

UMBRALES SOCIALES

para Chile • 2021

*De los territorios al país: las claves de la
nueva política social*





SERVICIO PAÍS

UMBRALES SOCIALES

para Chile • 2021

*De los territorios al país: las claves de la
nueva política social*





UMBRALES SOCIALES PARA CHILE 2021. DE LOS TERRITORIOS AL PAÍS: LAS CLAVES DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL

Autores:

©Fundación Superación de la Pobreza, 2021.

Registro de propiedad intelectual N°: en trámite.

PRESIDENTA

Andrea Repetto

VICEPRESIDENTES

Juan Carlos Feres

Lorenzo Constans

DIRECTORES Y DIRECTORAS

Rodrigo Jordan

Carolina Gómez

Claudia Sanhueza

Francisca Valdés

María Pía Martin

Roberto Méndez

Rodrigo Vergara

Paula Molina

EXPRESIDENTES

Benito Baranda

Alberto Etchegaray

DIRECTORA EJECUTIVA

Catalina Littin

SUBDIRECTOR EJECUTIVO

Ernesto González

EQUIPO EDITORIAL

Ricardo Álvarez

Ignacia Escudero

Fernanda Azócar

Luis Iturra

Eduardo Martínez

Miguel Becerra

Emilio Olivares

Mauricio Rosenbluth

COLABORADORES

Sofía Boza

Claudia Ranaboldo

Héctor Bravo

Gerardo Wijnant

María Ignacia Fernández

Lola Hiernaux

Danae Mlynarz

Miguel Albacete

Daniela García

Rodrigo Yáñez

Mauricio García

Osvaldo Henríquez

Patricio Espinosa

Francis Villagrán

Pilar Goycoolea

Flavia Liberona

Stefan Gelcich

Rodrigo Estévez

Francisco Ther

Ingrid Padópulos

Juan Correa

EDITORES

Andrea Repetto

Catalina Littin

Ernesto González

María José Rubio

“Antes eran sus dos o tres dueños. Ahora están todos repartidos por los herederos. Murieron los antiguos, entonces ahora están todos los sitios repartidos. Ahora sí que se está notando la diferencia en el pueblo, aquí toda la gente antes tenía su sitio todo plantado sus tomates, cebollas, papas, porotos. Pero ahora no puede sembrar nadie porque no hay agua, porque no hay lluvia, no hay nieve y lo poco y nada que hay... aquí tenemos un error muy grande que nadie lo ha peleado, que es la mina. En todas partes en donde hay una vertiente ponen una manguera y se ponen a sacar agua. Sí, ha ayudado a mucha gente, muchos trabajadores, pero es ese el error y nadie ha puesto ese cuidado en esas cosas que está haciendo la minera. Donde hay una vertiente se extrae toda el agua para traerla para acá, entonces todo eso ha ido empobreciendo al pueblo. Por la sencilla razón que hay que tener del puro bolsillo para tener que estar comprando, las verduras sobre todo”.

Juan. Agricultor de la comuna de Alhué.

Documental “Alhué tesoro de miel”.
Fundación Superación de la Pobreza. 2019.
Disponible en youtube.



ÍNDICE

Presentación: Una nueva mirada para superar pobreza	5
Claves de la propuesta 2017 y nuevo prisma para la propuesta actual	7
¿ Qué propusimos el año 2017?	7
¿Desde dónde nos situamos para mirar el Chile de hoy?	9
Territorios bioculturales de Chile: el nuevo prisma	11
Territorio Biocultural Andino	13
Territorio Biocultural Secano	15
Territorio Biocultural Agrario	17
Territorio Biocultural Wallmapu	19
Territorio Biocultural Litoral – Insular	21
Territorio Biocultural Patagonia Interior	23
Territorio Biocultural Urbano	25
Claves de la propuesta Umbrales Sociales 2021	
I. Instalar en Chile una economía local del bien común	28
II. Fomentar el retorno y arraigo	
La juventud como dinamizadora de las economías locales	38
III. Innovar para acercar. Desafíos para los gobiernos locales	47
IV. Partir desde el territorio, planificar con todas y todos	56
V. Mejorar la gestión de bienes comunes.	
Un desafío de gobernanza	65
VI. Reducir riesgos y enfrentar el cambio climático.	
Un desafío del desarrollo local	72
VII. Fortalecer los sistemas alimentarios locales.	
El corazón de la ruralidad	80
VIII. Salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial.	
Un desafío necesario	88
IX. Construir comunidad para un mejor sistema de protección social	97
X. Comprender la pobreza desde nuevas miradas	101
Bibliografía	107
Anexo I	
¿En qué estamos hoy?	
Un breve repaso a los resultados de pobreza de la Casen Pandemia 2020	128



PRESENTACIÓN: UNA NUEVA MIRADA PARA SUPERAR LA POBREZA

“No estamos lejos, allá están lejos”.

Relato de un Aysenino

(Amigo, 2016)

Tras 27 años de trabajo en las localidades más pobres, aisladas y rezagadas del país, y después de una década de iniciar una valiosa serie de estudios que buscan escuchar y amplificar las voces y el sentir de los territorios, hoy proponemos un nuevo cambio de mirada para comprender, abordar y superar la pobreza que afecta con fuerza a millones de personas en nuestro país.

Desde que nacimos como Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza en 1994 y una vez cumplido nuestro mandato sobre elaborar un diagnóstico certero y propuestas concretas, adoptamos una convicción que permanece intacta hasta hoy: **la superación de la pobreza es un desafío de equidad e integración social**. La creación del programa SERVICIO PAÍS, que destina a profesionales jóvenes comprometidos con Chile a vivir y trabajar a localidades rurales apartadas y aisladas, de al menos 100 comunas del país, donde las oportunidades públicas y privadas no llegan, fue una consecuencia natural de tal convicción. Lo mismo, años después, fue la creación del área Propuestas País, verdadero observatorio en terreno y centro de estudios.

Esta institución decidió además, entregar, cada cuatro años, en el contexto de las elecciones presidenciales, una propuesta de política social denominada Umbrales Sociales para Chile. El objetivo fundamental de este esfuerzo es poner a disposición de las nuevas autoridades y del país entero, una propuesta que contiene un aprendizaje acumulado, diagnósticos robustecidos por la experiencia en terreno y recomendaciones basadas en el conocimiento de las comunidades con las que trabaja SERVICIO PAÍS.

Esta vez, la entrega de Umbrales Sociales para Chile es distinta. Son cuatro años en los que nuestro país ha debido enfrentar la superposición de crisis profundas e inéditas -ambiental, sanitaria, económica y social-, que han puesto a prueba nuestra capacidad como sociedad para responder a los retos de la difícil tarea de superar pobreza. Hoy más que nunca es necesario darse la oportunidad de volver a mirar las formas a través de las cuales nos relacionamos, entendiendo que aún hay personas y comunidades que, quizás de manera diferente que hace 20 o 30 años, viven hoy experiencias de pobreza.

La mirada que hemos construido nos dice que la pobreza se trata de desventajas inmerecidas en múltiples ámbitos de la vida y que no es algo inherente a las personas, sino que responde a un contexto. La pobreza es un fenómeno histórico, social, político, cultural y económico que requiere ser revelado, discutido y especificado en cada localidad, territorio y región. Evoluciona históricamente y se manifiesta de maneras muy concretas a nivel territorial.



Hoy tenemos una tremenda oportunidad de reconstruir un futuro distinto y avanzar. Entendiendo que superar la pobreza pasa por modificar los contextos de vida más allá de lo monetario y establecer umbrales sociales que garanticen que nadie deba pasar por esta experiencia.

Por ello, Chile debe contar con una **Estrategia País** que mire el mediano plazo y las transformaciones reales, que nos permitan no solo buscar soluciones a las pobrezas actuales, sino que establecer un pilar sostenible en la superación de la pobreza y la inequidad.

Creemos que dicha estrategia pasa hoy por relevar lo local, por implementar procesos robustos de superación de la pobreza a dicho nivel, que a la vez sintonicen con aquellas estrategias más generales que buscan el desarrollo económico del país y de las cuales no es posible desentenderse. Si bien no es fácil, creemos que en el reconocimiento de que lo nacional y lo local pueden desplegarse en un espacio común están las bases para dar inicio a un nuevo ciclo de políticas, acorde a los tiempos y a las demandas ciudadanas. En definitiva, para sentar nuevas pautas o pilares sobre las cuales aspirar a un desarrollo más inclusivo.

Así, apostamos por poner el foco en la dimensión territorial. Gran parte de lo que a continuación se presenta se basa en el trabajo que por años hemos desarrollado a partir del programa SERVICIO PAÍS. Se trata de un proceso a través del cual hemos aprendido a mirar el territorio en función de las ricas dinámicas que allí se despliegan. Esto es, donde emergen las interacciones que se dan entre las personas y el medio ambiente, conformando espacios donde se ha ido construyendo un acervo que está a la base de los medios y modos de vida de dichas comunidades. En este sentido, hablar de **territorios bioculturales**, concepto que por cierto está en construcción, nos permite establecer una viga maestra sobre la cual descansan las propuestas incluidas en este informe. Las presentamos como una invitación a mirar nuestro país bajo un prisma que nos muestre la diversidad que nos define, donde es posible rescatar las claves que nos permitan innovar en la generación de soluciones sustentables, inclusivas y pertinentes a nuestro tiempo.

Finalmente, nos parece importante destacar que en el desarrollo de estas miradas hemos recibido el apoyo de amigos y amigas especialistas con quienes hemos entablado relaciones de colaboración desde hace mucho tiempo. Esperamos sinceramente que la lectura de este texto nos anime a repensar la pobreza y su superación desde nuevas claves y de cara a los nuevos desafíos.

Andrea Repetto
Presidenta
Fundación Superación de la Pobreza

Noviembre de 2021



CLAVES DE LA PROPUESTA 2017 Y NUEVO PRISMA PARA LA PROPUESTA ACTUAL

¿QUÉ PROPUSIMOS EL AÑO 2017?

En Umbrales Sociales 2017 (Fusupo, 2017a) la institución centró sus propuestas en la dimensión relacional de la pobreza. Es decir, esta se genera y perpetúa no sólo porque hay necesidades básicas insatisfechas, sino también porque las personas suelen verse afectadas por relaciones de asistencia, excesiva dependencia y subordinación.

La vida de las personas afectadas por la pobreza se revela como una realidad de sometimiento ante relaciones y fuerzas incontrolables que disminuyen su capacidad de tomar decisiones, pensar y planificar el futuro, además de recrear el modo de vida valorado, autogestionar medios de vida, innovar y emprender individual o colectivamente.

En la propuesta de 2017 sostuvimos que si bien es muy importante para una sociedad desplegar acciones permanentes que mitiguen o alivien sus peores formas, la superación definitiva de la pobreza exige esfuerzos mayores y más complejos. Nuestro trabajo nos ha enseñado que la acción de las políticas sociales no es inocua¹: construye sociedad y establece modos de relación del Estado con los ciudadanos y las comunidades que no siempre son virtuosos. Es decir, no es suficiente llegar con más bonos y apoyos asistenciales, ni tampoco con sistemas de protección social basados solamente en la entrega de beneficios y acceso a programas exclusivos para personas en situación de pobreza.

También en la propuesta de 2017, invitamos a reflexionar en torno a la segregación. El aislamiento prolongado en ciertos barrios, escuelas y centros de atención de salud destinados sólo a personas de bajos ingresos, sumado a los estigmas que el propio sistema de focalización social genera y que en muchos casos terminan violentando la dignidad de los afectados y provocando malestar. Diversos reportes cualitativos propios advierten al menos desde el año 2010 sobre la proliferación y profundización de sentimientos de abuso, inequidad de trato, menosprecio e indignidad, en el ánimo de una porción importante de la comunidad nacional.

En el tema de la **participación** propusimos: (i) fortalecer el **carácter vinculante** de los mecanismos de participación y articularlos de mejor forma con el ciclo de políticas; (ii) alentar la **asociatividad y autogestión** de las personas y grupos en situación de pobreza, y (iii) reconocer el **derecho a la**

¹ Un estudio realizado por la Fundación respecto de las percepciones que las propias personas construyen a partir de su experiencia con el Registro Social de Hogares (RSH)¹, nos muestra una interesante reflexión al respecto (Fusupo, 2017a). Las personas que han accedido a apoyos del Estado distinguen las ayudas contingentes de los apoyos más estructurales. Respecto de estos últimos, se pudo constatar que *“los denominados apoyos estructurales son considerados los más importantes para salir de la pobreza, pero también son los más difíciles de obtener.”* Lo anterior exige, entonces, nuevas miradas. La Encuesta de Bienestar Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF, 2021a), por ejemplo, da un paso importante en esta línea, al integrar no solamente las dimensiones materiales de la pobreza sino que además una mirada que examina las oportunidades a las que acceden las personas para lograr la calidad de vida que valoran. Avanzar hacia este objetivo implica trasladar el foco hacia las capacidades que las personas pueden desplegar.



participación, por ejemplo, instaurando la iniciativa popular de ley, el referéndum revocatorio y el reforzamiento del llamado voto programático.

En cuanto a la **integración social**, propusimos: (i) en el ámbito educativo, promover un ambiente escolar **sin violencia**; (ii) en el ámbito de la salud, garantizar un **trato oportuno e integral** en los centros de salud con énfasis en la prevención; (iii) en cuanto a la vivienda, insistimos en la promoción de la **integración** barrial y movilidad residencial, y por último, (iv) planteamos la promoción del **trabajo decente**, con énfasis en informales y autoempleados.

En cuanto al combate al **centralismo**, propusimos avanzar en la descentralización: (i) **administrativa** con medidas tales como transferencia de programas, servicios, gestión de capital humano, etc; (ii) **política** mediante la elección de las autoridades e instancias y de mecanismos de diálogo con el gobierno central, y (iii) **fiscal** mediante la redistribución progresiva de los recursos a nivel territorial e impuestos locales.

Sobre los mecanismos de **focalización social y su efecto estigmatizador**, propusimos (i) **enriquecer** la estimación de la calificación socioeconómica analizando otras cuestiones más allá del ingreso; (ii) **evaluar** la pobreza del “hacer” y del “ser” en complemento a la pobreza del “tener”; (iii) **admitir** esquemas colectivos o comunitarios de acceso a la oferta complementarios a los mecanismos individual/familiares ya existentes; (iv) **evitar la sensación de castigo** al mérito que abunda entre quienes progresan socioeconómicamente y que por ello dejan de percibir apoyos estatales, y (v) **revisar** la oferta programática hacia los segmentos en pobreza ya que tiene un marcado énfasis asistencial y segregador.

Umbral Social 2017 concluye señalando que es urgente desactivar los mecanismos institucionalizados que están violentando a la población en pobreza, mediante la construcción de nuevos arreglos culturales y acuerdos sociales, donde la acción sobre la pobreza y la agenda de desarrollo no sean más que dos facetas de una misma estrategia.

Si bien se ha avanzado en la agenda descentralizadora y se han introducido algunos ajustes al sistema de focalización social, gran parte de los puntos relevados en los Umbral Social 2017 siguen sin ser abordados ni resueltos. Por lo tanto, aprovechamos de insistir en la necesidad de su integración en las agendas de las autoridades locales, regionales y nacionales.

Lamentablemente, no siempre es fácil reducir la brecha entre el diagnóstico y la acción. Se necesita voluntad, coordinación y colaboración entre los diversos actores sociales. En este sentido, las alertas posiblemente llegaron tarde y desde la sociedad civil no tuvimos la fuerza suficiente para insistir a tiempo sobre la urgencia de atender este fenómeno que comenzaba a expandirse y del cual ya existía evidencia. Al mismo tiempo, la capacidad de escucha de los distintos gobiernos desde el retorno a la democracia se encontraba fuertemente limitada por los innegables logros que Chile alcanzó en diversos ámbitos. Estos logros redujeron la capacidad para recoger y procesar a tiempo el malestar y las demandas ciudadanas, en especial, las de amplios sectores populares que se revelaron de manera imprevista y con inusitada violencia hacia fines del año 2019, provocando altos costos en distintos ámbitos de la sociedad.

Efectivamente, los indicadores oficiales han ido dando cuenta de una economía pujante y un mejoramiento del bienestar material de gran parte de la ciudadanía. Si bien estos indicadores muestran una cara positiva de la realidad del país, terminaron invisibilizando otros indicadores no



tan positivos, así como modos alternativos de registrar las dinámicas en materia de bienestar social. Es decir, generaron puntos ciegos sobre un conjunto de efectos negativos del modelo de desarrollo que se acumularon y se distribuyeron de forma muy desigual al interior de nuestra sociedad. Desde esta perspectiva, intentar explicar los sucesos del 18 de octubre de 2019 sólo desde la clave de la pobreza sería un despropósito, como también lo sería no reconocer su influjo. Estamos convencidos de que la comprensión integral e histórica de la evolución de la pobreza multidimensional puede contribuir al rediseño institucional del país.

¿DESDE DÓNDE NOS SITUAMOS PARA MIRAR EL CHILE DE HOY?

En el contexto actual, Chile necesita con urgencia celebrar nuevos acuerdos de convivencia, sobre la base de una noción compartida de dignidad humana, desagregada en un conjunto de derechos políticos y sociales fundamentales que gocen de claras garantías para su ejercicio pleno. Esa es la tarea del debate que hoy se está dando en la Convención Constituyente.

A las dificultades propias de un proceso en el que se discuten aspectos tan significativos para el devenir de nuestro país, debemos agregar la pandemia del Covid-19 que trajo una de las peores crisis económicas y sociales de las últimas décadas. Los resultados de la 15° Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional Casen-Pandemia 2020 (MDSF, 2121b), muestran que por primera vez se da un quiebre en la tendencia a la baja, donde más de dos millones de nuestros compatriotas no cuentan con los recursos suficientes para adquirir la canasta básica. A su vez, la desigualdad de ingresos se acrecentó de una manera nunca antes registrada. Otros estudios y encuestas levantados en el marco de la pandemia, muestran que el impacto en el empleo afectó tanto el trabajo formal, que además se revela precario, como el de carácter informal, disminuyendo las posibilidades de las personas para desplegar estrategias de emergencia para hacer frente a la crisis. A esto se agregan situaciones de inseguridad alimentaria, la precariedad de las personas que habitan en campamentos, problemáticas de salud mental y otras².

Chile no se mueve hoy bajo los mismos parámetros que marcaron su evolución en los últimos 40 años. La emergencia de nuevos problemas y la constatación de que hay otros que han permanecido invisibilizados, hace imperativo repensar las formas a través de las cuales construimos un futuro más convocante. Si bien ha habido logros innegables en materia de pobreza, para abordarla con eficacia debemos tomar en cuenta el nuevo contexto. Para esto, resulta fundamental alimentar la discusión, introduciendo nuevos elementos que ayuden a comprender mejor los alcances del fenómeno, a través de mediciones que posibiliten que podamos construir una política pública concordante con la manera no sólo en que los expertos han entendido el problema, sino también cómo la propia ciudadanía involucrada lo vive y conceptualiza.

De este modo, para superar la pobreza en su sentido amplio y multidimensional, resulta necesario rediseñar parte importante de nuestra arquitectura de políticas públicas y sociales. Por cierto, debemos mantener aquellas cosas que se han hecho bien, pero al mismo tiempo enmendar aquellas lógicas y concepciones que han provocado fracturas en la convivencia, además de profundas

² Ver Anexo I: ¿En qué estamos hoy? Un breve repaso a los resultados de pobreza de la Casen Pandemia 2020.



brechas sociales que nos han distanciado peligrosamente. En esa dirección, por ejemplo, debemos revertir los procesos de segregación y estigmatización social que han experimentado las personas en situación de pobreza, implementando políticas y programas sistemáticos que favorezcan la inclusión y la cohesión social.

Si estamos de acuerdo en que la pobreza se trata de desventajas inmerecidas en múltiples ámbitos de la vida y que no es algo inherente a las personas, sino más bien un fenómeno contextual, entonces podemos también estar de acuerdo en que hoy tenemos una tremenda oportunidad de reconstruir un futuro distinto y avanzar, entendiendo que superar la pobreza pasa por modificar los contextos de vida más allá de lo monetario y establecer umbrales sociales que garanticen que nadie deba pasar por esta experiencia.

El trabajo que por 27 años hemos desarrollado en las 100 comunas más aisladas, vulnerables y empobrecidas de Chile, nos permite plantear hoy, con total convencimiento, que **proteger las dinámicas que se dan en los diversos territorios del país y resguardar los medios y modos de vida de las personas, constituyen el pilar fundamental sobre el cual basar un proceso efectivo de superación de pobreza y cohesión social** y conforman la viga maestra sobre la que se desarrolla nuestra propuesta. Para aquello, tomamos como base el concepto de territorios bioculturales, que si bien es una noción aún en construcción, aporta claves que facilitan la comprensión del fenómeno de la pobreza y nos brinda el cambio de mirada necesario para innovar en la generación de propuestas de política con pertinencia, inclusivas y sustentables.

Las siguientes propuestas están antecedidas por una descripción de lo que entendemos por territorio biocultural, sus principales características y las tipologías que hemos identificado en el país a partir de nuestro trabajo en el territorio. A continuación, pondremos el foco en aquellas aristas que, a nuestro juicio, no pueden ser soslayadas en el desafío de superar pobreza a partir de lo local, entendiendo que se trata de un marco que puede y debe ser enriquecido. **Se trata de diez claves para la superación de la pobreza**, cada una con una presentación y propuestas, que invitan a mirar lo económico, lo sociocultural, lo ambiental y lo político, desde la perspectiva que nos propone el concepto de territorio biocultural.

Dichas claves son:

- I. **Instalar en Chile una economía local del bien común**
- II. **Fomentar el retorno y arraigo. La juventud como dinamizadora de las economías locales**
- III. **Innovar para acercar. Desafíos para los gobiernos locales**
- IV. **Partir desde el territorio, planificar con todas y todos**
- V. **Mejorar la gestión de bienes comunes. Un desafío de gobernanza**
- VI. **Reducir riesgos y enfrentar el cambio climático. Un desafío del desarrollo local.**
- VII. **Fortalecer los sistemas alimentarios locales. El corazón de la ruralidad.**
- VIII. **Salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial. Un desafío necesario.**
- IX. **Construir comunidad para un mejor sistema de protección social.**
- X. **Comprender la pobreza desde nuevas miradas. Aportes para su medición.**



TERRITORIOS BIOCULTURALES DE CHILE: EL NUEVO PRISMA

Transitar hacia esquemas en que la mirada de la pobreza así como las acciones que se implementen para abordarla incorporen la coordenada territorial, requiere de la utilización de enfoques que aporten categorías conceptuales que hagan visibles las especificidades locales. En este sentido, este informe releva los aprendizajes y lecciones extraídas de la experiencia de intervención de SERVICIO PAÍS. Durante los últimos años, la Fundación ha trabajado la noción de **Territorios Bioculturales (TBC)** como una manera de visibilizar las expresiones locales de pobreza, comprender mejor su contexto ecológico y sociocultural, e integrar elementos de su historia y su presente, prospectando su futuro a partir de la riqueza que estas comunidades poseen.

Cabe destacar que la noción de Territorios Bioculturales ha sido trabajada por diversos organismos a nivel internacional y nacional (Toledo & Barrera, 2008; Barrera-Bassols & Floriani, 2018, Rimisp, 2016)³. La Fundación ha hecho suya esta proposición conceptual ya que los TBC facilitan la identificación de horizontes de desarrollo alternativos, de carácter local e inclusivo, basados en capacidades o recursos endógenos. Con todo, se trata de un concepto en construcción.

Los Territorios Bioculturales (TBC) son una manera de denominar áreas geográficas por la forma en que las comunidades humanas que las habitan interactúan con su medioambiente. En estos territorios se desarrollan modos y medios de vida propios y singulares, forjados, por lo general, durante largos periodos de tiempo en los cuales se va construyendo una relación casi simbiótica con el paisaje del cual forman parte. Se podría decir que en estos lugares, seres humanos y medioambiente han co-evolucionado de un modo que los hace indivisibles en tanto sistema⁴.

Cada TBC posee un patrimonio biocultural específico, en que las diferencias entre unos y otros se dan en función de factores como

- (i) La existencia de climas, ecologías y geografías específicas.
- (ii) Los servicios ecosistémicos que ofrece el entorno natural y que suelen ser la base y sostén de comunidades humanas que exhiben una cierta homogeneidad cultural.
- (iii) La existencia de grupos humanos característicos y una estructura social reconocible.

³ Ver: <http://www.diversidadbioculturalyterritorios.org/>, <https://www.fao.org/giahs/es/>,

⁴ El concepto de conservación simbiótica establece que la diversidad biológica y la cultural son mutuamente dependientes y geográficamente coexistentes. Fue desarrollado por Bernard Nietschmann en 1992 (Nietschmann, 1992).

Qué son los Territorios Bioculturales

Los Territorios Bioculturales (TBC) son una manera de denominar áreas geográficas por la forma en que las comunidades humanas que las habitan interactúan con su medioambiente. En estos territorios se desarrollan modos y medios de vida propios y singulares, forjados, por lo general, durante largos periodos de tiempo en los cuales se va construyendo una relación casi simbiótica con el paisaje del cual forman parte. Se podría decir que en estos lugares, seres humanos y medioambiente han co-evolucionado de un modo que los hace indivisibles en tanto sistema (Nietschmann, 1992).



- (iv) Problemáticas de pobreza o expresiones específicas de éstas que, por lo general, se derivan de:
- a) los marcos normativos que regulan los usos y actividades que se pueden desarrollar en él,
 - b) las amenazas y/o externalidades negativas asociadas a las actividades productivas más dinámicas de nuestro modelo primario exportador y,
 - c) la forma en que se está presentando el cambio climático y la crisis medioambiental.

En muchos de estos territorios bioculturales existen comunas y áreas con las más altas tasas de incidencia de la pobreza multidimensional y por ingresos a nivel país. Ello sucede no sólo en el marco de una sola medición, sino que son zonas donde la pobreza ha permanecido muy por sobre el promedio nacional durante décadas.

Sin embargo, sabemos que paradójicamente son territorios muy ricos desde un punto de vista biocultural. Suelen poseer patrimonios agroalimentarios y genéticos únicos. Sus comunidades exhiben formas de cooperación y asociatividad muy potentes. Están llenas de tradiciones, saberes, oficios y expresiones materiales e inmateriales que han sido ampliamente valoradas por organismos nacionales e internacionales.

Los TBC no suelen poseer límites fijos; tampoco son exhaustivos ni precisos. Sus fronteras son difusas, con amplias zonas de intersección e inclusive, superposición, como sucede por ejemplo entre los TBC Wallmapu y Litoral.

Diseñar políticas pro superación de la pobreza a nivel local desde la noción de los Territorios Bioculturales es fruto de una apuesta: promover el desarrollo local inclusivo de las comunidades que habitan estos territorios, por medio de la visibilización, salvaguardia y activación de su rico patrimonio biocultural, junto con la interacción positiva y cooperativa entre sus grupos humanos.

En nuestra opinión, la superación de la pobreza a nivel local tiene a la base un desarrollo sustentable desde y para la comunidad local, que incluye como protagonistas a grupos humanos que hasta ahora han permanecido en la pobreza y la exclusión.

A continuación presentamos un ejercicio de desagregación del país en siete macrozonas o territorios bioculturales. Sus denominaciones son altamente intuitivas y tienen por objeto relevar expresiones específicas de pobreza y también identificar recursos clave para el impulso de iniciativas locales de desarrollo inclusivo.

Políticas para un desarrollo local inclusivo

Diseñar políticas pro superación de la pobreza a nivel local desde la noción de los Territorios Bioculturales es fruto de una apuesta: promover el desarrollo local inclusivo de las comunidades que habitan estos territorios, por medio de la visibilización, salvaguardia y activación de su rico patrimonio biocultural, junto con la interacción positiva y cooperativa entre sus grupos humanos.



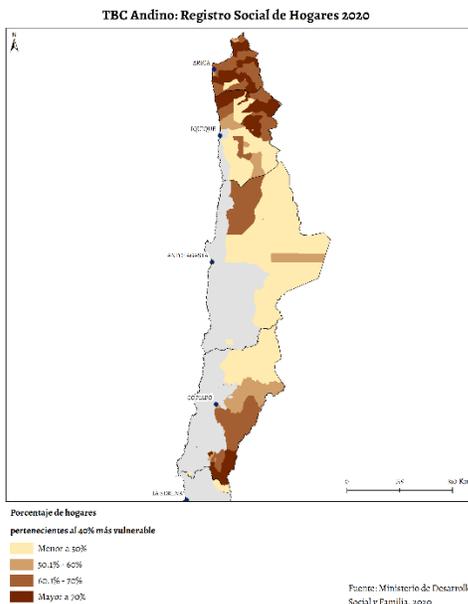
TERRITORIO BIOCULTURAL ANDINO

Este TBC representa la cuna ancestral de varios de los pueblos originarios o primeras naciones que formaron parte de las llamadas civilizaciones andinas del Tiawanako y el Tawantisuyo. En nuestro país involucra a las comunidades que reivindican su identidad aymara, quechua, licanantay, kolla, diaguita y changa. Estas comunidades han habitado y prosperado en el desierto más árido del mundo. Considera los pisos ecológicos de altiplano, precordillera o sierra y valles fértiles y litoral, en una lógica de control vertical del territorio que va desde las altas cumbres andinas al Océano Pacífico.

Su patrimonio biocultural está fuertemente ligado a la agricultura andina en terrazas, sistemas de riego por inundación, con cultivos y semillas de genética propia y una ganadería camélida que ha dado origen a expresiones y prácticas culturales que incluyen ceremonias, textilerías, cocina, festividades, medicina, idioma, música, narrativa, cestería, alfarería y comercio andino, entre otros. El modo de vida andino también incluye prácticas de movilidad y trashumancia vertical y circular que conectan a quienes ahí habitan con las poblaciones indígenas del Perú, Bolivia y Argentina desde tiempos remotos.

Se trata de un territorio que presenta algunas de las más altas tasas de pobreza multidimensional del país a nivel comunal. Al mismo tiempo, la continuidad de su modo de vida se encuentra seriamente amenazado y en riesgo de desaparecer debido al despoblamiento y el envejecimiento de sus comunidades, y a la llegada de actividades económicas que, si bien han abierto múltiples oportunidades laborales y de ingreso, en no pocos casos han tensionado los delicados equilibrios ecológicos de la zona, como es el caso de la gran minería y la agroindustria. El control de frontera también ha sido un grave siniestro para las comunidades altoandinas, debido a que ha debilitado sus prácticas económicas, sociales y nexos con las comunidades de la vertiente oriental de los Andes, basada en la noción del suma qamaña, sumak kawsay o buen vivir.





% de población en el 40% más vulnerable RSH en el TBC, desagregado por unidad vecinal 2020

Cuadro resumen																														
Expresiones de pobreza y recursos bioculturales para el desarrollo en el TBC Andino																														
Comunas con mayor incidencia de pobreza multidimensional en el TBC 2017 ⁵ (algunos ejemplos sobre el promedio)	Algunos grupos humanos afectados por pobreza en el TBC	Algunos ejemplos del portafolio de recursos y activos bioculturales (*)	Efectos del cambio climático (**)	Normas de alto impacto en los medios de vida en el TBC (***)																										
<table border="1"> <tr><td>Promedio país</td><td>20,7%</td></tr> <tr><td>Promedio TBC</td><td>35,0%</td></tr> <tr><td>General Lagos</td><td>67,2%</td></tr> <tr><td>Colchane</td><td>63,5%</td></tr> <tr><td>Camarones</td><td>58,7%</td></tr> <tr><td>Camiña</td><td>51,8%</td></tr> <tr><td>Putre</td><td>50,3%</td></tr> <tr><td>Huara</td><td>46,5%</td></tr> <tr><td>Pozo Almonte</td><td>38,8%</td></tr> <tr><td>Ollagüe</td><td>35,3%</td></tr> <tr><td>Pica</td><td>32,3%</td></tr> <tr><td>Tierra Amarilla</td><td>31,4%</td></tr> <tr><td>Alto del Carmen</td><td>28,3%</td></tr> </table>	Promedio país	20,7%	Promedio TBC	35,0%	General Lagos	67,2%	Colchane	63,5%	Camarones	58,7%	Camiña	51,8%	Putre	50,3%	Huara	46,5%	Pozo Almonte	38,8%	Ollagüe	35,3%	Pica	32,3%	Tierra Amarilla	31,4%	Alto del Carmen	28,3%	<p>Comunidades indígenas</p> <p>Migrantes indígenas</p> <p>Retornados</p>	<p>Modo de vida andino basado en la ganadería camélida y agricultura en terrazas. Cuentan con un sistema agroalimentario de alta resiliencia a la escasez hídrica. Poseen cultivos basados en variedad locales de maíz, cebolla, ajo, quínoa, papas, orégano, ajíes, guayabas, tumbos, peras, ciruelas, etc. Producen carne, charqui y embutidos de llama y alpaca de altísimo valor proteico. Elaboran fibra, lana y textilera. Han desarrollado tecnologías e infraestructura de riego de praderas altoandinas y terrazas. Conocen y manejan indicadores bioclimáticos. Cuentan con un variado y rico conocimiento yerbatero. Cuna de la cocinería andina de gran valor nutricional. Practican carnavales y festividades religiosas, así como ritos asociados al calendario agrícola. Recrean prácticas de gestión hídrica. Poseen un paisaje, idioma, espiritualidad, cosmovisión, narrativa únicos. Organización social cooperativa basada en el ayni y el suma qamaña, etc.</p>	<p>Cambios en el régimen de lluvias, heladas y nieves afectan la agricultura y ganadería.</p> <p>Aumento en la frecuencia de episodios extremos de lluvia y sequía.</p> <p>Aumento del riesgo aluvional.</p>	<p>Ley minera</p> <p>Código de aguas</p> <p>Control fronterizo</p> <p>Ley indígena</p> <p>SNASPE</p>
Promedio país	20,7%																													
Promedio TBC	35,0%																													
General Lagos	67,2%																													
Colchane	63,5%																													
Camarones	58,7%																													
Camiña	51,8%																													
Putre	50,3%																													
Huara	46,5%																													
Pozo Almonte	38,8%																													
Ollagüe	35,3%																													
Pica	32,3%																													
Tierra Amarilla	31,4%																													
Alto del Carmen	28,3%																													
<p>Fuente: Elaboración propia en base a datos del RSH y Casen 2017. (*) Información sistematizada de las intervenciones SERVICIO PAÍS. (**) Principales afectaciones climáticas declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución. (***) Principales normativas que afectan los medios y modos de vida local declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.</p>																														

⁵ Se utilizan datos de la encuesta casen 2017 puesto que en la del 2020 no se reportó el índice de pobreza multidimensional.



TERRITORIO BIOCULTURAL SECANO

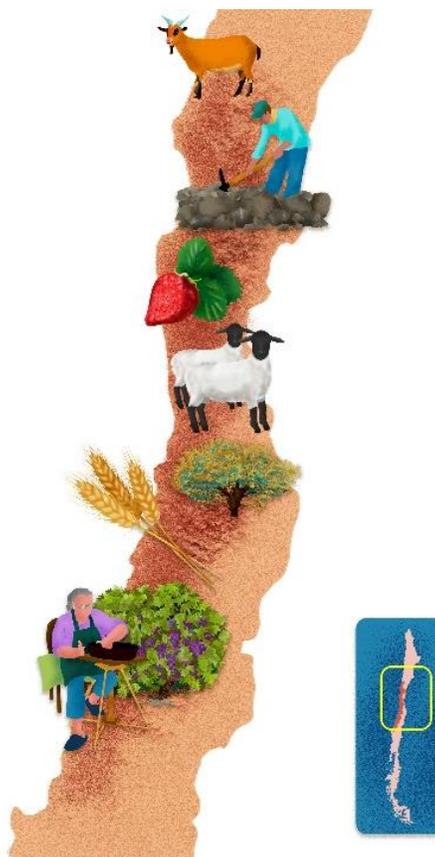
Su denominación surge de un tipo muy específico de agricultura y pastoreo desarrollado por comunidades campesinas de zonas de clima mediterráneo. Sus cultivos dependen en gran medida de las lluvias estacionales y de aguas subterráneas. Suelen ser más resistentes a las sequías y la escasez hídrica. El secano posee una tradición de cultivos anuales cerealeros, viñateros y hortícolas, los que se combina con actividades pirquineras en el norte y de recolección. También cuenta con una tradición criancera que se ha desarrollado principalmente gracias al forrajeo en áreas silvestres y, en algunas cuencas, a históricas prácticas de trashumancia valle arriba.

Todo lo anterior sucede bajo un calendario de ritos y festividades que refuerzan el ciclo agrícola. Al mismo tiempo, el territorio cuenta con una pléyade de expresiones artesanales, como el trenzado de trigo, la locería y la artesanía en greda, debido a incontables yacimientos de arcilla que salpican su territorio. También son propias de estas zonas las expresiones y prácticas como el canto a lo poeta y la construcción en barro. En la zona septentrional del secano aún se encuentran sistemas de propiedad colectiva de la tierra.

En Chile, el secano comprende ambas vertientes de la Cordillera de la Costa, aproximadamente desde la región de Coquimbo por el norte y al Biobío por el sur. Por su altura, la Cordillera de la Costa no presenta una acumulación importante de nieves invernales que permitan el desarrollo de fuentes superficiales de agua durante la temporada estival. Es un territorio entrecortado por los valles transversales en el norte y los grandes ríos de Santiago al sur.

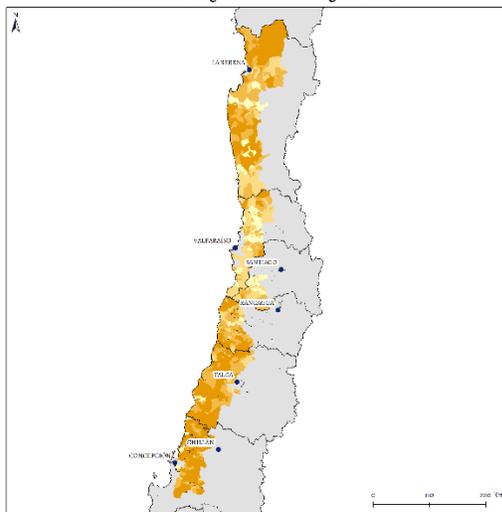
Esta área abarca el 49% del total nacional de las comunas rurales con economía basada en la agricultura. Entre los grupos humanos más afectados por la pobreza se encuentra el campesinado tradicional y el modernizado (que ha introducido tecnologías en sus actividades productivas), junto a una importante población descampesinada y dedicada actualmente a actividades asalariadas. También se registra la presencia de comunidades pirquineras e indígenas, además de comuneros agrícolas en la zona septentrional.

Sus mayores amenazas derivan del desmonte, la agroindustria, las forestales y el negocio inmobiliario por medio del loteo y fragmentación de la propiedad agrícola. Estas actividades, junto al cambio climático, han hecho del Secano uno de los territorios más siniestrados por la escasez hídrica y los incendios forestales (MMA, 2017; Fusupo, 2020a, 2019a, 2019b).





TBC Secano: Registro Social de Hogares 2020



Porcentaje de hogares pertenecientes al 40% más vulnerable

- Menor a 50%
- 50,1% - 60%
- 60,1% - 70%
- Mayor a 70%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020

% de población en el 40% más vulnerable RSH en el TBC, desagregado por unidad vecinal 2020

Cuadro resumen																																																
Expresiones de pobreza y recursos bioculturales para el desarrollo en el TBC Secano																																																
Comunas con mayor incidencia de pobreza multidimensional en el TBC 2017 (algunos ejemplos sobre el promedio)	Algunos grupos humanos afectados por pobreza en el TBC	Algunos ejemplos del portafolio de recursos y activos bioculturales (*)	Efectos del cambio climático (**)	Normas de alto impacto en los medios de vida en el TBC (***)																																												
<table border="1"> <tr><td>Promedio país</td><td>20,7%</td></tr> <tr><td>Promedio TBC</td><td>26,6%</td></tr> <tr><td>Cobquecura</td><td>47,2%</td></tr> <tr><td>Canela</td><td>43,5%</td></tr> <tr><td>Chanco</td><td>43,4%</td></tr> <tr><td>La Higuera</td><td>40,3%</td></tr> <tr><td>Florida</td><td>37,8%</td></tr> <tr><td>Empedrado</td><td>37,6%</td></tr> <tr><td>Vichuquén</td><td>37,4%</td></tr> <tr><td>Punitaqui</td><td>36,0%</td></tr> <tr><td>Portezuelo</td><td>35,5%</td></tr> <tr><td>Quirihue</td><td>35,3%</td></tr> <tr><td>San Nicolás</td><td>35,0%</td></tr> <tr><td>Ninhue</td><td>34,8%</td></tr> <tr><td>San Pedro</td><td>31,8%</td></tr> <tr><td>Pencahue</td><td>31,7%</td></tr> <tr><td>Curepto</td><td>31,5%</td></tr> <tr><td>Navidad</td><td>31,3%</td></tr> <tr><td>Coelemu</td><td>30,7%</td></tr> <tr><td>Quillón</td><td>30,7%</td></tr> <tr><td>Limache</td><td>30,3%</td></tr> <tr><td>Chépica</td><td>28,0%</td></tr> </table>	Promedio país	20,7%	Promedio TBC	26,6%	Cobquecura	47,2%	Canela	43,5%	Chanco	43,4%	La Higuera	40,3%	Florida	37,8%	Empedrado	37,6%	Vichuquén	37,4%	Punitaqui	36,0%	Portezuelo	35,5%	Quirihue	35,3%	San Nicolás	35,0%	Ninhue	34,8%	San Pedro	31,8%	Pencahue	31,7%	Curepto	31,5%	Navidad	31,3%	Coelemu	30,7%	Quillón	30,7%	Limache	30,3%	Chépica	28,0%	<p>Familias campesinas tradicionales y modernizadas . (incluye comuneros, crianceros y artesanos).</p> <p>Temporeras y temporeros</p> <p>Migrantes temporeros</p> <p>Pirquineros</p>	<p>Modo de vida campesino criollo basado en la agricultura de rulo y ganadería ovina y caprina principalmente. Complementado en el norte con actividades pirquineras y mineras. Posee un sistema agroalimentario basado en cultivos de bajo requerimiento hídrico y poco exigentes en calidad del suelo, tales como cereales y legumbres. Cultivan frutales de secano como olivos, almendros, vides y tunas. Desarrollan la apicultura a partir de flora silvestre. Mantiene prácticas de recolección y elaboración de procesados. Amplio desarrollo alfarero y artesanal que incluye locería, tejidos, cestería, trenzados de trigo. Reservorio de importantes técnicas constructivas en barro. Cuna de un amplio y variado conjunto de festividades y celebraciones religiosas y agrícolas como la trilla, la vendimia, el canto a lo poeta. Poseen una tradición narrativa propia y prácticas asociativas y de apoyo mutuo. El recurso paisajístico también es de gran relevancia en el marco del desarrollo turístico.</p>	<p>Prolongadas sequías.</p> <p>Cambios en el régimen de lluvias, heladas que afectan la agricultura y ganadería.</p> <p>Aumento en la frecuencia de incendios forestales.</p> <p>Perdida de masa vegetal silvestre para el pastoreo.</p>	<p>Decreto 701</p> <p>Ley de parcelaciones de agrado</p> <p>Código de aguas</p> <p>Ley de bosque nativo</p>
Promedio país	20,7%																																															
Promedio TBC	26,6%																																															
Cobquecura	47,2%																																															
Canela	43,5%																																															
Chanco	43,4%																																															
La Higuera	40,3%																																															
Florida	37,8%																																															
Empedrado	37,6%																																															
Vichuquén	37,4%																																															
Punitaqui	36,0%																																															
Portezuelo	35,5%																																															
Quirihue	35,3%																																															
San Nicolás	35,0%																																															
Ninhue	34,8%																																															
San Pedro	31,8%																																															
Pencahue	31,7%																																															
Curepto	31,5%																																															
Navidad	31,3%																																															
Coelemu	30,7%																																															
Quillón	30,7%																																															
Limache	30,3%																																															
Chépica	28,0%																																															
<p>Fuente: Elaboración propia en base a datos del RSH y Casen 2017. (*) Información sistematizada de las intervenciones SERVICIO PAÍS. (**) Principales afectaciones climáticas declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución. (***) Principales normativas que afectan los medios y modos de vida local, declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.</p>																																																



TERRITORIO BIOCULTURAL AGRARIO

El territorio agrario y precordillerano es una zona reconocida por su identidad huasa centrina. Avanza de manera paralela al secano, desde el valle central a la precordillera en la ecozona mediterránea. A diferencia del secano, cuenta con abundantes aguas superficiales y antiguos sistemas de riego que en algunos casos datan de épocas prehispánicas. Debido a la fertilidad de sus suelos, en esta zona se practica una agricultura de tipo extensiva.

Su patrimonio biocultural se asocia fuertemente a la producción hortofrutícola y la ganadería arriera. En el valle central, actualmente coexisten la agroindustria con un pequeño campesinado que, en su mayoría, combina las labores de subsistencia agrícola con trabajos de temporada en *packing* y empresas del sector.

Producto de la abundancia y embalsamiento de las aguas, esta zona tiene una mayor capacidad de mitigar los efectos del cambio climático. En este territorio se emplaza la Ruta 5, la vía terrestre de comunicación más importante del país.

Este TBC ha sufrido profundas transformaciones en el último siglo, en especial en materia de estructura social. Pasó de la lógica del latifundio y el inquilinaje, a las parcelaciones campesinas tras la reforma agraria y un posterior proceso de reconcentración de la propiedad en la nueva y moderna agroindustria, que ha implicado un sistemático proceso de descampesinización y asalarización de su población.

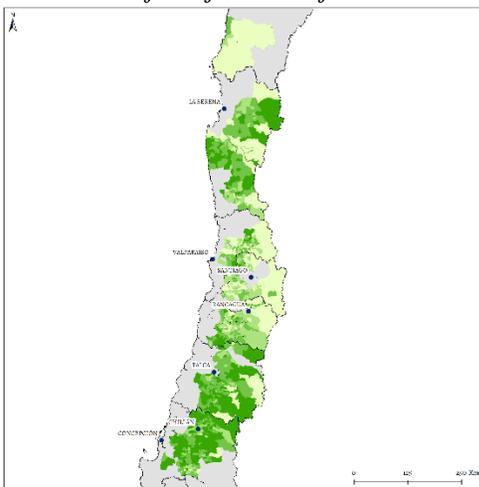
Este territorio se reconoce por contar con suelos muy fértiles y profundos. Sin embargo, este gran patrimonio ha sido fuertemente afectado y degradado por el crecimiento urbano. Muchos de los pueblos y pequeñas ciudades que se emplazaban en el TBC agrario, se han convertido en grandes y densas ciudades. La falta de protección del recurso suelo ha implicado que las urbes ocupen parte de las zonas más fértiles de Chile. Este proceso se reconoce como prácticamente irreversible.

Sin embargo, su población sigue guardando en la memoria muchas de sus tradiciones y oficios, saberes y tecnologías vernáculas. Algunas han probado ser bastante importantes al momento de enfrentar siniestros económicos y ambientales, siendo un deber de nuestro país reconocerlas y resguardarlas.





TBC Agrario: Registro Social de Hogares 2020



Porcentaje de hogares pertenecientes al 40% más vulnerable

- Menor a 50%
- 50,1% - 60%
- 60,1% - 70%
- Mayor a 70%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020

% de población en el 40% más vulnerable RSH en el TBC, desagregado por unidad vecinal 2020

Cuadro resumen																																																						
Expresiones de pobreza y recursos bioculturales para el desarrollo en el TBC Agrario																																																						
Comunas con mayor incidencia de pobreza multidimensional en el TBC 2017 (algunos ejemplos sobre el promedio)	Algunos grupos humanos afectados por pobreza en el TBC	Algunos ejemplos del portafolio de recursos y activos bioculturales (*)	Efectos del cambio climático (**)	Normas de alto impacto en los medios de vida en el TBC (***)																																																		
<table border="1"> <tr><td>Promedio país</td><td>20,7%</td></tr> <tr><td>Promedio TBC</td><td>25,3%</td></tr> <tr><td>Río Hurtado</td><td>40,0%</td></tr> <tr><td>Nogales</td><td>39,1%</td></tr> <tr><td>Longaví</td><td>37,3%</td></tr> <tr><td>Pinto</td><td>37,1%</td></tr> <tr><td>San Clemente</td><td>35,7%</td></tr> <tr><td>San Nicolás</td><td>35,0%</td></tr> <tr><td>El Carmen</td><td>34,1%</td></tr> <tr><td>Putendo</td><td>33,7%</td></tr> <tr><td>El Monte</td><td>33,7%</td></tr> <tr><td>Monte Patria</td><td>33,5%</td></tr> <tr><td>Combarbalá</td><td>33,5%</td></tr> <tr><td>María Pinto</td><td>33,1%</td></tr> <tr><td>Yerbas Buenas</td><td>32,9%</td></tr> <tr><td>Freirina</td><td>32,9%</td></tr> <tr><td>San Ignacio</td><td>32,8%</td></tr> <tr><td>San Fabián</td><td>32,4%</td></tr> <tr><td>Hijuelas</td><td>32,1%</td></tr> <tr><td>Retiro</td><td>31,9%</td></tr> <tr><td>Coinco</td><td>31,2%</td></tr> <tr><td>Maule</td><td>31,1%</td></tr> <tr><td>Ñiquén</td><td>30,8%</td></tr> <tr><td>Villa Alegre</td><td>30,5%</td></tr> <tr><td>Colbún</td><td>30,5%</td></tr> </table>	Promedio país	20,7%	Promedio TBC	25,3%	Río Hurtado	40,0%	Nogales	39,1%	Longaví	37,3%	Pinto	37,1%	San Clemente	35,7%	San Nicolás	35,0%	El Carmen	34,1%	Putendo	33,7%	El Monte	33,7%	Monte Patria	33,5%	Combarbalá	33,5%	María Pinto	33,1%	Yerbas Buenas	32,9%	Freirina	32,9%	San Ignacio	32,8%	San Fabián	32,4%	Hijuelas	32,1%	Retiro	31,9%	Coinco	31,2%	Maule	31,1%	Ñiquén	30,8%	Villa Alegre	30,5%	Colbún	30,5%	<p>Familias campesinas tradicionales y modernizadas</p> <p>Temporeras y temporeros</p> <p>Migrantes temporeros</p> <p>Arrieros y crianceros</p> <p>Pueblerinos asalariados y autoempleados</p>	<p>Modo de vida pueblerino y campesino. Dedicados al mutirubro. Epicentro de la producción hortícola (orientado al mercado interno) y frutícola (orientado al mercado externo). Manejo de sistemas alimentarios locales.</p> <p>Apicultura y avicultura de pequeña escala. Cultura arriera en precordillera. Desarrollo de tejidos y cestería.</p> <p>Cocinería centrina. Festividades y celebraciones religiosas. Bailes chinos, Narrativa. Prácticas asociativas y de apoyo mutuo. paisajes de campiña y cajones cordilleros.</p>	<p>Prolongadas sequías.</p> <p>Cambios en el régimen de lluvias, heladas que afectan la agricultura y ganadería.</p> <p>Aumento en la frecuencia de incendios forestales.</p>	<p>Ley de parcelaciones de agrado</p> <p>Código de aguas</p> <p>Ley general de urbanismo y construcciones</p> <p>Ley minera</p> <p>SNASPE</p>
Promedio país	20,7%																																																					
Promedio TBC	25,3%																																																					
Río Hurtado	40,0%																																																					
Nogales	39,1%																																																					
Longaví	37,3%																																																					
Pinto	37,1%																																																					
San Clemente	35,7%																																																					
San Nicolás	35,0%																																																					
El Carmen	34,1%																																																					
Putendo	33,7%																																																					
El Monte	33,7%																																																					
Monte Patria	33,5%																																																					
Combarbalá	33,5%																																																					
María Pinto	33,1%																																																					
Yerbas Buenas	32,9%																																																					
Freirina	32,9%																																																					
San Ignacio	32,8%																																																					
San Fabián	32,4%																																																					
Hijuelas	32,1%																																																					
Retiro	31,9%																																																					
Coinco	31,2%																																																					
Maule	31,1%																																																					
Ñiquén	30,8%																																																					
Villa Alegre	30,5%																																																					
Colbún	30,5%																																																					
<p>Fuente: Elaboración propia en base a datos del RSH y Casen 2017.</p> <p>(*) Información sistematizada de las intervenciones SERVICIO PAÍS.</p> <p>(**) Principales afectaciones climáticas declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.</p> <p>(***) Principales normativas que afectan los medios y modos de vida local, declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.</p>																																																						



TERRITORIO BIOCULTURAL WALLMAPU

Al sur, al ir dejando la ecozona mediterránea, nos encontramos con el Wallmapu. Éste abarca una porción importante del territorio ancestral del pueblo mapuche, con la mayor concentración de comunidades indígenas de dicha etnia en sus diversas identidades territoriales: nagche, wenteche, pehuenche, lafkenche y huilliche. Se extiende aproximadamente desde el río Biobío en la región del mismo nombre por el norte, hasta las Guaitecas en la región de Aysén por el sur. Es una ecozona de selva valdiviana y bosques templados lluviosos, con presencia de lagos, ríos, volcanes y un extenso y rico borde costero.

También encontramos grupos humanos de larga data en el territorio, como familias campesinas criollas y descendientes de colonos europeos.

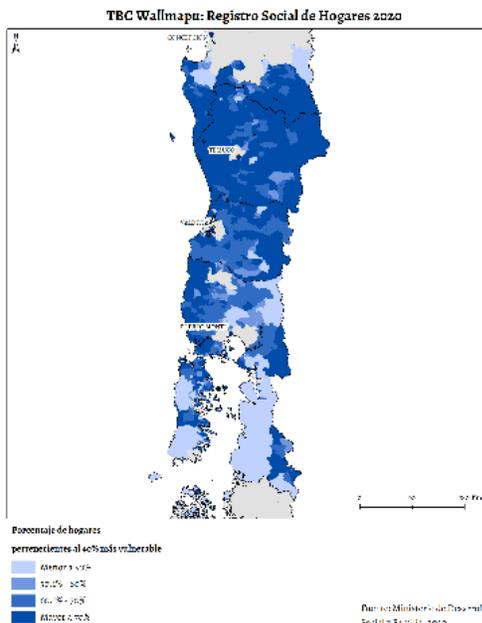
Sus habitantes han forjado una relación con su entorno ecológico y paisajístico muy específico, dando origen a un rico patrimonio biocultural que se refleja en prácticas y conocimientos tradicionales que se han mantenido a través de las generaciones, como su cosmovisión, sus prácticas agrícolas, ganaderas, de pesca y recolección, su conocimiento y el uso de plantas medicinales, genética de semillas, lengua y valores, entre otros.

Pese a ello, este territorio es uno de los que registra las más altas tasas de pobreza en el país. A diferencia de otros TBC, en materia de pobreza el Wallmapu presenta cifras muy altas en una gran cantidad de sus comunas.

Algunos de los factores que han provocado degradación y pérdida de patrimonio biocultural en el Wallmapu se derivan del Decreto Ley 701 que fomentó la sustitución del bosque nativo, el crecimiento urbano y el negocio inmobiliario. Estos problemas se suman a las tensiones y conflictos históricos que se registran en la zona debido a los distintos sistemas de propiedad de la tierra y el mar, uno indígena y otro occidental, que se superponen y conflictúan desde la época colonial hasta nuestros días, y que no ha sido abordado adecuadamente por la sociedad chilena.

El cambio climático se expresa con fuerza en la sección norte de este territorio, con una reducción importante de las lluvias al punto de afectar los ecosistemas boscosos y la disponibilidad de agua para el consumo humano.





% de población en el 40% más vulnerable RSH en el TBC, desagregado por unidad vecinal 2020

Cuadro resumen																																																																								
Expresiones de pobreza y recursos bioculturales para el desarrollo en el TBC Wallmapu																																																																								
Comunas con mayor incidencia de pobreza multidimensional en el TBC 2017 (algunos ejemplos sobre el promedio)	Algunos grupos humanos afectados por pobreza en el TBC	Algunos ejemplos del portafolio de recursos y activos bioculturales (*)	Efectos del cambio climático (**)	Normas de alto impacto en los medios de vida en el TBC (***)																																																																				
<table border="1"> <tr><td>Promedio país</td><td>20,7%</td></tr> <tr><td>Promedio TBC</td><td>30,0%</td></tr> <tr><td>Alto Biobío</td><td>60,7%</td></tr> <tr><td>Lonquimay</td><td>54,9%</td></tr> <tr><td>Galvarino</td><td>54,4%</td></tr> <tr><td>Cholchol</td><td>54,2%</td></tr> <tr><td>Curarrehue</td><td>54,1%</td></tr> <tr><td>Carahue</td><td>51,4%</td></tr> <tr><td>Ercilla</td><td>47,3%</td></tr> <tr><td>Lumaco</td><td>47,2%</td></tr> <tr><td>Vilcún</td><td>43,6%</td></tr> <tr><td>Nva Imperial</td><td>43,5%</td></tr> <tr><td>Melipeuco</td><td>40,6%</td></tr> <tr><td>Purén</td><td>40,1%</td></tr> <tr><td>Lago Ranco</td><td>37,7%</td></tr> <tr><td>Los Sauces</td><td>37,3%</td></tr> <tr><td>Collipulli</td><td>36,6%</td></tr> </table> <table border="1"> <tr><td>T. Schmidt</td><td>35,8%</td></tr> <tr><td>Tirúa</td><td>34,9%</td></tr> <tr><td>Los Muermos</td><td>34,3%</td></tr> <tr><td>Cunco</td><td>34,2%</td></tr> <tr><td>Freire</td><td>34,1%</td></tr> <tr><td>Perquenco</td><td>33,6%</td></tr> <tr><td>Futrono</td><td>32,9%</td></tr> <tr><td>Victoria</td><td>32,6%</td></tr> <tr><td>Fresia</td><td>32,6%</td></tr> <tr><td>Panguipulli</td><td>32,6%</td></tr> <tr><td>Traiguén</td><td>32,3%</td></tr> <tr><td>San Pablo</td><td>31,6%</td></tr> <tr><td>Loncoche</td><td>31,1%</td></tr> <tr><td>Gorbea</td><td>30,2%</td></tr> <tr><td>Puyehue</td><td>30,1%</td></tr> <tr><td>Río Bueno</td><td>30,1%</td></tr> <tr><td>Contulmo</td><td>30,0%</td></tr> </table>	Promedio país	20,7%	Promedio TBC	30,0%	Alto Biobío	60,7%	Lonquimay	54,9%	Galvarino	54,4%	Cholchol	54,2%	Curarrehue	54,1%	Carahue	51,4%	Ercilla	47,3%	Lumaco	47,2%	Vilcún	43,6%	Nva Imperial	43,5%	Melipeuco	40,6%	Purén	40,1%	Lago Ranco	37,7%	Los Sauces	37,3%	Collipulli	36,6%	T. Schmidt	35,8%	Tirúa	34,9%	Los Muermos	34,3%	Cunco	34,2%	Freire	34,1%	Perquenco	33,6%	Futrono	32,9%	Victoria	32,6%	Fresia	32,6%	Panguipulli	32,6%	Traiguén	32,3%	San Pablo	31,6%	Loncoche	31,1%	Gorbea	30,2%	Puyehue	30,1%	Río Bueno	30,1%	Contulmo	30,0%	<p>Comunidades indígenas</p> <p>Campesinos criollos</p> <p>Colonos de subsistencia</p> <p>Pueblerinos asalariados y autoempleados</p>	<p>Modo de vida indígena y campesino, ligado a la horticultura familiar (tukun), producción frutícola, apicultura, avícola (gallina collonca, traro), recolección de frutos silvestres y procesados. Cocina mapuche, hierbas sanadoras, cocinería y repostería colona, textilera, cestería, idioma, tradiciones, ritos y celebraciones, espiritualidad, cosmovisión, narrativa, sistemas constructivos.</p> <p>Prácticas asociativas y de apoyo mutuo. paisaje.</p>	<p>Descenso de la pluviometría.</p> <p>Aumento en la frecuencia de incendios forestales.</p>	<p>Decreto 701</p> <p>Ley de parcelaciones de agrado</p> <p>Código de aguas</p> <p>Ley general de urbanismo y construcciones</p> <p>Ley minera SNASPE</p> <p>Ley indígena</p> <p>Ley de bosque nativo</p> <p>Ley de pesca y acuicultura</p>
Promedio país	20,7%																																																																							
Promedio TBC	30,0%																																																																							
Alto Biobío	60,7%																																																																							
Lonquimay	54,9%																																																																							
Galvarino	54,4%																																																																							
Cholchol	54,2%																																																																							
Curarrehue	54,1%																																																																							
Carahue	51,4%																																																																							
Ercilla	47,3%																																																																							
Lumaco	47,2%																																																																							
Vilcún	43,6%																																																																							
Nva Imperial	43,5%																																																																							
Melipeuco	40,6%																																																																							
Purén	40,1%																																																																							
Lago Ranco	37,7%																																																																							
Los Sauces	37,3%																																																																							
Collipulli	36,6%																																																																							
T. Schmidt	35,8%																																																																							
Tirúa	34,9%																																																																							
Los Muermos	34,3%																																																																							
Cunco	34,2%																																																																							
Freire	34,1%																																																																							
Perquenco	33,6%																																																																							
Futrono	32,9%																																																																							
Victoria	32,6%																																																																							
Fresia	32,6%																																																																							
Panguipulli	32,6%																																																																							
Traiguén	32,3%																																																																							
San Pablo	31,6%																																																																							
Loncoche	31,1%																																																																							
Gorbea	30,2%																																																																							
Puyehue	30,1%																																																																							
Río Bueno	30,1%																																																																							
Contulmo	30,0%																																																																							
<p>Fuente: Elaboración propia en base a datos del RSH y Casen 2017.</p> <p>(*) Información sistematizada de las intervenciones SERVICIO PAÍS.</p> <p>(**) Principales afectaciones climáticas declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.</p> <p>(***) Principales normativas que afectan los medios y modos de vida local, declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.</p>																																																																								



TERRITORIO BIOCULTURAL LITORAL - INSULAR



Comprende el borde costero y la zona marítima del país, desde la región de Arica y Parinacota hasta Cabo de Hornos en la región de Magallanes. Involucra 6.500 km lineales y, producto de la sinuosidad de las costas del país, la extensión del territorio alcanza los 83.000 km., al sumar la línea costera de las 40.200 islas e islotes existentes.

En esta costa se expresan al menos ocho climas distintos, desde desértico con nublados abundantes por el norte, hasta templado frío lluvioso en el extremo sur. Su morfología incluye grandes acantilados costeros, playas, esteros y estuarios intercalados por zonas acantiladas y una enorme cantidad de islas e islotes desde el mar interior de Chiloé hasta Cabo de Hornos. Ello sitúa al país en el puesto número cinco a nivel global por sus extensos archipiélagos.

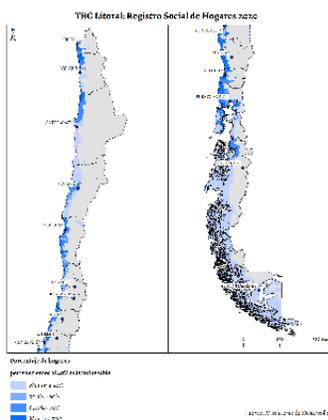
Desde tiempos remotos, el litoral permitió el asentamiento de múltiples culturas de pueblos originarios como changos, lafkenches, chonos, yaganes y kawésqar. Actualmente, entre los grupos humanos más característicos que habitan y viven del uso del mar, se encuentran familias recolectoras y pescadoras artesanales, junto con pueblos originarios e isleños, quienes son portadores de sistemas culturales complejos y ricos asociados a la elevada movilidad maritorial.

Su patrimonio biocultural incluye conocimientos y saberes del mar, técnicas de pesca, construcción de embarcaciones, cocinería, festividades y formas de ocupación del territorio que incluyen diferencias entre residencias laborales temporales y residencias familiares permanentes.

En tiempos más recientes, el TBC litoral insular ha recibido a familias asalariadas en la industria acuícola y de la pesca industrial y avecindados de amenidad, entre otros.

Históricamente, el patrimonio biocultural se ha visto tensionado por los marcos normativos que regulan los usos y prácticas que se desarrollan en costa y maritorio, las fiebres extractivistas, la pesca industrial, la sobrepoblación y contaminación derivada de las grandes ciudades costeras, las termoeléctricas y los centros industriales, etc.

A excepción de la ley de espacios costeros de pueblos originarios, la gran mayoría de estas normativas no consideró los usos consuetudinarios y formas de colaboración y apoyo mutuo de las familias de mar. Esto ha provocado varios conflictos en torno a la aplicación de la Ley de Pesca, el negocio inmobiliario, el crecimiento urbano, la sobreexplotación, y la instalación de áreas de sacrificio. El territorio también se encuentra afectado por el cambio climático, que ha provocado aumentos de las marejadas, cambios en las corrientes, temperaturas del mar y ocurrencia de plagas, entre otros problemas.



% de población en el 40% más vulnerable RSH en el TBC, desagregado por unidad vecinal 2020

Cuadro resumen																																																		
Expresiones de pobreza y recursos bioculturales para el desarrollo en el TBC Litoral - insular																																																		
Comunas con mayor incidencia de pobreza multidimensional en el TBC 2017 (algunos ejemplos sobre el promedio)	Grupos humanos afectados por pobreza en el TBC	Algunos ejemplos del portafolio de recursos y activos bioculturales (*)	Efectos del cambio climático (**)	Normas de alto impacto en los medios de vida en el TBC (***)																																														
<table border="1"> <tr> <td>Promedio país</td> <td>20,7%</td> </tr> <tr> <td>Promedio TBC litoral rural</td> <td>29,2%</td> </tr> <tr> <td>Camarones</td> <td>58,7%</td> </tr> <tr> <td>Saavedra</td> <td>54,2%</td> </tr> <tr> <td>San Juan de la Costa</td> <td>53,3%</td> </tr> <tr> <td>Huara</td> <td>46,5%</td> </tr> <tr> <td>Toltén</td> <td>46,4%</td> </tr> <tr> <td>Quinchao</td> <td>43,4%</td> </tr> <tr> <td>Queilén</td> <td>41,3%</td> </tr> <tr> <td>Calbuco</td> <td>41,1%</td> </tr> <tr> <td>Quemchi</td> <td>39,8%</td> </tr> <tr> <td>Puqueldón</td> <td>38,6%</td> </tr> <tr> <td>Vichuquén</td> <td>37,4%</td> </tr> <tr> <td>Quellón</td> <td>36,3%</td> </tr> <tr> <td>Corral</td> <td>35,0%</td> </tr> <tr> <td>Chonchi</td> <td>34,5%</td> </tr> <tr> <td>Cochamó</td> <td>34,1%</td> </tr> <tr> <td>Lebu</td> <td>32,2%</td> </tr> <tr> <td>C. De Vélez</td> <td>31,6%</td> </tr> <tr> <td>Curepto</td> <td>31,5%</td> </tr> <tr> <td>Mauñín</td> <td>30,8%</td> </tr> <tr> <td>Coelemu</td> <td>30,7%</td> </tr> <tr> <td>Pelluhue</td> <td>30,0%</td> </tr> </table>	Promedio país	20,7%	Promedio TBC litoral rural	29,2%	Camarones	58,7%	Saavedra	54,2%	San Juan de la Costa	53,3%	Huara	46,5%	Toltén	46,4%	Quinchao	43,4%	Queilén	41,3%	Calbuco	41,1%	Quemchi	39,8%	Puqueldón	38,6%	Vichuquén	37,4%	Quellón	36,3%	Corral	35,0%	Chonchi	34,5%	Cochamó	34,1%	Lebu	32,2%	C. De Vélez	31,6%	Curepto	31,5%	Mauñín	30,8%	Coelemu	30,7%	Pelluhue	30,0%	<p>Familias de mar (incluye pescadores artesanales y recolectores de orilla)</p> <p>Isleños</p> <p>Comunidades indígenas</p> <p>Asalariados acuícolas</p> <p>Pueblerinos asalariados y autoempleados</p>	<p>Modo de vida litoral - costero e insular. Multirubro ligado a la extracción de recursos marinos para la alimentación principalmente, orientada al mercado interno y externo (algas).</p> <p>En muchos sectores se combina con pequeña actividad agrícola y pecuaria, junto a actividades de temporada. Cocinería, tradiciones, ritos y celebraciones, espiritualidad, cosmovisión, narrativa, sistemas de pesca, construcción de embarcaciones y prácticas de movilidad maritorial.</p> <p>Prácticas asociativas y de apoyo mutuo.</p> <p>Paisaje</p>	<p>Marejadas</p> <p>Cambio en el nivel medio del mar</p> <p>Cambio en las corrientes y especies.</p>	<p>Ley de pesca y acuicultura.</p> <p>Ley de parcelaciones de agrado.</p> <p>LGUV</p> <p>Ley minera</p> <p>SNASPE</p> <p>Ley indígena</p> <p>ECMPO</p>
Promedio país	20,7%																																																	
Promedio TBC litoral rural	29,2%																																																	
Camarones	58,7%																																																	
Saavedra	54,2%																																																	
San Juan de la Costa	53,3%																																																	
Huara	46,5%																																																	
Toltén	46,4%																																																	
Quinchao	43,4%																																																	
Queilén	41,3%																																																	
Calbuco	41,1%																																																	
Quemchi	39,8%																																																	
Puqueldón	38,6%																																																	
Vichuquén	37,4%																																																	
Quellón	36,3%																																																	
Corral	35,0%																																																	
Chonchi	34,5%																																																	
Cochamó	34,1%																																																	
Lebu	32,2%																																																	
C. De Vélez	31,6%																																																	
Curepto	31,5%																																																	
Mauñín	30,8%																																																	
Coelemu	30,7%																																																	
Pelluhue	30,0%																																																	
<p>Fuente: Elaboración propia en base a datos del RSH y Casen 2017. (*) Información sistematizada de las intervenciones SERVICIO PAÍS. (**) Principales afectaciones climáticas declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución. (***) Principales normativas que afectan los medios y modos de vida local, declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.</p>																																																		



TERRITORIO BIOCULTURAL PATAGONIA INTERIOR

Abarca una extensión de aproximadamente 1.200 kilómetros lineales desde Cochamó en la región de Los Lagos hasta Tierra del Fuego en la región de Magallanes. Posee climas asociados a la altura y la proximidad con el litoral, que van desde templado lluvioso a tundra, hasta polar. Esto permite la existencia de paisajes vegetales como la selva fría lluviosa a pampas ventosas. Estas particularidades han influido en los modos de vida y de habitar este territorio.

Los desplazamientos y espacios productivos se han concentrado en valles fluviales, riberas lacustres y en las vastas extensiones pampeanas. La menor altura de la cordillera andina también ha permitido una interacción bastante más intensa con el territorio argentino y sus gentes, lo que ha influido en la identidad e idiosincrasia del habitante local.

Culturalmente este territorio posee rasgos propios discernibles que se expresan en grupos humanos como el colono de subsistencia, dedicado a actividades de explotación maderera y ganadera, y una pequeña horticultura en ciertas zonas. También suelen desarrollar estrategias de asalarización por temporadas en grandes estancias.

En la Patagonia interior también es posible hallar a comunidades indígenas huilliches, tehuelches, kaweskar, yaganes y otras, que han tenido una presencia constante en el territorio, pero que han sido muy invisibilizadas.

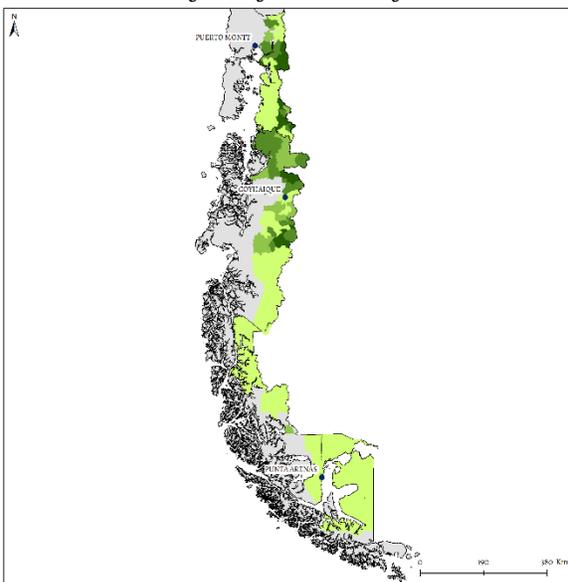
Una floreciente actividad acuícola y faenas mineras han atraído a una población asalariada de carácter flotante. Asimismo, sus paisajes prístinos y ecología han provocado la llegada de nuevos habitantes de amenidad, es decir, familias -habitualmente profesionales- que llegan a la zona buscando un modo de vida más cercano con la naturaleza.

La Patagonia interior se extiende por tres grandes regiones. Este rasgo dificulta, en ocasiones, los vínculos entre sus habitantes. Algunos fenómenos que conllevan riesgos están asociados a la explotación minera y energética, la especulación inmobiliaria y parcelación de agrado, además del aislamiento.





TBC Patagonia: Registro Social de Hogares 2020



Porcentaje de hogares pertenecientes al 40% más vulnerable

- Menor a 50%
- 50.1% - 60%
- 60.1% - 70%
- Mayor a 70%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020

% de población en el 40% más vulnerable RSH en el TBC, desagregado por unidad vecinal 2020

Cuadro resumen																								
Expresiones de pobreza y recursos bioculturales para el desarrollo en el TBC Patagonia interior																								
Comunas con mayor incidencia de pobreza multidimensional en el TBC 2017 (algunos ejemplos sobre el promedio)	Algunos grupos humanos afectados por pobreza en el TBC	Algunos ejemplos del portafolio de recursos y activos bioculturales (*)	Efectos del cambio climático (**)	Normas de alto impacto en los medios de vida en el TBC (***)																				
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="background-color: #e1eef6;">Promedio país</td><td>20,7%</td></tr> <tr><td style="background-color: #e1eef6;">Promedio TBC</td><td>19,3%</td></tr> <tr><td style="background-color: #e1eef6;">Hualaihué</td><td>29,4%</td></tr> <tr><td style="background-color: #e1eef6;">Futaleufú</td><td>28,7%</td></tr> <tr><td style="background-color: #e1eef6;">Tortel</td><td>27,3%</td></tr> <tr><td style="background-color: #e1eef6;">Río Ibáñez</td><td>26,9%</td></tr> <tr><td style="background-color: #e1eef6;">Chaitén</td><td>26,7%</td></tr> <tr><td style="background-color: #e1eef6;">Lago Verde</td><td>25,0%</td></tr> <tr><td style="background-color: #e1eef6;">O'Higgins</td><td>24,9%</td></tr> <tr><td style="background-color: #e1eef6;">Palena</td><td>23,9%</td></tr> </table>	Promedio país	20,7%	Promedio TBC	19,3%	Hualaihué	29,4%	Futaleufú	28,7%	Tortel	27,3%	Río Ibáñez	26,9%	Chaitén	26,7%	Lago Verde	25,0%	O'Higgins	24,9%	Palena	23,9%	<p>Colonos de subsistencia</p> <p>Comunidades indígenas</p> <p>Pueblerinos asalariados y autoempleados</p> <p>Trabajadores de temporada</p>	<p>Modo de vida patagónico, multirubro ligado a la pequeña explotación maderera y ganadería, complementado con una agricultura menor y de subsistencia.</p> <p>Cocinería, tradiciones y festividades, prácticas de movilidad territorial, recolección y procesados, prácticas asociativas y de apoyo mutuo.</p> <p>Paisaje.</p>	<p>Aumento de la pluviometría.</p> <p>Aumento de la frecuencia de episodios extremos de calor.</p>	<p>Ley de parcelaciones de agrado</p> <p>Ley minera</p> <p>Ley de bosque nativo</p> <p>Ley de caza</p> <p>SNASPE</p>
Promedio país	20,7%																							
Promedio TBC	19,3%																							
Hualaihué	29,4%																							
Futaleufú	28,7%																							
Tortel	27,3%																							
Río Ibáñez	26,9%																							
Chaitén	26,7%																							
Lago Verde	25,0%																							
O'Higgins	24,9%																							
Palena	23,9%																							
<p>Fuente: Elaboración propia en base a datos del RSH y Casen 2017.</p> <p>(*) Información sistematizada de las intervenciones SERVICIO PAÍS.</p> <p>(**) Principales afectaciones climáticas declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.</p> <p>(***) Principales normativas que afectan los medios y modos de vida local, declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.</p>																								



TERRITORIO BIOCULTURAL URBANO

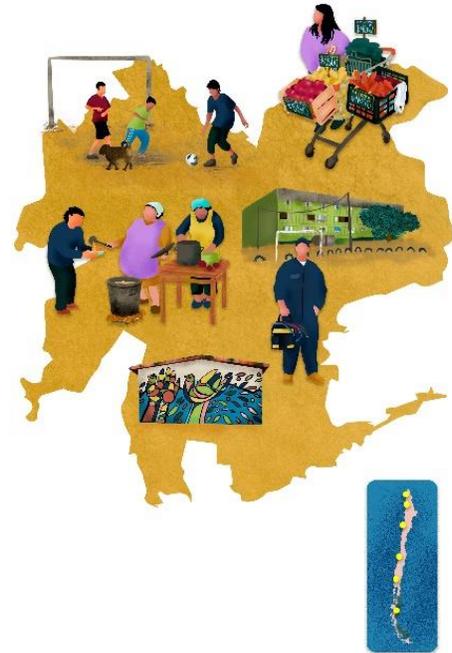
El territorio Urbano comprende zonas residenciales urbanas con alta concentración de familias en pobreza, habitualmente segregadas, periféricas de capitales regionales, ciudades intermedias y pequeñas. Su desarrollo está más asentado en el patrimonio socio cultural. Estas comunidades suelen vivir en barrios con serios problemas de calidad del espacio público y privado.

La actividad económica en estas zonas suele ser baja. Existen problemas de trabajo precario e informal, falta de proyección socioeducativa y laboral de los jóvenes, que generan fuertes procesos de estigmatización. Los grupos humanos característicos de este TBC se encuentran desagregados por pulso migratorio, propiedad de la tenencia y origen. Entre los primeros destacan los pobladores propietarios, los arrendatarios, los nuevos pobladores en toma y las personas en situación de calle. Adicionalmente, por origen, se suman las comunidades migrantes y la población indígena urbana.

Algunos de los factores que provocan el empobrecimiento de estos grupos humanos son las prácticas de segregación socio-residencial, el negocio inmobiliario, el mercado del suelo, la falta de gestión y adecuada zonificación de los riesgos, y la delincuencia y violencia, además de la concentración de externalidades negativas de la ciudad como contaminación, vertederos y plantas de tratamiento de aguas, entre otras.

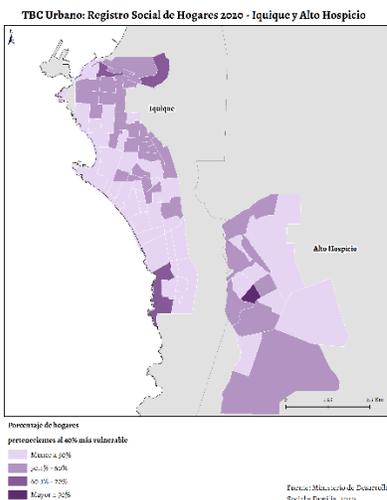
Sin embargo, en los barrios populares se concentra un portafolio importante y rico de recursos sociales y culturales. En ellos se localiza el grueso de las personas dedicadas a oficios tradicionales y de gran relevancia para el funcionamiento de las ciudades. Poseen una rica tradición asociativa que, si bien se ha deteriorado en los últimos 30 años, vuelve a reactivarse ante cada crisis o problema que afecta a la comunidad. Ollas comunes, bingos solidarios, centros culturales y juveniles, juntas de vecinos, clubes deportivos y del adulto mayor y comunidades de iglesia, salpican los territorios urbanos periféricos y sostienen prácticas de reunión y solidaridad que pocas veces han sido adecuadamente reconocidas.

Los barrios populares también han desarrollado modos de vida que en no pocos casos pueden entregar una respuesta a nuestros problemas presentes, pero que durante mucho tiempo fueron devaluados y estigmatizados, como trasladarse en bicicleta al trabajo o una dieta basada en el consumo de legumbres y productos no procesados. En la actualidad, ambientalistas y nutricionistas recomiendan y promueven su uso y consumo, pero por muchos años fueron menospreciados por la sociedad y se les asignó el estigma de ser satisfactores de “gente pobre”.





Con el arte popular y urbano sucede algo parecido. Suele tener su origen en estos barrios, pero en no pocos casos sólo es valorado y reconocido después que logra permear a clases medias e incluso altas. Muralismo, grafitería, música y baile son algunas de sus expresiones características.



% de población en el 40% más vulnerable RSH en el TBC, desagregado por unidad vecinal 2020

Cuadro resumen						
Expresiones de pobreza y recursos bioculturales para el desarrollo en el TBC urbano						
Comunas con mayor incidencia de pobreza multidimensional en el TBC 2017 (algunos ejemplos sobre el promedio)		Grupos humanos afectados por pobreza en el TBC		Algunos ejemplos del portafolio de recursos y activos bioculturales (*)	Efectos del cambio climático (**)	Normas de alto impacto en los medios de vida en el TBC (***)
Promedio país	20,7%	La Ligua	24,9%	Familias propietarias de viviendas sociales	Aumento de riesgo de desastres por remoción en masa	Ley general de urbanismo y construcciones y ordenanza de urbanismo y construcciones
Promedio TBC	19,1%	Renca	24,5%			
Lo Espejo	37,5%	Chillán Viejo	24,0%			
P. las Casas	36,2%	Quinta Normal	23,5%	Familias arrendatarias en barrios populares	Incendios forestales	Planes reguladores
Cerro Navia	34,6%	Est. Central	23,5%			
La Pintana	32,7%	Parral	23,4%	Familias migrantes	Incendios forestales	Ley de integración social y urbana
Conchalí	29,4%	Copiapó	23,3%			
Huechuraba	28,8%	Puente Alto	23,3%	Nuevos pobladores en toma	Incendios forestales	Reglamento de servicios de transporte público de pasajeros
Puchuncaví	27,9%					
San Ramón	27,9%			Personas en situación de calle	Incendios forestales	Ordenanzas que regulan el comercio ambulante
Alto Hospicio	27,5%					
San Carlos	27,5%					
Cerrillos	27,4%					
PAC	26,8%					
Peñalolén	26,3%					
Ovalle	26,1%					
San Bernardo	26,1%					
Melipilla	24,9%					

Fuente: Elaboración propia en base a datos del RSH y Casen 2017.
 (*) Información sistematizada de las intervenciones SERVICIO PAÍS.
 (**) Principales afectaciones climáticas declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.
 (***) Principales normativas que afectan los medios y modos de vida local, declaradas por habitantes de estos territorios en el marco de estudios e intervenciones realizadas por la institución.



POBREZA POR INGRESOS Y MULTIDIMENSIONAL DE CADA TERRITORIO BIOCULTURAL

Los porcentajes de pobreza por ingresos (PI) y multidimensional (IPM) de cada TBC en el año 2017, son los siguientes⁶:

Territorio Biocultural	INDICADORES GLOBALES DE POBREZA PERSONAS 2017		EDUCACIÓN			SALUD			TRABAJO			VIVIENDA Y ENTORNO						REDES Y COHESIÓN SOCIAL			
	PI	IPM	Asistencia	Rezago escolar	Escolaridad	Malnutrición en niños/as	Adscripción a sistema de salud	atención	Ocupación	Seguridad social	Jubilaciones	Habitabilidad	Hacinamiento	Estado de la vivienda	Servicios básicos	Entorno	Accesibilidad	Medio ambiente	Apoyo y participación social	Trato igualitario	Seguridad
Andino	10,3	35,0	3,2	2,7	40,4	5,5	11,2	1,9	7,8	38,2	14,1	35,9	19,5	23,9	22,6	22,7	7,0	16,3	6,6	16,0	10,7
Secano	13,2	26,6	2,9	2,7	47,8	6,5	4,7	2,6	10,2	37,5	11,4	21,3	7,5	15,5	13,4	12,0	9,6	2,6	5,7	8,9	3,6
Agraria	12,3	25,3	3,6	3,0	47,7	7,7	5,5	3,0	9,7	35,9	10,6	21,9	8,9	15,3	11,7	12,9	9,8	3,4	6,0	9,3	5,5
Wallmapu	17,0	30,0	3,1	3,3	47,1	8,0	3,3	2,6	11,0	37,9	10,7	23,5	9,0	16,8	21,2	12,7	10,9	1,9	4,6	10,4	2,7
Urbano	7,3	19,1	3,3	3,1	28,6	6,5	6,4	4,5	12,4	33,9	11,1	20,9	10,0	13,3	4,1	9,2	4,0	5,3	6,6	14,4	15,1
Patagonia Interior	5,3	19,3	1,2	4,1	38,8	6,8	8,9	2,5	6,1	37,9	9,0	17,9	5,0	13,9	10,2	6,6	3,9	2,8	5,3	7,9	1,2
Litoral Insular áreas rurales	14,6	29,2	3,3	3,2	46,7	7,6	4,1	1,8	10,3	41,4	10,1	21,9	7,8	15,7	20,5	14,0	10,7	3,6	5,5	9,1	3,3
Nacional	8,6	20,7	3,3	3,1	31,9	6,7	6,1	4,1	12,0	34,0	11,0	21,2	9,8	13,9	6,3	9,9	5,0	5,0	6,4	13,9	13,3

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta Casen 2017 (MDSF, 2121b)

Como se puede apreciar, los TBC Andino, Wallmapu, Litoral-insular, Secano y Agrario presentan entre cinco y 15 pts porcentuales más de pobreza multidimensional que el promedio a nivel país. Las dimensiones más explicativas de estas abultadas cifras yacen en las subdimensiones de escolaridad y seguridad social, donde se presentan los mayores índices de carencia. Cabe hacer una mención especial al TBC Andino que presenta altos niveles de insatisfacción, muy por sobre el promedio nacional, en casi todas las subdimensiones del índice.

Sin embargo, todos los territorios bioculturales sin excepción presentan bolsones de pobreza. Inclusive el 40% de las comunas que forman parte del TBC Patagonia interior presentan incidencias de pobreza multidimensional sobre el promedio nacional para el año 2017.

⁶ Se optó por utilizar los datos del 2017 ya que la encuesta del año 2020 no reporta índice de pobreza multidimensional, y tampoco se han reportado datos de pobreza por ingresos a nivel comunal.



CLAVES DE LA PROPUESTA UMBRALES SOCIALES 2021

I.- INSTALAR EN CHILE UNA ECONOMÍA LOCAL DEL BIEN COMÚN

El fenómeno de la pobreza tiene expresiones multidimensionales. Una de las dimensiones más importantes es la económica, arista que no ha sido abordada adecuadamente a nivel local. En zonas con altos índices de pobreza, una gran cantidad de personas y familias enfrenta el día a día desplegando estrategias de sobrevivencia, que, si bien forman parte de una dinámica económica en el espacio local, no pertenecen a la economía de las grandes cifras.

En 2019 existían más de 1,3 millones de empresas en Chile (SII, 2021) e, de las cuales el 1% eran grandes empresas, 2,3% eran medianas, 15,9%, pequeñas y el 59,5%, microempresas. En igual fecha, las grandes empresas concentraban el 87% del total de las ventas de productos y servicios realizadas en el país, mientras que las micro y pequeñas empresas (Mipes) solo el 8%. Estos datos son muy decisivos, en especial a la luz de los volúmenes de empleo que cada sector genera. De hecho, las Mipes crean las fuentes laborales del 65% de la población ocupada del país, es decir, son millones de personas que viven y se desarrollan en el marco de esa tímida fracción de ventas.

Al hacer un *zoom* al mundo rural, la situación aparece aún más desequilibrada. Sobre la base de los datos del último Censo Agropecuario (INE, 2007) y de los criterios de segmentación empresarial utilizados por el Ministerio de Economía (Aedo & Alvear, 2010), se constata que el 94,6% de las empresas agrícolas chilenas son de carácter micro, un 4,9%, pequeñas, un 0,4%, medianas y un 0,1%, grandes. Adicionalmente, según cifras del propio Ministerio de Economía para 2019 (VI EME, 2020), en Chile un 77,8% de los microemprendimientos agrícolas era de carácter informal. La jefatura predial agrícola, mayormente femenina, llegaba al 30% del total.

Lo anterior toma especial relevancia al considerar que un importante número de unidades económicas micro y pequeñas desarrollan sus actividades en comunas que presentan altísimas y persistentes incidencias de pobreza (Atienza, Lufín, & Romaní, 2016). Muchas de estas comunas son de carácter rural o insular y/o se trata de localidades donde habita población en pobreza altamente segregada, como es el caso de muchos de los barrios y municipios periféricos de las grandes ciudades. Asimismo, se trata de lugares donde, paradójicamente, se desarrolla un rico acervo de recursos y capacidades que podrían constituirse en pilares de un dinamismo económico de carácter local e inclusivo. ¿Por qué esto no sucede? ¿A qué pueden deberse estos desequilibrios entre lo marco y lo micro?

Generar oportunidades pertinentes

La estructura de oportunidades, tanto pública como privada, que está orientada a la pequeña y microempresa, tanto en zonas rurales como urbanas, junto con apoyos y estrategias de trabajo muy acotados en recursos y duración, suelen desarrollar prácticas de intervención inadecuadas cultural y socialmente.



Una hipótesis tiene que ver con la manera en que se promueven estas dos escalas. Si bien, por lo general, muchos de los programas de fomento están diseñados para apoyar a las empresas más pequeñas, los apoyos ofrecidos resultan insuficientes ante las ventajas de escala y financiamiento de las grandes.

Así, la estructura de oportunidades orientada a la pequeña y microempresa, tanto en zonas rurales como urbanas, ofrece apoyos y estrategias de trabajo muy acotadas en recursos y duración. De este modo, tiende a desplegar prácticas de intervención que resultan ser inadecuadas cultural y socialmente.

En efecto, se suele fomentar en campesinos y autoempleados, imaginarios y formas de hacer economía que pueden no tener sentido al nivel local. Ello genera resultados modestos y un gran cúmulo de externalidades negativas que en algunos casos han llegado a erosionar el patrimonio biocultural de las comunidades. En este sentido, ¿de qué sirve, por ejemplo, capacitar y apoyar con insumos para el cultivo de papas a familias campesinas de Chiloé, si luego el precio de venta resulta no ser suficiente para recuperar ni siquiera los costos de producción? En estos casos, programas que en su base tienen la buena intención de promover el desarrollo de unidades económicas de pequeña escala, terminan precarizando aún más la situación de las familias.

En este marco, creemos que es posible promover en forma más robusta las economías locales, poniendo también el foco en los hombres y mujeres que les dan vida. Ello requiere ir más allá de las miradas tradicionales.

Por ello, proponemos complementarlas con enfoques que pongan al centro el desarrollo económico de estos territorios, por medio de la revalorización y activación del patrimonio biocultural que ya poseen. Lo anterior exige promover valores y formas diferentes de hacer economía a nivel local, que eviten la aplicación mecánica y acrítica de los principios que suelen regir en los grandes mercados y los sectores más pujantes y dinámicos de la economía nacional.

El foco en el territorio

Proponemos enfoques que pongan al centro el desarrollo económico de los territorios, por medio de la revalorización y activación del patrimonio biocultural que estos ya poseen.

PROPUESTAS PARA UNA ECONOMÍA DEL BIEN COMÚN⁷

Felizmente, hay camino recorrido. Desde un tiempo a esta parte, esta nueva mirada de hacer economía desde lo local ha ido decantando en un cuerpo de conceptos y criterios que conforman lo que se conoce como **la economía del bien común** (Felber, 2015; Tirole, 2017). Tal noción se ha ido construyendo a la luz del incesante trabajo que han realizado cooperativas, mutualidades y asociaciones, cuyo quehacer ha ido estableciendo los principios sobre los cuales se sustenta esta nueva mirada.

⁷ Este capítulo ha sido elaborado con los aportes de Gerardo Wijnant, Claudia Ranaboldo, Pilar Goycolea, Héctor Bravo y Sofía Boza.



Este enfoque es un intento por repensar las relaciones económicas, de introducir parámetros sobre los cuales sea posible construir relaciones de producción, distribución, consumo y financiación basadas en la justicia, la cooperación, la reciprocidad y la ayuda mutua. Se trata de poner a las personas y su trabajo en el centro del sistema económico, otorgando a los mercados un papel instrumental siempre al servicio del bienestar de todas las personas y de la salvaguardia de la biodiversidad en el planeta.

Aquí se plantean propuestas sobre las cuales ir sentando las bases que hagan posible la economía del bien común en Chile. Gran parte de ellas encuentran sustento en experiencias y enfoques similares, tales como economía social y solidaria, el comercio justo y la economía circular, entre otros.

Promoción de balances del bien común

En primer lugar, es fundamental hacer visibles los valores que genera un tipo de economía que adhiere a estos principios. Desde este paradigma, el éxito económico no debe ser medido sólo por medio de indicadores monetarios, como el beneficio financiero o el PIB. En forma complementaria, se sugiere promover nuevas formas de estimar el éxito de un negocio o empresa mediante el análisis integral de su comportamiento económico, social y cultural.

En otras palabras, cuanto más social, ecológica, democrática y solidaria sea la actividad económica, mejores serán los resultados del balance del bien común alcanzados. Bajo este enfoque no se pretende que las empresas generen pérdidas, sino más bien que se agregue otros valores a la generación de rendimientos. En definitiva, se trata de estimular muchos más propósitos que la mera maximización del beneficio económico.

Los balances del bien común suelen estructurarse sobre la medición de cinco valores: resguardo de la dignidad humana, la solidaridad, la justicia, la sostenibilidad medioambiental y el fortalecimiento de la democracia. Estos pueden variar y ser enriquecidos de manera *ad hoc* a cada localidad o región. Los valores se analizan midiendo cómo las partes interesadas de las empresas o grupos de contacto (*stakeholders*) los viven. Ello incluye a proveedores, inversionistas, empleados, clientes, competidores y la comunidad y asociaciones locales, entre otros.

En los balances del bien común se suele considerar diversos aspectos. Por ejemplo, se pueden elaborar matrices con varios indicadores como:

- utilidad social de los productos y servicios,
- protección al patrimonio biocultural local,
- contratación de mano de obra local,
- condiciones laborales,
- producción ecológica,
- trato a los clientes,

Un nuevo y mejor balance

Que cuanto más social, ecológica, democrática y solidaria sea la actividad económica, mejores serán los resultados del balance del bien común alcanzados.



- solidaridad de las empresas,
- reparto de ingresos, y
- trato y remuneración que reciben las mujeres, adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, migrantes, entre otros⁸.

Incentivos para una economía del bien común

Se propone un cambio en las reglas del juego y en los incentivos para hacer economía a nivel local, pasando desde el mero afán de lucro y la competencia hacia la cooperación y contribución al bien común.

Esto requiere gestión descentralizada. Es por ello creemos que los gobiernos regionales y locales deben ser quienes lideren la construcción de sistemas de incentivos, de acuerdo con sus propias realidades. Proponemos la creación de un esquema de gobernanza que convoque a los y las empresarias del lugar, sin importar su tamaño o actividad económica, para promover la introducción de los **balances del bien común**, a partir de los criterios que se prioricen localmente.

Proponemos que las empresas y organizaciones cuyos balances de bien común sean positivos, cuenten con beneficios y disfruten de ventajas legales tales como rebajas en patentes municipales y futuros impuestos regionales reducidos, créditos baratos, privilegios en compras públicas y programas de investigación, accesibilidad a mercados, y otras.

Como ejercicio de referencia, los mismos municipios y gobiernos regionales deberían realizar sus propios balances del bien común, incluyendo una evaluación de cómo la gestión financiera de estos organismos ha impactado sobre aspectos sociales y ecológicos del territorio.

Cadenas de valor sostenible

Otro aspecto central tiene que ver con la consideración de las consecuencias, directas e indirectas, que cada esquema de negocio tiene sobre el entorno que le rodea. Esta perspectiva promueve que exista una evaluación de aquello. Por ejemplo, ¿qué condiciones o formas de trabajo existen entre los proveedores de insumos? O ¿cuál es el efecto sobre medio ambiente, entorno, comunidades, cultura, de las actividades que se realizan?

En síntesis, se trata de cómo las instituciones y empresas se hacen responsables, de manera extendida, de las consecuencias que conllevan sus conductas y elecciones en materia de compras, ventas, competencia, condiciones laborales, etc. por medio de la revisión e incentivo de estándares de conducta equivalentes por parte de proveedores y consumidores. Ello podría fortalecer las relaciones comerciales y de negocio con los que mejores prácticas exhiban o que se comprometan a planes de mejoras en las mismas. En la economía del bien común no se puede perder de vista esta mirada holística sobre la interacción de toda la cadena de valor que sostiene la producción.

⁸ <https://www.economiadelbiencomun.cl/balance-del-bien-comun/> en esta página se puede ver y analizar los componentes principales del Balance y Matriz del Bien Común y como se procede metodológicamente para poder realizar este balance en cualquier empresa u organización.



Comercio de proximidad

Otro aspecto clave para revitalizar las economías locales son los comercios de proximidad. Privilegiar los productos locales es una buena forma de ayudar a revitalizar el tejido económico y social de nuestro entorno. Es fundamental que los gobiernos locales y regionales fomenten este tipo de prácticas premiando a las empresas que lo hagan.

Un buen ejemplo de ello es el sello *100K*⁹ que certifica a empresas que obtengan materias primas, insumos o productos de proveedores locales ubicados en un radio no mayor a 100 kilómetros a la redonda. Esto significa apoyar el desarrollo de identidad local, sustituyendo la competitividad por eficiencia en el uso de recursos naturales y promoviendo la adquisición de productos básicos o elaborados con sello de sustentabilidad ambiental y una menor huella de carbono. Este esquema es claramente una innovación para el comercio local y fomenta un turismo sostenible o gastronómico con identidad territorial o regional.

Para que un restaurante, por ejemplo, reciba el sello 100k debe contar al menos con un plato preparado cuyos ingredientes provengan de huertas y productores situados a menos de 100 kilómetros a la redonda. La Asociación Gremial de Cocineros y Chefs de Chile (Achef A.G.) ha tomado la delantera a nivel nacional en el desarrollo de este concepto con el fin de generar competencias productivas, innovación y sustentabilidad local, basada en el patrimonio biocultural¹⁰.

La existencia de contacto entre los productores y los consumidores incentiva la generación de confianza, la cual es esencial para la credibilidad respecto de la calidad del producto. Este contacto también permite la transmisión de un “relato”, muy adecuado en el caso de los productos patrimoniales.

El Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (Indap) a través del Programa de Comercialización trabaja en el fomento de los circuitos cortos con distintos tipos de iniciativas. Sin embargo, éstas no tienen aún un alcance suficiente para ser accesibles para el público general.

Revitalizar economías locales con comercios de proximidad

Privilegiar los productos locales es una buena forma de ayudar a revitalizar el tejido económico y social de nuestro entorno. Es fundamental que los gobiernos locales y regionales fomenten este tipo de prácticas premiando a las empresas que lo hagan.

⁹ Iniciativa impulsada por Innova Corfo y la Asociación Chilena de Chef a partir de una idea implementada en España, gracias a la cual se distingue a los restaurantes que ofrecen en sus cartas, preparaciones que a lo menos tengan el 50% de los ingredientes comprados directamente al productor y a no más de 100 kilómetros de distancia. Entre sus objetivos, está el rescate de la identidad local y el fomento del turismo gastronómico.

¹⁰ <http://www.acchef.cl/index/programa-100k/>



Consumo responsable local

En el desarrollo de la economía del bien común, no sólo hay que tener la vista puesta en los productores. Es fundamental trabajar también sobre los consumidores intermedios y finales, promoviendo ciertas prácticas *ad hoc*.

El desafío, en este sentido, se centra en acercar a pequeños productores a los mercados y, en particular, a los asociados a cooperativas y grupos que, de manera creciente, están preocupados de su mayor bienestar. Al mismo tiempo, se busca evitar comprar en cadenas en que el origen de los productos es poco claro o excesivamente industrializado, o sin certeza suficiente de si hay o no adecuadas condiciones laborales, de trabajo, equidad o seguridad en sus establecimientos productivos.

Con este propósito han nacido cooperativas o grupos de *consumo responsable* en diversos lugares. Un caso emblemático es la cooperativa de consumo responsable La Manzana en Valdivia¹¹ que “además de satisfacer las necesidades de sus socios, ha logrado ser una plataforma comercial y de promoción para los productores locales de la región de Los Ríos, que potencia el desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina, la salud de los consumidores y del entorno natural, a través de una alimentación saludable y sustentable, promoviendo el desarrollo social y territorial”. Recientemente, en la misma región, el emprendimiento innovador Mi Huerto Web¹² está promoviendo “un sistema que incorpora en el precio final de un producto agrícola, el verdadero valor social y ambiental de éste y apoyar una agricultura inclusiva y que las personas económicamente marginadas se integren en pleno derecho y capacidad”. Ellos utilizan la tecnología “para crear una relación comercial más justa y directa entre el productor y el consumidor, buscando ser más eficientes y evitar que el 30% de la agricultura que producimos termine en la basura”.

También, se puede citar la experiencia de la cooperativa Juntos Compremos en Ñuñoa, almacén creado por personas para personas, que busca entregar alternativas de abastecimiento de productos basados en la agroecología y el comercio justo, con productores locales y con precios trazables.

Para la economía del bien común, debemos:

- Trabajar tanto con productores, como con consumidores intermedios y finales.
- Acercar a pequeños productores y asociados a cooperativas y grupos a los mercados.
- Evitar comprar en cadenas en que el origen de los productos es poco claro o excesivamente industrializado.

¹¹ <https://lamanzana.coop/> La Manzana es una organización Cooperativa, que combina la gestión empresarial con los principios democráticos de una organización social, para satisfacer las necesidades de sus socios y hacer una contribución positiva a la comunidad.

¹² <https://app.mihuertoweb.cl/home.php>



Gasto social para la reactivación económica local

El comercio juega un rol fundamental en el desarrollo de las economías locales. Este puede ser fortalecido mediante la política pública tradicional y también con nuevos incentivos que promuevan el comercio local como un actor clave en la dinamización de la economía, especialmente en los tiempos de crisis.

Un ejemplo de esto está en las acciones desarrolladas por cientos de cooperativas y pequeños agricultores que, en el marco de la pandemia, lograron abastecer a sus comunidades a pesar de la restricción de movilidad prolongada. También hay experiencias desde la sociedad civil que son un importante aporte al diseño de nuevas políticas, como la iniciativa “Locales Conectados” de la Fundación Urbanismo Social¹³.

En el marco de la pandemia y dada la dificultad para llegar con la ayuda necesaria a la población más afectada por la pérdida de ingresos, Urbanismo Social desarrolló una plataforma que le permite al Estado, municipios y privados, crear y cargar billeteras digitales a personas para que éstas puedan comprar lo que necesitan en el comercio de barrio solo con su carnet de identidad. De esta manera, las personas tienen la libertad de elegir cómo y cuándo gastar los recursos recibidos, y se logra inyectar recursos a los micro y pequeños comercios de los territorios más vulnerables del país.

A través de una aplicación gratuita, más de 5 mil comercios forman parte de la red de Locales Conectados en 270 comunas del país. Esto se ha traducido en apoyo y modernización de la gestión pública en la entrega de subsidios sociales, ya que aporta una mayor eficiencia, agilidad y transparencia en su uso, y a la vez digitaliza y suma nuevas ventas al comercio de barrio, apostando a un nuevo modelo de desarrollo centrado en las personas y lo local.

Compras públicas para el desarrollo de economías del bien común

Se propone que un porcentaje de las compras públicas esté reservado para proveedores Mipes locales. Un ejemplo en esta línea fue desarrollado en 2017 por Junaeb, que publicó una licitación para el Programa de Alimentación Escolar (PAE), en la que se indicaba que los proveedores de servicios de alimentos debían obtener un porcentaje de sus compras de proveedores locales a pequeña escala. Esta iniciativa ha permitido abrir a varios grupos de productores un mercado formal. Sin embargo, su alcance es aún muy bajo.

Se recomienda que Junaeb avance en incorporar mayor porcentaje de exigencia de compra de productos locales, específicamente de la pequeña agricultura, y con atinencia cultural, generando una demanda mayor y más estable para los productores tradicionales. En ello, es muy relevante mantener el acompañamiento técnico ya existente por parte de Indap.

¹³ Locales conectados señala en la web <https://urbanismosocial.cl/trabajos/locales-conectados/>

“Generamos un doble impacto, ya que transformamos el gasto social en una inversión para los territorios, creando una red de comercio local, competitiva y digitalizada, con el fin de modernizar y optimizar la entrega de ayuda social público o privada, logrando también, dinamizar la economía local.”



Promoción de sellos territoriales distintivos

En Chile, desde el año 2007, existen sellos de indicación geográfica a cargo del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (Inapi). También existe el Sello Manos Campesinas de Indap y el sello Tesoros Humanos Vivos del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (Mincap), entre otros. Estos sellos contribuyen a visibilizar el valor diferencial e innovador de los activos bioculturales y promover el bienestar, la calidad de vida y la cohesión territorial.

En Chile, la aplicación de estos signos distintivos ha incursionado en el uso de las denominadas estrategias de “producto estrella”. Si bien esta estrategia ha contribuido a dar visibilidad y revitalizar oficios tradicionales y ciertos elementos de patrimonio biocultural, suelen privilegiar una visión sectorial y fragmentada del modo de vida que sostiene a dichos productos. Por lo tanto, se sugiere potenciar las estrategias “**canasta**”, mucho menos promocionadas, que están basadas en la dinamización de un conjunto de productos y servicios del territorio que poseen identidad cultural, arraigo y expresión de la historia y el devenir de las poblaciones locales.

Afortunadamente hay camino avanzado en esta línea. En 2011 Chile tuvo el privilegio de estar entre los primeros siete sitios pilotos reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como Sistemas Importantes de Patrimonio Agrícola Mundial (Sipam), concretamente a través del Archipiélago de Chiloé. En este marco, se destacó la relevancia de la contribución estratégica del Sipam a la seguridad alimentaria y a la protección del patrimonio agrícola y cultural ancestral. A tal fin, se diseñó y aprobó en 2018 una iniciativa apoyada por el Ministerio de Agricultura, a través de Indap y la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa), con apoyo del GEF (*Global Environment Facility*) y la FAO, que implicó la instalación de una red de Sistemas Importantes de Patrimonio Agrícola Nacional, esta vez (Sipan), situados en territorios estratégicos en el Norte (macrozona Alto Andina) y sur de Chile (Macrozona Araucanía Pehuenche), donde además, hay una mayor presencia de poblaciones indígenas.

Actualmente la Red Sipan ha avanzado en la identificación y desarrollo de planes de conservación de sistemas productivos tradicionales. Trabaja simultáneamente en la agregación de valor de sus productos base para facilitar su acceso a mercados, así como en la instalación de comités locales que permiten una articulación interinstitucional. La Red Sipan tiene un convenio firmado también con la Plataforma Internacional de Diversidad Biocultural y Territorios para compartir conocimientos y actividades – incluyendo las formativas - con otras iniciativas Sipam/Sipan y con Territorios Bioculturales en el área andina latinoamericana. Esta experiencia debe ser mirada con atención ya que podría ser replicada en otros sistemas bioculturales de nuestro país. La política debe ser repensada a nivel temporal ya que sus

Estrategias “canasta”

Más que estrategias de “producto estrella” se sugiere potenciar las estrategias “canasta”, mucho menos promocionadas, que están basadas en la dinamización de un conjunto de productos y servicios del territorio que poseen identidad cultural, arraigo y expresión de la historia y el devenir de las poblaciones locales.



plazos de ejecución son muy cortos y sus recursos muy limitados para sobrepasar los umbrales de impacto y lograr transformaciones sostenibles en el tiempo.

Uno de los mayores desafíos que encierran estos sellos tiene que ver con su gobernanza, la que debe adquirir un carácter multisectorial y multi-actor. Es decir, debe haber un involucramiento profundo de las comunidades junto con gobiernos locales y regionales. También es clave la formación de consumidores institucionales e individuales para que usen los sellos en sus decisiones de compra. Esto requiere de campañas educativas y publicitarias sobre el significado de los sellos y su base territorial y biocultural.

Asimismo, es clave el mejoramiento de la calidad de los productos mediante la innovación y agregación de valor. Las universidades regionales deben jugar un papel fundamental en esta apuesta mediante sus planes de vinculación con el medio. Han existido varias iniciativas en esta línea como el Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), que entre 2008 y 2010 realizó 15 Estudios de Identidad Regional. Entre 2011 y 2014, se buscó promover la incidencia del componente identitario en las políticas públicas y en la planificación regional, reconociendo la identidad como recurso y oportunidad para el fortalecimiento del desarrollo de los territorios. En una dirección muy similar, el Programa Puesta en Valor del Patrimonio (PVP) de Subdere se orienta a restaurar o recuperar los monumentos nacionales para contribuir al desarrollo de las regiones en su sentido más amplio. Sin embargo, muchas de las iniciativas que se han llevado adelante han sido descontinuadas o juegan un papel marginal en las estrategias territoriales de desarrollo.

Habilitación y dinamización de la economía local

El “cómo hacerlo” es una de las mayores incógnitas a la hora de concretar procesos de desarrollo de economías del bien común, que logren poner en valor el patrimonio biocultural local. Por las características del enfoque, que se debe adaptar contextos territoriales muy distintos, no se puede pensar en un método único sino en una ruta metodológica referencial. En esa dirección se puede seguir el ejemplo del Programa de Escalamiento de Innovaciones Rurales – Peir (2012)¹⁴, retomado y ampliado a través de las experiencias de formación desarrolladas en el programa DT-IC (2016).

En esta línea es clave entender que existen diferencias entre la “habilitación” y la “dinamización” económica territorial con base en el patrimonio biocultural.

La habilitación territorial suele incluir:

- el mapeo de activos, actores y estrategias existentes a nivel territorial,
- la facilitación de espacios de participación como talleres multi-actorales y laboratorios territoriales, y
- la definición de agendas consensuadas de trabajo en torno a economías del bien común con base en el patrimonio biocultural.

¹⁴ Para más información ver en: <http://www.diversidadbioculturalyterritorios.org/pg.base.php?id=57&lang=es>



Por su parte, la dinamización territorial incluye:

- medidas de fortalecimiento de las bases productivas,
- la transformación y generación de valor agregado a partir de los activos bioculturales
- la dinamización del entorno comercial.

Ambos aspectos pueden ser entendidos como fases sucesivas: primero habilitación y luego dinamización, las cuales debe ser acompañadas por los instrumentos y medidas específicas que fueron mencionadas a lo largo de este capítulo¹⁵.

¹⁵ Ver el esquema metodológico básico en: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/1378690/>

Otro referente es la Guía de Economía Circular y Desarrollo Económico Local para Territorios Laboratorios: https://issuu.com/happybuddha/docs/guia_economia_circular_y_desarrollo_econ_mico_loca



II. Fomentar el retorno y arraigo. La juventud como dinamizadora de las economías locales¹⁶

“¡Cómo es posible que yo sea la más joven del directorio y yo voy a cumplir 54 años! No puede ser. ¿Y dónde están los jóvenes?”

Mujer de La Junta, Aysén, 2019, (Fusupo, 2016a).

Un grave problema que afecta a una porción importante de los territorios rurales, litorales e insulares se relaciona con el despoblamiento y envejecimiento de su población. Esto limita seriamente el desarrollo de la economía local, lo que tiene efectos empobrecedores al corto y largo plazo. Se trata de un circuito vicioso muy difícil de revertir: al disminuir la población, la economía y los mercados locales se debilitan. A su vez, una menor población suele desincentivar la inversión y la instalación en el territorio de estructuras de oportunidades robustas a nivel educativo, de salud, trabajo, transporte y comunicaciones, lo que refuerza la corriente emigratoria.

Además de tener implicancias socioeconómicas, el despoblamiento y la emigración juvenil tienen efectos muy claros sobre el patrimonio biocultural. Existe una estrecha relación entre los activos culturales y los recursos naturales que configuran los territorios donde se despliega un grupo humano. Ello hace que la capacidad de transmisión intergeneracional de saberes sea un aspecto crítico en la mantención misma del patrimonio material e inmaterial de una comunidad (Ranaboldo & Schejtman, 2009). En territorios rurales desde los cuales la población joven tiende a partir tempranamente, es muy difícil que un conocimiento local asociado a una forma de vida y de habitar logre heredarse o reinterpretarse.

Si apostamos por superar la pobreza a partir del desarrollo local inclusivo basado en el patrimonio biocultural, es crucial que atendamos a esta problemática, la analicemos y tomemos medidas acordes.

Una manera de ilustrar las tendencias demográficas en áreas pequeñas es mediante la utilización de la tipología de comunas propuesta por la Política Nacional de Desarrollo Rural (Odepa, 2020), que a su vez se encuentra basada en la metodología de la OCDE de clasificación territorial. Según este parámetro, en Chile 185 comunas son rurales, 78 mixtas y 82 urbanas.

Al analizar la evolución de la población a nivel comunal, se evidencia de manera clara un mayor dinamismo demográfico en las comunas netamente urbanas y, en menor medida, en las comunas mixtas. Tres de cada cuatro comunas mixtas han mostrado crecimiento poblacional en los últimos 25 años y la población que aglutinan ha aumentado fuertemente. Aunque la población en las comunas rurales también ha aumentado, su crecimiento ha sido significativamente más bajo. Sólo aproximadamente la mitad de las comunas rurales muestra dinamismo demográfico y una de cada tres de ellas exhibe tendencias hacia el despoblamiento.

¹⁶ Este capítulo ha sido elaborado con los aportes del equipo de Rimisp compuesto por Danae Mlynarz, Miguel Albacete, Daniela García y Rodrigo Yáñez.



Evolución de la población en comunas urbanas, mixtas y rurales entre 1992 y 2017.

	Comunas Urbanas	Comunas Mixtas	Comunas Rurales
Población 1992	9.679.591	1.698.725	1.969.950
Población 2002	11.164.233	1.887.642	2.064.430
Población 2017	13.121.483	2.211.337	2.241.045
Crecimiento 1992 – 2017	35,56%	30,18%	13,76%
Número de comunas	80	78	183
Número de comunas con crecimiento poblacional >10%	60 (75%)	57 (73%)	97 (53%)
Número de comunas estables 0% - 10%	6 (8%)	10 (13%)	28 (15%)
Número de comunas con decrecimiento poblacional (<0%)	14 (18%)	11 (14%)	58 (32%)

Fuente: Rimisp, 2020; sobre la base en Censos 1992, 2002 y 2017.

El retorno de la juventud es clave para superar pobreza

Junto a estas tendencias en la evolución demográfica general, la pirámide de la población también ha experimentado cambios. El proceso de envejecimiento ha llevado a que la juventud, considerando aquí el grupo etario entre 15 y 29 años, represente cada vez una menor proporción de la población total.

En el caso de las comunas rurales, donde la población ha crecido con menos fuerza o incluso ha decrecido, la menor proporción de jóvenes se produce también fruto de una disminución de su número absoluto. Si hace 25 años los jóvenes representaban uno de cada cuatro habitantes de las comunas rurales, hoy en día representan uno de cada cinco y el número total de jóvenes rurales ha disminuido en un 13%. En este complejo contexto, sólo una minoría de comunas (27%) logra mantener a sus juventudes.

No más despoblamiento

Una menor población desincentiva la inversión y la presencia de oportunidades robustas a nivel educativo, de salud, trabajo, transporte y comunicaciones, lo que refuerza la emigración.

Que los jóvenes se vayan de los territorios también tiene efectos muy claros sobre el patrimonio biocultural.



Evolución del número absoluto y relativo de jóvenes, según tipo de comuna

	Comunas Urbanas	Comunas Mixtas	Comunas Rurales
Porcentaje de jóvenes sobre el total 1992 (promedio de comunas)	28%	27%	26%
Porcentaje de jóvenes sobre el total 2002 (promedio de comunas)	25%	23%	22%
Porcentaje de jóvenes sobre el total 2017 (promedio de comunas)	24%	21%	20%
Número total de jóvenes 1992	2.674.924	458.341	525.793
Número total de jóvenes 2002	2.777.455	434.654	462.105
Número total de jóvenes 2017	3.180.154	462.105	456.541
Crecimiento 1992-2017	19%	1%	-13%
Número de comunas	80	78	183
Número de comunas con número creciente de jóvenes (>10%)	42 (53%)	27 (35%)	36 (20%)
Número de comunas con número estable de jóvenes (0% - 10%)	9 (11%)	9 (12%)	12 (7%)
Número de comunas con pérdida de jóvenes (<0%)	29 (36%)	42 (54%)	135 (74%)

Fuente: Rimisp, 2020; sobre la base de Censos 1992, 2002, 2017.

Ante la diversidad de comportamientos demográficos según tipos de comuna y entre comunas del mismo tipo, resulta esclarecedor observar las asociaciones entre las estimaciones de pobreza por ingresos y multidimensional, y la capacidad de las comunas de generar dinámicas positivas para la juventud, el crecimiento demográfico y la contención del envejecimiento.

En la siguiente tabla se evidencia que las comunas que presentan crecimiento poblacional joven son aquellas con menores tasas de pobreza y que las peores cifras relativas de las comunas rurales están vinculadas con una menor población joven. En las comunas rurales donde la población intercensal juvenil decreció, la pobreza multidimensional llegó al 28% aproximadamente. Al mismo tiempo, en las comunas donde la población joven aumentó, ésta se reduce en seis puntos porcentuales aproximadamente.



Promedio de tasas de pobreza por ingresos (PI) y de pobreza multidimensional (PM), según tipo de comuna y dinámica demográfica de la juventud.

	Comunas Urbanas	Comunas Mixtas	Comunas rurales	Total
Crecimiento población joven	7,5% (PI) 18,6% (PM)	8,6% (PI) 22,8% (PM)	8,2% (PI) 26,2% (PM)	8,0% (PI) 22,3% (PM)
Población joven estable	5,8% (PI) 15,6% (PM)	11,0% (PI) 24,9% (PM)	15,5% (PI) 29,3% (PM)	11,3% (PI) 23,9% (PM)
Decrecimiento población joven	6,8% (PI) 21,8% (PM)	15,0% (PI) 26,2% (PM)	16,9% (PI) 30,1% (PM)	15,1% (PI) 28,1% (PM)
Total	7,1% 19,4%	12,3% 24,9%	15,4% 29,6%	12,7% 26,1%

Fuente: Rimisp, 2020; sobre la base de Censos 1992, 2002 y 2017 y estimaciones de pobreza comunal 2017 (MDSF, 2017).

Las posibilidades del retorno

“Lo rescatable es que hay chicos que se han ido a la universidad, sacan sus carreras, pero han llegado con otras ideas al campo, con la sustentabilidad, con lo ecológico, pero vienen con la idea de establecerse y trabajar en temas turísticos”

Habitante de Pucón, 2016 (Fusupo, 2017b).

Pese a que la emigración sigue siendo la tendencia demográfica prevaleciente en muchas de las comunas rurales más apartadas, también se ha detectado en los últimos años el inicio de una corriente de retorno a los territorios por parte de jóvenes, hijos y nietos de los migrantes campo-ciudad. Estos, son jóvenes que quieren reconectarse con el territorio de sus padres y abuelos, estableciéndose en éstos mediante el desarrollo de diversos emprendimientos. Se trata de decisiones que van contra la corriente pero que están adquiriendo notoriedad en territorios y áreas pequeñas. Este es un fenómeno que se está registrando en varias zonas del país, y que se ha visto reforzado en el marco de la pandemia del Covid-19. En general, las decisiones de retorno tienden a ser tomadas en solitario por sus protagonistas. Además, cuentan con escasos apoyos y deben enfrentar un sinnúmero de desincentivos.

Lo interesante es que, pese a que se trata de un grupo aun escaso en cantidad, el impacto de su llegada a estos territorios suele ser muy alto. Traen energía, nuevas ideas y las ganas de desarrollar el territorio y hacer retroceder la pobreza que afecta a sus comunidades. Llegan de la mano de emprendimientos turísticos, agrícolas, ganaderos o artesanales que revitalizan oficios, formas de vida y reactivan la economía y cultura local. Se trata de verdaderos **dinamizadores territoriales**. El análisis de experiencias comparadas en América Latina y en países como España e Italia reafirman la importancia de reconocer y apoyar a estas figuras y liderazgos locales (Bindi, 2019; Saraceno, 2007). Un aspecto muy interesante en estas experiencias es la conexión que establecen los jóvenes retornados con los adultos mayores del lugar y guardadores de las tradiciones y cultura, reestableciendo prácticas de transmisión del patrimonio biocultural de un lugar, evitando su extinción definitiva.



Estos *dinamizadores territoriales* suelen comprender las dinámicas locales actuales, incluyendo las nuevas relaciones urbano/rurales en las que cobran mucha relevancia los pueblos y ciudades intermedias, y los nuevos movimientos poblacionales de retorno y dobles residencias. También contribuyen al diseño y puesta en marcha de estrategias territoriales sostenibles orientadas a plasmar alternativas multidimensionales de desarrollo que tienen un componente económico, por supuesto, pero que también son sensibles y propositivas respecto a las crisis climática, ambiental y sanitaria, entre otras. Ellos vinculan esa comprensión de las dinámicas y estrategias territoriales con el sistema y las normas formales de planificación e inversión local, para contribuir a la apropiación y continuidad de las propuestas e iniciativas a nivel municipal y regional, y su articulación intersectorial. Asimismo, identifican los conflictos internos y externos, y suelen facilitar procesos de encuentro y diálogo, además de ayudar a forjar nuevos pactos y alianzas.

Es habitual que estos jóvenes dinamizadores ejerzan un pensamiento crítico e innovador a nivel local. La dinamización territorial debe apuntalarse en el reconocimiento, respeto y valorización de la tradición y el patrimonio cultural, pero también incorporar innovación, redes extraterritoriales y conocimientos internacionales, estableciendo puentes entre unos y otros. Asimismo, no puede haber nuevos liderazgos asentados en una cultura autoritaria y de exclusión. De ahí que el respeto de los derechos individuales y colectivos es un factor clave que, incluso, puede llevar a cuestionar patrones culturales injustos o inequitativos, como los de género, que están profundamente arraigados (Ranaboldo C., 2021).

Diseño de una política nacional pro - retorno de la juventud

A diferencia de otros países, como España e Italia, donde la problemática del envejecimiento de las áreas rurales ha estado en la agenda de las políticas públicas desde diversos niveles e integraciones hace años, en Chile sólo se ha abordado parcial o sectorialmente a través del programa Juventud Rural implementado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario Indap, dependiente del Ministerio de Agricultura. El programa propone que los jóvenes rurales pertenecientes a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) desarrollen emprendimientos silvoagropecuarios y los sostengan en el tiempo. Ello, a través del cofinanciamiento de inversiones y asesoría técnica, el otorgamiento de capacitación y el desarrollo de redes entre jóvenes, y de estos con actores relevantes de los sectores rurales¹⁷. No existe ningún otro programa relativo o cercano a la temática.

De esta forma se puede apreciar que la mirada del programa es sectorial y enfocada a los jóvenes que se encuentran en el sector rural, y no especialmente dedicada a buscar el retorno de quienes se hayan marchado o a poblar la ruralidad.

¹⁷ http://www.dipres.gob.cl/597/articles-173830_doc_pdf.pdf



Esta problemática necesita de una intervención comprehensiva y multidimensional, donde el enfoque territorial y biocultural debería estar al centro. Así visto, proponemos el diseño de una **política nacional pro-retorno** a los territorios rurales, litorales e insulares que incluya acciones en aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La *política pro-retorno y retención juvenil* podría partir con un piloto regional articulado mediante el traspaso de competencias a los gobiernos regionales, que les permitan planificar y diseñar programas específicos en torno a la problemática, de la mano de la asignación de recursos y adaptación de programas sociales y productivos que operan hasta ahora bajo una lógica centralista-sectorialista.

La idea es combinar programas de financiamiento al emprendimiento productivo, acceso a la vivienda rural, educación y continuación de estudios, participación juvenil, y otros, de la mano de criterios de focalización *ad-hoc*, que resguarden y potencien los activos bioculturales y no los deterioren. Todo esto mediante el traspaso de competencias desde el Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Injuv, Fosis, Conadi), Ministerio de Agricultura (Indap), Ministerio del Trabajo (Sence, Indespa), Ministerio de Economía (Corfo, Sercotec, Sernatur), Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Vivienda (Serviu), Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, entre otros.

También, cabe destacar el marco general de oportunidades que ofrece en este sentido la política nacional de desarrollo rural. Entre sus componentes debieran consignarse los siguientes aspectos:

Promoción del liderazgo juvenil y participación deliberativa

Es clave concebir a los territorios como espacios socialmente construidos, donde las interacciones de los actores configuran el significado y la apropiación de un determinado espacio geográfico y social. Por lo tanto, es fundamental que la gestión de la política incluya una metodología participativa para co-construir con jóvenes buscando pertinencia territorial y sociocultural.

Entre los enfoques más utilizados en políticas de repoblamiento encontramos aquellos que estimulan el desarrollo local participativo y en paralelo apoyan la inmigración a zonas de baja

El regreso de la juventud

Proponemos el diseño de una POLÍTICA NACIONAL PRO - RETORNO de la juventud a los territorios rurales, litorales e insulares que incluya acciones en aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales tales como:

- Políticas que incluyan real participación de la juventud en las decisiones.
- Acceso a medios de vida: tierra, agua y otros servicios del ecosistema.
- Accesibilidad a instrumentos financieros para el desarrollo de proyectos productivos.
- Accesibilidad a subsidios de vivienda en territorios rurales.
- Mejoramiento de la conectividad digital y de telecomunicaciones.
- Promoción o adecuación de carreras profesionales en casas de estudio regionales con foco en el desarrollo de activos bioculturales.



población, con propuestas económicas que son parte de planes de implementación o mejora de los servicios básicos locales (Navarro, 2020). Tal es el caso del enfoque LEADER que pone al territorio y su planificación al centro. Este “consiste en ceder la iniciativa de planificación a las comunidades locales de cada territorio rural que, organizadas en Grupos de Acción Local (asociaciones público-privadas de funcionamiento asambleario), las que elaboran y ejecutan una estrategia de desarrollo para dicho territorio aprovechando sus recursos” (Red Rural Nacional, 2020).

Sus aplicaciones comenzaron en 1990 en Europa buscando priorizar que los jóvenes del territorio participaran de los procesos de toma de decisiones. Por su flexibilidad y la búsqueda de aumentar el capital en un territorio particular, el enfoque LEADER ha ganado mucho terreno, en especial en áreas aisladas donde hay un declive de la población. Su enfoque desde abajo o *bottom-up* de tipo laboratorio, permite articular ejes fundamentales que debieran ser incluidos en una política de retorno.

Accesibilidad a medios de vida

Un elemento clave para fomentar el retorno juvenil es el acceso a medios de vida: tierra, agua y otros servicios ecosistémicos. La mayor expectativa de vida de la población rural propietaria de la tierra y los problemas de acceso a nuevos predios dificulta que los jóvenes puedan emprender sus vidas en autonomía. Por ello, el acceso a tierras es un tema crucial para que la juventud revitalice los espacios rurales. Se debe promover el relevo generacional que consiste en incentivar el acceso a la tierra en espacios agrarios a las generaciones más jóvenes, al mismo tiempo que se fomenta un retiro digno para las personas de mayor edad (Rimisp, 2020).

Proponemos también explorar la creación de un fondo de tierras para la agricultura y ganadería en zonas rurales. Asimismo, proponemos la creación de garantías para el acceso a derechos de agua y sistemas de riego tecnificado para jóvenes residentes y retornados que presenten proyectos productivos, y que incrementen su puntuación si se elaboran y postulan cumpliendo algunos de los atributos del bien común.

En la actualidad, una parte de la juventud que quiere retornar observa cómo una porción importante de estos territorios rurales se está convirtiendo en amplias zonas residenciales bajo el amparo de la ley de parcelaciones de agrado. Los procesos de gentrificación rural, por cierto, han traído oportunidades, pero también múltiples problemas: el cambio irreversible en las vocaciones productivas de los territorios, la sobrecarga de los servicios ambientales ofrecidos por acuíferos y aguas superficiales y las restricciones de movilidad debido al cercamiento de amplias zonas que otrora se utilizaban para el pastoreo o la recolección, entre otros. Parte de esto ocurre sobre zonas de gran aptitud agrícola y puede generar frustración de los jóvenes que no cuentan con instrumentos *ad hoc* para acceder y explotar estos terrenos productivamente.

Para ello es necesario construir una estrategia que articule programas y políticas públicas que permitan asegurar pensiones dignas a los adultos propietarios. Al mismo tiempo, se debe apoyar a la juventud para adquirir tierras o elaborar contratos de arriendo de tierras en desuso, y asesorarla



técnicamente para tener un mejor rendimiento productivo. Esta es una de las opciones que aparece como estrategia a desarrollar, pero que se enmarca en la necesidad de generar un proceso de diálogo entre diversos actores del mundo rural y del Estado, para construir un nuevo pacto de uso de la tierra que asegure que las nuevas generaciones permanezcan en los territorios.

Similar desafío existe sobre el acceso al agua. El actual Código de Aguas ha dejado en evidencia su incapacidad para normar el acceso equitativo a este recurso. A su vez, los instrumentos de mejora de la gestión del recurso hídrico para la pequeña agricultura siguen siendo escasos y/o limitados. Estos aspectos deben ser abordados de manera urgente dado el contexto de crisis climática que está viviendo nuestro país.

Accesibilidad a instrumentos financieros para el desarrollo de proyectos productivos

Muchos programas exigen a sus usuarios ser propietarios, contar con seguridades de tenencia o cumplir con requisitos de registro en determinadas bases administrativas, como es el caso de la pesca artesanal. Esto limita seriamente la posibilidad de la juventud de acceder a fondos que le permitan emprender de manera segura en estos territorios, ya sea de manera individual o asociativa.

Accesibilidad a subsidios de vivienda en territorios rurales

La primera necesidad de toda persona que quiere asentarse en un territorio es el acceso a unas condiciones de habitabilidad dignas y funcionales al modo de vida local. Por ello, se propone un incentivo a la permanencia y al repoblamiento mediante subsidios de vivienda, con adecuación cultural y activación de mano de obra local. Esto también tiene relación con las condiciones del habitar, donde el acceso a la vivienda con infraestructura sanitaria y energética básica es una demanda poco abordada y menos resuelta en el sector rural.

Mejoramiento de la conectividad digital y de telecomunicaciones.

Es necesario avanzar en normativas que aseguren estándares de calidad y eficacia de los servicios prestados por las compañías de internet. Es común encontrar planes de internet en zonas rurales o aisladas que ofrece a los usuarios servicios “ilimitados”. Sin embargo, tras ocupar cierta cantidad de datos, el servicio prestado se reduce a los 256 kbps, lo que carece de funcionalidad para el desarrollo de actividades cotidianas e impide que la conectividad digital sirva de herramienta para los habitantes en general. Esto es clave para que la juventud pueda sumarse a estrategias de desarrollo local como comercialización, reuniones y capacitaciones, entre otras.

Si consideramos los efectos de la interrupción de clases presenciales debido a la pandemia del Covid 19, las dificultades de acceso por vía telemática producto de la carencia de equipos y una señal de internet inestable en los territorios más alejados, es posible pensar que la brecha educacional en territorios rurales haya aumentado. Es un tema sobre el cual es necesario poner atención. Muy probablemente, las actividades asociadas a tecnologías de la información perdurarán en el tiempo, lo cual requiere incorporar un objetivo relacionado a la reducción de una brecha informática y de conectividad en los territorios rurales.



Promoción o adecuación de carreras profesionales en casas de estudio regionales con foco en el desarrollo de activos bioculturales

Una de las principales medidas para atraer a la juventud de vuelta a los territorios rurales, o retenerlos en estos espacios, está asociada a las oportunidades educativas. El capital humano con que cuenta una persona incide directamente sobre sus posibilidades de generación de ingresos, tanto por la adquisición de capacidades técnicas, como por el conjunto de habilidades sociales que son fundamentales para el desempeño laboral. De esta manera, la educación es el principal generador de oportunidades para el desarrollo personal y colectivo de los ciudadanos. Negar el acceso a la educación equivale a limitar la libertad, capacidades y autonomía de los individuos para crear su propio futuro, lo que impulsa a que muchos jóvenes emigren para continuar sus estudios y nunca retornar. Simultáneamente, la falta de educación formal en las generaciones más jóvenes condena a los propios territorios a trampas de pobreza y desigualdad de difícil salida.

Parte importante de la oferta educativa de nivel técnico y superior en general, a nivel regional, no está diseñada con miras a aportar al desarrollo local inclusivo basado en el patrimonio biocultural. Carreras como agronomía o veterinaria en el norte del país no preparan a sus estudiantes para el trabajo con técnicas de cultivo y ganadería ancestral, que son actividades propias del territorio altoandino¹⁸. Lo mismo ocurre en casas de estudio que imparten disciplinas como la ingeniería pesquera y forestal. Si bien se aprecian algunas loables excepciones, como en el ámbito del turismo, quedan enormes desafíos para las carreras de las ciencias de la educación, salud, arquitectura y urbanismo, entre otras.

Aprovechar el potencial de contribución de la juventud al desarrollo de los territorios es un desafío crítico. Las generaciones actuales están más educadas, probablemente poseen más capacidad de innovación y cuentan con más recursos simbólicos que los adultos. Chile debe otorgar oportunidades de inclusión económica para este grupo y comprender esta inclusión en un sentido amplio: para lograrla es preciso atender a múltiples dimensiones como la educación, el habitar, la empleabilidad, la salud y el género. También deben tenerse en cuenta las oportunidades y restricciones de los propios territorios donde ellos y ellas desarrollan o desarrollarán su vida.

¹⁸ Se trata de la pertinencia de la educación superior, de la necesidad de incorporar un enfoque intercultural y de formar a la juventud a partir de un currículo educativo que la acerque o vincule a su propio territorio. Como se señala en (Fajardo & Ramírez, 2012, pág. 6): "La necesidad de incorporar un enfoque de interculturalidad, nace del cuestionamiento al paradigma educativo occidental, el que propone una lógica de formación universitaria monocultural (Bello, 2009) sin la incorporación o consideración de conocimientos locales e indígenas en los planes curriculares y tampoco con una relación con los territorios de donde provienen los estudiantes indígenas, alejando a los jóvenes de sus territorios más que brindando vínculos para el desempeño profesional futuro. Un enfoque que reconoce la interculturalidad, además de requerir cambios en la institucionalidad universitaria, es una interpelación a los docentes y autoridades universitarias, al Estado y a la sociedad civil ..., que incorporen no sólo conocimientos, sino que también contribuyan a identificar las oportunidades que los territorios proporcionan a los jóvenes que estudian en dichas universidades".



III. INNOVAR PARA ACERCAR. DESAFÍOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES¹⁹

Las condiciones necesarias para construir la gobernanza regional que Chile necesita, exigen una nueva cultura política de colaboración, desafío en el cual cada uno de los niveles (nacional, regional, local), territorios y actores tiene responsabilidades específicas (Fundación Chile Descentralizado, 2017).

Uno de los factores que influyen en que determinados territorios exhiban mayores índices de pobreza, tiene que ver con el grado de dependencia que el resto del país tiene con relación a Santiago, situación que dificulta a comunidades completas controlar, dar forma y otorgar sentido a su propio desarrollo. En este marco, la implementación de estrategias que pongan el foco en la promoción del desarrollo territorial exige un despliegue institucional a múltiples escalas, donde sea posible transferir funciones, crear capacidades y conceder mayor autonomía (Fusupo, 2017a).

A nivel local el municipio es un actor clave, la institución pública más cercana a la ciudadanía. Se encarga de la administración de una comuna, unidad que representa la base de la división político-administrativa de Chile. Sin embargo, existe gran preocupación en muchas comunidades locales afectadas por la pobreza por la baja capacidad que exhiben los municipios para promover la equidad al interior de su territorio comunal y para encarar el desafío del desarrollo local inclusivo y sustentable.

Diversos organismos, incluido el Banco Mundial y la OCDE, sostienen que Chile presenta problemas graves de cohesión socio-territorial. Su institucionalidad es muy rígida y tiene serias dificultades para atender las necesidades de su población en áreas pequeñas y los desafíos del ordenamiento y el desarrollo territorial.

Se suele abordar el tema de la escala municipal sólo como un problema de administración pública, donde la gran pregunta a contestar es cómo las medidas del gobierno central operan o llegan a concretarse en zonas pequeñas y áreas remotas. Sin embargo, también es muy importante abordar el reto administrativo de las áreas menores desde el enfoque de gobernanza y el reconocimiento a las identidades locales. Visto así, un gobierno local exitoso no depende exclusivamente de la correcta ejecución de programas y políticas centralistas, sino que requiere que su escala permita a la población local comprometerse e involucrarse activamente en el devenir de su territorio, promoviendo la colaboración social, la cohesión y la identidad.

Flexibilizar la subdivisión político - administrativa

Para tener una escala territorial que permita a la población local involucrarse activamente en el devenir de su territorio y promover la colaboración social, la cohesión y la identidad, proponemos revisar y flexibilizar la subdivisión político-administrativa para favorecer la acción del Estado y a su vez promover la participación y la cohesión social en territorios pequeños, rurales y aislados.

¹⁹ Este capítulo ha sido elaborado con los aportes del equipo de Rimisp compuesto por María Ignacia Fernández y Lola Hiernaux.



A raíz de los problemas que presentan los municipios para promover el desarrollo local en zonas rurales, extremas y extensas, se propone revisar y flexibilizar la subdivisión político-administrativa para favorecer la acción del Estado y a la vez promover la participación y la cohesión social en territorios pequeños, rurales y aislados²⁰. En muchas ocasiones, estos territorios son desatendidos por municipios de gran extensión territorial, que no cuentan con los recursos ni las capacidades para tener en cuenta las demandas y necesidades de territorios distantes de la cabecera municipal, lo que replica el centralismo a escala intra comunal.

Chile cuenta en la actualidad con 16 regiones, 52 provincias y 346 comunas cuyos orígenes se remontan al trabajo de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (Conara) en 1973. Esta división no establece grandes diferencias respecto a la segmentación del territorio nacional en comunas que databan de 1891, pero se introdujeron cambios importantes en funciones y atribuciones. Los municipios asumieron tareas en educación, salud, gestión de subsidios sociales, funciones de planificación de las inversiones y de ordenamiento territorial, entre otras. Para financiar en parte este nuevo conjunto de funciones, en 1979 se promulgó el DL de Rentas Municipales²¹ y Fondo Común Municipal (FCM)²² redistributivo y de compensación. En 2006 también se comenzó a recibir un aporte fiscal directo.

Desde 1991 a la fecha se han creado cerca de 20 comunas. Se mantienen vigentes aproximadamente sesenta demandas de creación de otras nuevas, algunas de las cuales han sido evaluadas, pero no cumplen con los criterios técnicos. Hay otras cuya presentación a la Subdere se encuentra incompleta, por lo que no han sido objeto de evaluación. Rahue, en Osorno y Alerce, en Puerto Montt, son algunos casos emblemáticos que se encuentran en esta última categoría²³.

Unidades administrativas de menor tamaño

La organización territorial en otros países de Europa y América Latina incorpora gran cantidad de unidades territoriales y administrativas con menos de 5 mil habitantes.

En Chile sólo el 11,3% de las comunas tiene menos de esa cifra. En Francia, España y Perú viven entre 15 y 75 veces más habitantes que en las comunas poco pobladas de Chile.

²⁰ Siguiendo los criterios de ruralidad propuestos por la OCDE, las áreas rurales representan el 83% del territorio nacional. Del total de comunas del país, 185 comunas son predominantemente rurales y 78 mixtas, es decir, urbano-rurales.

²¹ Establece que son rentas de los bienes municipales, los arrendamientos o concesiones de los bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal y los productos de la venta o remate de los bienes muebles de propiedad municipal. También establece el cobro del derecho trimestral por servicio domiciliario de aseo por vivienda y de patentes a actividades lucrativas. Además, fija el permiso de circulación como beneficio municipal, entre otras medidas. Revisar en <https://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/dl3063.htm>

²² Ídem. Determina que los municipios percibirán el 40% del total del impuesto territorial con una determinada distribución, que considera entre otros, la población comunal y los ingresos de sus habitantes.

²³ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/05/10/947303/64-barrios-o-localidades-del-pais-han-ingresado-una-solicitud-para-convertirse-en-una-nueva-comuna.html>, consultado el 02 08 2021.



Aunque la decisión final de crear una nueva comuna es de exclusiva iniciativa presidencial, la Subdere ha desarrollado un conjunto de criterios para apoyar esta decisión con argumentos técnicos²⁴. Entre estos se encuentran la necesidad de acercar los servicios básicos y la autoridad a la comunidad, maximizar y hacer eficiente el uso de los recursos, asegurar la participación de la comunidad, mejorar la representatividad territorial de las autoridades locales, afianzar la soberanía nacional mediante una mejor presencia del Estado en el territorio y reconocer la expresión territorial de las identidades culturales (Subdere, 1998).

Llama la atención que, en materia poblacional, el criterio definido es el de “crecimiento de la población del territorio propuesto como comuna” (Subdere, 2011, pág. 14) lo que va en la lógica contraria de lo que acá proponemos: **ampliar la presencia del Estado en territorios de baja densidad poblacional**.

La experiencia internacional

A diferencia de lo que ocurre en Chile, la organización territorial en otros países incorpora unidades territoriales y administrativas menores que el equivalente a las comunas y los municipios chilenos. Se trata, en este caso, de las experiencias llevadas a cabo en España²⁵, Francia²⁶ y Perú²⁷.

²⁴ Estos criterios se encuentran contenidos en la “Política de Estructuración Territorial de Comunas” (1998) y su posterior revisión en la “Metodología de Estructuración Territorial de Comunas” (2011).

²⁵ El Estado unitario regional o autonómico español se organiza en comunidades autónomas, provincias y municipios. Su división político - administrativa menor son los 8.131 municipios, que gozan de autonomía y personalidad jurídica para gestionar sus intereses. Dejando fuera los 6 municipios de más de 500 mil habitantes, la densidad poblacional promedio de los municipios españoles es de 172 habitantes por kilómetro cuadrado, con 4.896 habitantes y 62 km² de superficie en promedio.

Desde 1924 en España existen, además, las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio (Eatim) llamadas - dependiendo de la comunidad autónoma donde se creen- entidad local menor o autónoma, parroquia rural o entidad municipal descentralizada. Se cuentan 3.725 entidades con personalidad jurídica de ámbito territorial inferior al municipio (Ministerio de Política Territorial, 2009), que se caracterizan por constituir un “núcleo separado de edificaciones, forman un conjunto de personas y bienes, con derechos o intereses peculiares y colectivos, diferenciables de los generales del municipio” (Real decreto-ley aprobando el Estatuto municipal <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1924-2607>)

²⁶ Francia es un Estado regional que se organiza, desde sus leyes de descentralización de 1982, en colectividades territoriales de tres niveles, que poseen autonomía de gestión y consejos de administración elegidos democráticamente. La escala administrativa menor se compone de las comunas, seguida por los departamentos y las regiones. En la base de la división administrativa francesa se encuentran 34.698 comunas, cifra a marzo de 2021, que fluctúa en la medida que se fraccionan o se fusionan comunas existentes. Llama la atención que la mayor parte de ellas cuenta con menos de 5 mil habitantes y que el 76% de la población vive en comunas de menos de 50 mil habitantes. En Chile, esa cifra es menos a 22%.

²⁷ Perú es un Estado unitario y descentralizado cuyo proceso de transferencia de competencias ha sido muy similar en su diseño al proceso que se encuentra implementando Chile, se organiza territorialmente en departamentos, provincias, distritos y centros poblados. Las tres organizaciones de gobierno local están a cargo, respectivamente, de municipalidades provinciales, distritales y de centro poblado menor. Las funciones delegadas a la municipalidad de centro poblado dependen de la ordenanza provincial que las crea, para lo cual deben tener una población de más de 500 habitantes mayores de edad, contar con un espacio geográfico y tener un ente administrador creado por parte de la municipalidad provincial.



El análisis de las cifras en comparación con Chile muestra que cerca del 58% de los distritos del Perú tienen menos de 5 mil habitantes. En Francia el 93,8% de los municipios tienen menos de 5 mil habitantes y en España, el 83,7%.

En el caso de Chile sólo el 11,3% de los municipios tienen menos de 5 mil habitantes. Estas unidades administrativas incluyen en Perú el 7,5% de la población del país, en Francia el 37,5% y en España, el 12,7%. En Chile estas comunas concentran sólo el 0,5% de la población. Así, en estos países hay entre 15 y 75 veces más habitantes en unidades administrativas poco pobladas que en Chile.

La sola diferencia estadística permite sostener la relativa imposibilidad, en el caso de Chile, de atender a través del municipio a un número mucho mayor de habitantes, que en muchas ocasiones se encuentra, además, altamente disperso en el territorio.

Funciones de las escalas de gobierno local y sub - local.

La tensión entre el beneficio de tener unidades menores de administración y representación, más cercanas y descentralizadas, y el potencial costo de esta estructura adicional o la duplicidad de funciones es una preocupación legítima para tener en cuenta.

La ley peruana define como criterio de asignación de competencias que “el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función” lo que implica delegar la competencia al gobierno local toda vez que este sea eficiente para ejercerla²⁸.

Para España, de manera general, se estima que la existencia de unidades menores no implica gastos de funcionamiento o de estructura significativos. El gobierno de las Eaitim es reducido, con una alcaldía pedánea²⁹ y un concejo o junta acotada. La estructura administrativa y funcionarios suelen ser compartidos con el ayuntamiento (municipio de escala inmediatamente superior) o con otras entidades agrupadas. Cuando los costos de prestación de servicios son altos, se atribuye a la baja densidad poblacional o distribución territorial aislada más que a la gestión descentralizada (Inap, 2012).

La tabla que a continuación se presenta, resume las funciones y competencias que estas entidades locales y sub - locales cumplen en los casos de Perú y España.

Existen 196 provincias, 1.879 distritos y 2.658 centros poblados, y no todo punto del territorio peruano pertenece a un centro poblado menor, pero sí a un distrito, equivalente funcional de las comunas chilenas. Casi el 58% de los distritos tiene menos de 5 mil habitantes, mientras que la población promedio por distrito, incluyendo los cuatro de más de 500 mil habitantes, es de 15.593 habitantes.

²⁸ Ley Orgánica de Municipalidades, Título V
https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10939/PLAN_10939_Ley_Org%C3%A1nica_de_Municipalidades_2011.pdf

²⁹ Figura administrativa sub municipal, regida por un “alcalde Pedáneo” es decir, una persona que tiene atribuciones de alcalde sobre una entidad administrativa inferior al municipio.



Funciones de los gobiernos locales y sub - locales en España y Perú

	Escala local	Escala sub – local
Perú	Municipalidad Distrital³⁰	Municipalidad de Centro Poblado
	<p>Competencias específicas o compartidas en las siguientes materias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización del espacio /uso del suelo • Servicios Públicos locales (salud y saneamiento, transporte, educación, seguridad, abastecimiento, parques, defensa y promoción de derechos, desarrollo económico local) • Protección y conservación del ambiente • Desarrollo económico local (infraestructura y planeación, fomento inversión, empleo, emprendimiento, desarrollo rural) • Participación vecinal • Servicios sociales locales (pobreza y riesgo social, bienestar e inclusión) • Lucha contra consumo de drogas 	<p>Cuando existe municipio de centro poblado, se le delegan las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrar registro civil • Organización de centros de abasto • Promoción ferias artesanales • Formulación y ejecución presupuestaria • Organizar botiquines y postas médicas • Mantención puentes y caminos • Limpieza pública • Organizar servicio agua potable • Cuidado y mantención recurso hídrico • Reforestación • Administración de cementerios <p>Además, la escala superior puede delegarle otras competencias en su ordenanza provincial toda vez que hacerlo resulte factible y eficiente.</p>
España	Municipio	Entidad de ámbito territorial inferior al municipio (Eatim)
	<p>Además de las competencias delegadas por las Comunidades Autónomas los ayuntamientos municipales ejercen competencias específicas en las materias siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • seguridad en lugares públicos • transporte público y ordenación del tráfico • protección civil • incendios • ordenación y gestión urbanística • promoción y gestión de viviendas • parques y jardines • caminos y vías urbanas/rurales • patrimonio histórico-artístico • protección del medio ambiente • abastos, ferias, mercados • protección de la salubridad pública • participación en atención primaria salud • cementerios y servicios funerarios • servicios sociales / promoción / reinserción • suministro de agua y alumbrado público • limpieza, tratamiento de residuos, alcantarillado y aguas residuales • cultura y deportes, ocio y turismo • participar en la programación y administración de la enseñanza 	<p>Las competencias de las Eatim se regulan principalmente en leyes de la comunidad autónoma o región a la que pertenecen. La ley que las rige establece pocas reglas básicas sobre ellas, relativas a su constitución, órganos de gobierno y elección de sus miembros.</p> <p>Las competencias asignadas persiguen institucionalizar la participación y representación de intereses exclusivos de las poblaciones aisladas de las Eatim y el acceso a los procedimientos e instrumentos de planificación. Las normas de las comunidades autónomas son mayoritariamente escuetas en las competencias asignadas, contemplando una base común sintetizada en los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • administración y ordenación patrimonial • conservación y mantenimiento de caminos rurales y bienes de uso y servicio público (aseo, festividades, fuentes y abrevaderos) • prestación de servicios y ejecución de obras de interés exclusivo • vigilancia

Fuente: Rimisp, 2020.

Para ambos casos, el cuadro comparativo revela que las unidades infra - municipales requieren de una estructura más ligera, pues las tareas asignadas son acotadas frente a las de la escala municipal.

³⁰ En Perú existen competencias municipales compartidas por los gobiernos distrital y provincial y competencias exclusivas de las municipalidades distritales o provinciales, para cada uno de estos puntos.



En el caso de Francia la unidad menor es el municipio (y no las Eaim o municipios de centro poblado menor como en España y Perú) y todas las colectividades territoriales (comunas, departamentos y regiones) reciben la cláusula de competencia general sobre los asuntos de su nivel territorial. También ocurre que el comunal es un gobierno relativamente menos complejo y pesado. Las principales competencias ejercidas a ese nivel son relativas a materias de urbanismo, vivienda, medioambiente y escuelas parvularias y básicas.

Proponemos avanzar hacia un modelo de unidades administrativas multinivel supra y sub municipales

A la luz de la evidencia internacional y siguiendo las recomendaciones de la OCDE (2006). Los argumentos que sostienen esta propuesta son:

- En primer lugar, la necesidad de promover una mayor equidad territorial en materia de inversión y provisión de servicios.
- En segundo lugar, la necesidad de reconocer el patrimonio biocultural de un cierto territorio, buscando formas flexibles y complementarias de administración que favorezcan la activación de dicho portafolio para el desarrollo local.
- En tercer lugar, se requiere aportar al fortalecimiento democrático y la cohesión socio territorial, mediante el incremento de las instancias y mecanismos de participación política y social en los asuntos públicos locales. Ello, para que se incremente la identificación de la ciudadanía con la gestión municipal y para que se fortalezcan las capacidades cívicas de quienes habitan el espacio local. Estos elementos representan ingredientes esenciales para enfrentar la pobreza desde sus aristas relacionales.

A nivel supramunicipal, algo se ha avanzado en nuestro país mediante la asociatividad municipal. Sin embargo, ésta debe ser fortalecida y promovida mediante marcos normativos específicos. Se trata de incorporar enfoques territoriales que contribuyan a robustecer el cuadro sobre el cual se configuran estas asociatividades intermunicipales. Así, nociones como las de territorio funcional, biocultural y/o ecosistémico representan marcos potentes para promover la asociatividad municipal más allá de la mera vecindad o el carácter urbano o rural.

Algunas alternativas interesantes para explorar formas de asociatividad con el objetivo de planificar y ordenar el territorio, promover el desarrollo y aprovechar economías de escala para mejorar la gestión pública local de servicios, podrían ser:

Un modelo de unidades administrativas supra y sub municipales

Proponemos avanzar hacia un **modelo de unidades administrativas multinivel supra y sub municipales**.

- Para promover la equidad territorial.
- Para reconocer el patrimonio biocultural.
- Para aportar a la democracia y a la cohesión social.



- considerar un conjunto geográficamente continuo de comunas dentro del cual un porcentaje importante de los habitantes se desplacen regularmente para trabajar (Berdegué, y otros, 2011).
- reconocer la unidad ecosistémica de municipios que recorren una cuenca hidrográfica,
- tomar en cuenta la cercanía y similitud biocultural de determinadas comunas.

El caso francés aporta un ejemplo de gobernanza ya que las estructuras de cooperación intercomunal que existen, como estratos intermedios entre comunas y departamentos, tienen asambleas deliberantes con representantes elegidos de las comunas que articulan.

A nivel sub municipal, proponemos dos alternativas de diseño de unidades administrativas menores, cada una con sus fortalezas y desventajas.

La primera consiste, como en el modelo peruano, en crear unidades administrativas políticas que cuenten con un marco de financiamiento propio, sujeto a las mismas reglas de rendición de cualquier instancia pública, que proponemos denominar **Entidad administrativa de asentamientos rurales**.

La segunda consiste en crear **oficinas desconcentradas de los actuales municipios, sin autonomía política ni financiera**. En ambos casos, la decisión para la creación de estas unidades descentralizadas o desconcentradas debe basarse en criterios cercanía física y vecindad de la población asociada a la entidad administrativa, identidad local y distancia de las cabeceras comunales³¹.

Las funciones y atribuciones de las nuevas Entidades administrativas de asentamientos rurales serán menores que las de los municipios comunales que hoy conocemos y se concentrarán en la provisión de servicios sociales básicos en forma directa, en la apertura de espacios de participación y deliberación de la población local y en la formulación de proyectos de inversión. En consecuencia, el modelo de gestión de estas nuevas entidades será más ligero y tendrá una estructura de recursos humanos más pequeña que la de un municipio “tradicional”.

Unidades más pequeñas que un municipio

Proponemos:

- Crear unidades administrativas políticas que cuenten con un marco de financiamiento propio, sujeto a las mismas reglas de rendición de cualquier instancia pública, y que se denominen: **Entidad administrativa de asentamientos rurales**.
- Crear oficinas desconcentradas de los actuales municipios, sin autonomía política ni financiera.

³¹ Para avanzar en la materialización de esta propuesta se recomienda basarse en los distintos ejercicios de construcción de tipologías municipales que han sido elaborados por la Subdere (2005, 2009 y 2015), que combinan criterios de densidad poblacional, porcentajes de pobreza y tasas de dependencia del Fondo Común Municipal, entre otros, para agrupar a los municipios según sus capacidades de gestión como autónomos, intermedios o críticos. Es de esperar que la mayor parte de los municipios objeto de interés de esta propuesta se encuentre en las categorías de gestión intermedia o crítica.



Ventajas y desventajas de distintas alternativas para la creación de unidades administrativas menores

Alternativas propuestas	Ventajas	Desventajas
Entidad administrativa de asentamientos rurales (unidades administrativas descentralizadas)	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimidad democrática • Pertinencia territorial • Potencial apertura de nuevos espacios de participación electoral y ciudadana. • Funciones y atribuciones acotadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de inversión en generación de capacidades técnicas. • Requerimientos adicionales en recursos humanos (no equivalentes a los municipios actuales).
Oficinas municipales desconcentradas	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor capacidad potencial para la entrega de servicios de parte del municipio. • Número adicional de funcionarios públicos requeridos es marginal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Podría mantenerse la lógica centralista de criterios de priorización de inversión con que opera el municipio. • Menor legitimidad democrática.

En la revisión de las atribuciones y competencias que requerirán estas nuevas unidades administrativas para fortalecer su capacidad de provisión de servicios en localidades sub-comunales, resulta fundamental reforzar aquellas tendientes a la promoción de procesos de participación ciudadana vinculante, a través de mecanismos ya existentes, pero para cuya implementación los municipios rurales carecen de recursos y capacidades de gestión. Experiencias documentadas de presupuestos participativos evidencian una capacidad importante para materializar inversiones en territorios comunales distintos de la cabecera municipal. En efecto, varios procesos endógenos de presupuestos participativos muestran a los municipios jugando un rol más articulador y menos directivo (Montecinos E., 2009), lo que va en línea con la propuesta de una mejor gobernanza del territorio y su potencial de contribución a abordar problemas de inequidad territorial.

En el mismo sentido, se recomienda explorar acciones tales como el despliegue de monitores comunitarios o la construcción de infraestructura comunitaria, que pueda fungir al mismo tiempo como oficinas municipales deslocalizadas de la cabecera comunal y espacios de encuentro y organización ciudadana. Buenas prácticas en esta dirección se observan particularmente en el sector de la atención primaria de salud, donde destacan experiencias de municipios que atienden a la pertinencia local de los programas y servicios, y que encuentran mecanismos para acercar la oferta pública a los territorios (Fernández, 2003). Aunque se trata de experiencias aisladas y muchas veces descontinuadas por cambios en la conducción municipal, en ellas se encuentran claves interesantes para abordar la compleja, pero necesaria, tarea de acercar la gestión municipal a las y los habitantes del territorio.

Las alternativas propuestas tienen distintas implicancias normativas, presupuestarias y programáticas. En materia normativa, en el escenario constitucional actualmente vigente, ambas opciones requerirán modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y definir criterios para la creación de las Entidades administrativas de asentamientos rurales u oficinas municipales desconcentradas, sus atribuciones, competencias y recursos. En el primer caso, la ley deberá además definir el mecanismo de elección de sus autoridades, para lo que previamente se requiere de una reforma de la Ley Electoral.



La creación de Entidades administrativas de asentamientos rurales requeriría, también, de una reforma a la Ley de Rentas Municipales, para definir criterios de acceso a recursos propios y participación del Fondo Común Municipal u otro mecanismo de compensación³².

Tal como sostuvimos en el documento Umbrales Sociales 2017, el tema presupuestario es altamente relevante para los gobiernos locales, sobre todo para aquellos que mantienen una fuerte dependencia del Fondo Común Municipal (FCM). Este último, además, ha demostrado ser insuficiente para que las localidades pequeñas, menos desarrolladas y con una reducida base impositiva puedan hacerse cargo de sus responsabilidades (Fusupo, 2017a).

En materia presupuestaria, por lo tanto, es fundamental revisar las partidas asignadas a los municipios para asegurar la disponibilidad de recursos suficientes para la gestión de estas nuevas unidades u oficinas desconcentradas. Se recomienda la creación de un fondo especialmente asignado a estos fines, que puede provenir de una relocalización de parte de los recursos que en la actualidad se asignan a zonas extremas o localidades rezagadas. Los criterios de distribución de este fondo podrán elaborarse en forma conjunta con los gobiernos regionales.

Finalmente, en materia programática se recomienda desarrollar un programa de fortalecimiento y apoyo a la capacidad de gestión de las nuevas unidades, en cualquiera de las dos alternativas propuestas. En línea con los esfuerzos tendientes al avance de la descentralización, este programa podrá ejecutarse de manera descentralizada, a través de los gobiernos regionales.

La incorporación de los gobiernos regionales en los dos últimos niveles de modificaciones propuestos resulta de la ya mencionada importancia de promover nuevos y más sólidos mecanismos de gobernanza, que contribuyan a una mejor articulación de las políticas y estrategias nacionales, regionales y locales, de cara a las demandas y expectativas de la ciudadanía.

³² En materia de propuestas para una descentralización fiscal responsable, la Fundación Chile Descentralizado sugiere una acción en dos ejes (Fundación Chile Descentralizado, 2017, pág. 85 a 88):

- (i) Aumento de los recursos de gestión y responsabilidad propia, a través de a) equidad en el pago de patentes comerciales entre las grandes empresas y los emprendedores locales, b) impuesto a la tala de grandes empresas forestales, c) fin de la exención en el pago de patente de la industria extractiva, y d) otras alternativas para el aumento de recursos de gestión propia (por ejemplo, p conversión del impuesto territorial -predial- en un impuesto municipal, tasa portuaria territorial para municipalidades puerto, aumento del impuesto específico minero, creación de una patente eléctrica con canon por Mega Watts Tasa especial para sitios eriazos).
- (ii) Transferencias desde el nivel central mediante la creación de un Fondo de Convergencia para la Equidad Interterritorial y la implementación de otras formas de transferencias a los gobiernos regionales y locales, como por ejemplo, la conversión del FNDR y del FCM en un fondo de eculización territorial (horizontal), la devolución a los municipios de aquellos cánones de ingresos no percibidos, producto de decisiones de exención del pago de contribuciones, y la integración del arriendo de los puertos a un fondo de transferencia directa.



IV. PARTIR DESDE EL TERRITORIO, PLANIFICAR CON TODAS Y TODOS³³

Nuestro país enfrenta el desafío de avanzar hacia un modelo de desarrollo que releve los recursos y capacidades que muestran los Territorios Bioculturales. Ello requiere revisar los instrumentos de planificación y ordenación territorial que nos rigen en la actualidad. Se trata de herramientas que no solo tienen el potencial de preservar, restaurar o estimular las prácticas y valores que sustentan el patrimonio biocultural de un territorio, sino que también se constituyen en una gran oportunidad para participar activamente en su gobernanza, siempre y cuando se establezcan las instancias y condiciones adecuadas para que ello se produzca.

Sin embargo, las capacidades de los gobiernos locales suelen estar restringidas para abordar problemáticas que muchas veces exceden los límites de comunas, provincias o inclusive regiones. La noción de Territorios Bioculturales invita, en este sentido, a mirar el territorio no en función de la estructura administrativa que se les superpone, sino por el contrario, desafía a ensayar esquemas de gestión que consideren los límites que se derivan de las dinámicas propias de dichos territorios, generalmente asociados a cuencas, sistemas lacustres, insulares, fiordos y litorales, entre otros.

En nuestro país predomina un entramado político institucional extremadamente centralista y sectorialista, que ha producido una gama de superposiciones y tensiones entre los diversos tipos de instrumentos existentes. Adicionalmente, el diseño del desarrollo económico, social y cultural de una determinada unidad político-administrativa no tiene mayores efectos sobre los instrumentos de regulación y definición de condiciones del uso del suelo. Ejemplo de ello es la preeminencia de marcos normativos sectoriales como el Código de Aguas³⁴, el Código Minero³⁵, la Ley General de Urbanismo y Construcciones³⁶, y la Ley de Concesiones³⁷, entre otras, por sobre el Pladeco³⁸ o las Estrategias regionales de desarrollo³⁹.

Límites propios de la naturaleza

La noción de Territorios Bioculturales desafía al país a buscar límites que se deriven de las dinámicas propias de los territorios, que generalmente están asociadas a cuencas, lagos, ríos, fiordos o litorales.

Nuestro entramado político institucional, centralista y sectorialista, produce superposiciones y tensiones entre los instrumentos de planificación que existen.

³³ Este capítulo fue elaborado con los aportes de Osvaldo Henríquez y Rimisp.

³⁴ Revisar Código de Aguas en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5605&idParte=8628356&idVersion=>

³⁵ Revisar Código de Minería en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29668>

³⁶ Revisar Ley General de Urbanismo y Construcciones en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>

³⁷ Revisar Ley de Concesiones <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16121>

³⁸ Pladeco: Plan de Desarrollo comunal de Chile, instrumento mínimo para la gestión municipal que cada municipio debe tener, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

³⁹ Estrategias regionales de desarrollo. Disponibles en <http://www.subdere.gov.cl/>



A esta confusión también contribuyen las diferentes temporalidades que rigen dichos instrumentos, y sobre todo las conceptualizaciones que cada uno de estos establecen para estructurar sus planes de acción.

La Política de Desarrollo Rural (Odepa, 2020) propone, por ejemplo, entender la ruralidad a partir de la interrelación dinámica en áreas de baja densidad de ocupación⁴⁰ entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales. Esta mirada se contraponen a aquellas definiciones establecidas hasta ahora por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)⁴¹ y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, donde lo rural está definido principalmente por indicadores de densidad demográfica y una visión dicotómica urbana - rural. Sin embargo, no existe normativa ni institucionalidad que canalice estos desencuentros y promueva una convergencia conceptual e instrumental multinivel.

Así, en Chile existe una hegemonía urbano-céntrica en los instrumentos de planificación territorial derivada de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que los reglamenta, y que termina invisibilizando la realidad de las zonas rurales. A su vez se registra una fuerte tendencia a la aplicación estándar, por parte de instituciones sectoriales nacionales, de instrumentos de planificación que intentan entender y ordenar el territorio desde su particular prisma. Esto, sin considerar las otras miradas sectoriales existentes ni menos las perspectivas más integrativas y heterogéneas que suelen desarrollar las propias poblaciones que habitan estos territorios (Orellana, Arenas, & Moreno, 2021).

Durante mucho tiempo, la falta de herramientas de planificación integradoras y multinivel ha provocado una proliferación instrumental muy nutrida y poco efectiva para resolver las inequidades territoriales que históricamente han afectado a nuestro país. Las expresiones más dramáticas son las elevadas incidencias de pobreza por ingresos y multidimensional que afectan de manera muy intensa y sistemática a, por lo menos, un tercio de las comunas de nuestro país.

Debemos considerar la realidad actual de la ruralidad

En nuestro país existe una hegemonía urbano-céntrica en los instrumentos de planificación territorial derivada de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

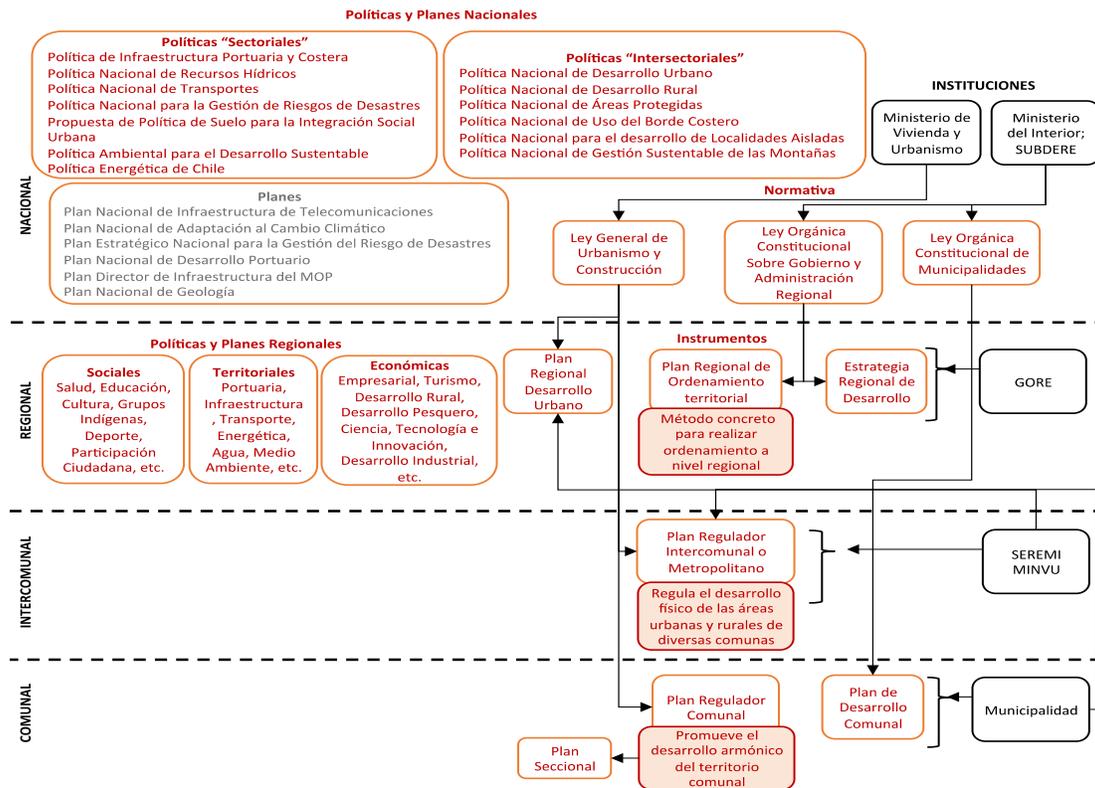
Instituciones sectoriales nacionales aplican de forma estandarizada instrumentos de planificación que entienden el territorio desde su particular prisma, sin considerar la realidad de la ruralidad en su conjunto.

⁴⁰ La densidad poblacional es inferior a 150 (hab./km²), con una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna.

⁴¹ Lo rural es aquel asentamiento humano con población menor o igual a 1.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes donde más del 50% de la población que declara haber trabajado se dedica a actividades primarias. Además, se define como rural a un conjunto menor de entidades que reúnen los criterios de población para ser definidas como urbanas, pero no los requisitos de amanzanamiento, continuidad o concentración de construcciones.



Estructura de instrumentos de planificación en Chile



Fuente: Documento Base Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNUD-UC, 2017).

Así visto, se puede sostener que el ejercicio de planificación local y ordenamiento territorial está fuertemente limitado por:

- (i) La existencia de una serie de normas legales sectoriales que generan superposiciones y conflictos entre organismos del Estado, en el marco de un déficit de decisión local, de centralización y de carencia de servicios públicos.
- (ii) La escasa influencia de los instrumentos de planificación del desarrollo sobre las actividades económicas y productivas que se ejecutan en sus territorios de referencia.
- (iii) Una formulación que abunda en la identificación de problemas, con escaso conocimiento de los sujetos, de cómo y de qué viven, qué identidades portan, cuáles son sus modos y medios de vida, sus portafolios de recursos bioculturales, etc.
- (iv) La separación de la planificación para el desarrollo, del ordenamiento territorial, que además poseen diferentes temporalidades.



- (v) La existencia de una marcada dicotomía urbano - rural en los alcances de algunos instrumentos.
- (vi) Un bajísimo estándar de participación ciudadana.

Cabe destacar que se han realizado esfuerzos a nivel país por superar estas limitantes. En la década del 2010 se avanzó en la formulación y aprobación de políticas territoriales de carácter integral, siguiendo la ruta trazada en el año 1994 por la Política Nacional del Uso del Borde Costero⁴². Entre ellas están las políticas de desarrollo urbano (2014)⁴³ y la primera Política de Desarrollo Rural (2014) actualizada en el año 2020⁴⁴.

En el año 2018, finalmente, se creó la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)⁴⁵, aprobada en el año 2021, cuyo objetivo es orientar la acción del Estado, los actores privados y la sociedad civil a nivel nacional para la configuración de un territorio armónico, integrado, seguro e inclusivo. En el nivel regional, su expresión está dada por el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (Prot)⁴⁶.

Ningún Prot aprobado

Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (Prot) son una oportunidad única para resolver la visión del desarrollo económico, social y cultural diseminada en diversos instrumentos en el caso de Chile.

Hay regiones que están en sus últimas etapas de trabajo y otras que ya lo concluyeron, pero aún son anteproyectos.

Ningún Prot se encuentra aprobado en la actualidad.

Propuestas para una planificación integral

El objetivo 3.1c de la PNOT⁴⁷, plantea la necesidad de identificar condiciones territoriales que compatibilicen las funciones de los ecosistemas naturales, las características del territorio y sus necesidades de uso considerando los cambios tecnológicos para potenciar su desarrollo sustentable e integrar las dimensiones sociales, económicas y ambientales. Bajo esta orientación, el Prot se constituye en una oportunidad única para resolver la visión del desarrollo económico, social y cultural que solía estar diseminada en diversos instrumentos (Peña, 2017) y expresarla en definiciones de tipo territorial. Pero a la fecha, ningún PROT se encuentra aprobado, pese a existir diseños muy sobresalientes en varias regiones del país.

Este es un tema que debe ser abordado con la mayor seriedad y celeridad por los nuevos gobiernos regionales.

⁴² DS N°475 del año 1994.

⁴³ DS N°78 del año 2014.

⁴⁴ DS N°19 del año 2020.

⁴⁵ D.S. N°469 del 2019. Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

⁴⁶ Ley 21.074 que fortalece la regionalización del año 2018.

⁴⁷ En el objetivo 2 de la PNOT (2021), en su punto de contribución al desarrollo económico, expone que el proceso deberá insertarse en los marcos regulatorios actuales, lo que plantea un desafío para las propuestas expuestas en el objetivo 3, que refiere a los sistemas naturales ricos y diversos, así como también mantiene la dicotomía urbano-rural.



Para reforzar la política, proponemos:

Integrar el criterio de bioculturalidad en los ejercicios de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial

Desde una mirada biocultural, la planificación del desarrollo cuenta con algunas prácticas que podrían ser revisadas y potenciadas en esta materia. Un buen ejemplo es el trabajo desplegado en el marco territorio biocultural litoral-insular Chiló por parte de la FAO en 2011, que fue incorporado en la red de Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial (Sipam)⁴⁸. Asimismo, existen experiencias internacionales que podrían ser revisadas en esta materia⁴⁹.

Avanzar hacia la promoción de acuerdos locales para la gestión biocultural del territorio

Ello, con especial énfasis en territorios de condiciones excepcionales como sistemas insulares, cuencas, sistemas de humedales, pisos ecológicos andinos, agrópolis, SNASPES⁵⁰, rutas trashumantes, etc.

Un ejemplo de esto se puede encontrar en los territorios trashumantes españoles⁵¹, práctica que en dicho país es considerada como un patrimonio vivo y recibe el máximo nivel de

Promoción de acuerdos locales para la gestión biocultural

Es fundamental avanzar hacia la promoción de acuerdos locales para la gestión biocultural del territorio, con especial énfasis en territorios de condiciones excepcionales como lo sistemas insulares, las cuencas, los sistemas de humedales, pisos ecológicos andinos, áreas silvestres protegidas, agrópolis, rutas trashumantes y otros.

⁴⁸ Esta experiencia ha obtenido logros que van más allá del reconocimiento de su aporte como sistema alimentario basado en la amplia biodiversidad de cultivos que se desarrollan en esta área insular. Además, se ha reforzado el proceso de producción agroecológico de los huertos domésticos y predios, y junto con ello el arraigo y la identidad isleña de los habitantes del archipiélago del mar interior (Guzmán, 2016). Por ejemplo, se revitalizó la tradición de las “mingas”, que reúne a la comunidad en la época de siembra y cosecha de tubérculos, y la amplia gama de productos culinarios derivados de la papa, la mitología y las leyendas. La organización social también se reactivó bajo los valores de la convivencia, la colaboración y la no competencia. Estos valores han sido factores muy importantes de cohesión para la comunidad y han protegido las semillas de papa endémicas como un bien común.

⁴⁹ El proceso llevado a cabo en las tierras altas del sur de Bolivia, a orillas del Salar de Uyuni, es también una experiencia significativa. Este territorio, que en los años 90 fue sometido a una fuerte explotación minera, ha sido ocupado durante milenios por agro-pastores que crían camélidos y cultivan quinua y papas, en el marco de dinámicas de uso común de las áreas de pastoreo y donde el usufructo de las tierras de cultivo es realizado por familias aimaras. Estas últimas, además, presentan una alta cohesión social, derivada de una viva tradición de autogestión y participación donde las poblaciones locales han demostrado su capacidad organizativa y negociadora. En este contexto, el aumento del consumo de la quinua a nivel mundial provocó una fuerte dinámica territorial que fomentó la producción, transformación y comercialización de la quinua, incluida la exportación a nuevos nichos de mercado con certificaciones orgánicas y de comercio justo (Winkel, y otros, 2020).

⁵⁰ Sistema nacional de áreas silvestres protegidas por el Estado.

⁵¹ Se trata de una red de caminos ganaderos, cuya protección en España, que data del siglo XIII, ha permitido una gestión integral de todo el territorio peninsular (<https://www.iccaconsortium.org/index.php/es/2014/06/01/proyecto-2001-la-trashumancia-del-siglo-xxi-recuperado-el-patrimonio-comun-de-los-pastores-espanoles-2/>)



protección para preservarla en el futuro (El Real Decreto 385/2017). Las vías pecuarias son Bienes de Dominio Público y cuya titularidad ostentan las Comunidades Autónomas (Ley 3/1995). Su identidad cultural viene reflejada en las fiestas y tradiciones, en el calendario, en la toponimia, en la transformación del paisaje, en la gastronomía y en la arquitectura tradicional relacionada con esta actividad⁵².

Por lo tanto, es clave que los ejercicios de planificación y ordenamiento territorial tengan la obligatoriedad de reconocer este tipo de prácticas patrimoniales en sus instrumentos. Así, deben establecerse las salvaguardias que eviten la extinción de estos modos de vida y promuevan su revitalización, visibilizando su papel como activos bioculturales para el desarrollo y bienestar social de la comunidad local.

Eliminar la dicotomía urbano-rural de los instrumentos de planificación comunal

Se propone que la Ley General de Urbanismo y Construcciones se restrinja a la definición de aspectos técnicos y normativos de las edificaciones. Se sugiere que sea una ley de planificación territorial la que establezca las reglas y condiciones de los instrumentos de ordenamiento en distintos niveles, eliminando la dicotomía urbano - rural que hasta ahora ha restringido el ejercicio de planificación local sólo a espacios urbanos.

De esta forma, los territorios rurales de una comuna ya no serán una caja negra, donde sólo operen directrices sectoriales compartimentalizadas y definidas de manera centralista. A su vez, la superación de esta dicotomía permitirá abordar, planificar y ordenar todas aquellas zonas que conforman la interfase urbano-rural, reconociendo y potenciando sus dinámicas virtuosas de mutua dependencia y transición.

Salvaguardias para los modos de vida

Es clave que los ejercicios de planificación y ordenamiento territorial tengan la obligatoriedad de reconocer las prácticas patrimoniales en sus instrumentos. Se debe establecer salvaguardias que eviten la extinción de estos modos de vida y promuevan su revitalización. Son activos bioculturales para el desarrollo y bienestar social de la comunidad local.

Evitar la obsolescencia de los instrumentos

Es prioritario que los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial sean capaces de abordar y solucionar necesidades y problemas de su tiempo. Se sugiere que mientras menor sea la escala territorial de aplicación del instrumento, mayor sea su flexibilidad o menor la temporalidad de su vigencia. Lo que no puede ocurrir es que el régimen de actualización de los instrumentos de

⁵² Ejemplo de esto último es la representación y mantenimiento de la trashumancia en el Alto Najerilla de La Rioja. En Brieva de Cameros, un pueblo volcado desde hace mucho tiempo a esa actividad, se organiza una fiesta que se ha transformado en uno de los elementos más significativos de la zona y se ha propuesto como una estrategia para revertir la actual situación de la localidad, marcada por un grave problema de despoblación, envejecimiento y falta de relevo en las actividades.



planificación y ordenamiento no genere diálogo entre ellos, ni con los ejercicios homólogos que se realizan a niveles político - administrativos superiores e inferiores.

Poner al centro de la problematización de los instrumentos de planificación y ordenamiento a los sujetos que habitan en el territorio.

Los instrumentos de planificación sectorial y territorial suelen realizar una serie de consideraciones y definir sus líneas de acción en torno a problemáticas que son abordadas de forma dissociada al sujeto que las padece. Un ejemplo de ello son las medidas de promoción de la Agricultura Familiar Campesina que no han reparado, por ejemplo, en los tipos de tenencia de la tierra o diferencias culturales según pueblo originario. Algo similar ocurre con las planificaciones asociadas a la innovación tecnológica, la adaptación al cambio climático, el reto hídrico, entre otras.

El caso de Coquimbo es paradigmático ya que existen 178 comunidades agrícolas que, de manera combinada, poseen cerca de 1 millón de hectáreas; es decir, el 25% de la superficie regional. Sin embargo, la mayoría de los instrumentos de planificación territorial y sectorial no reparan en las diferencias y adaptaciones que requieren sus medidas, dado el perfil del habitante local y el carácter colectivo de la tenencia de la tierra.

Al obviar una adecuada caracterización de los sujetos sobre los cuales se aplican las medidas, muchas de éstas resultan impertinentes y hasta contradictorias con los modos y medios de vida de la población. Por ello, debe existir la obligatoriedad de reconocer y caracterizar a los grupos humanos que habitan en un determinado territorio, dando visibilidad a sus modos y medios de vida, y relevando el valor patrimonial de éstos cuando corresponda, y su potencial como activos bioculturales del desarrollo. El ordenamiento del territorio debiera dialogar con en estas prácticas y no invisibilizarlas.

A su vez las problemáticas que se listen en los instrumentos de planificación deben ser analizadas a la luz de cómo afectan los modos y medios de vida de la población local y no sólo como una mera colección de datos estadísticos.

Elevar el estándar de participación ciudadana

La participación en estos instrumentos suele ser de carácter decorativa y poco incidente. En general, para todos estos ejercicios de participación ciudadana, los organismos públicos suelen contratar consultoras que externalizan el diálogo social y la consulta con bajísimos estándares de información,

Reconocer a los grupos humanos

Debe existir la obligatoriedad de reconocer y caracterizar a los grupos humanos que habitan en un determinado territorio. Así, dar visibilidad a sus modos y medios de vida, y relevar el valor patrimonial de éstos cuando corresponda, y su potencial como activos bioculturales del desarrollo. El ordenamiento del territorio debiera dialogar con en estas prácticas.



capacitación y asesoría. Es así como una escasa cantidad de los habitantes de un territorio logra participar de los espacios de consulta. También es muy habitual que, entre quienes logran involucrarse, se tenga un conocimiento y manejo insuficiente de las consecuencias potencialmente positivas y negativas de cada opción que se les ofrece, más aún al momento de determinar los aportes que dichas medidas pueden conllevar en materia de desarrollo local.

En efecto, la ciudadanía se encuentra restringida a una participación de carácter simbólica, consagrada en la normativa (Vásquez, 2016). Se han incorporado algunos avances en este tipo de procesos, como las consultas medioambientales, indígena y otras asociadas a la planificación comunal. Pero la planificación sigue siendo concebida como un ejercicio impuesto por el Estado a la ciudadanía. Dado lo anterior, es importante invertir el proceso, con una ciudadanía empoderada, participativa y con capacidad de levantar iniciativas de construcción y revocación de los instrumentos de planificación.

Planificación de la inversión pública con enfoque biocultural

Para fortalecer la planificación del desarrollo local a partir de activos bioculturales, es necesario realizar cambios en el Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Como se sabe, a través de éste se evalúan de manera *ex ante* programas y proyectos públicos de inversión.

Debido a la elevada concentración demográfica en áreas urbanas y metropolitanas, una parte muy importante del territorio nacional ha quedado en una posición de desventaja dentro del SNI, ya que uno de los principales criterios de evaluación es la rentabilidad social, cuyos indicadores ponderan fuertemente el número de personas beneficiadas. En muchas ocasiones los proyectos localizados en zonas rurales escasamente pobladas y aisladas, no satisfacen los criterios exigidos.

Junto con lo anterior, el SNI se centra en proyectos individuales y carece de mecanismos para evaluar integralmente proyectos interconectados que pueden responder a una estrategia más amplia de desarrollo territorial.

En efecto, el sistema está preparado para evaluar programas y proyectos en que los problemas que se pretende resolver dependen de una serie de pasos, delimitados a partir de un conjunto de datos y secuencias conocidas, llamados problemas estructurados.

Que el SNI modifique criterio de rentabilidad social para estos territorios

Debido a la elevada concentración demográfica en áreas urbanas y metropolitanas, una parte muy importante del territorio nacional ha quedado en una posición de desventaja dentro del Sistema Nacional de Inversiones. Ello, pues uno de los principales criterios de evaluación es la rentabilidad social, cuyos indicadores ponderan fuertemente el número de personas beneficiadas, que en muchas ocasiones los proyectos de zonas rurales no consiguen satisfacer.



Sin embargo, el SNI está siendo presionado con más fuerza para financiar proyectos y programas cada vez más complejos. En particular, los problemas de desarrollo, desigualdad e inequidad territorial se caracterizan por no ser estructurados. Es decir, no necesariamente existen relaciones causales o una sucesión de pasos que lleguen a una solución óptima, ya sea porque no hay suficiente información sobre las variables que afectan o porque hay muchos factores que impiden una solución única.

Para abordar este tipo de desafíos y problemáticas en el SNI, se hace necesaria la inclusión de criterios y metodologías integrativas que permitan puntuar los aportes de las iniciativas sujetas a evaluación a partir de indicadores fundamentados en teorías de valores relacionales y valores eudaimónicos o asociados con una buena vida (Chan, y otros, 2016). Países como Alemania cuentan con mecanismos de evaluación *ex ante* de proyectos como la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación de Impacto Territorial (EIT). Esta última permite resolver de manera temprana si un proyecto concuerda con los criterios de ordenamiento territorial y “cómo diferentes proyectos territorialmente relevantes que concurren en un territorio pueden ser coordinados desde la perspectiva del ordenamiento territorial” (Salas & Budde, 2008, pág. 22).

La introducción de modificaciones en el sistema *ex ante* del SNI debe velar por una evaluación del plan en su integralidad y no de las iniciativas individuales que la componen. A su vez, debe considerar la relación directa con la estrategia de desarrollo y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial.



V. MEJORAR LA GESTIÓN DE BIENES COMUNES. UN DESAFÍO DE GOBERNANZA⁵³

Los bienes comunes o recursos naturales de uso común suelen corresponder a servicios ecosistémicos provistos por bosques, praderas o tierras de pastoreo, pesquerías, acuíferos, etc. y la infraestructura comunitaria asociada a su uso, tales como sistemas de canalización, ramblas, caminos, sistemas de agua potable rural, entre otros (Ostrom, 1990).

Los bienes comunes son utilizados en forma conjunta por usuarios que integran determinadas comunidades. Muchas de las prácticas asociadas a su uso se suelen basar en la tradición y la costumbre. Aunque la gestión de bienes comunes en tiempos modernos admite diversas formas y estatutos, muchas provienen de arreglos consuetudinarios que establecen reglas de distribución, uso y explotación. Éstas se han desarrollado, por lo general, en largos períodos de tiempo bajo esquemas de ensayo y error, hasta lograr un punto de equilibrio entre la capacidad de reposición o regeneración de los ecosistemas y servicios ambientales y la satisfacción de necesidades colectivas de la población local.

Las prácticas asociadas a la gestión de bienes comunes establecen, entre otras, condiciones para el acceso a los recursos que definen reglas para el ingreso al espacio físico del bien común:

- cuotas, tiempos, modalidades de extracción, consumo, captura o cosecha;
- acuerdos de administración que facultan a los miembros de la comunidad para participar de la gestión y decisiones sobre el uso de los recursos comunes, incluyendo tareas de provisión, mantención o cuidado de estos;
- condiciones de exclusión que establecen reglas para restringir el derecho de uso a los miembros de una determinada localidad, tronco familiar, organización tradicional, oficio, etc.
- reglas de enajenación venta, permuta, arriendo o herencia.

Dado el rol que cumplen los bienes comunes para el sostenimiento y reproducción de determinados modos de vida, promover su reconocimiento y fortalecer su gobernanza constituye un aspecto clave

Los bienes comunes cumplen un rol clave en la superación de la pobreza

Si queremos un desarrollo local inclusivo con base en los activos y el patrimonio biocultural, debemos promover el reconocimiento de los bienes comunes y fortalecer su gobernanza.

Esto constituye un aspecto clave en la superación de la pobreza producto del rol que estos bienes tienen en el sostenimiento y reproducción de los modos de vida.

⁵³ Este capítulo fue elaborado con los aportes de Mauricio García.



en la superación de la pobreza a partir del desarrollo local inclusivo con base en los activos y patrimonio biocultural.

La experiencia internacional sugiere que esto es posible. En sectores rurales de diversos lugares del mundo como Etiopía, Filipinas, Kenia, Indonesia, Camboya y la India, el acceso, reconocimiento y protección de derechos de propiedad colectiva sobre los bienes comunes y además, el fortalecimiento de la capacidad de agencia comunitaria, ha favorecido la mejor satisfacción de necesidades básicas, ha ayudado a mitigar shock naturales y sociales, así como a lograr seguridad alimentaria e incrementar los ingresos (Action, 2010; Mwangi, Markelova, & Meinzen-Dick, 2012; y Ratner, 2011)⁵⁴.

A nivel nacional, contamos con algunas experiencias que se acercan a la noción de gobernanza de bienes comunes. Por ejemplo, la gestión de praderas en Rapa Nui (Mischen, Lipo, & Hunt, 2019) y la de recursos de borde costero marino utilizados por comunidades Lafkenche (Ñancuqueo C., 2020) También existen buenas experiencias de gobernanza de agua potable rural y de gestión de sistemas de regadío (García, 2018).

Sin embargo, los bienes comunes no cuentan con un reconocimiento normativo como tal, es decir, no están tipificados en nuestra legislación, con la excepción de algunos casos. En su mayoría, el reconocimiento de los bienes comunes se realiza de manera indirecta, por medio de la noción de propiedad colectiva, pero ésta, en el mejor de los casos, sólo refiere a la dimensión material del bien común y no a sus aspectos socioculturales.

Este vacío ha provocado tensiones con otros tipos de propiedad que se han superpuesto en estos espacios, como es la propiedad estatal y la propiedad privada. A su vez, la falta de un reconocimiento normativo de los bienes comunes como concepto y una política explícita para su fortalecimiento y gestión han provocado no sólo su invisibilización, sino también un fuerte deterioro. Más aún, ello sucede en el contexto de cambio climático en que muchos de los equilibrios de uso que se habían logrado se han trastornado y requieren de nuevos arreglos que aseguren la sustentabilidad de los bienes comunes.

Existen varios ejemplos nivel nacional en la materia que ilustran dicha problemática:

- En el secano de la región de Coquimbo y Valparaíso, el cambio climático y la escasez hídrica han provocado un proceso de desertificación y erosión muy agudo en antiguas zonas de pastoreo común de los interfluvios transversales, provocando un reforzamiento del proceso erosivo por parte de la actividad ganadera local (Santibañez & Santibañez, 2005). En efecto, lo que antaño era considerado un manejo adecuado en

⁵⁴ En muchos lugares del mundo, las reglas señaladas han favorecido la gobernanza de bosques. En Honduras (Tucker, 2008). En India (Agrawal, 2000). En Uganda (Banana & Gombya-Ssembajjwe, 2000). En Ecuador (Gibson & Becker, 2000). En Nepal (Poteete & Ostrom, 2004). En Bolivia (Andersson & Gibson, 2006). En Camerún (Ingram, Ros-Tonen, & Dietz, 2015). En Suecia (Lidestav, Poudyal, Holmgren, & Keskitalo, 2013). En Indonesia (Fleischman, B., Garcia-Lopez, & Villamayor-Tomas, 2014). Sobre praderas, se puede ver en China (Banks, 2001); en Mongolia (Undargaa, 2016). Y sobre sistemas de riego en Namibia (Falk, Lohmann, & Azebaze, 2016); en la India (Kerr, 2007); en Nepal (Hilton, 1992) y España (Ostrom E., 1990).



materia de pastoreo de matorrales y praderas, hoy constituye sobreexplotación y rebasa la tasa de regeneración del ecosistema local.

- En el territorio biocultural Wallmapu, la sustitución de bosques nativos y praderas por plantaciones forestales industriales ha significado la pérdida gradual de la base ecosistémica del modo de vida tradicional de muchas comunidades indígenas y campesinas criollas, provocando mayor pobreza y desigualdad (Hofflinger, Nahuelpan, Boso, & Millalen, 2021). En efecto, muchas veces las plantaciones forestales se instalaron sobre antiguos bienes comunes que, debido a nuestra normativa, resultaron invisibles para inversionistas y agentes estatales. Se trata de tensiones que surgen de la superposición de regímenes de propiedad.
- El negocio inmobiliario de las parcelaciones de agrado que ha ido ocupando antiguas zonas de uso común de comunidades indígenas, campesinas, pescadores artesanales e isleños, se constituye en otra fuente de tensiones. La gentrificación rural ha implicado oportunidades para el desarrollo local, pero también amenazas y conflictos, toda vez que muchos de estos proyectos se han desarrollado prácticamente sin regulación ni diagnóstico sobre sus potenciales impactos bioculturales. El modo de vida de los nuevos habitantes de estas parcelaciones, que suelen venir de la ciudad, reproduce en parte, el estilo de vida urbano, cercando las propiedades e impidiendo el tránsito de personas y animales.
- Otra amenaza sobre la gestión y gobernanza de bienes comunes proviene de la instalación de imaginarios productivistas por parte de diversas agencias estatales y privadas, entre los cuales la noción de este tipo de bienes es inexistente. Un ejemplo de ello ocurre con los pomponales (*sphagnum*) isleños del archipiélago del mar interior del Chiloé. Estos son esenciales para el abastecimiento de agua a lo largo del año pues acumulan lo que provee la única fuente de este elemento en la zona: la lluvia. Estos musgos son explotados tras arduas faenas de trabajo en condiciones de humedad y frío extremas. Luego son comercializados con intermediarios y empresas externas. Este trabajo informal ocurre a pesar de que las propias familias participantes experimentan los efectos negativos que desencadena sobre su provisión de agua. Algo similar sucede con muchas clases de peces y mariscos que siguen siendo extraídos, incluso en etapa juvenil, para abastecer al mercado a muy bajo costo, a pesar de que los mismos pescadores artesanales y sus familias experimentan la escasez de alimentos marinos en sus espacios de vida. Esto convierte al borde costero en un escenario de disputas y competitividad, en contraposición a la idea de espacio común y de abundancia de antaño (Ther, 2008; Álvarez, Gajardo, & Ther, 2016).



Para mejorar la gobernanza de los bienes comunes, proponemos:

A continuación, proponemos algunos lineamientos generales para una **política nacional de bienes comunes**, cuyo objetivo sea salvaguardar y vitalizar su uso sustentable. Al mismo tiempo, tiene el propósito de promover el desarrollo local y aportar a la superación de condiciones de pobreza.

La política debe resguardar principios relacionados con la sustentabilidad, descentralización y poli - centralidad, diversidad cultural y territorial, integralidad, equidad de género y participación. En este último punto, se debe impulsar procesos de gobernanza multinivel, en los cuales participen las comunidades de usuarios de los bienes comunes, además de organizaciones públicas de nivel nacional, regional y comunal.

Una Política Nacional de Bienes Comunes debe propender al establecimiento de las coordinaciones necesarias para lograr articulación y sinergias con los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, y con otros instrumentos afines en distintos niveles. Ello, con el propósito de integrar la noción de bienes comunes en el instrumental público y promover medidas para el fortalecimiento de su gobernanza. Nos referimos específicamente a la política nacional de desarrollo rural, la política nacional de zonas rezagadas en materia social, la política nacional de ordenamiento territorial y la política nacional de uso del borde costero litoral y la política nacional forestal⁵⁵. En este mismo sentido, debe existir articulación con instrumentos como la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Plan Nacional de Cambio Climático⁵⁶.

Proponemos una política nacional de bienes comunes

Proponemos los lineamientos generales para una política nacional de bienes comunes, cuyo objetivo sea salvaguardar y vitalizar su uso sustentable. Se trata de una política que promueve el desarrollo local y aporte a la superación de la pobreza.

Esta política debe resguardar principios relacionados con la sustentabilidad, la descentralización y poli-centralidad, la diversidad cultural y territorial, la integralidad, la equidad de género y la participación.

⁵⁵Se pueden consultar:

La Política Nacional de Desarrollo Rural de Odepa, Ministerio de Agricultura.

<https://www.odepa.gob.cl/desarrollo-rural-2>

Política nacional de zonas rezagadas en materia social, de Subdere.

<http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/pages/documentos>

Política nacional de ordenamiento territorial, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

<https://www.bcn.cl/levchile/navegar?idNorma=1162254>

Política nacional de uso del borde costero del litoral de la República, Ministerio de Defensa.

https://www.sffaa.cl/pdf_documentacion/cnubc/normativas_y_reglamentos/5_cnubc/politica_nacional_uso_borde_costero_DS475.pdf

Política nacional forestal, 2015-2035, Conaf y Ministerio de Agricultura.

<https://www.conaf.cl/wp-content/uploads/2020/12/6-Politica-forestal-2015-2035.pdf>

⁵⁶ Se pueden consultar:

Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017 – 2030, Ministerio del Medioambiente.



Asimismo, se requiere que, a nivel regional, este ejercicio de visibilización de bienes comunes se exprese en alguna de las líneas de acción de las Estrategias Regionales de Desarrollo y el Plan regional de Ordenamiento Territorial (PROT)⁵⁷, así como en los diversos instrumentos de planificación y ordenamiento a dicho nivel.

De manera homóloga, a nivel local, la política debe crear una impronta en la elaboración de los Pladecos de los municipios con presencia de bienes comunes. También es necesario incluir esta temática en los diversos instrumentos de ordenamiento y planificación del territorio como planes reguladores comunales, intercomunales, etc.

Se propone desarrollar y mantener actualizado un catastro de los bienes comunes locales

Inventariados y estudiados en su valor patrimonial. Por dicha razón, se sugiere establecer las sinergias con la política nacional de patrimonio cultural inmaterial y el Sistema de Información para la Gestión del Patrimonio Cultural Inmaterial (Sigpa⁵⁸).

La política de bienes comunes deberá promover el desarrollo de medidas de adaptación al cambio climático

Elaboradas e implementadas en conjunto con las comunidades usuarias y con el apoyo técnico especializado de organismos regionales como universidades y centros de investigación.

Los bienes comunes de uso tradicional, que se encuentren debidamente inventariados, deberán contar con un reconocimiento oficial y medidas de salvaguardia

Que contribuyan al fortalecimiento de su gobernanza y uso sustentable. En el caso que existan superposiciones en los regímenes de propiedad, la institucionalidad deberá velar por formas de co - gobernanza que aseguren el acceso de las comunidades a sus medios de vida y sitios de significación cultural y espiritual, emulando la normativa existente en materia de espacios costeros marítimos de pueblos originarios.

Los buenos modelos de gobernanza comunitaria de bienes comunes tienen dos atributos fundamentales:

- El primero es que las comunidades de usuarios hacen funcionar *reglas formales e informales de uso de recursos naturales*, pues establecen quiénes pueden acceder a éstos y, además,

https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/Estrategia_Nac_Biodiv_2017_30.pdf

Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022, Ministerio del Medioambiente.
https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf

⁵⁷ Se pueden consultar en <http://www.subdere.gov.cl/>

⁵⁸ <https://www.sigpa.cl/>



dónde, cuándo, cuánto y cómo pueden hacerlo. También suelen definir reglas de provisión que establecen condiciones y deberes de cuidado y mantención del recurso natural, así como las tecnologías asociadas a su uso. En complemento, operan reglas de supervisión, que especifican sanciones positivas y negativas relativas al cumplimiento e incumplimiento de las reglas previamente descritas (Ostrom, 1990; 1994).

- El segundo atributo es el *desarrollo de modelos de co-gobernanza*, es decir, a través del trabajo conjunto entre las comunidades usuarias de bienes comunes y el Estado, cuya cooperación con las comunidades se expresa en acciones de organizaciones estatales de nivel local, regional y/o nacional.

Además, es fundamental incluir la perspectiva de género como eje en las prácticas, lógicas y procedimientos implicados en la gobernanza de bienes comunes locales. La evidencia muestra que las mujeres cumplen un rol fundamental en torno al uso sustentable de bienes comunes naturales locales (Arroyo & Sampedro, 2020). Por ejemplo, en torno al uso del agua a nivel comunitario, las mujeres se participan en lo relacionado al saneamiento y la seguridad alimentaria e hídrica (DeVries & Rizo, 2015). Además, son portadoras y transmisoras de saberes sobre esos usos (Kerneck, Vogl, & Meléndez, 2017). No obstante, su acceso a roles y espacios de toma de decisiones es limitado debido a sesgos de género presentes en la gobernanza comunitaria y en la co - gobernanza con el Estado (Meza, 2013). Por esa razón, es necesario visibilizar su papel y promover espacios de empoderamiento y de liderazgo e incrementar el acceso a espacios formales de dirigencia en torno a la gobernanza de bienes comunes.

En cuanto a la institucionalidad de la política se propone:

A nivel nacional, se sugiere que la implementación de la política esté a cargo de un Comité Técnico Interministerial

Creado por Decreto Supremo y liderado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere). Se propone que el Comité sea integrado por representantes de los ministerios cuyas temáticas sectoriales se relacionen a la gobernanza de tipos genéricos de bienes comunes naturales locales. A su vez, se propone incluir la participación sistemática de representantes de las comunidades usuarias de bienes comunes según las modalidades que establezca un reglamento específicamente elaborado para ello.

A nivel regional se propone que sean los gobiernos regionales los que impulsen, por mandato establecido en la política nacional, la inclusión de esta problemática en las Estrategias Regionales de Desarrollo y PROT

Esto, asegurando la participación de las comunidades usuarias en todo momento y emulando la composición de la institucionalidad nacional. La articulación de los instrumentos de planificación debe operar en una lógica de planificación territorial multinivel (Montecinos E.; 2021), guiada por el principio de diversidad en la planificación territorial y respeto por la diversidad natural y cultural



(Arízaga, 2016). Se sugiere contar con el apoyo de un Consejo Asesor Regional, en el que participen actores del ámbito público, privado y de la sociedad civil. Este Consejo debe tener carácter consultivo y propositivo.

A nivel comunal se sugiere que la participación de los municipios esté a cargo de unidades municipales con pertinencia temática

Como las direcciones, unidades u oficinas de desarrollo comunitario y de desarrollo rural (o de desarrollo económico local) y las secretarías de planificación comunal, entre otras. Estas unidades deberán coordinar con la institucionalidad regional la implementación de la política en los territorios comunales donde están emplazados los bienes comunes. Los lineamientos de ese trabajo deben incluirse en los Planes de Desarrollo Comunal, en coherencia con los lineamientos de las Estrategias de Desarrollo Regional.

Finalmente, creemos que la incorporación de esquemas de co - gobernanza pueden facilitar un enganche de las comunidades con las estructuras de oportunidades existentes en los territorios. Ello, tanto en términos de recursos para fortalecer la gestión comunitaria, como en fondos y programas de financiamiento para la dotación de infraestructura y la asistencia técnica (Andersson, Evans, & Richards, 2009; S. Pomeroy, Cinner, & Raakjær, 2011).



VI.- Reducir riesgos y enfrentar el cambio climático. Un desafío del desarrollo local⁵⁹

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)⁶⁰, indica que estamos frente a un escenario muy complejo en materia medioambiental y climática, proyectando para nuestro país alzas en la temperatura, disminución en las precipitaciones y aumento en la frecuencia de eventos como sequías, inundaciones y marejadas. Todos estos cambios tendrán repercusión directa o indirecta sobre la mayor parte de las actividades socioeconómicas, el medio ambiente y la biodiversidad⁶¹.

Diversos estudios indican que los más afectados resultan ser comunidades en pobreza. Por ejemplo, al cruzar la información de pobreza (2017) con el listado de comunas declaradas con escasez hídrica en los últimos 10 años por la Dirección General de Aguas (DGA), se obtiene que el 87% de éstas, presentan tasas de pobreza multidimensional por sobre el promedio nacional⁶². En dichas zonas, generalmente rurales, el impacto no solo está dado por el deterioro de los servicios ambientales de los que dependen las comunidades, sino que también por dificultades crecientes para acceder a ellos. En parte, esto se explica por la escasa visibilización que los instrumentos normativos hacen de los modos y prácticas tradicionales de uso de determinados territorios, no estableciendo de este modo apoyos para su regularización. La consecuencia es que muchas de ellas han caído incluso en la ilegalidad⁶³.

También es necesario considerar las profundas transformaciones que ha provocado la industrialización del mundo rural: si bien ha generado importantes oportunidades laborales para diversos territorios, también los han impactado negativamente. Un indicador de ello son los cerca de 100 conflictos ambientales que ha catastrado el Instituto Nacional de Derechos Humanos a lo largo del territorio nacional, donde los proyectos energéticos y mineros son los que con mayor frecuencia generan rechazo y resistencia, al menos, en una parte de las comunidades locales.

Una de las expresiones más crudas de deterioro ambiental, se relaciona con la aparición de las denominadas zonas de sacrificio, tales como Mejillones, Huasco, Tiltil, Quintero-Puchuncaví y Coronel, entre otras. Generalmente se trata de polos industriales que generan impactos

⁵⁹ Este capítulo fue elaborado con los aportes y colaboración de Flavia Liberona.

⁶⁰ El Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*), fue fundado en 1988 por Naciones Unidas con el objetivo de que entregue al mundo una opinión objetiva y científica sobre el cambio climático, sus impactos y las opciones de respuesta posibles.

⁶¹ Al analizar los datos consolidados por el Centro de Estudios de Desastres EM-DAT, entre los años 1906 a 2015, se registraron 109 desastres de gran magnitud en el país. De estos, 41 ocurrieron sólo en los últimos 15 años, lo que representa una elevadísima concentración de eventos en muy poco tiempo. De todos los tipos de catástrofes registrados por EM-DAT, las de orden hidrometeorológico y climático han crecido exponencialmente (Fusupo, Jugando entre Riesgos. Estudio regional Valparaíso, 2015).

⁶² Un 75% se ubica en zonas del TBC seco y agrario, siendo Coquimbo una de las regiones más afectadas, donde algunas comunas llevan más de 10 años renovando de forma constante este tipo de dictámenes de emergencia ecológica (Fusupo, 2020a).

⁶³ Ver capítulo V. Mejorar la gestión de bienes comunes. Un desafío de gobernanza.



ambientales acumulativos y persistentes en el tiempo, y que ponen en riesgo la salud, el bienestar y las posibilidades de desarrollo y realización de una parte importante de la comunidad local⁶⁴. Estas situaciones han puesto de relieve las deficiencias del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y la institucionalidad ambiental en general⁶⁵.

La ley N°19.300 de bases de medio ambiente de 1994, estableció la creación de diversos instrumentos de gestión ambiental tales como: los planes de prevención, planes de descontaminación, normas de calidad, normas de emisión y el SEIA. El reglamento de este último generó altas expectativas, ya que estableció las condiciones en que se desarrollan los procesos de calificación ambiental de proyectos y adicionalmente la ley incluyó la obligatoriedad de implementar procesos de participación y consulta ciudadana.

Sin embargo, desde sus inicios esta institucionalidad presentó deficiencias. Por ejemplo, excluyó de evaluación ambiental a la gran mayoría de los proyectos forestales, agrícolas y pesqueros. Además, la legislación no contempló mecanismos claros para la fiscalización y sanción de aquellos proyectos que habiendo sido aprobados ambientalmente incumplían con lo establecido en su resolución de calificación ambiental (RCA). A esto se sumó la lentitud en la dictación de normas de calidad, emisión y planes de descontaminación. Todo lo cual generó un descrédito de las regulaciones ambientales.

Asimismo, uno de los grandes problemas que presenta el SEIA es que no garantiza la igualdad ante la ley entre proponente⁶⁶, afectados y servicios públicos. Es decir, cuando se revisa la forma y plazos

Igualdad ante la ley

Uno de los grandes problemas que presenta el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es que no garantiza la igualdad ante la ley entre proponente, afectados y servicios públicos.

Al revisar la forma y plazos que establece la ley para conocer un proyecto de inversión y elaborar observaciones, queda en evidencia que el titular del proyecto goza de mayores plazos que las comunidades que podrían ser afectadas. Esto último es especialmente grave en contextos de ruralidad, aislamiento o presencia de pueblos originarios que, debido a su contexto experimentan limitaciones para participar.

⁶⁴ Paradójicamente, con la promulgación de normativas conservacionistas tales como la creación del Sistema nacional de áreas silvestres protegidas (SNASPE) o la ley de Bosque Nativo, también se generaron prohibiciones en torno a usos tradicionales, sin buenas medidas de educación y negociación con las comunidades locales, generando en algunos casos conflictos y empobrecimiento.

⁶⁵ En el año 2005 Chile se sometió voluntariamente a la Evaluación de Desempeño Ambiental por parte de la OCDE. Entre sus conclusiones establecía que el país tenía una débil institucionalidad y se recomendaba fortalecerla. Como consecuencia de ello, en marzo de 2010 se creó el Ministerio de Medio Ambiente, se reforzó el Servicio de Evaluación Ambiental y se creó la Superintendencia del Medio Ambiente, entidad encargada de la fiscalización.

⁶⁶ Los proponentes son quienes definen quién les elabora su Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o su Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), para lo cual en general contratan a consultoras especializadas, las cuales establecen una relación directa con el titular del proyecto. A esto se suma que son los proponentes los que determinan cuándo, cómo, dónde y con qué tecnología los desarrollarán. Recién cuando la EIA o la DIA son admitidas formalmente a trámite, se inicia el proceso de calificación ambiental y se abre un expediente público. Es decir, en ese momento puede ser conocido por la ciudadanía y por los servicios públicos que deberán emitir sus observaciones.



que establece la ley para conocer un proyecto de inversión y elaborar observaciones, queda en evidencia que el titular del proyecto goza de mayores plazos que las comunidades que podrían ser afectadas⁶⁷. Esto último es especialmente grave en contextos de ruralidad, aislamiento o presencia de pueblos originarios que, debido a su contexto territorial y sociocultural, experimentan serias limitaciones para participar con propiedad en el marco de los procesos de consulta.

A todo lo anterior, se debe sumar que no existen normativas que regulen las relaciones y transferencias de recursos de la empresa hacia la comunidad mientras se desarrollan las etapas previas a la aprobación del proyecto. Este es un tema de gran sensibilidad, ya que existen casos en los cuales las estrategias de vinculación de las empresas con la comunidad han provocado su desunión y atomización, en especial cuando éstas se encuentran afectadas por la pobreza y la urgencia económica. El efecto de estas situaciones no es sólo anecdótico, ha puesto en jaque la perdurabilidad de parte del patrimonio biocultural que depende de las prácticas de cooperación y confianza para su mantenimiento y transmisión (Fusupo, 2016a).

Cabe hacer notar también que la decisión de aprobar o rechazar un proyecto es facultad de autoridades políticas que dependen del presidente de la República. Esto constituye un gran espacio de discreción que debe ser reducido.

Por último, no debe desconocerse el impacto que pueden generar las comunidades, que en el marco de prácticas extractivas pueden también provocar procesos que acrecienten la degradación ambiental y el empobrecimiento de los medios de vida (Brown, 2015). Lo anterior sucede generalmente cuando la intensidad de extracción aumenta estimulada por la aparición de incentivos ya sea institucionales o de mercado. Las turberas de la zona austral, por ejemplo, que al actuar como sistemas de retención de agua y carbono atmosférico juegan un rol importante como mitigadores del cambio climático (Domínguez & Martínez, 2021) han sido profundamente impactadas producto de la aparición de fiebres extractivas, la expansión urbana o la aplicación de normativas que, al declararlas zonas no aptas para la producción agrícola, fomentan la sustitución de especies exóticas como el Eucaliptus. El resultado es que hoy son las propias comunidades quienes advierten cómo los suelos que antes drenaban agua -incluso en veranos cálidos- hoy en día se desecan y ponen en riesgo sus propios modos de vida⁶⁸.

⁶⁷ La Ley 19.300 establece plazos en los que se debe realizar la participación ciudadana. Las municipalidades y/o comunidades afectadas tienen 60 días hábiles para elaborar y presentar observaciones, esto es independiente del tamaño, extensión o complejidad del estudio. Existen Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que tienen más de 7 mil páginas. En el caso de las DIA, la participación ciudadana debe ser solicitada cumpliendo los requisitos que se establecen en la ley y esta es otorgada si la autoridad ambiental considera que el proyecto en cuestión genera cargas ambientales. No existe ningún tipo de apoyo técnico por parte del Estado para realizar las observaciones a una DIA o EIA, lo que significa que las comunidades y municipios deben enfrentar estos complejos procesos con sus propios recursos.

En teoría y según lo establece la ley, el proceso de calificación ambiental para una EIA dura 120 días hábiles, plazo que se puede ampliar en 60 días hábiles más. Mientras que el proceso de calificación ambiental para una DIA es de 60 días hábiles que se puede ampliar en 30 días hábiles más. Pero también la ley permite que en determinadas instancias del proceso el titular o proponente de proyecto pueda solicitar suspensión de los plazos. Esto es utilizado por las empresas cuando deben responder a un conjunto de consultas que se le hacen llegar a través del denominado informe consolidado de solicitud de aclaración, rectificación y ampliación de información ambiental conocido como Icsara.

⁶⁸ Otro caso similar ocurre con los bosques de macroalgas como el Huiro (*Macrocystis pyrifera*) y variedades de *Lessonia* que han experimentado una altísima demanda de la mano de los mercados asiáticos, y cuya extracción es realizada mayormente por recolectores de orilla y pescadores artesanales. Su sobreexplotación, sin embargo, ha puesto en peligro no solo la capacidad de retención de carbono atmosférico, sino que también la economía local y la propia dieta de las



Gran parte de la normativa existente en materia de regulación de uso de sistemas naturales fue elaborada principalmente entre las décadas de los 70 y 90. En dicho periodo, si bien ya se registraban síntomas de deterioro medioambiental, existía una mayor abundancia de recursos hídricos y un volumen de población menor que desplegaba estilos de vida más austeros. En este sentido, se trata de leyes cuyo diseño no es coherente con las problemáticas que hoy en día emergen. Si bien la ciencia y la tecnología han permitido contrarrestar el descenso o decaimiento en la productividad de ciertos ecosistemas, por ejemplo, mediante grandes inversiones en infraestructura de riego, acuicultura y otros, sus beneficios no han sido tan accesibles para la pequeña agricultura campesina o las familias dedicadas a la pesca artesanal.

En la zona central, por ejemplo, la escasez hídrica puede abordarse en parte por medio de la tecnificación de las prácticas de riego y/o el mejoramiento de sistemas de extracción de agua de napas profundas. Sin embargo, se trata de procesos cuyo nivel de inversión no puede ser soportado por gran parte de las comunidades, muchas de las cuales además no poseen derechos de aprovechamiento de agua, situación que tiende a provocar concentración. Según datos de Oxfam⁶⁹ (2016), en Chile el 1% de las explotaciones más grandes manejan casi el 75% de las tierras cultivadas, lo que junto con Perú lo sitúa como el país de América Latina con mayor concentración de la propiedad agrícola.

Por otra parte, resulta pertinente constatar que comunidades enfrentadas a crisis, teniendo la posibilidad de implementar estrategias basadas en su bagaje cultural, encuentran importantes obstáculos en restricciones normativas, o decisiones institucionales que dificultan la ejecución de respuestas comunitarias. Por ejemplo, comunidades campesinas de las zonas de secano afectadas por escasez hídrica, tienen serias restricciones para aplicar estrategias distributivas basadas en la solidaridad colectiva, a causa de que los derechos de aprovechamiento de aguas, tanto superficiales como subterráneas, están concentrados en pocas manos.

Así visto, es necesario revisar el marco normativo a la luz de los nuevos escenarios de cambio climático, pobreza y demandas de participación. Esto implica analizar críticamente dicho marco e identificar cómo permite o restringe el actuar basado en las costumbres, atendiendo por supuesto a que éstas no transgredan el bienestar de otros.

Una crisis que obliga a revisar las normas

Es necesario revisar el marco normativo a la luz de los nuevos escenarios de cambio climático, pobreza y demandas de participación. Esto implica analizar cómo dicho marco normativo permite o restringe el actuar basado en las costumbres, atendiendo por supuesto a que éstas no transgredan el bienestar de otros.

comunidades (Rehbein, Encalada, & Barbosa, 2020). Esto, por cuanto se trata de sistemas vitales para la reproducción y sostenimiento de miles de especies de gran valor nutricional y con potencial de comercialización.

⁶⁹ Confederación internacional formada por 19 organizaciones no gubernamentales, que realizan labores humanitarias en 90 países.



Proponemos

Introducir un principio de co - gobernanza en los marcos normativos que regulan los servicios y recursos ambientales críticos para el desarrollo de los modos de vida locales

Es clave que los marcos normativos que regulan el acceso y explotación de recursos como suelo, subsuelo, agua, pesca y recolección incluyan mecanismos de gestión local que involucren a propietarios y comunidades usuarias, autoridades locales y organismos asesores⁷⁰.

Obligatoriedad de incluir diagnósticos y medidas de adaptación al cambio climático en instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial y maritorial

Actualmente su inclusión y priorización en éstos queda a discreción de la autoridad local, regional o comunal, o suele ser abordado por las autoridades nacionales como un plan sectorial más, distinto a la estrategia regional de desarrollo y los instrumentos de ordenamiento territorial como el Prot o el plan regulador comunal (que además sólo se restringe a zonas urbanas). Hasta la fecha, este es el caso del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2014), que depende del Ministerio del Medio Ambiente y que establece orientaciones referenciales para los demás sectores del aparato público y “baja” también sectorialmente al nivel regional. Esta situación suele provocar que los planes de este tipo tengan impacto acotado o reducido sobre la operación general de las políticas y programas públicos y la coordinación local, ya que pasan a ser *un plan más* del gran portafolio de instrumentos sectoriales existente.

Incluir una mirada acuciosa sobre los modos y medios de vida de las comunidades en la gestión y reducción de riesgo de desastres a nivel local y responder con acciones de prevención, mitigación y restauración (si ese es el caso) bajo un enfoque biocultural

Un buen punto de arranque de este desafío es el trabajo de rediseño post terremoto 27F de 2010, liderado por la Oficina Nacional de Emergencia (Onemi), y que finalmente derivó en la llamada Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Dicha política, que también buscó introducir principios de gobernanza en su implementación, establece una guía para la elaboración de planes de gestión de riesgo de desastres en todos los niveles de la estructura político-administrativa del país⁷¹.

⁷⁰ Existen algunos ejemplos que se podrían revisar en esta materia tales como las experiencias de gobernanza de los Espacios costeros-marítimos de pueblos originarios, la Ley Caletas o la constitución de comunidades de agua subterránea en cuencas afectadas por decretos de restricción.

⁷¹ Acá encontramos el Plan Estratégico Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (PENGRD) como la herramienta de la cual surgen los Planes de Reducción del Riesgo de Desastres a nivel regional, provincial y comunal. Cabe destacar que en cada uno de los niveles administrativos también se ha avanzado en el desarrollo de Planes de Emergencia, Planes Específicos de Emergencia por variable de riesgo y Planes de Contingencia en caso de ser necesarios. En ellos se establecen las directrices de acción en todas las etapas de la gestión de riesgos (Onemi, 2015).



Enriquecer los planes locales de gestión de riesgo, incorporando acciones de recopilación y sistematización de aprendizajes que las propias comunidades han acumulado para hacer frente a determinadas crisis

Cuando ocurre un evento que afecta negativamente a las personas, las comunidades son también capaces de articular respuestas, muchas de ellas en base a una estrategia cooperativa. Se trata de un conocimiento que es necesario rescatar como un recurso que además puede ser fortalecido y replicado. Dichas estrategias se despliegan en el marco de una forma particular e histórica de relación con los sistemas naturales en los cuales se habita. Se basan en una diversidad de conocimientos, prácticas y éticas que se integran, transmiten y practican entre los diferentes miembros y grupos que conforman el territorio.

Por ejemplo, es frecuente que la ética que guía las acciones comunitarias generalmente esté en manos de mujeres y personas de tercera edad; que los jóvenes jueguen un rol importante en la superación de obstáculos; que grupos arraigados al territorio tengan mayor energía para convocar a otros grupos frente a amenazas, pero que también muchas veces quienes se avecindan ahí o retornan, sean capaces de dinamizar respuestas más allá de los límites territoriales de la propia comunidad. El problema radica en que la capacidad de generar respuestas a partir de estos importantes recursos puede verse limitada por restricciones normativas, o de otra naturaleza, que obliga a la comunidad a subordinarse a decisiones de agencias estatales que no consideran que existan formas efectivas, generalmente tradicionales, que la propia comunidad puede desplegar en forma autónoma para abordar situaciones de crisis.

Superar el enfoque productivista presente en los programas de las agencias de apoyo a la Agricultura Familiar Campesina, la pesca artesanal y otros oficios tradicionales, por medio de la inclusión explícita de principios de sustentabilidad ambiental local y promoción de los modos de vida.

Diversos programas de fomento productivo instalan procedimientos estandarizados a nivel nacional que no tienen pertinencia con la diversidad ecosistémica nacional ni con las particularidades de las manifestaciones del cambio climático.

Las comunidades locales y originarias saben por experiencia acumulada que impactar a determinadas especies o ecosistemas se traduce en cambios notorios en sus espacios de vida y en la precarización de la capacidad de resiliencia ante desastres y cambio climático. Por esta razón, las políticas de fomento deben indagar previamente con qué elementos de los sistemas socio-ecológicos locales deben tener cautela a la hora de promocionar su explotación o alteración.

Para ello es clave que la política pública supere las visiones dicotómicas entre naturaleza y humanos que existen en sus programas. Se trata de aceptar la posibilidad de que las comunidades persigan y prioricen otros fines de desarrollo personal y colectivo. Por ejemplo, en la Patagonia las comunidades locales que están asociadas a aislamiento y pobreza coinciden en que una de las metas más importantes en sus proyectos colectivos y familiares de vida es alcanzar la tranquilidad (Fusupo,



2016 y 2018). Así, es necesario desarrollar la vida colectivamente, con accesos comunes a espacios y especies y sin pretender acaparar bienes. Esto se contrapone muchas veces a los marcos de referencia, en que los que los logros son individuales, por competencia con otros, usando a la naturaleza como un simple proveedor de materias primas⁷².

Reforzar la salvaguardia sobre el patrimonio biocultural de las comunidades, a través de la revisión del sistema de evaluación ambiental y la mejora de los estándares de participación e incidencia de las comunidades locales.

Se propone:

(i) Establecer la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental para proyectos que puedan tener efectos adversos sobre el patrimonio biocultural y los modos de vida de comunidades locales, en especial aquellos proyectos que afecten bienes comunes.

(ii) Establecer un marco regulatorio para las transferencias de recursos de las empresas a las comunidades en las etapas de evaluación de los proyectos. Un marco que resguarde la integridad del tejido social y el patrimonio biocultural de la comunidad.

(iii) Incluir el cambio climático como factor evaluativo obligatorio, lo que equivale a indagar en los impactos ecosistémicos y socioculturales de un proyecto, considerando los escenarios futuros a nivel bioclimatológico.

(iv) Si bien la empresa debe pagar por la Evaluación de Impacto Ambiental, el concurso y la contratación de la consultora deben ser definidos por una comisión independiente público-privada o en su defecto por la autoridad estatal, pero siempre bajo estándares de concurso público. Se debe evitar que las evaluaciones sean realizadas en un escenario reñido a nivel de intereses.

(v) Reforzar los parámetros de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: otorgar una ampliación de plazos para revisar el proyecto y formular consultas bajo causas fundamentadas como la complejidad y extensión del

Se debe revisar el SEIA y mejorar estándares de participación

- Que la Evaluación de Impacto Ambiental sea obligatoria para proyectos que puedan tener efectos adversos sobre el patrimonio biocultural y los modos de vida de comunidades locales, en especial aquellos proyectos que afecten bienes comunes
- Regular las transferencias de recursos de las empresas a las comunidades.
- Incluir el cambio climático como factor evaluativo obligatorio.
- Que una comisión independiente desarrolle el concurso y contratación de la consultora que realiza la Evaluación de Impacto Ambiental.
- Reforzar los parámetros de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

⁷² En diversas comunidades indígenas prima la búsqueda de horizontes de buen vivir tales como el *sumak kawsay*, *suma qamaña*, *küme mogñen*, donde los parámetros de realización humana son más complejos que la mera maximización de los beneficios económicos, y que inclusive incluyen imágenes de bienestar asociadas al respeto a entidades no humanas, que tienen agencia en la resolución de problemas sociales. Por ejemplo, los *Ngenko* de un río (espíritus tutelares) resguardan la integridad del curso de agua de cualquier alteración. De esta forma, los sistemas socio-ecológicos van más allá de una simple disección funcional (por ejemplo, cuando sólo se pone atención en los servicios que proveen), y llegan a la red de interacciones que permiten el bienestar de todos sus integrantes, sean estos humanos o no (Skewes, 2019).



proyecto, la dificultad para informar y recoger indicaciones de parte de la comunidad local. Asimismo, el Estado deberá asegurar la disposición de apoyos técnicos que entregue asesoría a la comunidad.

Adicionalmente, se debe reforzar la función fiscalizadora de la Superintendencia del Medio Ambiente, agregando recursos que le permitan desarrollar acciones de monitoreo y sanción proactivas y no solamente reactivas, en especial, en territorios con presencia de comunidades en pobreza o que tienen más dificultades para interponer denuncias producto del aislamiento, la dispersión territorial o las diferencias culturales.

En una línea similar, se debe congelar el desarrollo de parques industriales en aquellas zonas o localidades afectadas por la contaminación industrial y que hayan sido declaradas saturadas y/o latentes para algún contaminante.

Por último, la autoridad debe comprometerse a elaborar e implementar planes de recuperación de sitios contaminados, estableciendo un cronograma de acción y presupuesto para ello. Debido a que muchas de estas zonas presentan altos niveles de pobreza, es fundamental reiterar la importancia de reunir ambas agendas en un solo plan.



VII. Fortalecer los sistemas alimentarios locales. El corazón de la ruralidad⁷³

Los sistemas alimentarios locales son una de las manifestaciones más sobresalientes del patrimonio biocultural. Constituyen un reflejo de la acumulación transgeneracional de saberes y prácticas silvoagropecuarias, de pesca y recolección. Su transmisión y mantención están al centro de los procesos que dan forma a las identidades socio-territoriales. Suelen ser la base de la nutrición local y la cultura culinaria. También marcan el ritmo de la vida, estableciendo y otorgando significado a distintas unidades temporales que definen parte de las actividades diarias, semanales, estacionales y anuales. Gran parte del calendario de ritos y celebraciones de una comunidad se sustenta en los ciclos naturales que afectan y moldean a los sistemas alimentarios locales. En el caso de la agricultura, las actividades de preparación de suelos, siembra y la cosecha son acompañadas de festividades colectivas. Cosa similar sucede en la pesca con el ciclo reproductivo y migratorio de las especies marinas.

Además, los sistemas alimentarios, en su desarrollo y mantenimiento han exigido de la cooperación y solidaridad comunitaria, reforzando sistemas de valores basados en la confianza y la reciprocidad. También han sido el motor del desarrollo de diversos esfuerzos técnicos, materializados en herramientas e infraestructuras productivas de alto valor patrimonial, como es el caso de los corrales de pesca en las islas del mar interior de Chiloé, las terrazas de cultivo en la sierra andina, las huertas o tukunes mapuche, los añosos sistemas de regadío del valle central, y otros.

En el marco del cambio climático, la preocupación por la salvaguardia y mantención de los sistemas alimentarios locales ha aumentado, ya que podrían constituir un gran aporte a la seguridad y soberanía alimentaria local, y a la adaptación a las nuevas condiciones ecológicas que se avecinan. Debido a la larga práctica de domesticación y manejo de plantas y animales, estos sistemas cuentan con una gran diversidad de especies y variedades, algunas muy resistentes y bien adaptadas a sus entornos ecológicos.

Chile destaca por su variabilidad climática, pudiéndose identificar 25 zonas diferenciadas (Sarricolea, Herrera-Ossandon, & Meseguer-Ruiz, 2017). Asimismo, ha sido cruce de caminos de distintos pueblos y culturas que han impactado con sus saberes y experiencias, entre otros, en la agricultura, pesca y la alimentación.

Una oportunidad frente al cambio climático

La preocupación por la salvaguardia y mantención de los sistemas alimentarios locales ha aumentado, ya que estos podrían constituir un gran aporte a la seguridad y soberanía alimentaria local, y a la adaptación a las nuevas condiciones ecológicas que provocará el cambio climático.

⁷³ Este capítulo fue elaborado con los aportes y colaboración de Sofía Boza, Stefan Gelcich y Rodrigo Estévez.



Sistemas agropecuarios

En el país podemos encontrar diversos agroecosistemas con su componente social, los cuales permiten la producción de una gran variedad de frutas, hortalizas, granos, animales de granja, así como su manifestación culinaria.

La alta variedad climática, junto con la mixtura de sistemas agroalimentarios indígenas e hispánicos, derivó en Chile en un gran patrimonio de productos frescos y preparados, así como en prácticas agrícolas y ganaderas. Dicha riqueza está compuesta, a su vez, por diferentes patrimonios según el territorio biocultural que se observe. Es así como en el extremo norte la agricultura y ganadería se han desarrollado bajo el control de los distintos pisos ecológicos, con cultivos y prácticas de pastoreo únicas, como es el caso de las terrazas de cultivo y bofedales de altura. Los valles transversales del Norte Chico también destacan por formas de ocupación y explotación agrícola en los fondos de valle y prácticas ganaderas trashumantes. Algo similar ocurre con la agricultura cerealera de rulo de las zonas de Secano, la horticultura del valle central o los tukunes mapuche, entre otras.

Además, Chile es líder a nivel mundial en exportación de frutas frescas como la uva de mesa, las cerezas o los arándanos. Ello ha llevado a que la agricultura chilena se caracterice por una fuerte dualidad entre un bajo porcentaje de grandes y medianas empresas que atienden a dichos mercados de exportación, y una mayoría de micro y pequeños agricultores que se concentran en el mercado interno, sobre todo en los canales tradicionales como las ferias libres (Ríos & Torres, 2014).

Nuestro patrimonio agroalimentario se sustenta principalmente en las manos de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) y ha sido clave en el mantenimiento de la identidad cultural territorial. Pese al esfuerzo constante del Indap y sus múltiples programas, ésta enfrenta numerosas limitantes en términos de acceso a tecnologías, capital, insumos, innovación y capacidades de gestión. Tales barreras, finalmente terminan contribuyendo al abandono de la agricultura, principalmente por parte de los más jóvenes, situación que impide la reproducción de esta práctica y contribuye al envejecimiento de la población local (Boza, Muñoz, Nuñez, & Díaz-Lanchas, 2020; Boza, Cortés, Prieto, & Muñoz, 2018; y Boza, Cortés, & Guzmán, 2015).

Los productos alimentarios patrimoniales tienen en muchos casos un alto valor potencial, pero que frecuentemente es desconocido. Por otro lado, la AFC carece normalmente de las herramientas comerciales, de gestión y de la capacidad de inversión para poner en valor su producción, y termina comercializando sus productos de manera indiferenciada a un intermediario, restando así ganancia.

La importancia de la Agricultura Familiar Campesina

Nuestro patrimonio agroalimentario se sustenta principalmente en las manos de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) y ha sido clave en el mantenimiento de la identidad cultural territorial. Pero, hay barreras que contribuyen al abandono de esta práctica por parte de los más jóvenes y al envejecimiento de la población local.



Según cifras del Ministerio de Economía para 2019, en Chile un 77,8% de los microemprendimientos agrícolas eran informales y presentaban altas tasas de pobreza tanto multidimensional como por ingresos (EME, 2020). Ello significa, por tanto, que la mayor parte de la AFC en Chile opera en la informalidad, es decir, no tiene reconocidas sus actividades de compraventa ante el Servicio de Impuestos Internos. En general, los agricultores chilenos perciben la formalización como un proceso complejo, que conlleva obligaciones poco deseadas, como mayor pago de impuestos y fiscalización, y que no les reportaría una mejora en sus ingresos o en sus ventas (Boza S. , Cortés, Prieto, & Muñoz, 2019). Al respecto, la importante presencia de intermediarios informales como canal comercial prioritario de los productos de la AFC puede explicar esta desmotivación.

Sistemas alimentarios costero-marinos.

Chile posee una de las costas más extensas y ricas del mundo. Miles de personas viven directamente de los recursos costero-marinos y una porción importante de la población nacional consume los productos provenientes de la pesca artesanal.

Las pesquerías artesanales en Chile tienen un rico patrimonio cultural, arraigado en una mixtura de sistemas de pesca tradicional y moderna⁷⁴.

Muchas de estas prácticas se vieron trastornadas y seriamente modificadas por las denominadas fiebres extractivas de los años 80' y 90', y siguen provocando, en algunos casos, la depredación de diversos recursos. Estas fiebres han sido motivadas por *booms* de demanda de mercados extra locales e internacionales que han generado, en muchos casos, problemas de desabastecimiento alimentario a nivel local. Otro problema que afecta la diversidad y abundancia de los bancos naturales en las zonas exclusivas de pesca artesanal se relaciona con las cuotas y zonas destinadas a la pesca industrial, cuyas prácticas e intensidad de captura han impactado seriamente los ecosistemas. Un problema similar se ha producido con las grandes acuícolas que, debido a sus técnicas de manejo, han generado en algunos casos desequilibrios ecológicos importantes a nivel local.

El mar funciona como un ecosistema unitario, con múltiples e interminables interrelaciones. Lo que sucede en el mar abierto repercute en los sistemas costeros y viceversa. Algo similar sucede con estuarios, fiordos, desembocaduras de ríos y humedales costeros.

El proceso de modernización en el sistema pesquero en Chile, junto con poner en tensión la viabilidad del despliegue de prácticas tradicionales que juegan un rol importante en términos de patrimonio biocultural y valor nutricional, ha promovido prácticas de explotación no sustentable de

⁷⁴ Las prácticas tradicionales básicas en pesca artesanal corresponden al marisqueo, la recolección de algas y la práctica de captura pasiva de peces mediante los llamados corrales de pesca, un tipo de construcciones amuralladas emplazadas en el intermareal. Con mayor o menor grado, estas actividades se mantienen vigentes en nuestros días, y en forma paralela a las técnicas que hoy en día se ven en la pesca artesanal; a saber, el uso de redes o espineles para la captura de peces, que requieren de embarcación, y un conocimiento detallado de los caladeros de pesca.



los recursos marinos. Es así como actualmente el 52% de las pesquerías están colapsadas o sobreexplotadas y el 44% se encuentran en plena explotación (Subpesca, 2021).

Proponemos medidas para el reconocimiento, salvaguardia y protección de los sistemas alimentarios locales

En el caso de los sistemas agropecuarios, es necesario destacar la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), actualizada en mayo de 2020, que busca promover lo que se ha denominado como “nuevo paradigma rural” (Gaudin, 2019). Dicha política, reconoce la cultura e identidad territoriales como uno de sus cuatro ámbitos prioritarios de acción, junto con bienestar social, oportunidades económicas y sustentabilidad medioambiental. La PNDR hace mención específica en su texto al “patrimonio alimentario”, destacando la necesidad y oportunidad de propiciar su “identificación, valoración, salvaguarda, revitalización y promoción”. Sin embargo, el PNDR no está acompañado por un presupuesto específico para su ejecución y carece de sistemas de gobernanza que aseguren el involucramiento de la Agricultura Familiar Campesina en su gestión e implementación.

Respecto de los sistemas marinos, si bien diversas políticas buscan asegurar la sustentabilidad de las pesquerías, como la implementación de los Comités Científicos, y el reconocimiento del enfoque ecosistémico y precautorio en la Ley General de Pesca y Acuicultura, es necesario promover la innovación y diversidad productiva de la pesca artesanal en complemento al reforzamiento de su gobernanza.

En este marco proponemos:

La ampliación y fortalecimiento de la política de Sistemas Importantes de Patrimonio Agrícola Nacional (Sipan)

Desarrollada y coordinada actualmente por Indap-Odepa, de la mano de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)⁷⁵. Chile estuvo entre los primeros siete sitios pilotos reconocidos por la FAO como

⁷⁵ <https://www.fao.org/gef/en/>

Propuestas

- Ampliar y fortalecer la política de Sistemas Importantes de Patrimonio Agrícola Nacional.
- Facilitar trámites de formalización para los productores patrimoniales, con el fin de posibilitar su inserción en canales comerciales de mayor valor agregado.
- Acompañar a grupos de productores patrimoniales con potencial asociativo para la conformación y puesta en marcha de cooperativas o asociaciones gremiales.
- Fortalecer los sistemas de gobernanza de los recursos críticos y los espacios donde se desarrollan.
- Nuestro patrimonio agroalimentario se sustenta principalmente en las manos de la agricultura familiar campesina (AFC) y ha sido clave en el mantenimiento de la identidad territorial.



Sistemas Importantes de Patrimonio Agrícola Mundial (Sipam), concretamente a través del Archipiélago de Chiloé (2011). A partir de dicha experiencia, el gobierno de Chile ha replicado la metodología creando la política de Sistemas Importantes de Patrimonio Agrícola Nacional, con dos iniciativas vigentes, una en la macrozona Alto Andina y otra en la macrozona Araucanía Pehuenche.

Es necesario que a la mayor brevedad esta política amplíe su marco de acción, incluyendo otros sistemas alimentarios tradicionales e implemente sobre ellos medidas de reconocimiento, salvaguardia y promoción, incluidos los sistemas alimentarios costeros y marinos. Esto obligará a sumar a la institucionalidad pública asociada a la pesca artesanal en la gestión de esta política y ajustar su nombre a este conjunto más amplio de prácticas.

Debido a la precaria situación en la que se encuentran varios de los sistemas de producción alimentaria tradicional, se recomienda que la política Sipan tenga una temporalidad mayor, no inferior a los 5 años de trabajo directo con las comunidades, que permita crear y consolidar sistemas de gobernanza *ad hoc*, que garanticen mayores niveles de autonomía y autogestión de éstas.

En el marco del Sipan es necesario focalizar recursos del sector público para poder identificar cuáles son, por cada territorio o sistema, los productos patrimoniales que tienen un mayor potencial de desarrollo. Para esto es necesario la implementación de estudios históricos, antropológicos y sociológicos sobre técnicas de manejo ancestrales y actuales en la agricultura, ganadería, pesca y recolección⁷⁶.

Los Gobiernos Regionales pueden jugar un papel muy relevante en esta materia. Estos cuentan con recursos para el financiamiento de iniciativas específicas, como son el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC). En la medida que el fomento del patrimonio alimentario esté priorizado en los planes estratégicos regionales, principalmente en aquellas regiones con mayor vocación agrícola, se facilitará este proceso de direccionamiento.

Se recomienda que los sistemas de patrimonio alimentarios nacionales que sean identificados, gocen de protección legal y sean zonificados en los ejercicios de ordenamiento territorial regional (Prot).

Es clave que una política de esta naturaleza incluya una participación activa de la institucionalidad cultural, por la vía de la subsecretaría del patrimonio del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (Mincap), que permita ampliar la mirada productivista que las agencias públicas suelen tener sobre los sistemas alimentarios tradicionales.

⁷⁶ Una buena práctica que puede citarse en este sentido fue el Programa de Innovación en Patrimonio Agrario, Agroalimentario y Forestal que la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) tuvo vigente entre 2014 y 2017. Este financió más de medio centenar de proyectos específicos de fomento en todo el país, así como la divulgación de estos a través de catálogos regionales. Gracias a dicho esfuerzo se lograron resultados exitosos, como la agrupación de productores, la inserción comercial o la obtención de sellos de origen. Además, los proyectos implicaban no sólo a los beneficiarios directos, sino que también en muchos casos a universidades y a otras instituciones asociadas como las municipalidades, generando una red.



Facilitar trámites de formalización para los productores patrimoniales, con el fin de posibilitar su inserción en canales comerciales de mayor valor agregado

La pequeña agricultura y las prácticas de recolección y pesca de subsistencia se realizan en gran medida de manera informal, tanto en lo que tiene que ver con su inscripción en el Servicio de Impuestos Internos, como en su registro ante el Ministerio de Salud, Sernapesca y otras entidades, careciendo en muchos casos de reconocimiento o inclusive resolución sanitaria para la venta de preparados y envasados. Por ello, es importante que los productores puedan comprender que los trámites a realizar para su formalización no son tan complejos u onerosos como *a priori* imaginan, además de que no tienen por qué conllevar la pérdida de beneficios sociales. Por otro lado, es necesario que las oportunidades comerciales a las cuales podrían acceder en caso de formalizarse sean muy claras y estén disponibles. Al respecto, las iniciativas de fomento a la producción patrimonial debieran ir acompañadas de asesoría en estos puntos. Asimismo, el fomento de una figura asociativa como la cooperativa permite también que los productores puedan comercializar de manera formal, sin enfrentar solos dicho tránsito.

Los productos identificados y por ende sus productores deben ser apoyados en aspectos tanto técnicos como comerciales, así como en el acceso a mejoras en equipamiento e infraestructura para alcanzar los estándares exigidos. Lo anterior, está referido a poder cumplir con los requisitos para acceder en mejor manera al mercado, como facturación, resolución sanitaria, características organolépticas adecuadas, inocuidad, imagen del producto atractiva para el consumidor y en lo posible certificaciones diferenciadoras, entre otros.

Acompañamiento especializado a grupos de productores patrimoniales con potencial asociativo para la conformación y puesta en marcha de cooperativas o asociaciones gremiales.

La organización de los productores –sobre todo de los pequeños– es muy relevante para que estos incrementen su poder de negociación frente a otros actores y aumenten su escala (Kherallah, Camagni, & Baumgartner, 2016). Sin embargo, dicho proceso muchas veces no es sencillo. Por ejemplo, según Nagel y Martínez (2015) la inclinación de los agricultores en Chile hacia la asociatividad depende de factores muy diversos, como las experiencias anteriores, la cultura (ej., el individualismo) y la percepción de beneficios, así como también el contexto macro político y el diseño de las políticas de fomento. Por tanto, es muy relevante que, para inclinar la decisión de los agricultores a favor de la asociatividad, exista un acompañamiento. Este podría ser dado por Indap, ya que cuenta con experiencia en programas de fomento a la asociatividad agrícola que hoy en día se encuentran en vigor. Un ejemplo es el Programa de Asociatividad Económica (PAE), el cual ofrece cofinanciar apoyo técnico (a través de un consultor) en aspectos tales como gestión empresarial, asesoría técnica, fortalecimiento organizacional, desarrollo de capital humano y social, y apoyo legal y tributario.



Fortalecimiento de los sistemas de gobernanza.

Para el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas alimentarios tradicionales, se hace fundamental introducir ejercicios de gobernanza y co - gobernanza sobre los recursos críticos y espacios donde éstos se desarrollan, teniendo por referencia los criterios sugeridos en el capítulo de bienes comunes.

En el caso de los **sistemas agroalimentarios** un aspecto crucial es la gestión colectiva de los recursos hídricos de cuencas y acuíferos. Es necesario dictar medidas de protección que aseguren el acceso y administración equitativa del agua destinada al riego para aquella AFC que forma parte de los sistemas agroalimentarios patrimoniales. También es fundamental proteger el capital genético de este tipo de agricultura y ganadería. Muchas de las semillas de uso tradicional se han ido perdiendo ante el avance de variedades más productivas y patentadas, pero que no representan una opción competitiva para los pequeños agricultores. Para estos segmentos, la explotación de la diferencia y la variedad organoléptica es fundamental. Algo similar ocurre con las variedades locales de gallinas, como la kollonca o el quetro, o la carne de llamas y alpacas, etc. Durante mucho tiempo diversas agencias técnicas del propio Estado promovieron la introducción de nuevas especies y variedades comerciales, lo que provocó la sustitución y pérdida de aquellas de carácter tradicional, que en la actualidad vuelven a ser demandadas.

En el caso de la **pesca artesanal** el fortalecimiento de los modelos de gobernanza y la participación de los pescadores artesanales y sus organizaciones es fundamental para el manejo sustentable en el sistema pesquero. Sobre la base del desarrollo de las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos (AMERB), los Espacios Costeros Marinos Pueblos Originarios (ECMPO) y los Comités de Manejo, Chile se encuentra en la vanguardia para la implementación de políticas que otorgan espacios de co - manejo y participación en la pesca artesanal.

No obstante, existen importantes desafíos para una participación efectiva de los pescadores artesanales en la administración de las pesquerías:

- En primer lugar, es necesario fortalecer la capacidad institucional para la implementación de espacios de participación. Esto incluye, por un lado, generar coordinaciones institucionales para facilitar la toma de decisiones y la implementación de acuerdos, y por otro, el desarrollo de habilidades y capacidades para facilitar espacios de toma de decisiones participativas.
- En segundo lugar, es necesario fortalecer el enfoque de género en los espacios de participación. Si bien la Ley cuota de género en la pesca artesanal (que modifica la Ley N° 18.892) establece la paridad de género en la integración de los Comités Científicos Técnicos, Comités de Manejo, Consejos Zonales de Pesca, Consejo Nacional de Pesca y Comisión Nacional de Acuicultura, será necesario establecer reglamentos o mecanismos específicos para su correcta implementación.



- En tercer lugar, los espacios de participación deben relevar y reconocer el conocimiento tradicional como un insumo en la toma de decisiones. Para esto es necesario la promoción de metodologías que permitan el dialogo deliberativo, participativo y transparente en la toma de decisiones.



VIII. Salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial. Un desafío necesario

Desde hace un par de décadas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), junto con diversos organismos nacionales e internacionales, han estado especialmente enfocados en la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, que ha sido afectado de manera importante tras el advenimiento de la sociedad global y la homogeneización de los estilos de vida.

Se suele entender por patrimonio cultural inmaterial (PCI) de una comunidad, aquellos usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que constituyen parte de su identidad y modo de vida, así como la producción de los instrumentos, objetos y espacios materiales y simbólicos que los sostienen y permiten su reproducción y desarrollo. El patrimonio cultural inmaterial suele ser transmitido intergeneracionalmente y es recreado por las comunidades en función de su entorno, naturaleza e historia (Unesco, 2003).

La Convención Internacional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial del año 2003, divide a éste en cinco ámbitos principales: (i) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial, (ii) artes del espectáculo, (iii) usos sociales, rituales y actos festivos, (iv) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, y (v) técnicas artesanales tradicionales.

En 2008 Chile se suscribió a dicha Convención, pero recién en el año 2019 se ingresó a tramitación en el Congreso la ley de patrimonio cultural que debiera hacer operativas las metas y principios contenidos en la Convención. El proyecto recibió múltiples indicaciones que obligaron al ejecutivo a realizar una mejora al texto que fue ingresada en marzo del presente año. Con todo, el país cuenta con diversas normativas de carácter general y sectorial que abordan parcialmente el tema, tales como la ley N°17.288 de Monumentos Nacionales, la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que se ocupa de la conservación del patrimonio ambiental y observa el patrimonio cultural material relacionado, y la ley N°19.253 o ley Indígena. A su vez, la misma ley que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio establece obligaciones y da forma a una institucionalidad asociada al resguardo y promoción del patrimonio cultural (Mincap, 2019).

Una de las principales herramientas que existe para el reconocimiento y salvaguardia de este tipo de patrimonio es el Sistema de Información para la Gestión de Patrimonio Cultural Inmaterial⁷⁷,

Patrimonio cultural inmaterial

Se trata de los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que constituyen parte de la identidad y modo de vida de una comunidad, así como la producción de los instrumentos, objetos y espacios materiales y simbólicos que los sostienen y permiten su reproducción y desarrollo.

⁷⁷ Sigpa: www.sigpa.cl.



cuyo objetivo es la sistematización, la organización, el almacenamiento y la difusión de la información asociada al proceso para la salvaguardia de patrimonio cultural inmaterial.

Dicho sistema, además, presenta una estrategia para implementar el ejercicio de resguardo, que va desde la inscripción y reconocimiento de manifestaciones y cultores, hasta la implementación de planes de salvaguardia. Este último instrumento es fundamental, ya que promueve un conjunto de medidas encaminadas a garantizar la viabilidad y sostenibilidad del patrimonio cultural inmaterial, y que comprende la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión –a través de la enseñanza formal y no formal– y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos (Mincap, 2019).

El plan de salvaguardia es una herramienta que permite desarrollar una estrategia de trabajo junto a las comunidades para revertir los problemas que les afectan en la viabilidad de sus tradiciones. Por este motivo se elaboran acciones que deben ser implementadas durante cuatro años con las cultoras y cultores y las instituciones involucradas por temática: salud, educación, agricultura, economía y medio ambiente, entre otros. En este sentido, un proceso de salvaguarda es multisectorial en su origen y ejecución. También promueve la apropiación territorial de las generaciones más jóvenes, aportando conocimientos para el desarrollo local a nivel económico, educativo, turístico, etc., teniendo en este sentido un potencial para mitigar procesos de migración.

Lo novedoso y a la vez desafiante de este proceso es que requiere de otros sectores para llevarse a cabo. Si a eso se suman los ajustes de la pronta nueva Ley de Patrimonio, al resguardar los elementos inmateriales, se protegen también las tecnologías locales y medios de vida que circundan y sostienen a dichos elementos.

El Mincap, desde la Subsecretaría de Patrimonio Cultural, es el órgano público garante de cautelar los procesos de salvaguardia según los distintos ámbitos y etapas de participación e investigación. A su vez existen otras unidades dentro del mismo ministerio que complementan su labor, como es el caso del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Cultura y las Artes (Fondart), el Fondo Nacional de Patrimonio (Fonpat) y los diversos sellos que entrega la unidad de Artesanías del Ministerio. También, por fuera de la acción del Mincap, encontramos iniciativas que vinculan patrimonio cultural inmaterial y dimensión económica de dichos elementos, como los sellos de origen del Instituto Nacional de

Destacar a la comunidad biocultural

Los instrumentos de salvaguardia y reconocimiento del patrimonio cultural inmaterial están fuertemente restringidos en su impacto debido a sus escuálidos marcos presupuestarios y las prácticas de focalización y selección que han tendido a privilegiar la acción sobre cultores individuales, localidades específicas y no sobre comunidades bioculturales y modos de vida. Ello tensiona los principios de pertenencia cultural, participación y cohesión socio-comunitaria.



Propiedad Industrial (Inapi), Manos Campesinas del Indap y otros. Al existir iniciativas públicas de fomento, pero de forma sectorial y desconectadas entre sí, se corre el riesgo de activar el patrimonio cultural inmaterial sólo desde una dimensión, lo que puede derivar en una excesiva *folklorización* y/o la mercantilización de la cultura.

Los reconocimientos y apoyos económicos asociados a las acciones de salvaguarda suelen basarse en concursos, procesos de selección y de arbitraje a cargo de comités compuestos fundamentalmente por académicos y funcionarios públicos. Aunque existen experiencias que incluyen a cultores y cultoras, como el caso de las comisiones del Sigpa o el sello manos campesinas del Indap, siguen siendo excepciones o su proporción es aún muy baja.

A su vez, muchos de estos instrumentos de salvaguarda y reconocimiento están fuertemente restringidos en su impacto debido a sus escuálidos marcos presupuestarios y a las prácticas de focalización y selección que han tendido a privilegiar la acción sobre cultores individuales, localidades específicas y no sobre comunidades bioculturales y modos de vida. Ello tensiona los principios de pertenencia cultural, participación y cohesión socio - comunitaria que debiera resguardar la política. Esta tensión se da, por ejemplo, en el otorgamiento de algunos sellos que asocian oficios y prácticas a unidades territoriales muy pequeñas. Ello ha provocado en algunos casos la invisibilización de otras comunidades y localidades que mantienen y reproducen el mismo tipo de patrimonio, generando disputas y competencia entre individuos, familias y comunidades cultoras⁷⁸.

Sólo es posible proteger, salvaguardar o valorizar aquello que se conoce; por lo tanto, si el patrimonio es desconocido e invisibilizado es susceptible a perderse, degradarse y olvidarse en el tiempo (Querol, 2010). Muy por el contrario, si este es visibilizado y reconocido por los habitantes y comunidades que lo constituyen, puede convertirse en un dinamizador territorial de identidad y memoria colectiva (Molano, 2007) y de diversidad biocultural (Ranaboldo & Fonte, 2008).

Por tanto, es necesario articular marcos normativos y políticas públicas de salvaguardas con instituciones no gubernamentales y una participación de los cultores y cultoras como guardianes de un patrimonio que se encuentra vivo, pero en erosión. Por lo demás, es de suma importancia que la institucionalidad gubernamental encargada de la salvaguarda sea capaz de transmitir la urgencia de proteger y promover la reproducción de saberes y prácticas tradicionales.

⁷⁸ Esto sucedió cuando se reconoció como Tesoros Humanos Vivos a los salineros de Cahuil, que en un primer momento excluyó a las comunidades aledañas de Boyeruca y Lo Valdivia. Un caso similar pasó con las ruedas hidráulicas de Larmahue, que generó una sensación de invisibilización en localidades vecinas como Lo Argentina, donde también existen y se mantienen este tipo de técnicas de riego. También se cuenta el caso de las colchanderas de Trehuaco, cuya denominación tuvo posteriormente que ser modificada ya que la práctica de trenzado en trigo era desarrollada en todo el valle del Itata.



Propuestas

Construir un índice de riesgo en el Sigpa, que ponga sentido de urgencia sobre aquellos elementos en mayor vulnerabilidad a la desaparición, con el objetivo de registrar, inventariar y elaborar planes de salvaguardia multisectoriales

Se trata de introducir un enfoque proactivo en la gestión del sistema que no es del todo claro en la actualidad. Para ello se debiera crear comités de salvaguardia por territorio biocultural, encargados de identificar las manifestaciones y elementos en estado crítico, sobre la base de indicadores previamente consensuados entre los que se podría incluir:

- (i) número y edad promedio de las personas que pertenecen a las comunidades cultoras
- (ii) niveles de pobreza de los y las comunidades cultoras
- (iii) riesgo o deterioro de los medios de vida que sostienen la práctica o elemento
- (iv) extensión territorial de la práctica o elemento
- (v) antigüedad de la práctica o elemento
- (vi) asociación y codependencia de la práctica o manifestación patrimonial con otras, etc. Se sugiere aprovechar la experiencia acumulada por la institucionalidad ambiental en materia de clasificación de riesgos. En los comités es muy importante que exista presencia de representantes de comunidades cultoras con el propósito de favorecer la co-gobernanza del sistema de gestión del patrimonio cultural inmaterial.

Resguardar la transmisión a las nuevas generaciones

Para la continuidad y transmisión del patrimonio cultural inmaterial es muy importante asegurar la culminación de los estudios en los territorios. Para ello se propone:

- Asegurar una educación intercultural integral.
- Perfeccionar a los docentes para enseñar y adaptar el currículo según el contexto y patrimonio biocultural local.
- Reconocer la modalidad dual de educación formal y trabajo en el campo o el mar, porque la forma de transmisión más efectiva de la cultura y las tradiciones ocurre mediante la experiencia directa.
- Ensayar modalidades educativas semipresenciales para evitar poner a las familias en la disyuntiva entre escolaridad y modo de vida.



Garantizar la adecuación biocultural de los servicios sociales de educación, salud, vivienda, transportes, y otros

Los planes de salvaguardia deben establecer las directrices y orientaciones para que esto ocurra.

- **En cuanto a educación**, muchos territorios bioculturales cuentan con muy pocos establecimientos educativos o solo permiten cursar hasta sexto u octavo básico, lo que obliga a los jóvenes y sus familias a migrar y residir en las ciudades para finalizar sus estudios. Esto provoca la desconexión de los niños y jóvenes con sus raíces. Para la continuidad y transmisión del patrimonio cultural inmaterial es muy importante **asegurar la culminación de los estudios primarios y secundarios en los territorios**.

Para ello es clave

- i. asegurar una educación intercultural integral, es decir, que se exprese en todo el currículum y los ramos;
 - ii. promover el perfeccionamiento docente para enseñar y adaptar el currículo según el contexto y patrimonio biocultural del lugar, haciendo un uso constante de los recursos educativos del territorio bajo un enfoque de educación experiencial y al aire libre;
 - iii. reconocer la modalidad dual de educación formal y trabajo en el campo o el mar. La forma de transmisión más efectiva de la cultura y las tradiciones ocurre mediante la experiencia directa, en que los niños y jóvenes ayudan y colaboran con sus padres, madres y abuelos en las labores diarias. Esta cadena maestra/maestro-aprendiz o madre/padre-hijos debe ser respetada por el sistema educativo; y
 - iv. asociado a lo anterior, se debe analizar y ensayar modalidades educativas semipresenciales que permitan a los niños y jóvenes permanecer en los territorios más apartados y evitar poner en la disyuntiva entre escolaridad y modo de vida a sus familias de origen. La pandemia nos ha mostrado que es posible desarrollar un proceso educativo diferente, pero para ello es clave mejorar la conectividad digital en las zonas rurales, insulares y más apartadas.
- En cuanto a Vivienda y Habitabilidad, se debe dar impulso a un **programa de mejoramiento de la habitabilidad de comunidades cultoras**, inyectando más recursos a programas de subsidio de vivienda rural y a los programas de mejoramiento del patrimonio familiar del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el propósito de construir, reparar, ampliar y rehabilitar las viviendas, respetando el patrimonio arquitectónico y funcional (residencial-doméstico y/o laboral). Se debe asegurar un estándar de confortabilidad térmica y servicios como agua, energía, calefacción, disposición y manejo de residuos. Todas estas medidas deben ser materializadas priorizando el uso de mano de obra local y con soluciones autónomas y sustentables (por ejemplo, paneles fotovoltaicos, reciclaje de aguas, y otras).



En el caso de los pescadores artesanales y recolectores de algas, y a pesar de las restricciones regulatorias, éstos presentan alta movilidad, ejerciendo actividades de pesca en caletas y playas que no necesariamente corresponden a su lugar de residencia. Situación similar sucede ocurre con arrieros y comunidades indígenas del norte de Chile que cuentan con dobles residencias, unas familiares y permanentes y otras laborales, temporales o estacionales diferenciadas.

El uso de viviendas temporales genera una situación de alta vulnerabilidad relacionado al acceso a un espacio seguro. Sin embargo, no existe política pública que reconozca adecuadamente estos usos y modos de habitar, aplicando la misma política urbana en zonas rurales, costeras o para segundas viviendas.

- **En el ámbito de la salud** también es fundamental que las postas y centros de salud que se emplazan en territorios con comunidades cultoras elaboren **planes de atención de salud especializada**. Previo a ello, se propone realizar un estudio del perfil de enfermedades laborales asociadas a los rubros y oficios de carácter patrimonial⁷⁹, que permitan generar acciones más eficaces en materia de prevención, recuperación y rehabilitación.

En la actualidad, la política de salud primaria suele abordar las problemáticas de salud de las comunidades cultoras desde un enfoque etario, sin visibilizar mayormente o contar con los recursos y estudios que les permitan abordar las relaciones e interconexiones del perfil epidemiológico con las condiciones de trabajo y seguridad laboral con las que han contado las personas a lo largo de su vida. Las comunidades cultoras son tesoros humanos vivos y merecen una atención de salud adecuada culturalmente y más accesible después de toda una vida de trabajo y sacrificio. Así, los centros de salud familiar y las postas rurales deben incluir terapeutas ocupacionales y especialistas en geriatría y gerontología y deberían enfocarse en el perfil de enfermedades laborales típicos de cada territorio biocultural (TBC)⁸⁰.

Generar una política específica de salvaguardia de idiomas y narrativas populares

Esta es una condición *sine qua non* para el desarrollo de la interculturalidad en el país. La interculturalidad no es una práctica o política que deba limitarse a las personas de colectividades

⁷⁹ Trabajar en el altiplano realizando pastoreo genera ciertos accidentes, desgaste y enfermedades propias de este oficio. Ello difiere de lo que ocurre con los pescadores artesanales, campesinos del secano o ganaderos de la Patagonia.

⁸⁰ Este es un tema que rebasa lo meramente sanitario, pues tiene impactos en la continuidad de los oficios. Se ha documentado, por ejemplo, que las artesanas de Quinchamalí tienen problemas de salud, derivados de su oficio de alfareras. Debido a ello, las jóvenes no quieren ser artesanas, ya que ven que sus madres y abuelas están enfermas. Algo similar ocurre con las tejedoras de crin que suelen verse afectadas por problemas articulares, de columna y visión.



específicas, sino que debe incorporarse también a la educación de todos aquellos que forman parte de la sociedad en general⁸¹.

A la fecha, la enseñanza de idiomas de pueblos originarios se ha focalizado en algunas escuelas con alta concentración de estudiantes de ascendencia indígena o en escuelas emplazadas en territorios ancestrales. Por ello, se recomienda que estas alternativas se amplíen y se incluyan en el currículo de los establecimientos educacionales urbanos y con población mayoritariamente no indígena.

Reforzar el enfoque de género en el desarrollo de la política de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial

Si bien tanto hombres como mujeres son portadores y activadores del patrimonio biocultural de los territorios, de un tiempo a esta parte han sido las mujeres quienes han adquirido un rol dinamizador y activador. Un ejemplo de aquello es lo que sucede en gran parte del territorio biocultural seco, donde son los hombres quienes se desplazan diariamente por distintos territorios en busca de fuentes de ingresos temporales y muchas mujeres son las que se quedan en sus localidades de origen. En esa permanencia, activan su creatividad y recursos, como, por ejemplo, destinar tiempo al trenzado en paja de trigo, la elaboración de conservas y envasados y la confección de productos artesanales que pueden venderse en distintos contextos, entre otros.

La Agricultura Familiar Campesina (AFC) en su mayoría cuenta con una jefatura femenina. Pero las agricultoras suelen ver limitada su dedicación a actividades productivas debido a las labores de cuidados que deben realizar o el escaso apoyo desde las familias y las dificultades para movilizarse. Sin embargo, también se observa en la mujer un mayor compromiso con la vinculación con otras, con realizar una producción con mayor cuidado ambiental, así como con administrar y resguardar de mejor manera los recursos disponibles⁸².

Se evidencia entonces una progresiva ruptura con la visión tradicional de una identidad impuesta a las mujeres por su rol reproductivo, y se abren espacios para la innovación y el cambio. De hecho, algunas de las estrategias exitosas en territorios rurales de América Latina ya lideradas por mujeres están ligadas al desarrollo local inclusivo con identidad cultural. Por ejemplo, ello incluye la creación y el uso sostenible de los recursos naturales en las artesanías del oriente boliviano, la producción agroecológica y la conservación de los agroecosistemas en Chiloé, la Araucanía y el Norte Grande de Chile, las rutas turísticas y los servicios a ellas asociadas en el Pacífico colombiano, las pequeñas empresas productoras y transformadoras de alimentos de los agroecosistemas altoandinos, y la valorización del patrimonio agroalimentario y gastronómico en Perú y México.

⁸¹ Si bien el sistema original de aprendizaje y reproducción de los idiomas de los pueblos originarios ha sido por siempre oral, algunos han incorporado sistemas de escritura para su aprendizaje como el mapudungun, el aymara, el kunza, el quechua, entre otros. Esto permite su resguardo y revitalización. No se trata solamente de coleccionar palabras y elaborar diccionarios; el desafío está en ampliar y reintroducir la práctica de su uso en la vida cotidiana, incluyendo las tradiciones narrativas en sus diversos formatos: historias, canciones, cuentos, poesías, adagios, etc.

⁸² En efecto, casi la mitad de los socios de cooperativas agrícolas en Chile son mujeres, y existen algunos ejemplos paradigmáticos como Capel, donde su participación en la directiva es de un tercio (Collazos, 2019).



Desde el año 2000, Indap viene promoviendo las *Mesas de la Mujer Rural*, que propician el diálogo, participación y coordinación entre la sociedad civil organizada, el Estado y organismos internacionales vinculados al tema rural⁸³, con el fin de contribuir al diseño, implementación y seguimiento de políticas dirigidas a las mujeres del sector rural, que incidan positivamente en su desarrollo. En ese espacio de diálogo político, las mujeres rurales han relevado permanentemente la importancia de los elementos identitarios locales y del patrimonio biocultural como impulsor de desarrollo de los territorios, levantando una demanda por políticas públicas diferenciadas, que integren estas potencialidades con las especificidades de género.

En efecto, las mujeres pescadoras-recolectoras, agricultoras y/o indígenas suelen verse obligadas a desarrollar trabajos que sean compatibles con funciones domésticas y de cuidado. Esto provoca que se desempeñen, con más frecuencia, en condiciones de informalidad, cuenta propia o dentro del propio hogar. Por ello, es preciso superar la mirada sectorial-productiva e involucrar más activamente el esfuerzo de agencias como Indap o el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala (Indespa) con el trabajo que lleva adelante el Mincap a través del Sigpa y los planes de salvaguardia. Es clave incluir en los planes metodologías y espacios que permitan a las mujeres elaborar y reflexionar sobre su existencia humana integral y sus múltiples roles, pudiendo relacionarse críticamente con ellos y su propia cultura. De manera complementaria, deben ser incluidas medidas de mejora de las condiciones laborales y seguridad social, como también acciones de mediación y apoyo a la renegociación de las labores y responsabilidades al interior del hogar.

Salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de los pueblos originarios

En el caso de los pueblos originarios, la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial debiera ir de la mano del reconocimiento de sus derechos de gobernanza sobre su propia cultura y sus prácticas de resguardo y transmisión.

Fortalecer la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de los pueblos originarios

Hasta ahora, la protección jurídica del patrimonio cultural indígena ha dependido fuertemente de la voluntad de actores no-indígenas. El Estado y la sociedad en general suelen relacionarse con el patrimonio cultural inmaterial indígena desde sus propias claves y preconcepciones, esto es, por ejemplo, objetivándola y segmentándola en una tipología de manifestaciones y elementos previamente definidos. Esto le ha valido múltiples críticas a la política por parte de diversas comunidades y sus representantes. La disección del patrimonio cultural en partes fomenta su

⁸³ Participan ONG y organizaciones de mujeres rurales e indígenas por parte de la sociedad civil, el Ministerio de Agricultura e Indap, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género y la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer por parte del Estado, entre otros, y organismos internacionales vinculados al tema rural como la FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.



desintegración. Esta parcialización en ámbitos funcionales como la economía, el derecho o la política no se condice con las visiones propias de los pueblos originarios que, por el contrario, suelen relevar y representar las relaciones y entrelazamientos entre las prácticas humanas, los animales, plantas y entidades sobrenaturales de manera abigarrada e indivisible.

Visto así, en el caso de los pueblos originarios, la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial debiera ir de la mano del reconocimiento de ***derechos de gobernanza sobre su propia cultura y sus prácticas de resguardo y transmisión***. Para estos efectos los principales marcos de referencia deben ser el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007.



IX. Construir comunidad para un mejor sistema de protección social

En las secciones precedentes se ha insistido en que no es posible invisibilizar el hecho de que la pobreza se expresa como un fenómeno con alcances espaciales y temporales, donde cada persona, familia y comunidad vive -y se percibe- de forma localizada. Asimismo, hemos dicho que se hace insoslayable introducir, o mejor dicho reincorporar, la dimensión territorial en su estudio, promoviendo para ello un set de propuestas y recomendaciones que intentan ir en esa dirección.

Se trata de un enfoque que tiene precedentes importantes pero que, como hemos sostenido, en el contexto que vivimos, es necesario actualizar. Para ello, es imprescindible también ver de qué manera los sistemas de protección social que han existido en Chile pueden considerar lo local como un espacio de posibilidades. Un breve repaso al derrotero que han seguido los enfoques y políticas para abordar la pobreza en América Latina en los últimos cuarenta años puede facilitar la comprensión acerca de la importancia de este desafío.

En efecto, el análisis de la pobreza desde un enfoque territorial no es algo nuevo, aun cuando ha perdido el vigor que mostró en sus inicios, los cuales pueden rastrearse desde las primeras mediciones realizadas a partir de datos censales. Estos permitieron la elaboración de los mapas de extrema pobreza de las décadas de los 70' y 80' en América Latina, en el marco de un proceso que además fue rico en aportes conceptuales. En dicha época se popularizaron nociones como *pobreza estructural* y *bolsones de pobreza*, categorías de análisis que permitieron hacer visibles territorios que mostraban rezago en sus indicadores socioeconómicos. Se trataba de zonas conformadas por asentamientos rurales, apartados y con graves problemas de aislamiento y falta de inversión pública. También de áreas periféricas muy homogéneas, con familias de bajos ingresos, que se fueron constituyendo a la luz de procesos de atracción y expulsión urbana de sectores populares.

Sin embargo, lamentablemente, los frutos de esas aproximaciones no tuvieron continuidad. En la década de los 90' la región abrazó nuevas formas de monitorear la pobreza a partir de los ingresos mensuales y encuestas de hogares. Se dejó de privilegiar el uso de los Censos de población y vivienda, ya que sólo se levantaban una vez cada 10 años, eran caros y entregaban una información importante, pero parcial de las condiciones de vida de los hogares. Si bien este cambio permitió a los gobiernos ganar en periodicidad y amplitud de variables analizadas a menor costo, el análisis del vínculo entre territorio y pobreza fue perdiendo vigor. Se priorizó el análisis centrado en la unidad familiar y, por un tema de concentración de población, las encuestas tenían un claro sesgo urbano.

A partir de la década de los 2000, los esquemas de protección social que se impulsaron, vigentes hoy en día, contribuyeron en alguna manera a reforzar una mirada des - territorializada de la pobreza. Estos sistemas, que se implementaron con el fin de contrarrestar y mitigar algunos efectos adversos del modelo de crecimiento económico abrazado por los países latinoamericanos, basaron su actuación en un marco de políticas públicas que buscan proteger a ciertos grupos (acotados en número) y que, por diversas razones atribuibles a su composición, portafolio de recursos familiares y conductas, se ven más expuestos a experimentar la pobreza.

El sistema de protección social se centra, por tanto, en la modificación conductual de las personas y en el establecimiento de relaciones o vínculos más efectivos entre éstos y la estructura de oportunidades pública y, en algunos casos, privada. Se trata de acciones que, junto con realizar una mentoría al hogar, promueven coordinaciones y derivaciones más eficientes para resolver algunos



problemas que están a la base de su mayor riesgo social. Hasta ahí la política resulta coherente y con un marco claro de acción.

El problema surge en el momento en que se omite una acción vigorosa y sistemática sobre las desigualdades e inequidades que la misma estructura de oportunidades público-privada genera y reproduce. En otras palabras, es muy poco lo que los sistemas de protección han logrado impactar sobre la calidad, oportunidad y disponibilidad de las oportunidades residenciales, educativas, de salud o trabajo. La pobreza no ha sido entendida ni abordada como un resultado de las desigualdades e inequidades estructurales, el centralismo, las prácticas de segregación socioespacial, la falta de participación en las decisiones, etc. O por lo menos, su mitigación no ha implicado poner el foco en dichos puntos de manera prioritaria. Estos problemas fueron entendidos como un asunto por completo diferente y que excedía los objetivos y alcances de la política.

Dado el amplio consenso entre las fracciones de las coaliciones gobernantes sobre el modelo económico y social aplicado en nuestro país, los sistemas de protección social, por cierto, no tuvieron por misión entrar en las honduras estructurales, sino más bien remediar aspectos coyunturales que afectaban a los hogares empobrecidos.

Bajo estas premisas, la forma de aplicación de Chile Solidario, que posteriormente pasó a nombrarse Sistema de Seguridades y Oportunidades, evidenció un diseño de política altamente focalizado, centrado en familias y estandarizado en su operación. En este sentido, no promueve el conocimiento mutuo de las familias participantes, ni tampoco fomenta un trabajo colaborativo. A su vez, tampoco es claro para quienes conocen o están en el sistema, por qué sus vecinos reciben o no, ciertos beneficios y ayudas.

La mirada sobre la unidad familiar se vio muy fortalecida de la mano de las asesorías de las agencias multilaterales como el BID y el Banco Mundial. Bajo modalidades de intervención estandarizadas y matrices de logro común, sin proponérselo, se reforzó un trabajo descontextualizado de la pobreza en el que Chile no fue la excepción.

El efecto de estas prácticas está ampliamente documentado por varias instituciones, incluida la nuestra, que alertaron sobre los efectos adversos de los sistemas de focalización social individual y de auto-reporte, así como de una oferta de programas públicos exclusivo para familias en pobreza (Ramos, 2016; Fusupo, 2017; Lampert, 2018). El esquema de beneficios entregados a las familias participantes del Sistema exhibió un diseño marcadamente monetario. Se desarrollaron a lo largo del tiempo intrincados sistemas de subsidios condicionados y no condicionados, pero que compartían una lógica asistencial de larga duración, aunque en un marco de pseudo seguridad debido a las fechas de caducidad y renovación de los beneficios.

Si bien existen variaciones importantes en la aplicación de estos criterios generales en diversos países, en el caso de Chile, la capacidad de adaptación local del sistema estuvo muy limitada por la rigidez del marco general a nivel metodológico y de focalización. Un ejemplo de ello fue que los listados de beneficiarios eran definidos por los servicios centrales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. El sistema operó localmente mediante la celebración de contratos de adhesión entre Fosis y las municipalidades, lo que incluía un set cerrado de metas asociadas al traspaso de recursos, los cuales rara vez contemplaron una negociación más simétrica entre las partes.



El marco de dos años de intervención que guio originalmente el plan de trabajo de Chile Solidario con las familias beneficiarias se ha relajado, admitiendo que los tiempos de transformación de las conductas y fortalecimiento de los activos puede llevar más tiempo, en especial, frente a escenarios complejos. No obstante, los ajustes están aún lejos de corresponder con la inclusión de un enfoque temporal realista, que aborde de mejor manera un trabajo sobre los factores que generan y hacen persistir la pobreza.

Por último, es importante mencionar otro aspecto que fue omitido en el diseño de los sistemas de protección social en Chile: la posibilidad de participar en forma colectiva en el programa, donde los y las destinatarias pudieran influir en las decisiones de manera explícita y previamente conocida. Si bien se generaron protocolos de aceptabilidad y consentimiento informado, lo que constituyó toda una novedad positiva para su época, poco o nada evolucionó la participación de los sectores populares, ya sea a nivel individual o colectivo, en la gestión del propio sistema.

Es aquí donde queda bastante claro que mitigar las dinámicas de empobrecimiento coyuntural producidas por una economía global abierta y dinámica y con limitada participación estatal en la provisión de bienes públicos, es un desafío diferente a desactivar algunos de los factores que hacen generar y persistir la pobreza en el largo plazo. En este sentido, creemos que es necesario complementar este ejercicio con la necesidad de una política explícita y conocida que actúe con vigor sobre estos otros aspectos.

Los sistemas de protección no están imbricados con agendas de desarrollo local claras. Es más, ambas agendas no dialogan ni se coordinan entre sí. De otro modo, habría sido muy relevante incluir la dimensión comunitaria en el trabajo con los afectados por la pobreza, ya que gran parte de los activos para el desarrollo se sostienen y recrean en un marco de colaboración y cooperación interfamiliar. Es el caso de los recursos asociativos, culturales y el uso sustentable de los servicios ambientales que sostienen, por ejemplo, los sistemas alimentarios locales.

Si bien estamos de acuerdo con la conformación de sistemas de protección social, éstos requieren un profundo rediseño que permita acometer con vigor el desafío de superar pobreza desde su propio contexto.

Propuestas

Proponemos, en este sentido, algunas recomendaciones, cuyos alcances conceptuales y sentidos forman parte de las secciones siguientes:

Integrar un enfoque socio territorial en el diseño y operación de los esquemas de protección social

Que incluya la dimensión asociativa local como uno de los pilares del sistema. En este campo es clave visibilizar la importancia que juega el portafolio de activos bioculturales en el manejo social del riesgo a la pobreza y la promoción de un desarrollo local inclusivo.



Incluir un componente comunitario en el sistema de protección social de manera permanente

Que permita la interacción entre las personas y familias participantes del sistema a nivel local, en el marco de proyectos e iniciativas. El objetivo es que ellas puedan expresarse en la creación de organizaciones funcionales, territoriales y/o productivas/cooperativas para abordar problemas de pobreza y desarrollo. También se sugiere flexibilizar la participación de personas no priorizadas por el sistema, pero que pueden aportar con su propio portafolio de recursos socioculturales y económicos al desarrollo de las iniciativas locales de protección social. Esta adaptación también es un aporte a nuestros desafíos de cohesión social.

Crear una unidad de apoyo técnico a municipios

Para el diseño de un componente local de protección social, que complemente el sistema estándar individual/familiar con modalidades colectivas y/o formas de trabajar la protección social a nivel territorial. Esta medida busca garantizar la participación e incidencia de los gobiernos locales en algunos de los componentes del sistema, en especial, en medidas de adaptación local.

Crear un COSOC por región

Asociado a la protección social cuyo propósito sea influir en la adaptación y adecuación del sistema a las diversidades bioculturales del territorio, sus expresiones de pobreza características y los desafíos de desarrollo regional.

Nuestras políticas y programas sociales deben dejar de ser concebidas como máquinas expendedoras de bienes y servicios. Deben transformarse en espacios de convocatoria, donde la ciudadanía sea invitada a construir un nuevo tipo de sociedad, a partir de sus propios recursos y activos locales, aquellos que les distinguen y realizan.

Las políticas públicas como espacios de participación

Nuestras políticas y programas sociales deben dejar de ser concebidas como máquinas expendedoras de bienes y servicios.

Deben transformarse en espacios de convocatoria, donde la ciudadanía sea invitada a construir un nuevo tipo de sociedad, a partir de sus propios recursos y activos locales, aquellos que les distinguen y realizan.



X. Comprender la pobreza desde nuevas miradas

Desde sus orígenes, la Fundación se ha empeñado en ampliar la mirada sobre la pobreza y su superación, indicando con mucha fuerza que se trata de un fenómeno multidimensional en sus manifestaciones y multifactorial en sus causas.

Actualmente Chile cuenta con dos métodos oficiales de medición de la pobreza que combinan diversas áreas de indagación. Para estudiar la pobreza, desde 2015 en nuestro país se analiza tanto los ingresos con los que cuentan las familias para adquirir la canasta básica, como también el cumplimiento de ciertos umbrales de satisfacción en las áreas de educación, salud, trabajo, vivienda-entorno y cohesión social. Este sistema combinado de mediciones fue fruto de casi dos décadas de presión y discusión que involucró a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, *think tanks* y organismos internacionales como el PNUD, la Cepal y la *Oxford Poverty Human Initiative* (OPHI)⁸⁴.

Sin embargo, la discusión sobre las aristas de la pobreza, su escala y dimensiones está en constante revisión y reelaboración, en especial en una sociedad como la nuestra que muestra signos muy claros de agotamiento de las formas tradicionales de entender y actuar sobre sus problemáticas más acuciantes. Al igual que gran parte de la institucionalidad, las estadísticas oficiales han sido afectadas por la falta de confianza de parte de la ciudadanía. Existe una sensación amplia de que las encuestas, estadísticas y bases de datos administrativos, reflejan muy parcialmente la realidad que viven millones de chilenas, chilenos y extranjeros residentes⁸⁵.

Esta desconexión subjetiva con los resultados, por ejemplo, de la escala o magnitud de la pobreza, se ha revertido en parte con las nuevas formas de medición. Pero la recuperación de la confianza en los datos llevará tiempo y obligará a las instituciones a construir sus indicadores evolutivos bajo nuevos parámetros, incluyendo en ello la participación y deliberación ciudadana. Por ello, estamos aún lejos de cerrar la discusión sobre cómo se mide pobreza, qué dimensiones y atributos se debe

⁸⁴ De hecho, a fines de 2012 se constituyó la "Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y la Pobreza Extrema". Luego conocida como la Comisión para la Medición de la Pobreza, en 2014 entregó al país su informe final. La Fundación participó activamente en dicha comisión a través de su presidente y a la vez presidente de la Comisión, Rodrigo Jordan, y también a través de sus directores Juan Carlos Feres y Benito Baranda. También fue parte la actual presidenta de la Fundación, Andrea Repetto. Además, se reconoció el aporte del entonces director ejecutivo Leonardo Moreno, del director de investigación Mauricio Rosenblüth y del estudio Voces de la Pobreza de 2010, así como de la propuesta para la actualización de la canasta básica de 2005. El informe final se puede revisar en https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/informes_de_comisiones/informe-final--comision-para-la-medicion-de-la-pobreza.html

⁸⁵ Como se mencionó anteriormente, en el capítulo 4 de Umbrales Sociales 2017, la Fundación incorporó los resultados principales del proyecto "Rescate de percepciones ciudadanas sobre la puesta en marcha del RSH". La información recolectada fue sistematizada en (i) representaciones y significados asignados al RSH; (ii) el concepto de falso pobre; (iii) la representación de los apoyos estatales, y (iv) el rótulo de pertenecer al 40%. Respecto de este último punto, el análisis señala que **"evaluar a todos los hogares del país de la misma manera es incorrecto. Los ingresos que se requieren para satisfacer las necesidades difieren entre zonas rurales y urbanas, del norte, centro, sur, de áreas aisladas, insulares, cordilleranas o costeras, de pueblos indígenas, entre otros. Existe la apreciación colectiva de que estas diferencias no están incorporadas, lo que genera incomodidad, molestia y en algunos pocos casos, indignación"** (Fusupo, 2017a, pág. 79).



priorizar, quiénes realizan tales definiciones, con qué regularidad se actualizan los instrumentos, etc.

Propuestas

A continuación, se presentan algunos aspectos que quisiéramos incluir en el debate y cuya aparición en la discusión es fruto del trabajo de diversas organizaciones y especialistas. Otros nacen del quehacer propio de nuestra institución, estudios e intervenciones en terreno.

En cuanto al método de medición de la pobreza vía canasta básica, se recomienda al MDSF incluir resultados oficiales desagregados por fuente de ingresos

En la actualidad, los estadísticos se calculan sobre la base del ingreso total del hogar que incluye tres fuentes principales: ingresos autónomos, subsidios monetarios y alquiler imputado. Debido a la importancia que en la actualidad tiene el análisis del nivel de autonomía que logran desplegar las familias para adquirir sus satisfactores básicos, se recomienda analizar el porcentaje de hogares y personas que quedarían bajo la línea de la pobreza si sólo dependieran de sus ingresos autónomos.

Otro aspecto que recomendamos explorar en futuros ejercicios de actualización de la composición y estructura de la canasta básica es la **inclusión de adecuaciones territoriales, y si no es posible a nivel regional, al menos considerar las diferencias de bienes, servicios y costos por macrozonas**. Existe una gran insatisfacción de parte de algunas comunidades regionales, como las de Aysén y Magallanes⁸⁶, en torno a la radiografía de su pobreza local, que en algunos casos parece estar subestimada y en otros sobre estimada, debido a que el diseño del instrumento tiene un sesgo urbano y santiaguino (Ortiz, 2019).

En cuanto a la medición multidimensional, en el marco de los avances que se han realizado en el país en materia de medición de pobreza multidimensional, es fundamental seguir haciendo esfuerzos para perfeccionarla

En este sentido, un punto a evaluar por parte del MDSF y las instituciones asesoras, tiene que ver con la construcción de algunos indicadores y umbrales de satisfacción. Este es el caso de previsión social, que sólo monitorea el pago de cotizaciones para la vejez entre quienes están ocupados al momento de aplicar la encuesta, pero no entre los cesantes. También se sugiere, por ejemplo, que

⁸⁶ Un artículo de Valentina Ortiz Saini, publicado en la primera edición de Tesis País: Piensa Aysén sin pobreza (Ortiz, 2019), elaborado a partir de su tesis para optar al título profesional de Geógrafa de la Universidad de Chile, demostró que la línea nacional de pobreza por ingresos es insuficiente para caracterizar la realidad socioeconómica de la región de Aysén. Las líneas de pobreza por ingresos en Chile se estiman a partir del valor (precios promedio a nivel nacional) de canastas básicas de consumo alimentario y no alimentario, idénticas para todo el territorio. Este artículo establece que, de considerarse los precios locales, los niveles de pobreza pueden sufrir variaciones importantes respecto de las estimaciones oficiales, como sucede en la región de Aysén, donde producto del aislamiento, el costo de vida es mayor al promedio nacional, lo que implica una subestimación importante en la cifras de pobreza.



la evaluación de la situación nutricional no sólo se concentre en niños y niñas menores de seis años, sino que de toda la población⁸⁷.

Debido a la importancia que tiene el acceso a la internet para el desarrollo y la integración social, se propone introducir un indicador que ausculte la capacidad de los hogares para contar con una conexión adecuada para estudiar, trabajar e informarse. Después de la pandemia del Covid 19 este es un aspecto que no puede quedar ausente en el establecimiento de los umbrales de pobreza. Aún quedan pendientes temas de gran sensibilidad como la construcción de un indicador de calidad de la educación recibida por los niños y niñas que asisten a los establecimientos educacionales y que podría ser perfectamente abordado por medio de un cruce con las bases administrativas del Simce. Otro aspecto que es fuertemente relevado en estudios cualitativos tiene que ver con el acceso equitativo a la justicia⁸⁸.

En los últimos años se ha sumado dos expresiones de pobreza al debate público especializado en nuestro país. Una es la pobreza del tiempo y otra es la pobreza energética. A continuación, se presentan muy brevemente sus definiciones y alcances con el ánimo de incluir su discusión en futuros ejercicios de actualización.

- **Pobreza de tiempo.** Los estudios de pobreza de tiempo suelen relevar las restricciones que afectan a personas y hogares para descansar y dormir derivados del exceso de tiempo dedicado al trabajo productivo y reproductivo o de cuidado (Gammage, 2009). Las familias monoparentales con jefatura femenina y presencia de menores de edad suelen ser las más afectadas por este tipo de pobreza (Esquivel, 2014). En el caso chileno, al ajustar la pobreza por ingresos del año 2017 con estimaciones de déficit de tiempo de los hogares, su incidencia se elevaría en 1,5 veces. De forma coherente con la evidencia internacional, la tasa de pobreza de tiempo resultó mayor en las mujeres que en los hombres y, entre las mujeres, las más carenciadas resultaron ser aquellas que estaban empleadas fuera del hogar.

En este sentido, valoramos la incorporación del tiempo en la Encuesta de Bienestar Social elaborada por el MDSF, como una variable que influye en el bienestar de las personas. Tal como se manifiesta en dicho estudio, *“existe una percepción generalizada de desbalance en el uso del tiempo, asociada a un mercado laboral que no parece estar entregando las herramientas para compatibilizar las distintas dimensiones de la cotidianidad. Los datos muestran, además, que las mujeres enfrentan*

⁸⁷ Respecto a la **inseguridad alimentaria** (acceso a alimentos) moderada-severa a nivel nacional, la Encuesta Covid-19 del Ministerio de Desarrollo Social de noviembre de 2020 reveló que, de cada 100 hogares, 11,5 han experimentado situaciones como haber comido menos, quedarse sin comida, sentir hambre (y no comer) y haber pasado hasta todo un día sin comer al menos una vez durante el último mes por falta de dinero u otros recursos. En este ítem, la macrozona Sur (15,3) es la con diferencias estadísticas más significativas en relación al resto del país: norte (9,2), Centro (10,9), Extremo sur (10,5), Metropolitana (10,2) (MDSF, 2020-2021)..

⁸⁸ En documento de trabajo "Acceso a la justicia, realidades-tendencias y propuestas", de ONG Forja, se señala: "La lejanía, la indisponibilidad, y muchas veces, la mala calidad de los servicios y atención de los órganos de administración de justicia, de las instituciones auxiliares y anexas, y de la justicia local en especial, se hacen dramáticas para la población pobre en general y para la rural, en especial" (Corporación ONG Forja, 2006).



tensiones conciliatorias más severas que los hombres, lo que se agudiza en hogares de menores ingresos” (MDSF, 2021a, pág. 70)

- **Pobreza energética.** Otro ángulo para analizar realidades deprivadas es la que nos ofrece la Red de Pobreza Energética (Red PE) que, siguiendo la experiencia española y europea, ha impulsado la adecuación de la noción de pobreza energética en nuestro país. Según la red, un hogar se encuentra en situación de pobreza energética cuando no cuenta con acceso a servicios energéticos de calidad para cubrir sus necesidades fundamentales y básicas. Se incluyen tres dimensiones y siete indicadores en su estimación: (i) fuente e higiene, (ii) Iluminación y dispositivos eléctricos, (iii) climatización de la vivienda. Esta propuesta ha tenido una gran resonancia entre los círculos especializados y se encuentra contenida como tema en la Política Nacional Energética (Ministerio de Energía, págs. 61-67).
- **Dimensiones faltantes.** También existe un interesante proyecto liderado por OPHI denominado “Dimensiones faltantes”. Entre los años 2017 y 2019, la OPHI desarrolló un proyecto de estudio de las dimensiones faltantes de la pobreza multidimensional mediante una metodología de diálogo social denominada cruce de saberes, que tiene su origen en la ONG Cuarto Mundo (Bray, Laat, Godinot, Ugarte, & Walker, 2019). Se trató de una iniciativa aplicada en 6 países de diverso nivel de desarrollo. Participaron cerca de mil personas entre afectados por la pobreza, académicos y profesionales de trabajo directo. Los resultados de este gran ejercicio de diálogo arrojaron tres grupos de dimensiones interrelacionadas con nueve atributos subyacentes. Cabe destacar que sus resultados son muy coincidentes con lo detectado por nuestra institución en el estudio de Voces de la Pobreza 2010 (Fusupo, 2010) y en Umbrales Sociales 2017 (Fusupo, 2017a).

Esto es,

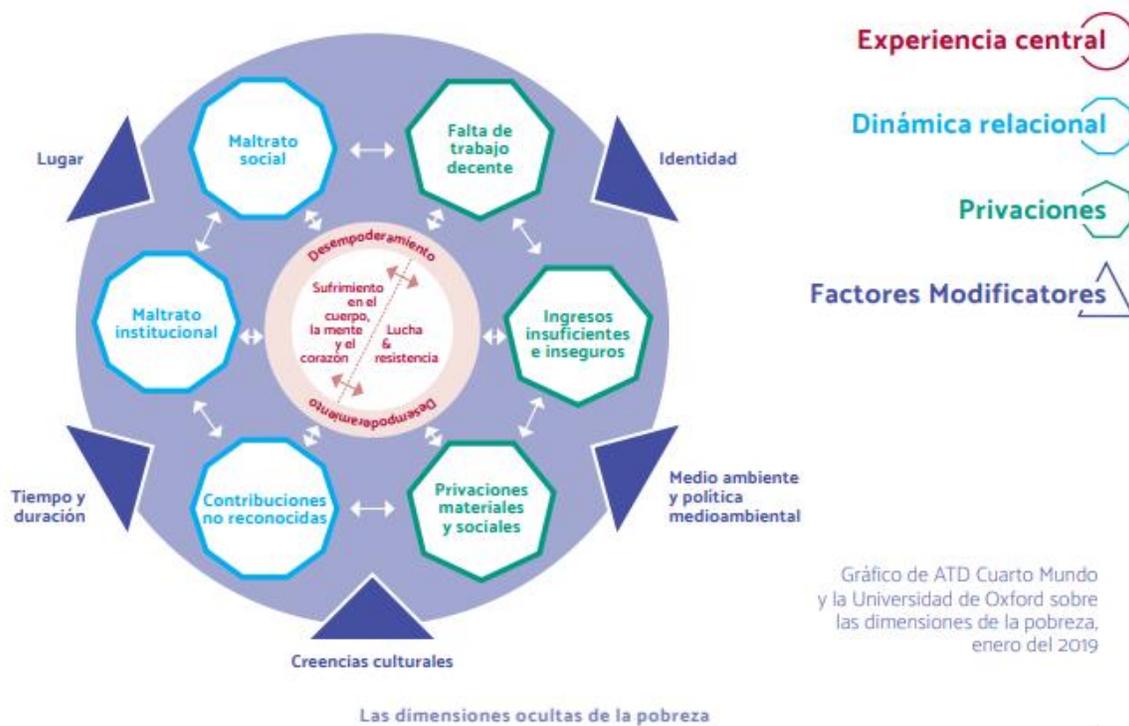
- dimensión experiencia central de la pobreza que incluye las vivencias de desempoderamiento, sufrimiento en cuerpo, mente y corazón, y lucha y resistencia;
- dimensión dinámica relacional que incluye maltrato institucional, maltrato social y contribuciones no reconocidas, y
- dimensión privaciones en la que se relevó la falta de trabajo decente, los ingresos insuficientes e inseguros y las privaciones materiales y sociales.

Este estudio también reconoció la existencia de cinco factores intensificadores de la realidad de la pobreza:

- la localización de las personas,
- su identidad,
- la duración y momento en el que se vive la situación de pobreza,
- las creencias culturales, y (v) la situación del medio ambiente y el cambio climático.



Dimensiones faltantes de la Pobreza Multidimensional



Fuente: “Las dimensiones ocultas de la pobreza” (Bray, Laa, Godinot, Ugarte, & Walker, 2019, pág. 11)

Esta modalidad de construcción de la noción de pobreza y sus experiencias fundamentales representa un ejemplo muy valioso sobre cómo se puede incluir la voz de los afectados en la elaboración de los sistemas oficiales de estudio y caracterización de la pobreza. Incluye un ejercicio de diálogo con otras formas de conocimiento y saber, otorgando mayores grados de actualidad y legitimidad al sistema de medición.

Incorporar muestreo longitudinal y mejorar representatividad en el diseño de la encuesta Casen

Como hemos dicho en otras versiones de Umbrales Sociales, se recomienda volver a implementar un muestreo longitudinal que permita estudiar en profundidad las dinámicas de pobreza a largo plazo. Por otra parte, aún persisten problemas de representatividad de la encuesta en áreas pequeñas y en zonas rurales y apartadas. Algunas zonas geográficas no cuentan con estadísticas confiables como, por ejemplo, los sistemas insulares, fiordos patagónicos, el altiplano y otros. Existe un pequeño grupo de comunas donde no se realiza muestreo, pero que requieren contar con información oficial para poder desarrollar sus planificaciones en materia socioeconómica. Dada la expansión del Registro Social de Hogares, se recomienda evaluar la conveniencia de medir pobreza a nivel comunal mediante bases administrativas. Sabemos que el Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia está avanzando en esta última línea. Esperamos que este esfuerzo tenga continuidad más allá de los cambios de gobierno.



Complementar la información de la encuesta Casen

Es posible incorporar otros ejercicios para avanzar hacia una mejor comprensión de la pobreza, sobre todo en términos de complementariedad de diferentes estudios y fuentes de información que pudieran dar cuenta de una radiografía más completa de la pobreza.

Por ejemplo, pese a que sabemos que han experimentado un crecimiento, la encuesta Casen presenta una escasa o nula representatividad de la realidad de los campamentos. También están ausentes de las estimaciones oficiales las realidades de pobreza de las personas institucionalizadas en sistemas penitenciarios, hogares del Sename y hogares de adultos mayores. La Casen tampoco incluye en sus estimaciones de indigencia a quienes están en situación de calle. Sabemos que se trata de grupos poblacionales pequeños en número, pero de gran significación social y muy asociados al imaginario de las peores formas de pobreza. Por lo tanto, si bien puede ser complejo agregar estas realidades al muestreo de la Casen, al menos debieran ser consideradas formas de análisis de estas experiencias de pobreza con entrega sincrónica de resultados. Existen catastros y bases administrativas que permitirían realizar este ejercicio, con las adecuaciones metodológicas de rigor.

Facilitar la comprensión de la medición de la pobreza y su institucionalidad

Otro punto sobre el que es necesario insistir con mucha fuerza se relaciona con la institucionalidad de la medición. En un marco en el que es necesario reconocer los progresos que se han realizado en los últimos años, es deseable avanzar hacia esquemas que hagan más comprensible para la ciudadanía tanto el instrumento -la encuesta Casen- como sus procedimientos. Esto, en el entendido de que se trata de un proceso que trasciende el ámbito de los especialistas. Así, se sugiere, quizás como una tarea para el Cosoc del MDSF, trabajar sobre marco normativo sobre el sistema de medición de la pobreza, donde que establezcan criterios como (i) propósito; (ii) responsables (iii) vinculación con las políticas públicas (iv) reglas de actualización, (v) participación ciudadana (vi) plan de análisis, etc. Lo anterior podría asegurar estándares de transparencia, uso y legitimidad de las metodologías y estadísticos que se utilizan, aportando a una mayor adhesión por parte de las personas y las comunidades.

Promover una agenda oficial de estudios cualitativos

Adicionalmente, reiteramos lo sostenido por la Fundación en los volúmenes previos de la serie Umbrales Sociales: la importancia de impulsar una agenda oficial de estudios cualitativos que complemente la información oficial con relatos de los afectados. La construcción diagnóstica de la pobreza no puede estar basada sólo en una metodología y fuente de información, en el caso de Chile, la cuantitativa. Es necesario agregar otras metodologías que ayuden a explorar las dimensiones emergentes del fenómeno, como sus aristas subjetivas y relacionales. Nos parece que si bien la pobreza es un fenómeno que afecta a las personas a nivel individual y familiar, al mismo tiempo constituye un reduccionismo suponer que ésta se experimenta *de las puertas de la casa hacia dentro*, como una experiencia únicamente privada. Este es un sesgo que los propios sistemas de medición y focalización vigentes han promovido al relevar el dato y el relato individual/familiar de la pobreza, y desestimando o invisibilizando la experiencia comunitaria y colectiva de la misma.



Bibliografía

- Action, C. (2010). *Resources, Rights and Cooperation: A Sourcebook on Property Rights and Collective Action for Sustainable Development*. Washington: Collective Action and Property Rights (CAPRI). International Food Policy Research Institute.
- Aedo, M., & Alvear, J. (2010). *Micro y Pequeña Empresa Agropecuaria en Chile: Criterios para una Focalización Eficiente de las Políticas para el Sector de acuerdo al VII Censo Agropecuario*. Santiago: Indap.
- Agrawal, A. (2000). Small is beautiful, but is larger better? Forest Management Institutions in the Kumaon Himalaya, India. En C. Gibson, M. McKean, & E. Ostrom, *People and forests: Communities, institutions and governance* (págs. 57-87). Cambridge: MIT Press.
- Álvarez, C., Gajardo, C., & Ther, F. (2016). Actores y conflictos territoriales en una figura de administración pública de la pesca artesanal. El caso de la zona contigua en las regiones de Los Lagos y de Aysén, sur de Chile. *Magallania*, 44(1), 131-147.
doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22442016000100008>
- Amigo, C. (2016). *No estamos lejos, allá están lejos. Construcción sociocultural del aislamiento: un estudio de las representaciones sociales de pobladores y pobladoras de las localidades de Puyuhuapi y Cerro Castillo, región de Aysén*. Tesis Antropología Social, Universidad de Chile.
- Andersson, K., & Gibson, C. (2006). Decentralized governance and environmental change: Local institutional moderation of deforestation in Bolivia. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(1), 99-123.
- Andersson, K., Evans, T., & Richards, K. (2009). National forest carbon inventories: policy needs and assessment capacity. (S. Netherlands, Ed.) *Climatic Change*, 93(1), 69-101.
- Arízaga, E. (2016). *Diseño prototipos artesanales contemporáneos enfocados en la cultura andina para el rescate de la producción artesanal, tecnológica local de las tradiciones de la cultura panzaleo en la ciudad de Latacunga, periodo 2015*. Latacunga: Diseño Gráfico. UTC.
- Arroyo, L., & Sampedro, Y. (2020). *Género, gobernanza y comunales a través de la mirada de las mujeres. Cuadernos Entretantos*, 9. Fundación Entretantos. Obtenido de https://www.entretantos.org/wp-content/uploads/2020/11/CuadernoEntretantos9_Comuneras_web.pdf
- Atienza, M., Lufín, M., & Román, G. (2016). Un análisis espacial del emprendimiento en Chile. Más no siempre es mejor. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 42(127), 111-135. doi:<https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000300005>
- Banana, A., & Gombya-Ssembajjwe, W. (2000). Successful Forest Management: The Importance of Security of Tenure and Rule Enforcement in Ugandan Forests. En C. Gibson, M. McKean, &



- E. Ostrom, *People and forests: Communities, institutions and governance* (págs. 87-98). Cambridge: MIT Press.
- Banks, T. (2001). Property Rights and the Environment in Pastoral China: Evidence from the Field. *Development and Change*, 32(4), 717-740. doi:<https://doi.org/10.1111/1467-7660.00223>
- Barrera-Bassols, N., & Floriani, N. (2018). *Saberes locales, paisajes y territorios rurales en América Latina*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Bello, Á. (2009). Derechos indígenas y ciudadanía diferenciadas en América y el Caribe: Implicancias para la Educación. En L. E. López, *Interculturalidad, educación y ciudadanía. Perspectivas latinoamericanas* (págs. 57-76). La Paz, Bolivia: Plural Editores.
- Berdegúe, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejtman, A., & Bro, N. (2011). *Territorios Funcionales en Chile. Documento de trabajo N° 102*. Santiago: Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp.
- Bindi, L. (2019). Restare. Comunità locali, regimi patrimonialie processi partecipativi. (E. Cejudo, & F. Navarro, Edits.) *Perspectives on rural development. Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia*(3), 273-292.
- Boza, S., Cortés, M., & Guzmán, F. (enero-febrero de 2015). Caracterización de pequeños empresarios agrícolas beneficiarios de programas de desarrollo local en la Región Metropolitana. *Idesia*, 33(1), 135-142. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34292015000100014>
- Boza, S., Cortés, M., Prieto, C., & Muñoz, T. (2018). La horticultura en la zona central de Chile. Caracterización y actitudes de los horticultores de la Región Metropolitana de Santiago. *Idesia*, 36(4). doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34292018005002802>
- Boza, S., Cortés, M., Prieto, C., & Muñoz, T. (mayo de 2019). La horticultura en la zona central de Chile: caracterización y actitudes de los pequeños agricultores. *Chilean Journal of agricultural & Animal Sciences*. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0719-38902019005000201>
- Boza, S., Muñoz, J., Nuñez, A., & Díaz-Lanchas, J. (mayo de 2020). Dinámica de las exportaciones frutícolas chilenas desde una perspectiva regional (2008-2018)l. *Chilean journal of agricultural & animal sciences*, 36(1). doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0719-38902020005000103>
- Bray, R., Laa, M. D., Godinot, X., Ugarte, A., & Walker, R. (2019). *Las dimensiones ocultas de la pobreza. Investigación participativa internacional*. Universidad de Oxford. Montreuil: Ediciones Cuarto Mundo. . Obtenido de https://www.atd-cuartomundo.org/wp-content/uploads/sites/6/2020/03/2020-02-27-Dim_Pauvr_FINAL_es.pdf
- Brown, k. (2015). *Resilience, development and global change*. Routledge.
- Chan, K., Balvanera, P., Benessaiah, K., Chapman, M., Díaz, S., Gómez-Baggethun, E., . . . Turner, N. (2016). Why protect nature? Rethinking values and the environment. *PNAS. Proceedings of*



- the National Academy of Sciences of the United States of America*, 113(6), 1462-1465.
doi:<https://doi.org/10.1073/pnas.1525002113>
- Collazos, C. (17 de 10 de 2019). El rol de las mujeres en el mundo cooperativo agrícola. *El Mostrador*. Obtenido de <https://www.elmostrador.cl/braga/2019/10/17/el-rol-de-las-mujeres-en-el-mundo-cooperativo-agricola/>
- Corporación ONG Forja. (2006). *Acceso a la justicia, realidades-tendencias y propuestas*. Santiago: Documento de trabajo de la Corporación ONG FORJA.
- DeVries, K., & Rizo, A. (2015). Empowerment in action: savings groups improving community water, sanitation, and hygiene services. *Enterprise Development & Microfinance*, 26(1), 34-44.
- Domínguez, E., & Martínez, P. (2021). *Funciones y servicios ecosistémicos de las turberas de Sphagnum en la región de Aysén*. Colección Libros INIA-Instituto de Investigaciones Agropecuarias.
- E. Ostrom, R. G. (1994). *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: The University of Michigan.
- EME, V. (2020). *Sexta Encuesta de Microemprendimiento 2019 (VI EME), informe de resultados: la informalidad del microemprendimiento en Chile*. Santiago: Ministerio de Economía, Fomento, y Turismo. Obtenido de <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe-Resultados-Informalidad-EME-6.pdf>
- Esquivel, V. (2014). *La pobreza de ingreso y tiempo en Buenos Aires, Argentina. Un ejercicio de medición de la pobreza para el diseño de políticas públicas*. Buenos Aires: PNUD. Obtenido de Disponible en: https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2015/09/POBREZA_ARGENTINA_PNUD.pdf
- Fajardo, V., & Ramírez, E. (2012). *Proceso de formación universitaria de estudiantes mapuche de la Universidad Católica de Temuco y sus expectativas de inserción en sus territorios de origen. Documento de trabajo N°1*. Santiago: Serie Estudios Territoriales, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-Rimisp. Obtenido de https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1371046063DOCUMENTODETRABAJO1_ERAMIREZ.pdf
- Falk, T., Lohmann, D., & Azebaze, N. (2016). Congruence of appropriation and provision in collective water provision in Central Namibia. *International Journal of the Commons*, 10(1), 71–118. doi:<http://doi.org/10.18352/ijc.583>
- Felber, C. (2015). *La economía del Bien Común: un Modelo Económico que supera la dicotomía entre Capitalismo y Comunismo para maximizar el bienestar de nuestra sociedad*. Ediciones Deusto.
- Fernández, M. (2003). Hacia un balance de las Innovaciones en la Gestión Municipal en Chile. En G. D. Maza, M. Fernández, & I. Navarro, *Innovación y Ciudadanía en la Gestión Territorial: el rol de los municipios*. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Local, Fundación Superación de la Pobreza; Fundación Ford; Agencia de Cooperación Alemana.



- Fleischman, F., B., L., Garcia-Lopez, G., & Villamayor-Tomas, S. (2014). Evaluating the utility of common-pool resource theory for understanding forest governance and outcomes in Indonesia between 1965 and 2012. *International Journal of the Commons*, 304–336. doi:<http://doi.org/10.18352/ijc.409>
- Fundación Chile Descentralizado. (2017). *Descentralización 2.0: Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera. Obtenido de <https://chiledescentralizado.cl/wp-content/uploads/2017/10/LIBRO-Descentralizacion-2.0-v.final-01.10.17.pdf>
- Fusupo. (2010). *Voces de la Pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*. Santiago: Área de Propuestas País, Fundación Superación de la Pobreza. Obtenido de <https://www.superacionpobreza.cl/cp/voces-de-la-pobreza>
- Fusupo. (2015). *Jugando entre Riesgos. Estudio regional Valparaíso*. Santiago: Área de Propuestas País, Fundación Superación de la Pobreza. Obtenido de <http://www.superacionpobreza.cl/region-de-valparaiso-jugando-entre-riesgos/>
- Fusupo. (2016a). *Crisis del Habitar Insular. Estudio regional Los Lagos*. Santiago: Área de Propuestas País, Fundación Superación de la Pobreza. Obtenido de <http://www.superacionpobreza.cl/region-de-los-lagos-crisis-del-habitar-insular/>
- Fusupo. (2016b). *Sembrando crecimiento, cosechando injusticia*. Santiago, Chile: Área de Propuestas País, Fundación Superación de la Pobreza. Obtenido de <http://www.superacionpobreza.cl/region-de-bio-bio-sembrando-crecimiento-cosechando-injusticia>
- Fusupo. (2017a). *Umbrales Sociales para Chile. Desafíos para la Política Social*. Santiago: Área de Propuestas País, Fundación Superación de la Pobreza. Obtenido de <https://www.superacionpobreza.cl/umbrales-sociales-para-chile-desafios-para-la-politica-social-2017>
- Fusupo. (2017b). *Tan lejos, tan cerca: estudio cualitativo acerca de las percepciones y valoraciones de la población, sobre las transformaciones económicas y productivas que ha experimentado el mundo rural en La Araucanía*. Santiago: Área de Propuestas País, Fundación Superación de la Pobreza. Obtenido de <http://www.superacionpobreza.cl/region-de-la-araucania-tan-lejos-tan-cerca/>
- Fusupo. (2018). *Derivas insulares. Estudio Bi - regional Los Lagos y Aysén*. Santiago: Área de Propuestas País, Fundación Superación de la Pobreza. Obtenido de <http://www.superacionpobreza.cl/regiones-de-los-lagos-y-aysen-derivas-insulares-ventajas-y-desafios-del-habitar-en-las-islas-de-la-zona-sur-austral/>
- Fusupo. (2019a). *Estudio regional de O'Higgins: Arando la tierra, sembrando cambios. Percepciones y transformaciones socioproductivas del secano costero e interior de la región de O'Higgins*. Área de Propuestas País, Fundación Superación de la Pobreza.



Obtenido de <http://www.superacionpobreza.cl/Estudio-Arando-la-tierra-sembrando-cambios-1.pdf>

- Fusupo. (2019b). *Miradas País vol. 8: Megaincendio forestal, vulnerabilidad y afectación de hogares, región de O'Higgins*. Área de Propuestas País. Fundación Superación de la Pobreza. Obtenido de <http://www.superacionpobreza.cl/miradas-pais-vol-8-mega-incendio-forestal-vulnerabilidad-y-afectacion-de-hogares/>
- Fusupo. (2020a). *No llueve, pero ¿gotea? Cambio climático y desertificación en sectores rurales de la región de Coquimbo. Estudio regional de Coquimbo*. Santiago: Área de Propuestas País. Fundación Superación de la Pobreza. Obtenido de <http://www.superacionpobreza.cl/no-llueve-pero-gotea/>
- Fusupo. (2020b). *Ruralidad a contraluz: un análisis sobre inequidades*. Coyhaique: Área de Propuestas País, Fundación Superación de la Pobreza. Obtenido de <http://www.superacionpobreza.cl/ruralidad-a-contraluz-un-analisis-sobre-inequidades-territoriales-en-las-localidades-de-la-region-de-aysen/>
- Gammage, S. (2009). *Género, pobreza de tiempo y capacidades en Guatemala: un análisis multifactorial desde una perspectiva económica*. México: Cepal. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25902>
- García, M. (2018). *Informe de investigación Acción colectiva y gobernanza comunitaria: en la búsqueda de sustentabilidad de recursos de uso común en el sur de Chile*. FONDECYT 11160456.
- Gaudin, Y. (2019). *Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición*. México: Cepal. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44665-nuevas-narrativas-transformacion-rural-america-latina-caribe-la-nueva-ruralidad>
- Gibson, C., & Becker, D. (2000). A Lack of Institutional Demand: Why a Strong Community in Western Ecuador Fails to Protect its Forest. En C. Gibson, M. McKean, & E. Ostrom, *People and forests: Communities, institutions and governance* (págs. 135-161). Cambridge: MIT Press.
- Guzmán, D. (julio - diciembre de 2016). Diversidad biocultural y género: trayectorias productivas de mujeres campesinas de Chiloé. *Revista Austral de Ciencias Sociales*(31), 25 - 42. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/459/45955902002.pdf>
- Hilton, R. (1992). Institutional Incentives for Resource Mobilization: An Analysis of Irrigation Systems in Nepal. *Journal of Theoretical Politics*, 4(3), 283-308. doi:<https://doi.org/10.1177/0951692892004003003>
- Hofflinger, A., Nahuelpan, H., Boso, A., & Millalen, P. (2021). Do Large-Scale Forestry Companies Generate Prosperity in Indigenous Communities? The Socioeconomic Impacts of Tree Plantations in Southern Chile. *Human Ecology*(49), 619–630. doi:<https://doi.org/10.1007/s10745-020-00204-x>



- Inap. (2012). *Efectos de la supresión de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública de España. Obtenido de https://bci.inap.es/alfresco_file/0332ef6c-80f6-4c53-9880-c77c4ad1b14b
- INE. (2007). *VII Censo Nacional Agropecuario y forestal*. Obtenido de <https://www.ine.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/censos-agropecuarios>
- Ingram, V., Ros-Tonen, M., & Dietz, T. (2015). A fine mess: Bricolaged forest governance in Cameroon. *International Journal of the Commons*, 9(1), 41-64. doi:<http://doi.org/10.18352/ijc.516>
- Kernecker, M., Vogl, C., & Meléndez, A. (2017). Women's local knowledge of water resources and adaptation to landscape change in the mountains of Veracruz, Mexico. *Ecology and Society*, 22(4).
- Kerr, J. (2007). Watershed Management: Lesson from Common Property Theory. *International Journal of Commons*, 1(1), 89-109.
- Kherallah, M., Camagni, M., & Baumgartner, P. (enero de 2016). *Inclusión sostenible de pequeños. Notas sobre ampliación de escala*. Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Fida). Obtenido de https://www.ifad.org/documents/38714170/40264252/vc_sun_s.pdf/38381a9b-dca3-4cc7-95f2-13bd94da312a
- Lampert, M. (2018). *Políticas Públicas de Apoyo a la Familia en Chile, España y Tailandia. Asesoría Técnica Parlamentaria*. Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=73373
- Lidestav, G., Poudyal, M., Holmgren, E., & Keskitalo, C. (2013). Shareholder perceptions of individual and common benefits in Swedish forest commons. *International Journal of the Commons*, 7(1), 164–182. doi:<http://doi.org/10.18352/ijc.323>
- MDSF. (2017). *Estimaciones de Pobreza Comunal 2017*. Obtenido de <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pobreza-comunal-2017>
- MDSF. (octubre de 2021a). *Encuesta de Bienestar Social*. (M. d. Familia, Editor) Obtenido de <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-bienestar-social>
- MDSF. (2121b). *Encuesta Casen Pandemia 2020*. Santiago: Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Obtenido de <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020>
- Meza, L. E. (2013). Segregación de género en la asignación de derechos al agua en los sistemas de riego campesino en Chiapas, México. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(72), 201-222.
- Mincap. (2019). *Herramientas para la gestión local del patrimonio cultural inmaterial. El Proceso para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial en Chile*. Santiago: Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Obtenido de <https://www.cultura.gob.cl/wp->



content/uploads/2019/08/herramientas-para-la-gestion-local-proceso-para-la-salvaguardia.pdf

- Ministerio de Energía. (s.f.). *Energía 2050: Política energética de Chile*. Santiago. Obtenido de https://www.energia.gob.cl/sites/default/files/energia_2050_-_politica_energetica_de_chile.pdf
- Ministerio de Política Territorial. (2009). *Estudio sobre el Registro de Entidades Locales*. Madrid: Subdirección General de Estudios y Sistemas de Información Local, Ministerio de Política Territorial, Gobierno de España. Obtenido de https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/219_Estudioso-Registro-Entidades-Locales-INTERNET.pdf
- Mischen, P., Lipo, C., & Hunt, T. (2019). Buena gobernanza de los bienes comunes de Rapa Nui: presente y pasado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 61-85.
- MMA. (2017). *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022*. Santiago: Ministerio del Medio Ambiente. Obtenido de https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf
- Molano, O. (2007). Identidad cultural un concepto que evoluciona. *Revista Opera. Ópera(7)*, 69-84.
- Montecinos, E. (junio de 2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia(44)*, 145-1174.
- Montecinos, E. (2021). Planificación territorial en Chile, del modelo Top Down a los desafíos de articulación multinivel. *Revista de ciencias sociales*, 27(2), 484-500.
- Mwangi, E., Markelova, H., & Meinzen-Dick, R. (2012). Collective Action, Property Rights for Poverty Reduction: a Synthesis. En E. Mwangi, H. Markelova, & R. Meinzen-Dick, *Collective Action & Property Rights for Poverty Reduction. Insights from Africa and Asia*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Navarro, F. P. (2020). La Cooperación Interterritorial Transnacional en el Enfoque Leader. Los Casos de Finlandia y España. *Revista de Estudios Andaluces(39)*, 114-133.
- Nietschmann, B. (1992). *The Interdependence of Biological and Cultural Diversity*. Olympia, WA: Center for World Indigenous Studies.
- Ñancuqueo, C. (2020). *Reglas para la administración colectiva del espacio costero marino de pueblos originarios: casos Asociación de Comunidades We Pu Lafken, comuna de Tirúa y Lafken Mapu Newen, comuna de Teodoro Schmidt*. Temuco: Tesis de Magíster en Ciencias Sociales. Universidad de La Frontera. .
- Odepa. (2020). *Política Nacional de Desarrollo Rural*. Santiago: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Ministerio de Agricultura. Obtenido de <https://www.odepa.gob.cl/desarrollo-rural-2>



- Orellana, A., Arenas, F., & Moreno, D. (2021). Ordenamiento territorial en Chile: nuevo escenario para la gobernanza regional. *Revista de Geografía Norte Grande*(77), 31-49.
doi:<https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000300031>
- Ortiz, V. (2019). Una mirada descentralizada al costo de vida en territorios extremos y su impacto en la medición de pobreza por ingresos. En F. S. Pobreza, *Tesis País 2018: Piensa Aysén sin pobreza* (págs. 12-29). Santiago: Área de Propuestas País, Fundación Superación de la Pobreza.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge Massachusetts: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, Games, and Common-pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Peña, F. (2017). *Propuesta de Guía Metodológica de procedimientos conceptuales y metodológicos de la zonificación por condiciones*.
- PNUD-UC. (2017). *Documento Base Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Poteete, A., & Ostrom, E. (2004). Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management. *Development and Change*, 35(3), 435-461.
- Querol, M. (2010). *Manual de gestión del Patrimonio Cultural, Madrid*. Madrid: Akal.
- Ramos, C. (2016). *La producción de pobreza como objeto de gobierno*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Obtenido de <http://www.librospatagonia.com/la-produccion-de-la-pobreza-como-objeto-de-gobierno.html>
- Ranaboldo, C. (2021). *Diagnóstico y propuesta para el establecimiento de un sistema de desarrollo de capacidades para gestores territoriales bioculturales. Informe de consultoría*. Proyecto Biocultura y Cambio Climático, PRO-RURAL.
- Ranaboldo, C., & Fonte, M. (2008). Territorios con identidad cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea. *Ópera*.
- Ranaboldo, C., & Schejtman, A. (2009). *El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Ratner, B. (2011). *Common-pool resources, livelihoods, and resilience: critical challenges for governance in Cambodia. IFPRI Discussion Paper 01149*. Washington, D.C: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Red Rural Nacional. (agosto de 2020). <http://www.redruralnacional.es/>. Obtenido de <http://www.redruralnacional.es/leader1>
- Rehbein, J., Encalada, G., & Barbosa, J. (2020). *Propuesta de hoja de ruta para el carbono azul en Chile*. Washington, DC: World Bank.



- Rimisp. (2016). *Plan de Desarrollo Territorial con Identidad Cultural. Comunidad Territorial Quechua de Quipisca*. Tarapacá: Programa de Desarrollo Territorial con Identidad Cultural DT-IC del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural .
- Rimisp. (2020). *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2019, Juventud Rural y Territorio*. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Obtenido de <https://rimisp.org/informelatinoamericano/index.php/2020/04/15/informe-2019/>
- Ríos, S., & Torres, G. (2014). El sector agropecuario en la región de Los Lagos y el paradigma "Chile potencia alimentaria": Desafíos para la política agraria nacional. (U. N. Americana, Ed.) *Mundo Agrario*(15). Obtenido de https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6357/pr.6357.pdf
- S. Pomeroy, Cinner, J., & Raakjær, J. (2011). Conditions for Successful Co-management: Lessons Learned in Asia, Africa, the Pacific, and the wider Caribbean. En A. Pomeroy, *Small-scale Fisheries Management Frameworks : Frameworks and approaches for the Developing World*. CABI Publishing.
- Salas, E., & Budde, F. (2008). *Planificación y Proyectos Territoriales*. Santiago: Programa de Descentralización y Desarrollo Regional. REGIÓN ACTIVA. Ministerio de Planificación, Chile. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Obtenido de <https://studylib.es/doc/8667425/planificaci%C3%B3n-y-proyectos-territoriales>
- Santibañez, F., & Santibañez, P. (2005). Monitoreo de la desertificación mediante indicadores ambientales y sociales y métodos participativos: el sistema MONITOR. En C. Morales, & S. Parada, *Pobreza, desertificación y recursos naturales*. Santiago: CEPAL-GTZ.
- Saraceno, E. (2007). Políticas rurales de la Unión Europea y proyectos territoriales de identidad cultural. *Ópera*(7), 167–189.
- Sarricolea, P., Herrera-Ossandon, M., & Meseguer-Ruiz, O. (2017). Regionalización climática de Chile continental. *Journal of Maps*, 2(13), 66-73. doi:10.1080/17445647.2016.1259592
- SII. (2021). <https://www.sii.cl>. Obtenido de https://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_de_empresas.html
- Skewes, J. (2019). *La regeneración de la vida en los tiempos del capitalismo. Otras huellas en los bosques nativos del centro y sur de Chile*. Santiago: Ocho Libros.
- Subdere. (1998). *Política de Estructuración Territorial de Comunas*. Santiago: División de Modernización, Departamento de Descentralización, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Subdere. (2011). *Metodología de Estructuración Territorial de Comunas*. Santiago: Departamento de Estudios y Evaluación, División de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Obtenido de http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/met_creac_com__urb__final.pdf



- Subpesca. (2021). *Estado de situación de las principales pesquerías chilenas, año 2020*. Santiago: Departamento de Pesquerías, División de Administración Pesquera, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Obtenido de https://www.subpesca.cl/portal/618/articulos-110503_recurso_1.pdf
- Techo Chile y Fundación Vivienda. (2021). *Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021, informe ejecutivo*. Santiago: Centro de Estudios Socioterritoriales de Techo Chile y Fundación Vivienda. Obtenido de https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe%20Ejecutivo_Catastro%20Campamentos%202020-2021.pdf
- Ther, F. (2008). Prácticas cotidianas e imaginarios en sociedades litorales. El sector de Cucao, Isla Grande de Chiloé. *Chungará, Revista de Antropología Chilena*, 40(1), 67-80.
doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0717-73562008000100007>
- Tirole, J. (2017). *La Economía del Bien Común*. Taurus.
- Toledo, V., & Barrera, N. (2008). *La memoria biocultural, la importancia ecológica de las sabidurías locales*. Barcelona: Icaria.
- Tucker, C. (2008). *Changing Forests: Collective Action, Common Property, and Coffee in Honduras*. Indiana: Springer Science + Business Media B.V.
- Undargaa, S. (2016). *Pastoralism and Common Pool Resources. Rangeland co-management, property rights and access in Mongolia*. Londres: Routledge.
doi:<https://doi.org/10.4324/9781315726779>
- Unesco. (2003). Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. *Disposiciones Generales*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. Obtenido de <https://ich.unesco.org/doc/src/01852-ES.pdf>
- Vásquez, S. (2016). Mecanismos de Participación de la Ciudadanía en el ámbito del Gobierno Regional. El Caso de la Macro-Zona Norte de Chile. En S. División de Políticas y Estudios, *Estudios de Casos: Participación y Construcción de Comunidad Política* (págs. 27-51). Santiago. Obtenido de http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/estudios_de_casos_descentralizacion.pdf
- VI EME. (2020). *Sexta Encuesta de Microemprendimiento 2019 (VI EME), informe de resultados: la informalidad del microemprendimiento en Chile*. Santiago: Ministerio de Economía, Fomento, y Turismo. Obtenido de <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe-Resultados-Informalidad-EME-6.pdf>
- Winkel, T. N.-C. (junio de 2020). Movilización del patrimonio biocultural común para la inclusión socioeconómica de los pequeños agricultores: panarquía de dos estudios de caso sobre quinua en Chile y Bolivia. *Agric Hum Values*(37), 433–447.
doi:<https://doi.org/10.1007/s10460-019-09996-1>



Winkel, T., Núñez-Carrasco, L., Cruz, P., Egan, N., Sáez-Tonacca, L., Cubillos-Celis, P., . . . Viedma-Araya, M. (2020). Mobilising common biocultural heritage for the socioeconomic inclusion of small farmers: panarchy of two case studies on quinoa in Chile and Bolivia. *Agriculture and Human Values*(37), 433–447. Obtenido de <https://link.springer.com/article/10.1007/s10460-019-09996-1>



ANEXO

¿En qué estamos hoy? Un breve repaso a los resultados de pobreza de la Casen Pandemia 2020

En julio de 2021, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) entregó los resultados de la 15° Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional Casen-Pandemia 2020, uno de los levantamientos más difíciles de aplicar de toda esta serie iniciada en 1986, debido al contexto de la crisis sanitaria (MDSF, 2021b).

Por primera vez, los resultados de la Casen muestran un quiebre en la tendencia a la baja en los indicadores de pobreza por ingresos. Fueron más de dos millones las personas que no contaban con los recursos necesarios para adquirir la canasta básica. La proporción de personas bajo la línea de la pobreza subió del 8,6% en 2017 al 10,8% en 2020. A su vez, la desigualdad de ingresos se acrecentó entre el 10% más rico y el 10% más pobre de una manera nunca registrada. De acuerdo a la medición, en el año 2020 estos dos extremos están separados por una brecha de 416 veces en materia de ingresos provenientes del trabajo (MDSF, 2021b). Aunque este valor disminuye bastante cuando se suman los subsidios y transferencias monetarias del Estado, la desigualdad mostrada por el indicador 10/10 sigue siendo muy elevada.

Cabe destacar que los efectos de esta crisis no se han registrado de manera homogénea a lo largo y ancho del país. Sobresale el caso de Tarapacá que incrementó su tasa de pobreza en 7,6 puntos porcentuales (pp) respecto a 2017, arribando a un preocupante 14% total. Le siguen las regiones de Antofagasta y Valparaíso que marcaron alzas de 4,2 pp, respectivamente. Por su parte, Magallanes, Metropolitana y Arica y Parinacota les siguen de cerca con aumentos de 3,5 pp cada una. También se registraron nueve regiones con incidencias de pobreza por sobre el promedio nacional.

Si a lo anterior le sumamos otras dimensiones del bienestar humano, como la salud, vivienda y la educación, la situación se vuelve más angustiante. Debido a que esta encuesta tuvo que adaptarse a las restricciones de movilidad y resguardos sanitarios, parte del cuestionario se aplicó telefónicamente y varias de las preguntas que se realizaban regularmente tuvieron que ser ajustadas o simplemente eliminadas. Esto impidió contar con la medición de la pobreza multidimensional que incluye un análisis de carencias en educación, salud, vivienda y entorno, trabajo y participación.

Pero durante el 2020 el MDSF, en conjunto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), aplicó otros instrumentos de muestreo en la población que permitieron complementar la información aportada por la Casen. Se trata de la Encuesta Social Covid-19 (MDSF, 2020-2021) levantada el año pasado en dos oportunidades (julio y noviembre) y este año en una oportunidad (julio).

Sus resultados mostraron que en el mes de julio de 2020 un 59,4% de los hogares declaró haber sufrido una disminución de sus ingresos en relación con el inicio de la pandemia, y que el 75% de ellos registró una caída igual o superior al 50%. Para enfrentar este descenso, un 54,6% disminuyó sus gastos en alimentos y un 44,1% en servicios básicos (los dos más altos). También un 68,2% de



los hogares vendió activos, se endeudó o generó una nueva fuente de ingresos, siendo las dos primeras las alternativas más utilizadas (53,7% y 40%, respectivamente). Un 42% señaló que recibió también ayudas estatales.

Casi un 30% de los hogares de los dos primeros quintiles sufrió episodios de inseguridad alimentaria y tuvo que comprometer la calidad de lo consumido. En ocasiones, algunos de sus integrantes tuvieron incluso que saltarse comidas y pasar hambre. Si bien la mayoría de estos indicadores presentaron mejoras al mes de noviembre, la cifra de inseguridad alimentaria permanecía en un preocupante 18%.

En tanto, el Catastro Nacional de Campamentos de Techo-Chile y Fundación Vivienda indicó que en 2020 hubo más de 80 mil familias viviendo en campamentos, lo que representa una dramática alza del 74% en un año (Techo Chile y Fundación Vivienda, 2021). Por su parte, la Encuesta de Empleo del INE en sus estimaciones 2020 mostró caídas del empleo en una magnitud que no se había visto en las crisis más recientes. En el peor momento de la crisis asiática el empleo se contrajo en un 3% anual, mientras que en el de la crisis Subprime de 2008-2009, cayó en un 1,5%. En cambio, a mediados del 2020 la caída fue del 20%. Por primera vez el trabajo informal y por cuenta propia también retrocedió. Durante el 2020 se perdieron cerca de 700 mil empleos formales y, a la fecha, la encuesta del INE señala que se ha recuperado más de dos tercios de éstos.

Así visto, el aumento de la pobreza monetaria se explica en gran medida por el desempleo. También nos muestra un problema de fondo: la baja calidad del empleo que nuestro país no ha sabido subsanar, problema que no obedece solo a las características particulares de este momento.

En esta oportunidad el trabajo por cuenta propia cumplió muy parcialmente su rol amortiguador en recesiones debido a las restricciones de movilidad. En vez de elevarse, el empleo por cuenta propia cayó en un 35% anual en el peor momento del año pasado. Así, el ingreso promedio del trabajo de los hogares en el primer decil se desplomó en términos nominales de \$72 mil a \$7 mil pesos mensuales. Si ya era bajo, a fines del año pasado fue casi inexistente (MDSF, 2021b).

Como muestra la Casen Pandemia 2020, los apoyos estatales jugaron un rol importante para mitigar la caída de ingresos y aliviar el empobrecimiento de quienes recibieron estas ayudas. Sin embargo, fueron insuficientes para hacer frente de manera oportuna al drama que millones de familias estaban padeciendo.

Ciertamente la pandemia puso en tela de juicio la lógica de los esquemas de focalización y entrega de ayudas en Chile. La envergadura del problema provocó un tremendo cuello de botella en un sistema que tiende a privilegiar la precisión por sobre la exhaustividad. Llevamos tres décadas calificando socioeconómicamente a las familias a partir de un conjunto muy acotado de variables y con información que tiene diversos problemas de actualización. Además, se suele aplicar una serie de filtros sucesivos que van dejando fuera a muchas personas por incumplimiento de condiciones.

Estos mecanismos suelen provocar una sensación de injusticia e inequidad horizontal, ya que muchas de las personas que no reciben beneficios sienten que su situación lo amerita y que no es muy distinta a la de quienes sí recibieron apoyos. Este fenómeno viene siendo alertado desde mucho antes del estallido y la pandemia. Pero al día de hoy, claramente se profundizó e hizo crisis. Al final del recorrido, se tuvo que levantar muchas de las barreras burocráticas y pensar la entrega de los beneficios con un enfoque de mayor universalidad. Existen experiencias internacionales que



demuestran que estos apoyos monetarios básicos no reducen la oferta laboral de quienes los reciben, entregan tranquilidad a las familias y atenúan la angustia de no saber si se podrá llegar a fin de mes.

Otro aspecto que sobresale de esta Casen son los resultados en la población migrante. Hasta 2017 la pobreza por ingresos era más baja entre las personas de nacionalidad extranjera. No así la pobreza multidimensional que marcaba una tasa más alta en ellas. Sin embargo, este 2020 la pobreza por ingresos registró un aumento del 10,8% al 17% en dicha población. Sin lugar a duda, el desempleo ha golpeado fuerte a este grupo. A ello se suman procesos de integración e inserción en la sociedad chilena frágiles o incompletos, que los dejó más expuestos a caer en pobreza.

Sabemos que la pobreza no se soluciona solo inyectando subsidios a las familias. Por supuesto que es importante complementar los ingresos de quienes están por debajo de la línea de la pobreza. Esto permite mitigar los efectos de las crisis y también aliviar algunas de las peores formas de pobreza. Pero para superar la precariedad socioeconómica se requiere actuar en distintos ámbitos simultáneamente, con un enfoque de largo plazo y centrado en el reforzamiento de las capacidades y de un ecosistema promocional de oportunidades.

Los subsidios rara vez sustituyen el papel que cumple el trabajo en superación de pobreza, más aún si consideramos que el trabajo no es sólo un medio para conseguir ingresos, sino que también es un espacio de desarrollo personal y social, que permite la cooperación y el desarrollo colectivo a la vez que refuerza la autonomía. Por ello es fundamental que las personas vuelvan a reinsertarse en el mundo laboral, en especial las mujeres. También es insoslayable que los niños y niñas regresen a sus escuelas a medida que los riesgos sanitarios estén bajo control.

Pero también sabemos que no todo trabajo supera pobreza. Es muy importante que el proceso de reactivación económica resguarde que los trabajos que se generen sean de mejor calidad. Necesitamos más empleos protegidos en los quintiles de menores ingresos. Se debe reforzar los instrumentos de intermediación, capacitación y apoyo a las Mipymes para que logren cumplir con las exigencias de calidad del empleo.

También es muy importante complementar la reactivación económica con políticas sociales que fortalezcan la cohesión, lo asociativo, lo colaborativo. Se debe promover la equidad territorial. De ahí la importancia de reforzar y potenciar todo lo que la pandemia también generó en materia de cooperativismo y asociatividad. En efecto, existen procesos muy interesantes a niveles locales que indican el resurgimiento de economías circulares, solidarias y de circuitos cortos que valdría mucho la pena apoyar y potenciar desde ahora. La solución a los problemas de pobreza no sólo pasará por la gran economía, en especial, a nivel local-territorial. La pandemia nos abre también una oportunidad para dibujar un futuro diferente en materia social y económica.

De hecho, estos procesos productivos pueden ser la explicación a la disminución de la pobreza rural en pandemia. En efecto, a diferencia de lo que ocurrió en el mundo urbano, la pobreza rural retrocedió, pasando de un 16,5% en 2017 a un 13,8% en 2020 (MDSF, 2021b). Este fue un resultado claramente inesperado. Mientras que en zonas urbanas la pobreza creció un 3% aproximadamente, en zonas rurales disminuyó en una magnitud similar. Se hipotetiza que las zonas rurales presentaron una mayor resiliencia a la crisis socioeconómica de la pandemia: vivieron menos cuarentenas y sus



fuentes laborales y circuitos económicos se mantuvieron activos ya que no dependen tanto de cadenas largas de comercialización.

De esta forma, las comunidades no parten de la nada. Debemos reconocer y potenciar los recursos que las propias personas poseen y han creado a nivel local y territorial. Esto nos obliga a pensar y diseñar una política pública menos estandarizada, más participativa, más porosa a las realidades locales y sus modos de vida.



Con el financiamiento de:

