



FUNDACION
SUPERACION
DE LA POBREZA

SERVICIO PAÍS

UMBRALES SOCIALES

para Chile • 2021

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



UMBRALES SOCIALES PARA CHILE 2021

DE LOS TERRITORIOS AL PAÍS: LAS CLAVES
DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL

Resumen ejecutivo

AUTORES

©Fundación Superación de la Pobreza, 2021.
ISBN: 978-956-7635-68-9

PRESIDENTA

Andrea Repetto

VICEPRESIDENTES

Juan Carlos Feres
Lorenzo Constans

DIRECTORES Y DIRECTORAS

Rodrigo Jordan
Carolina Gómez
Claudia Sanhueza
Francisca Valdés
María Pía Martín
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 Rosenblüth

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 Padópolos
Juan Correa

EDITORES

Andrea Repetto
Catalina Littin
Ernesto González
María José Rubio

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

www.cemuma.cl

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?	7
Territorios bioculturales de Chile: el nuevo prisma	8
Territorio Biocultural Andino	9
Territorio Biocultural Secano	10
Territorio Biocultural Agrario	11
Territorio Biocultural Wallmapu	12
Territorio Biocultural Litoral – Insular	13
Territorio Biocultural Patagonia Interior	14
Territorio Biocultural Urbano	15
Claves de la propuesta Umbrales Sociales 2021	16
I. Instalar en Chile una economía local del bien común	17
II. Fomentar el retorno y arraigo	
La juventud como dinamizadora de las economías locales	18
III. Innovar para acercar. Desafíos para los gobiernos locales	19
IV. Partir desde el territorio, planificar con todas y todos	20
V. Mejorar la gestión de bienes comunes	
Un desafío de gobernanza	21
VI. Reducir riesgos y enfrentar el cambio climático	
Un desafío del desarrollo local	22
VII. Fortalecer los sistemas alimentarios locales	
El corazón de la ruralidad	23
VIII. Salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial	
Un desafío necesario	25
IX. Construir comunidad para un mejor sistema de protección social	26
X. Comprender la pobreza desde nuevas miradas	27

*Resumen ejecutivo. El diagnóstico, justificación, descripción y respectiva bibliografía de cada propuesta, se encuentran en el documento completo, disponible aquí:





Fusupo y Unión Europea, 2021. Cosecha de uva en viña apoyada por programa Activa Secano en Ránquil, región de Ñuble.



Fusupo, 2019. Joven utiliza lancha para transportarse dentro de Puerto Edén, Puerto Natales, región de Magallanes.



Fusupo, 2019. Inauguración de ludoteca comunitaria en San Lorencito, Quilleco, región de Biobío.



Fusupo, 2018. Patricia Fuentes, dirigente social de Colmenares, Empedrado, región del Maule.



Fusupo, 2019. Inauguración de ludoteca comunitaria en San Lorencito, Quilleco, región de Biobío.



Fusupo y Unión Europea, 2021. Plantación de lechugas y berros en hidroponia, La Ligua, región de Valparaíso.



Fusupo, 2020. Tejido de mimbre, Chimbarongo, región de O'Higgins.



Fusupo, 2018. Agrupación de mujeres, Tierra Amarilla, región de Atacama.



Fusupo, 2020. Operativo de salud durante emergencia sanitaria, Lago Budi, región de La Araucanía.



Fusupo 2019. Celebración del día del patrimonio, Valparaíso, región de Valparaíso.

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. Evolucionan 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 pobreza 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 2021

Claves de la **propuesta 2017** y nuevo prisma para la **propuesta actual**

¿Qué propusimos el año 2017?

En el año 2017 planteamos la pobreza 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.

Sostuvimos que si bien es muy importante para una sociedad desplegar acciones permanentes que 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 inocua: construye sociedad y establece modos de relación del Estado con los ciudadanos y las comunidades que no siempre son virtuosos. En este sentido, creemos que es necesario trascender aquellos enfoques que ponen el acento exclusivamente en la entrega de beneficios y acceso a programas exclusivos para personas en situación de pobreza. También reflexionamos 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, 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.

Propusimos medidas concretas en los ámbitos de la participación, la integración social, del combate al centralismo, y de los mecanismos de focalización social y su efecto estigmatizador. Y concluimos 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.

¿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.

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.

Así presentamos 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.

Territorios bioculturales de Chile: el nuevo prisma

Esta propuesta releva los aprendizajes y lecciones extraídas de la experiencia de intervención de SERVICIO PAÍS. Durante los últimos años, la Fundación ha hecho suya la noción de Territorios Bioculturales (TBC), trabajada por diversos organismos a nivel internacional y nacional.

Los 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 muchos de estos TBC existen comunas y áreas con las más altas tasas de incidencia de la pobreza multidimen-

sional y por ingresos a nivel país. Sin embargo, sabemos que paradójicamente son territorios muy ricos desde un punto de vista biocultural. Suelen poseer patrimonios agroalimentarios 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.

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.

Hemos identificado siete territorios bioculturales, cuya descripción abreviada es la siguiente:



Territorio Biocultural Andino

Cuna ancestral de varios de los pueblos originarios, involucra a las comunidades que reivindican su identidad aymara, quechua, licanantay, kolla, diaguita y changa. Considera los pisos ecológicos de altiplano, precordillera o sierra y valles fértiles y litoral.

Su patrimonio biocultural está 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 y otras. 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.

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.



Territorio Biocultural Secano

Su denominación surge de un tipo 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; actividades pirquineras y tradición criancera. Todo ello bajo un calendario de ritos y festividades que refuerzan el ciclo agrícola. Al mismo tiempo, el territorio cuenta con una pléyade de expresiones artesanales y artísticas.

10

Comprende, principalmente, ambas vertientes de la Cordillera de la Costa, desde la región de Coquimbo por el norte y al Biobío por el sur. Es un territorio entrecortado por los valles transversales en el norte y los grandes ríos de Santiago al sur. 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.



Territorio Biocultural Agrario

El territorio agrario y precordillerano avanza de manera paralela al secano, desde el valle central a la precordillera en la ecozona mediterránea. Cuenta con aguas superficiales y antiguos sistemas de regadío. Debido a la fertilidad de sus suelos, en esta zona se practica una agricultura de tipo extensiva. Su patrimonio biocultural se asocia 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.

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 cuenta con suelos muy fértiles y profundos. Sin embargo, este gran patrimonio ha sido fuertemente afectado y degradado por el crecimiento urbano.



Territorio Biocultural Wallmapu

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 desde el río Biobío hasta las Guaitecas en la región de Aysén. 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 que ha dado origen a un rico patrimonio biocultural que se refleja 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.

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, del crecimiento urbano y del 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.



Territorio Biocultural Litoral-Insular

Comprende el borde costero y la zona marítima del país, desde Arica y Parinacota hasta Cabo de Hornos en Magallanes. Entre los grupos humanos 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 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, este TBC ha recibido a familias asalariadas en la industria acuícola y de la pesca industrial y avecindados de amenidad, entre otros.

Su patrimonio biocultural se ha visto tensionado históricamente por la legislación que regula 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, entre otros. El territorio también se encuentra afectado por el cambio climático, que ha provocado aumentos de las marejadas, cambios en las corrientes y temperaturas del mar, ocurrencia de plagas, entre otros problemas.



Territorio Biocultural Patagonia Interior

Abarca una extensión apróx. de 1.200 km lineales desde Cochamó en Los Lagos hasta Tierra del Fuego en Magallanes. Posee climas asociados a la altura y la proximidad con el litoral, desde templado lluvioso a tundra, hasta polar. 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 intensa con los argentinos, lo que ha influido en la identidad e idiosincrasia del habitante local. Culturalmente este territorio posee rasgos propios que se expresan en grupos humanos como el colono de subsistencia, dedicado a actividades de explotación maderera y ganadera, y una pequeña horticultura. 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.

Algunos fenómenos que conllevan riesgos están asociados a la explotación minera y energética, la especulación inmobiliaria y parcelación de agrado, además del aislamiento.



Territorio Biocultural Urbano

Comprende zonas residenciales urbanas con alta concentración de familias en pobreza, habitualmente segregadas, periféricas de capitales regionales, ciudades intermedias y pequeñas. 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 exclusión y 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 polución, 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.





10 claves para la **superación de la pobreza**

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.

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.

Propuestas

Promoción de balances del bien común

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

Incentivos para una economía del bien común

Los gobiernos regionales y locales deben ser quienes lideren la construcción de sistemas de incentivos, de acuerdo con sus propias realidades. 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 fu-

turos impuestos regionales reducidos, créditos baratos, privilegios en compras públicas, accesibilidad a mercados, y otras.

Cadenas de valor sostenible

Que las instituciones y empresas se hagan 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.

Comercio de proximidad

Se deben privilegiar los productos locales para 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.

Consumo responsable local

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.

Gasto social para la reactivación económica local

Crear sistemas para bonos y beneficios activen la economía local, especialmente en los tiempos de crisis.

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.

Promoción de sellos territoriales distintivos

La aplicación de estos signos distintivos ha usado estrategias de “producto estrella”, que si bien han dado visibilidad, privilegian 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 de las poblaciones locales.

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

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, que limita seriamente el desarrollo de la economía local. 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. En ese marco, promover el retorno de la juventud a estos territorios es clave.

18

Propuestas

Diseñar 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. 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. 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: que la gestión de la política incluya la participación de los jóvenes buscando pertinencia territorial y sociocultural.

Accesibilidad a medios de vida: tierra, agua y otros servicios ecosistémicos para los jóvenes. Proponemos por ejemplo, la creación de un fondo de tierras para la agricultura y ganadería en zonas rurales; y la creación de garantías para el acceso a derechos de agua y sistemas de riego tecnificado.

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 emprender de manera segura en estos territorios, ya sea de manera individual o asociativa.

Accesibilidad a subsidios de vivienda en territorios rurales: se propone un incentivo a la permanencia y al repoblamiento mediante subsidios de vivienda, con adecuación cultural y activación de mano de obra local.

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. Esto es clave para que la juventud pueda sumarse a estrategias de desarrollo local como comercialización, reuniones y capacitaciones, entre otras.

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

III. Innovar para acercar. Desafíos para los Gobiernos Locales

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.

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 aislados. Es decir, proponemos ampliar la presencia del Estado en territorios de baja densidad poblacional con la creación de unidades administrativas pequeñas, atendiendo también la experiencia internacional que existe en la materia. En el caso de Francia por ejemplo, el 93,8% de los municipios tienen menos de 5 mil habitantes. En España, el 83,7%. En el caso de Chile sólo el 11,3% de los municipios tienen menos de 5 mil habitantes. Tal diferencia estadística permite evidenciar la dificultad de atender a través del municipio a un número mucho mayor de habitantes, que en muchas ocasiones se encuentra, en lo rural, altamente disperso en el territorio.

Propuestas

Proponemos avanzar hacia un modelo de unidades administrativas multinivel supra y sub municipales, siguiendo las recomendaciones de la OCDE (2006). Los argumentos de esta propuesta tienen que ver con promover una mayor equidad territorial en materia de inversión y provisión de servicios; con la necesidad de reconocer el patrimonio biocultural y para aportar al fortalecimiento democrático y la cohesión socio territorial.

- **A nivel supramunicipal, proponemos fortalecer y promover la asociatividad intermunicipal**, en función de ciertas características o problemas comunes. Por ejemplo, conjuntos geográficamente continuos de comunas, la unidad ecosistémica que otorgan las

cuencas hidrográficas, o la similitud y cercanía biocultural entre comunas.

- **A nivel submunicipal, proponemos dos alternativas de diseño de unidades administrativas menores:**
 1. 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.
 2. Crear oficinas desconcentradas de los actuales municipios, sin autonomía política ni financiera.

IV. Partir desde el territorio, planificar con **todas y todos**

Nuestro país enfrenta el desafío de avanzar hacia un modelo de desarrollo que releve los recursos y capacidades que muestran los territorios y 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, sino que también se constituyen en una gran oportunidad para participar activamente en su gobernanza.

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. Además, 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. Esto ha provocado una proliferación instrumental muy nutrida y poco efectiva para resolver las inequidades territoriales que históricamente han afectado a nuestro país. Este es un tema que debe ser abordado con la mayor seriedad y celeridad por los nuevos gobiernos regionales.

Propuestas

Integrar el criterio de bioculturalidad en los ejercicios de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial: un buen ejemplo es el trabajo desplegado en el marco territorio biocultural litoral-insular Chiloé por parte de la FAO en 2011, que fue incorporado en la red de Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial (Sipam).

Avanzar hacia la promoción de acuerdos locales para la gestión biocultural del territorio: con especial énfasis en territorios de condiciones excepcionales como sistemas insulares, cuencas, sistemas de humedales, pisos ecológicos andinos, agrópolis, SNASPE, rutas trashumantes, etc. Los instrumentos deben reconocer y salvaguardar los 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.

Evitar la obsolescencia de los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial: es necesario contar con instrumentos que respondan a las problemáticas de su tiempo. Es fundamental que el régimen de actualización genere diálogo entre ellos, y 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: estos instrumentos suelen definirse de forma dissociada a los sujetos que las padecen, sin reparar en las diferencias y adaptaciones que requieren sus medidas, dado el perfil del habitante local y del tipo de tenencia de la tierra. 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.

Elevar el estándar de participación ciudadana: existe una escasa participación en estos instrumentos. Los organismos públicos suelen contratar consultoras que externalizan el diálogo social y la consulta con bajísimos estándares de información, capacitación y asesoría. 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.

Planificar 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 por ejemplo, revisar el criterio de evaluación de rentabilidad social, que tiende a perjudicar los proyectos localizados en zonas rurales escasamente pobladas y aisladas. También debe modificarse su foco en proyectos individuales, que buscan solucionar problemas estructurados y su carencia de mecanismos para evaluar proyectos interconectados.

V. Mejorar la gestión de bienes comunes. Un desafío de gobernanza

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, ramplas, caminos, sistemas de agua potable rural, entre otros.

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 en la superación de la pobreza. Sin embargo, los bienes comunes no están tipificados en nuestra legislación, con la excepción de algunos casos.

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.

Propuestas

Crear una Política Nacional de Bienes Comunes, cuyo objetivo sea salvaguardar y vitalizar su uso sustentable, articulación y sinergia con los instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, así como también con otros instrumentos afines como la política nacional de desarrollo rural, la política nacional de zonas rezagadas, de ordenamiento territorial, de uso del borde costero, entre otras.

Se propone desarrollar y mantener actualizado un catastro de los bienes comunes locales: inventariados y estudiados en su valor patrimonial.

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

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

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: integrado por representantes de los ministerios cuyas temáticas sectoriales se relacionen a la gobernanza de tipos genéricos de bienes comunes naturales locales y que incluya la participación sistemática de representantes de las comunidades usuarias.

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

A nivel comunal se sugiere que la participación de los municipios esté a cargo de unidades municipales con pertinencia temática: tal como direcciones u oficinas de desarrollo comunitario o similares.

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

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) 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. Los más afectados resultarán ser comunidades en pobreza.

La ley N°19.300 de bases de medio ambiente de 1994, estableció la creación de diversos instrumentos de gestión ambiental, entre los que se encuentra el SEIA, que incluyó la obligatoriedad de implementar procesos de participación y consulta ciudadana. Sin embargo, desde su implementación, se han presentado inconvenientes. Los plazos de que disponen los proponentes, los afectados y los servicios públicos, no garantizan igualdad de condiciones para conocer en detalle los proyectos de inversión y elaborar observaciones.

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; que la decisión de aprobar o rechazar un proyecto es facultad de autoridades políticas; que gran parte de la normativa existente en materia de regulación de uso de sistemas naturales fue elaborada cuando existía una mayor abundancia de recursos hídricos; y 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.

Propuestas

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

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.

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: se trata de un conocimiento que es necesario rescatar como un recurso que además puede ser fortalecido y replicado.

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 protección o promoción de los modos de vida.

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 debe: (i) Establecer la obligatoriedad de la Evaluación de Impacto Ambiental para proyectos que puedan tener efectos adversos sobre el patrimonio biocultural. (ii) Regular las transferencias de recursos que las empresas realizan a las comunidades en las etapas de evaluación de los proyectos. (iii) Incluir el cambio climático como factor evaluativo obligatorio. (iv) Elevar los estándares de proceso durante las etapas de postulación, adjundicación y contratación de consultoras que realizan los estudios de IA. (v) Reforzar los parámetros de participación ciudadana en el SEIA: principalmente en materia de plazos y apoyo técnico para revisar y observar los proyectos.

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

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. 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. En el marco del cambio climático, la preocupación por la salvaguarda 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.

Respecto a los sistemas agropecuarios, podemos encontrar una diversidad que permite la producción de una gran variedad de frutas, hortalizas, granos, animales de granja, así como su manifestación culinaria. Dicha riqueza está compuesta, a su vez, por diferentes patrimonios según el territorio biocultural que se observe. 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 exportan, y una mayoría de micro y pequeños agricultores que se concentran en el mercado interno. 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.

Respecto de los sistemas costero marinos, 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 los recursos marinos.

Por ello, proponemos medidas para el reconocimiento, salvaguarda y protección de los sistemas alimentarios locales.

Propuestas

Ampliar y fortalecer la política de Sistemas Importantes de Patrimonio Agrícola Nacional (Sipan): coordinada actualmente por Indap-Odepa, de la mano de la FAO y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Chile estuvo entre los primeros siete sitios pilotos reconocidos por la FAO como 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 horizonte temporal a 5 o 10 años y su marco de acción, incluyendo otros sistemas alimentarios tradicionales e implemente sobre ellos medidas de reconocimiento, salvaguarda y promoción, incluidos los sistemas alimentarios costeros y marinos.

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 y 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.

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.

Fortalecimiento de los sistemas de gobernanza: es fundamental introducir ejercicios de gobernanza y co - gobernanza sobre los recursos críticos. En el caso de los sistemas agroalimentarios un aspecto crucial es la gestión colectiva de los recursos hídricos de cuencas y acuíferos, también es fundamental proteger el capital genético de este tipo de agricultura y ganadería. 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.

VIII. Salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial. Un desafío necesario

Se suele entender por patrimonio cultural inmaterial (PCI) de una comunidad, aquellos usos, representaciones, expresiones, conocimiento 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 inter generacionalmente y es recreado por las comunidades en función de su entorno, naturaleza e historia.

Sin embargo, muchos de los instrumentos de salvaguardia 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. 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.

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 debiera crear comités de salvaguardia por territorio biocultural, encargados de identificar las manifestaciones y elementos en estado crítico, sobre la base de indicadores consensuados entre los que se podría incluir edad de las personas que pertenecen a las comunidades cultoras, niveles de pobreza, riesgo o deterioro de los medios de vida que sostienen la práctica o elemento, extensión territorial de la práctica o elemento y otras.

Garantizar la adecuación biocultural de los servicios sociales de educación, salud, vivienda, transportes, y otros: los planes de salvaguardia deben establecer las directrices para que esto ocurra. En educación, es muy importante asegurar la culminación de los estudios primarios y secundarios en los territorios para la continuidad y transmisión del patrimonio cultural inmaterial. En cuanto a Vivienda y Habitabilidad, se debe dar impulso a un programa de mejoramiento de la habitabilidad de comunidades cultoras. 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.

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 enseñanza de idiomas de pueblos originarios se ha focalizado en algunas escuelas con alta concentración de estudiantes de ascendencia indígena. 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: 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 Indespa con el trabajo que lleva adelante el Mincap a través del Sigpa y los planes de salvaguardia.

Fortalecer la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de los pueblos originarios: esto 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

La forma de aplicación de Chile Solidario, que posteriormente pasó a nombrarse Sistema de Seguridades y Oportunidades, ha evidenciado un diseño de política altamente centralista, focalizado 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.

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. Además, se omite un aspecto clave: 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. Los sistemas de protección no están imbricados con agendas de desarrollo local claras. Es más, ambas agendas no dialogan ni se coordinan entre sí. Es 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.

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. 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. Es fundamental reincorporar la dimensión territorial en su estudio y ver de qué manera el sistema de protección social puede considerar lo local como un espacio de oportunidades.

Propuestas

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.

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.

Crear una unidad de apoyo técnico a municipios.

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.

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 y donde se analizan 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.

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 residentes.

Propuestas

En cuanto al método de medición de la pobreza vía canasta básica, se recomienda al MDSF incluir resultados oficiales desagregados por fuente de ingresos: se recomienda analizar el porcentaje de hogares y personas que quedarían bajo la línea de la pobreza si sólo dependieran de sus ingresos autónomos. Asimismo, recomendamos incluir adecuaciones territoriales, y si no es posible a nivel regional, al menos considerar las diferencias de bienes, servicios y costos por macrozonas.

En cuanto a la medición multidimensional es fundamental seguir haciendo esfuerzos para perfeccionarla. Un punto a evaluar por parte del MDSF tiene que ver con la construcción de algunos indicadores y umbrales de satisfacción. Por ejemplo, en previsión social se 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 que la evaluación de la situación nutricional aborde a toda la población, que se mida la capacidad de los hogares para contar con una conexión a internet, un indicador de calidad de la educación o de acceso equitativo a la justicia, entre otros. También en los últimos años se han sumado dos expresiones de pobreza al debate público especializado en nuestro país: la pobreza del tiempo y la pobreza energética. Asimismo, la OPHI de la U. de Oxford lidera el estudio de otras dimensiones faltantes y sus resultados son muy coincidentes con lo detectado por nuestra institución en el estudio de Voces de la Pobreza de 2010 y en lo planteado en Umbrales Sociales 2017. Estas dimensiones tienen que ver con: (i) la experiencia central de la pobreza que incluye las vivencias de desempoderamiento, sufrimiento en cuerpo, mente y corazón, y lucha y resistencia; (ii) la dinámica relacional que incluye maltrato institucional, maltrato social y contribuciones no reconocidas, y (iii) las privaciones, donde se relevó la falta de trabajo decente, los ingresos insuficientes e inseguros y las privaciones materiales y sociales.

Incorporar un muestreo longitudinal y mejorar representatividad en el diseño de la encuesta Casen: se recomienda volver a implementar un muestreo longitudinal y resolver problemas de representatividad de la encuesta en áreas pequeñas y en zonas rurales y apartadas.

Complementar la información de la encuesta Casen: proponemos complementar diferentes estudios y fuentes de información que pudieran dar cuenta de una radiografía más completa de la pobreza: campamentos, personas institucionalizadas en sistemas penitenciarios, hogares del Sename, hogares de adultos mayores y personas en situación de calle.

Promover una agenda oficial de estudios cualitativos: reiteramos la importancia de impulsar una agenda oficial de estudios cualitativos que complemente la información oficial con relatos de los afectados.

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

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

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

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

Desde nuestros inicios trabajamos en alianza con el Estado de Chile y municipios de las 16 regiones del país. Contamos con financiamiento de entidades privadas y fondos públicos provenientes de los ministerios de Desarrollo Social y Familia, Vivienda y Urbanismo y de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.



Con el financiamiento de:

