en las cuales se desenvuelven. Este artículo se basa en la tesis que se desarrolló en 2019 en la villa Santa Anita, comuna de Lo Prado, que llevó por título *Un acercamiento etnográfico a la historia de la villa Santa Anita. Un análisis de las implicancias actuales de “Ollas Comunes” y “Comprando Juntos” (1973-1989)*, que permitió precisar la manera en que se constituían estas organizaciones en una villa con una historia importante para la zona, pues previamente fue un campamento que luchó por sus derechos básicos.

MÉTODO

La tesis mencionada y la presente investigación se basan en la metodología de observación participante que es característica de la antropología y que permite realizar un trabajo de campo donde el investigador no solo observa, sino que también se incluye en las actividades como un actor más del grupo a

estudiar. Durante el primer semestre de 2019 se presenciaron importantes momentos para la villa Santa Anita, como la inauguración de un mural que relataba su historia o la visita y entrevista a personas, en general mujeres, que viven en el territorio desde la época de la dictadura y que hoy participan en el Centro del Adulto Mayor. Gracias a estas visitas se pudo recabar información que mostraba cómo estas organizaciones, lideradas en su mayoría por mujeres, fueron el inicio de un camino político que se mantiene hasta hoy y que no solo tiene que ver con la ostentación de un cargo público, sino con la posibilidad de seguir siendo parte de las instancias de participación comunitaria, tan escasas en la actualidad. Asimismo, quedó de relieve la manera en que la identidad y la memoria son clave en espacios donde los hijos y nietos de las mujeres siguen creciendo y desarrollándose.

Si bien este artículo tiene como base la tesis ya mencionada, desde donde se recoge información relacionada con la línea histórica de las ollas comunes desde la época de la dictadura hasta su actual resurgimiento, también es clave aportar nuevas reflexiones extraídas de artículos y noticias que han surgido entre 2020 y 2021 sobre el impacto de la pandemia. Estos nuevos ejes podrán nutrir el material recabado en terreno anteriormente y mostrar, a partir de evidencias, que el problema del hambre sigue latente en el Chile de hoy.

Algunos de los recursos que aportan a estas reflexiones provienen de las redes sociales, que han permitido indagar en noticias y artículos nuevos, y estudios sobre la desigualdad en Chile y el ham-

bre, pero también de charlas y mapeos realizados por distintas fundaciones que tienen como foco la ayuda social. En primer lugar, aparece la Fundación Vértice, que entrega un mapeo geográfico que recoge los lugares desde donde surgen iniciativas de este tipo. La Fundación Todos a la Mesa surgió en junio de 2020 y trata de reunir donaciones en dinero para las ollas con el objetivo de proporcionar una alimentación nutritiva y diversa, una idea que integra el concepto amplio de alimentación aportado por la FAO. Finalmente, la Fundación La Olla de Chile recibe donaciones en dinero y alimentos para ayudar a las distintas ollas que han surgido en el último año, pero además permite la inscripción de organizaciones que, como se ha visto en las noticias, han surgido en un momento clave, pero en periodos de tiempo que varían según las necesidades de las personas y los territorios. Esta fundación provee un mapa que permite que las personas reconozcan los lugares más concurridos y con mayores necesidades alimentarias.

Todo esto permitirá dar cuenta de que el hambre es un tema latente en nuestra sociedad, donde las protestas en alza durante 2019 fueron el paso inicial para poner sobre la mesa un problema que la emergencia sanitaria develó para todos.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

El problema del hambre en el Chile actual

“La olla nace porque hay hambre, el hambre no debe existir y tampoco la olla [...]”

(Hardy, 1986, p. 204).

¿Qué es una olla común y cómo o por qué surge en determinados contextos de la historia? Puede que algunos hayan leído o escuchado relatos sobre esto, no obstante, para el público general, incluso para quienes vivieron la época de la dictadura (cuando estas organizaciones se multiplicaron), pero no tuvieron la necesidad de participar en ellas, puede que sean algo nuevo o poco claro. En una primera parte, este artículo desarrolla, desde la bibliografía, la definición y progresión de las ollas comunes, para luego profundizar en el relato de primera fuente de las vecinas de la villa Santa Anita, ex campamento Che Guevara, que hasta el día de hoy intentan relevar su historia e identidad conformada, en gran parte, por estas organizaciones sociales.

Según la “Cartilla Olla Común, organizarse para comer”, un pequeño libro de la época de la dictadura que funciona como una guía para realizar una olla común, esta es una organización que permite que un grupo de personas cocine en conjunto para suplir sus necesidades alimentarias y las de otras personas. Si bien las ollas comunes, en tanto organizaciones sociales, tienen una serie de efectos positivos sobre las personas en cuanto a liderazgo u organización, nacen a partir de una carencia básica de

alimentos, por lo que se entiende que, a pesar de sus externalidades positivas, ni la olla común ni el hambre debieran existir.

Según Carlos Ingham, fundador y presidente de la Red de Alimentos, corporación privada y sin fines de lucro que se dedica a rescatar alimentos y otros productos básicos para donarlos a quienes más lo necesitan, el problema en torno a la alimentación no es algo nuevo, es más, viene desde hace años, pero en Chile la memoria es frágil y no se consideraba como tal hasta la llegada de la emergencia sanitaria por Covid-19. En una entrevista con *Emol* en septiembre de 2020, Ingham menciona que con la pandemia vino la concientización del problema del hambre y el boom de las cajas de alimentos entregadas por el Gobierno y otras instituciones. Sin embargo, con el paso del tiempo y la vuelta a una rutina más cercana a la que se tenía antes, el tema del hambre nuevamente ha ido quedando en el olvido, como si fuera posible solucionarlo solo con la entrega de cajas de alimentos. Si bien es una ayuda que destaca, propone no olvidar y llama a tener estrategias preparadas más allá de la improvisación frente a desastres.

La encuesta Casen 2017 corrobora la información de la Red de Alimentos. La frase “nada sobra” que encabeza la web de esta última no solo es el lema de una organización, sino que también expresa un sentido común compartido por las mujeres de la villa Santa Anita en las entrevistas realizadas a mediados de mayo de 2019. En el living de una de las casas de las vecinas, mientras la televisión muestra protestas en algún lugar

de Santiago, una de ellas comenta los problemas actuales:

“Hoy todo es desechable, pero ¿te acuerdas antes?”
(vecina de la Villa Santa Anita, 2019).

Estos relatos se apoyan en la memoria del resto, que recuerda que incluso la locomoción era escasa y, por tanto, ir a buscar alimentos para volver a cocinar en la olla común era más difícil de lo que podría llegar a ser actualmente.

Las entrevistas y los relatos se suman a la idea de las ollas comunes como espacios que surgían en un contexto donde el hambre era una necesidad importante que no todos podrían cubrir y que, por las complicaciones de la época, debía ser tratada en conjunto.

Considerando la definición de ollas comunes mencionada en un inicio es importante considerar de qué manera esta se relaciona con aquellos relatos que emergen de la villa Santa Anita, que caracterizan a las ollas como una organización que fue surgiendo sin estudios ni libros, pues la necesidad de comer y de alimentar a sus familias hizo que un grupo de personas que vivían cerca y que tenían el mismo objetivo se unieran y pudieran ir a buscar comida a la vega o a la panadería San Camilo de San Pablo, donde siempre había filas para acceder al pan añejo. Muchas veces hacían charquicán con el jugo de los huesos que había quedado de una comida anterior. Al ver las protestas actuales en la televisión, las mujeres reflexionan y consideran que hoy sus propios hijos botan lo que sobra, lo que las hace recordar lo

que pasaron y tratar de hacerles entender que todo sirve, que antes se pasaba hambre.

“Lo que quedaba, lo lavábamos y le sacábamos los cartílagos. Después íbamos a la feria y buscábamos lo que quedaba, y ahí hacíamos charquicán con el juguito que salía de los huesos”
(vecina de la villa Santa Anita, 2019).

Estas experiencias hacen ver que, desde la perspectiva de las mujeres, hoy no se debería desperdiciar nada, ya que existe un pasado claro que no puede caer en el olvido. Las mujeres de la villa concluyen con una frase clave que define la vida en la actualidad en contraposición a la época de la dictadura:

“Ahora todo es fácil para ellos”
(vecina de la villa Santa Anita, 2019).

Las ollas comunes, preservadas en libros y murales, salieron nuevamente a la luz en Chile por la emergencia sanitaria del Covid-19. Si bien hoy existen más facilidades para conseguir alimentos, el desigual acceso a la alimentación y el hambre siguen siendo problemas graves para un número significativo de personas.

La olla común surge nuevamente sin un gestor específico, sin una fecha de inicio o caducidad y con múltiples escenarios y formas de organización, ya que nuevamente son las personas comunes y corrientes las que se ven vulneradas en el acceso a un derecho básico y quienes deben buscar desde cero una forma de salir adelante y llevar la comida a sus hogares.

El público objetivo de la olla común

Octubre de 2019 será recordado por el estallido social que surgió a partir de una crisis que, según expertos, era una olla a presión que explotaría en cualquier momento. Durante estas manifestaciones fueron varios los mensajes y las denuncias sobre los problemas latentes en la sociedad, relacionados con salud, educación, AFP, entre otros factores. La discusión sobre la desigualdad tomó fuerza como un eje transversal, pues tener o no problemas asociados a cada uno de estos ámbitos está relacionado a la pertenencia a distintos estratos sociales.

Si tomamos como indicador el coeficiente de Gini, “Chile se encuentra entre los veinte países con peor distribución de ingresos” (Castillo & Miranda, 2013, p. 157), lo que demuestra que, a pesar de ser considerado un país con buenos ingresos, en Chile la desigualdad es evidente y separa con enormes brechas los estratos sociales. Por otra parte, como las ollas comunes están asociadas en el imaginario a las clases pobres, este concepto debe ser analizado en detalle. ¿Qué significa la pobreza en sí misma? Amartya Sen (2000) considera que “la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos [...]” (p. 1). Es importante relevar que estas capacidades no tienen relación con una habilidad propia de las personas, sino con variantes de la sociedad que influyen para conseguir trabajo, como, por ejemplo, sexo, edad, roles sociales, lugar de origen, entre otros.

Además, es importante reflexionar sobre cómo los desastres naturales o las situaciones catastróficas imprevisibles dejan en una situación de vulnerabilidad a un gran número de personas que si bien antes podían considerarse como parte de un estrato social más alto, ven, tras estas emergencias, limitadas sus posibilidades de acceso, lo que las obliga a considerar nuevas formas de proveer bienes básicos, como los alimentos, a sus hogares.

Otro punto importante de considerar es un sesgo por parte de las clases altas hacia personas de estratos más bajos; esto queda al descubierto en la encuesta realizada en 2020 por el Círculo de Directores del ESE Business School, donde se muestra la existencia de una brecha entre la realidad y lo que la élite percibe de los otros estratos. Los datos allí recabados, por ejemplo, muestran que en temas de consumo no existe un indicador igualitario y que las personas de la élite tienen “una visión idealizada respecto a la realidad de las personas que viven en comunas de nivel socioeconómico medio y bajo, siendo la clase media más pobre y frágil de lo que los encuestados perciben” (p. 17). Este estudio revela, de manera general, que la desigualdad pasa, en primer término, por la manera en que creemos que los demás viven y luego por la distancia, incluso física, que separa a cada sector.

¿Cuál es la relevancia de considerar estos datos? No se trata aquí de bajar el perfil de la olla común como organización social; al contrario, se requiere considerar que estas, con su reactivación, han logrado sacar a la luz una realidad oculta o invisibilizada por años, que

nos hacía creer que el crecimiento económico de Chile era equitativo, a pesar de que los indicadores de prosperidad avanzaban a la misma velocidad que la desigualdad. Así, el público de la olla común ya no es la gente en situación de pobreza de la dictadura, sino que amplió su espectro a personas que hoy, con la emergencia sanitaria, se vieron en una pobreza de capacidades para seguir trabajando en sus rubros acostumbrados o para conseguir un empleo nuevo en caso de estar cesantes. La olla permite visualizar y reflexionar en torno al concepto de pobreza, que no solo implica la renta, sino una variedad de factores que condicionan la vida de las personas.

El rol femenino: aspectos relevantes en torno al liderazgo

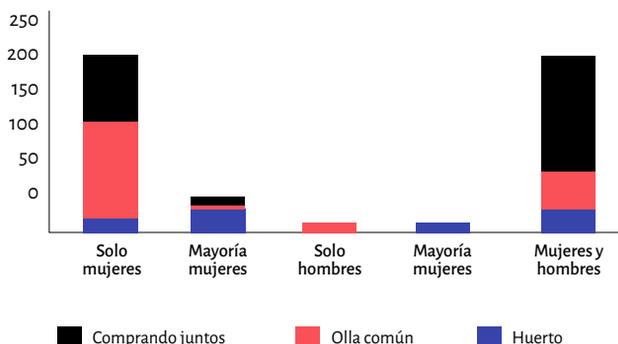
¿Y qué pasa después?

Una de las personas clave en la villa Santa Anita es Fanny, una mujer, esposa, madre y abuela que además es la líder de la villa y que hasta hoy lucha por el rescate de la memoria y la identidad de este espacio. Ella, junto a 17 mujeres del Centro del Adulto Mayor, son un pequeño ejemplo de cómo en tiempos de dictadura, cuando los problemas se acrecentaban, fueron las mujeres las que tomaron el liderazgo y la organización para poder subsistir. Gatica (2017) explica que si bien los hombres fueron clave durante los primeros años de la dictadura, cuando se acrecentaban los problemas económicos y, por tanto, los de subsistencia, “las mujeres asumieron el rol protagónico [...]” (p. 62). Esto,

sumado a lo mencionado por Quintanilla (1994), quien también habla del rol ocupado por las mujeres, pobladoras y dirigentas, permite ver el apoyo popular y la manera en que se fueron reconstruyendo sus propias identidades, un proceso en el que ellas aprendieron a ser vistas y oídas. La unidad femenina que se alcanzó no quedó en el pasado y hasta hoy vive en iniciativas como el mural (donde se pueden ver episodios clave para la villa, ex campamento Che Guevara) inaugurado por la señora Fanny en la villa Santa Anita. Las mujeres son las principales narradoras de la historia de aquella época.

En el Gráfico 1 (Gatica, 2017) se aprecia la composición femenina de las organizaciones sociales en la época de la dictadura. Las ollas comunes, en particular, están compuestas mayoritariamente por mujeres, quienes trascienden el ámbito privado de la cocina para llegar al espacio público, donde cocinan no solo para la familia, sino también para aquellas personas que viven alrededor e incluso para quienes no conocen, pero tienen necesidades básicas.

Gráfico 1. Composición de las OPS, división por sexo



Fuente: Hardy, 1984, p. 272.

Los relatos de las mujeres nos hacen viajar a un tiempo en que las ollas comunes surgían por una necesidad de la que el Estado no se hacía cargo. Hoy esa realidad ha vuelto con factores que permanecen inalterables, como el protagonismo de las mujeres. Alejandra Brito indica en una entrevista:

“En este espacio de ejercer un rol tradicional de las mujeres, es decir preparar la comida y hacerse cargo del cuidado, también se genera un espacio de participación política que está problematizando las medidas sociales, políticas, económicas o sanitarias que hoy día está haciendo el Gobierno y las consecuencias de lo que eso deriva”

(Cisternas, M. L., 2020).

Esto habla de una barrera entre lo público y lo privado que se quiebra en presencia de una organización muchas veces invisible pero que finalmente es clave para la formulación e implementación de las políticas públicas.

Aun siendo las mujeres las más afectadas por el desempleo, con cifras que llegan hasta el 9,7%, no se dejan estar en sus hogares y se organizan compartiendo, como menciona Hardy, una labor de cuidado que una vez más cae en sus hombros. Son ellas quienes hoy lideran en un 90% las ollas comunes, donde luchan con las carencias que deja no solo la pandemia, sino también una crisis social extendida por años y que en este momento sale a la luz pública como un tema que debe ser coherentemente abordado.

¿Y qué pasa después? Con el fin de la pandemia, el restablecimiento de los empleos y el término de las ollas comunes, ¿la participación política de las mujeres finaliza? El trabajo realizado allí no es solo cocinar y elegir cargos, es un trabajo político que debiera continuar y ser abordado por toda la ciudadanía, pues no son solo las crisis las que deben mostrarnos este rol femenino, sino que este debiera ser considerado permanentemente en el diario vivir.

Fotografía 1. Inauguración del mural en villa Santa Anita, Lo Prado



Fotografía: Francisca Rodríguez C.

“Porque depende de nosotros”: el rol de la ciudadanía versus el Estado

Emergencia de fundaciones sociales

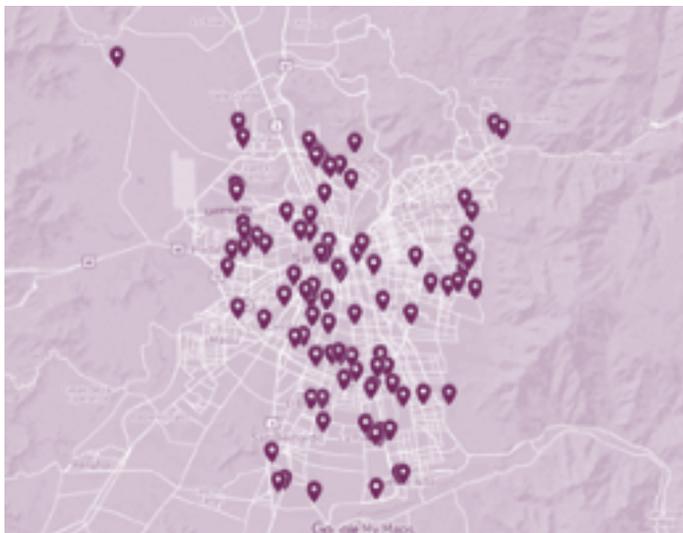
Al inicio de la emergencia social y sanitaria, surgieron numerosas organizaciones sociales de ayuda en distintas áreas, entre ellas, las ollas comunes. A medida que los meses pasaban, los problemas económicos incrementaban y con eso el hambre se hacía notar. Fueron varias las comunidades y juntas de vecinos que se organizaron y comenzaron a realizar ollas comunes en sus sectores para suplir una de las necesidades más básicas, la alimentación.

Como ya se ha dicho, no existe un público en específico para este tipo de

organizaciones. La Fundación Vértice, entre otras, ha realizado un mapeo que permite ver en qué lugares existen ollas comunes en caso de que otras personas quieran prestarles ayuda, pero también permite dimensionar la magnitud del problema.

El Mapa 1 muestra cómo solo en la región Metropolitana existe una gran cantidad de ollas comunes inscritas en esta fundación. De él se desprende que las ollas no discriminan entre comunas, pues no existe una segregación entre los sectores más altos y bajos de la región, sino que se agrupan en distintos lugares, lo que muestra que el problema del hambre no es “de Plaza Italia hacia arriba”, sino que es algo que incluye a todas las personas en un contexto de gran desigualdad.

Mapa 1. Mapeo de las ollas comunes de la región Metropolitana



Fuente: Fundación Vértice.

Por otra parte, en la Fundación Todos a la Mesa indican que al menos tienen 460 ollas comunes inscritas en su sitio web, las que entregan 400 mil almuerzos diarios, una cifra que da cuenta de la dimensión del trabajo que hay detrás. El número incrementa o baja según la fuente consultada, no obstante, algo queda claro: las ollas comunes han vuelto a resurgir treinta años después. ¿Cómo se preparan para esto?

La Fundación La Olla de Chile, además de considerar la inscripción voluntaria de ollas comunes, también cuenta con recursos destinados a enseñar a las personas cómo organizarse en caso de que no tengan claridad o experiencia, o si, en ciertos casos, la olla común se extenderá por más tiempo y sus organizadores desean ir mejorando su implementación. El Cuadro 1 muestra un

recurso de dicha fundación que ayuda a la formación de equipos, la definición de los roles necesarios y la gestión de la comunicación. Esto se complementa con textos como la “Cartilla Olla Común”, que explicaba en detalle, en 1986, la manera de expandir las redes, dando cuenta de estrategias y definiciones de una organización que surge en distintas etapas de la historia, pero que siempre debe considerar elementos clave, según la contingencia, para ayudar a quienes sean nuevos en el proceso.

Un elemento fundamental es el que aparece en la revista universitaria de la Pontificia Universidad Católica en el reportaje “La receta solidaria de las ollas comunes”, que retrata que las personas no solo intentan alimentar a otros, lo que da cuenta de su habilidad para cocinar o crear distintos menús

diarios, sino que también cuentan con una capacidad de organizarse con otras personas en pos de un bien común. Así, muchas veces, personas que han vivido en el mismo lugar por años, sin conocerse, terminan coordinándose solo por

estas necesidades, y en ese momento descubren capacidades políticas que les permiten hacer frente a la necesidad contingente, pero también definir un camino a seguir en el futuro.

Cuadro 1. Guía para ollas comunes

Formación de equipo, roles:

- **Equipo coordinador:** 1 o 2 personas que organicen, resuelvan emergencias, comuniquen acerca de la olla, etc.
 - **Voluntarios de cocina:** 1 o 2 personas cocinando. Por lo general son espacios reducidos, se genera condensación, por lo que deben estar equipadas con mascarillas, guantes, escudo facial, etc.
 - **Voluntarios de recepción, registro de personas:** 2 personas que verifican que no llegue nadie contagiado (barrera sanitaria para toda persona que llega). Deben estar equipados con mascarillas, guantes, escudo facial, termómetro, alcohol gel, etc. De haber personas contagiadas, destinar voluntarios de entrega o activar vecinos, alianzas que lleguen a domicilio.
 - **Voluntarios de sanitización:** 1 o 2 personas ayudan a mantener la barrera sanitaria.
- *En caso de no contar con tantos voluntarios, fusionar espacio: uno hace barrera sanitaria y registro mientras otro entrega y sanitiza.*
- **Voluntarios virtuales:** puedes generar grupos de WhatsApp para que los voluntarios compren al comercio virtual y local, en lo posible para que llegue directo al lugar.

Fuente: Fundación La Olla de Chile.

Las ollas comunes no solo brindan alimento, sino que dotan de sentido a organizaciones, como las juntas de vecinos, que no siempre funcionan y que hoy son independientes y cobran relevancia a la hora de decidir quiénes estarán a cargo de alimentos, dinero y utensilios necesarios para la cocina. Además, permiten que las personas desplieguen recursos humanos necesarios para distintos aspectos de la vida que no solo les ayudan en este tipo de trabajo, sino que además fortalecen su capacidad de organización y comunicación, pues deben trabajar con personas distintas e incluso tomar decisiones, lo que refuerza sus

posibilidades de proponer, reflexionar o aprender sobre nuevas estrategias y formas de mejorar aquello que pudo surgir de manera improvisada por la urgencia del momento. En este sentido, la olla común no solo es una solución al hambre, sino que también provee a las personas de nuevas habilidades que pueden seguir trabajando en otros espacios de la vida política diaria.

El sociólogo Benjamín Sáez explica que estas organizaciones “surgen ante la carencia de políticas que respondan a estas situaciones concretas” (Vásquez, 2020, p. 13), lo que muestra que el de-

recho básico a la alimentación no está asegurado en las políticas públicas. ¿Por qué treinta años después deben volver a surgir organizaciones de este tipo para cubrir algo tan básico como la alimentación?

Si bien en los años ochenta las ollas comunes pertenecían o se organizaban generalmente en torno a la Iglesia, hoy surgen por la motivación de personas que ven una urgencia en su sector y que no se quedan con los brazos cruzados esperando ayuda. Nuevamente surge un concepto que fue utilizado en el trabajo que dio vida a la tesis realizada en la villa Santa Anita: la biopolítica definida como aquella que trabaja con la población. Más precisamente: con la población como problema biológico y como problema de poder, lo que muestra que el Estado se apropia de la vida de las personas y a través de las políticas que implementa tiene cierto control sobre la población. Natalidad, mortalidad, pero también las propias cajas de mercadería son parte de la biopolítica que el Estado de Chile implementa en tiempos de pandemia, lo que influye de manera directa en la manera en que viven los chilenos en 2020.

CONCLUSIONES

Las ollas comunes corresponden a un fenómeno que no tiene una fecha o espacio determinado, ya que surgen de la necesidad de las personas de alimentarse. Se trata de una respuesta a un grito de auxilio de quienes ven sus posibilidades coartadas por distintos motivos, en 2020, en particular, por la pandemia.

Si bien la olla común emerge como una organización social que tiene como foco resolver esta necesidad y luego desaparecer hasta que sea pertinente, no es solo ese el efecto que tiene sobre las personas, pues también permite relevar el rol de la mujer fuera de su espacio privado, ya que pasa al espacio público, donde coopera y se organiza con otras personas del sector que se han visto en la misma situación.

En la actualidad, la villa Santa Anita, lugar donde se condujo una investigación en 2019 a través de una serie de entrevistas y reuniones que buscaban revivir recuerdos de una memoria que aparentemente no volvería, ya que la situación, a pesar de todo, se veía favorable, ha visto cómo la olla común volvió para ayudar a las personas que lo necesitan. Sin mayores recursos o ayuda, las mismas vecinas que un año atrás se juntaban a inaugurar un mural, jugar al bingo o planear un viaje para la tercera edad, son quienes emprenden nuevamente las acciones necesarias para constituir la olla que tanto les ayudó en el pasado.

A lo largo de nuestro país, y en la región Metropolitana en particular, son numerosas las ollas comunes que han surgido con más o menos experiencia, pero que han permitido que se formen no solo espacios de distribución de comida, sino también circuitos de agencia, de descubrimiento de capacidades, de empoderamiento de los territorios y de reflexión sobre el rol que quizás antes cumplían solo frente a sus vecinos, cercanos o en sus propias familias. ¿Por qué no considerar estos espacios como lugares de crecimiento y formación de quienes allí participan?

RECOMENDACIONES

A partir del trabajo realizado en terreno en 2019 y la revisión de nuevos materiales en 2020, es posible plantear ciertas recomendaciones para la política pública orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas, pero también a brindarles nuevas oportunidades luego del cierre de la emergencia sanitaria y, en consecuencia, el fin de las ollas comunes.

Avanzar en una política pública que permita el término de la inseguridad alimentaria y el hambre en la sociedad. Se recomienda considerar una política pública acorde a nuestro país, que no improvise sobre la eventual ayuda alimentaria frente a desastres naturales y/o sanitarios, de tal forma que las personas no deban esperar una medida como la distribución de cajas de alimentos que, si bien ayudan al diario vivir de una familia, son parte de un sistema lento e inconstante, lo que deja a las personas que lo necesitan en una situación precaria y de incertidumbre que las obliga a acudir a organizaciones sociales como las ollas comunes.

Como hemos visto, estas medidas, que son una ayuda, surgieron meses después del inicio de la pandemia y no se hicieron cargo desde el principio de las dificultades diarias de los hogares de nuestro país, que, como se ha visto, no solo corresponden a los tradicionalmente más vulnerables, sino que se han expandido a otras capas sociales (que quizás nunca pensaron ser parte de una olla común) como consecuencia de la crisis de empleo.

Potenciar las habilidades de largo plazo de las personas que participan en las ollas comunes. Si bien estas organizaciones sociales permiten que las personas respondan a la escasez de alimentos y la inseguridad alimentaria, es importante considerar que quienes allí participan desarrollan habilidades extra, como la organización, la cooperación mutua, aptitudes de economía y de construcción y planificación de un menú diario para alimentar a un número considerable de personas. De esta forma, las personas logran desarrollar una capacidad de agencia que se aprende en el camino y que les permite descubrir nuevas habilidades para poner en práctica en sus vidas diarias o en el trabajo.

Sería importante considerar cursos, formación o procesos que permitan que, una vez finalizada la olla, las personas puedan seguir en juntas de vecinos o actividades asociadas a la municipalidad, donde podrían cooperar en relevantes procesos del territorio, como el desarrollo de actividades para los vecinos, programas para adultos mayores o incluso como parte de la formación de un proceso político futuro desde su propia experiencia en el día a día. Se propone un cambio de mirada, a fin de que se promuevan soluciones de cooperación y no solo desde una mirada asistencialista.

Reflexionar sobre el concepto de pobreza en la actualidad. Desde fines de 2019 y a lo largo de 2020, la desigualdad ha sido un tema que ha vuelto a salir a la luz pública mostrando que, a pesar de lo que se creía, es un problema contingente y clave para la vida de quienes habitan en este país. Si bien la pobreza ha

sido definida de múltiples formas, sería recomendable realizar nuevos estudios sobre este fenómeno, considerando no solo datos cuantitativos, sino también elementos cualitativos donde la experiencia de las personas sea relevante a la hora de analizar qué significa estar en una situación de pobreza o vulnerabilidad. Cabe destacar que en las ollas comunes no solo participan personas de estratos sociales más bajos, sino también aquellas que han visto obstáculos en su vida diaria para poder seguir llevando la comida a sus casas.

Distinguir el rol de la mujer en las organizaciones sociales. Participantes clave en la formación y ejecución de las ollas comunes son las mujeres, quienes muchas veces son las precursoras y líderes de estos espacios a lo largo de nuestro país. Tal como en la villa Santa Anita trabaja la señora Fanny, existen muchas mujeres que tienen por objetivo sacar adelante no solo a sus familias, sino también a las personas de la comunidad vecina. Esta acción saca a las mujeres de su rol conservador como dueñas de casa y las despliega como personas que ayudan en el proceso de aprendizaje colectivo y que tienen un rol determinante en la vida pública.

Hoy, muchas más mujeres trabajan y muchas estudian y trabajan, y además cumplen con las labores de la casa. No obstante, también es de público conocimiento que sigue existiendo una brecha salarial y de trato entre hombres y mujeres, la que deja muy por debajo a estas últimas. Si bien la olla común es una organización que aparentemente sigue en el exterior la lógica reproductiva del hogar, permite que se desarrollen nue-

vas habilidades que las mujeres pueden ocupar en sus trabajos, vidas diarias o incluso como un potencial desarrollo de trabajos a futuro.

Considerar el aprendizaje del año 2020 para lo que viene. Como se ha mostrado, el fenómeno de las ollas comunes no ha finalizado y, probablemente, por una crisis sanitaria extendida en el tiempo, no será posible erradicarlo por completo. Es por esto que se propone considerar las medidas y la experiencia adquirida durante el 2020 para desarrollar soluciones amplias y que mejoren la calidad de vida de las personas. Si bien la distribución de cajas de alimentos fue una ayuda, se propone discutir y repensar la manera de contribuir a los distintos hogares del país y así prevenir la angustia y ansiedad que provoca en las familias no tener el sustento necesario para llevar comida a los hogares.

Promover el cuidado de las personas que conforman las organizaciones sociales. Estas organizaciones surgen desde una necesidad y, por tanto, no son organizaciones estables a través del tiempo; lo que las define es la solidaridad y ayuda mutua. Es por lo anterior que se recomienda tener como foco la ayuda que prestan y no profundizar en temas burocráticos que puedan incomodar a personas de la organización que, por ejemplo, se encuentren en una situación de migración irregular en el momento. En tiempos de emergencia, ya sea sanitaria o de otra especie, es clave que lo fundamental sea la ayuda a las personas en torno a un bien común y la consecución de una vida digna por sobre la burocracia de las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- **Castillo, J. & Madero-Cabib, D. M. (2013).** Todos somos clase media, *Latin American Research Review*, 48(1), 155-173.
- **Cisternas, M. L. (18 de mayo de 2020).** "Otra vez las mujeres: las ollas comunes contra la desesperación en tiempos de crisis". Recuperado de <https://radio.uchile.cl/2020/05/18/otra-vez-las-mujeres-las-ollas-comunes-contra-la-desesperacion-en-tiempos-de-crisis/>
- **Círculo de Directores (noviembre de 2020).** Percepciones sobre desigualdad en la élite chilena, Santiago, Centro de Gobierno Corporativo y Sociedad.
- **Estévez, A. (2018).** Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos? *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 25(73), 9-43.
- **Foucault, M. (1976).** *Genealogía del racismo*, La Plata, Altamira.
- ____ (1998). Derecho de muerte y poder sobre la vida. En M. Foucault, *Historia de la sexualidad I* (pp. 80-95), Madrid, Siglo XXI Editores.
- **Fundación Vértice (noviembre de 2020).** Fundación Vértice. Recuperado de <https://www.verticechile.org/>
- **Gatica, E. (2017).** La violencia económica y política del régimen dictatorial. En E. Gatica, *Perdiendo el miedo* (pp. 36-55), Santiago, Talleres Sartaña.
- **Hardy, C. (1984).** *Organizarse para vivir*, Santiago, Programa de Economía del Trabajo.
- ____ (1986). *Hambre + dignidad = ollas comunes*, Santiago, Programa de Economía del Trabajo.
- **La Olla de Chile (noviembre de 2020).** La Olla de Chile. Recuperado de <https://www.laolladechile.com/>
- **Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017).** Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CA-SEN_2017_Inseguridad_alimentaria.pdf
- **Molina, T. (25 de septiembre de 2020).** "Presidente de Red de Alimentos advierte que 'muchísima gente se olvidó' del hambre en Chile: 'Ha aumentado muchísimo'". Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/09/25/998901/Presidente-Red-de-Alimentos-hambre.html>
- **Organizaciones Económicas Populares (1986).** *La Olla Común (organizarse para comer)*, Santiago, Programa de Economía del Trabajo.
- **Pavez, J. C. (17 de agosto de 2020).** "Hambre en Chile: el fantasma que la pandemia trajo de regreso". Recuperado de <https://noticias.udec.cl/hambre-en-chile-el-fantasma-que-la-pandemia-trajo-de-regreso/>
- **Quintanilla, R. (1994).** Ser mujer, pobladora y dirigente en Chile moderno...". *Proposiciones*, 24, 302-305.
- **Rodríguez, F. (1986).** *Los derechos económicos sociales del hombre*, Santiago, Ichem.
- **Sen, A. (2000).** La pobreza como privación de capacidades (Cap. 4). En Sen, A., *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta.

- **Todos a la mesa (noviembre de 2020).** Todos a la mesa. Recuperado de <http://todosalamesa.cl/>
- **Vasqu ez, V. (2020).** "La 'receta solidaria' de las ollas comunes", Revista Universitaria Pontificia Universidad Católica de Chile, 160, 18-24.
- **Weinstein, T. V. (1993).** *Mujeres que sueñan: las organizaciones pobladoras 1973-1989*, Santiago, Flacso.



ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA MIGRACIÓN REGULAR EN LA REGIÓN DE COQUIMBO

Jocelyn Denisse Carrasco Villarroel y Javiera Anaís Valverde Valencia¹,
Universidad de La Serena

» Oficina Provincial de Extranjería de la región de Coquimbo. Fotografía de Luis Álvarez.

RESUMEN

Una imagen internacional positiva, ligada a las oportunidades laborales y la calidad de vida, convirtió a Chile en destino para los inmigrantes de América Latina. El objetivo de este trabajo fue analizar el impacto económico y social de la migración regular en la región de Coquimbo. Para ello se recopiló información secundaria proveniente de fuentes oficiales y de entrevistas con actores clave de instituciones estatales que tienen relación con el tema, e información primaria obtenida tras la aplicación de una encuesta a 264 migrantes. Se determinó que ha existido un aumento considerable en la población de migrantes que llegan a la región, lo que ha obligado a la infraestructura estatal y sus procedimientos a adaptarse a este nuevo escenario. A esta alza se suma la variación en la estructura de la población migrante, que pasó de estar dominada por personas de nacionalidad peruana, ecuatoriana y argentina a un protagonismo de migrantes venezolanos, peruanos y haitianos.

La población migrante constituye una fuerza laboral muchas veces sobrecalificada, con un alto nivel educacional, que se desempeña en áreas de comercio y agricultura, y que destina en forma regular una proporción de sus ingresos a envíos de remesas a sus familiares fuera de Chile, lo que involucra una fuga de dinero desde la región y puede constituir un hecho negativo, ya que este dinero no circula dentro de Chile ni la región.

Desde el punto de vista social, un alto porcentaje indica no recibir ni optar por beneficios sociales, ya que desconoce el proceso para postular a ellos y los requisitos anclas para recibir bonos y subsidios, entre otros. Estas personas migrantes están afiliadas al sistema de salud y utilizan el sistema escolar público.

Palabras clave: inmigración, impacto económico, impacto social, migración regular.

¹ Ingenieras comerciales. Artículo basado en la tesis *Análisis del impacto económico y social de la migración regular en la región de Coquimbo*, realizada para obtener el grado de Licenciadas en Ingeniería Comercial, Universidad de La Serena, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Profesor guía: Karin Ortloff Núñez. La Serena, 2019.

INTRODUCCIÓN

La migración es todo desplazamiento de un grupo de personas desde su lugar de origen a otro. Se trata de un fenómeno que ha existido desde siempre en todo el mundo.

El actual movimiento migratorio involucra a millones de personas que se trasladan a través de las fronteras de los diferentes países, lo que ocurre por diversos motivos, ya sea en búsqueda de una mejora en su calidad de vida, perfeccionarse en el ámbito educacional, por necesidad de trabajo, escapar de guerras y/o crisis que vive el país de origen o simplemente porque quieren dejar atrás sus tierras.

Chile se ha convertido en un país atractivo para los migrantes internacionales de la región, lo que se asocia, por lo general, al fortalecimiento y evolución de la actividad económica nacional, las características del mercado del trabajo, la tasa de empleo, la evolución de los ingresos laborales según sector productivo y el impacto de la economía informal. A ello se agrega la estabilidad social y política del país, y su positiva imagen ante la comunidad internacional (Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2016; Stefoni y Bonhomme, 2014, Contreras, Ruiz Tagle y Sepúlveda, 2013).

Sin embargo, a pesar de la ventaja que ofrece a las personas migrantes hablar la lengua y, en algunos casos, compartir las creencias religiosas (el 80% de la

migración corresponde a personas provenientes de países de América del Sur), diversos estudios han puesto énfasis en la aproximación xenofóbica y racista de la sociedad chilena hacia los migrantes, pues existe un discurso monocultural que ha desarrollado y mantenido “una constante presencia hasta nuestros días de la ‘dialéctica de la negación del otro’, bajo la consigna de la homogeneización nacional” (Jensen, 2009, p. 118), y en las implicancias del aislamiento geográfico, ya que Chile se ha “desarrollado como un país social y culturalmente insular, no acostumbrado a la presencia de un gran número de extranjeros” (Doña-Reveco & Levinson, 2012, p. 68).

Chile tiene la legislación migratoria más antigua de América, con más de cuarenta años de vigencia, por lo que no puede hacerse cargo de las necesidades de hoy, como lo destaca Eduardo Cardoza, secretario ejecutivo del Movimiento Acción Migrante: “la legislación debe adecuarse a los flujos migratorios reales de una sociedad globalizada como la de hoy, que es lo que verdaderamente permite combatir la irregularidad”. Esto impide que la fuerza laboral que proviene del exterior se desempeñe correctamente y expone a este grupo de personas a vulnerabilidades y una informalidad que no se condice con sus expectativas iniciales, lo que en muchos casos los lleva a considerar regresar a sus países de origen. Al margen del factor humanitario, el país debería ver una oportunidad económica en los flujos migratorios.

Migración en Chile

Chile se convirtió en el país de destino favorito para los migrantes de América Latina por su oferta positiva en el ámbito de las oportunidades laborales y la calidad de vida, entre otros. Esta característica ha sido reconocida en un informe de la OCDE que señala: "la estabilidad e incremento de la economía de Chile en los últimos años, sumado al deterioro de la situación económica y política en Latinoamérica, ha hecho de Chile una alternativa atractiva para los

migrantes de la región" (OCDE, 2011, p. 224)².

Desde hace un tiempo se han visto olas de inmigración en distintos países y Chile no es la excepción. De acuerdo a lo observado por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015, en Chile hay 465.319 migrantes, que corresponden al 2,7% de la población total (Casen, 2015). Diferentes visas se entregan a las y los extranjeros que desean entrar al país.

Tabla 1. Tipos de visas

Tipo de visa	Descripción
Visa de turismo	Permite ingresar a los extranjeros que desean visitar Chile con fines recreacionales, pero no permite residir permanentemente en Chile ni realizar actividades remuneradas. Al término de la vigencia de la visa se debe obligatoriamente salir del país.
Visa de residencia temporal para extranjeros	Está dirigida a los extranjeros que viajan con el propósito de radicarse en Chile por tener vínculos familiares, interés en el país o cuya residencia sea útil o ventajosa para Chile. Permite trabajar, estudiar y/o realizar actividades comerciales por un plazo máximo de un año. Es renovable hasta completar dos años.
Visa de estudiante residente	Se otorga con el objeto de realizar estudios en Chile como alumno/a regular en establecimientos de enseñanza del Estado o instituciones educacionales privadas reconocidas por este por un periodo máximo de un año. En el caso de becarios/as, se extiende por el tiempo que dure la beca.
Visa sujeta a contrato de trabajo	Esta visa se otorga a extranjeros que han sido contratados por alguna empresa con residencia en Chile y tiene una duración máxima de dos años. Existe también la visa de residente sujeto a contrato dependiente y se otorga a los familiares del titular, para quienes tiene una duración similar, pero no permite trabajar.
Vida de permanencia definitiva	Es el permiso otorgado a los extranjeros para residir indefinidamente en Chile y desarrollar cualquier actividad lícita en el país. Pueden solicitar este permiso los ciudadanos extranjeros tanto titulares como dependientes que tengan vigente una visa de residente y que no hayan permanecido más de 180 días fuera del país durante el último año de visación.

Fuente: elaboración propia a partir de información extraída del Departamento de Extranjería y Migración, 2019.

² Panorama Casen, 2015.

En el país, la inmigración se ha concentrado en la capital. Según datos del Departamento de Extranjería y Migración, un 67% de las y los migrantes con permanencia definitiva entre los años 2005 y 2018 se radicó en la región Metropolitana. Entre 2009 y 2018 se solicitaron 451.410 visas de permanencia definitiva en el país y solo en los últimos cuatro años, momento de alza en la tendencia de flujos de inmigración, este número ascendió a 283.265. Esto tiene que ver con que Santiago siempre se ha visto como una ciudad que ofrece grandes posibilidades laborales y de acceso a servicios.

Migración en la región de Coquimbo

Las tendencias de los flujos migratorios de extranjeros en el país han ido mutando y la región de Coquimbo no es la excepción. Según la Encuesta Casen, para 2015, la población migrante estimada era de 10.897, lo que equivale a un 2,3% del total de migrantes del país y habla de un aumento respecto a la Encuesta Casen 2013, que estimaba la población migrante en 7.076 personas.

En los últimos diez años, la cifra de migrantes con permanencia definitiva alcanzó 7.593³ personas, mientras que las visas totales entregadas entre 2017 y 2018 fueron 15.874, mayoritariamente adjudicadas a extranjeros provenientes de América Latina. En cuanto a naciona-

lidades, los migrantes haitianos son los que más han aumentado: en 2018, de los 12.374⁴ extranjeros que se establecieron en la región de Coquimbo, 4.066 eran de dicha nacionalidad, seguidos de venezolanos (3.005) y colombianos (2.073). Sumados, estos equivalen a más del 70% de la inmigración del año 2018. En 2017, la situación fue diferente, ya que de 6.871 inmigrantes que se radicaron en la región, 1.740 eran de nacionalidad colombiana, 1.281 de nacionalidad boliviana y 1.110 de nacionalidad peruana, los que correspondieron a más del 60% del total de la llegada de extranjeros durante ese año.

La provincia de Elqui concentra, en promedio, más del 70% de la inmigración extranjera regular en la región de Coquimbo durante los diez últimos años, la que ha llegado en algunos años a valores absolutos del 80%. Las ciudades que concentran mayor índice de inmigración regular son La Serena y Coquimbo.

Debido a lo anterior, las autoridades han tomado medidas para resguardar y ordenar estos flujos de extranjeros, agilizando ciertos procedimientos para poder asegurar necesidades básicas, como el acceso a la salud primaria e incorporación de nueva mano de obra en el área laboral a través de la creación de un "sello migrante" para las municipalidades, que busca

³ Estadísticas Migratorias, Registros Administrativos del Departamento de Extranjería y Migración.

⁴ Estadísticas Migratorias, Registros Administrativos del Departamento de Extranjería y Migración.

“crear y/o fortalecer la institucionalidad municipal necesaria para ejecutar planes, programas y proyectos orientados a la atención e inclusión de la población migrante, promoviendo así la interculturalidad y reconociendo el aporte que las distintas comunidades pueden hacer al país y a su sociedad”⁵.

También es importante destacar que ciertos municipios de la región, como los de La Serena y Coquimbo, han instalado oficinas de extensión que atienden a personas migrantes.

Es importante señalar que al momento de esta investigación estaba en curso la reforma migratoria que daría origen a la nueva ley, cuyo objetivo fue garantizar y regular, de manera segura y ordenada, los derechos de los residentes y extranjeros, comprendiendo que diversos actores de la sociedad civil miran con recelo el proceso migratorio. En este contexto se inserta esta investigación, la cual pretende analizar el impacto económico y social de la inmigración regular en la región de Coquimbo. Para ello, hemos analizado los campos de actividad o servicios que se dirigen a la nueva fuerza laboral migrante, pues consideramos que se está conformando un nuevo orden social y demográfico en el país y que este se está abriendo a nuevas culturas, idiomas y realidades.

MÉTODO

Esta investigación se realizó con un di-

seño no experimental que, según Hernández, Fernández y Baptista (2010), corresponde al estudio que no construye situación, sino que se dedica a observar situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente en la investigación por quien la realiza.

En cuanto al enfoque metodológico, el estudio fue de carácter mixto y utilizó el enfoque cuantitativo y cualitativo. Lieber y Weisner (2010), citados por Hernández Sampieri (2014), señalan que los métodos mixtos “capitalizan” la naturaleza complementaria de las aproximaciones cuantitativa y cualitativa. La primera representa los fenómenos mediante el uso de números y transformaciones de números, como variables numéricas y constantes, gráficas, funciones, fórmulas y modelos analíticos, mientras que la segunda lo hace a través de textos, narrativas, símbolos y elementos visuales.

La investigación desarrollada en este estudio fue de tipo descriptiva y exploratoria, puesto que se indagó en el impacto económico de los inmigrantes en la región de Coquimbo y su influencia en el desarrollo regional tanto en el ámbito económico como social.

Enfoque cualitativo

Se usó este enfoque para profundizar en aspectos relacionados con el impacto económico y social de la migración regular en la región de Coquimbo. La técnica empleada fue la entrevista se-

⁵Sello Migrante, Departamento de Extranjería y Migración.

miestructurada a informantes clave, expertos y entidades relacionadas con la gestión de la migración. Se utilizó un muestreo no probabilístico por juicio o

discrecional.

La Tabla 2 detalla el listado de autoridades entrevistadas.

Tabla 2. Perfiles de las y los entrevistados

Cargo	Institución
Jefe y asesor jurídico	Oficina Provincial de Extranjería
Encargada regional de Fortalecimiento a la Gestión Provincial, Red Clase Media Protegida, Género y Migrantes	Secretaría Regional Ministerial, Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Jefa de la Oficina de Migrantes y Diversidad	Ilustre Municipalidad de La Serena

Fuente: elaboración propia, 2019.

Las entrevistas se realizaron en las oficinas de los expertos/as y las preguntas se orientaron al rol de cada institución, de modo que los actores pudiesen explicarse cómodamente.

La información recolectada se procesó a través de la teoría fundamentada (Ryan y Bernard, 2003).

En cuanto al proceso de análisis y recolección, se realizó en primer lugar la obtención, registro y organización de la información, y luego la identificación de unidades de análisis, momento en que se establecieron categorías o dimensiones, la saturación de categorías, la vinculación de las mismas y finalmente la presentación de un organizador gráfico.

Enfoque cuantitativo

La recolección de datos se centró en la realización de una encuesta aplicada a extranjeros regulares dentro de la región de Coquimbo.

Para llevar a cabo este procedimiento, se elaboró y realizó una encuesta (en idioma español y creole) compuesta por cinco ítems: (i) caracterización y descripción del objeto de estudio; (ii) preguntas con selección múltiple sobre nacionalidad, motivación para migrar, nivel educacional, envío de remesas, número de hijos y uso del servicio de educación pública; (iii) sector económico en el cual la persona se ha desempeñado a lo largo de su estadía en el país. Las opciones fueron agricultura, comercio, salud, construcción, pesca, minería, educación y otros. Este ítem también preguntó por la previsión a la que estaba afiliada la persona; (iv) una tabla de definición de obstáculos, en la cual cada participante debía seleccionar la dificultad más importante que había debido enfrentar. Entre las opciones se establecieron el idioma, la situación económica, la nacionalidad, la situación legal, la discriminación, las políticas públicas y la falta de espacios de apoyo; (v) sus actitudes y opiniones, las que fueron medidas a través de una

escala de Likert. Este ítem indagó en la percepción de los migrantes respecto al país en temas como calidad de vida, situación laboral y servicios públicos, entre otras variables.

Para conformar el grupo de estudio se utilizó el muestreo aleatorio simple, que consideró la población finita de extranjeros (23.452), un nivel de confianza del 95% y un error máximo admisible del 6%. Considerando estas variables, el tamaño de la muestra fue de 264 personas.

La codificación de los resultados asignó valores numéricos a la encuesta para posteriormente proceder a la tabulación de los datos por medio de una tabla de vaciado, que enumeró los indicadores a través de un cuadro de doble entrada, donde se cruzan el número de la encuesta con el número de la pregunta de la encuesta.

Para analizar los resultados se usó el programa estadístico SPSS. Los datos fueron trabajados desde un análisis descriptivo para luego evaluar la confiabilidad y validez lograda por el instrumento.

Además, se consultó a fuentes secundarias, disponibles en el Departamento de Extranjería y Migración para complementar el análisis de la tasa de migración en la región de Coquimbo.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

La institucionalidad pública frente a la migración en la región de Coquimbo

Las entrevistas a representantes de diferentes instituciones permitieron establecer seis dimensiones.

Atención y apoyo al público migrante

Las instituciones tuvieron que hacer frente al cambio en el volumen migratorio de la última década. Una de las modificaciones que debió aplicarse en la región de Coquimbo fue la instauración de oficinas de migración en distintas localidades del sector, mientras que la Oficina de Migración y Diversidad fue inaugurada en 2018. El sistema fue modernizado para facilitar la atención y solicitudes de tramitaciones para una correcta regularización, a fin de evitar una posible vulneración de los derechos humanos:

“El sistema estaba colapsado total, las personas hacían largas filas a altas horas de la madrugada para poder ser atendidas, hasta en algunos casos se desmayaron de hambre para no perder su lugar”

(funcionario de institución pública, 2019).

Además, las temáticas recabadas como relevantes en materia migratoria ahora están dentro de los asuntos que abordan las mesas multisectoriales, que son las encargadas de crear o instaurar programas sociales.

Tendencias migratorias

Históricamente, las personas que arribaban al país provenían mayoritariamente de Perú y Argentina, pero en los últimos años esto cambió y hoy las nacionalidades predominantes son la venezolana y la haitiana, las que se asientan en los sectores más periféricos de la ciudad. Esto está en línea con lo señalado por los expertos, que indican que la migración es un proceso dinámico que siempre experimenta cambios.

Barreras al ingresar al país

La documentación requerida es la principal barrera al momento de entrar al país, tanto al momento de la regulación de la residencia de quienes llegan como de la validación de sus estudios, sobre todo en el caso de las personas provenientes de Venezuela y Haití. En el caso de quienes viajan de este último país, se suma otra barrera, el idioma, lo que dificulta de sobremanera su ingreso al mundo laboral.

Requisitos para la regularización

Se evidencia la importancia del manejo de la tramitación en línea⁶ de los procesos de regulación. En diversos sitios web se especifican todos los pasos a seguir para la correcta regulación de la residencia, como la obtención de la cédula de identidad, coordenadas para dirigirse a las oficinas desplegadas en la región, entre otras informaciones.

Una vez regularizada la permanencia, las personas deben inscribirse en el Registro Social de Hogares para acceder a los beneficios sociales otorgados por el Estado, sin embargo,

“El Registro Social de Hogares es la puerta de entrada para todas las prestaciones, pero no garantiza que una persona, por tener Registro Social de Hogares y por estar bajo el 40% más vulnerable, va a tener derecho a un acceso preferente”

(funcionario de institución pública, 2019).

Impacto económico

Todos los entrevistados coinciden en que el panorama ideal sería que todo aquel que llegase al país estuviera correctamente regularizado, lo que permitiría que no se vulneraran sus derechos humanos y laborales, y su seguridad, entre otros factores. Sin embargo, el escenario que perciben las instituciones es otro, debido a que, en algunas circunstancias, frente a la necesidad, los extranjeros trabajan sin las condiciones mínimas necesarias (sin contrato de trabajo que vele por sus derechos, por ejemplo). Esto implica que no acceden a una previsión de salud ni al pago de sus cotizaciones, entre otros problemas.

Otro de los puntos relevantes que se debe tener en consideración son las actividades económicas en las cuales se desempeña la mano de obra extranjera, relacionadas principalmente con labores que los propios residentes del

⁶ Departamento de Extranjería y Migración <https://www.extranjeria.gob.cl/>.

país no priorizan como opción laboral, las que corresponden al sector agrícola, las tareas de aseo y trabajos más operacionales.

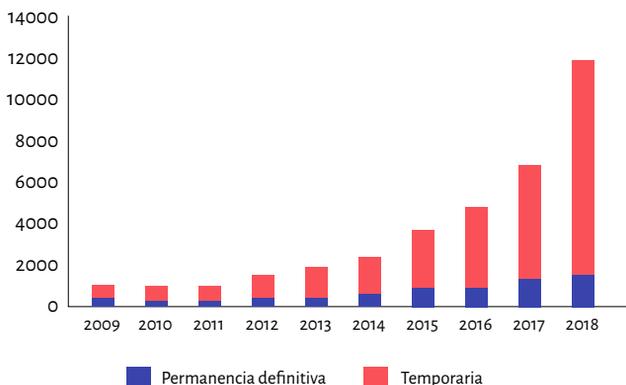
Impacto social

Hay muchos mitos en torno a la migración, como el que señala que los extranjeros “vienen a quitar el empleo a los chilenos”, así como su acceso a subsidios o beneficios fiscales. No obstante, la realidad es distinta, y si bien es

cierto que en el ámbito educacional y de la salud acceden más rápido, por ser estos un derecho fundamental de todos los niños, sin importar si son nacionales o extranjeros, para las demás prestaciones deben cumplir con los procedimientos como cualquier persona.

Evolución de la migración extranjera en la región de Coquimbo en la última década

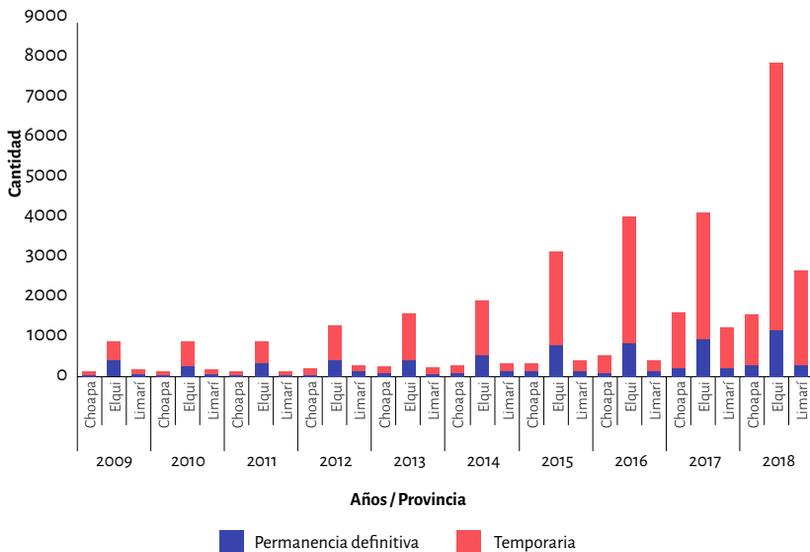
Gráfico 1. Evolución del número de migrantes regulares según permanencia definitiva y visa temporal en la región de Coquimbo, periodo 2009-2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Extranjería y Migración (2019).

El gráfico muestra la evolución de la obtención de permanencias definitivas y temporales de parte de los migrantes en la región de Coquimbo en los últimos diez años. La tendencia para ambas categorías es al alza, no obstante, la tasa de incremento es significativamente mayor en la categoría de visas temporales, sobre todo en el último quinquenio.

Gráfico 2. Evolución del número de permanencias definitivas y visas temporales otorgadas de acuerdo a la provincia de residencia en la región de Coquimbo, periodo 2009-2018



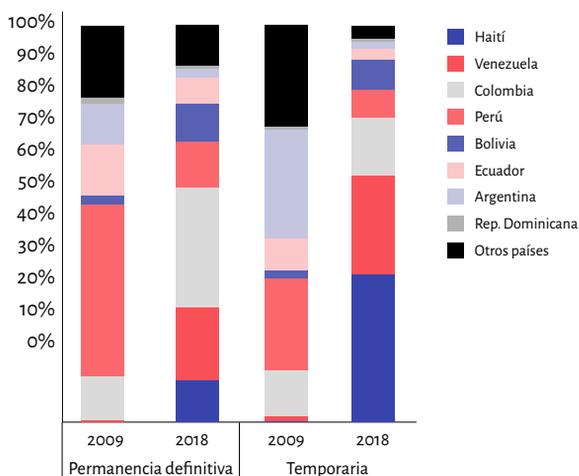
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Extranjería y Migración (2019).

En el inicio del periodo existió una baja en la cantidad de permanencias definitivas y visas temporales, situación que afectó sin excepción a las tres provincias de la región de Coquimbo.

la mayor cantidad de población, fuentes activas de empleo y mejor y más expedito acceso a servicios.

Las personas migrantes que optan por alguna de las comunas de la región de Coquimbo para radicarse (de manera temporal o permanente) escogen mayoritariamente la provincia de Elqui, la misma que experimenta el mayor incremento en número de migrantes en el tiempo. Sin embargo, aunque no reciben a un número tan significativo de extranjeros, Limarí y Choapa presentan resultados más estables en el tiempo. Lo anterior podría estar relacionado con que Elqui es la provincia que concentra

Gráfico 3. Comparación de la composición de migrantes americanos en la región de Coquimbo, periodo 2009-2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Extranjería y Migración (2019).

De acuerdo con el Gráfico 3, en 2009 se entregaron 498 permanencias definitivas. De ellas, la mayoría correspondieron a personas peruanas (47%), seguidas de ecuatorianas (14%), colombianas (12%) y argentinas (11%).

La composición de la migración permanente americana en 2018 indica cambios en la importancia relativa de cada nacionalidad. Como ya se mencionó, Colombia fue el país que aportó más migrantes (32%), seguido de Venezuela (20%), Perú (13%), Haití (11%) y otros (3%).

Con respecto a las visas temporales, se observa que en 2009 su entrega se concentró en personas de nacionalidad argentina (154 tramitaciones entregadas), tendencia que cambió en 2018, año en que fue liderada por Haití y Venezuela, países que se adjudicaron más del 60% del total entregado.

Caracterización de la población migrante en la región de Coquimbo

De acuerdo a los resultados obtenidos, la mayor cantidad de personas migrantes presentes en Chile proviene de Venezuela, país que representa un 53% de la migración en nuestro país, seguido de Haití, con un 20,8%, Colombia y, en menor medida, otros países (Perú, Bolivia, Ecuador y República Dominicana). En cuanto al sexo de quienes llegan, predominan los hombres (55,3%).

Al analizar el rango etario de los migrantes que viven en la región, la mayor proporción se ubica en el rango de 21 a 30 años, seguida de aquellos que tienen entre 31 y 40 años. En ambos rangos etarios se encuentra población económicamente activa.

En términos laborales, el 67,7% de los migrantes son trabajadores dependientes, 26,1% se desempeña de manera independiente y en menor proporción se encuentran los desempleados, dueños/ os de casa y estudiantes.

De la muestra evaluada, un 96,2% de los encuestados indicó percibir un ingreso. De acuerdo a la distribución de este, se obtuvo que los inmigrantes concentran sus ingresos en torno a los \$300.000 (48,5%), seguidos de quienes ganan hasta \$600.000 (44%). El grupo familiar residente en Chile está compuesto por hogares que van desde la estructura unipersonal a aquellos compuestos por cinco o más personas. En cuanto al año de ingreso a Chile, este se concentra entre los años 2016 y 2019, intervalo en que llegó al país el 91,6% de los encuestados.

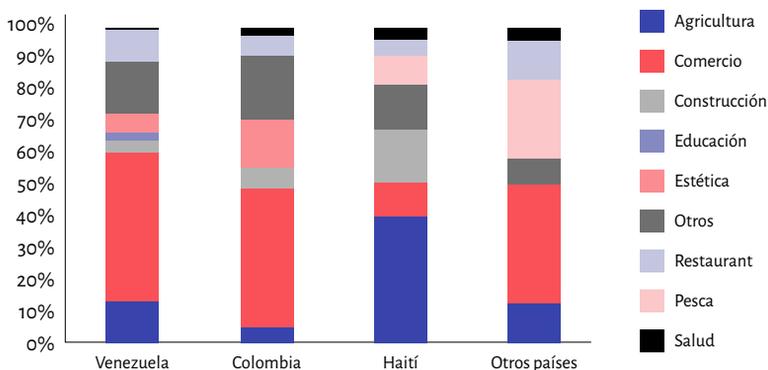
El lugar de residencia de los encuestados corresponde mayoritariamente a la conurbación La Serena-Coquimbo, donde reside más del 75% de la población migrante. Estos datos están en sintonía con los que ofrece el Departamento de Extranjería y Migración. Le siguen Ovalle, Monte Patria y Vicuña.

En cuanto a la profesión u oficio que poseen las personas migrantes, el 15,9% de los encuestados declara que su profesión se encuentra en el área de administración y negocios y le sigue el 12,5% que declara que su carrera corresponde al área de ingeniería, seguido de profesionales ligados al área estética (12,5%). El 20,8% señala que posee un oficio y el 12,9% no responde.

Impacto económico

La llegada de migrantes impacta de diferentes maneras el país de llegada, por lo cual es importante destacar en qué actividades económicas se están desempeñando dentro de la región, ya que, de acuerdo a lo declarado, dejan su país de origen para mejorar su calidad de vida, lo que implica la búsqueda de un trabajo en la región para poder vivir y enviar dinero a la familia que se quedó en el país de origen.

Gráfico 4. Porcentaje de migrantes según actividad económica



Fuente: elaboración propia, 2019.

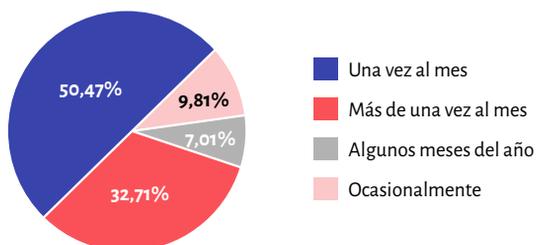
El Gráfico 4 muestra la relación porcentual entre las variables país de origen y actividad económica desempeñada. Esto da cuenta de que las personas venezolanas, colombianas y de otras nacionalidades tienen una participación mayoritaria en el comercio, lo cual podría deberse a que por provenir de países de habla hispana les resulta más fácil comunicarse con los chilenos, lo cual les permite trabajar en áreas de atención al cliente en el comercio. Mientras, las personas provenientes de Haití participan de manera relevante en

la agricultura, donde las tareas son más operativas. Otras áreas relevantes de desempeño de personas migrantes están en los restaurantes y la construcción.

Envío de remesas

Pese a que casi la mitad de los encuestados recibe un sueldo inferior a \$300.000, eso no es impedimento para que envíen dinero fuera del país a sus familiares (81%), a quienes hacen llegar, en promedio, hasta \$100.000 por mes.

Gráfico 5. Porcentaje de migrantes que envía remesas según frecuencia de envío



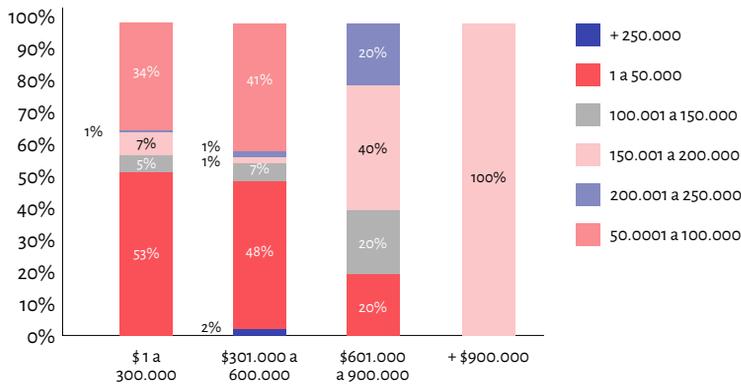
Fuente: elaboración propia, 2019.

El 50% de las personas envía dinero una vez al mes, mientras que el 32% lo hace más de una vez en un periodo de treinta días.

El monto promedio de envío de remesas es de \$74.813 pesos chilenos, pero esto

varía considerablemente dependiendo del país de origen de quien envía. Las y los colombianos envían un promedio de \$108.065, mientras que las y los venezolanos(as) envían, en promedio, \$62.040.

Gráfico 6. Relación entre ingresos y envío de remesas



Fuente: elaboración propia, 2019.

El Gráfico 6 muestra la relación entre los ingresos recibidos por los migrantes en la región y el monto que envían al extranjero, y da cuenta de que, a mayores ingresos recibidos, mayor es el monto

que envían a sus familiares en su país de origen.

Impacto social

Gráfico 7. Porcentaje de migrantes según su motivación de migrar



Fuente: elaboración propia, 2019.

Dentro de los principales motivos para migrar está la búsqueda de una mejor calidad de vida, una motivación que representa al 50% de las personas encuestadas.

Considerando que la calidad de vida se asocia a cubrir o satisfacer el bienestar social, se tomaron en cuenta perspectivas como la situación económica, la condición laboral, las barreras y la aceptación que perciben dentro del país.

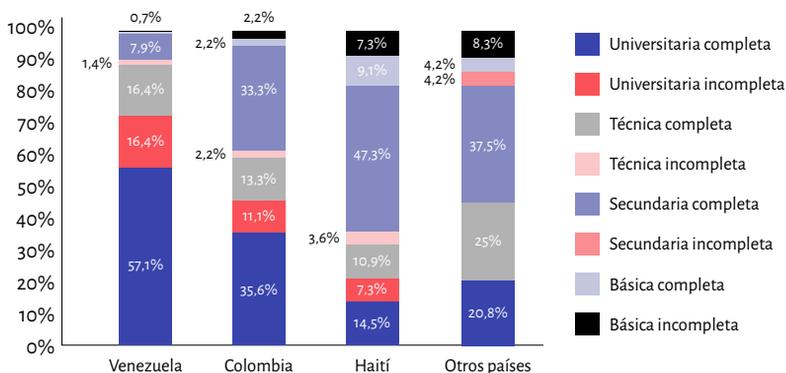
Percepción de las y los encuestados respecto del cumplimiento de las expectativas que tenían al ingresar al país

Respecto de las expectativas que tenían los inmigrantes al momento de optar

por Chile como país de destino, el 65% considera que estas se han cumplido tras establecerse en la región de Coquimbo. Esto está directamente relacionado con la aceptación que sintieron al integrarse a una nueva cultura, a veces ajena a ellos, a la que llegaron con distintas creencias, tradiciones y rutinas.

Sin embargo, para el 35% restante no ha sido tan fácil adaptarse, pues el proceso de inclusión implica una serie de variables, como el manejo del idioma, que se percibe como una de las principales barreras al momento de ingresar a un nuevo país, principalmente para la población haitiana en Chile. Además, una parte importante de esta población no ha finalizado la educación media, lo que dificulta el aprendizaje de un nuevo idioma.

Gráfico 8. Porcentaje de la población según nivel educacional por país de origen



Fuente: elaboración propia, 2019.

En este ámbito, el 40% señaló tener estudios universitarios completos y más de un 65% tiene estudios entre técnicos y universitarios, lo que permite inferir que la mayor proporción de inmigrantes que llegan a la región están altamente capacitados o especializados y que no vienen esperando trabajar como mano de obra. Al analizar el nivel educacional de los migrantes por país de origen, se observa que la población venezolana posee una mayor proporción de personas con perfil profesional con respecto a los demás países, ya que más de un 70% de su población señaló tener educación universitaria. Quienes provienen de Colombia, a su vez, se dividen en igual proporción entre educación universitaria completa y secundaria completa. Por último, en el caso de Haití, la mayoría de la población no ha podido acceder a educación superior o técnica (más del 60%).

Se ha planteado que un mayor nivel educacional y dominar el idioma español facilita la inserción a la sociedad chilena, a pesar de que las y los migrantes de todos los países se encuentran con modismos con los que no están familiarizados. Es por esto que se señala que el idioma es una de las principales barreras al momento de entrar al país.

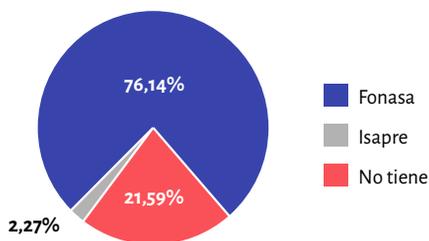
Una de las variables que les permite a las personas migrantes mejorar su bienestar social es tener una fuente de ingreso económico para acceder a los servicios que cubren las necesidades que presenta cada individuo. En buena parte de los casos, la decisión de dejar su país de origen ha estado relacionada con encontrar una mejor oportunidad laboral, sin embargo, la realidad no ha

sido tan auspiciosa en los últimos años, ya que una de cada dos personas señala haber tenido problemas para encontrar trabajo.

Esto guarda relación con que muchas veces una gran parte de la población inmigrante está sobrecalificada para las labores en las que se desempeña. Más del 50% de los encuestados menciona no estar trabajando en su profesión u oficio, lo que probablemente se deba al desconocimiento y la complejidad de la tramitación de la validación de documentos para ejercer o la urgencia en encontrar alguna fuente de ingresos.

No obstante, incluso quienes no están trabajando en algo vinculando a su profesión u oficio consideran que sus condiciones laborales en Chile son mejores comparadas con la situación laboral que enfrentaban en su país de origen.

Gráfico 9. Porcentaje de migrantes según situación de afiliación a sistema previsional de salud

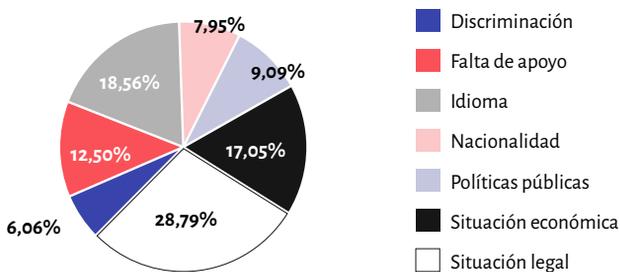


Fuente: elaboración propia, 2019.

Al analizar la situación de afiliación a un sistema previsional de salud por parte de los inmigrantes, el 76,14% declara estar afiliado al Fondo Nacional de Salud (Fonasa), el sistema público de salud,

sin embargo, quienes no se encuentran afiliados a ningún sistema de previsión de este tipo superan el 20%, lo que deja en evidencia su vulnerabilidad ante cualquier enfermedad.

Gráfico 10. Distribución de la población migrante según barrera de ingreso al país



Fuente: elaboración propia, 2019.

Dentro de las barreras que más dificultaron el ingreso al país de los inmigrantes está la situación legal, con la que un 28,8% tuvo problemas. Esto está relacionado con lo planteado por las instituciones públicas entrevistadas, ya que el proceso es burocrático y muchas veces las personas deben hacer largas filas para ser atendidas en las oficinas que

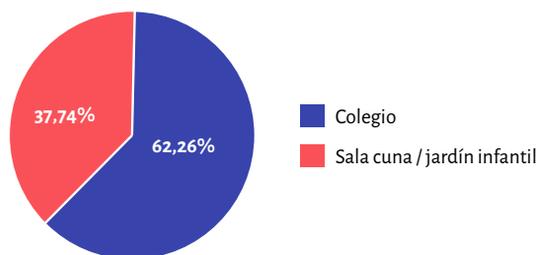
les permiten regular su situación migratoria. Las barreras siguientes fueron el idioma, la situación económica y la falta de espacios de apoyo (Gráfico 10).

Por último, desde el punto de vista del impacto social, es indispensable remover los mitos a los que están sujetos los migrantes. Uno de ellos dice relación

con la facilidad con la que supuestamente accederían a los servicios estatales o el acaparamiento que harían de estos. Muy por el contrario, se ha demostrado que por desconocimiento o falta de información frecuentemente no acceden a ellos. Como se explicó,

para adjudicarse algún subsidio deben estar inscritos en el Registro Social de Hogares y estar dentro del 40% de la población más vulnerable del país. Aun así, esto no asegura que puedan acceder a dichos beneficios.

Gráfico 11. Porcentaje de migrantes que tiene hijos en sala cuna/ jardín/ colegio



Fuente: elaboración propia, 2019.

También en la esfera del impacto social, es necesario poner atención a la educación de los hijos de los migrantes. Una porción importante de personas que deciden emigrar deja a sus hijos en su país de origen hasta tener total seguridad de poder darles bienestar a sus familias, sin embargo, hay un 40% que sí tienen hijos estudiando en Chile, la mayoría en su etapa escolar.

convertido en un fenómeno mundial y nacional que ha producido muchos cambios políticos, culturales y económicos en cada región. Por lo mismo, la migración ha sido material de estudio para diferentes agentes de la sociedad, como los gobiernos, la academia, las empresas y la comunidad. Es por esto que esta investigación se propuso analizar el impacto económico y social de los migrantes regulares en la región de Coquimbo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES Y/O DE POLÍTICA PÚBLICA

La presente investigación reviste especial interés dado que la migración se ha

Analizar desde la perspectiva institucional la inmigración dentro de la región permitió evidenciar que ha existido un aumento importante de la población migrante, lo que ha generado en las instituciones la conciencia de que deben cambiar su infraestructura y procedimientos. Para los migrantes, una de

las principales trabas al momento de entrar al país ha sido el desconocimiento de los documentos y/o procesos necesarios para su regulación, es por esto que la modernización del sistema debe adecuarse al nuevo escenario, haciendo más amigable, humanitario y expedito el proceso.

La tasa migratoria registra una tendencia al alza, independientemente del tipo de permanencia de las personas. No obstante, existe una real diferencia entre las visas temporales y las definitivas: en los últimos diez años, las primeras doblan a las primeras. Si en 2009 las personas migrantes provenían mayoritariamente de países fronterizos, como Argentina y Perú, en la última década ha primado la llegada de quienes provienen de Venezuela y Haití. En la región analizada, la población migrante se emplaza principalmente en la provincia de Elqui, específicamente en La Serena y Coquimbo.

Dentro de la región se encuentra una población económicamente activa, principalmente porque pertenece al rango etario de adultos jóvenes (21-40 años), que presenta un alto nivel educacional, sobre todo los venezolanos y colombianos, que muestran un alto porcentaje de población técnica o universitaria. Distinta es la realidad de quienes provienen de Haití, que tienen un nivel educacional más bajo.

Una función importante de los migrantes en los países de llegada es proveer recursos a sus familias, independientemente de dónde estas se encuentren. Es por eso que muchos están dispuestos a emplearse en labores que no guardan

relación con sus estudios y ejercen principalmente en el comercio y la agricultura. Quienes provienen de Venezuela y Colombia trabajan mayoritariamente en el primer sector, y quienes vienen de Haití, en el segundo. Estas personas perciben ingresos medios de hasta \$600.000, a pesar de que un 40% recibe un ingreso similar al sueldo mínimo. No obstante, no dejan de enviar remesas mensuales a su país de origen, con un valor promedio de aproximadamente \$75.000.

Esto da cuenta de que incluso cuando los migrantes no logran desempeñarse en labores que satisfagan sus expectativas, en Chile han encontrado un mejor sustento económico que en su país de origen, por lo que optan por tolerar estar lejos de sus seres queridos y otras adversidades para cumplir con el rol proveedor y mejorar su calidad de vida, que es el principal motivo para emigrar de su país de origen. Desde la perspectiva económica, este factor es relevante a la hora de evaluar cómo estas remesas influyen en el dinero que circula o deja de circular en la región.

Respecto al impacto social de la migración en la región, es relevante considerar su interacción con los ámbitos de la salud y la educación. El sistema previsional predilecto de las y los migrantes es el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), encargado de administrar los dineros estatales destinados al área de la salud en Chile. Sin embargo, hay que considerar que un 20% de dicha población no registra cobertura, por lo que queda desprotegida ante cualquier problema de salud.

La migración a veces crea una ruptura o separación de la familia, sin embargo, quienes deciden traer a sus familias consigo deben hacer uso del derecho a la educación, sobre todo para los niños. La población infantil se concentra primordialmente en los colegios y salas cunas o jardines infantiles.

Por último, hay que reiterar que la concientización sobre la necesidad de modernizar el sistema de regulación es un punto importante a la hora de integrar a las personas migrantes, ya que la mayoría de los encuestados señaló no recibir u optar por algún beneficio social. Las razones son desconocimiento o poca claridad, lo que da cuenta de la engorrosa coordinación de los servicios internos que tienen como función entregar información necesaria y precisa, con el objetivo de no demorar un proceso que, en su forma actual, agota y desilusiona a las personas.

DISCUSIÓN

Equívocamente, se asocia la pobreza con el hecho de no percibir ingresos o tener carencias materiales, sin embargo, este estudio consideró la pobreza desde su perspectiva multidimensional, abordando la migración como un proceso dinámico y con un sinnúmero de factores que lo alteran.

Uno de los desafíos actuales es trabajar para el Chile que viene, y es tarea de todos que la sociedad contribuya al crecimiento del país, aportando con su riqueza social y cultural. Esto resulta fundamental para que los inmigrantes

se sientan realmente parte de esta sociedad y generen cohesión social.

Chile es un país altamente centralista, y ese factor juega un rol importante cuando se analiza el trabajo de las instituciones que intervienen en la migración. Este factor hace que las regiones no tengan las facultades necesarias para tomar decisiones, lo que genera congestión del sistema. Es por esto que se recomienda que las instituciones pongan a disposición personal capacitado para dar abasto a la actual demanda. Además, deben contar con un sistema de información moderno, para que las personas sean capaces de realizar sus propias tramitaciones y no congestionen los servicios frente a cualquier duda.

Este análisis multidimensional de la migración muestra que hay fenómenos que no han sido del todo positivos, sobre todo cuando se analiza la expectativa de las personas migrantes de mejorar su calidad de vida o la existencia de condiciones mínimas en el área laboral y la generación de recursos. En esa línea, la validación de sus estudios es un eje esencial, que le permitiría ejercer otras labores a quienes estén capacitados para hacerlo y convertirse así en un aporte fundamental para la sociedad chilena.

Desde una mirada cultural, se aprecian las limitaciones que puede ofrecer el lugar donde se establecen para el despliegue de sus elementos y prácticas, con lo que se pierden normas interpuestas en lo complejo de dicho ámbito, como ritos, creencias, arte, costumbres, valores, lengua, hábitos, entre otras, lo que puede ser o no aceptado por la nueva socie-

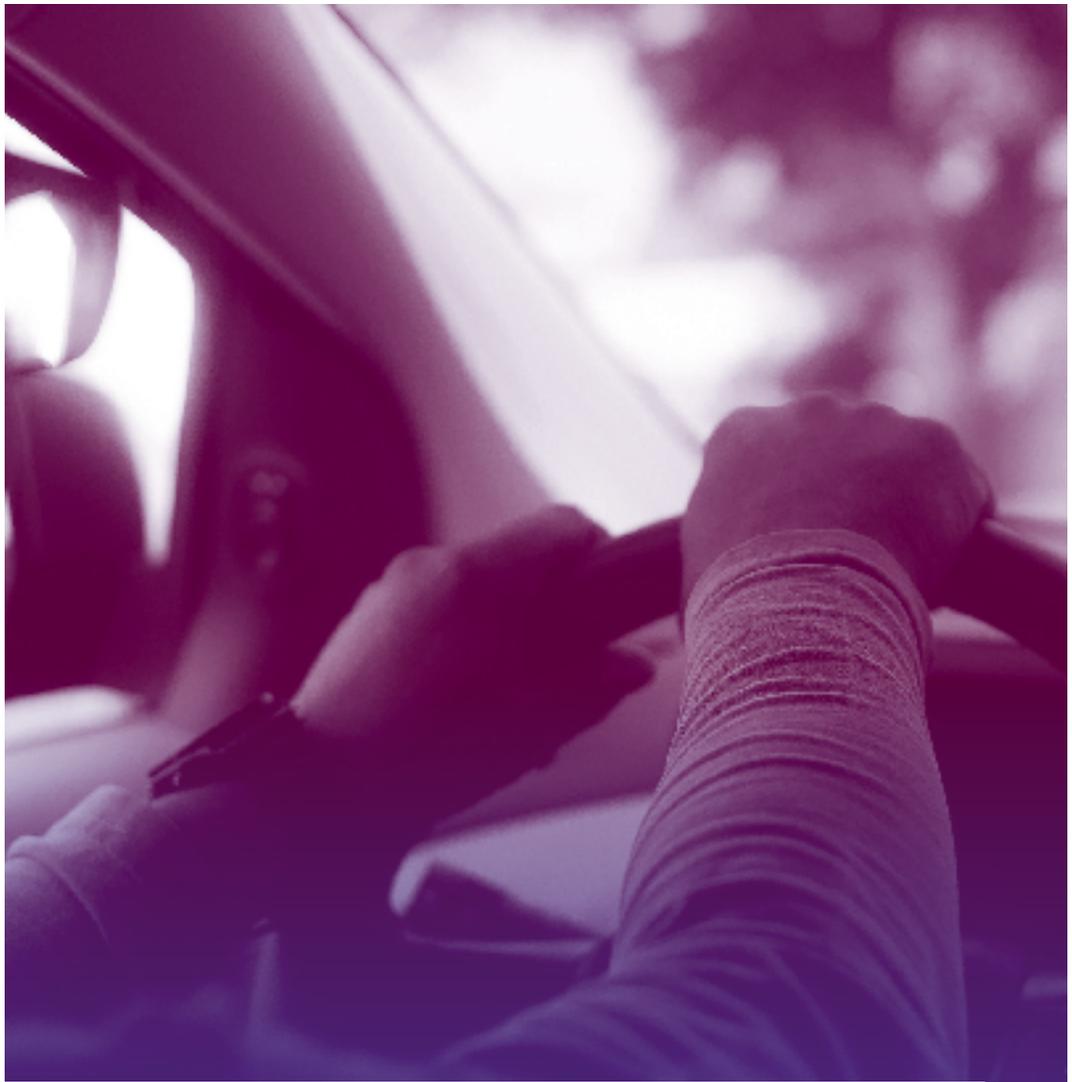
dad que enfrentan. Esto afecta tanto su integración a la sociedad como su desempeño en el ámbito laboral. Respecto de las ideas de Amartya Sen relacionadas con el bienestar de las personas, se debe poner énfasis en su ser y estar, ya que muchas veces estas se ven privadas de su poder de decisión por estar en una situación inestable ocasionada por los sesgos que las discriminan. Todas las personas tienen derechos y obligaciones que deben ser respetados para concretar la inclusión social.

Es importante considerar futuras investigaciones que aludan al impacto de la migración en la zona a través del análisis de las percepciones de los propios actores involucrados, en este caso, los chilenos y los inmigrantes. Además, para un análisis completo, sería necesario considerar el acceso a la vivienda, los programas de inclusión y el impacto cultural, entre otras dimensiones.

BIBLIOGRAFÍA

- **Alba, F. (2005).** Integración económica y políticas de migración: un consenso en revisión. Recuperado el 18 de julio de 2019 de http://conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/migracion_internacional/MigracionOpPolitica/02.pdf
- **Arango, J. (1985).** Las Leyes de las Migraciones de E. G. Ravenstein, cien años después, *Revista Española de Investigaciones Sociales*, 32, 7-26.
- **Bartel, A. (1979).** The migration decision: what role does job mobility play?, *American Economic Review*, 5, 775-786.
- **Bernales, M., Cabieses, B. & McIntyre, A. (2017).** *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencias y propuestas para políticas públicas*. Santiago, Chile. Programa de Estudios Sociales en Salud, Facultad de Medicina de la Clínica Alemana - Universidad del Desarrollo.
- **Blanco, C. (2000).** *Las migraciones contemporáneas*, Madrid, Alianza Editorial.
- **Borjas, G. (1991).** Immigration and the family (K. F. Bauer, Ed.), *Journal of Labor Economics*, 9(2), 123-148.
- **Comité de Derechos Humanos (10 de noviembre de 1989).** No discriminación. Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos (10 de noviembre de 1989). No discriminación N°18. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1404.pdf>
- **Contreras, D., Ruiz-Tagle, J. & Sepúlveda, P. (2013).** Migración y mercado laboral en Chile, Serie de documentos de trabajo, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Santiago.
- **Departamento de Extranjería y Migración (s.f.).** Departamento de Extranjería y Migración. Recuperado el 2 de julio de 2019 de <https://www.extranjeria.gob.cl/permanencia-definitiva/>
- **Flores, M. & Rello, F. (2003).** Capital social: virtudes y limitaciones. Ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza, organizada por la Cepal y Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, 24-26 de septiembre de 2001.
- **Giménez, C. L. (2003).** *Qué es la inmigración. ¿Problema y oportunidad? ¿Cómo lograr la integración de los inmigrantes? ¿Multiculturalismo o interculturalismo?*, Barcelona, RBA.
- **Gómez, J. (2010).** La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual, *Semestre Económico*, 81-99.
- **Kritz, M. & Zlotnik, H. (1982).** *International migration systems: a global approach*, Oxford, Oxford University Press.
- **La Comisión de Caridad (2001).** La promoción de inclusión social.
- **Lewis, A. (1954).** *Economic development with unlimited supplies of labour*, Manchester, Manchester School of Economic.
- **Lim, L. (1993).** *Growing economic interdependence and its implications for international migration*, Santa Cruz, Naciones Unidas-Unfpa.
- **Mckinley & Brunson (2003).** Remesas de los migrantes en las Américas. Tendencias y opciones de políticas para los países de la Conferencia Regional sobre Migración, México.
- **Mincer, J. (s.f.).** Family migration decisions, *Journal of Political Economy*, 86(5), 749-773.

- **Ministerio de Salud de Chile (2015).** Política de Salud de Migrantes Internacionales. Recuperado el 2 junio de 2019 de <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/Res-Exenta-1308-2017-Politica-de-Salud-de-Migrantes-Internacionales.pdf>
- **Observatorio Social (2015a).** Panorama Casen 2015. Inmigrantes en Chile: perfil socioeconómico por macrozona de residencia, Santiago.
- **Organización Internacional del Trabajo (2004).** ¿Qué es el trabajo? Recuperado el 14 de mayo de 2019 de https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm
- **Organización Internacional para las Migraciones (2006).** Glosario sobre la migración, Ginebra. Recuperado el 14 de mayo de 2019 de https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- **_____ (2018).** Informe sobre las migraciones en el mundo, 2018, Ginebra, OIM.
- **Oso, L. (1998).** *La migración hacia España de mujeres jefas de hogar*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, Instituto de la Mujer.
- **Pizarro, J. M. (2000).** *Migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*, Santiago, Cepal.
- **Sandell, S. (1977).** Women and the Economics of Family Migration, *The Review of Economics and Statistics*, 59(4), 406-414.
- **Sassen, S. (1998).** *The mobility of Labor and Capital*, Cambridge. Cambridge University Press.
- **Sen, A. (2000).** *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Planeta.
- **Sjaastad, L. (1962).** The costs and returns of human migration, *Journal of Political Economy*, 70(05), 80-93.
- **Stark, O. (1993).** La migración del trabajo, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- **Thomas, W. & Znaniecki, F. (2004).** *El campesino polaco en Europa*, Boston, Boletín Oficial del Estado.
- **Tizón García, J. (1993).** Migraciones y salud mental, *Desenvolupament infantil i atenció precoç: revista de l'Associació catalana d'atenció precoç*, 21-22, 47-73.
- **Todaro, M. (1969).** A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries, *American Economic Review*, 59(1), 138-148.



NUEVAS TECNOLOGÍAS Y RELACIÓN LABORAL: ¿CÓMO PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES?

Javiera Castillo Escalona y Tamara Reinoso Soto¹,
Universidad de Magallanes

» Conductor de Uber realizando un viaje. Fotografía de Jackson David.

RESUMEN

El presente artículo da cuenta de la inminente e invisibilizada realidad que viven los conductores de las aplicaciones de pasajeros terrestres como consecuencia del desmesurado avance de la tecnología. Este trabajo se centra principalmente en demostrar la calidad jurídica de trabajadores que tienen los conductores de estas plataformas y las falencias que trae consigo el no reconocimiento de los mismos como tales en la legislación laboral vigente en nuestro país. Uno de los principales desafíos de este trabajo es dilucidar, mediante las líneas investigativas, el impacto que trae consigo el nuevo modelo de economía colaborativa y su disruptiva intromisión en el modelo económico laboral tradicional. Junto con ello, mediante la utilización de una metodología axiológica, proponemos una solución jurídica que busca resolver cuestiones genéricas y propias de las aplicaciones de transporte de pasajeros, así como reconocer los derechos laborales de los conductores.

Palabras clave: economía colaborativa, aplicaciones de transporte, conductores, “Ley Uber”, derecho del trabajo.

¹ Egresadas de Derecho. Artículo basado en la tesis *El impacto de las nuevas tecnologías en la relación laboral*, realizada para obtener el grado de Licenciadas en Ciencias Jurídicas y Sociales, Programa de Pregrado, Universidad de Magallanes. Profesora guía: Paulina Alvarado. Punta Arenas, 2020.

INTRODUCCIÓN

Hablar sobre globalización ya no es una novedad y hoy por hoy se ha transformado en un fenómeno mundial que abarca cada vez más ámbitos de nuestra vida. Es sabido que uno de los principales efectos de la globalización ha sido el avance desmesurado de la tecnología, que adquiere así el carácter de indispensable para la realización de la mayoría de las actividades que se desarrollan diariamente. Este concepto de globalización ha alcanzado tal amplitud que resulta necesario acotarlo en el marco de las relaciones laborales, las que se manifiestan a través de un contrato de trabajo con sus elementos tradicionales o, por el contrario, en contextos en que dicho vínculo no se encuentra escrito. Este elemento, el contrato, determina la existencia de la relación laboral, con todo lo que ello implica.

Las relaciones laborales se han visto afectadas por la globalización, ya que si bien la llegada de nuevas tecnologías ha generado distintas oportunidades tanto para el empleador, en tanto una nueva manera de mejorar la productividad a un menor costo de producción, como para los trabajadores, que obtienen así nuevas oportunidades para obtener ingresos, este cambio histórico no está exento de problemas. Lo que a simple vista podría considerarse como un beneficio en favor de las relaciones laborales y el derecho del trabajo, puede esconder una realidad totalmente distinta, que no necesariamente implica un beneficio para los trabajadores, sino que más bien puede contribuir a la

precarización de su trabajo. Es por este motivo que debemos conocer cómo se forma una relación laboral y cómo se manifiesta esta relación en el nuevo escenario planteado por la globalización, para de esta forma ahondar en la verdadera realidad que viven los trabajadores frente a las nuevas tecnologías.

La relación laboral

La legislación laboral chilena regula tanto contratos generales como profesiones sujetas a un tipo de regulación especial. Un ejemplo de ello son los trabajadores de servicios transitorios y la subcontratación, entre otros.

El artículo 7 del Código del Trabajo (D. F. L. N°1, 2003) señala que el contrato individual de trabajo “es una convención por la cual el empleador y el trabajador se obligan recíprocamente, éste a prestar servicios personales bajo dependencia y subordinación del primero, y aquél a pagar por estos servicios una remuneración determinada”. El entendimiento jurisprudencial y doctrinal de esta definición da cuenta de cuatro elementos necesarios para determinar la existencia de una relación laboral:

1. Una prestación de servicios, la cual puede ser intelectual o material.
2. Dicha prestación de servicios debe efectuarse en un vínculo de subordinación y dependencia respecto de la persona en cuyo beneficio se realiza. Este elemento dife-

rencia las relaciones laborales de cualquier otro vínculo jurídico.

3. Se debe recibir una determinada remuneración por la prestación de servicios.
4. Debe existir ajenidad, es decir, el trabajo debe ser prestado para un tercero.

La economía colaborativa

La revolución tecnológica del siglo XXI y la participación de la tecnología en casi todos los aspectos de la vida han originado un cambio social y cultural que la normativa laboral aún no logra identificar de manera adecuada debido a la volatilidad con que este tipo de relaciones laborales se desenvuelven. La Comisión Europea define a la economía colaborativa como “aquellos modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares” (Comisión Europea, 2016). La revista *Opciones* define la economía colaborativa como “un movimiento que engloba nuevas prácticas económicas que tienen en común algún grado de participación u organización colectiva en la provisión de bienes y servicios” (Consum, 2013). Con estas definiciones podemos concluir que la economía colaborativa es un sistema económico que busca la horizontalidad de los actores, donde las partes participan y colaboran con un fin en común: entregar los bienes y servicios de la manera más expedita posible.

Así, podemos encontrar una distribución tripartita de esta nueva economía:

- 1) Tenemos al primer sujeto, denominado usuario, que busca obtener un servicio rápido y a bajo costo, con la posibilidad de acceder a él de la forma más fácil posible mediante una aplicación o página web.
- 2) El segundo sujeto es quien realiza el servicio solicitado, y puede ser un profesional o una persona común que se especializa en entregar el servicio que busca el usuario.
- 3) El tercer elemento es la plataforma o aplicación que realiza la conexión entre el usuario y el proveedor del servicio a cambio de una comisión. Se encarga de entregar la información necesaria a ambas partes, además de generar la conexión y realizar las demás funciones con el fin de ejecutar una conexión rápida y segura de forma virtual. Esta función, de forma usual, no es presencial.

Esta forma de economía se ha abierto paso rápidamente en varios sectores económicos, y nació primeramente como un servicio de transporte privado que hoy, incluso, permite contactar a profesores particulares, servicios de limpieza del hogar, lavandería o reparadores de electrodomésticos a domicilio mediante una aplicación. Todo lo anterior se regula de manera autónoma mediante la “reputación en línea”, es decir, la reputación que los usuarios le han otorgado al prestador del servicio, que crea un perfil virtual que ayuda a los demás usuarios y a la aplicación a conocer sus características y valoración (Mawas, 2019).

Este sistema de economía colaborativa es el empleado por las nuevas plataformas digitales que ofrecen servicios en “colaboración” con los socios, como la empresa Uber, Cabify o DiDi, que se han adjudicado un sector importante en la industria del servicio de transporte de pasajeros².

La implementación e impacto de estas nuevas aplicaciones en nuestro país han generado controversia, particularmente para el derecho del trabajo, debido a la calificación jurídica existente entre los conductores y las empresas de servicios de transporte de pasajeros. Es en este punto donde surge la pregunta:

¿los conductores de estas plataformas son meros conductores o son más bien trabajadores ocultos bajo un sistema de precarización laboral? Si lo último es real, ¿cuál es la importancia de que los conductores sean reconocidos como trabajadores ante nuestra legislación? ¿Se generaría una necesidad de regular esta situación?

MÉTODO

El siguiente mapa conceptual representa la metodología utilizada para desarrollar esta investigación.

Figura 1. Método



Fuente: elaboración propia.

Se utilizó el método intuitivo para plantear una primera mirada orientada a determinar la calidad jurídica de quienes prestan servicios a través de las plataformas digitales. Esto se realizó mediante el análisis de los elementos que conforman la relación laboral y cómo estos se ven reflejados en el nuevo modelo de economía colaborativa. El método comparativo resultó necesario para realizar una comparación entre la manera en que se aborda el tema de las plataformas digitales y su impacto en

el derecho del trabajo. Realizamos encuestas a cincuenta conductores de la aplicación Uber en Punta Arenas, entre el 10 de junio de 2019 y el 17 de febrero de 2020, y mediante el método estadístico se pudo comprobar ciertos aspectos relevantes para la hipótesis del presente trabajo. Finalmente, ofrecemos una propuesta legislativa que busca regular la situación de las aplicaciones de transporte de pasajeros terrestres en nuestro país. Esto fue posible mediante la utilización del método axiológico.

² Esta forma de funcionamiento también es conocida con el nombre de plataforma *rideshourcing*.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Análisis de los elementos que conforman una relación laboral y cómo su presencia en las nuevas formas de contratación demuestra la existencia de una relación laboral

Para esclarecer las preguntas antes mencionadas, es necesario volver a analizar los elementos que conforman la relación laboral y dilucidar si estos existen en el vínculo que tienen estas aplicaciones de transporte de pasajeros con sus propios conductores.

Existencia de una prestación de servicios.

Este es uno de los elementos más claros de dilucidar a la hora de analizar cómo funcionan las aplicaciones de transporte de pasajeros en la práctica, ya que en todas estas aplicaciones los conductores transportan pasajeros desde una ubicación a otra, la cual le es señalada por el propio usuario a través de la aplicación correspondiente. Este es el servicio básico que prestan los conductores, y si bien las aplicaciones cuentan con distintas modalidades, estas no modifican el servicio a prestar.

Existencia de un vínculo de subordinación y dependencia en la prestación de servicios.

El mayor problema que se genera a la hora de dilucidar la existencia de este factor en las relaciones que se generan entre la empresa y sus conductores es la inexistencia de un empleador propiamente tal. La génesis de este problema radica en que cada una de estas aplicaciones actúa como “moderador” entre el

usuario y el conductor, por lo que estos últimos aparecen solo como simples prestadores de servicios o, como bien lo plantea una de las aplicaciones, los conductores “son sus propios jefes”. Pero si esto es real, ¿por qué las empresas poseen un código de conducta que los conductores deben respetar? ¿Cómo se explica que sean estas aplicaciones las que ejerzan potestades básicas de un empleador, como, por ejemplo, el establecimiento de disciplina? Es en este punto donde podemos ver la existencia de un empleador, el que se preocupa de dar instrucciones a sus conductores y exigirles ciertos requisitos mínimos para que puedan operar como tales, pero no solo esto, sino que también les impone sanciones a los conductores si estos infringen algunas de las normas contenidas en el ya mencionado código de conducta.

Remuneración. Si bien son los propios usuarios de la empresa de transporte los encargados de entregar la remuneración a los conductores una vez que estos llegan al destino, esto no excluye la existencia de una relación laboral, ya que a pesar de que el empleador no es quien entrega la remuneración directamente, sí es quien se lleva los beneficios de la labor que realizan los conductores.

Ajenidad del trabajo. A diferencia de lo que ocurre en una relación laboral convencional, aquí se produce una doble ajenidad. Por una parte, la persona presta servicios a la empresa de transporte de pasajeros y, por otra, dichos servicios son suministrados a los distintos usuarios que utilizan la aplicación y cuya calificación entregada al conductor influye significativamente en los beneficios

y/o las sanciones que pueden llegar a tener los respectivos choferes.

Dicho esto, es concluyente que a todas luces existiría una relación laboral, ya que se cumplen todos los elementos que la conforman, aunque algunos estén más difusos que otros. Por ende, no son solo meros conductores, sino que efectivamente son trabajadores inmersos en un sistema que los invisibiliza y que los obliga a trabajar al borde de la legalidad, por lo que pierden toda clase de derechos que como trabajadores les son propios.

¿Por qué es importante que los conductores sean reconocidos como trabajadores ante nuestra legislación?

El principal problema que podemos vislumbrar es la pérdida, en este grupo, de derechos y beneficios que nuestra legislación otorga a los trabajadores, ya sea en consideración a su situación socioeconómica o por el simple hecho de ser trabajadores.

Esta pérdida de derechos y beneficios puede abordarse desde tres ítems:

Pérdida de derechos vinculados a la seguridad social. Antes de profundizar en este tema, es importante entender qué es la seguridad social y cómo se manifiesta en nuestro país. La seguridad social puede ser definida como “El conjunto de medidas tomadas por el Estado y la sociedad para proteger a los trabajadores y a sus familias, aliviando su necesidad económica ante una contingencia

o riesgo social” (Superintendencia de Seguridad Social, s. f.), como pueden ser el desempleo, la invalidez, los accidentes del trabajo, la maternidad, la salud, la vejez, entre otros. Cada una de estas contingencias forma parte del llamado sistema previsional, que en Chile está compuesto a su vez de cuatro subsistemas:

- Sistema de pensiones: se encarga de cubrir contingencias relacionadas con la vejez, la invalidez y la muerte.
- Sistema de salud: protege y busca dar solución a contingencias relacionadas con la enfermedad y el embarazo.
- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales: busca proteger a los trabajadores ante la ocurrencia de un accidente laboral o una enfermedad profesional.
- Seguro de cesantía: busca amparar y resguardar ante la contingencia de desempleo y protege a los trabajadores cuando estos se encuentran cesantes, proveyéndoles ingresos monetarios, asistencia para la búsqueda de un nuevo trabajo, capacitación y otros beneficios.

Una vez que ya conocemos, a grandes rasgos, cómo se encuentra compuesto nuestro sistema de seguridad social, es menester preguntarnos: ¿qué sucedería si los trabajadores, una vez alcanzado el fin de su vida laboral activa, no recibirían ninguna retribución? A todas luces, la respuesta más lógica sería señalar que estos seguirían trabajando pese a las adversidades que los puedan aquejar. Pero no es razonable que personas que han alcanzado la tercera edad o que se encuentran imposibilitadas de trabajar por motivos de invalidez tengan que

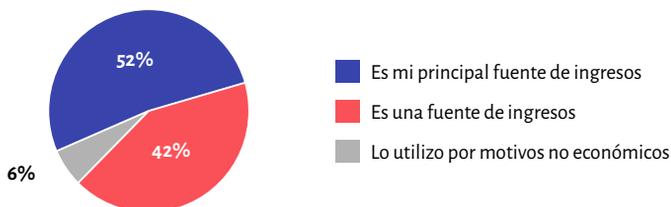
seguir trabajando para poder generar ingresos y así poder solventar su estándar de vida. Esta es la problemática que padecen todos los conductores de aplicaciones de transporte, ya que al no ser reconocidos como trabajadores, pierden todo tipo de garantías y derechos que asegura nuestra legislación, por lo que incluso deben trabajar en situaciones en las cuales el legislador ha creído que no es necesario y, como contrapartida, ha establecido una prestación que debe ser garantizada por el Estado.

Además, debemos tener en cuenta que las aplicaciones de transporte son cada día más populares: aumenta la cantidad de usuarios que las utilizan como también los conductores interesados en

trabajar en ellas. Por esto, el auge y vigencia de estas aplicaciones han causado que conductores que han sido pioneros en utilizar estas plataformas queden con enormes vacíos previsionales, ya que han hecho de estas aplicaciones su principal y muchas veces única fuente de ingresos. Es así que en una encuesta realizada a cincuenta conductores de la aplicación Uber en Punta Arenas, entre el 10 de junio de 2019 y el 17 de febrero de 2020, 26 de ellos, que representan al 52% de los encuestados, manifestaron que esta plataforma es su principal fuente de ingresos. Veinte de ellos, que representan al 40% de los conductores encuestados, señalaron que Uber es su único trabajo.

Gráfico 1. Motivo por el cual utiliza la aplicación

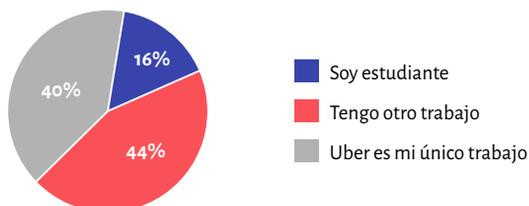
¿Cuál fue la principal razón por la cual se convirtió en un conductor de Uber?



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Actividades externas a Uber

¿Realiza otra actividad además de ser socio conductor de Uber?



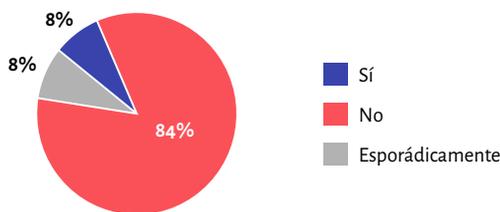
Fuente: elaboración propia.

Dentro de este pequeño grupo de conductores ya podemos vislumbrar el problema, ya que si tenemos en cuenta que un grupo no menor utiliza Uber como su principal fuente de ingresos y que además es su única fuente de trabajo, estos conductores no tienen cotizaciones propiamente tal, por ende, no cumplen, ante la ley, uno de los requisitos fundamentales para acceder a muchos de los pilares de nuestro sistema de seguridad social. En consecuencia, si uno de estos trabajadores sufre un accidente y su vehículo queda inutilizable, claramente este conductor quedaría afecto a la contingencia de desempleo y, en el peor de los casos, a la contingencia de invalidez, pero al no ser considerado un trabajador para nuestra legislación, no podría optar al seguro de accidentes del trabajo ni mucho menos al seguro de cesantía o al subsidio de cesantía. Entonces, ¿cómo podría salir de esta situación? ¿Cómo podría reparar su vehículo si este era su principal fuente de ingresos? O, peor aún, ¿cómo solventaría una lesión producida en su trabajo? Una de las respuestas que se podría sugerir ante estas preguntas es que el conductor busque un empleo tradicional, respuesta que no es incorrecta, pero que levanta otras preguntas: ¿qué sucede en el lapso en que este conductor busca un nuevo trabajo? ¿Cómo solventa su estándar de vida en este intertanto? No podemos olvidar que será el mismo conductor quien asuma los costos de cualquier enfermedad, tratamiento o incluso la situación de invalidez que pueda enfrentar como consecuencia de su labor como conductor, e incluso será él mismo quien costee los gastos de la reparación de su instrumento de trabajo, en este caso, el vehículo.

Es precisamente esto lo que los conductores no prevén, que en algún momento de su vida laboral se verán enfrentados a contingencias como vejez o invalidez y, llegado cierto punto, aplicaciones como Uber, DiDi o Cabify ya no podrán ser su fuente de ingresos. Es ahí donde emerge el verdadero problema que genera la falta de regulación laboral sobre este tema, ya que el hecho de tener vacíos previsionales de tal envergadura provoca que las pensiones de este grupo sean mucho más bajas e incluso ínfimas comparadas con las que habrían obtenido si hubiesen optado por un trabajo “convencional”. Incluso enfrentan la posibilidad de poder optar solo a los beneficios mínimos garantizados, como la pensión básica solidaria. Si lo vemos desde otra perspectiva, siempre existe la posibilidad de que ellos realicen cotizaciones previsionales voluntarias, pero en la práctica, ¿cuántos de ellos las realizan? Nos remitiremos nuevamente a las encuestas realizadas al grupo de cincuenta conductores. De ellos, solo cuatro manifestaron realizar cotizaciones voluntarias con las ganancias obtenidas de la aplicación, otros cuatro señalaron que solo las realizaban de manera esporádica y un abrumante 84% de estos conductores, equivalente a 42 de los encuestados, manifestó que no realiza cotizaciones voluntarias.

Gráfico 3. Cotizaciones voluntarias

Con las ganancias obtenidas en Uber, ¿realizas cotizaciones voluntarias?



Fuente: elaboración propia.

Volvemos a la situación planteada al comienzo, trabajadores que no son considerados como tales y que una vez que alcancen el fin de su vida laboral activa no recibirán ninguna retribución. Lo más impresionante es que esta problemática está sucediendo actualmente, pues muchos de los conductores ya son jubilados o se encuentran padeciendo algunas de las contingencias ya mencionadas, y debido a las altas exigencias económicas de la vida actual deben seguir trabajando, por lo cual optan por un trabajo en el cual puedan tener la flexibilidad de elegir sus horarios, aun si esto implica quedar desprotegidos en otros aspectos relevantes de la vida.

Falta de un organismo fiscalizador

Es bien sabido que el derecho del trabajo tiene como finalidad el resguardo y protección de los trabajadores, y establece un piso mínimo para que estos puedan ejercer su vida laboral de la forma más idónea y menos perjudicial posible. Para que este objetivo se cumpla, se ha establecido un organismo exclusivo encargado de la supervigilancia de asuntos laborales, la Dirección del Trabajo, ente encargado de fiscalizar el

cumplimiento de la normativa laboral. Dicho lo anterior, hay que recalcar que los conductores de estas plataformas no están afectos a esta supervigilancia que ejerce la Dirección del Trabajo, ya que no son considerados como trabajadores y, en consecuencia, ante cualquier inconveniente que surja en el trabajo, se encontrarán desprotegidos. Además, es necesario tomar en cuenta que el conductor no tiene una relación directa y presencial con su “empleador”, sino que más bien es la propia aplicación la encargada de solucionar cualquier dificultad, por ende, es un programa informático diseñado para realizar determinadas operaciones el que tiene a su cargo la solución de cualquier problema que pueda tener uno de sus socios conductores dentro del trayecto.

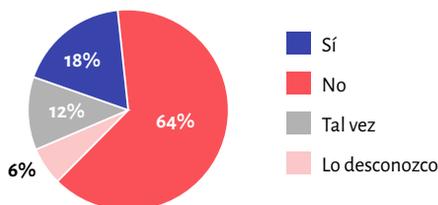
¿Cómo es posible que un programa sea el único mediador entre el trabajador y su difuso pero existente empleador? Este es el escenario que enfrentan día a día los conductores de estas aplicaciones, e incluso gran parte de ellos niega que las aplicaciones de transporte les presten auxilio ante cualquier problema ocasionado durante su conducción. Esto se refleja en la encuesta anteriormente mencionada, en la cual 32 de los

cincuenta encuestados señalaron que, a su parecer, Uber no les prestaría asis-

tencia ante las dificultades que puedan ocurrir en el ejercicio de su labor.

Gráfico 4. Confianza de los conductores en la aplicación

¿Considera usted que Uber le prestaría asistencia ante problemas durante su conducción?



Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, y teniendo en cuenta este paradigma, si algún conductor tiene problemas, por ejemplo, con el pago de su remuneración o con el atraso de la misma, solo debe esperar a que esta aplicación le dé una respuesta, ya que no existe ningún ente fiscalizador que se asegure de que estas situaciones no sucedan. Aún peor, puede suceder que la misma aplicación no le entregue al trabajador la remuneración que le corresponde por el trabajo realizado, en cuyo caso dicho conductor nuevamente queda en el completo desamparo, obligado a resignarse a que en algún momento las personas encargadas de controlar dichas aplicaciones vean y analicen su caso y le entreguen, en un plazo incierto, algún tipo de respuesta, la cual puede o no ser satisfactoria.

Este es uno de los múltiples ejemplos que muestran la importancia no solo de una regulación específica, sino que también de un ente específico que se encargue de este nuevo escenario laboral e imponga las reglas del juego y las

sanciones a las que se someterían las partes que incumplan dichas reglas.

Otro de los problemas relevantes que provoca esta falta de fiscalización es la promoción de un sistema basado en la precariedad laboral, dentro del cual se encontrarían inmersos los conductores de estas aplicaciones, ya que al no existir ninguna fiscalización no hay control sobre la cantidad de horas que los conductores se encontrarían frente al volante, por lo que perfectamente pueden llegar a trabajar jornadas laborales excesivamente largas solo para conseguir una mayor contraprestación económica, lo que pone en riesgo no solo su salud e integridad, sino que también las de los pasajeros. Esta situación ocurre frecuentemente e incluso son las mismas plataformas las que la fomentan. Nuevamente haremos referencia a la que consideramos más utilizada, Uber. Esta aplicación incentiva a los conductores a mantenerse trabajando, ya que bajo el formato de “promociones” promete entregar un incentivo monetario a

los conductores si estos completan una cantidad de viajes dentro de un tiempo determinado. Aunque este formato de “bonos”, tal y como lo hemos planteado, no es directamente perjudicial para los trabajadores, sí lo es cuando no existe una proporcionalidad entre la cantidad de viajes que se deben realizar y el tiempo que da la aplicación para alcanzar la meta, ya que muchas veces se otorgan periodos de tiempo muy cortos para alcanzar el objetivo final, “obligando” al trabajador a conducir más de ocho horas sin descanso.

Imposibilidad de acceder a beneficios estatales

Los gobiernos de cada país suelen otorgar bonos a determinados grupos de la población que, en atención a sus condiciones, consideran como merecedores de dichos beneficios. Los trabajadores que integran dichos grupos deben cumplir con los requisitos que en cada caso particular se exige. Tal como se podrá entrever, el común denominador de estos bonos es que los trabajadores posean un trabajo formal en el cual se paguen las respectivas cotizaciones, pues estas son, muchas veces, uno de los requisitos esenciales para acceder a tales beneficios. Nuevamente podemos advertir que los conductores de las aplicaciones de transporte no son el sujeto idóneo para optar a estos bonos, ya que la legislación laboral los deja fuera de la denominación de “trabajadores” y muchas veces los conductores carecen de cotizaciones previsionales, lo que genera vacíos previsionales cuyo principal efecto es que los conductores quedan aún más a la deriva.

Podemos reiterar que esta nueva modalidad de trabajo, si bien otorga flexibilidad a los trabajadores, encubre un sistema cuya base principal es la precarización laboral, ya que les niega a los conductores la posibilidad de tener la condición de trabajador, y en su lugar esta es remplazada por un eufemismo como el de “socio conductor”, cuyo único objetivo es esconder la relación laboral latente entre la plataforma y el conductor, lo que impide que el trabajador goce de los derechos que la legislación vigente le otorga (Viollier, 2016).

La estrategia de la economía colaborativa

Para lograr un acercamiento a los motivos del éxito en este modelo de mercado, el autor español Adrián Todolí sostiene que el avance de la tecnología y las nuevas formas de contratación emergentes de las plataformas digitales han dejado obsoleto y sin campo de acción al derecho del trabajo debido a que este fue creado y pensado en un contexto en que no existía Internet (Signes, 2015). Ya el nacimiento del denominado teletrabajo, definido por el artículo 152, quáter letra G del Código del Trabajo como “la prestación de servicios mediante la utilización de medios tecnológicos, informáticos o de telecomunicaciones o bien cuando los servicios prestados deban reportarse mediante tales medios” (D. F. L. N°1, 2003), trajo consigo un área de desprotección que fue posteriormente subsanada mediante la modificación introducida en el Código del Trabajo con la Ley N°21.142 (2019), que reconoce la existencia de una relación

laboral mediante esta nueva forma de contratación, aportando un nuevo capítulo denominado “del contrato de los teleoperadores”.

La poca consideración que el Código del Trabajo tiene respecto a las nuevas posibilidades de contratación ha generado que estas nuevas formas de trabajo huyan de la legislación de forma natural, es decir, sin la necesidad de generar artimañas para evadir la normativa, debido a que no se encuentran realizando una actividad contraria a la ley. Aún más avanzadas en tecnología, a las nuevas plataformas que siguen la línea de la “economía Uber” se les facilita aún más el camino: el Código del Trabajo y la normativa nacional no tienen las herramientas para llenar el vacío legal porque todavía no se adquiere el conocimiento necesario para clasificar tales formas de contratación. Ante la falta de reclamación frente a un organismo estatal, las empresas tienen plena posibilidad de establecer cualquier causal para prohibir a un conductor continuar utilizando su plataforma. Un ejemplo de esto es la desactivación que Uber realizó de la cuenta de un conductor por “emitir malos comentarios en sus redes sociales” sobre la empresa (Parkinson, 2014).

¿Subordinados o independientes?

En relación a la subordinación como elemento central al momento de determinar la independencia de la prestación de servicios, María Martínez Barroso entrega una definición de trabajador autónomo:

“El autónomo, para ser considerado como tal, debe tener una organización propia e independencia para decidir cómo prestar servicios con libertad para aceptar o no encargos, aportando medios de producción —materias primas, maquinaria, herramientas, etc.— no cediendo anticipadamente el fruto de la prestación de servicios y atendiendo al resultado económico favorable o adverso del negocio”

(Barroso, 2005).

En ciertos sentidos, el modelo de trabajo que nos entregan las nuevas plataformas digitales pareciera encajar con esta perspectiva: el conductor aporta los medios de producción, decide el horario de trabajo y obtiene ingresos dependiendo de la cantidad de servicios que desee prestar.

Para Adrián Todolí, no basta con estas libertades para que exista una dependencia, pues es importante destacar que la empresa se lleva beneficios directos de este proceso, es decir, no realiza un cobro a los conductores únicamente cuando entrega información, sino que obtiene las ganancias cada vez que se ha prestado el servicio efectivamente. Además, es la empresa la que controla que este servicio se preste de la manera correcta mediante los comentarios de los usuarios y, en caso de detectar un mal funcionamiento causado por el conductor, puede tomar acciones unilaterales que van en desmedro de quien presta el servicio: pueden ser sanciones leves, como no permitir el ingreso a la aplicación por un tiempo determinado, o graves, como el cierre de la cuenta permanentemente. De esta forma, si bien la empresa entrega recomendaciones sobre cómo deben comportarse los so-

cios, estas no son solo sugerencias, sino mandatos de comportamiento, toda vez que la infracción de estas instrucciones trae consigo una sanción y, por lo tanto, un “desequilibrio en el poder negociador”. Además, la falta de organización empresarial de quienes ofrecen el servicio y la ausencia del factor “ganancia o pérdida”, en que el empresario arriesga ciertos bienes con el fin de obtener más ganancias, definen estas nuevas plataformas de trabajo e involucran más que la obtención de ganancias, pues no permiten la unión de quienes prestan estos servicios porque el modelo se encuentra hecho para la “desunión de los trabajadores”; no existe manera alguna de conocer otras personas que se dediquen a la misma labor y mucho menos de crear agrupaciones que busquen mejorar las condiciones comunes de trabajo, porque no son considerados trabajadores (Signes, 2015).

El gremio de taxistas versus la modernización

El sistema tradicional de transportes que se mantuvo hasta la llegada de la nueva ola tecnológica implicaba, en su variedad, a los buses, Metro, taxis, entre otros. Este último se posiciona como el único medio de transporte que no seguía rutas predeterminadas. Esta exclusividad en su forma de ejercer el servicio trajo consigo la falta de competencia necesaria para que se generaran mejores condiciones en el mercado, lo que dio paso a un “monopolio” por parte de estos líderes del sector. Además de esta escasez de diversificación, la dificultad y los elevados requisitos que se presentan para adquirir una licencia de taxi colectivo y poder operar dentro del marco re-

gulatorio generan una gran barrera que impide el libre acceso a este mercado.

La irrupción de la modernización para los conductores de taxis, que dominaban el mercado desde su creación, llevó a fuertes manifestaciones a nivel nacional y mundial de los participantes del gremio de taxistas como una forma de frenar el avance de las plataformas digitales en la ocupación del mercado. Esto puso en duda, desde el punto de vista legal, dos aspectos contrapuestos y muy definidos:

- 1) La regulación necesaria que debe ser impuesta a las plataformas digitales en consideración con aquellas exigencias impuestas al servicio de taxis y;
- 2) La desprotección del trabajador, por cuanto no existe una legislación laboral en la que se pueda resguardar.

El primer punto de discusión y el que más frecuentemente aparece como el tema predominante a debatir cuando se trata de plataformas digitales es aquel relacionado con las demandas del gremio de taxistas relacionadas con su desmejorada posición en el mercado como consecuencia de las exigencias que se les imponen únicamente a ellos como conductores de taxis y no a quienes trabajan mediante plataformas digitales. Hasta ahora, se ha planteado resolver esa disputa sin considerar la modernización, es decir, únicamente atendiendo a las exigencias del gremio de taxistas, que busca mantener su posición dominante en el mercado, dejando de lado el abordaje del real tema de fondo: el inminente avance de la tecnología, que deja obsoletas algunas

prácticas tradicionales del sistema de transporte. De esta forma, se normaliza el sacrificio de una de las partes del debate y se limita únicamente a buscar la preservación del modelo tradicional por sobre el avance de la tecnología y el impacto que esta genera en la sociedad y en el mercado.

Si bien con el cambio en el mercado del transporte de pasajeros se aumenta la oferta de posibilidades que tienen los usuarios para elegir un medio de transporte y, por consecuencia, disminuyen los usuarios que exclusivamente han tenido los taxis desde sus orígenes, esto no implica directamente una competencia desleal, sino que se generan nuevos servicios a los cuales no se les puede aplicar el mismo marco regulatorio tradicional de los taxis por tratarse de realidades distintas y contrapuestas que no pueden resolverse en sacrificio de una parte para satisfacer las exigencias de la otra (Barnes, 2017).

Análisis normativo del proyecto de “Ley Uber”

La diversificación del mercado de transporte privado generó una baja de ganancias de hasta un 80% en los taxistas (T13, 2016), lo que incluso motivó movilizaciones a nivel nacional que buscaban declarar la ilegalidad del funcionamiento de aplicaciones como Uber, DiDi y Cabify. Teniendo como argumento principal la “competencia desleal” que las aplicaciones de transporte urbano ejercían en el mercado, se iniciaron en Chile las primeras movilizaciones en el mes de marzo de 2016, anunciadas por

el gremio de taxistas con el fin de dar aviso al Gobierno y al Parlamento sobre “el mal uso de las aplicaciones en contra de su actividad” (Cid, 2019).

El 20 julio de 2018, el presidente Sebastián Piñera, mediante el mensaje N°077-366, envió como proyecto de ley a la Cámara de Diputadas y Diputados el “Proyecto de Ley que regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellas se prestan”, masificado por los medios como “Ley Uber”, que inició originalmente la presidenta Michelle Bachelet, y con ello generó una estructura legal más completa a los anteriores intentos de propuestas legislativas. En relación con los aspectos tributarios de las plataformas digitales, a mediados de 2018 el Ejecutivo impulsó una reforma tributaria que buscaba originalmente incluir ciertos servicios ofrecidos por plataformas como Uber, DiDi, Cabify, Netflix, entre otras, la que entró finalmente en vigencia el 1 de junio de 2020 y excluyó a las empresas de transporte como Uber o Cabify por encontrarse su situación tributaria en discusión por el Congreso mediante la “Ley Uber” (*El Economista*, 2020).

Contenido del proyecto

El proyecto establece ciertas definiciones, organismos y exigencias específicas que permitirán enmarcar y dar una estructura al funcionamiento de estas plataformas. En este contexto es importante recalcar lo siguiente:

- Define a la Empresa de Aplicación de Transportes (EAT) como: “toda persona jurídica que preste o ponga

a disposición de los usuarios un servicio de plataforma digital, sistema informático o tecnología de cualquier tipo, que permita a un pasajero contactarse con el propietario, administrador o conductor de un vehículo, para ser transportado desde un origen a un destino determinado, pagando una tarifa por el servicio recibido”. Además, el proyecto califica a las EAT como empresas de transporte remunerado de pasajeros para, de esta manera, aplicarles regulación propia del transporte de pasajeros.

- Crea un Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros, el cual estará a cargo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y cuya inscripción será obligatoria para todas las EAT. En caso de que estas no se inscriban, se encontrarán inhabilitadas para prestar servicios.
- Establece exigencias de operación para las EAT, las cuales deberán brindar a sus usuarios toda la información sobre las características de la aplicación, el recorrido propuesto de acuerdo con el requerimiento efectuado y el tiempo y costo estimado del traslado, así como la identificación del vehículo y del conductor.
- Fija exigencias tanto para los vehículos como para sus conductores. Para los vehículos establece que se les hará entrega de un reglamento, el cual contendrá las especificaciones técnicas, la antigüedad, seguridad y capacidad que debe tener el vehículo. Respecto de los conductores, estos deben contar con una

licencia profesional clase A-1 con su control vigente.

- Establece condiciones de constitución para las EAT, las cuales deben ser personas jurídicas constituidas en Chile con giro de transporte remunerado de pasajeros, contar con seguros de responsabilidad civil, mantener medios de comunicación permanentes para consultas, reclamos o denuncias, entre otros.
- Instituye sanciones en caso de infracción a las reglas antes mencionadas, tanto para las EAT como para los pasajeros, las cuales van desde sanciones netamente pecuniarias hasta la cancelación de la propia EAT del Registro de Empresas de Aplicación de Transportes, sin perjuicio de las sanciones establecidas por la Ley de Tránsito en su artículo 194.
- Por último, establece que los actos y contratos celebrados por los pasajeros mediante las plataformas EAT se registrarán por lo dispuesto en la Ley N° 19.496.

CONCLUSIONES

La economía colaborativa es un hecho

Como se ha evidenciado en el presente trabajo, es inminente la aparición globalizada de este nuevo modelo de negocios que altera diversas estructuras tradicionales. Por un lado, el impacto económico del agresivo avance que ha tenido en el mercado y aquellas alteraciones a la competencia entre entes que

prestan un mismo servicio han generado consecuencias económicas (positivas o negativas) que resulta imposible no considerar. Desde otro punto de vista, la generación de nuevas oportunidades de obtener ingresos para sectores de la población que en el sistema anterior no tenían cabida es un hecho, lo que se evidencia en la elevada cifra de personas que obtienen ingresos mediante aplicaciones de *rideshourcing*.

La desprotección de un sector como consecuencia del nuevo modelo de mercado

Pese a los aspectos positivos que la irrupción de la tecnología genera en el mercado, como el aumento en las posibilidades de la contratación de un servicio, la disminución de los costos y la creación de opciones flexibles de obtención de ingresos, entre otras, es evidente que existen efectos negativos que no son asimilables para todas las partes. Una de las dificultades que plantea la aparición de la economía colaborativa es la forma disruptiva de implementación que esta tiene y sus incompatibilidades con aquellas estructuras legales de protección tradicionales. No considerar como trabajadores a quienes son sometidos al funcionamiento de reglas impuestas por una empresa genera preocupación en ciertos sectores no tan visibilizados que se enfocan en la protección de los trabajadores y en que estos no carguen con las consecuencias de un modelo económico neoliberal.

Si bien las empresas que realizan servicios en el sistema de la economía colaborativa son las que irrumpen en el sistema tradicional de funcionamiento, es deber de los gobiernos ajustarse a los cambios generados por los avances de la tecnología y no desconocer selectivamente los efectos y consecuencias que dicha irrupción trae, pues no solamente se generan problemas en la competencia y en el pago de tributos, sino que también se generan afectaciones a los derechos de los consumidores y a la protección de los trabajadores.

La existencia de elementos que evidencian la calidad de trabajadores de quienes prestan servicios a través de las plataformas de *rideshourcing*

A partir de lo expuesto en el presente trabajo, es posible evidenciar los elementos de la relación laboral en el funcionamiento de las plataformas que funcionan bajo el *rideshourcing*. La forma de presentación de aquellas empresas que se dedican a este rubro complica la aplicación de los derechos laborales al enfatizar su rol de mero intermediario entre un prestador de servicios y un usuario. Pese a esto, es procedente la aplicación del Código del Trabajo y la protección que esta trae en razón de lo ya expuesto, debido a que se trata de trabajadores sujetos a una relación laboral, aunque esta no aparezca de manera explícita. El rol de los Tribunales de Justicia en la solución de tipos de casos perfectamente asimilables a las empresas de servicio de transporte de pasajeros confirma que los conductores

que ofrecen sus servicios a través de las plataformas de una de estas empresas son trabajadores dependientes.

La necesidad urgente de regulación

A consecuencia de la agresiva aparición de este nuevo modelo de negocios en el mercado tradicional, fue evidente lo obsoleto del sistema legal actual para adaptarse a los cambios tecnológicos y a las nuevas maneras en que se generan actividades. El derecho del trabajo chileno no cuenta con las herramientas necesarias para asimilar las nuevas formas de contratación de manera autónoma. Es por este motivo que resulta necesaria una regulación capaz de afrontar esta consecuencia de la modernización y aquellas por venir, teniendo como principal objetivo la protección de los trabajadores que reciben los impactos de los cambios de los sistemas económicos y acentuando el rol proteccionista del Estado en relación con los derechos laborales.

RECOMENDACIONES

El proyecto de ley presentado por el Gobierno, si bien trata temas importantes sobre las aplicaciones de transporte de pasajeros, no aborda los principales desafíos que trae consigo la “economía Uber”, por lo que la regulación que este proyecto propone es, en este sentido, acotada y muy poco esclarecedora. Es por ello que se proponen las siguientes modificaciones al proyecto vigente de “Ley Uber”:

Creación de la figura de trabajador con jornada flexible. Uno de los aspectos que diferencia a los conductores de estas plataformas de los trabajadores convencionales es la flexibilidad con la que desarrollan sus labores, ya que son ellos mismos quienes definen en qué horarios trabajarán, cuántas horas pasarán frente al volante, qué viajes decidirán tomar y cuáles no, entre otros aspectos. Por tal razón, a nuestro parecer es necesario crear una nueva categoría de trabajador, a la cual, a modo de ejemplo, denominamos *trabajador con jornada flexible*.

Dentro de esta categoría se encontraría cualquier persona natural que con ocasión de un contrato de trabajo preste servicios como conductor, debidamente inscrito, en una Empresa de Aplicación de Transportes.

Jornada flexible. Estos trabajadores no solo poseen un estatus “especial”, sino que, además, las normas que los regirán deben tener ciertas variaciones, para que de esta forma la legislación laboral actual pueda moldearse a este nuevo escenario. Es así que las modificaciones que proponemos incorporar al proyecto de ley en este ámbito tienen relación con la manera en que se llevará a cabo la jornada de trabajo de los conductores, teniendo en cuenta siempre la flexibilidad que caracteriza su labor.

Dicho esto, proponemos la creación de una jornada flexible de trabajo, la cual otorga libertad a los trabajadores para poder escoger los horarios en los que trabajarán y las horas que dedicarán a prestar servicios a las EAT, los que no pueden superar las 12 horas diarias ni

las 45 horas semanales, ya que tal como se mencionó en los acápite anteriores, muchas de estas aplicaciones permiten que los trabajadores superen este rango de horas, poniendo en riesgo la integridad y salud de los mismos. Adicionalmente, las plataformas estarán obligadas a implementar un sistema que “suspenda”, por no más de una hora, la cuenta del conductor siempre y cuando este haya prestado hasta seis horas de servicio continuo en la aplicación. Lo anterior tiene como objetivo fomentar, aunque sea de manera obligatoria, el descanso en las jornadas de trabajo de los conductores.

Remuneración. La remuneración de los trabajadores es un tema controversial, ya que si bien muchos utilizan estas plataformas como su principal fuente de ingresos, algunos simplemente la emplean de manera esporádica. Es así que recomendamos que la remuneración de los conductores sea proporcional a las horas que dedican prestando servicios a la aplicación, teniendo en cuenta siempre cuáles serán las tarifas que cobre la misma, ya que serán estas la base para calcular la remuneración del trabajador.

Otro punto que hemos tratado en los acápite anteriores es que los trabajadores de estas aplicaciones se encuentran fuera de gran parte del sistema de seguridad social. Para remediar esto, proponemos que los trabajadores de las EAT se encuentren obligatoriamente adscritos a todos los pilares que conforman el sistema de seguridad social chileno. Pero, como es sabido, para poder recibir los beneficios vinculados a la seguridad social, debe existir una fuente de financiamiento. Es por tal motivo

que planteamos que cada treinta días la aplicación descuenta de la remuneración generada por el trabajador dentro de ese periodo de tiempo las cotizaciones previsionales correspondientes.

Complementando lo anterior, hemos advertido que estos descuentos pueden sentirse excesivos por parte de un trabajador que estaba acostumbrado a ganar con estas aplicaciones un monto mayor. Por ello, proponemos que las EAT se obliguen a ofrecer bonificaciones a partir de metas razonables alcanzadas por los trabajadores, a fin de facilitar el pago de las cotizaciones previsionales y comisiones, y aumentar la remuneración base.

Término de la relación laboral. El derecho del trabajo establece un sistema que debe cumplir ciertas formalidades para poner término a la relación laboral. En este caso, los conductores se someterán a dicho sistema con todo lo que ello implica, lo que involucra previa notificación al trabajador treinta días antes del despido o, en su defecto, entrega, junto con la carta de despido, de la remuneración correspondiente al último mes que debió trabajar; y la posibilidad de hacer uso de las acciones que concede la legislación laboral y el pago por años de servicio, entre otros. Para establecer cuál será el sueldo a pagar en caso de querer calcular, por ejemplo, los años de servicio o la indemnización por aviso previo, se debe establecer un promedio de la remuneración obtenida por el trabajador dentro del periodo en que prestó servicios para una EAT.

Establecimiento de un organismo fiscalizador. Ya se abordaron los problemas que traía consigo la falta de fiscalización, por ende, creemos necesario establecer un organismo fiscalizador, cuya naturaleza deberá ser definida por los legisladores para que se encargue de fiscalizar aquellos aspectos laborales de las EAT, tales como la procedencia de las causales de término de la relación laboral, el pago efectivo de la remuneración, las cotizaciones previsionales y los bonos del trabajador. En caso de incumplimiento, las EAT se someterán a las sanciones establecidas por el Código del Trabajo.

Eliminación de la exigencia de una licencia profesional para los conductores. Creemos que exigir como requisito esencial que los conductores de estas aplicaciones posean una licencia profesional clase A-1 es un desincentivo para estos y deja de lado el aspecto considerado como más relevante por los conductores: la flexibilidad. Es por esto que proponemos eliminar este requisito y reemplazarlo por cursos de capacitación, los cuales estarán a cargo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Estos cursos serán obligatorios para los conductores y constituirán un requisito esencial para que puedan ingresar como trabajadores a una EAT. Estos cursos deben versar sobre temas relevantes para la conducción y el transporte de pasajeros, como, por ejemplo, conducción preventiva, prevención de riesgos laborales, primeros auxilios y emergencias en la conducción, o cualquier otro tópico que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones estime pertinente.

En virtud de lo expuesto, queda claro que las actuales falencias que posee la legislación laboral para evitar la desprotección del trabajador generan un nulo acceso a la seguridad social y a los derechos laborales, lo que tiene como consecuencia la precarización laboral. Esta propuesta legislativa se plantea con el objetivo de disminuir la vulneración social, mejorar la calidad de vida de los trabajadores y, junto con ello, contribuir a la superación de la pobreza mediante la disminución de las brechas de desigualdad de derechos laborales y sociales existentes en un sector considerable de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- **Barnes, J. (16 de marzo de 2017).** Un falso dilema: taxis vs. Uber. *La ley*.
- **Barroso, M. (2005).** Trabajo autónomo y trabajo subordinado. Determinación, análisis y propuestas de reforma, *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 273, 71-144.
- **Cid, O. (12 de noviembre de 2019).** "Taxistas sufren considerable merma en sus pasajeros por movilizaciones", *El Día*.
- **Comisión Europea (2016).** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas.
- **Consum, C. D. (2013).** Economías colaborativas, *Opciones*, 14.
- **El Economista (25 de febrero de 2020).** "Chile promulga ley sobre impuesto a plataformas digitales", *El Economista*.
- **Mawas, A. (25 de abril de 2019).** La economía colaborativa y el derecho laboral. Recuperado el 4 de septiembre de 2019 de <https://www.pensamientocivil.com.ar/documenta/4132-economia-colaborativa-y-derecho-laboral>
- **Parkinson, H. (14 de octubre de 2014).** "Uber fires driver for tweeting disparaging article about company". Recuperado el 25 de octubre de 2019 de <https://www.theguardian.com/technology/2014/oct/17/uber-fires-driver-tweeting-article-about-company>
- **Signes, A. (2015).** El impacto de la "Uber Economy" en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo, *IUSLabor*, 10-11.
- **Suseso (s. f).** ¿Qué es la seguridad social? Recuperado el 19 de junio de 2019 de <https://www.suseso.cl/606/w3-propertyvalue-33998.html>
- **T13 (11 de mayo de 2016).** "Paro de taxis: Desvíos, horarios y todo lo que debes saber de la movilización". Recuperado el 20 de enero de 2020 de <https://www.t13.cl/noticia/nacional/paro-de-taxis-desvios-horarios-y-todo-lo-que-debes-saber-de-la-movilizacion>
- **Viollier, P. (3 de noviembre de 2016).** Uber en Chile: regular de la peor manera posible. Recuperado el 10 de noviembre de 2019 de <https://www.derechosdigitales.org/10574/uber-en-chile-regular-de-la-peor-manera-posible/>



EMPODERAMIENTO Y AUTOCUIDADO COMO FACTORES PROMOTORES DE LA SALUD EN ADULTOS MAYORES CON DIABETES MELLITUS TIPO 2: EL CASO DE LA POBLACIÓN MANUEL RODRÍGUEZ

Sandra Muñoz Verón¹, Universidad de Atacama

» Mujer adulta mayor en pétalos de flores. Fotografía de Edu Carvalho.

RESUMEN

El siguiente trabajo aborda el impacto de la educación centrada en la comprensión de la enfermedad y sus síntomas en la percepción y reconocimiento de estos en adultos mayores con diabetes tipo 2, con el objetivo de establecer si tras la intervención existen mejorías que permitan empoderar a los pacientes sobre su enfermedad, mejorar sus condiciones de salud y desarrollar una vejez activa.

La investigación consideró encuestas de reconocimiento y percepción de síntomas que se aplicaron antes y después de la intervención de talleres educativos, lo que permitió analizar el conocimiento inicial de los participantes del estudio y su evolución al final de la intervención.

Los resultados señalan que las variaciones en la percepción de los síntomas con respecto al desarrollo de las educaciones sistemáticas y específicas son estadísticamente significativas en dos variables estudiadas. Estas son el reconocimiento de síntomas de hipoglicemia e hiperglicemia.

El estudio muestra que la educación en salud permite superar cualquier barrera y que es posible lograr un conocimiento que finalmente resulta beneficioso para el autocuidado de cada paciente. En cualquier ámbito, el conocimiento es capaz de generar empoderamiento y relacionar las experiencias y lo que perciben los pacientes con lo aprendido. Además, permite que las personas desarrollen autovalencia, aspecto fundamental para superar la pobreza de un grupo etario considerado vulnerable por la sociedad, pero con capacidades para obtener herramientas que permitan superar esta desventaja.

Palabras clave: empoderamiento en salud, adulto mayor, pobreza multidimensional, promoción de la salud, vulnerabilidad, vejez saludable, educación en salud.

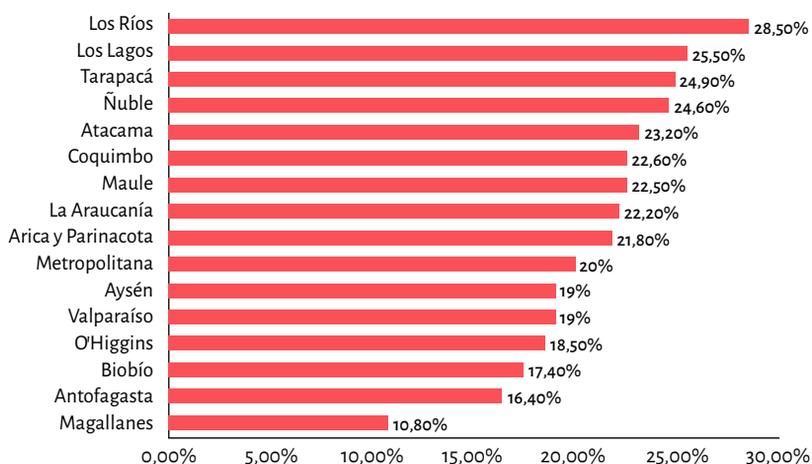
¹ Nutricionista. Artículo basado en la tesis *Diferencias en el reconocimiento y percepción de síntomas en un grupo de personas con diabetes mellitus tipo 2 al realizar educaciones alimentarias sistemáticas y específicas para la enfermedad en el club de diabéticos e hipertensos pertenecientes al Cefsam Manuel Rodríguez de la comuna de Copiapó el segundo semestre de 2018*, realizada para obtener el grado de Licenciada en Nutrición y Dietética, Programa de Pregrado de la Universidad de Atacama. Profesor guía: Freddy González Meza. Copiapó, 2019.

INTRODUCCIÓN

Para que una persona en Chile se encuentre en situación de pobreza, sus ingresos deben ser inferiores al mínimo establecido para satisfacer sus necesidades básicas y alimentarias (Documentos & Casen, 2016), pero este concepto no logra expresar el real trasfondo de la situación de la pobreza del país. Una visión más amplia, multidimensional, contempla a las personas y hogares que pueden presentar carencias en diversas áreas de su desarrollo en temas como educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y entorno, las que finalmente afectan sus condiciones de vida (Documentos & Casen, 2016). Esto permite visualizar los diversos factores que influyen en la vulnerabilidad de

una persona y su entorno. Al contemplar la pobreza desde esta perspectiva, el fenómeno se puede abordar de una forma integral, con el fin de fortalecer aspectos de esta multifactorialidad considerando necesidades humanas, desarrollo de capacidades, derechos sociales, capital humano, identidad productiva, territorial, etaria, de género, etc. (Asociación de Municipalidades de Chile, 2017). Todo esto impulsa a las personas a disminuir su vulnerabilidad. De acuerdo al Informe de Desarrollo Social 2019, la región de Atacama presenta una prevalencia de pobreza multidimensional de un 23,2%, lo que sobrepasa en 2% el promedio del país (Sichel & Candia, 2019).

Gráfico 1. Pobreza multidimensional por región de Chile

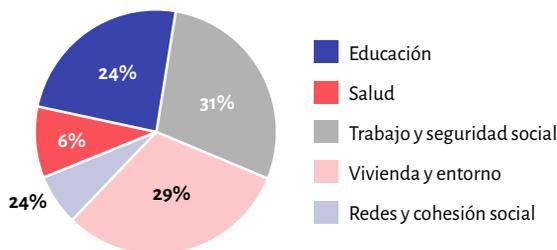


Fuente: Sichel & Candia, 2019.

El Gráfico 2 indica que la dimensión de pobreza relacionada con la salud contribuye con un 10,4% a la pobreza multidimensional en el país. Tres son los problemas que generan las principales carencias: malnutrición en niños y niñas, adscripción al sistema de salud y atención en salud (Sichel & Candia, 2019). De ellos, se aborda de manera prioritaria la malnutrición de los niños y la atención en salud. Las estrategias de los programas para abordar estos desafíos se basan en prestaciones en salud, rehabilitación, acceso a bienes e insu-

mos, apoyo social y promoción de la salud. Este último punto es fundamental y se describe como un proceso cuyo objetivo es fortalecer las habilidades y capacidades de las personas para emprender una acción y promover que las comunidades actúen colectivamente, con el fin de ejercer control sobre los determinantes en salud a través de la participación social y que el Estado desarrolle políticas para abordar problemas en los grupos con mayor vulnerabilidad (Ramírez Parrondo et al., 2016).

Gráfico 2. Pobreza multidimensional según dimensión



Fuente: Sichel & Candia, 2019.

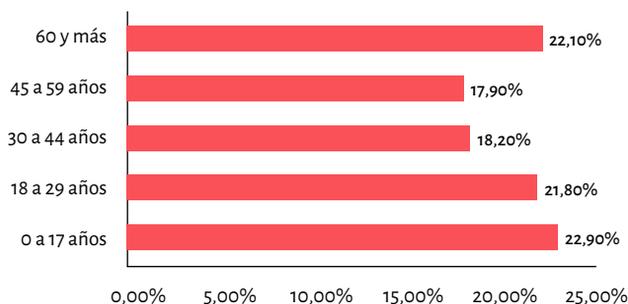
En este contexto, la población adulta mayor (60 años o más), que representa un 14% de la población total de la región de Atacama (Asociación de Municipalidades de Chile, 2017), se ubica en uno de los rangos más altos de pobreza multidimensional, con un 22,1% de incidencia con respecto al grupo de edad (Sichel & Candia, 2019). Los factores que hacen vulnerable a este grupo son escolaridad incompleta, inexistencia de ingresos, pensiones insuficientes, discapacidad y dependencia, calidad de vida relacionada a la salud, abandono por

falta de apoyo familiar, maltrato, aislamiento social, morbilidad y mortalidad, enfermedades degenerativas, enfermedades cognitivas, pérdida de funcionalidad, dificultad de desplazamiento y enfermedades psicológicas, entre otros (Senama, 2009). Muchos de los aspectos mencionados se asocian a la salud del adulto mayor, y es por esto que se hace tan relevante realizar un abordaje de este proceso desde la mirada del envejecimiento saludable en tanto proceso continuo de optimización de oportunidades para mantener y mejorar la

salud física y mental, la independencia y la calidad de vida de las personas. Para que este envejecimiento saludable sea posible, es necesario considerar que el envejecimiento fisiológico es inevitable,

así como el desgaste del organismo en el transcurso de la edad. Sin embargo, es posible generar hábitos saludables a lo largo de toda la vida para retardar ese deterioro al máximo posible.

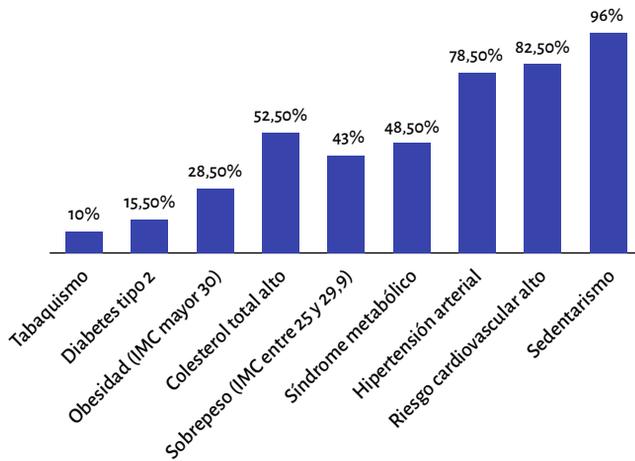
Gráfico 3. Pobreza multidimensional según rango de edad



Fuente: Sichel & Candia, 2019.

La salud es un aspecto fundamental de la pobreza multidimensional y el abordaje de los parámetros relacionados con esta dimensión es prioritario para desarrollar una intervención, ya que la salud es un derecho fundamental y está estrechamente ligada a la educación del paciente. Es por esta razón que es importante considerar la realidad de Chile y, en particular, de la región de Atacama. Los datos dan cuenta de que la calidad de vida de los adultos mayores se ve afectada negativamente por la alta prevalencia de sedentarismo, obesidad, sobrepeso e inadecuados hábitos de alimentación, fenómenos que explican la elevada prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles como cáncer, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares, dislipidemia, hipertensión y diabetes tipo 2. La falta de conocimiento sobre las enfermedades profundiza las desventajas asocia-

das al acceso a la salud y su impacto en la pobreza. En particular, la diabetes tipo 2 genera grandes problemas de salud pública en la actualidad, ya que su aumento ha sido sustancial, especialmente en la población adulta mayor (Minsal, 2006). El tratamiento de esta enfermedad se basa en la educación alimentaria y el tratamiento farmacológico, cubierto por la atención primaria de salud. Sin embargo, los centros de salud no logran una llegada efectiva a los pacientes, que desconocen los alcances de su patología y, por tanto, no logran dimensionar el daño que puede causar esta enfermedad, especialmente en la población adulta mayor. Se trata de una enfermedad que puede producir la muerte o consecuencias graves a largo plazo, como ceguera, amputación de miembros, enfermedad renal y otras capaces de deteriorar gravemente la calidad de vida.

Gráfico 4. Prevalencia de factores de riesgo en la población mayor de 65 años

Fuente: Ministerio de Salud, 2006.

Promoción de la salud

La promoción de la salud es un pilar fundamental de la atención primaria en salud que permite mitigar la morbilidad y disminuir el impacto social y económico de las enfermedades, apostando por la potencialidad de las personas y comunidades para mejorar su calidad de vida. Esta perspectiva implica una orientación social de la enfermedad que relaciona las determinantes sociales en salud con la inequidad y demuestra que la salud está ligada a factores sociales y económicos estructurales, como el acceso al trabajo y la educación, a su vez relacionados directamente con la exposición y vulnerabilidad de la población (Salinas & Vio del R., 2002). El creciente envejecimiento de la población plantea la necesidad de una intervención temprana, con el fin de evitar la prevalencia de enfermedades crónicas no transmi-

bles y una mayor vulnerabilidad de este grupo.

Es importante entender que, desde la promoción de la salud, el objetivo es aumentar los factores protectores, mejorar las políticas públicas e implementar intervenciones que favorezcan los ambientes saludables y la posibilidad de adoptar estilos de vida saludables que permitan disminuir a largo plazo las enfermedades (Minsal, 2017).

Por las razones mencionadas, es relevante desarrollar habilidades para un envejecimiento saludable mediante la promoción de la salud en la población adulta mayor y generar un empoderamiento de los pacientes respecto a sus propias patologías. Promover la educación en salud, específicamente en el área nutricional, permite promocionar el autocuidado y el autocontrol, y que

los pacientes más vulnerables sean partícipes activos de su enfermedad al reconocer sus propios síntomas y emprender acciones básicas para tratarla, conocer las razones tras sus síntomas, identificar qué pasa en el organismo como resultado de la patología que padecen, reconocer las consecuencias a corto y largo plazo, y comprender la acción de los medicamentos en su enfermedad.

Educación en salud y adultos mayores

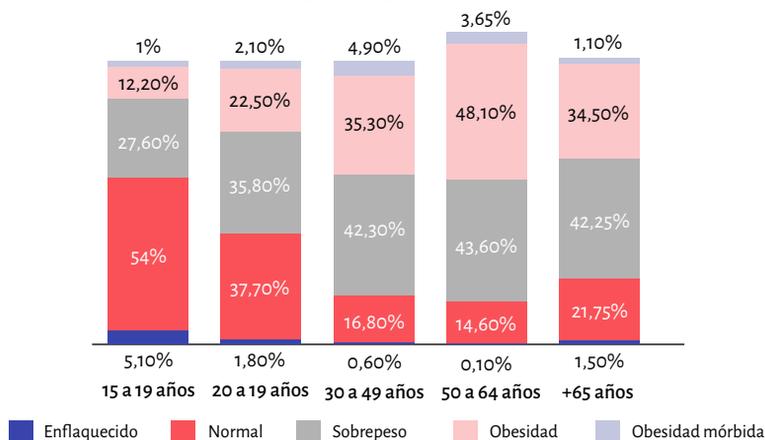
De acuerdo al Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama), en Chile hay 2,6 millones de personas sobre 60 años, que corresponden al 15,6% de la población. Actualmente, en el país la esperanza de vida es de 82 años para las mujeres y de 77 años para los hombres, y para 2025 se espera que la población mayor de 60 años supere el 20% (Condeza et al., 2016). Estos antecedentes dan cuenta de un acelerado envejecimiento de la población, lo que expone diversos problemas de tipo social y sanitario asociados al fenómeno de la dependencia de los adultos mayores en distintos ámbitos, no solo el de la enfermedad. “Se considera que ‘buenas prácticas socioeducativas con adultos mayores’ en un marco conceptual de envejecimiento activo promueven el bienestar físico, cognitivo-emocional y socio-relacional de los adultos mayores” (Condeza et al., 2016).

A mediados del siglo XX, la OMS estableció directrices para la atención primaria en salud (APS) descritas en la Carta de Ottawa, documento que abor-

da la importancia de la comunicación en la educación sanitaria y se convirtió en un pilar fundamental para el personal sanitario en el tratamiento de las enfermedades no transmisibles (Minsal, 2017). Esta estrategia responde al concepto de empoderamiento en salud, referido a las habilidades que permiten al paciente hacerse responsable de sus decisiones para el control de sus problemas de salud. Dicho empoderamiento ayuda a mejorar la percepción de la persona sobre su propia capacidad para mantener su salud. En el caso de los adultos mayores, el empoderamiento promueve el bienestar, los hábitos saludables y las relaciones sociales (Salinas & Vio del R., 2002).

Hablar de educación en salud en el marco de la promoción de la salud es complejo, ya que se podría pensar que la prevención en este grupo de edad llega de manera tardía, sin embargo, los conceptos de envejecimiento activo y empoderamiento en salud hacen extremadamente relevante una intervención incluso en la tercera edad por los significativos beneficios ya mencionados.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud 2016-2017, la escolaridad es un aspecto que influye directamente en el desarrollo de sobrepeso y obesidad, lo que demuestra que la educación es un determinante en el deterioro de la salud a largo plazo (Minsal, 2018).

Gráfico 5. Estado nutricional según rango de edad

Fuente: Ministerio de Salud, 2018.

Relevancia de la educación en la diabetes mellitus tipo 2

La educación terapéutica, según la OMS (1998), cumple la función de formar, convencer, motivar y fortalecer a los pacientes con enfermedades no transmisibles (ENT), a fin de que participen activamente en su tratamiento y puedan afrontar las dificultades que implica su enfermedad para las actividades diarias (Espinoza, 2020). Esta educación interviene cuando la enfermedad ya está diagnosticada y su seguimiento a lo largo del tiempo es indispensable. El propósito final es disminuir las crisis agudas y evitar las complicaciones (Rubio, 2016).

La educación de las personas con diabetes mellitus tiene sentido en la atención primaria de salud pues implica hacerles comprender que, si se cuidan, pueden alcanzar una buena calidad de vida, especialmente después de los 60 años. Si el fin último de la educación en dia-

betes es que la persona pueda controlar su enfermedad y mejorar su calidad de vida, es fundamental que conozca la importancia de mantener índices normales de glicemia. Para esto es indispensable promover la comprensión, motivación y destreza práctica para un correcto autocuidado (Pilar Hevia, 2016; Hernández-Páez & Aponte-Garzón, 2014).

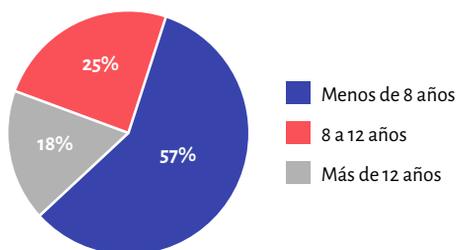
La educación interviene en todos los aspectos de la enfermedad. La percepción de la enfermedad, la adherencia al tratamiento, la autoevaluación y los aspectos psicológicos vinculados a una patología dependen de ella. Promover la educación en salud implica la intervención conjunta del equipo de salud, la familia y el entorno, y exige a las y los profesionales un constante perfeccionamiento en cuanto a los tratamientos y manejo de las enfermedades crónicas no transmisibles (Hernández-Páez & Aponte-Garzón, 2014).

El conocimiento integral y profundo de una enfermedad, en particular en el caso de la diabetes mellitus tipo 2, permite un mejor manejo de la patología, pues desarrolla una asociación entre lo que se percibe (síntomas) y su causa, lo que hace posible intervenir en la enfermedad y establecer un mejor tratamiento.

El Gráfico 6 muestra la relación entre escolaridad y la sospecha de padecer

diabetes mellitus tipo 2, y da cuenta de que cuando se registra un número mayor de años de escolaridad, menor es la incidencia de diabetes. Esto permite inferir que la educación disminuye la vulnerabilidad en el ámbito de la salud; personas más informadas toman mayor conciencia de los hábitos de alimentación, sedentarismo y factores de riesgo que pueden llevar a desarrollar diabetes en el largo plazo.

Gráfico 6. Estado nutricional según escolaridad



Fuente: Ministerio de Salud, 2018.

Esta investigación busca establecer la existencia de beneficios en el tratamiento de pacientes adultos mayores con diabetes tipo 2 cuando se realiza una educación vinculada a los hábitos alimentarios que promueve un adecuado conocimiento de la enfermedad y sus síntomas. El propósito es demostrar que la promoción de salud basada en el empoderamiento del adulto mayor permite disminuir la vulnerabilidad asociada a la multidimensionalidad de la pobreza que afecta a este grupo etario. Para ello, se abordó la realidad de un club social de la población Manuel Rodríguez en la comuna de Copiapó.

Contexto del estudio

Este estudio tiene como objetivo identificar la existencia de cambios en la percepción y reconocimiento de síntomas tras el desarrollo de cuatro talleres educativos sistemáticos, de una hora de duración, donde se trabajaron temas específicos mediante exposiciones, material educativo de demostración y juegos participativos. El uso de estos recursos responde a la idea de que la intervención en salud y nutrición debe ser cercana, adecuada y fácil de entender si lo que busca es un impacto en el conocimiento y dominio de la enfermedad. La población objetivo fue un club de adultos mayores. Se trabajó con ellos

en talleres sistemáticos que tuvieron como objetivo identificar un aprendizaje y un cambio de percepción frente a la enfermedad, con el fin de responder la pregunta de investigación: ¿existe una diferencia en el reconocimiento y percepción de síntomas de adultos mayores con diabetes mellitus tipo 2 tras realizar educación alimentaria de promoción de la salud con el fin de generar un empoderamiento en las personas?

MÉTODO

La investigación fue de carácter mixto, de tipo descriptivo de la intervención y prospectivo, y estudió cambios en la percepción de síntomas en personas con diabetes mellitus tipo 2 en un club de adultos mayores, quienes recibieron educación alimentaria orientada a la promoción de la salud y la búsqueda de empoderamiento. Los datos se analizaron mediante estadística por medio de la prueba de McNemar-Bowker.

El estudio se realizó durante el segundo semestre de 2018, con un universo compuesto por 14 adultos mayores de entre 60 y 75 años con diabetes mellitus tipo 2 que asisten de forma semanal al club de adultos mayores de la población Manuel Rodríguez de la comuna de Copiapó. La selección de la muestra se hizo mediante un método no probabilístico por conveniencia que incluye a la totalidad del grupo, ya que todos sus integrantes cumplen con los criterios de inclusión: i) pertenecer al club de adultos mayores de la población en cuestión; ii) aceptar la participación mediante consentimiento informado; y iii) estar en el

rango de edad de 60 a 75 años. Los criterios de exclusión fueron padecer diabetes tipo 1 u otros tipos de prediabetes.

La educación se realizó mediante cuatro talleres semanales en los que se incorporaron los siguientes temas: fisiopatología, síntomas y tratamiento de la diabetes mellitus tipo 2, alimentación (identificación de carbohidratos, fibra, grasas, índice glicémico de los alimentos y porciones de intercambio), actividad física, farmacoterapia (medicamentos orales e insulino terapia), preparaciones saludables y actividad recreativa.

La recolección de datos se realizó mediante una encuesta de percepción de síntomas, la cual se entregó al inicio del primer taller y al final del último, con el fin de detectar la existencia de cambios en la percepción de estos y el estado general de los adultos mayores tras participar en los talleres educativos. Esto permitió una comparación de los resultados de la encuesta inicial con los resultados de la encuesta final.

La encuesta incorporó 15 preguntas. Dos de ellas indagaban en el reconocimiento general de síntomas de hipoglicemia e hiperglicemia; ocho en los síntomas específicos de hiperglicemia e hipoglicemia; dos en si la persona sabía qué hacer ante una hipoglicemia e hiperglicemia; dos en si el adulto mayor sabía cómo evitar la hipoglicemia e hiperglicemia; y una en su percepción de la educación en diabetes como una ayuda al tratamiento y reconocimiento de la enfermedad. La percepción se midió a través de la selección de indicadores que manifestaban la percepción de

los adultos mayores. Las alternativas fueron: nunca, pocas veces, a veces, frecuentemente y pocas veces. La Figura 1 reproduce la encuesta.

Figura 1. Encuesta de percepción de síntomas

ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE SÍNTOMAS Y SALUD CON RESPECTO A DIABETES MELLITUS TIPO 2					
Rut:	Edad:	Sexo:	N°:		
Marque con una X en el recuadro que corresponda a la frecuencia con que percibe sus síntomas, con respecto a las preguntas señaladas.					
Preguntas	Nunca	Pocas veces	A veces	Frecuentemente	Siempre
1. ¿Reconoce los síntomas de la hipoglicemia (azúcar baja)?					
2. ¿Reconoce los síntomas de la hiperglicemia (azúcar alta)?					
3. ¿Puede reconocer si el síntoma mareo es de hipoglicemia (azúcar baja) o hiperglicemia (azúcar alta)?					
4. ¿Puede reconocer si el síntoma cansancio es de hipoglicemia (azúcar baja) o hiperglicemia (azúcar alta)?					
5. ¿Puede reconocer si el síntoma ganas de orinar frecuentemente es de hipoglicemia (azúcar baja) o hiperglicemia (azúcar alta)?					
6. ¿Puede reconocer si el síntoma sed excesiva es de hipoglicemia (azúcar baja) o hiperglicemia (azúcar alta)?					
7. ¿Puede reconocer si el síntoma temblores es de hipoglicemia (azúcar baja) o hiperglicemia (azúcar alta)?					
8. ¿Puede reconocer si el síntoma desmayo es de hipoglicemia (azúcar baja) o hiperglicemia (azúcar alta)?					
9. ¿Puede reconocer si el síntoma náuseas es de hipoglicemia (azúcar baja) o hiperglicemia (azúcar alta)?					
10. ¿Puede reconocer si el síntoma olor a fruta en la boca es síntoma de hipoglicemia (azúcar baja) o hiperglicemia (azúcar alta)?					
11. ¿Sabe qué debe hacer en caso de hipoglicemia (azúcar baja)?					
12. ¿Sabe qué debe hacer en caso de hiperglicemia (azúcar alta)?					
13. ¿Sabe cómo evitar las hipoglicemias (azúcar baja)?					
14. ¿Sabe cómo evitar las hiperglicemias (azúcar alta)?					
15. ¿Cree que la educación en diabetes puede ayudar a tener un mejor tratamiento y reconocimiento de la enfermedad?					

Fuente: elaboración propia.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Los resultados de esta investigación indican que el conocimiento basado en la percepción es muy complejo de medir y es posible que se necesiten intervenciones más exhaustivas que abarquen mayor tiempo, continuidad y un mayor número de participantes para observar resultados estadísticamente significativos en la mayoría de las variables observadas. Es importante mencionar que esta intervención no toma en consideración variables como la edad, el nivel educacional y las comorbilidades, entre otras, las que pueden interferir en la percepción y, por lo tanto, en los resultados finales de la investigación. Informes de salud señalan que los pacientes son capaces de interiorizar la educación que reciben y producir cambios no solo de percepción, sino también de salud respecto a su enfermedad. La educación, por tanto, en diferentes grados y de acuerdo a variables externas como nivel educacional previo, edad y situación económica, genera cambios significativos en la percepción de síntomas (Quintero et al., 2017).

La educación que realizan los centros de salud es muy importante para el manejo de la enfermedad de los pacientes, pues motiva a las personas a mejorar su estado de salud. Sin embargo, existe desconocimiento y falta de información sobre las características de su enfermedad entre las personas con diabetes, lo que las lleva a padecer complicaciones en el desarrollo de su patología y mayor hospitalización. Esto demuestra que la educación es un pilar fundamental en la alfabetización en salud y que es indispensable para que las personas tengan

un dominio adecuado del manejo de la patología y sean capaces de reconocer las manifestaciones clínicas y ejercer su control. No es una tarea fácil: educar en salud implica un compromiso mayor (Díaz-Ramos et al., 2016.).

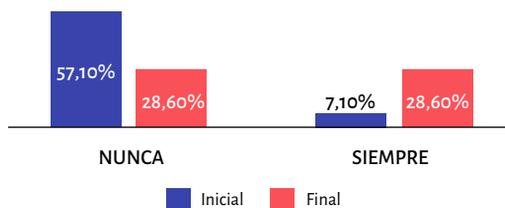
La interrogante del estudio fue: ¿existe una diferencia en el reconocimiento y percepción de síntomas de adultos mayores con diabetes mellitus tipo 2 tras realizar educación alimentaria de promoción de la salud con el fin de generar un empoderamiento en las personas? De acuerdo a los resultados obtenidos, existen diferencias significativas de percepción en dos de las quince variables en estudio. Los resultados implican la existencia de numerosos factores que pueden influir en la intervención. Una de las principales limitaciones de este estudio fue el escaso tiempo de intervención: los talleres educativos se realizaron en cuatro sesiones de una hora cada uno, los que se impartieron con una lógica didáctica y simple de entender. Este tiempo no es suficiente para generar un cambio significativo en el conocimiento de las personas sobre su enfermedad y la manera en que la perciben.

Durante la realización de los talleres se observó una motivación y participación importantes, expresadas en un gran interés por acceder a más talleres de esta índole. Fueron los mismos adultos mayores los que sugirieron ideas y temas para desarrollar y complementar estas sesiones. La motivación que generó este tipo de talleres indica que es relevante crear espacios de participación para esta población, que necesita ser escuchada y participar activamente para mejorar sus

condiciones de vida e ir superando los efectos de la pobreza multidimensional en el ámbito de la promoción en salud. Dentro de los resultados obtenidos, destaca que el porcentaje de personas que inicialmente indicaba que nunca reconocía sus síntomas de hipoglicemia disminuyó de 57% a 29% tras la intervención. A la vez, aumentó el porcenta-

je de personas que declara siempre reconocer sus síntomas de hipoglicemia, que pasó de 7% a 29%. Esto podría explicarse en la manifestación de los síntomas de hipoglicemia, que aparecen de forma agresiva y, por tanto, descompenzan a las personas rápidamente, lo que intensifica la percepción de estos síntomas en comparación con otros.

Gráfico 7. Reconocimiento de síntomas de hipoglicemia antes y después de la intervención

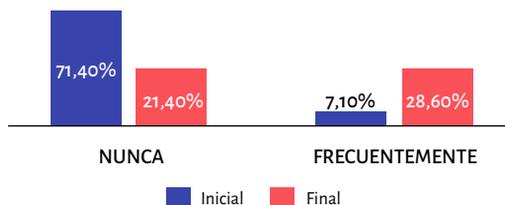


Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la percepción de síntomas de hiperglicemia, destaca que el porcentaje de personas que inicialmente nunca reconocían sus síntomas disminuyó tras la intervención de un 71% a un 21%. Al mismo tiempo, el porcentaje de

quienes frecuentemente reconocen sus síntomas de hiperglicemia aumentó tras la educación de un 7% a un 29%, lo que indica que la mayoría pudo cambiar su percepción en ámbitos generales.

Gráfico 8. Percepción de síntomas de hiperglicemia antes y después de la intervención



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las diferencias en la percepción de síntomas específicos como mareo, sed excesiva, temblores, desmayos, náuseas, olor a fruta en la boca, cansancio y ganas de orinar frecuentemente, los resultados señalan que no existe diferencia estadísticamente significativa tras la intervención. Esto podría deberse a que la muestra del universo estudiado no es suficiente para generar datos concluyentes y posibles de extrapolar. También puede estar relacionado con la dificultad para identificar un síntoma específico de esta patología en una población de este tipo, debido a que los síntomas de la diabetes mellitus tipo 2 pueden confundirse fácilmente con los de otras patologías, como hipertensión, dislipidemia, factores anímicos y consumo de fármacos diuréticos. Por lo tanto, debe comprenderse que esto no guarda relación con la calidad de los talleres ni con el tipo de población estudiada, sino con el tiempo de intervención, que no permitió incluir o profundizar en los temas más específicos y complejos de entender. Estos resultados implican que una intervención que abarque meses y continuidad permitiría internalizar lo aprendido y pasar de un conocimiento perceptivo a uno de tipo racional.

Respecto a la percepción de qué hacer en caso de hipoglucemia e hiperglicemia y cómo evitar ambos síntomas, los resultados no señalan diferencias estadísticamente significativas tras las jornadas educativas. Existen factores que dificultan la expresión concreta de la percepción, una variable en sí misma difícil de medir, como el estado de ánimo cuando se realizó la segunda encuesta y la capacidad de recordar los contenidos revisados en los talleres, ya que no hubo

posibilidad de retroalimentación de la información por el escaso tiempo para realizar la intervención. La información entregada era completamente nueva para la mayoría de los participantes y requería una gran capacidad de comprensión en un periodo muy corto.

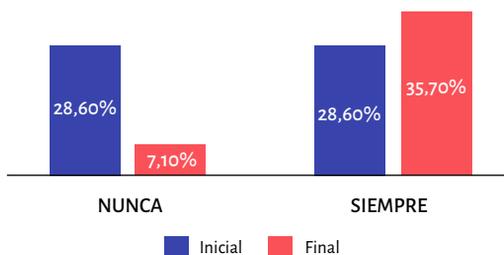
Para lograr que la población adulta mayor mejore sus condiciones de salud y vulnerabilidad es necesario pensar en un abordaje educativo en salud que sea capaz de incluir las necesidades de este tipo de población y que considere que las intervenciones deben ser constantes en el tiempo. Con esta mirada, se pueden reforzar los conocimientos necesarios con la finalidad de promover adultos mayores empoderados. En esta tarea es trascendental el área médica, ya que son los profesionales de la salud quienes tienen el conocimiento. Es relevante que todos ellos participen en las intervenciones, que deberían convocar a las instituciones de salud pública, de atención primaria, al personal de salud y de gobierno. Estos actores son los encargados de reforzar aprendizajes, conductas, hábitos y, sobre todo, los vínculos necesarios para mejorar el acceso a la salud.

La pregunta inicial era si la educación era un factor importante para mejorar el tratamiento y reconocimiento de síntomas de diabetes mellitus tipo 2. Esta investigación muestra que el porcentaje de personas que considera que en ningún caso la educación es importante para su tratamiento disminuyó de un 29% a un 7% tras la intervención. Además, da cuenta de que el porcentaje de personas que en todo evento consideran importante la educación para la

percepción de sus síntomas aumentó de un 29% a un 36%. Si bien en términos estadísticos los resultados no son significativos, es un avance que permite indagar en el porqué de estos resultados. Además, es importante considerar las numerosas variables que pueden in-

terferir en ellos. En este caso particular, el número total del universo estudiado es muy reducido, lo que no permite extrapolar la información a una población general, pero sí generar cimientos para desarrollar investigaciones de más envergadura en esta área.

Gráfico 9. Percepción de la educación como factor que permite mejorar el tratamiento antes y después de la intervención



Fuente: elaboración propia.

La observación cualitativa de este estudio destaca la actitud de los adultos mayores en el transcurso de los talleres. En la primera sesión, la actitud era de incomprensión, disminuida motivación, poco interés, asombro por el poco manejo de información de su propia enfermedad y curiosidad por saber más sobre ella. A medida que avanzaban los talleres, los adultos mayores presentaron mayor interés, mayor curiosidad por conocer su enfermedad y fueron capaces de relacionar lo que se les estaba enseñando con sus propias experiencias, lo que habla de una interiorización del conocimiento. Además, manifestaron interés en compartir la información con su grupo familiar e integrar a más personas en la educación. Todos los aspectos mencionados hablan de una respuesta positiva ante la promoción de la

salud y de personas que desarrollan un interés auténtico por aprender, lo que se visualiza como un paso inicial para desarrollar las capacidades de estos pacientes de empoderarse en su enfermedad. Esta intervención se desarrolló en un periodo corto y sus resultados señalan que es necesario aumentar las iniciativas de esta índole para desarrollar adultos mayores autovalentes y con un envejecimiento saludable.

CONCLUSIONES

Esta investigación permitió determinar que la variación tras la intervención propuesta es estadísticamente significativa en el caso de la percepción de los síntomas de hipoglicemia e hiperglicemia.

Esto indica que una educación sistemática y específica orientada a las características de una enfermedad permite que las personas se acerquen a sus propias patologías. En el caso del resto de las variables estudiadas, no fue posible encontrar una diferencia estadísticamente significativa para la percepción de síntomas específicos. Es posible que estos resultados se deban a una serie de factores influyentes, como comorbilidades, nivel de educación, tiempo de la intervención, contenido de los talleres y número de la muestra, principalmente.

Si bien las diferencias de percepción no son estadísticamente significativas, sí se puede hablar de un progreso en el nivel de conocimiento de la enfermedad, pues la cantidad de personas que inicialmente nunca percibía sus síntomas disminuyó tras la intervención.

Estos resultados permiten establecer que reconocer la enfermedad y comprenderla es el primer paso para lograr una mejor calidad de vida. Estos fenómenos son trascendentales, desde la infancia hasta la vejez, para tener un mejor acceso a la salud y verla desde una perspectiva de prevención y promoción, lo que permite evitar patologías en el largo plazo. Esto debe ser reconocido desde las instituciones públicas y privadas de salud, que deben hacerse cargo de informar, empoderar y aportar a la promoción de la salud de forma activa y sistemática.

Este estudio analiza factores determinantes en salud y los relaciona con la pobreza multidimensional para dar cuenta de que trabajar sobre algunas

de las dimensiones de la pobreza podría permitir encontrar soluciones que mejoren la salud y la calidad de vida de las personas. Por más pequeña que sea una intervención, siempre beneficia a las personas y son muchas las formas de intervenir sobre los factores de la pobreza multidimensional para mejorar las condiciones de vida de un grupo determinado.

Previo a la intervención, el nivel de percepción de los síntomas de los pacientes era muy escaso, a pesar de que se atienden en el sistema de salud y acuden al centro de salud familiar designado. Por ello, es importante reflexionar sobre qué pueden aportar los profesionales de la salud para disminuir las brechas educativas en la atención. Algunas propuestas que podrían mejorar la intervención son la generación de talleres de capacitación para profesionales de la salud sobre el trato a los usuarios, la promoción de la educación en salud especializada para adultos mayores, una mayor apertura hacia iniciativas de talleres educativos centrados en la comprensión de las enfermedades en los usuarios y un mayor desarrollo de la comunicación y empatía por parte de los profesionales de salud. Todos estos elementos favorecen la educación y, por tanto, la independencia del adulto mayor. El conocimiento desarrolla funciones cognitivas, permite un mayor desarrollo neurológico y una mayor autovalencia, mejora la motivación y permite la interacción con más personas del entorno que comparten las mismas dolencias, lo que genera espacios comunes que apoyan el empoderamiento de los adultos mayores.

Tras la intervención se registró una mejora en la capacidad de recepción de la información entre los adultos mayores, lo que habla de un progreso en el nivel de conocimiento y percepción de síntomas y, por tanto, en el manejo de la enfermedad.

Las condiciones del estudio no permitieron obtener datos concluyentes para todas las variables estudiadas, pero sí abrir una oportunidad para generar más estudios de este tipo, con el fin de intervenir en las personas que padecen enfermedades crónicas no transmisibles y favorecer el autocontrol y la independencia en el tratamiento de los pacientes con estas patologías. El conocimiento permite desarrollar pacientes informados, que pueden reaccionar ante sus propios síntomas sin necesidad de acudir necesariamente a un centro de salud y que no dejarán pasar los eventos, lo que causa daños irreparables por complicaciones de la enfermedad. Son pocos los estudios que investigan las intervenciones y el cambio en la percepción de síntomas, pues deben considerarse numerosas variables, pero es posible generar acercamientos y nuevas ideas para mejorar las intervenciones en salud y nutrición con el fin de llegar efectivamente a la gente.

A medida que transcurrían los talleres fue evidente un cambio en la disposición de los pacientes ante la educación, quienes comenzaron a participar de manera activa. La modalidad empleada creó ganas de aprender sobre la enfermedad y generar más instancias educativas de este tipo, y sembró en los participantes un interés real por su propia

salud y el desarrollo de la enfermedad. Esto permite mejorar el autocontrol e internalizar de mejor forma temas importantes que toda persona con una patología crónica debería reconocer para la mantención de su salud.

Se espera que esta investigación aumente el interés en la percepción de los pacientes respecto a su salud y en las capacidades que pueden adquirir mediante la educación para mejorar su calidad de vida. Es necesario avanzar en el desarrollo de nuevas formas de intervención educativa, ya que reconocer su propio organismo y la manera en que se manifiesta es un paso fundamental para que las personas reconozcan su enfermedad y mitiguen las condiciones de vulnerabilidad asociadas a la edad.

REFLEXIONES FINALES

La intervención en adultos con patologías crónicas no transmisibles considera programas para mitigar la pobreza multidimensional y abarca prestaciones en salud, rehabilitación, bienes e insumos, apoyo social y promoción de la salud. Si bien este último punto es fundamental para fortalecer las habilidades y capacidades de las personas para iniciar una acción e incrementar las posibilidades de las comunidades para actuar colectivamente con el fin de controlar los determinantes en salud, estos programas no llegan a la población de forma adecuada, lo que no permite que las personas adquieran un conocimiento significativo ni un empoderamiento y envejecimiento activo. Existen nu-

meras iniciativas de apoyo al adulto mayor, pero estas no están orientadas a que estos se vuelvan protagonistas de su tratamiento, sino a que sigan comportándose como pacientes pasivos, dependientes de un sistema de salud que no cuenta con los recursos ni profesionales suficientes para realizar actividades periódicas y constantes que incrementen los conocimientos en salud. Quizás sea necesario desarrollar más programas para adultos mayores que incorporen un enfoque comunitario de salud, que los hagan partícipes del conocimiento de la enfermedad como personas activas que pueden aprender y manejar sus patologías. Es indispensable generar espacios de participación adecuados a su edad y condición social. Si bien en la actualidad en Chile existen diversas iniciativas y el creciente envejecimiento de la población ha acrecentado el interés en los adultos mayores, es necesario avanzar en las necesidades específicas de este grupo y comprender que las intervenciones no deben ser transitorias, sino permanentes, ya que esta población siempre va a necesitar apoyo, por lo que se debe comenzar a ver a los adultos mayores como personas activas que pueden aportar al desarrollo. Está en manos de todos avanzar en esta tarea.

La atención primaria en salud es el pilar principal de apoyo a los adultos mayores, quienes en ella reciben alimentación, atención en patologías crónicas no transmisibles, medicamentos, atenciones domiciliarias y promoción de la salud mediante educación. Sin embargo, esta última es responsabilidad de cada profesional en el tiempo de consulta, por lo que es difícil hacer una educación

significativa. Otra herramienta utilizada son los talleres educativos grupales, pero en ellos se abordan las temáticas de salud de manera general y no logran integrar los conocimientos específicos de las enfermedades de una manera que permitiría una adecuada autovalencia. Hay que considerar la existencia de diversos factores que influyen en la adquisición de conocimientos en este grupo de edad, pero este estudio demuestra que a pesar de que la intervención sea corta, permite advertir cambios en el estado de salud de los adultos mayores. Es primordial comenzar a trabajar en los centros de salud primaria con estrategias acordes al grupo etario, desde sus necesidades y condiciones, adaptar los procesos y entregar conocimientos y herramientas para que los adultos mayores y toda la población vaya informándose de forma activa y comprometida sobre sus patologías.

En la actualidad no existe claridad y falta información bibliográfica sobre el impacto de la educación en los diabéticos tipo 2 y adultos mayores, lo que pone de manifiesto que es importante realizar una mayor intervención educativa para este grupo etario, ya que si bien no existe información significativa sobre el impacto de la educación en este grupo, este estudio demuestra que existen acercamientos y cambios en el conocimiento que puede adquirir un adulto mayor, lo que resulta en beneficios para su salud, mantenimiento de sus enfermedades crónicas y autocuidado, lo que permite desarrollar adultos mayores autovalentes. Por las razones mencionadas anteriormente, se sugiere la implementación de programas de salud que incorporen módulos educa-

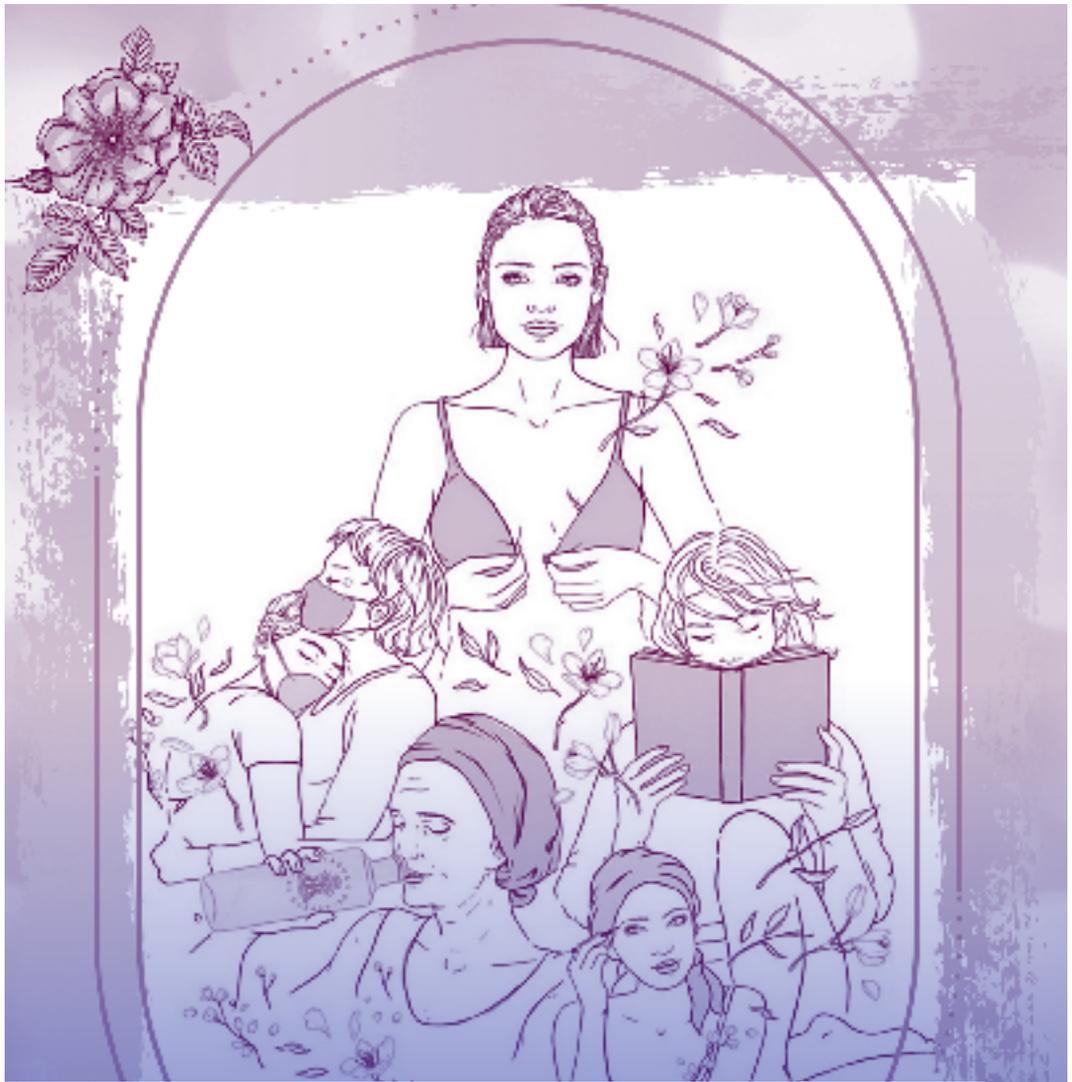
tivos sobre patologías recurrentes en la población adulta mayor en una modalidad que permita una internalización adecuada del conocimiento, con el fin de que los adultos mayores sean capaces de abordar sus patologías de forma independiente. Como ya se ha dicho, los profesionales de la salud deberían ser capaces de incentivar el autocuidado y la prevención de complicaciones de las enfermedades ya existentes.

El envejecimiento activo es una meta compleja por la multifactorialidad de un fenómeno que afecta los procesos mentales, neurológicos y fisiológicos, y que además depende de las condiciones de vida previas al envejecimiento relacionadas con hábitos saludables, actividad física, alimentación, tabaquismo, alcoholismo, entre otros. La calidad de vida a lo largo de todo el ciclo vital tiene una repercusión directa sobre el envejecimiento, por lo que la intervención educativa no solo se debe centrar en este grupo, sino que en toda la población. Si bien existen programas para mitigar la mala calidad de vida en factores como alimentación, sedentarismo y estilo de vida saludable, quizás sería tiempo de incorporar conocimientos específicos en escuelas y universidades y sumar a los de tipo promocional, que se imparten en la actualidad, otros que ataquen los problemas de manera concreta. De acuerdo a lo observado en la región de Atacama, este tipo de pacientes presenta un alto índice de desconocimiento de su propia enfermedad y formas de manejo adecuado de la misma. En todo ámbito es fundamental pensar en los adultos mayores como actores importantes de la comunidad debido a su experiencia y habilidades adquiridas

a lo largo de la vida, por lo que asegurarles una adecuada calidad de vida hasta el final de sus días debe ser prioridad, especialmente en un país con una alta prevalencia de población adulta mayor con patologías asociadas y una incidencia importante de pobreza multidimensional en este grupo de edad.

BIBLIOGRAFÍA

- **Asociación de Municipalidades de Chile (2017)**. Los adultos mayores en las comunas de Chile: actualidad y proyecciones.
- **Condeza, A. R., Bastías, G., Valdivia, G., Cheix, C., Barrios, X., Rojas, R., Cálvez, M. & Fernández, F. (2016)**. Adultos mayores en Chile: descripción de sus necesidades en comunicación en salud preventiva. *Cuadernos. info*, 38, 85-104.
- **Díaz-Ramos, J. A., Gaxiola-Jurado, N., Fraga-Ávila, C., Zúñiga-Barba, A. C. & Leal-Mora, D. (2016)**. Educación para la salud: envejecimiento exitoso a través del aprendizaje. *Revista de Educación y Desarrollo*, 38, 25-32.
- **Documentos & Casen (2016)**. Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes. Serie Documentos Metodológicos Casen N°32, 26 de diciembre de 2016. Recuperado el 15 de octubre de 2020 de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza_Multidimensional.pdf
- **Espinoza, J. (2020)**. Educación para la salud, *Centros Cuatro*, 2008, 2-3.
- **Hernández-Páez, R. F. & Aponte-Garzón, L. H. (2014)**. Educación en diabetes: un aspecto clave de la formación actual en enfermería, *Orinoquia*, 18(2), 78-92.
- **Hevia, P. (2016)**. Educación en diabetes, *Revista Médica Clínica Las Condes*, 27(2), 271-276.
- **Ministerio de Salud (2006)**. Perfil Epidemiológico del Adulto Mayor en Chile. Recuperado el 16 de octubre de 2020 de http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/569/articles-4020_recurso_1.pdf
- **_____ (2017)**. Anexo 10 promoción de la salud 1, 1-10.
- **_____ (2018)**. Encuesta Nacional de Salud 2016-2017. Segunda entrega de resultados. Recuperado el 17 de octubre de 2020 de http://www.ipsuss.cl/ipsuss/site/artic/20171122/asocfile/20171122142253/ens_2016_17_primeros_resultados.pdf
- **Quintero, V., Figueroa, M., García, N. & Suárez, M. (2017)**. Educación sanitaria para la calidad de vida y empoderamiento de la salud de personas mayores, *Gerokomos*, 28(1), 9-14.
- **Ramírez, R., Arbesú, J., Arrieta, E., López, S. & Casquero, R. (2016)**. Promoción de la salud: promoción de la salud mental, *Semergen*, 42(2), 73-74.
- **Rubio, M. G. (2016)**. Educación terapéutica básica, *Diabetes Práctica*, 7, 5-10.
- **Salinas C. J. & Vío del R., F. (2002)**. Promoción de la salud en Chile, *Revista Chilena de Nutrición*, 29, 164-173.
- **Senama (2009)**. Estudio de recopilación, sistematización y descripción de información estadística disponible sobre vejez y envejecimiento en Chile. Informe final, diciembre 2011 boreal.
- **Sichel, S. & Candia, A. (2019)**. Informe de desarrollo social, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Gobierno de Chile.



“EL CÁNCER SE LLEVA TU FEMINIDAD”: RELATOS DE MUJERES JÓVENES MASTECTOMIZADAS

Valeria Donaire, Fabiola Gutiérrez, Tania Neira y Rocío Urrutia¹,
Universidad Católica Silva Henríquez

» La imagen es un trabajo personal del grupo investigador y se basa en una ilustración de la Asociación Española Contra el Cáncer (AECC) gentileza de Solán de Cabras.

RESUMEN

El cáncer de mama es una de las patologías que ha ido en aumento en los últimos años en la población femenina, tanto a nivel mundial como nacional. Su tratamiento conlleva aspectos complejos e incluye transformaciones físicas considerables. Por eso resulta importante conocer los relatos de las mujeres que enfrentan esta enfermedad y saber qué ocurre con su relación con la feminidad. Para la investigación, se realizaron entrevistas semiestructuradas a mujeres mastectomizadas² de 33 a 44 años pertenecientes a la Corporación Valientes. A partir del análisis de los relatos de las participantes se puede concluir que existe un cambio en la noción de feminidad, no obstante, esta no se desmarca de los estereotipos socialmente construidos por el patriarcado. Las mujeres relatan utilizar nuevas estrategias para adaptarse y obtener ciertas características físicas socialmente construidas, y lo mismo ocurre a nivel psicológico, una esfera en la que reconocieron en sí mismas cualidades antes desconocidas.

Para efectos de este artículo, las dimensiones analizadas fueron: i) feminidad, ii) cuidados, iii) trabajo y iv) acceso al sistema de salud. Todas ellas fueron trabajadas desde aspectos objetivos, subjetivos y relacionales.

Palabras clave: cáncer de mama, mastectomía, feminidad, efectos psicosociales, feminismo de la diferencia, políticas públicas en salud.

¹ Psicólogas. Artículo basado en la tesis *Relatos de la feminidad en mujeres mastectomizadas por enfermedad oncológica de 33-44 años que pertenecen a la Corporación Valientes en el año 2019*, realizada para obtener el grado de Licenciadas en Psicología en la Universidad Católica Silva Henríquez. Profesora guía: Paulina Arriagada Saffie. Santiago, 2019.

² Es decir, mujeres a las que se ha debido extirpar el tejido mamario.

INTRODUCCIÓN

Ser mujer supone en la actualidad un conflicto, puesto que constantemente, a través de los medios de comunicación o las redes sociales, se presentan distintos ideales de feminidad complejos de alcanzar. Para lograr entender el significado de lo femenino es necesario considerar el constructo social que hay detrás, pues según los mandatos sociales, este responde a las características específicas que se le atribuye a cada persona según su sexo biológico. Sin embargo, en el caso de las mujeres, la feminidad es una condición que implica inequidad y desigualdad social, pues ellas enfrentan barreras muy hostiles que se generan en diversos aspectos de su vida, como en el área profesional, educacional y personal, donde se ven, en muchos casos, obligadas a asumir la maternidad y realizar labores domésticas, sin contar con que precisamente por esa inequidad se ven expuestas a diferentes enfermedades. Las mujeres se apropiaron de estas enseñanzas adquiridas socialmente y con ellas forman una identidad femenina insegura y reprimida que incluso las aleja de su propia naturaleza.

El feminismo de la diferencia³ reclama justamente la construcción social de lo femenino, pues los valores atribuidos al género masculino son los dominantes e intercambiables, en cambio, “los únicos

asuntos que habitualmente intercambian las mujeres son los referidos a los niños, a la comida, y, a veces, a su arreglo personal o a sus aventuras sexuales” (Irigaray, 1992, p. 46).

En este contexto, una mujer que padece cáncer de mama, además de sufrir por la enfermedad y la pérdida de la mencionada feminidad, también debe luchar por el acceso a la salud, puesto que de acuerdo al Plan Nacional del Cáncer, los exámenes preventivos están disponibles solo para mujeres mayores de 50 años. Con respecto a la prevención, las campañas consisten en crear conciencia durante el mes de octubre a través de propaganda, campañas en consultorios, participación en maratones, etc., además de enseñar e incentivar el autoexamen, pero esto no se materializa en tratamientos y reducción de la incidencia.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2018) y la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018), el cáncer de mama es el tipo más común de esta enfermedad y la segunda causa de muerte entre las mujeres del continente. En la realidad nacional, en “el año 2014 en Chile fallecieron por cáncer de mama 1.422 personas, siendo la primera causa de muerte oncológica en mujeres en nuestro país” (Minsal,

³ El feminismo de la diferencia reivindica el concepto de diferencia de género y le da un sentido totalmente diferente, pues señala que las diferencias no son sinónimo de desigualdad, sino que deberían ser respetadas y validadas. Asimismo, apunta a que toda creación femenina es valiosa y significativa, sea igual o no a la de los hombres (Varela, 2008).

2017, párr. 2). De acuerdo con el decreto GES⁴, las mujeres de entre 50 y 59 años tienen derecho a realizarse una mamografía gratuita al año (Superintendencia de Salud, 2018). Sin embargo, recientes investigaciones demuestran un incremento en cáncer de mama metastásico en mujeres de entre 25 y 39 años; en 2009, este indicador aumentó a 2,90 casos por cada 100.000 mujeres, en comparación a 1976, cuando las cifras indicaban 1,53 casos por cada 100.000 mujeres (Universidad San Sebastián, 2019), lo que habla del nivel de vulnerabilidad de las mujeres jóvenes.

Ahora bien, para disminuir dicho incremento, el 3 de octubre de 2020 entró en vigencia en Chile la nueva Ley Nacional del Cáncer, la cual establece un marco normativo para la planificación, desarrollo y ejecución de políticas públicas, así como para la elaboración de programas y acciones destinados a establecer las causas y prevenir el aumento de la incidencia del cáncer. También busca el adecuado tratamiento, que debe ser integral, y la recuperación de la persona diagnosticada con dicha enfermedad. El principal objetivo de esta ley es crear un fondo de financiamiento para los propósitos señalados (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020).

Ante un diagnóstico y tratamiento de cáncer de mama, las mujeres suelen sentirse afectadas en distintas dimensiones. Entre ellas destacan i) la psicológica, dado que los trastornos gene-

ralmente observados son depresión, ansiedad, etc. A ello se suma la pérdida de la identidad femenina, puesto que la mastectomía produce diferentes emociones en la mujer y la intensidad con la que se representan estará mediada por los estilos de afrontamiento con los que cuenta cada una (Martínez, Lozano, Rodríguez, Galindo & Alvarado, 2014); ii) la psicosocial, pues el diagnóstico de cáncer implica una crisis a nivel estructural (que va desde el temor de perder a la pareja a dejar de gozar, a sus ojos, de atractivo sexual) que afecta no solo a la mujer, sino al núcleo familiar, puesto que generalmente sus integrantes tienen reacciones más intensas que las pacientes, por lo que las mujeres tienden a esconder sus verdaderos sentimientos y preocupaciones, tratando de aparentar que tienen la situación bajo control (Rodríguez-Loyola & Costas-Muñoz, 2013); y iii) la relacionada con la posición en la trayectoria vital, ya que las mujeres tienden a proyectarse en todos los ámbitos de su vida. Dado que las pacientes jóvenes se preocupan más por las cuestiones financieras y su salud en el futuro, también tienen a tensarse y deprimirse con mayor frecuencia (Engel et al., s.f., citado en Martínez et al., 2014). Es por todo lo anterior que padecer una enfermedad crónica coarta su estilo de vida de forma multidimensional.

Para comprender los efectos mencionados y relacionarlos con la feminidad, es necesario entender el sistema patriarcal en el que están insertas las mujeres, el

⁴ Garantías Explícitas en Salud (GES): son garantías de acceso, calidad, protección financiera y oportunidad con que deben ser otorgadas las prestaciones asociadas a un conjunto priorizado de programas, enfermedades o condiciones de salud que señale el decreto correspondiente.

cual les exige cumplir con ciertos estándares de belleza y con una construcción social de lo que es ser mujer (Irigaray, 1992). Es por ello que analizar desde el feminismo los relatos de las mujeres afectadas por cáncer de mama abre una posibilidad para visibilizar, cuestionar y criticar lo que se ha establecido como feminidad y analizar la salud desde un enfoque de género.

Una de los apoyos que encuentran las mujeres con cáncer de mama es la vinculación con otras mujeres que padecen el mismo diagnóstico. Existen corporaciones de la sociedad civil dedicadas a la labor de acompañamiento y apresto en esta enfermedad. Una de ellas es la Corporación Valientes, emplazada en la quinta región y que cuenta con dos años de trayectoria. Esta organización fue pensada y creada por y para las mujeres con diagnóstico de cáncer de mama metastásico y ginecológico. Su principal objetivo es brindar apoyo y conversaciones desde la experiencia, siguiendo el lema: “caminar por la misma vereda del cáncer es un caminar a veces injusto, doloroso, pero si caminas tomada de la mano de muchas mujeres con amistad y alegría, el cáncer... se vive de otra manera” (Corporación Valientes, 2020, párr. 2). Además, la entidad realiza campañas de concientización y trabaja para mejorar la atención de las pacientes oncológicas.

Este artículo busca analizar las distintas posiciones relacionadas con la feminidad en mujeres diagnosticadas y tratadas por cáncer de mama. Esto les otorga a las mujeres mastectomizadas la posibilidad de pensarse desde un lugar que apela a la diferencia como una posición de valor, como una posibilidad distinta de lo que se les ha hecho creer que significa ser mujer en un mundo que ha sido creado por y para hombres (Irigaray, 1994).

El objetivo de esta investigación fue describir la noción de feminidad en mujeres mastectomizadas por enfermedad oncológica pertenecientes a la Corporación Valientes.

El análisis de resultados se sustenta en las bases teóricas del feminismo de la diferencia, que permite conocer la construcción social detrás del género femenino y la construcción de lo femenino desde lo otro objetivado.

MÉTODO⁵

Esta investigación es de tipo cualitativa, de corte hermenéutico y con enfoque feminista. Por otro lado, el estudio es de tipo descriptivo, pues buscó, a través del relato de vida de mujeres mastectomizadas, caracterizar sus distintas vivencias, indicando sus rasgos más pe-

⁵ Los principios éticos que guiaron esta investigación se dieron a conocer a las participantes mediante un documento de consentimiento informado que siguió el formato de la American Psychological Association (APA) y el Código de Ética del Colegio de Psicólogos de Chile. Estos apuntan a que “los psicólogos respetan y protegen los derechos humanos y civiles, y la importancia fundamental de la libertad de expresión y de indagación en la investigación, docencia y publicación” (APA, 2010, p. 4).

culiars o diferenciadores asociados a la feminidad, pero también comprender y visibilizar sus relatos (Álvarez-Gayou, 2003).

Los relatos analizados corresponden a entrevistas en profundidad a mujeres entre 33 y 44 años pertenecientes a la Corporación Valientes de la región de Valparaíso, diagnosticadas con cáncer de mama y cuyo tratamiento curativo haya incluido una mastectomía parcial o radical en una o ambas mamas, dado que los efectos que pueden surgir son diversos, subjetivos y dependen de la historia personal de cada mujer. En total, se realizaron nueve entrevistas en profundidad entre septiembre y octubre de 2019.

Se consideró trabajar con mujeres en este rango etario dado que es importante considerar la aparición de esta patología mamaria en una etapa tan fundamental del ciclo vital como es la adultez media. Esta fase se caracteriza por ser una etapa de la vida de mayor productividad laboral y personal, donde el adecuado desempeño se encuentra proporcionalmente relacionado con el proceso de formación de la personalidad y autoestima del individuo (Alpizar, 2005). Además, para el caso específico de esta enfermedad, este rango etario carece de apoyo.

La pauta de entrevista utilizada consideró cuatro temáticas, que corresponden a información personal sobre el cáncer, vivencias personales relacionadas con el cáncer, feminidad y efectos psicosociales.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Una nueva forma de ser mujer: “el cáncer se lleva tu feminidad”

Para las entrevistadas, existe un antes y un después de su diagnóstico y tratamiento. Una de las manifestaciones más evidentes tiene que ver con su autopercepción de la feminidad. Su tratamiento tensiona su cuerpo, su autopercepción e intensifica aspectos que previo al diagnóstico no era necesario visibilizar. Por lo general, su percepción de la feminidad transita desde los estereotipos convencionales de belleza hacia un autoconcepto de lo femenino.

“El cáncer se lleva tu feminidad, se la lleva, así se olvida de quién eres tú, porque pasai a ser como cáncer, ¿cachai?, y tu [...] coquetería, tu cuerpo, todo cambia.

(Entrevista 7, 2019).

Verse sometida a una alteración quirúrgica de la mama y luego convivir con los efectos físicos del tratamiento lleva a las mujeres a resignificar ese órgano. Comprenden que simbólicamente las mamas están cargadas de significados, que van desde lo femenino a la capacidad de nutrir y alimentar, pero que su feminidad y experiencia femenina no se reduce al órgano en cuestión.

“Muchas personas me comentaban ese día, pucha, del tema de la feminidad, de no tener una pechuga, que los senos son como parte de la feminidad de la mujer. Al principio sí lo sentí así, ¿cachai?, pero me fui dando cuenta que yo no era una pechuga, po”

(entrevista 2, 2019).

Para llegar a dicha concepción requirieron vivir un proceso complejo que involucra adaptaciones cognitivas, emocionales y conductuales, debido a que la extirpación mamaria deja cicatrices físicas y psicológicas que las obligan a volver a conocerse y dejar atrás características propias que las definían antes de la enfermedad. Entonces, para ellas, haber sido diagnosticadas y mastectomizadas por cáncer de mama les ha permitido reconstruirse y pensarse femininas desde otra posición. Destacan características psicológicas de valentía, empoderamiento y fortaleza, pero además nuevas habilidades antes desconocidas u obviadas, como la preocupación estética.

“No sabía hacerme las cejas, no me sabía maquillar, en cambio, ahora tengo más herramientas para verme femenina [...] entonces ahí va el maquillaje, el tema del pelo, los turbantes que ando buscando de colores, los chiches, tú buscai cómo verte bonita”

(entrevista 1, 2019).

Si bien las entrevistadas adquieren nuevas herramientas para sentirse femininas, lo que les permite sobrellevar mejor su enfermedad, a partir del feminismo de la diferencia se cuestiona de igual forma su rol. Se espera que las mujeres cumplan con la feminidad que socialmente está constituida básicamente por lo estético, es decir, la belleza física, y emplean medios como el maquillaje y el vestuario para alcanzar ese ideal de belleza. Se condena a quien no cumpla con estos preceptos y se desvaloriza a los cuerpos por lo que son, ya que siempre se busca un cuerpo perfec-

to y sano que obedezca a los parámetros masculinos de lo que es deseable o no. Esto impide a las mujeres disfrutar de su propia aceptación y definición de sí mismas, que es precisamente lo que busca tal feminismo.

Lo anterior también queda de manifiesto cuando la feminidad de las participantes se ve tensada a la hora de relacionarse con un otro, por ejemplo, en la relación con sus cónyuges o cualquier vinculación amorosa. En estos casos, aparece la inseguridad e incomodidad con su cuerpo, principalmente frente a la idea de que el otro contemple la mastectomía y la rechace.

Otro de los lugares en que la feminidad implícitamente se sostiene es la maternidad, la que a lo largo del tiempo ha sido comprendida como un elemento vital en la esencia femenina y ha causado que se vincule el término mujer con el acto materno. Para las entrevistadas que tienen hijos e hijas, esto simboliza fortaleza y un motivo de vida, puesto que ellos y ellas son su principal motor para enfrentar la enfermedad, lo que las impulsa a sobrellevarla anímicamente, así como cualquier tipo de tratamiento que les ayude a continuar su vida junto a ellos. Incluso aluden a la necesidad de estar sanas para y por sus hijos.

Cabe destacar que las entrevistadas sienten miedo de morir y dejar desamparados a sus hijos, lo que las posiciona en un lugar sumamente difícil, pues el cáncer, al ser relacionado directamente con la muerte, provoca que las mujeres se proyecten a corto plazo y busquen a otras mujeres para que sean responsables de sus hijos en caso de su falleci-

miento. Esto habla de la comprensión de la maternidad como algo ligado intrínsecamente al género femenino.

Cuidados hacia ellas y entre ellas

Las participantes perciben que el cuidado que les entrega su familia se relaciona principalmente con la cooperación de índole materna y doméstica, la que proviene de otras mujeres. En cambio, el apoyo que perciben de los hombres está relacionado con la movilización, lo que evidencia la reproducción de los roles de género.

“Mi mamá es súper preocupada conmigo y con mi hijo. ‘Si tení que salir, yo lo veo’. Mucho apoyo, mi papá, si se ha portado un siete, mi papá me llevaba a los controles, o sea, a los... cuando tenía que ir, estar a las ocho de la mañana en el hospital Van Buren en Valparaíso a sacarme sangre”

(entrevista 5, 2019).

La feminización de los cuidados se debe a que las mujeres suelen cumplir perfectamente con las obligaciones establecidas para su género, asociadas a los cuidados infantiles, la preocupación por la preparación de la comida, la imagen personal o los encuentros sexuales (Irigaray, 1992), siempre en función del cuidado de otro, protegiendo y dando todo de sí mismas. En cambio, los hombres entregan ayuda en las labores de acompañamiento.

Las participantes que no cuentan con apoyo familiar señalan sentirse muy solas y angustiadas, ya que en su condición de salud es muy necesario contar

con este tipo de ayuda, sobre todo en las labores maternas, pues en muchas ocasiones requieren que alguien cuide de sus hijos mientras ellas asisten al médico o simplemente cuando se sienten incapaces de levantarse de sus camas debido al dolor y el cansancio físico.

“Sabes que a mí me pasa, uhm [...] yo siento que tengo más apoyo de las personas de afuera que de adentro, porque tal vez a mí no me ven pelá, no me ven [...], no sé, po; en peores condiciones. A mi familia como que se le olvida que tengo esta enfermedad, en cambio, a mis amigos no”

(entrevista 4, 2019).

Por otra parte, a pesar de que la mayoría de las mujeres percibe algún tipo de apoyo y/o cuidado de parte de su familia, recalcan como su red de apoyo a la Corporación Valientes. Liderada por mujeres, la labor que cumple esta comunidad permite la reconstrucción de la feminidad dañada tras la pérdida de una o ambas mamas y el cabello. La corporación transmite saberes femeninos y entrega acompañamiento, apoyo y contención a las integrantes durante su enfermedad.

“Yo creo que lo principal que me [...] me impulsó a pertenecer a la corporación es la necesidad de compartir con gente que estuviera pasando por lo mismo que yo, porque uno siempre está llena de dudas, quiere consejos, quiere tener un referente para yo seguir adelante”

(entrevista 5, 2019).

El carácter colectivo de esta experiencia es crucial. De acuerdo a León (2011), la

comunicación con otras pacientes les permite a las mujeres enfrentar su nuevo rol de enfermas, mostrar sus cambios corporales y asumir la modificación del rol que dichos cambios trae.

Las participantes explican que gracias a la corporación se sienten acompañadas y contenidas, lo que les brinda tranquilidad frente a las inseguridades del tratamiento y/o enfermedad. En la entidad pueden acceder a diversos talleres y tratamiento integral con kinesiólogos y psicólogos. Además, agregan que se sienten agradecidas de que se haya creado una institución que ayude a las mujeres de la quinta región, pues estas organizaciones suelen radicarse en Santiago.

“Sentir algún malestar que ya no sentía, entonces ahí no sabes si está volviendo un cáncer o es producto del mismo tratamiento todo eso. Claro, esto te da el apoyo de otras mujeres que te dicen: ‘No, J., en realidad la quimio es parte del proceso, así que no te preocupes, pero igual consulta al médico’. Entonces una hace preguntas y ellas te responden”

(entrevista 6, 2019).

Trabajo: “para el área laboral tú eres un cacho”

De acuerdo a lo dialogado con las entrevistadas, la experiencia en el trabajo es compleja. Si ya ser mujer en el mundo laboral está asociado a precariedad, para una mujer en tratamiento de cáncer es aún más difícil. Previo a la entrada en vigencia de la Ley Nacional del Cáncer, era común escuchar relatos de mu-

jeres a quienes se les había negado una plaza laboral debido a su diagnóstico. En este perverso escenario, muchas narran distintas estrategias para omitir su enfermedad y así lograr ser contratadas.

“Laboralmente, tú eres un cacho, tú no puedes llegar a un trabajo y decir ‘tengo un diagnóstico de cáncer’, porque [...] de partí’a te van a mirar como: ‘oh, derechito para una licencia; ¿cierto? Entonces, derechamente, para el área laboral tú eres un cacho, de hecho, así como yo sé que me están grabando y todo, pero a modo súper confidencial yo omití mi enfermedad para poder trabajar”

(entrevista 4, 2019).

En otros casos, hay mujeres que suspenden sus labores cuando cuentan con una licencia médica prolongada, lo cual incrementa la incertidumbre que viven día a día, puesto que no saben si esta será pagada o si serán despedidas al momento de retomar sus labores. También hay quienes se encuentran desempleadas por invalidez o por decisión propia.

“Soy secretaria, pero ahora estoy jubilada por el [...] justamente por el cáncer. Como estoy jubilada, hay unas cosas que no puedo hacer, estoy por discapacidad”

(entrevista 1, 2019).

Dichas experiencias limitan a las participantes en sus funciones y aspiraciones, lo que se vuelve más complejo cuando se piensa que actualmente se encuentran en la adultez media, etapa caracterizada por la realización de sus metas y proyecciones. Esta fase es una que coincide con el disfrute de esos lo-

gros, la obtención de independencia y de un determinado estilo de vida, por lo que se suele interpretar como una de resplandor en diversas áreas, más aún en la realización laboral. Por esta razón, el diagnóstico en estas mujeres causa una serie de sentimientos de frustración, tristeza, rabia e impotencia, sobre todo por estar en edad de trabajar y no poder hacerlo.

"La parte laboral [...] llevo con licencia ocho [...] más de ocho meses de diciembre del año pasado [...] no sé, al principio sentía esa frustración de 'pucha, por qué ahora, cuando encuentro un buen trabajo, me tuvo que pasar esto'"

(entrevista 5, 2019).

Por otra parte, las mujeres que tienen un trabajo estable divergen en sus experiencias debido a que algunas reciben el apoyo de su jefatura y colegas, pero hay quienes no gozan de ese respaldo y son consideradas una carga, dado que realizan sus labores con lentitud como consecuencia del tratamiento y específicamente del quimiocerebro⁶, por lo que su jornada laboral es menor a lo establecido originalmente.

"La primera semana fue un día que me acuerdo que a [...] colapsé, así, estaba ahí frente al computador y no sabía qué mierda hacer, así como [...] era como [...] y me empezó a dar como palpitaciones, me acuerdo que me puse los audífonos, puse una

música así como relajada, empecé a respirar, empecé así como ya, todo de nuevo, se me olvidaban las claves, las tenía anotadas, pero se me olvidaban a cada rato, las confundía, así como heavy"

(entrevista 2, 2019).

Las consecuencias físicas y cognitivas del tratamiento les afectan directamente en esta área, dado que no cumplen con el modelo impuesto de empleo ejemplar, lo que las lleva a una precariedad económica y a la vulnerabilidad emocional.

Salud

Las participantes declaran que una de las críticas hacia el sector público está relacionada con los tiempos de espera, muy largos para una patología oncológica que necesita asistencia médica de urgencia. Esto trae como consecuencia que muchas mujeres mueran esperando tratamiento, especialmente las de clase baja y rango etario no GES, tal como expresa la siguiente entrevistada respecto a su vivencia con el cáncer de mama:

"Cuánta gente se muere a diario, se mueren [...] una mujer cada seis horas [...] cuánta gente se muere en los consultorios haciendo fila"

(entrevista 3, 2019).

⁶ El quimiocerebro es una alteración cognitiva que impacta a los sobrevivientes de cáncer de forma significativa en ámbitos relacionados con las decisiones sobre educación y carrera, y currículum vitae general. Esta afección puede disminuir la habilidad de las y los pacientes para volver a las actividades de la vida diaria (Uclés y Rodríguez, 2018, p. 3).

Siguiendo esta línea, las participantes también critican al sector privado, ya que si bien entrega una atención médica mucho más expedita y de mejor calidad, sus altos costos la hacen de difícil acceso.

Respecto a las políticas públicas que gestionan dicha patología al momento de realizar las entrevistas, las mujeres comentan que estas no son suficientes ni mucho menos cumplen con sus requerimientos: no cubren totalmente el costo del tratamiento correspondiente y la tramitación es un proceso muy tedioso.

“Porque todos dicen: ‘el AUGE es gratis’, y no, tampoco todo es gratis, la gente tiene un mal concepto o tenemos, porque también entendía que el AUGE era gratis y no, po’, porque va dependiendo de tu Fonasa lo que te va a cobrar después. Claro, lo que sí tienes más papeles para entrar al plan y ser más rápido, para que todo sea más fluido, pero no te dicen que el sistema te lo va a cubrir todo, es decir, hay un montón de gente que queda endeudada [...] más encima teniendo la enfermedad en sí”

(entrevista 8, 2019).

Es importante agregar que las críticas manifestadas por las entrevistadas dejan en evidencia que existe un descontento a nivel nacional asociado a la escasa perspectiva de género presente en las leyes de este país, justamente lo que reclaman muchas mujeres con ideología feminista. En salud, esto es sumamente ilustrador, pues la práctica médica y el trato hacia esta patología no están exentos de inequidades. Esto se refleja, desde la perspectiva del feminismo de

la diferencia, en la manera inespecífica en que se tratan las enfermedades, en particular el cáncer. Por lo general, los oncólogos/as ven más de una patología sin necesariamente especializarse en una, ni menos aún acompañar los procesos con un enfoque de género.

Esta falta de atención específica repercute en que las mujeres vivan esta patología oncológica sintiéndose invisibilizadas y poco respetadas en su propia anatomía. Esto demuestra que la cultura patriarcal también impacta en la salud, donde afecta principalmente la feminidad de una mujer cuando esta enfrenta alguna patología capaz de cambiar y cuestionar su propia identidad. Esto resulta preocupante sobre todo cuando se considera que la enfermedad descrita afecta principalmente a la población femenina.

Existe acuerdo en los relatos de las entrevistadas respecto a sus vivencias concernientes a i) la omisión del discurso médico; ii) el diagnóstico; iii) la lentitud de los exámenes para etapificar el cáncer y diseñar el plan de tratamiento y la decisión sobre sus cuerpos. En cuanto al primer fenómeno, mencionan que dicha omisión está relacionada con el diagnóstico, puesto que las y los médicos aseguran no poder entregar una prognosis sin tener a la mano los resultados de los análisis. Asimismo, son los médicos quienes encuentran anomalías y no las informan.

“La doc [...] la ginecóloga que me atendió ahí hizo todos los papeles del GES, tampoco me dijo que tenía cáncer, porque ellos no van a decir, no son [...] siento que ellos no son las

personas indicadas para decir que tienes cáncer"

(entrevista 1, 2019).

Respecto al diagnóstico y exámenes, relatan que la importancia que los médicos le han dado al primero no ha sido, en sus casos, la esperada, dado que no se les realizó oportunamente el tamizaje para una detección temprana.

"No es benigno ni maligno, entonces el doctor me dijo: 'no [...] ven en seis meses más, es lo más seguro que el desodorante, qué se yo, tanto estar estresada. Le tomó poca importancia y ahí en el informe decía: 'se sugiere una resonancia'. Que doctor, ¿por qué no me hace una resonancia? 'No', me dijo, 'si tú estás joven, no, pa' qué vai a gastar esa plata"

(entrevista 1, 2019).

Además, se observa que cuando a las mujeres se les da un diagnóstico temprano y certero, este es recibido positivamente, aunque de igual forma expresan inseguridad. Sumado a esto, consideran que el procedimiento para dar a conocer los resultados no es el adecuado.

"Me hace levantar el brazo, vio las imágenes en el computador y me dijo: 'tú tienes cáncer de mama', así, de una, seco el doctor, porque se supone que no te tienen que decir que tienes cáncer de mama si no hay una biopsia de por medio que lo confirme. En este caso, él seco, yo todavía tenía como la esperanza, no, viene la biopsia, a lo mejor en la biopsia me va a decir que no. No, el gallo seco, le achuntó"

(entrevista 5, 2019).

Por último, afirman que sintieron impotencia de no poder decidir sobre su

propio cuerpo, ya que los doctores(as) no consideraron sus inquietudes.

"Me dice que soy muy joven, que [...] por, por mi edad, eehh [...] y porque me puede jugar en contra el hecho después de verme sin [...] sin una mama, me dice que 'a lo mejor, claro, porque claro, tú te ves así, te ve' bien, pero en el momento que tú decidas que yo te la saque y no la tengas, a lo mejor tu pensamiento va a ser distinto'. Entonces me dice que porque por [...] por mi edad me recomienda que yo use una prótesis"

(entrevista 4, 2019).

Relacionado con esto, las mujeres también manifiestan sentir que se les concede escasa importancia a sus síntomas por ser jóvenes. Ya que la juventud es un factor no relacionado con la aparición de esta patología, en la consulta muchas de ellas no fueron tomadas en cuenta cuando relataron sus síntomas a las y los doctores, quienes le restaron relevancia y validez a sus preocupaciones. Esto las llena de impotencia y las hace cuestionar la atención y sus propias decisiones, ya que muchas señalan haber llevado una vida saludable. Desde la postura del feminismo de la diferencia, esta invisibilización obedece a la cultura patriarcal existente, pues la ciencia médica, desde sus inicios, ha sido ejecutada y desarrollada por los varones, quienes tienen sus propios valores que guían su mirada e interpretación. En general, no aceptan las diferencias en la salud de hombres y mujeres que se plantean desde el feminismo. Un claro ejemplo es que aún en la actualidad muchas mujeres mueren de este cáncer a pesar de que los avances científicos en el área de salud son grandes.

Del mismo modo, el personal médico ejerce violencia oncológica, puesto que trata la enfermedad como un problema administrativo/burocrático (GES) que impide una relación más integradora del proceso clínico, lo que genera distancia entre las pacientes y doctores(as), tal como menciona una entrevistada:

“La doctora, muy amorosa ella, me dijo: ‘te vas a morir a los 38 años de un cáncer súper agresivo [...] la gente más joven, más rápido se muere, te tienes que inscribir en el AUGE o en el GES, porque si no, vas a quedar en la ruina y te vas a morir, apúrate porque esto es súper grave, entonces si no te apurái’, vai’ a quedar sin pechuga, vai’ a quedar en la ruina”

(entrevista 7, 2019).

Los resultados muestran que las entrevistadas se vieron afectadas por diversos niveles del poder médico, como la omisión del discurso médico y el diagnóstico de su enfermedad o la poca importancia que le dieron a esta. Ambos aluden al poder que ejercen los especialistas sobre la vida de las mujeres, pues les hacen sentir que están jugando con sus existencias, ya que los profesionales prácticamente toman la decisión sobre si viven o mueren sin considerar la opinión y deseos de las afectadas.

Además de los factores mencionados, el personal médico despliega una decisión sobre sus cuerpos sin ofrecer exhaustiva información sobre el cáncer de mama. Esto impacta directamente en la salud de las mujeres, pues si hubieran tenido un mayor conocimiento de la enfermedad, de cómo sobrellevarla o su tratamiento, podrían haber mitigado

los efectos secundarios. Esto también les hubiera permitido exigir ser atendidas con los procedimientos y en el tiempo adecuado, pues una temprana atención logra hacer la diferencia en el pronóstico de la enfermedad.

CONCLUSIONES

Los hallazgos permiten concluir que las participantes sienten que lo que la sociedad les señala que es lo femenino o la feminidad está relacionado con lo estético, la belleza, el maquillaje, la coquetería, la delicadeza y la interpretación que de este concepto han hecho tras la enfermedad. Tras ese proceso y su actual vivencia, las participantes relacionan la feminidad desde lugares internos y simbólicos, lugares afectivos que denotan entereza y valentía. No obstante, estas nuevas formas con las cuales han llegado a identificarse (y que señalan como parte de la feminidad) siguen siendo parte de lo determinado en los roles de género para la mujer.

En esta dimensión, la relación de pareja y la feminidad son preocupaciones que trastocan sus trayectorias de vida. Si bien la mayoría de las participantes consideran a sus parejas como parte de sus redes de apoyo, estas relaciones no están exentas de dificultades, pues mostrar su cuerpo mastectomizado a otro, en este caso en la intimidad, les produce incomodidad. La sociedad ha contribuido al rechazo hacia esos cuerpos diferentes que no cumplen con los atributos femeninos, lo que provoca en las mujeres que enfrentan el cáncer de

mama fantasías y pensamientos negativos ligados a su propia identidad femenina, lo que menoscaba su autoestima e integridad psicológica y social.

Las relaciones interpersonales de las participantes son otro aspecto donde existen cambios importantes, puesto que el cáncer modifica el vínculo que las mujeres mantienen con sus seres más cercanos, es decir, familiares y amigos, a quienes consideran como una red de apoyo fundamental durante el proceso de enfermedad. Este cambio se produce por el nuevo rol que las mujeres ocupan en la vida de estos. Por ejemplo, en el núcleo familiar, ellas reciben mucha más cooperación en cuanto a las labores domésticas y maternas, principalmente de parte de otras mujeres, lo que deja claro que estos asuntos son considerados propios del género femenino. Esto replica y reproduce una idea de lo que es ser mujer.

Sin embargo, emerge y se activa una nueva red, como lo que sucede al ingresar a la Corporación Valientes, comunidad dedicada a entregar amparo a mujeres con cáncer de mama. Esto les permite a las mujeres con dicho diagnóstico compartir y reconfigurar lo femenino desde un nuevo cuerpo mastectomizado. En estos espacios pueden repensarse como mujeres de forma libre y entre pares, configurando espacios de apoyo y de traspaso de experiencias. De igual forma, les permite crear nuevas amistades y conformar grupos en los que se van transmitiendo saberes femeninos y experiencias relacionadas con el cáncer de mama, con cómo afrontar la situación médica o dónde asistir en caso de una urgencia.

Convivir con la idea de la muerte es otro elemento importante en su relación con otras mujeres, ya que muchas de ellas han perdido a grandes amigas por esta enfermedad. Sentir el dolor de ver fallecer a un ser querido que sufrió y posiblemente vivió las mismas situaciones que ellas experimentan las lleva a construir sus propias historias relacionadas con la muerte.

Por otro lado, las vivencias que las participantes comentan relacionadas con sus experiencias en las instituciones de salud dejan entrever críticas hacia estas entidades, muy centradas en las falencias del sistema de salud chileno. Los bonos de atención médica tienen un costo elevado en las instituciones privadas, lo que hace que estas sean de difícil acceso para personas de escasos recursos, no obstante, su rapidez en la atención hace que muchas mujeres decidan atenderse en este sector, sin muchas veces considerar la deuda que esto les traerá. El proceso de atención en la salud pública es demasiado lento para una enfermedad que requiere de rápido cuidado. Todo este cuestionamiento deja claro el papel fundamental que tiene el Estado respecto a la salud de las personas. Además, las mujeres diagnosticadas consideran que merecen tener un tratamiento integral y no ser tratadas como un objeto, y se quejan de que los especialistas le dan prioridad a la sobrevivencia, por lo que no les entregan atención de calidad cuando el cáncer está avanzado. También dan cuenta de que el personal médico no les entrega un adecuado soporte emocional al momento de plantear el diagnóstico o los procedimientos a seguir.

RECOMENDACIONES

Antes de finalizar, se proponen algunas recomendaciones a partir de los resultados y conclusiones a los que llegó este estudio. En primer lugar, y a nivel de salud, se sugiere ampliar la asignación GES a las mujeres a partir de los 30 años para cuidados preventivos contra el cáncer de mama, al mismo tiempo que se recomienda que Fonasa e Isapres incluyan como prestación la dimensión estética de esta patología. Por ejemplo, se sugiere que incorporen la compra de pelucas, gorros, maquillaje especializado para las cejas, etc. Esto es parte de la dimensión social y psicológica de pacientes que padecen cáncer, independientemente del tipo que las afecte. En el caso de pacientes mastectomizadas, además, se recomienda que la cirugía reconstructiva (una cirugía plástica) se incluya como parte del abordaje recuperativo y tener en cuenta un tiempo razonable para la ejecución de este proceso, debido a que actualmente los plazos son muy extensos.

En segundo lugar, y respecto al nivel de cuidado, se sugiere darle relevancia a lo relacional, que existan políticas públicas que fortalezcan el trabajo de organizaciones de la sociedad civil especializadas en abordar la temática de cáncer y que tengan vinculación directa con doctores especialistas, que sea parte de su labor. El Estado debería fortalecer estos abordajes relacionados con el cuidado entre pares y la salud comunitaria. Por otro lado, el autocuidado también es importante, de manera que se recomienda una aproximación integral de acompañamiento psicológico.

En tercer lugar, en el nivel del trabajo, se sugiere fomentar la inclusión laboral de mujeres con cáncer y/o que hayan padecido la enfermedad. Esto no puede depender solo de la buena voluntad de los empleadores de contratar y aceptar las secuelas del quimio cerebro de las mujeres y su adaptabilidad. Por otra parte, se recomienda que exista una protección laboral que no solo evite que las personas que padecen cáncer sean despedidas (se actualizó el Código del Trabajo), sino que esta también se extienda al o la cuidadora. Se sugiere que se inscriba en el mismo registro al cuidador/a para que pueda acceder a la misma protección y resguardo de la paciente.

Por último, se recomienda que el Ministerio de Salud desarrolle más estudios que den cuenta de cifras actualizadas de las personas con esta patología, a fin de que se tomen las medidas correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA

- **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2020)**. Guía legal sobre: Ley del cáncer. Recuperado el 29 de diciembre de 2020 de <https://www.bcn.cl/leyfacil/recursos/ley-del-cancer#:~:text=La%20ley%20crea%20un%20Fondo,vigilancia%20y%20pesquisa%20del%20c%C3%A1ncer>
- **Irigaray, L. (1992)**. *Yo, tú, nosotras*, Valencia, Ediciones Cátedra, S. A.
- **Martínez, A. E., Lozano, A., Rodríguez, A. L., Galindo, Ó. & Alvarado, S. (2014)**. Impacto psicológico del cáncer de mama y la mastectomía, *Gaceta Mexicana de Oncología*, 13(1), 53-58.
- **Ministerio de Salud (2017)**. Día contra el cáncer de mama. Recuperado el 7 de enero de 2021 de <https://www.minsal.cl/dia-contra-el-cancer-mama/#:~:text=El%20C%C3%A1ncer%20de%20Mama%20en,es%20una%20enfermedad%20poco%20frecuente>
- **Organización Panamericana de la Salud & Organización Mundial de la Salud (2018)**. Cáncer de mama en las Américas. Recuperado el 21 de noviembre de 2019 de <http://bit.ly/35IKWNY>
- **Rodríguez-Loyola, Y. & Costas-Muñiz, R. (2013)**. El diagnóstico de cáncer de mamas desde una perspectiva familiar: retos para la sico-oncología en América Latina., *Interamerican Journal of Psychology*, 47(1), 121-130.
- **Uclés, V., Rodríguez, G. (2018)**. Quimioencebro, ¿una entidad desconocida?, *Revista Clínica de la Escuela de Medicina UCR-HSJD*, 8.
- **Universidad San Sebastián (13 de marzo de 2019)**. Cámara solicita extender rango etario del examen preventivo de cáncer de mama. Recuperado el 7 de enero 2021 de <http://www.ipsuss.cl/ipsuss/actualidad/camara-solicita-extender-rango-etario-del-examen-preventivo-de-cancer-de/2019-03-13/095146.html>
- **Varela, N. (2008)**. *Feminismo para principiantes*, Barcelona, Ediciones B. S. A.

TUTORES Y TUTORAS

Para el ciclo 2020-2021, las y los tesistas que participaron del Programa Tesis País y que finalmente fueron seleccionados/as por el comité editorial para ser publicados/as en esta compilación de artículos de alcance nacional fueron apoyados/as constantemente durante el proceso por tutores/as institucionales. Queremos reconocer especialmente a todas y todos los tutores de esta versión y compilación de Tesis País, quienes participaron apoyando con su tiempo, reflexión y experiencia para enriquecer los trabajos que aquí se presentan publicados.

Los siguientes profesionales y consejeros regionales ex Servicio País de la Fundación Superación de la Pobreza oficiaron como tutores y tutoras:

- **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.
- **Cristian Cornejo.** Ingeniero forestal de la Universidad de La Frontera.
- **Ignacia Escudero.** Arquitecta de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio de la Universidad Alberto Hurtado y Diplomada en Políticas Sociales, Desarrollo y Pobreza de la Universidad Alberto Hurtado. Diplomada en Educación para el Desarrollo Sustentable de la Universidad de Santiago. Diplomada en Regeneración Ecosocial por Gaia University.
- **Rodolfo Elgueta.** Administrador público de la Universidad de Concepción y Magíster en Gerencia para el Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso.
- **Florencia Hepp.** Psicóloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Política Educativa de la Universidad Alberto Hurtado, Diplomada en Desarrollo, Pobreza y Territorio de la Universidad Alberto Hurtado y Diplomada en Liderazgo Escolar de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Andrea Hernández.** Ingeniera comercial de la Universidad de La Serena y Diplomada en Desarrollo, Pobreza y Territorio de la Universidad Alberto Hurtado.

- **Alfonso Leyton.** Antropólogo de la Universidad de Concepción.
- **Claudia Muñoz.** Periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio de la Universidad Alberto Hurtado.
- **María Fernanda Olivares.** Arquitecta de la Universidad de Valparaíso y Magíster (c) en Gestión de Proyectos Urbanos Regionales de la Universidad de Viña del Mar. Consejera regional ex Servicio País.
- **Pía Palma.** Socióloga de la Universidad de La Frontera y Doctora en Desarrollo Local y Cooperación Internacional de la Universidad Politécnica de Valencia. Consejera regional ex Servicio País.
- **Mauricio Rosenblüth.** Sociólogo de la Universidad de Chile y Doctorante en Ciencias Sociales de la Universidad Jesuita de Comillas.
- **Daniela Vega.** Trabajadora social de la Universidad de Atacama.
- **Diego Weinstein.** Psicólogo de la Universidad Diego Portales y Magíster en Ciencias Sociales, mención Sociología de la Modernización de la Universidad de Chile.

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:

