

Mesas Hurtadianas 2013: Pobreza con enfoque de derechos: los desafíos en su comprensión multidimensional.

El siguiente documento presenta los resultados de la Mesa Hurtadiana de Pobreza Multidimensional, la cual se llevó a cabo en los meses de abril a julio; y contó con la participación de la Universidad Alberto Hurtado representada por el Centro de Reflexión y Acción Social (CREAS), el Departamento de Trabajo Social y el Centro Observatorio Social (OSUAH). Junto con ellos participó Hogar de Cristo y Techo.

Durante las jornadas de trabajo se avanzó en la reflexión en torno a la noción sobre la pobreza y las acciones desplegadas para su superación, a partir de la experiencia de cada una de las instituciones de la Compañía de Jesús que participaron de esta instancia. Como resultado de ello, fue posible identificar un conjunto de desafíos respecto de este problema social que deberían ser abordados por la política pública, los cuales pasan a constituir parte medular de este trabajo.

La pobreza en Chile

Más allá de la metodología de medición de pobreza específica a considerar, hay un espacio de definiciones sustantivas críticas a tener en cuenta y que sobrepasan la capacidad de mecanismos técnicos o incluso teóricos. Esto obliga a poner en la mesa los criterios normativos que definen un enfoque de bienestar y justicia que una sociedad busca alcanzar, por lo cual, surge el desafío democrático de lograr un consenso social en la definición de las decisiones sustantivas y el desafío técnico de contar con las mejores adecuaciones de medición y precisión.

Las dificultades de una medición de pobreza según indicadores de ingresos monetarios plantean otras consideraciones aparte de los desafíos metodológicos propios de esta forma de medición. Surgen las preguntas de si el enfoque conceptual de pobreza que plantea esta metodología, que en este caso es el ingreso y la satisfacción de necesidades

básicas, logra dar cuenta del fenómeno de la pobreza en el Chile de hoy (y sus relaciones con las manifestaciones de desigualdad e inclusión/exclusión); de si su capacidad de explicativa es lo suficientemente amplia como para integrar la complejidad actual del fenómeno (problema teórico); y también si las metas del país que como sociedad consideramos pertinentes a superar, se alcanzan con la superación de las brechas que se plantean desde este enfoque (problema político).

Como es de conocimiento general, la preocupación por la pobreza en Chile indicaba que los esfuerzos desplegados para su superación han resultado favorables en cuanto se observa una tendencia a la disminución de las cifras desde el año 1990 en adelante. Sin embargo, el año 2010¹ recobró la atención pública debido al aumento que se produjo en la incidencia de pobreza y, junto con ello, a los cuestionamientos políticos y técnicos acrecentados durante el año 2012, que en esa ocasión refirieron al uso de la metodología de medición² y sobre la interpretación de resultados. Aun cuando esta discusión es valiosa para abordar los desafíos frente al fenómeno, esta se centra más en las decisiones metodológicas que en una óptica de la noción ética y conceptual del problema. A juicio de los participantes de la mesa, restar de la revisión a ello, resulta incompatible con la evidencia que señala que, en la actualidad, los avances técnicos y estadísticos permiten incluir dentro de la discusión la complejidad de expresiones y causas que generan la pobreza.

La institucionalidad pública, a través del Ministerio de Desarrollo social ex MIDEPLAN, sostiene que la medición de la línea de la pobreza del ingreso. “Este método, al igual que el método directo o de necesidades básicas insatisfechas, mide pobreza e indigencia en términos absolutos. Esto es, los límites entre quiénes son calificados como en situación de pobreza o de pobreza extrema y quiénes no lo son, se definen en relación a

¹ Recuérdese el debate en torno al nivel de la pobreza monitoreado a partir de la CASEN 2009, que culminó el año 2010 con la entrega diferenciada de Datos entre CEPAL y el Gobierno de Chile, los cuales señalan una diferencia de varios puntos porcentuales, pero sobre todo un cambio en la tendencia de disminución.

² La información oficial del Gobierno de Chile señala que la pobreza entre el año 2009 y 2011 habría disminuido. Sin embargo, la discusión al respecto indica que esa variación estaría dentro del margen del error de la medición. Así, el año 2012 instaló esta discusión resultando de ello la suspensión de la aplicación de la CASEN 2012 a último minuto, el establecimiento de una Comisión para la Evaluación de la Medición de la pobreza y la propuesta de una institucionalidad autónoma que se haga cargo de ella.

mínimos de satisfacción de necesidades básicas, en el caso de la pobreza, o de necesidades alimentarias, en el caso de la pobreza extrema”³

Ahora, esta forma de medición supone situar al ingreso como indicador de bienestar. Sin embargo, al ser un método indirecto no existe certeza sobre la traducción de dichos recursos económicos como tal, ni permite explicar los avances en cada una de las dimensiones y tampoco es claro sobre las ventajas para conocer la estabilidad de los resultados que alcanzan las personas.

La encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006⁴, da cuenta que más de un 34% de la población ha estado bajo la línea de la pobreza en algún periodo de la medición⁵. Esta situación muestra la volatilidad de las caídas y salidas de la pobreza, poniendo en cuestionamiento si los programas asociados a la entrega de recursos económicos tienen los efectos de superar la pobreza de manera permanente. Además de ello, al observar un registro cualitativo de la situación en Chile se destacan el estudio “Radiografía de la pobreza” en el 2004⁶ y el estudio de la Fundación para la Superación de la Pobreza en el “Voces de la Pobreza” 2008⁷.

“Yo me siento pobre cuando no tengo trabajo y soy joven y tengo todas las ganas de trabajar y no encuentro trabajo, no hay posibilidades de trabajar” (Hombre, 30 años, Tomé)

³ Comisión para la medición de la pobreza. Informe de avance, abril 2013. Para mayor información: <http://www.gob.cl/media/2013/05/Informe-de-Avance-Comisi%C3%B3n-Medici%C3%B3n-de-la-Pobreza.pdf>

⁴ Esta encuesta corresponde a la primera aproximación de la observación de la pobreza en Chile de manera longitudinal. La encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006 corresponde a una encuesta longitudinal que tiene una muestra representativa de los hogares de las regiones III, VII, VIII y RM, lo cual corresponde a un 60% de la población del país. La muestra original tuvo un tamaño de 5.210 hogares y llegó a un total de 3.888 hogares en el año 2006. Los datos de esta encuesta fueron actualizados con la Panel CASEN 2006, 2007, 2008, 2009.

⁵ Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado, 2007.

⁶ El estudio Radiografía de la pobreza es una aproximación cualitativa, a nivel nacional, con usuarios del Hogar de Cristo. Fue una investigación con más de 1000 casos en todas las regiones del país. Buscaba -entre otros objetivos -establecer el significado (dimensiones, causas y soluciones) de la pobreza desde la perspectiva de las propias personas en situación de pobreza.

⁷ El estudio de Voces de la pobreza corresponde a una aproximación cualitativa a nivel nacional, en la cual se realizaron alrededor de 49 entrevistas grupales a personas que están en el circuito de la pobreza y a personas fuera de él. Junto con las observaciones indicadas, este estudio es concluyente en la representación de la no pobreza como un vínculo de calidad de las personas con la sociedad a la que pertenecen. Se observa la asociación de la no pobreza con la participación en el mundo del trabajo, la mantención en el sistema educativo, la no discriminación y una vida con mayor dignidad.

“No es tanto que la ayuden a una en dinero si no en una oportunidad, porque una no está buscando que la mantengan toda la vida” (Mujer, 25 años, Temuco)⁸

Con esta información es posible observar que la pobreza se expresa tanto en las categorías existencial del “*tener*” como aquellas referidas al “*ser*”, “*estar*” y “*hacer*”⁹, no medidas mediante el ingreso. Esta perspectiva relevada desde la percepción de las personas es una tendencia sobre el bienestar subjetivo, que da cuenta de un giro (o retorno) al sujeto en el centro del desarrollo.

Dada estas limitaciones y siguiendo las recomendaciones de la Comisión para la superación de la pobreza, es posible sostener que el enfoque del ingreso deja al margen otras situaciones referidas al no pobreza, pues no abarca la multidimensionalidad del fenómeno. De esa forma, toda propuesta en la materia debería ir orientada a proponer su forma de actualización, sea en su definición y medición.

Propuesta para la medición de la pobreza y el conjunto de desafíos

1. La pobreza multidimensional y su relación con otras dimensiones

La pobreza corresponde a un fenómeno social que afecta a parte importante de la población, la cual ve limitado el despliegue de su condición humana; siendo - en parte - la falta de recursos y oportunidades - materiales e inmateriales - los motivos que limitan su disfrute. Si la definición de este fenómeno se entiende así, su medición está asociada a un umbral, que se instala como la meta de las políticas públicas para su superación. O en otras palabras, dicho umbral expresa lo que una sociedad define como tolerable e intolerable para la vida de sus integrantes.

Frente a este desafío se han realizado algunas aproximaciones para abordar la multidimensionalidad de la pobreza, tanto en su perspectiva conceptual como para su

⁸ Fundación para la Superación de la Pobreza, 2010.

⁹ Estas categorías están inspiradas en el trabajo de Max Neef “Desarrollo a Escala Humana”, publicado en Chile en el año 1994.

medición¹⁰. Entre las conclusiones de estos ejercicios se destaca que la incidencia de la pobreza en Chile aumenta cuando se consideran otras dimensiones dentro de su estudio, que cada una de ellas tiene diferentes trayectorias al observar la serie temporal y que la CASEN presenta indicadores confiables pero insuficientes al complejizar la medición.

Estos antecedentes ponen en evidencia la necesidad de avanzar en la generación de metodologías de medición de la pobreza que sean sensibles a su multidimensionalidad, variabilidad en el tiempo y expresión entre grupos sociales. Ahora, estos trabajos no resuelven la discusión sobre la definición del fenómeno en cuestión. Frente a esto, es de interés destacar la incorporación del enfoque de derechos económicos, sociales y culturales como un marco ordenador para evaluar el bienestar y, por tanto, para definir y medir la pobreza.

Las medidas que definen la pobreza monetaria absoluta se basan en la premisa de que es posible definir un conjunto de necesidades relevantes (vitales) para todas las familias e individuos y, a partir de ello establecer el estándar de recursos monetarios necesarios para satisfacerlas¹¹. Entonces, ¿qué necesidades y bajo qué umbral se está o no en situación de pobreza?

Lo primero es resolver si dicho estandar es sólo para la subsistencia física (supervivencia) o - en otro extremo -, para la plena inclusión social. Mientras en la primera se identificarían bienes para que una persona subsista, en la segunda se considera un aspecto cualitativo a tal experiencia, asociado con el disfrute a la dignidad personal y la funcionalidad en la sociedad en la medida en que lo elijamos¹². Al respecto cabe señalar que la línea de la pobreza monetaria define la no pobreza como una satisfacción de necesidades transables en el mercado, referida preferentemente a la categoría existencial del “tener” y, sirviendo como una aproximación, a la de “ser” y “hacer”. Y, por otra parte, que la evidencia señala que el valor del conjunto de bienes ha sido estimado directamente sólo

¹⁰ Se destaca el trabajo de Larrañaga 2008 y Denis A. Et al (2010), alternativas en las cuales se explora para el caso chileno el uso de la metodología de Bourguignon y Chakravarty (2003) y Alkire & Foster (2007).

¹¹ Grupo de Río, 2010. GRUPO DE EXPERTOS EN ESTADÍSTICAS DE POBREZA. Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza. Santiago de Chile, Diciembre. Capítulo 2.

¹² Ibid.

en el caso de una o –menos frecuentemente- de unas pocas necesidades básicas: la alimentación. Para las otras necesidades se ha calculado en forma indirecta un valor agregado correspondiente al presupuesto normativo. De este modo, esta forma de medición no ha realizado el esfuerzo por definir umbrales en otras necesidades¹³.

Dado que dichos supuestos están a la base de la mantención de la medición en base al ingreso se instala como desafío observarlos desde algunos puntos críticos que los hacen complejos de sostener¹⁴. En primer lugar, no queda claro qué noción de condición humana¹⁵ se operacionaliza para enlistar necesidades básicas ni cómo se consideran aquellas necesidades no materiales y no transables en el mercado, por ejemplo la participación¹⁶.

Sin duda en un país como Chile podríamos vernos tentados a creer que el mercado es la puerta de acceso para todos los bienes y servicios. Sin embargo, desde el esquema de la realización de derechos humanos ¿es pertinente entender a la educación como un bien de consumo transable en el mercado?¹⁷ ¿O que el mercado defina quienes pueden acceder a una cobertura de salud de calidad? ¿o quiénes tienen derecho a habitar en territorios/barrios inclusivos? En segundo lugar, el patrón de consumo se modifica constantemente y, con ello, la definición de satisfactores requiere una creciente y constante actualización. En ese sentido, ¿cómo podemos asegurar que la identificación de los bienes indicados en la canasta básica permite a todas las personas la satisfacción de su patrón de consumo? ¿Bajo qué justificación los bienes y servicios elegidos aseguran una adecuada satisfacción de las

¹³ Grupo de Río, 2010. GRUPO DE EXPERTOS EN ESTADÍSTICAS DE POBREZA. Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza. Santiago de Chile, Diciembre. Capítulo 2.

¹⁴ Estos desafíos hacen referencia a la propuesta de Gallegos (2013) Una Propuesta de Medición de la Pobreza con Enfoque de Derechos para Chile en: Pobreza y Protección Social Universal, CLACSO, Argentina. Y Denis A. Et al. Medición de la pobreza multidimensional en Chile (2010).

¹⁵ La discusión que acá se plantea es si las necesidades básicas están enlistadas bajo los esfuerzos que hacen los Estados para combatir o definir y paliar la pobreza se refieren, en última instancia, a la defensa del derecho a la vida o al cumplimiento de una garantía que guarde relación con el establecimiento de una condición humana digna para cada habitante del país. En el caso de este texto se asume que el derecho a la vida no puede ser reducido a necesidad materiales y, además, no se puede dejar de lado el resto de los derechos en cuanto la experiencia del goce de ellos exige la integralidad del catálogo.

¹⁶ Aquí se considera tanto la participación cívica en la toma de decisiones vinculantes a nivel país y, también, la participación en cuanto al uso de espacios públicos.

¹⁷ Es interesante de plantear el caso de la Educación en Chile, en donde el mismo Presidente de la República Sebastián Piñera sostuvo frente a la opinión pública que “la educación es un bien de consumo”, justificando de este modo que no era necesario pensar en la educación como un bien social de dotación pública. Esto fue reproducido en los principales medios de comunicación el día 19 de julio del año 2011.

necesidades? O más aún: ¿La adquisición (o no) de bienes y servicios de mercado asegura directamente la superación de la pobreza?

2. Pobreza y derechos sociales: propuesta para su definición

El enfoque de derechos como marco orientador para abordar y definir la pobreza, entiende este fenómeno como la no realización de los derechos humanos (preferentemente económicos, sociales y culturales), resultando sus dimensiones asociadas a cada uno ellos. Considerando esto, la no pobreza asociada al goce de los derechos es: (1) la vinculación plena, saludable y permanente a la sociedad que se pertenece; (2) la definición de un nivel de vida individual y agregado en que se considere el estado y proceso de vivencia de las libertades asociadas y (3) la generación de estructuras económicas y políticas que den el soporte para la implementación de acciones para alcanzarla. Desde esta perspectiva, la superación de la pobreza forma parte fundante del desarrollo, en cuanto permite la integración plena a la sociedad y la experiencia de libertad, dignidad e igualdad para todos sus miembros.

Existe una amplia literatura¹⁸ que manifiesta una adscripción a este enfoque, en la medida en que propone un horizonte normativo amplio, que va de la mano con la generación de instrumentos regulatorios para asegurar la exigibilidad de los contenidos administrados por el Estado. Ahora, este enfoque se ha instalado mucho más en la orientación de las políticas sociales que como un elemento para evaluar el bienestar. Desde esta perspectiva resulta necesario desarrollar esfuerzos para traducir esta perspectiva conceptual a una **aproximación empírica** que nos permita concluir cuál es el estado de realización de derechos en Chile y, a partir de ello, quienes se encuentran en una situación de pobreza de derechos. La operacionalización de los derechos para la medición de “pobreza”, permite dar un paso adelante en la evaluación de los avances de estos derechos y, por otro lado, definir a partir de ello un umbral con el cual sea posible identificar la pobreza en derechos sociales.

¹⁸ ONU 2004; OACDH, “Los Derechos Humanos y la reducción de pobreza: un marco conceptual”, Nueva York y Ginebra, ONU, 2004

Una de las discusiones al respecto refiere, por tanto, a lo que se está observando: “las personas” o las “condiciones estructurales en que viven las personas”. Autores como Iguñiz¹⁹ plantean la necesidad de observar ambas perspectivas, en miras de superar la centralidad de la observación “del pobre” tan propia del enfoque del ingreso.

“Las variables independientes han sido entendidas no sólo como datos demográficos sino como potencialidades que podían ser cultivadas por las personas. La connotación moral es evidente. La responsabilidad devenía era, en una buena medida, personal. En esta manera de ver las cosas había que cambiar el foco de la preocupación dejando afuera del análisis la economía, la política o la cultura y haciendo de las causas la naturaleza personal”²⁰

De este modo, cuando planteamos la multidimensionalidad con enfoque de derechos entendemos que transitar de la preocupación en los factores personales a la evaluación de las condiciones estructurales para la realización de los derechos sitúa a la pobreza en la falta o no de ellos. Como señala Sen, cuando no se centra la atención en la multidimensional de los factores personales que generan pobreza, operacionalmente el punto de partida es identificar las dimensiones en las cuales se produce.

3. Medición de la pobreza con enfoque de derechos: pasos para su construcción

Desde el año 2010 países como México y Colombia han avanzado en una progresiva revisión de sus métodos oficiales para evaluar los avances en la superación de la pobreza. El caso mexicano se destaca como experiencia internacional que tiene como resultado el diseño de una medición con enfoque de derechos sociales, cuya aplicación tiene como acto fundante el establecimiento de una ley general para tales efectos.

Esta experiencia pone en evidencia la relevancia de incluir dentro del debate de la medición una profundización en su conceptualización. Pero además ampliar los espacios de

¹⁹ Iguñiz, 2002. La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación, DOCUMENTO DE TRABAJO 209, Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD209.pdf> (última visita: 4 enero 2011)

²⁰ Ibid.

decisión al mundo académico, político y técnico. Aún cuando la propuesta mexicana puede ser discutida en lo referente a la sensibilidad para capturar a personas en situación de pobreza de derechos sociales que no son carentes en recursos materiales, es – sin lugar a dudas – el referente latinoamericano para establecer una guía de los cambios estructurales a implementarse en la revisión de cualquier propuesta de medición de pobreza multidimensional.

Para el caso del trabajo realizado en las Mesas Hurtadianas, se destaca la concepción de tal propuesta como un problema social corregible, siempre y cuando se asuma la multidimensionalidad de sus causas y efectos que genera. Y dado que no existe un acuerdo tácito sobre cuáles son los contenidos de la multidimensionalidad, tal como ocurrió en México, el punto de partida pareciera ser identificar su definición y exponerla al debate público.

La profunda reflexión conceptual que amplía su contenido, y sitúa a la pobreza tanto en el plano de las necesidades materiales como de las condiciones para el desarrollo pleno de la vida humana, requiere de la participación pública. Esta exposición al debate de la definición de la pobreza permite consensos, para una revisión estructural y no meramente superficial.

Entendiendo que dichos cambios estructurales son saludables para actualizar el avance de su definición, se plantean los siguientes pasos para partir en el diseño de una propuesta de conceptualización y medición.

Siguiendo a Sen, Denis, Gallegos Sanhueza²¹, plantean que la construcción de una propuesta para definir (y luego medir) pobreza está asociada a dos etapas, a saber, la (1) identificación y (2) agregación. La primera, corresponde a la definición de qué se considera pobreza y quiénes serán considerados pobres y quiénes no. La segunda, corresponde a los criterios para establecer en una sola medida la incidencia y profundidad del fenómeno.

²¹ Denis A., Gallegos F., Sanhueza C., 2010. Estudio de Evaluación de Metodologías de Medición de la Pobreza Aplicadas en Chile 1990-2009. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Como señalan dichas autoras, durante la etapa de identificación se deben desarrollar un conjunto de decisiones relacionadas. Éstas son: (1) la definición de la noción de pobreza que se propone; (2) las dimensiones y variables de la medición de pobreza; (3) la unidad de análisis en que se medirá la pobreza (las personas, familias u hogares, unidades territoriales más amplias) (4) la selección de la fuente de información para la medición y cálculo de la pobreza y, por último, (5) la definición del umbral definido como mínimo bajo el cual se considera que una persona se encuentra en situación de pobreza.

Junto con estos pasos, desde la propuesta de la Mesa Hurtadiana se agrega (6) la socialización de los pasos y espacios de la toma de decisiones sobre la incorporación de la propuesta como medida oficial; (7) la evaluación de los avances en la medición de la pobreza con un plan de acción que vincule con el marco normativo vigente y sus aplicaciones en acciones públicas; (8) la inclusión de espacios de exigibilidad como parte fundante a la adscripción de una medición con enfoque de derechos; (9) la entrega transparente y oportuna de los información a la comunidad en general, considerando su validación con fuentes externas e internas de la política pública, (10) la profundización de los espacios para incluir los aprendizajes que las experiencias de la sociedad civil han aportado para la comprensión del fenómeno, (11) la definición de una institucionalidad autónoma, estable y robusta que se encarga de la medición y evaluación de los avances en la superación de este fenómeno y, (12) el establecimiento de mecanismos de seguimiento, evaluación y actualización de las dimensiones de la pobreza.

4. Medición de la pobreza con enfoque de derechos: requisitos a considerar en su medición.

Una vez establecidos los puntos de partida para la conceptualización de la pobreza y los pasos para su medición, como resultado de la Mesa Hurtadiana se plantea una serie de requisitos que resultan pertinentes de considerar en su medición. Esto guarda relación con respetar los principios de los derechos humanos, destacando su universalidad, integralidad e

integración, pero además indicaciones respecto a la presentación del estado de avance de la evaluación de la superación de la pobreza en el tiempo.

4.1 Incidencia, profundidad y magnitud.

Toda propuesta para la medición debe dar cuenta de un conjunto de supuestos para su medición. Al respecto se destaca, en primer lugar, la necesidad de considerar un agregado de indicadores que permitan observar la incidencia, magnitud y profundidad del fenómeno. Esto guarda relación con la utilización del aporte del FGT²² para la presentación de los resultados, permitiendo que la opinión pública considere no solo el valor de quienes se encuentran en tal situación, si no también el porcentaje de la distribución de los que se están inmediatamente por debajo de ellas.

La identificación de ese conjunto de indicadores deberá ser desagregada para cada una de las dimensiones, en cuanto sea posible visualizar las trayectorias de cada una de ellas y la identificación más específica de los desafíos de la política pública para ellos.

4.2 Combinación entre estados axiológicos y niveles de realización.

Como se mencionó en otros apartados el grupo de dimensiones que conformarán la multidimensionalidad de la pobreza guarda relación con el catálogo de derechos sociales, respetando en ellos la definición de ámbitos prioritarios. En el entendido que dicha priorización puede estar vertida de arbitrariedad se propone considerar como tal las expresiones existenciales en que se presenta la pobreza: ser, estar, tener y hacer. Es decir, la consecución del goce de un derecho debe posibilitar *tener* tal y, al mismo tiempo, *estar* libre de su restricción.

Si consideramos el establecimiento de los estados axiológicos como parte fundante de los ámbitos prioritarios de la definición de los contenidos de las dimensiones, se propone para el ejercicio de su evaluación velar por su realización en tres niveles: El primero corresponde al acceso, el cual guarda relación con la posibilidad de contar con dichos

²² FGT: FOSTER, J., J. GREER, y E. THORBECKE (1984): "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica*, 52

contenidos. El segundo refiere a la calidad, que enfatiza en las condiciones de provisión en esta materia. Y por último, a las condiciones de exigibilidad de los aspectos asegurados, en tanto forman parte de la naturaleza de esos derechos.

4.3 Integralidad de los indicadores e integración de las dimensiones.

La medición de la pobreza debe apuntar a la inclusión de dimensiones que aborden el conjunto de derechos promulgados en los diferentes tratados internacionales, velando por el aporte específico a la no pobreza.

Para dar cuenta de aquello se requiere (1) evaluar el conjunto de indicadores que conformarán la evaluación de los avances en cada uno de los derechos, (2) evitar la inclusión de indicadores que se correlacionen con otros derechos y no permitan ver el peso específico en la consecución de la no pobreza y (3) generar un análisis complementario entre la información administrativa y el levantamiento de datos subjetivos que velan por una adecuada revisión de sus indicadores.

Dimensiones relevantes

1. Hogar de Cristo

A partir de la población con la cual trabaja el Hogar de Cristo, que son efectivamente los más pobres entre los pobres, se hace patente tanto al momento de focalizar la atención, como en el trabajo directo con las personas, que las actuales herramientas oficiales de medición de pobreza no permiten medir ni analizar integralmente los fenómenos de pobreza y exclusión en el Chile de hoy. Por este motivo el Hogar de Cristo utiliza metodologías complementarias para poder diagnosticar la pobreza y poder así adecuar la oferta programática según la realidad social del país, considerando aparte de la vulnerabilidad por bajos ingresos, otras dimensiones que son significativas al explicar el abandono, desvinculación y carencias en que viven las personas.

A modo de ejemplo se describirán las principales características de poblaciones específicas según las líneas de trabajo del Hogar de Cristo que explican la extrema vulnerabilidad en la cual viven, pero que al mismo tiempo dan cuenta de dimensiones que van más allá de los ingresos monetarios.

1.1) Adultos Mayores:

Actualmente atiende a 5000 adultos mayores en programas sociales ambulatorios y residenciales, que se han incorporado por encontrarse en situación de extremo abandono y falta de cuidados mínimos. Pese a que el 90% de ellos perciben una pensión básica solidaria de vejez de \$80.000 mensuales²³ (valor que de por sí los ubica por sobre la línea de pobreza oficial) los gastos que enfrentan mensualmente en bienes necesarios para sus cuidados mínimos -como pañales, remedios, alimentación especial, entre otros- superan largamente sus ingresos.

Por otro lado muchos de ellos viven solos, con cuidados inadecuados, con difícil acceso a redes de salud y dispositivos especializados. En los casos de los adultos mayores que son cuidados por sus familias, la carga económica, de tiempo y esfuerzo es altamente estresante, allí es común encontrar postergación en la inserción educacional y laboral de sus cuidadores, las que preferentemente son mujeres²⁴. Pese a las características de esta población que los hacen especialmente vulnerables, la medición de pobreza actual subestima su condición de pobreza²⁵.

1.2) Personas en situación de calle:

Expresan las condiciones de exclusión social y daño biopsicosocial más extremas. Pese a que las personas en situación de calle tienen pocos ingresos y no tienen techo como

²³ Datos de los usuarios del Hogar de Cristo registrados al momento de ingresar a nuestros programas sociales. Fuente: Sistema de Gestión Social Hogar de Cristo 2012.

²⁴ Según las estadísticas del Sistema de Gestión Social, de los adultos mayores de los programas ambulatorios que tienen cuidadores, el 80% de estos cuidadores son mujeres

²⁵ EL 7,9% de la población de 60 años y más se encuentra bajo la línea de la pobreza versus un 14,4% de la población total. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2011.

condición material, la complejidad principal radica en la desvinculación de todo vínculo social, tanto a nivel de redes primarias, comunitarias, como a nivel de redes formales e institucionales. Las personas en esta situación tienen estrategias de sobrevivencia como mecanismos de generación de ingresos, especialmente informales, que en última instancia les permiten contar con lo mínimo para poder sobrevivir. En este sentido, muchos de nuestros usuarios en términos estrictos y formales al aplicarse herramientas de focalización (Ficha de Protección Social)²⁶ tienen puntajes más altos que personas de extremas pobreza²⁷, y si se pudiese aplicar la metodología oficial de medición de pobreza, muchos de ellos estarían por sobre la línea de indigencia e incluso de pobreza²⁸. Además, muchas de estas personas presentan problemas graves de salud mental, consumo problemático de alcohol y otras drogas, y deterioro físico como consecuencia de vivir en malas condiciones por un período prolongado de tiempo.

1.3) Niños, niñas y jóvenes excluidos del sistema escolar formal:

Un porcentaje importante de esta población satisface sus necesidades básicas²⁹, pero más allá de lo económico, ellos y sus familias tienen grandes dificultades para construir vínculos protectores adecuados, especialmente cuando viven en barrios vulnerables, con alta incidencia de fenómenos propios de la marginalidad. Estas dimensiones tienen gran incidencia en las trayectorias educacionales, las que se ven dificultadas o efectivamente interrumpidas, lo cual genera enormes problemas para una inclusión social presente y futura de estos jóvenes.

Esta expresión de la pobreza no sólo se resuelve con mayores ingresos (ni siquiera se puede asegurar con un aumento en la calidad de la oferta educacional) ya que las

²⁶ Dado esta complejidad, actualmente tanto el ingreso de las Personas en Situación de Calle a Chile Solidario, como en el programa Ingreso Ético Familiar, estar en situación de calle se utiliza como criterio aparte de la medición de vulnerabilidad estándar.

²⁷ Como las Personas en Situación de Calle no tienen vivienda no pueden ser encuestados en la mayoría de las encuestas que justamente tienen como unidad maestra la vivienda, por eso ni en el CENSO o en la CASEN no se puede estimar esta población ni mucho menos conocer su situación.

²⁸ Según las estadísticas del Sistema de Gestión Social del Hogar de Cristo, el 29% de los usuarios del programa Acogida Especializado para Personas en Situación de Calle, perciben ingresos per cápita monetarios por sobre 64.000 pesos mensuales, que es la línea de pobreza CASEN 2009.

²⁹ Según las estadísticas del Sistema de Gestión Social de nuestros acogidos en programas de reinserción escolar, un 23% pertenece al segundo decil de ingresos y un 5% pertenece a un decil superior.

problemáticas más duras a las cuales se enfrentan estos niños/as y jóvenes tienen que ver con las manifestaciones de la exclusión social en el territorio donde ellos y sus familias viven, las relaciones sociales que se generan en barrios altamente segregados.

Entender el problema de los jóvenes excluidos del sistema escolar sólo desde una perspectiva educativa, sin comprometerse con un trabajo más de inclusión social (con la familia, la comunidad, el territorio, etc.) no permitirá que la cobertura de atención pueda abordar las complejas carencias y problemáticas a las que se ven cotidianamente expuestos esta población.

1.4) Personas con Discapacidad Mental:

Las personas en situación de pobreza y que además presentan una discapacidad mental³⁰ viven una doble vulnerabilidad. Por un lado los tratamientos y cuidados que necesitan tienen gran impacto en los gastos de sus familias, y por otro lado, las fuertes barreras institucionales para la inclusión de estas personas, tanto a nivel de redes primarias como en los servicios públicos y el mercado, les dificultan aun más que otras familias poder salir de la pobreza. Esto sumado de que en Chile no existe una red integral socio-sanitaria que garantice las atenciones oportunas y de calidad para ellos y sus familias.

Junto a ello, según los datos que nos entrega la encuesta CASEN 2011, la pobreza y la exclusión social están relacionadas: del total de personas con discapacidad mental, el 62% pertenecen al 40% de la población con menores ingresos (más aún, el 34% pertenece al 20% más pobre). Con todo, más del 70% de las personas con discapacidad mental del primer quintil no acceden a cobertura de atención de salud especializada o a dispositivos sociales de inclusión para ellos y sus familias³¹.

No garantizar las atenciones oportunas y de calidad, tanto de salud como de inclusión social, generan las condiciones para un mayor empobrecimiento de esta población.

³⁰ Consideramos como Personas con Discapacidad Mental en la CASEN a aquellas que presentan como condición permanente o de larga duración alguna dificultad psiquiátrica, mental o intelectual.

³¹ Datos de elaboración propia a partir de la herramienta de focalización del Hogar de Cristo (Matriz de Inclusión Social).

2. TECHO

Desde las problemáticas de Techo, hay tres grupos que suscitan interés: aquellos que pertenecen a la pobreza urbana, o “pobreza de ladrillos”, precariedad en las condiciones sociales y territoriales que caracterizan a los conjuntos de vivienda social construidas con la antigua política de vivienda (1985-2002); aquellos que se encuentran en situación de allegados, es decir en convivencia entre dos o más grupos familiares distinguibles al interior de una misma vivienda y/o sitio; y aquellos que se encuentran habitando en campamentos, realidad que hoy afecta a más de 30.000 familias viviendo en más de 700 Campamentos en todo Chile en condiciones muy precarias.

Para estas tres realidades, es necesario avanzar hacia una comprensión chilena y latinoamericana en la temática de habitabilidad y movilidad, que incluya en su análisis, la percepción de los diversos actores involucrados, con especial énfasis en ciudadanos que viven en su cotidianeidad cambios obligados en sus prácticas y trayectorias de movilidad y que se encuentran insertos en los territorios de la periferia pobre de la ciudad.

La diversidad de posiciones en relación a las implicancias que la movilidad urbana tiene sobre la vida cotidiana y social de las personas da cuenta, por un lado, de nuevas problemáticas e interrogantes que surgen frente a la movilidad en la sociedad actual; como la ampliación de los tiempos de traslado, inequidad en la distribución de medios y oferta de transporte público y privado para los habitantes de la ciudad, etc. Ejemplo de esto son los Mega proyectos viales, que buscan satisfacer la demanda de quienes las transitan primordialmente en vehículo particular, favoreciendo la eficacia tiempo-distancia de los traslados. La contracara o reverso de esta situación, se verifica en otros territorios urbanos, donde se marginan y fragmentan las oportunidades de movilidad y accesibilidad de los ciudadanos que se encuentran en los espacios vacíos o en los bordes externos de los nodos de esta red, dejando barrios, en este caso de la periferia pobre de la ciudad, con importantes restricciones de conectividad y acceso a las redes viales.

Proponemos que exista una inversión pública agresiva, guiada desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, donde éste asuma la responsabilidad de regenerar las zonas definidas como vulnerables. Esto implica avances al menos en dos niveles. Dejar actuar

libremente al mercado significa seguir construyendo ciudades segregadoras, impidiendo la integración económica, social y cultural de sus habitantes, y finalmente del país. Desde la década de 1960 hasta finales de la década 1990, las políticas de vivienda fueron muy efectivas en entregar “soluciones habitacionales” de manera masiva, pero ello no estuvo acompañado por una preocupación por la localización de éstas, dejando que el mercado del suelo operara libremente en la reubicación urbana de poblaciones altamente vulnerables. Ello implicó que las viviendas sociales se establecieran principalmente en la periferia de grandes ciudades, en terrenos baratos y con escasa infraestructura, equipamiento y espacios públicos. Se conformaron grandes conjuntos de vivienda social homogéneos y altamente segregados. Ejemplo de lo anterior son “Bajos de Mena” en Puente Alto o “Parinacota” en Quilicura o “Juan Antonio Ríos” en Pedro Aguirre Cerda en la ciudad de Santiago. Este último conjunto habitacional de construcción tipo C llamado “block”, es un caso representativo de la arquitectura institucional y la homogenización en su arquitectura³².

Las soluciones entregadas no garantizan elementos básicos que busca una familia a la hora de escoger un lugar donde vivir (buena localización, mantención de redes comunitarias, seguridad social, servicios básicos accesibles, entre otros). Esto explica en parte la posibilidad de repoblamiento de los campamentos, familias que, a pesar de recibir su vivienda definitiva, no son realmente la solución que esperaban, optando por permanecer allí a cambio de una mejor localización. Es esencial corregir la política habitacional de manera de garantizar la construcción de proyectos de vivienda integrados a la ciudad que no sólo respondan a una meta de gobierno en torno a número de viviendas construidas; sino que a una planificación urbana inclusiva, que posibilite tanto a allegados como a familias de campamentos optar por soluciones integrales de habitabilidad.

En un primer nivel de transformaciones, desde la política pública, se requiere orientar el desarrollo de cuotas de vivienda social, que implique a cada comuna de ciudades metropolitanas incorporar una cuota mínima de vivienda social, mientras que a las comunas periféricas - normalmente con suelo disponible y en proceso de urbanización- se les debería establecer un límite. Gravar terrenos fiscales bien localizados, aplicando un impuesto

³² MINVU (2012) Historias de Barrio. Recuperado el 11 de julio de 2013 en http://www.minvu.cl/opensite_20110324155731.aspx

específico para aquellos terrenos que se encuentran sub-utilizados según el porcentaje de vivienda social, incentivando con ello la generación de mixtura socioeconómica en aquellos sectores donde escasea. Promover la postulación colectiva a la vivienda social, puesto que en los sectores vulnerables, las familias establecen sus redes de contacto y colaboración a través de los vecinos, con las JJ.VV, con los líderes comunitarios, y distintas organizaciones comunitarias. Es necesario entender la movilidad social de manera colectiva y no puramente individual. Experiencias al respecto hay de sobra, solo basta revisar la disolución de muchos campamentos donde las familias fueron reubicadas en diversos sectores del país, o aquellas familias que postulando al subsidio habitacional, perdieron todo tipo de contacto con sus vecinos y redes que ya habían formado.

También es necesario contar con catastros públicos, que identifique las viviendas sociales desocupadas o que no se les está dando uso, para poder reasignarla a una familia que realmente la necesite. Este catastro permitiría a las familias que estén buscando una vivienda contar con información actualizada de la oferta existente. A la vez, es posible pensar un Estado que administre un stock de viviendas, que les permita a las familias hacer uso de ellas a través de “arriendos con opción de compra”, de tal forma que la familia tenga la opción de adquirir la vivienda – y por tanto, utilizar su subsidio – con mayores libertades. Esta propuesta podría ser también considerada para la población de inmigrantes e incluso los adultos mayores, dado que permite el dinamismo en el uso de las viviendas disponibles.

En un segundo nivel de propuestas, desde las intervenciones en el barrio, se requiere una regeneración integral y profunda de los barrios, considerando diferentes problemáticas y perspectivas, vinculando la vivienda con los espacios públicos, la seguridad, el transporte y los servicios. Avanzar hacia la articulación de programas barriales, tanto el programa de Recuperación de Barrios³³ como el de Condominios Sociales³⁴ permiten regenerar estos conjuntos. Reforzar el poder local es tarea de cada municipalidad, generando incentivos públicos y privados que permitan reactivar estos

³³ Regulado por [D.S. N° 14 \(V. y U.\) de 2007](#), cuyo objeto es implementar una estrategia de intervención a escala barrial que contribuya al mejoramiento y revitalización tanto de los espacios públicos colectivos como de la red social de los barrios. Más información en: http://www.minvu.cl/opensite_20070212164909.aspx

³⁴ Busca rehabilitar y mejorar los bienes comunes de condominios sociales, promoviendo el ejercicio de deberes y derechos de los copropietarios. Más información en: http://www.minvu.cl/opensite_20070308155730.aspx

barrios en el corto y mediano plazo. Hoy, los municipios no reciben impuestos por las viviendas sociales (todas aquellas bajo las 810 UF). Sumado a eso, los condominios sociales se encuentran delimitados por la definición legal de “condominio”, la cual no permite a los municipios invertir directamente en esos territorios sin antes llegar a acuerdos con los vecinos y estar acogidos por la ley de copropiedad. Finalmente es pertinente crear un Indicador de integración de la vivienda social en la conformación de barrios. Uno de los problemas sociales más relevantes en la conformación de barrios vulnerables, es la homogeneidad social, la cual permea todos los aspectos de la vida barrial. Considerando, además, todos los problemas sociales y territoriales existentes en estos barrios, es necesario que las viviendas sociales logren incorporarse en sectores donde la plusvalía tenga un crecimiento en el tiempo. La mejora en plusvalía, no se da naturalmente, sino que tiene que estar asociada a una inversión pública y privada en los barrios. Los barrios socialmente heterogéneos atraen más inversión, infraestructura, servicios, y con ellos plusvalía. También aportan más a las arcas municipales, lo que permite mejorar los servicios para todos, pero especialmente para los más pobres³⁵.

Respecto a la construcción de nuevas viviendas, proponemos que toda vivienda social cuente con un “indicador de integración”, es decir que tenga buena ubicación, o bien, una inversión asociada al barrio que permita hacer rentable la inversión social. Desde el punto de vista del mercado esto debiera reflejarse en un aumento del valor de las viviendas sociales en el mediano y largo plazo.

A Modo de Conclusión

Desde las discusiones teóricas y dado los ejemplos presentados por el Hogar de Cristo y TECHO, donde el enfoque comprende la pobreza como carencias de capacidades más que de bienes materiales o desde la vulneración de derechos y de la exclusión social, son enfoques que explican mejor las “pobrezas” con las que nos toca trabajar a diario. Y

³⁵ Francisco Sabatini y otros, 2005-2008: Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social en Chile: Influencia de la segregación residencial y lecciones de política. Proyecto Conicyt/Banco Mundial.

desde el aspecto político, surge el cuestionamiento de la definición de cuál es el rol del Estado y la sociedad civil para resolver estos problemas sociales.

Un aspecto positivo de la metodología de medición multidimensional, es que explícitamente plantea como problema político la selección de dimensiones y umbrales que serán los parámetros de la metodología misma, quedando como límite de ella la propia capacidad de autodefinir estas dimensiones. Para nuestras organizaciones sociales y académicas son centrales las siguientes dimensiones en una futura medición integral de la pobreza y la exclusión social en Chile: **Salud; Educación; Trabajo; Vivienda-habitabilidad, Acceso y Derecho a la Ciudad; Ingresos Monetarios; Redes Familiares y Comunitarias; Participación Ciudadana.**

Desde el trabajo con las poblaciones más excluidas de la sociedad chilena, podemos ver el rostro humano detrás de estas dimensiones, a partir de las problemáticas que enfrentamos cotidianamente de manera conjunta: personas con discapacidad física y psíquica y una sociedad que se mueve lento en sus mecanismos de inclusión, consumo problemático de alcohol y otras drogas con la consecuente estigmatización que sufren; deserción escolar de centros educativos deficientes y poco contenedores; exclusión laboral mayoritariamente de mujeres y jóvenes, y precariedad en las condiciones de trabajo de un segmento significativo de la población económicamente activa con bajo nivel de formación³⁶; hacinamiento en viviendas sociales precarias, inadecuadas condiciones de habitabilidad en barrios con altos niveles de segregación, dificultades de acceso y derecho a la ciudad; baja capacidad de las familias para generar ingresos autónomos; colectivos con vínculos familiares y comunitarios muy frágiles; concepción de “los pobres” como ciudadanos de segunda categoría sin derecho a voz y a organizarse.

En un Estado democrático, esta metodología multidimensional plantea desafíos de no sólo definir las mejores adecuaciones técnicas, sino también el abordar a través de procesos participativos las definiciones sustantivas en cuanto a legitimidad, derechos sociales, responsabilidades del Estado, sociedad civil organizada y mercado, o sea, el

³⁶ Ver propuestas de las Mesas Hurtadianas 2012, “Trabajo Digno ¿Para Todos?” disponible en <http://creasfile.uahurtado.cl/mesashurtadianas2012.pdf>. Allí se abordan temas de salario justo, fortalecimiento sindical, precariedad laboral, e inclusión laboral. INFOCAP y Fundación Emplea del Hogar de Cristo tuvieron una participación muy activa y protagónica en los contenidos de estas propuestas.

Régimen de Bienestar Social que deseamos/aspiramos construir colectivamente. En definitiva, establecer las metas país relacionadas con pobreza, desigualdades y exclusión social.

Específicamente, en una metodología multidimensional las dimensiones a medir y sus umbrales tienen que ser coherentes con las dimensiones sociales que el Estado y Sociedad Civil consideran claves para el desarrollo colectivo, y con las metas país que para cada dimensión se definen como los límites para definir desarrollo y pobreza, y al mismo tiempo, los límites que definen la evaluación de las políticas públicas.

Como diagnóstico planteamos que actualmente en Chile, los mayores desafíos se encuentran en la desigualdad de la distribución de ingresos, capacidades y oportunidades, particularmente la inequidad estructural en el acceso a servicios de calidad, entendidos como derechos sociales, y el acceso igualitario a las oportunidades que permiten alcanzar desarrollo integral.

En términos de políticas públicas, enfocarse sólo en aquellas que reduzcan brechas de acceso mejorará algunas condiciones mínimas de bienestar, pero los mecanismos de empobrecimiento y exclusión seguirán operando. Es importante entonces contar por cada dimensión con indicadores que midan brechas de acceso y calidad. Es clave explicitar entonces la relación de estas dimensiones y brechas con políticas públicas específicas, pero que, al mismo tiempo, sean integrales e implementadas transversalmente con participación de la sociedad civil y de los mismos colectivos afectados.

Las brechas de acceso deben dar cuenta de políticas que desde el Estado aseguren cobertura a toda la población y puedan lograrse a corto y mediano plazo. Mientras las brechas de calidad deben dar cuenta de políticas públicas de más largo alcance, que den cuenta de la capacidad de las familias y comunidades de alcanzar logros, pero con aseguramiento de una estructura de oportunidades y derechos que permitan desarrollar capacidades de manera equitativa y sostenible.

Participaron en la elaboración de este documento:

Paulette Landon

Directora Departamento Trabajo Social U. Alberto Hurtado. © Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos, P. Universidad Católica de Chile. Magíster en Desarrollo, Población y Medio Ambiente, Université Catholique de Louvain, Bélgica. Magíster en Estudios Especializados en Desarrollo, Université Catholique de Louvain, Bélgica. Trabajadora Social, Universidad Tecnológica Metropolitana.

Oscar Navarrete

Académico Trabajo Social, U. Alberto Hurtado. Magíster en Trabajo Social, P. Universidad Católica de Chile. Diplomado en Políticas Sociales y Pobreza, Universidad Alberto Hurtado. Licenciado en Trabajo Social, Universidad Católica del Maule.

Felipe Expósito

Jefe Unidad Desarrollo y Estudios Hogar de Cristo, Licenciado Sociología Universidad de Chile.

Miguel Torres

Analista Unidad de Desarrollo y Estudios, Hogar de Cristo. Magíster en Historia, P. Universidad Católica de Valparaíso. Licenciado en Sociología, Universidad de Chile.

Pablo Beytia

Director del Centro de Investigación Social (CIS) de TECHO - Chile. Magíster en Sociología P. Universidad Católica de Chile. © Magíster en Filosofía, Universidad de Chile. Sociólogo P. Universidad Católica de Chile.

Rodolfo Martinic

Coordinador de Investigaciones, Centro de Investigación Social de TECHO - Chile. © Magíster en Psicología Social, Universidad Diego Portales. Diplomado en Métodos Cualitativos de Investigación Social. Sociólogo, P. Universidad Católica de Chile.

Francisca Gallegos

Directora Observatorio Social, U. Alberto Hurtado. Magister Sociología U. Alberto Hurtado. Diplomado Metodología de la investigación y Diseño de Encuestas Sociales, Pontificia Universidad Católica. Socióloga Universidad Alberto Hurtado.

Ismael Tabilo

Investigador Observatorio Social, U. Alberto Hurtado. Diplomado Metodología de la investigación y Diseño de Encuestas Sociales, Universidad Alberto Hurtado. Sociólogo Universidad Alberto Hurtado.

Manuel Caire

Coordinador Centro de Reflexión y Acción Social CREAS, U. Alberto Hurtado. © Magíster en Psicología Social, Universidad Alberto Hurtado. Trabajador Social, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Juan Ignacio Latorre

Director Centro de Reflexión y Acción Social CREAS, U. Alberto Hurtado. © Doctor en Políticas Públicas y transformación social, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona, España. Master en Gestión Pública (UAB –UB-UPF), España. Master en Políticas Sociales y Mediación Comunitaria, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona. Psicólogo, Universidad Central de Chile.