

ANALES
DEL
INSTITUTO DE CHILE

ESTUDIOS

La Pobreza en Chile, II

ANALES DEL INSTITUTO DE CHILE
© Instituto de Chile, derechos reservados
ISSN 07-16-6117

Almirante Montt 453, Santiago
Casilla 1349, Correo Central, Santiago de Chile
www.institutodechile.cl

Representante legal
SERVET MARTÍNEZ AGUILERA
presidente del Instituto de Chile

Director
JOSÉ LUIS CEA EGAÑA

Comisión editora
FERNANDO LOLAS STEPKE, Academia Chilena de la Lengua
JUAN EDUARDO VARGAS CARIOLA, Academia Chilena de la Historia
ENRIQUE TIRAPÉGUI Zurbano, Academia Chilena de Ciencias
MARINO PIZARRO PIZARRO, Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas
y Morales
RICARDO CRUZ-COKE MADRID, Academia Chilena de Medicina
ALEJANDRO SIEVEKING CAMPANO, Academia Chilena de Bellas Artes

Editor
FELIPE VICENCIO EYZAGUIRRE

Diagramación
FABIOLA HURTADO CÉSPEDES

Las opiniones vertidas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente el parecer de la institución.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin el permiso previo del Director.

La correspondencia académica y comercial deberá dirigirse a nombre del Director a la dirección del Instituto de Chile, Almirante Montt 453, Santiago, teléfono 6854400.

Edición de seiscientos ejemplares, impreso en Andros Impresores, Santiago, diciembre de 2008.

IMPRESO EN CHILE /PRINTED IN CHILE

ANALES
DEL
INSTITUTO DE CHILE

VOL. XXVII

ESTUDIOS
La Pobreza en Chile

II



2008

INSTITUTO DE CHILE

Creado por *Ley N° 15.718*, de 30 de septiembre de 1964, reformulado por *Ley N° 18.169*, de 15 de septiembre de 1982.

Es una “...corporación autónoma, con personalidad jurídica de derecho público y domicilio en Santiago (...) destinada a promover, en un nivel superior, el cultivo, el progreso y la difusión de las letras, las ciencias y las bellas artes (...) constituido por la Academia Chilena de la Lengua, por la Academia Chilena de la Historia, por la Academia Chilena de Ciencias, por la Academia Chilena de Ciencias sociales, Políticas y Morales, por la Academia Chilena de Medicina y por la Academia Chilena de Bellas Artes” (Arts. 1 y 2, *Ley 18.169*).

MESA DIRECTIVA

SERVET MARTÍNEZ AGUILERA

presidente

JOSÉ LUIS CEA EGAÑA

vicepresidente

MARINO PIZARRO PIZARRO

secretario general

JUAN EDUARDO VARGAS CARIOLA

tesorero

FELIPE VICENCIO EYZAGUIRRE

secretario ejecutivo

– CONSEJO –

ALFREDO MATUS OLIVIER
director de la Academia Chilena de la Lengua
JOSÉ LUIS SAMANIEGO ALDAZÁBAL
GILBERTO SÁNCHEZ CABEZAS

FERNANDO SILVA VARGAS
presidente de la Academia Chilena de la Historia
RICARDO COUYOUMDJIAN BERGAMALI
JUAN EDUARDO VARGAS CARIOLA

SERVET MARTÍNEZ AGUILERA
presidente de la Academia Chilena de Ciencias
JORGE ALLENDE RIVERA
ENRIQUE TIRAPEGUI ZURBANO

JOSÉ LUIS CEA EGAÑA
presidente de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales
GONZALO FIGUEROA YÁÑEZ
MARINO PIZARRO PIZARRO

ALEJANDRO GOIC GOIC
presidente de la Academia Chilena de Medicina
RICARDO CRUZ-COKE MADRID
OTTO DÖER ZEGERS

SANTIAGO VERA RIVERA
presidente de la Academia Chilena de Bellas Artes
CARMEN LUIS LETELIER VALDÉS
ALEJANDRO SIEVEKING CAMPANO

SUMARIO

JOSÉ LUIS CEA EGAÑA <i>Presentación</i> <i>El Rostro Viejo y Renovado de la Pobreza</i>	11
JOSÉ LUIS MACHINEA <i>Palabras en la presentación pública de los Anales del Instituto de Chile,</i> <i>volumen XXVI, 2007</i>	19

CONTEXTO

ERNESTO OTTONE <i>Pobreza y desarrollo en América Latina:</i> <i>Una historia de rezagos y de oportunidades</i>	29
P. RENATO POBLETE BARTH, S. J. <i>Solidaridad y pobreza: ¿Es Chile un país solidario?</i>	51

CONSECUENCIAS DE LA POBREZA Y ESFUERZOS PARA SUPERARLAS

PATRICIA MATTE L. y ROSITA CAMHI P. <i>La nueva realidad de la pobreza, mejores políticas para superarla</i>	71
EUGENIO GUZMÁN ASTETE y ERNESTO SILVA MÉNDEZ <i>Pobreza, Políticas Públicas y Comportamiento:</i> <i>¿Reaccionan las personas como esperamos?</i>	107

RICARDO CRUZ-COKE MADRID <i>Acceso a la higiene y salud en Chile</i>	133
MIGUEL LABORDE DURONEA <i>Historia de las ideas en torno al lugar de los pobres en la ciudad</i>	157
BENITO BARANDA <i>Pobreza urbana y rural: Antiguos problemas, nuevos debates</i>	181
ALONSO BARROS VAN HÖVELL TOT WESTERFLIER <i>De las castas y la pobreza indígena en Chile</i>	213
PAULA XIMENA QUINTANA MELÉNDEZ <i>Informe sobre la pobreza</i>	263
JOAQUÍN LAVÍN INFANTE <i>Una visión crítica de la pobreza</i>	285

DOCUMENTO

GUILLERMO EYZAGUIRRE ROUSE y JORGE ERRÁZURIZ TAGLE. <i>Estudio Social: Monografía de una familia obrera de Santiago (1903).</i> Introducción de JUAN EDUARDO VARGAS CARIOLA	303
---	-----

EL ROSTRO VIEJO Y RENOVADO DE LA POBREZA

JOSÉ LUIS CEA EGAÑA

Director de los Anales del Instituto de Chile

Presidente

de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales

1. INTRODUCCIÓN

Hay conceptos que sólo han sido descritos o definidos en tiempos recientes, a pesar que su incidencia en la comunidad humana estuvo siempre presente. Tal es el caso de la pobreza sufrida a lo largo de la historia, relatada en textos bíblicos y en novelas, en ensayos y poemas, pintada en obras famosas y representada en el teatro con rasgos de tragedia. Sólo desde fines del siglo XIX y, en Chile, con la irrupción de la cuestión social cien años atrás, la pobreza ha venido a suscitar la preocupación por puntualizar qué es, cuáles son sus causas y manifestaciones, y preguntarse por las consecuencias que encierra para la legitimidad del régimen político, más concretamente, la estabilidad y progreso de la democracia¹.

En esa línea de investigación, en el último medio siglo el estudio se orienta a la cuantificación y localización del fenómeno, a medir la eficacia de las políticas públicas para remediarlo, al diseño de estrategias novedosas en el mismo sentido y a la coincidencia en que resulta ineludible la integración de esfuerzos y recursos estatales y públicos, nacionales y extranjeros, si se pretende controlarlo y, ojalá, erradicarlo.

La indagación más reciente sobre la pobreza lleva a reconocer avances y también pérdida de empuje en la consecución de tales metas. Entre los primeros menciono la mayor precisión del lenguaje, puesto que ahora se distinguen diversas especies del género, como la indigencia, la

¹ *Vd. PINILLOS Díaz, José Luis. "¿Qué quiere decir realidad?", en: Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, N° 85, p. 7. Madrid: la Academia, 2008.*

menesterosidad, la subsistencia, el pauperismo y la miseria, cada una de las cuales corresponde a grados distintos en la escala de carencias, con la consiguiente diversidad de resoluciones para enfrentarlas. En semejante línea de pensamiento, ahora se establecen diferencias razonadas con respecto a los esfuerzos para paliar el flagelo, *v. gr.* al separar la caridad y la limosna, por un lado, del deber de solidaridad, de otro². A propósito de aquellos obstáculos menciono la disparidad de criterios metodológicos para dimensionar el flagelo, medirlo empíricamente, juzgar la adecuación de los programas con que se lo ataca y hallar los caminos que conjuguen la sinergia planificada de esfuerzos.

Nos interesa alentar el estudio riguroso del fenómeno y, en especial, cooperar en el impulso destinado a enfrentarlo con éxito. Confiamos que esa intención quede patente con la lectura de este volumen de los *Anales*, el segundo de los tres dedicados a tal objeto.

2. HECHO GRAVE, COMPLEJO Y TENAZ

La pobreza ha sido definida³ como la carencia grave de oportunidades para una vida que corresponda a estándares socio-económicos determinados, calificados temporal y espacialmente como el mínimo que admite la dignidad de la persona humana, individualmente o asociada.

Generalmente, la pobreza aparece vinculada a factores económicos, en cuanto conlleva un aprovisionamiento insuficiente de bienes materiales y goce de servicios. En las últimas décadas, sin embargo, el azote tiende a ser estudiado en su dimensión socio-cultural. Y, al tenor de lo ya enunciado, en los años más recientes la atención se focaliza en el ámbito metodológico, conciente de la diversidad conceptual y de grados antes aludida, del carácter masivo de la pobreza, de su impacto absoluto o relativo, sin circunscribirse a la variable monetaria, y para concluir que la pobreza se extiende a las facetas del espíritu, no restringida al consumo y la materia.

El hecho que nos preocupa se presenta con una fisonomía definida en los estudios clásicos, es decir, aquellos referentes a la marginalidad

² BONDOLFI, A. "Limosna", en: NOHLEN, Dieter y SCHULTZE, Rainer-Olaf (directores). *Diccionario de Ciencia Política*. México, DF: Ed. Porrúa, 2006, t. II, pp. 1086-1087.

³ TRIBAUT, Bernhard. "Pobreza", en: NOHLEN y SCHULTZE, *op. cit.* (n. 2), p. 1045.

en que se encuentra sumido un porcentaje considerable de la población del país, sea urbana o rural; joven, adulta o de la tercera edad; sin oportunidades de progreso por falta de acceso a la educación y enseñanza de calidad, al trabajo remunerado según la justicia, en fin, a los beneficios que depara la movilidad social en sociedades abiertas, libres y ordenadas. Comienza, no obstante, a perfilarse la mayor complejidad del fenómeno y, por ello, el imperativo de examinarlo con más prolijidad, al tener presente ciertas características de las sociedades nacionales contemporáneas y a la interdependencia de éstas con las demás en el mundo globalizado. Me refiero a que la globalización trae consigo progresos, aunque paralelamente aumento de la pobreza de los Estados con nivel de desarrollo menor, o cuyos ingresos provienen de materias primas sujetas a oscilaciones agudas en sus precios. Pienso, igualmente, en que la crisis financiera mundial en que hoy nos vamos sumiendo deja en la pobreza a naciones, grupos, familias o individuos que antes gozaban de bienestar, incluso de riqueza. Me hago cargo también de la cesantía que esa crisis está provocando y de la menesterosidad inexorable que la seguirá. Y me detengo en los nuevos rostros del flagelo, pues son parte de las modalidades de esclavitud de esta época, como la drogadicción, el cerco del microtráfico en cuanto fuente de ingresos, la explotación sexual, la migración ilegal, o múltiples modalidades de discriminación que padecen las generaciones más diversas, rostros que sin excepción aumentan la violencia y los índices de delincuencia.

3. CONSECUENCIAS

En Chile y el mundo, la pobreza es un hecho y también un problema. Además, se erige en un fenómeno persistente y de graves secuelas. Aunque no me parece sensato afirmar que resulta sorprendente la falta o insuficiencia de políticas públicas y de solidaridad social para conocer, evaluar, combatir y, en lo posible acabar con la pobreza, se torna igualmente claro que los esfuerzos para cumplir los objetivos aludidos siguen sin ser cumplidos. ¿Es que tales finalidades son muy ambiciosas? ¿o perseveramos en políticas diseñadas sobre supuestos ideológicos y, por lo mismo, equivocados? ¿trátase de insistir en empeños nada más que financiados con fiscales, cuando ya no es debatible

que la Sociedad Civil tiene que asumir roles decisivos para solucionar el dilema? Estimo que no será unánime la respuesta a esas y otras preguntas parecidas.

Consecuentemente, la pobreza continuará como dilema para las democracias, en las cuales se la permite denunciar con la crudeza que se intenta ocultarla en los autoritarismos. Se justifica, entonces, dedicar tiempo a la indagación y creación de conciencia en torno de una lacra incompatible con la dignidad humana y con la vigencia de un orden justo y, por ende, legítimo.

Precisamente, ese es el propósito de este es volumen de la trilogía que el Comité de Redacción de los *Anales del Instituto de Chile* dedica al tema de la pobreza en nuestro país. Abarca doce monografías, cuyo sentido y alcance se comprende mejor si se las inserta en el contexto de ideas, antecedentes, procesos y otros estudios generales publicados en el volumen presentado en enero de 2008.

El énfasis de los documentos, ensayos e investigaciones reunidos en las páginas siguientes se halla en la revisión del pretérito y presente del asunto en Chile. Se aparta, pero sólo ligeramente de tal acento, el panorama descrito por José Luí Machinea para América Latina, pues nosotros somos miembros de esa cultura y coincidimos, en parte al menos, en los tropiezos, empeños y esperanzas que caracterizan los esfuerzos de esta época en la dirección aludida. Análogo juicio concita el estudio de Ernesto Ottone relativo al rol del desarrollo en el tema, dejando de manifiesto la tensión entre los rezagos que nos detienen y las oportunidades de vencerlos que anhelamos.

La visión retrospectiva se configura con la monografía de Guillermo Eyzaguirre y Jorge Errázuriz, publicada cien años atrás. En ella se explican, con rigurosa base empírica, las dramáticas condiciones de supervivencia enfrentadas por una familia urbana modesta, típica de un barrio del centro de Santiago. La indagación es notable por la minuciosidad de los datos recogidos, su ordenamiento adecuado y, sobre todo, a raíz de reflejar, cruda pero convincentemente, el rasgo tenaz de la pobreza al que aludí en las primeras líneas de esta presentación. Impresiona comprobar cuán aguda era ya entonces la conciencia del fenómeno, la percepción razonable de lo injusto de él, en fin, la urgencia de diseñar y realizar inversiones cuantiosas en educación, vivienda, salud y seguridad social para conjurarla.

Indudablemente, al cabo de tanto tiempo el país puede reconocer que los esfuerzos han sido exitosos. Sin embargo, el panorama continúa marcado por tonos de insuficiencia en los resultados y de cierta confusión en la aproximación científica a la definición, cuantificación y distribución de la pobreza en Chile. Las secuelas negativas de tal estado de cosas no son difíciles de captar.

Advertido de la situación descrita, el Comité Editorial acordó insertar dos estudios que ponen de relieve el imperativo de concordar los objetivos, métodos, muestras e interpretaciones que abordan el problema para conocerlo bien y adoptar las medidas acordadas a fin de controlar y, ojalá, erradicar la miseria, la indigencia, la menesterosidad y otras especies de pobreza. Tal es la justificación de los aportes de Paula Quintana, Ministra de Planificación Nacional, y de Joaquín Lavín, del Instituto Libertad y Desarrollo.

Confiamos que el lector comprenda que se trata de un dilema cercano a él, probablemente latente en los estudios practicados con anterioridad, pero que revela la necesidad de dialogar en torno a la agenda planteada para concordar las políticas que logren eficacia en la consecución de propósitos tan nobles. Por ejemplo, se torna ineludible discutir y llegar a consensos acerca de la focalización de los recursos fiscales en los sectores más modestos, medir el impacto de tal política, evaluarla y asegurar la eficacia requerida a raíz del control que es menester siempre implementar al efecto.

4. RENOVACIÓN ESENCIAL

La Sociedad Civil chilena es heterogénea en la apreciación del tema y en la actitud que cabe asumir ante él, pues son claras las disparidades que sentimos con respecto a la pobreza urbana y la rural, a la índole material en contraste con la de naturaleza espiritual, a la pobreza tradicional en parangón con la moderna y contemporánea, a la tensión entre los sectores desarrollados del país y los subdesarrollados que subsisten en él. Esas son algunas de las variables que, acertadamente medidas, tendrían que perfeccionar el diseño, robustecer las coincidencias y fomentar los acuerdos para aplicación de los proyectos respectivos. La contribución que publicamos de Renato Poblete S. J. es una síntesis

elocuente en el tema; con análogo propósito destaco la monografía de Ernesto Silva Méndez y Eugenio Guzmán Astete.

Un siglo atrás, el estudio estaba focalizado en la pobreza urbana, aquella de los conventillos y más tarde de las poblaciones marginales; hoy, ciertamente, prosigue el drama de los campamentos y de aquellos conglomerados, a pesar de los esfuerzos tenaces del Estado para reducirlo. El estudio de Miguel Laborde es revelador de la evolución experimentada al respecto. Pero la pobreza rural tiene que concitar una preocupación equivalente, circunstancia que facilita comprender cuán adecuado es el estudio de Benito Baranda.

Las otras dimensiones del fenómeno se hallan menos analizadas. Ello es inquietante porque los nuevos rostros o modalidades de la pobreza, como la marginalidad de etnias, de estratos sociales, de sectores amplios de la población, se erigen en las expresiones de pobreza más graves y típicas de esta época.

Repito que el remedio económico no es el único, no funciona por sí solo ni tal vez sea el mejor por sus rasgos cíclicos y reversibles. Se vuelve ineludible asumir, por ende, que la reorientación de los esfuerzos es un imperativo para combatir la pobreza, porque la sinergia público-privada, estatal-social, nacional-internacional surge como la mejor gama de fórmulas para acometer tan difícil desafío⁴. A los efectos de la prosecución de esa meta se justifican los incentivos a empresas, asociaciones intermedias y grupos filantrópicos regulados por la legislación; en la misma ruta aparecen como indispensables los estímulos otorgados a las diversas modalidades de voluntariado⁵. En tal línea de razonamiento adquiere lucidez singular el aporte de Patricia Matte y Rosita Camhi, pues la educación, como una de las políticas prominentes en el asunto, abre e incrementa la igualdad de oportunidades, verdadera clave para progresar hacia la meta que queremos llegar.

Por supuesto, la integración de esfuerzos tiene que ser internacionalmente practicada, más todavía en el mundo globalizado en que convivimos. Lejos de caer en utopías o fatalismos, la actitud realista impone admitir que es largo y difícil lo que falta recorrer para que la

⁴ Está próxima a ser publicada una ley elaborada, exactamente, con el designio de promover las donaciones características del mecenazgo con finalidades de bien común.

⁵ PASINI, G. "Voluntariado", en: NOHLEN y SCHULTZE, *op. cit.* (n. 2), p. 1939.

solidaridad, aún escasa dentro de las fronteras estatales, llegue a ser vigorosa más allá de ellas.

5. ROSTROS NUEVOS DE UN FENÓMENO PERMANENTE

El progreso en la investigación, el lenguaje especializado y la coincidencia en que sólo unidos es posible afrontar con éxito a la pobreza y sus secuelas halla otra oportunidad de avance en la localización científica de los focos de pobreza admitidos tradicionalmente, pero hasta la fecha no indagados ni resueltos con éxito. Me refiero a tópicos como la situación de las castas y las etnias y la menesterosidad que las aflige, asunto del cual se preocupa Alonso Barros. En semejante orden de ideas cabe realzar la prolija exposición de Ricardo Cruz Coke, en la que demuestra la correlación que existe entre el acceso a la higiene y el nivel de salud en Chile, fenómeno que ha suscitado la preocupación estatal por muchas décadas.

Pero la pobreza es también un fenómeno persistente, que no se limita a la dimensión económica ni al esfuerzo estatal para morigerarla. Precisamente, la intención del autor de estas líneas es poner de relieve que la pobreza es un fenómeno complejo, entendiendo por tal la serie de dimensiones que vuelven difícil enfrentarlo v. gr., los cuatro contrapuntos ya mencionados, a los que agregó los otros aspectos mencionados en páginas anteriores.

En las monografías publicadas en el presente volumen se encuentran enfoques afines a tal perspectiva. De la lectura del conjunto de ellas fluye lo que singulariza el esfuerzo del Comité Editorial, esto es, reconocer que el problema es difícil pero que, admitido tal rasgo, se torna indispensable reflexionar sobre las graves consecuencias que la pobreza ha tenido y prosigue presentando al Estado Social de Derecho y, en subsidio, al orden internacional. En pocas palabras, la prosecución de tales secuelas, aunque aliviadas por los esfuerzos y recursos públicos y privados aplicados al efecto, suscita violencia, deriva en delincuencia de todo tipo, causa marginalidad en el goce del progreso y, sin duda, influye en la exclusión arbitraria de sectores numerosos de la población de las conquistas de bien común. Esos hechos oscurecen el horizonte democrático, porque vivimos tiempos en que la población se halla más alerta a los avances de bienestar, se considera titular del

derecho a gozar del desarrollo y rechaza la ineficacia de las políticas que fracasan por burocracia, ineficiencia, indolencia o corrupción, cualquiera sea el que intente llevarlas cabo.

6. EPÍLOGO

Pienso que el tercero y último de los volúmenes proyectados ha sido dedicado, acertadamente, a las perspectivas del fenómeno al aproximarnos al bicentenario de nuestra independencia política. Ya está avanzada su preparación, puesto que hemos recibido la mayoría de las colaboraciones que aparecerán en él. En la tarea interminable de combatir un problema que nunca ha dejado de estar en el centro de la vida humana, se conoce mejor su pretérito y la situación presente. Esperamos que la visión futura, construida sobre bases confiables, se convierta en el aporte más significativo del Instituto de Chile a la sociedad nacional, es decir, en un alivio o solución para un hecho que lesiona, como ninguno, a la dignidad humana y al desarrollo sostenido de la democracia sustantiva en nuestra Patria.

Agradezco a todos los autores su generosa contribución a la concreción de este esfuerzo. Expreso mi reconocimiento también al Comité Editorial y a su Secretario por el trabajo cumplido, con esmero y buena voluntad, en las numerosas reuniones que celebramos para estructurar y ejecutar la obra que entregamos. No silencio mi testimonio de elogio a tan significativa labor de conjunto, causa del éxito de la publicación periódica de los *Anales* y del prestigio que ha logrado. Espero que sigamos investigando los problemas que afectan a Chile y a su gente, ahora y, posiblemente, después del bicentenario de la independencia nacional. Así, queremos ser parte de la misión patriótica consistente en contribuir a resolverlos para el bien común de la población de nuestro país.

PALABRAS EN LA PRESENTACIÓN PÚBLICA DE LOS ANALES DEL INSTITUTO DE CHILE, VOLUMEN XXVI, 2007

JOSÉ LUIS MACHINEA

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Agradezco al Instituto de Chile la invitación a realizar la presentación de la edición 2007 de sus *Anales*, referida al tema de “La pobreza en Chile”. Considero sumamente oportuno que el Instituto, consagrado a promover “el cultivo, el progreso y la difusión de las letras, las ciencias y las bellas artes”, aborde un tema complejo y, a la vez, tan relevante para nuestras sociedades como es la pobreza y sus múltiples manifestaciones, y que lo haga desde una perspectiva plural, que integra la conceptualización del fenómeno con su evolución histórica y su representación en las artes.

Considero que los *Anales* de este año constituyen un aporte fundamental para comprender las principales características y la evolución de la pobreza en la historia republicana del país, ya que proporciona una visión multidisciplinaria y diversa sobre los conceptos empleados para analizar las dinámicas de la pobreza y sus factores asociados, da cuenta de las políticas utilizadas por diferentes actores institucionales para aliviar o superar la pobreza, y recoge las distintas modalidades de construcción simbólica de la pobreza en el mundo de las artes y las letras. Al mismo tiempo, esta publicación nos recuerda la complejidad de la tarea de conceptualización de la pobreza, y nos advierte que, a pesar de los avances logrados por Chile en la superación de la pobreza, la privación seguirá con nosotros si es que no existe un amplio compromiso ciudadano para superarla y si es que no se implementan políticas y programas sociales integrales y de alto impacto.

Ciertamente, la diversidad y la profundidad de las miradas expertas que se plasman en esta edición de los *Anales*, así como la amplia variedad de temas que se abordan hacen imposible comentar todos

los tópicos expuestos. Es por ello que, con la finalidad de contribuir a la agenda de pobreza y justicia social de cara al Bicentenario y de responder a la amable invitación que el Instituto me ha hecho, he optado por centrar mi exposición en las cuestiones a las que nos dedicamos profesionalmente hace ya mucho tiempo y a aquellas que son el trabajo cotidiano de CEPAL hace décadas.

Como todos sabemos, la pobreza constituye un tema central en la agenda de desarrollo de los países y ocupa un lugar predominante en el trabajo de las Naciones Unidas. Una manifestación de ello son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuya primera meta es precisamente la erradicación de la pobreza y del hambre, y en los que, además, se abordan varias de las dimensiones en las que se expresa la pobreza, como son la educación, la salud, y las discriminaciones e inequidades de diverso tipo que prevalecen en los países más retrasados del mundo.

Aun cuando existe un consenso creciente sobre la importancia de erradicar la pobreza, no lo hay respecto del concepto ‘pobreza’. De allí que en el primer capítulo del libro, Fernando Lolas haga un recorrido por sus distintos significados, y mencione diversos conceptos relacionados entre sí y con el de “pobreza”. Además de aquellos que tienen una asociación más directa con el término, como “necesidad, expectativa, deseo, escasez, carencia”, la pobreza también se asocia con la calidad de vida, el nivel de vida, la desigualdad, la equidad y la justicia.

El artículo de Lolas también deja en claro que en nuestra lengua el concepto de ‘pobreza’ básicamente hace referencia a una situación de carencia o escasez. Como tal, es factible pensar en un conjunto básico de bienes que se debe tener en cantidad suficiente para no ser “pobre”, o de necesidades cuya insatisfacción da cuenta de una situación de “pobreza”, y que es independiente de las condiciones de vida de la sociedad en general. Esto es a lo que Amartya Sen llama el “núcleo irreductible” de la pobreza, y cuyo componente más evidente es el acceso a una alimentación que permita la subsistencia física de las personas.

Pero el concepto de pobreza también está ligado a la historia y la etapa de desarrollo económico y social de los países. A medida que se van cubriendo las necesidades más elementales, surgen otras, derivadas de la interacción de las personas con sus sociedades, y que por tanto son relativas a las condiciones de vida de dichas sociedades. Ello

lleva a que el conjunto de necesidades a satisfacer, en cada tiempo y lugar, sea amplio y heterogéneo.

Esta multiplicidad de formas de conceptualizar la pobreza tiene su correlato en la variedad de aproximaciones metodológicas disponibles para su cuantificación y caracterización. Así, podemos aproximarnos a la medición de la pobreza desde enfoques absolutos o relativos, objetivos o subjetivos, monetarios o no-monetarios, unidimensionales o multidimensionales.

La CEPAL ha buscado incorporar estas distintas perspectivas en sus análisis de la pobreza, integrando especialmente los elementos absolutos y relativos, así como aquellos de naturaleza monetaria y no monetaria¹. En términos generales, nuestra visión del fenómeno considera que “vivir en la pobreza no consiste únicamente en no contar con los ingresos necesarios para tener acceso al consumo de bienes y servicios imprescindibles para cubrir las necesidades básicas; ser pobre es también padecer la exclusión social, que impide una participación plena en la sociedad y merma la exigibilidad de los derechos”².

No obstante, dentro de este conjunto de posibilidades, es claro que los enfoques basados en la insuficiencia de ingresos se han constituido en los más utilizados en América Latina y en el mundo en desarrollo. La CEPAL ha sido parte de esta corriente, generando estimaciones de pobreza absoluta para los países de la región que se remontan a los inicios de la década de los años 70.

Ello nos ha permitido comprobar que la pobreza sigue siendo un problema de grandes dimensiones en América Latina, pero que durante los últimos años se han registrado progresos significativos. En 2006 el porcentaje de personas pobres alcanzaba un 36,5%, y 13,4% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema. Ello significa que alrededor de 194 millones de personas eran pobres, y que 71 millones no contaban con los ingresos necesarios ni siquiera para satisfacer sus necesidades de alimentación.

Pese a lo abultado de las cifras que acabo de mencionar, se debe destacar que éstas representan una disminución de 7,5 puntos porcentuales en comparación con la tasa de pobreza de 2002, y que además

¹ Véase CEPAL: *Panorama social de América Latina*, en especial las ediciones del año 2000 en adelante.

² CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*.

se trata de la primera vez desde 1990 en que el número de personas pobres desciende a menos de 200 millones.

Aun más, es relevante tener en cuenta que, en términos relativos, la pobreza extrema retrocedió más que la pobreza total entre 1990 y 2006; en efecto, en 1990, la población indigente alcanzaba al 22.5%, mientras que en el 2006 representó el 13.4%, lo cual significa una reducción de 40%. Por su parte, la pobreza total disminuyó de un 48.3% en 1990 a un 36.5% en el 2006, lo cual implica una caída relativa de -24%. Esta tendencia se acentuó durante los últimos años. En cualquier caso, vale la pena recordar que la región tiene hoy más pobres que los que tenía en 1980.

Sin duda el crecimiento económico ha jugado un papel central en la favorable evolución de los últimos años. Desde 2003, América Latina ha estado experimentando un período de crecimiento sostenido, algo que no se había observado en más de 40 años. Este desempeño ha venido acompañado de algunas características positivas, como el superávit en cuenta corriente, una inversión altamente dinámica, pero sobretodo una reducción continua en la tasa de desempleo, que se ubica actualmente en niveles similares a los de la primera mitad de los años noventa, y una generación de empleos de mayor calidad. El aumento del empleo ha sido especialmente relevante en los deciles más pobres de la población.

También han influido de manera importante factores como la fase de transición demográfica que atraviesa la región, que ha contribuido a disminuir el número de dependientes por ocupado, así como el aporte de ingresos que no provienen del trabajo, como son las transferencias provenientes de los programas de reducción de la pobreza, las remesas y las pensiones. En lo que se refiere al llamado “bono demográfico”, se debe atender sin embargo a que sus efectos positivos se revertirán una vez que la tendencia al envejecimiento vuelva a modificar la relación de dependencia demográfica en los hogares.

Por su parte, el gasto público social por habitante también ha venido incrementándose, acompañando la expansión del producto, lo cual ha contribuido a aumentar las garantías de financiamiento, estabilidad y mayor legitimidad institucional de la política social. Aun cuando todavía se requieren importantes esfuerzos para aumentar los recursos destinados a la política social y mejorar su progresividad, la evidencia

nos muestra que ésta ha contribuido notablemente a elevar el bienestar de los más pobres y que tiene un impacto significativo sobre la desigualdad.

Mirando el futuro, es claro que un patrón de crecimiento económico que permita la creación de más empleos y de mejor calidad será fundamental para el mantenimiento de las tendencias a la reducción de la pobreza observadas en el período 1990-2006. Vale la pena recordar que, en el mediano plazo la demanda de empleo, especialmente calificado, y la educación, son los motores centrales para propiciar la integración social y disminuir la pobreza de manera sostenida.

En este contexto, Chile brinda un importante ejemplo de avance en la región. De acuerdo con los datos reportados por la última encuesta CASEN, la tasa de pobreza ha disminuido desde 38,6% en 1990 hasta 13,7% en 2006, y la de indigencia cayó de 13% a 3,2%. Esta reducción, que ha venido manifestándose como un proceso constante a lo largo de todo el período, permitió que Chile sea el primer país latinoamericano en cumplir con la primera meta del Milenio –de reducir la tasa de pobreza extrema a la mitad con respecto al valor de 1990–, y que actualmente sea el único en la región que ha logrado reducir la pobreza total a la mitad.

Al igual que en otros países de la región, el sostenido crecimiento económico de Chile ha sido un elemento necesario para permitir este avance. También lo ha sido la reducción de la fertilidad que ha generado una fuerte reducción en el número de dependientes por trabajador, proceso al que ha contribuido la paulatina incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Cabe mencionar que la disminución de la fecundidad, explicada básicamente por la reducción de la cantidad de hijos en los hogares más pobres, contribuye, al menos en el corto plazo, a reducir no sólo la pobreza sino, además, a mejorar la distribución del ingreso.

Sin embargo, hay algunas particularidades del caso de Chile. Una de ellas es el aumento de las remuneraciones de los ocupados, tendencia que no se ha observado en la mayoría de los países de América Latina. Otra particularidad, tal como indica Sergio Molina en su artículo, es que el Estado, mediante diversas políticas sociales, ha logrado atender las necesidades de los más pobres y mejorar sustancialmente su calidad de vida. Las transferencias entregadas por el Estado también genera-

ron, junto con la reducción de la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados, una mejoría en la distribución del ingreso en el trienio 2003-2006, aún cuando las desigualdades continúan siendo muy altas en Chile. Al mismo tiempo, estas políticas sociales deben ser entendidas como expresiones, por un lado, de continuidad y, por el otro, de cambio, incluyendo un aumento significativo del monto, de las iniciativas desarrolladas durante la década de 1980, políticas que, tal como plantea Carlos Cáceres en su contribución, tuvieron como ejes principales la subsidiariedad y la focalización.

Siguiendo al mismo Sergio Molina, a pesar de los avances obtenidos, Chile “debe redoblar sus esfuerzos para eliminar la indigencia; mejorar las condiciones productivas de las empresas de menor tamaño, de manera de crear más y mejores empleos; desarrollar un programa de protección social que beneficie a los excluidos; reducir la informalidad; persistir y perfeccionar las políticas destinadas a beneficiar a los grupos vulnerables; reducir las grandes desigualdades, dando acceso a servicios básicos de mejor calidad en educación, salud y vivienda...”.

En línea con estas propuestas, los logros obtenidos por Chile en la reducción de la pobreza permiten colocar en la agenda de políticas públicas desafíos cada vez más ambiciosos. Uno de los desafíos más importantes es avanzar sustancialmente en garantizar derechos básicos para toda la población. En esta línea se sitúan esfuerzos como la implementación del Plan AUGE, y la reciente aprobación parlamentaria de la nueva reforma provisional. Ambos cambios introducen componentes de solidaridad en la salud y las pensiones que son claves para reducir la pobreza y mejorar la equidad.

En términos generales, la CEPAL concuerda en que para superar la pobreza es necesario intervenir en los factores socioeconómicos que inciden en la probabilidad de caer en la pobreza, y que guardan relación con la distribución y la transmisión de los activos físicos, el capital educativo y las consecuentes posibilidades de inserción laboral, el capital social y simbólico, y los tipos de organización familiar.

Las políticas públicas que se vienen implementando en la región abordan estos elementos en grados diversos. Por una parte, las de tipo netamente compensatorio, focalizadas en los más pobres, resultan necesarias para aliviar las graves necesidades que enfrenta la población menos favorecida en el corto plazo. Estas han tendido a adquirir un ca-

rácter permanente, en gran medida debido a las crisis que afectaron el crecimiento y la creación de empleo productivo. No obstante, su prolongación excesiva podría impedir el desarrollo de la capacidad de las personas beneficiarias para integrarse productivamente a la sociedad.

Desde la segunda mitad de la década pasada, la región ha empezado a adoptar nuevas iniciativas, de corte más integral, que buscan atender a las múltiples causas y consecuencias de la pobreza. En este sentido, los programas de transferencias condicionadas se configuran como una alternativa que crea sinergias positivas entre los objetivos de corto y largo plazo al proveer un alivio inmediato a la escasez de ingresos, a la vez que refuerzan la formación de capital humano de los miembros más jóvenes de los hogares.

El desafío de superar la pobreza no es el único que enfrenta nuestra región. Éste se enmarca en un contexto de gran desigualdad social, asociada con las características de los mercados laborales, con las segmentaciones de los sistemas de protección social y con arraigadas y diversas formas de discriminación. “Estamos todavía lejos de un orden social y económico que permita la seguridad de ingresos provenientes del empleo, que provea certidumbres en la enfermedad, en la invalidez, en la vejez; un orden en el que las posiciones de las personas en la jerarquía social, sus múltiples identidades de clase, de género, étnica o religiosa no signifiquen un obstáculo casi inexpugnable para su plena realización”³.

Abordar estos retos es una de las mayores prioridades que enfrentan nuestras sociedades hoy en día. No cabe duda de que la preocupación por que todas las personas puedan tener acceso a un nivel de vida digno constituye una de las más nobles y urgentes empresas a las que nos debemos abocar. Es por ello que celebro que la alta capacidad intelectual que se congrega en el Instituto de Chile se haya puesto al servicio de esta tarea, contribuyendo a encontrar soluciones que permitan avanzar hacia una sociedad más justa y sin pobreza.

³ MACHINEA, J. L. (2007), *Discurso para la presentación del número 1 de la Revista Pensamiento Iberoamericano* “Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes”, 7 de noviembre de 2007.

CONTEXTO

POBREZA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA UNA HISTORIA DE REZAGOS Y DE OPORTUNIDADES*

ERNESTO OTTONE

Universidad Diego Portales, Universidad de Chile

RESUMEN

El artículo analiza la realidad económica y social de América Latina, incluso su realidad política, para comprender el problema de la pobreza que crece y disminuye cíclicamente, sin resolverse del todo. Con cifras económicas en mano, estudia la relación entre el ritmo de la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, para luego abordar el problema del alza de alimentos y su influjo regresivo en lo alcanzado con anterioridad.

En un segundo acápite, ve la desigualdad de los ingresos en América Latina como un fenómeno inveterado, y no como producto de la globalización.

Concluye postulando cuatro aspectos para que América Latina retome la senda del desarrollo y evite transmitir a otras generaciones el problema de la desigualdad social: a) ordenar las economías de la región para evitar que sean afectadas por la volatilidad económica internacional; b) superar la baja competitividad; c) generar nuevas políticas sociales que ataquen la desigualdad, orientadas hacia una mayor cohesión social, y d) superar la debilidad política de los países de la región, fortaleciendo el sistema democrático.

Palabras claves: economía latinoamericana, pobreza y desigualdad, cohesión social, políticas públicas, crecimiento económico, reducción de la pobreza, democracia

* Elaborado en colaboración de Luis Fidel Yáñez, Asesor Legal de CEPAL.

ABSTRACT

This article analyzes Latin America's social, political and economic reality in order to understand the cycle of poverty growth and reduction, as a problem that is never quite resolved. With available statistics, it considers the relationship between the rhythm of poverty reduction and economic growth to, then, address the problem of rising food cost and its regressive effect in the poverty levels reached formerly.

In the second part, it looks at unequal income in Latin America as an inveterate phenomenon that is not the result of globalization. The conclusion puts forward four ways in which Latin America can retake the path of development, and avoid transmitting social inequality to other generations: a) the regulation of regional economies so that they avoid becoming affected by international economic volatility; b) the overcoming of low competitiveness; c) the generation of new social policies to attack inequality, towards greater social cohesion; d) to overcome the political weakness of the region's countries, by strengthening the democratic system.

Key words: Latin American economy, poverty and inequality, social cohesion, public policies, economic growth, poverty reduction, democracy.

1. AMÉRICA LATINA CRECE Y DISMINUYE LA POBREZA.

América Latina es una región de una identidad muy compuesta y de una situación socioeconómica intermedia. Es una región de ingreso medio. No es una región pobre, pero tampoco es una región desarrollada. El ingreso por habitante de América Latina representa un quinto del ingreso medio de OECD y más que duplica al de África Subsahariana. Abarca un conjunto de economías desde Haití, con un nivel de renta per cápita cercano a los 400 dólares hasta Chile cuyo nivel de ingreso en PPP es de 14.000 dólares per cápita, e incluye países–continente como Brasil y pequeñas islas.

Cuenta con buenos indicadores de esperanza de vida y de mortalidad infantil, con cobertura educativa primaria casi universal, 64% de secundaria y una educación superior importante, aún cuando con problemas inmensos de calidad educativa, desigualdad acumulativa y pobreza e indigencia.

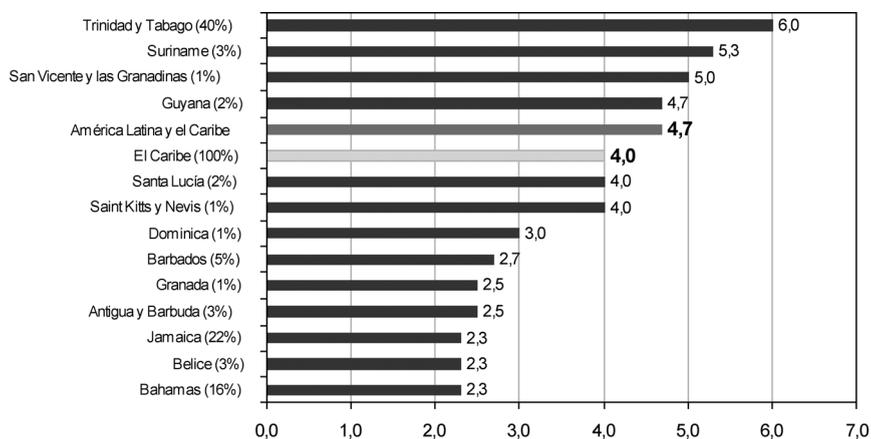
Es una región donde la democracia, al menos en la que respecta a su origen electoral, es casi universal, pero donde su solidez está fuertemente tensionada en muchas partes, los sistemas políticos son frágiles y los Estados Nacionales no encuentran una legitimidad fuerte aún en el contexto globalizador. También es una región en paz, salvo la excepción, que esperamos transitoria, de Colombia, pero que muestra altísimos niveles de criminalidad y violencia.

Es una región que crece y disminuye su pobreza, pero que distribuye mal.

De acuerdo a estimaciones de la CEPAL América Latina ha registrado en los últimos años el mayor crecimiento del PIB por habitante desde los años setenta, este sostenido nivel de crecimiento le ha permitido a la mayoría de los países de la región disminuir los niveles de pobreza e indigencia.

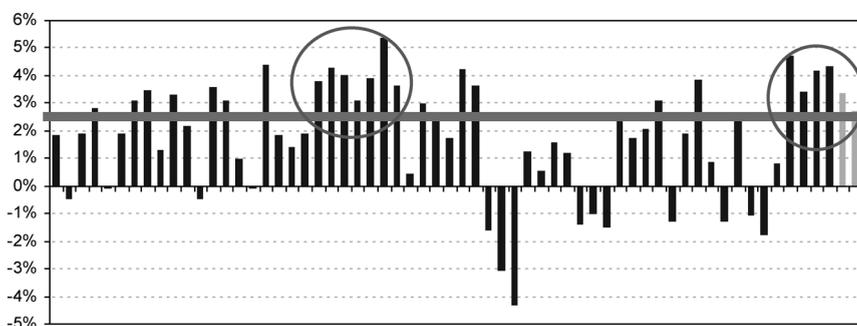
Pese a transitar un segundo semestre de 2007 marcado por una elevada volatilidad de los mercados financieros la región en su conjunto creció a un ritmo del 5,6 %. La CEPAL ha proyectado que el crecimiento del año 2008 podría ascender a un 4,7 %¹. De confirmarse estos pronósticos América Latina completaría este año seis años de crecimiento consecutivo y a tasas superiores al 3%, situación que no se presentaba desde hace 40 años.

GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE VARIACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO 2008



¹ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008*.

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE VARIACIÓN DEL PIB PER CÁPITA



Este desempeño económico ha impactado directamente en los niveles de pobreza. De acuerdo con el *Panorama Social de América Latina*, publicado por CEPAL el 2007² y que analiza las cifras de 2006. Hace un año y medio atrás un 36,5% de la población se encontraba en situación de pobreza y de ellos el 13,4% eran indigentes.

En volumen de población los pobres llegaron a 194 millones de personas, de la cuales 71 millones eran indigentes.

Por primera vez desde 1990 el número de pobres cayó por debajo de los 200 millones.

Hay evidencia de la relación existente entre el ritmo de la reducción de la pobreza en la región, el nivel de crecimiento económico y los ingresos de los pobres ante este crecimiento, es decir, la elasticidad pobreza-crecimiento. “Esta última se ve afectada tanto por la distribución inicial de los ingresos como por la forma en que esta evoluciona a lo largo del tiempo. En las sociedades más desiguales, la misma tasa de crecimiento arroja una tasa más baja de reducción de la pobreza, dado que los pobres a menudo tienen ingresos muy por debajo de los requeridos para cubrir los gastos de necesidades básicas.

Además, la pobreza disminuye más en términos absolutos cuando los ingresos de los pobres crecen más rápido que los ingresos de los no pobres, es decir, cuando el patrón de crecimiento reduce la desigualdad inicial de los ingresos”³

² CEPAL, *Panorama Social de América Latina*. 2007.

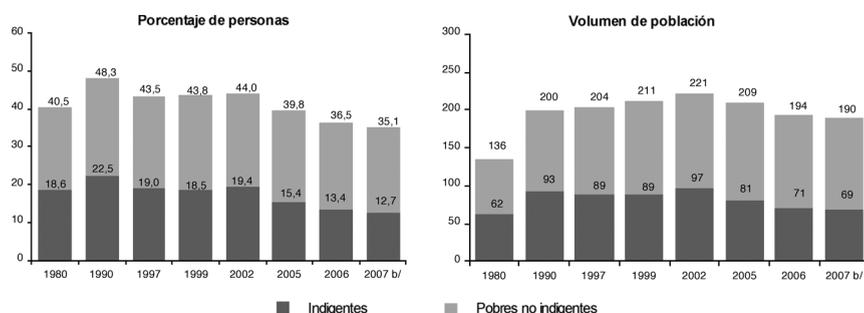
³ CEPAL-CIDOB, *Visiones del Desarrollo en América Latina*. 2007, p.205.

Como señala la CEPAL “gran parte de la reducción del número de pobres en América Latina en el período 2002-2006 provino de los avances observados en Argentina, donde el volumen de pobreza se redujo en 9 millones de personas, seguidos de Brasil, México, y República Bolivariana de Venezuela, en cada uno de los cuales el número de pobres bajó entre 4 y 6 millones. En conjunto estos cuatro países representan una disminución del orden de 23 millones de personas pobres frente al total de 27 millones en la región.”⁴

Este nivel de pobreza, medidos en términos porcentuales es incluso inferior al que mostraba la región antes de la crisis de los ochenta que alcanzaba a 40.5% de pobreza y 18,6% de indigencia.

GRÁFICO 3

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2007 A/



Es útil recordar lo duro que fueron para América Latina los años ochenta, cuando colapsó el financiamiento externo y se estremecieron las economías de la gran mayoría de sus países, años que la CEPAL llamó “la década perdida” y al menos parcialmente fue así, las economías no crecieron y los indicadores del progreso social se desplomaron.

Sin embargo nos parece que atrapa mejor lo sucedido en esos años, caracterizarla además como los años del “aprendizaje doloroso”, pues también esos años fueron escenario de un proceso creciente de democratización de los sistemas políticos y de avances en el pluralismo democrático. Todo ello en medio del proceso de cambios que provocó la globalización en la economía mundial y que afectaron severamente a América Latina que los percibió con retraso y que obligó a sus países

⁴ *Ibid*, p. 58.

a reorientar su estrategia de desarrollo para no desengancharse de un mundo que cambiaba rápidamente, en el marco de un rudo e inevitable ajuste cuyo costo social fue altísimo, elevando las tasas de pobreza a indigencia en 1990 a niveles de 48,3% y 22,5% respectivamente.

Todavía transcurrida más de la mitad de la década del 90 el balance de las transformaciones económicas en la región mostraba avances y rezagos. La mayoría de los países de la región habían logrado una recuperación económica moderada con una expansión promedio del 3.2% entre 1991-1996, significativos avances en cuanto a la estabilidad macroeconómica, un crecimiento dinámico y una creciente diversificación de las exportaciones, el acceso a mayores niveles de financiamiento externo y un marcado incremento de la interdependencia económica de los países de la región, impulsado por una nueva generación de acuerdos formales de integración.

Sin embargo el nivel de crecimiento todavía distaba de ser el necesario para abordar los rezagos tecnológicos y sociales, las economías mostraban todavía un alto grado de vulnerabilidad, un incremento demasiado lento del ahorro interno, una expansión insuficiente de la inversión total y una agudización de la heterogeneidad estructural característica de los sistemas productivos de la región.

En relación con la pobreza las diferencias nacionales eran muy profundas. Durante los primeros cinco años de los 90 la incidencia de la pobreza disminuyó de 41% a 39%, avance importante pero insuficiente para contrarrestar el incremento del decenio anterior que fue de 35% a 41% y para superar en términos absolutos el número de pobres.

La medianía de los avances realizados por la región hacia la mitad de los años 90, se volvieron cada vez más frágiles. La crisis del Tequila del 95 y posteriormente la crisis asiática y rusa fueron aciagas para las economías latinoamericanas.

Los primeros años del siglo veintiuno se caracterizaron por una profunda crisis tanto económica, como política y social. El Producto Interno Bruto de la región mostró un recorrido negativo. Si bien el 2000 hubo una corta recuperación en el crecimiento (3.7%) el 2001 fue de 0.4% el 2002 de -0.4% y el 2003 del 1.5%.

Cifras promedio que esconden situaciones de gravísima caída en varios países. Es así como Argentina cayó en el 2002 en -10.8%, Venezuela -9%, en 2002 y -9.5% en 2003 y Uruguay -10.7% en 2002. Pero

de alguna manera todas las economías fueron golpeadas: Brasil corrió grandes riesgos, México sufrió estancamiento (6.7% el 2000, -0.3% el 2001, 0.8% el 2002 y 1.3% el 2003) e incluso la experiencia de crecimiento sólido y prolongado de Chile sufrió desaceleración (4.2% el 2000, 3.2% el 2001, 2.1% el 2002 y 3.2% el 2003).

Esta situación cuya causa principal se encuentra en el funcionamiento de la economía mundial y particularmente en la volatilidad de los mercados financieros produjo naturalmente retrocesos en la caída de la pobreza y aumento de la brecha de distribución del ingreso.

En relación a la pobreza, los avances alcanzados en los años 90 fueron perdiéndose. El 2002 la pobreza llegó al 44% y en números absolutos a 221 millones de pobres y 97 millones de indigentes.

Se produjeron en muchos países cifras desacostumbradas, como es el caso de Argentina con un 40% de pobres y un 20% de indigencia. El único caso que se mantuvo con un alto grado de excepcionalidad ha sido el de Chile que logró mantener y disminuir en los años 90 una baja del 40% al 18.8% de la pobreza y el 14% al 4.7% en indigencia gracias sobre todo a su capacidad de aplicar políticas contra cíclicas.

Esta situación ha sido en parte revertida a partir del nuevo ciclo económico mundial que surge a contar del 2004 que ha favorecido el ya comentado buen desempeño económico de la región, que se ha visto favorecido por una “coyuntura externa muy favorable, derivada de la sostenida expansión de la economía mundial y de la abundante liquidez existente en los mercados internacionales de capital. A ello es necesario agregar el acelerado proceso de industrialización de los países en desarrollo de Asia, en particular China e India, que ha producido un cambio en la estructura de la demanda mundial. Esto se tradujo en un significativo incremento del volumen exportado, así como una mejora de los términos de intercambio, factores que contribuyeron a la acumulación de grandes excedentes en la balanza comercial”⁵.

Como se señaló el ciclo de bonanza ha permitido una histórica disminución de la pobreza y puso a la región en muy buen pie para cumplir el primer Objetivo de desarrollo del Milenio que es de erradicar la pobreza extrema y el hambre y cuya primera meta es reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema.

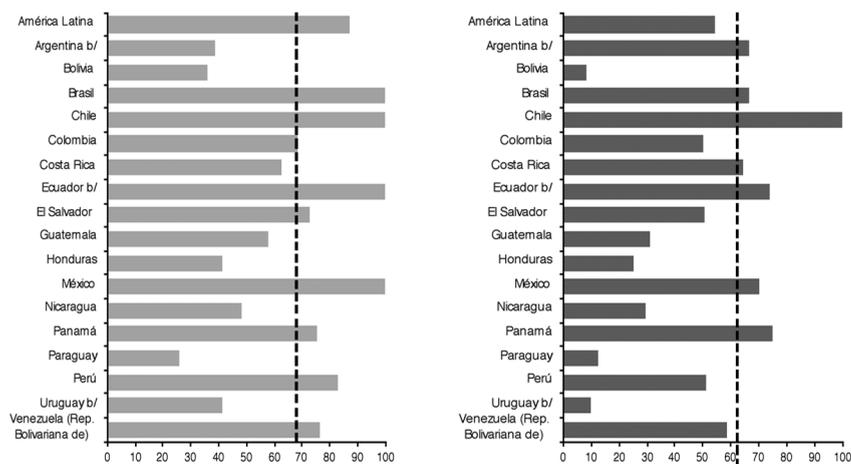
⁵ CEPAL, *América Latina y el Caribe frente al Nuevo escenario económico internacional*, 2008, p. 9.

En efecto, “las proyecciones de pobreza extrema hasta el año 2007 dan cuenta de una situación favorable en un gran número de países. Las nuevas cifras para Ecuador (áreas urbanas) y México indican que ambos lograron situarse junto con Brasil y Chile, entre los países que ya cumplieron con la primera meta del Milenio. Por su parte, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela presentan un progreso similar o superior al esperado (68%). Aunque todos los demás países registran tasas de pobreza extrema inferiores a las de 1990, algunos de ellos se han quedado rezagados en su marcha hacia la consecución de la meta. En efecto, Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay se encuentran aún a más de 50% de las distancia total de la meta”⁶

Además por un periodo hasta el 2025 se producirá una disminución de la dependencia demográfica que genera un “bono demográfico” que si es bien aprovechado puede ayudar de manera importante a la disminución de la pobreza.

GRÁFICO 4

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJES DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y LA POBREZA TOTAL, 1990-2007



No obstante, este alentador panorama se ha visto nublado por la desaceleración del crecimiento mundial como consecuencia de la crisis financiera de Estados Unidos y el aumento global de la inflación. Ello

⁶ CEPAL, *op.cit* (n2) p.19.

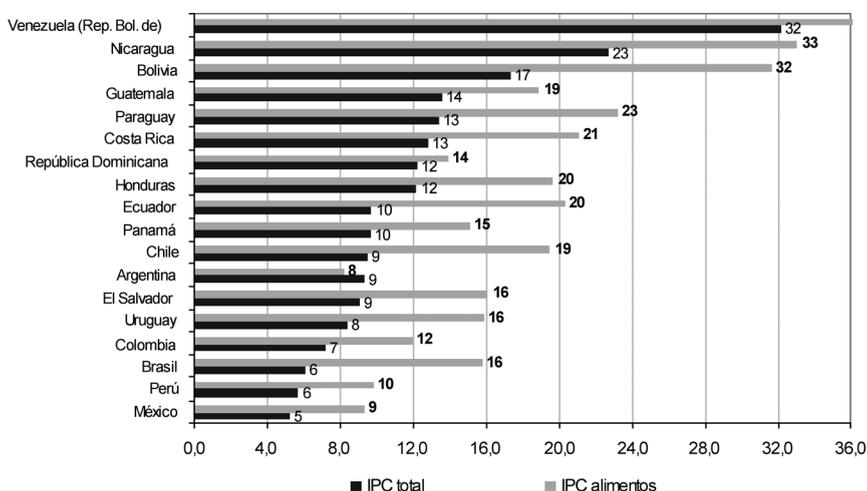
ha colocado una importante cuota de incertidumbre acerca de la sostenibilidad de este ciclo positivo y de la tendencia observada en cuenta a la disminución de la pobreza e indigencia en América Latina.

Según datos de la CEPAL, desde los primeros meses de 2006 y, con mayor fuerza a partir del 2007, el aumento de los índices de precios al consumidor de los alimentos se ha acelerado en la mayoría de las economías de la región, con un ritmo anual que oscila entre un 7% y un 30% en los distintos países y un promedio cercano al 16%.

Resulta evidente el sesgo regresivo de esta situación. Los principales afectados por el aumento de los precios de los alimentos son las familias que destinan la mayor parte de sus ingresos a obtenerlos. A menor ingreso mayor es el porcentaje destinado a la compra de alimentos.

La sostenida inflación redundará lamentablemente en un aumento de la pobreza e indigencia en la región. “Partiendo de las proyecciones realizadas por la CEPAL para 2007, un incremento del 16% en el precio de los alimentos eleva la incidencia de la indigencia en más de tres puntos, del 12,7% al 15,9, lo que llevaría a que un 15,7 millones más de latinoamericanos cayeran en la indigencia”⁷

GRÁFICO 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, JUNIO DE 2008



⁷ CEPAL, *op.cit* (n 3), p.33.

Esta situación, producto de diversas causas, entre las cuales no es menor la especulación, aquello que el presidente de República Dominicana Leonel Fernández ha llamado “un capitalismo de casino”⁸ tendrá un impacto mayor en los países más ligados al mercado norteamericano, hará bajar levemente el precio de los *commodities* y en CEPAL hemos calculado que se producirá un aumento del precio de los alimentos del 15%, cuestión que tendrá un impacto mucho mayor en los sectores sociales vulnerables en cuyas canastas de consumo los alimentos pesan mucho.

Se requerirán entonces aplicar con urgencia políticas destinadas a aligerar la situación de los sectores sociales más débiles e implementarán políticas tales como reducción de las tasas de importación a los artículos de primera necesidad y estudiar cuidadosamente políticas de subsidios centradas en beneficios a los más pobres. De no hacerlo los avances antes registrados frente a la pobreza y la indigencia podrán diluirse.

Así y todo América Latina continúa estando en un relativo buen pie, atravesamos un período de “bono demográfico temporal”, la demanda de recursos naturales como insumo industrial seguirá creciendo, como así también el consumo masivo en las grandes economías asiáticas.

2. LA SECULAR DESIGUALDAD QUE INCIPIENTEMENTE CEDE

Hay una afirmación que es históricamente cierta que dice que América Latina distribuye mal sus ingresos. Es, junto con África, la región del mundo con mayor desigualdad. En efecto, como se señalaba en una reciente publicación “el coeficiente de Gini de la desigualdad en los ingresos permaneció constante en ocho de los 19 países de América Latina entre los principios de los años noventa y la primera mitad de la década de 2000. En siete países la desigualdad se incrementó y solamente en cuatro se manifiesta una pequeñísima reducción. El coeficiente de Gini promedio en la región se ha mantenido en torno a 0,55

⁸ Discurso inaugural del trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL. Santo Domingo 9 al 13 de junio de 2008.

durante los últimos 15 años. Brasil, Guatemala y Bolivia se encuentran entre los países con mayor desigualdad de ingresos”⁹.

Esta desigualdad de los ingresos en América Latina tiene su base y su origen en una etapa muy lejana de su historia y se relaciona con las características propias que asumió el proceso de colonización (básicamente español y portugués).

Más allá de las diferencias, existentes entre nuestros países, “la propiedad de los principales activos siempre fue extremadamente concentrada: la propiedad de la tierra desde siempre (cabe recordar la institución de la encomienda, mediante la cual la Corona entregaba enormes extensiones de tierra con trabajo semiesclavo incluido); la propiedad de las riquezas mineras, oro y plata en la época colonial, las riquezas de estaño y cobre en la segunda mitad del siglo XX, y la concentración de los activos educacionales que se arrastra hasta el día de hoy en la mayoría de los países de la región

Esta concentración histórica de los activos productivos ha sido acompañada las más de las veces también por la concentración de la influencia social política en las mismas elites que concentran el poder económico. El contrato social que hizo posible la construcción del Estado de Bienestar en Europa, no tuvo lugar en América Latina. Sólo en algunos países, básicamente en aquellos de urbanización temprana, se produjeron procesos parciales de protección social que lograban incluir a sectores medios y populares urbanos con alta capacidad de presión. Un conjunto de discriminaciones incluyendo la discriminación étnica y discriminación de género mantenían la exclusión de amplios sectores de la población.

En consecuencia, la desigualdad de ingreso que caracteriza a América Latina no es producto del desarrollo reciente de la región, no es producto de la globalización, sino que ha convivido con todos los modelos de desarrollo latinoamericanos de los últimos 200 años”¹⁰.

Su rasgo particular es la elevada fracción que capta el 10% más alto de la población. Mientras en los países europeos el ingreso del 10% más rico supera en no más de 20% o 30 % el ingreso de los dos últi-

⁹ BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el Desarrollo Mundial (2006)* en: CEPAL CIDOB, *Visiones del Desarrollo en América Latina*. 2007, p. 204.

¹⁰ OTTONE, Ernesto, *op.cit* (n. 73), p. 64.

mos déciles, en la región esa distancia es de más de 100% y en algunos casos más de 200%¹¹.

No obstante, en los últimos años se ha ido manifestando una incipiente tendencia a revertir esta centenaria mala distribución del ingreso. Al comparar la estructura distributiva de finales de los 90 a finales del 2005 se observan dos características importantes. La primera es una tendencia al aumento de la participación en el ingreso de los cuatro primeros déciles de hogares y la segunda, es una pérdida de participación de los hogares situados en el segmento más alto de la estructura distributiva del ingreso. Por primera vez en décadas la brecha entre los grupos ricos y pobres de nuestros países se reduce.

Según datos de la CEPAL¹² los países que redujeron esta brecha ordenados de mayor a menor magnitud de disminución fueron los siguientes: Perú, Brasil, Paraguay, El Salvador, Ecuador, Panamá, México y Argentina. No mostraron variaciones importantes Chile, Costa Rica y Uruguay. Y aumentaron la brecha Colombia, Honduras y República Dominicana.

Todavía más, de acuerdo al último estudio de la CEPAL¹³ “entre 2002 y 2006, el índice de Gini ¹⁴se redujo significativamente en Argentina (datos del área urbana), Brasil, Chile y República Bolivariana de Venezuela. La reducción fue especialmente notable en Argentina (de 0,58 a 0,52) y República Bolivariana de Venezuela (de 0,50 a 0,44) donde representan alrededor de un 10% del valor del indicador, mientras que en Brasil y Chile fue del orden del 6% y el 7% respectivamente”¹⁵

¹¹ *Vd. CEPAL Panorama Social de América Latina 2006.*

¹² *Ibid*, p. 88

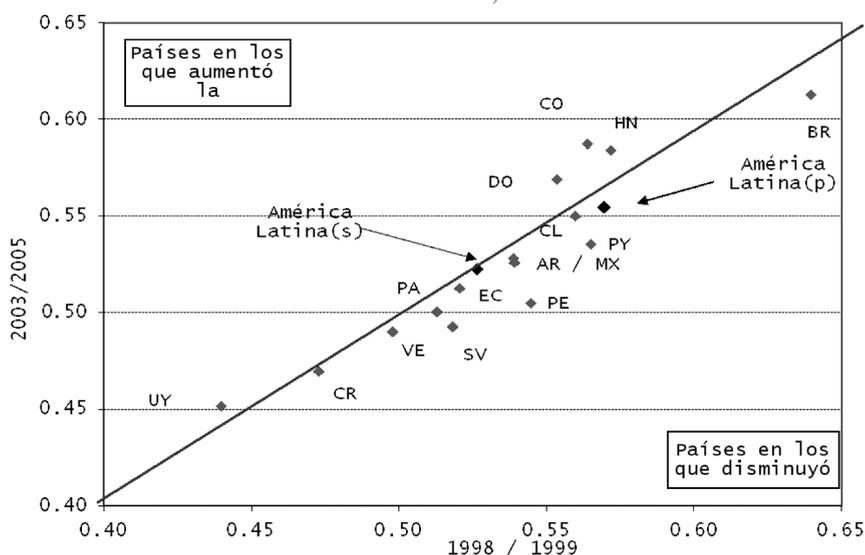
¹³ CEPAL, *Op cit* (n. 2) p. 58.

¹⁴ El índice de Gini, indicador que se usa con mayor frecuencia para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, toma un valor mínimo de 0 (máximo de igualdad) y un máximo de 1 (máxima desigualdad).

¹⁵ CEPAL, *op cit* (n. 2) p. 58.

GRÁFICO 6

CAMBIOS EN EL COEFICIENTE DE GINI A/ , 1998/1999 – 2003/2005 B/



3. CUATRO DESAFÍOS FRENTE AL DESARROLLO

Se podría afirmar que no existe una idea exacta de lo que significa alcanzar el desarrollo. En general se suele ligar este concepto –desde una perspectiva ortodoxa– un desempeño económico satisfactorio que permite altos niveles de crecimiento del producto interno bruto. “Desde una perspectiva más igualitarista, el desarrollo aparece identificado con una mejor distribución de la riqueza sin un acento en el esfuerzo por el crecimiento”¹⁶

El umbral del desarrollo no puede ser definido a través de una sola dimensión o de un solo indicador; se expresará en la combinación de muchos factores, de un alza considerable respecto al nivel de ingreso per cápita anual, pero también por el aumento de los ingresos del primer quintil, por un porcentaje de la pobreza que se acerque más a un 10% y donde la indigencia sea erradicada como fenómeno social.

¹⁶ OTTONE ERNESTO; VERGARA, Carlos, *Ampliando horizontes, siete claves estratégica del gobierno de Lagos*. Arena Abierta, 2006. p 38.

Se suele poner a Chile como una experiencia positiva y con razón pues sus resultados son notables en lo económico, lo social, lo cultural y lo político. En efecto desde principios de los 90 viene creciendo a tasas promedio de 4.2. % por habitante desde 1990 a 2005 lo que permitió, junto a otros factores, que la población pobre duplicará su ingreso monetario y multiplicara por cuatro su acceso a bienes y servicios fundamentales¹⁷. “En quince años de democracia, la pobreza se redujo de 38.6% a 13,7%. Y la indigencia de 13 % a 3,2%. No hay otro país de América Latina que haya disminuido sus niveles de pobreza e indigencia en la magnitud y profundidad que lo ha hecho Chile en este período de su historia”¹⁸

Me parece que un componente de la experiencia chilena pudiera destacarse es el de su obstinado caminar reformista gradual, constante y progresista alejado del desvarío retórico que le ha permitido reforzarse institucionalmente y actuar con éxitos notables sobre la pobreza y el crecimiento de oportunidades recordando al mismo tiempo los tiempos largos que se requieren para modificar problemas estructurales como el de la desigualdad. Es más el análisis comparativo de experiencias de desarrollo exitosas a nivel mundial¹⁹ demuestra que los países que han alcanzado con éxito el desarrollo económico y social han invertido en la construcción de una “visión estratégica”.

Trabajar con plazos largos permite trabajar con objetivos nacionales, con una idea de país, impone un ritmo gradual, abrigado en la certeza que sólo es posible avanzar paso a paso, construyendo sobre lo avanzado, en suma en la acumulando esfuerzos.

Y la pregunta que surge entonces es ¿Cómo avanzar? ¿Cómo retomar para América Latina la vía del desarrollo? ¿Cómo romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad social?

Cuatro desafíos aparecen en el horizonte de cualquier estrategia de desarrollo.

El primero esta dado por la asimetría en las relaciones internacionales que hace particularmente vulnerable a los países en desarrollo

¹⁷ OTTONE Ernesto; VERGARA, Carlos, *La Desigualdad Social en América Latina y el Caso Chileno. Estudios públicos* N° 108, Primavera, 2007. p. 80.

¹⁸ *Ibid.* p.83

¹⁹ Ver CEPAL / IDEA/ BANCO MUNDIAL *Las visiones de país importan. Lecciones de experiencias exitosas.* 2005.

cuyos esfuerzos están siempre amenazados de un nivel de incertidumbre demasiado alto.

Se requiere por tanto permitir que el esfuerzo de los países de la región por ordenar sus economías y alcanzar el desarrollo sean protegidos de la volatilidad financiera internacional y que se generen condiciones para una nueva arquitectura financiera internacional.

Un orden económico internacional que garantice mayores defensas contra las turbulencias financieras, una apertura comercial efectiva del mundo industrializado, transferencia tecnológica más acelerada. Si bien esto no depende de modo parcial de los propios latinoamericanos, se pueden hacer esfuerzos, en primer lugar a través de acciones que tiendan a reforzar la unidad latinoamericana, a través de un “regionalismo abierto” que mejore su capacidad de negociación no en un sentido defensivo, sino de integración al mundo. Hay que abrir, sin ingenuidad pero con realismo, las economías al mundo, salir a conquistar los mercados externos, salir a vender en otros países aquellos productos y servicios que los latinoamericanos producimos o hacemos mejor. En este sentido la globalización es una oportunidad. Por ello resulta absurdo oponerse a la globalización, es como haberse opuesto a la electricidad en la revolución industrial. Pero no hay una sola forma de vivir la globalización, la que me parece deseable es aquella protagónica, activa, crítica y no una pasiva e indolente, como bien lo ha señalado Fernando Savater “una cosa es ser partidario de la electricidad, y otra de la silla eléctrica”²⁰.

En esta dirección no son contradictorios sino complementarios los esfuerzos de los países latinoamericanos por llegar a acuerdos bilaterales, sub-regionales, y con países de fuera de la región.

Un segundo problema a superar es la baja competitividad de América Latina. Se requiere de un impulso gigantesco para desarrollar nuevos niveles de competitividad, buscar nuevas actividades, dar un salto decisivo en formación, reciclaje, perfeccionamiento de los mercados, eliminar las disfuncionalidades del ámbito público, necesidad igualmente de fortalecimiento de las instituciones, sacar los obstáculos burocráticos que impiden mayor emprendimiento; romper las desconfianzas entre el sector público y el privado y generar una potente plataforma de impulso al crecimiento.

²⁰ SAVATER, Fernando, *Conferencias presidenciales de Humanidades*, 2005, p. 35.

Como lo ha señalado la CEPAL en un reciente documento “Los países de América Latina y el Caribe ocupan diversos espacios de competitividad y aprendizaje mediante los que se integran al mundo sobre la base de sus recursos y de sus capacidades acumuladas. Diversificar y desarrollar dichos espacios es el núcleo de cualquier estrategia de desarrollo productivo. Aunque las estrategias deben tener características nacionales, una mayor coordinación e integración económica entre los países de la región facilitarían la tarea al permitir escalas, complementariedades y una acumulación del aprendizaje.

Avanzar en esta labor en el contexto de cada realidad nacional significa movilizar un amplio conjunto de energías sociales dispersas y, en tal sentido, el papel de las políticas públicas es esencial. En primer lugar, para organizar la búsqueda de una visión de cada país en el mundo en una perspectiva de mediano y largo plazo y para catalizar los esfuerzos que permitan detectar las oportunidades presentes y futuras, Segundo, para construir alianzas con el sector privado que sean perdurables y cuyos beneficios y compromisos sean recíprocos, a fin de formular e instrumentar estrategias para concretar progresivamente esa visión y aprovechar las oportunidades”²¹

Un tercer problema es el de la desigualdad y la pobreza que requieren la generación de políticas sociales dirigidas a la cohesión social, y romper los encadenamientos intergeneracionales de la desigualdad, en particular a través de políticas sociales dirigidas a los más pobres.

Con el fin de generar sociedades, donde la adscripción sea reducida al mínimo y donde las desventajas no se acumulen en las mismas personas y se transmitan por generaciones.

Es en este contexto donde han surgido reflexiones que apuntan a orientar políticas para el logro de una mayor cohesión social, misma que se presenta con una doble faz, medio y fin de las políticas públicas.

La cohesión social debe considerar a nuestro juicio dos aspectos: uno, de los hechos objetivos que existen al interior de nuestras sociedades, y otro de las percepciones, el sentido de pertenencia que los miembros de la sociedad tienen. Es decir, a los aspectos más o menos clásicos del bienestar se le deben agregar el estar bien, el sentirse parte.

²¹ CEPAL, *La transformación productiva, 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, p. 14.

En este sentido la cohesión social se constituye por la relación entre los mecanismos de reinclusión/exclusión social por un lado y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía al funcionamiento de dichos mecanismos.

Sin reconocimiento del otro y sin sentido de pertenencia no es posible imaginar acuerdos que sean percibidos por todas las partes como legítimos, y por ende, que puedan ser perdurables.

En consecuencia, la cohesión social supone en su base un “contrato social” en el cual distintos actores que comparten un sentido de pertenencia y reconocimiento mutuo “han negociado” sus “contribuciones diferenciadas” en vistas a hacer realidad los derechos sociales de todos los miembros de esa comunidad.

Dicho contrato deberá precisar cuantos y cuales derechos pueden ser garantizados, expandiendo su exigibilidad; con qué gradualidad y qué estructura de riesgo está la sociedad dispuesta a asumirlos como responsabilidad colectiva y determinar qué pacto fiscal puede sustentar dichos acuerdos, en el cual todos los actores se sientan de alguna manera beneficiarios.

Como dice la CEPAL “un pacto social centrado en la protección representa la culminación de un acuerdo en el que los derechos sociales se consideran como horizonte normativo y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario enfrentar.

Un pacto social estructurado en torno a la protección tiene tanto aspectos sustantivos como procesales. Los primeros se refieren a los contenidos y se relacionan con garantías irreductibles, formas concretas de solidaridad y transferencias, progresividad de la cobertura, prestaciones de calidad y expansión de acceso. Un pacto social de protección debe regirse por principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Esto no significa que todo beneficio sea universalizable, sino que la sociedad establece, a partir de un diálogo entre los agentes sociales, los estándares de calidad y cobertura que deben garantizarse a todos sus miembros. Además, junto con contener reglas claras y explícitas y normas sobre gestión, un pacto social debe adherir a criterios de estabilidad macroeconómica vinculada a la socialización de beneficios y sacrificios. Solo una economía con una estructura productiva estable y vigorosa que incorpore a vastos segmentos de la población y se rija por un principio de transferencias solidarias, que apunte a uni-

versalizar la protección social y el desarrollo de capacidades y oportunidades permitirá conciliar las dos caras del desarrollo: el crecimiento y la equidad.

Los aspectos procesales de un pacto social se refieren a cómo se convoca al pacto, quiénes participan, cuáles son los procedimientos de deliberación y representación, cómo se fiscalizan los acuerdos y se controla su aplicación, y cómo desempeña el Estado su papel regulador”²².

Ningún contrato social será eficiente si la región no enfrenta su actual estructura tributaria. Aquí enfrentamos dos tipos de problemas. El primero es el bajo nivel de la carga tributaria que disminuye la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones.

La carga impositiva de la región asciende en promedio a un 14% del PIB, frente al 41% de la carga impositiva de la Unión Europea, o al 36% de los países de la OECD, o al 26% de la carga impositiva de los Estados Unidos. Ella debiera elevarse en un tercio, es decir subir 4 o 5 puntos porcentuales del PIB actual para financiar los programas sociales y los sistemas de seguridad social no contributivos

Lo segundo es que los sistemas tributarios latinoamericanos muestran un fuerte sesgo hacia la tributación indirecta por sobre la tributación directa, lo que los torna abiertamente regresivos, en clara contraste con los sistemas tributarios de países desarrollados. Los sistemas tributarios están “fuertemente cargados de imposición indirecta, como también de beneficios impositivos y exoneraciones de distintos tipos de rentas que están concentradas mayoritariamente en los sectores de ingresos más elevados, así como de los altos coeficientes de evasión que benefician a los niveles de renta y patrimonios más elevados”²³

En consecuencia un Pacto Fiscal que determine mayores niveles de carga tributaria y una estructura más progresiva de los impuestos es condición necesaria en este nuevo contrato social

A partir de considerar estos aspectos y desarrollar políticas públicas dirigidas hacia y con los actores sociales que aseguren altos niveles de cohesión social y niveles básicos de consumo político, se podría pensar

²² CEPAL, *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Síntesis*. Febrero de 2006.

²³ CETRÁNGOLO, Oscar; GÓMEZ, Juan, *Pensamiento Iberoamericano*, 2007, p. 145.

en un contrato social que encarne un compromiso entre sociedad civil y el Estado, para la América Latina del siglo XXI.

El cuarto problema a superar es el de la actual debilidad política de los países de la región y esta es tarea de los latinoamericanos en la cual desgraciadamente no tenemos a nadie a quien echarle la culpa. Se hace indispensable el desarrollo de sistemas políticos que permitan capturar la diversidad pero que generen cohesión social, reglas del juego respetadas y transparentes. Reivindicación de lo público y de un sistema democrático fuerte que sólo puede ser fruto de un sistema político con gran capacidad de agregación y con una vocación a la vez de integración al mundo y de reducción de las desigualdades en sus múltiples manifestaciones.

Surge entonces como tarea fundamental realizar un gran esfuerzo de fortalecimiento de la democracia. Tal esfuerzo pasa necesariamente por aumentar la capacidad inclusiva del sistema democrático y generar una ciudadanía efectiva.

Si la institucionalización de la democracia tiende hoy a girar en torno a la idea de amplios acuerdos, esto contrasta con la falta de presencia pública y de acceso a decisiones de una parte importante de la población. Amplios sectores que se encuentren marginados del desarrollo productivo, territorialmente segregados y sin capacidad para ser representados por los partidos políticos, no acceden al diálogo político.

De otra parte la falta de confianza ciudadana en los organismos de justicia, protección y seguridad, generan condiciones para la trasgresión de la ley y la instalación de cimientos de violencia.

Finalmente una forma no menor de obstáculo al fortalecimiento democrático se encuentra en la falta de acceso de una parte de la población al uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación que son indispensables para adaptarse a los nuevos escenarios productivos, a la participación en el intercambio comunicativo de la sociedad y a un acceso igualitario a la vida pública.

Reforzar el orden democrático supone en consecuencia desarrollar un compromiso de todos los actores y sectores sociales de respeto a las reglas de procedimiento de las institucionalidad democrática, articular los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizar políticamente estas demandas y traducirlas en intervenciones que asig-

nen recursos para alcanzar niveles de equidad aceptable, desarrollar mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan relaciones de solidaridad y responsabilidad social, impulsar una cultura pluralista que favorezca mejores niveles de inclusión, confianza, convivencia y comunicación, y alentar la filiación progresiva de grupos sociales a redes de apoyo o interacción que les permita una mayor integración y participación

Fortalecer entonces la democracia en América Latina y el Caribe se liga fuertemente al logro de una mejor calidad del proceso de desarrollo que le permita generar niveles de equidad que establezcan una “línea de civilización” por sobre la cual se encuentre el conjunto de la sociedad.

Es por lo tanto un esfuerzo que supera ampliamente la sola modernización del Estado o una batería de políticas públicas por justas que ellas sean.

Significa generar espacios públicos más amplios de voz ciudadana que dote a todos los sectores sociales de mayores oportunidades y establecer una relación contractual que pueda determinar de manera regulada el alcance, el ritmo y la profundidad de las transformaciones económicas sociales. Significa también defender y potenciar la existencia de un ámbito público y republicano que conviva con el mercado y la globalización, asegurando la igualdad de oportunidades y una red de protección frente al infortunio.

El tema de la confianza es un tema central de la democracia, desterrar la relación amigo-enemigo, desarrollando los espacios y posibilidades donde los conflictos naturales de intereses pueden resolverse. Pasar de la pluralidad al pluralismo y de la tolerancia pasiva a la tolerancia activa sólo se puede resolver a través de un camino laborioso gradual, pero urgente frente a las crisis que hoy vivimos en la región, que como bien sabemos son demasiadas y demasiado dramáticas.

Una democracia para funcionar y ser efectiva necesita una autoridad por cierto legitimada por reglas de procedimientos democráticos pero con capacidad de conducción. Una democracia incapaz de negociar y resolver los litigios internos de una sociedad sólo puede resultar en estancamiento y ruina.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

En varios estudios prospectivos²⁴ sobre la posible configuración que tendrá el escenario económico mundial en el próximo cuarto de siglo, se prevé que un grupo pequeño de países en desarrollo adquirirá un peso considerable en la producción, el consumo y el comercio mundial, entre ellos aparecen Brasil, China, Federación Rusa, India, Indonesia, México y Sudáfrica.

Este proceso está impactando la estructura global de producción y comercio, tanto como la naturaleza y dirección de las corrientes financieras internacionales y de los patrones de consumo de los recursos naturales energéticos y está empujando a una cada vez mayor interdependencia entre las potencias mayores lo que podría facilitar en el futuro la construcción de un orden internacional multipolar.

América Latina no puede ignorar estas tendencias y la manera en que responda a estas nuevas realidades determinará el nivel de bienestar de su población.

5. BIBLIOGRAFÍA

1. BANCO MUNDIAL, *Global Economic Perspectives: 2007. Managing the Next Wave of Globalization*. Washington, 2007.
2. CETRÁNGOLO, Oscar; GÓMEZ, Juan, *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 2007.
3. CEPAL *América Latina y el Caribe frente al nuevo escenario económico internacional*. Santiago, 2008.
4. CEPAL, *La transformación productiva, 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago, 2008.
5. CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008*. Santiago, 2008.
6. CEPAL. *Panorama Social de América Latina: 2007*. Santiago, 2007.
7. CEPAL; CIDOB. *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago, 2007.

²⁴ BANCO MUNDIAL. *Global Economic Perspectives 2007. Managing the Next Wave of Globalization*. 2007.

8. CEPAL, *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad: Síntesis*. Santiago, febrero de 2006.
9. CEPAL / IDEA/ BANCO MUNDIAL. *Las visiones de país importan. Lecciones de experiencias exitosas*. Santiago, 2005.
10. OTTONE, Ernesto; VERGARA, Carlos, *La desigualdad social en América Latina y el caso chileno. Estudios Públicos* N° 108, Primavera, Santiago, 2007.
11. OTTONE, Ernesto; VERGARA, Carlos, *Ampliando horizontes, Siete claves estratégica del Gobierno de Lagos*. Arena Abierta, Santiago, 2006.
12. *Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, 2ª época, 2007/2, Madrid, 2007.
13. SAVATER, Fernando, *Conferencias presidenciales de Humanidades*. Santiago, 2005.

SOLIDARIDAD Y POBREZA: ¿ES CHILE UN PAÍS SOLIDARIO?

P. RENATO POBLETE BARTH S.J.
Universidad Alberto Hurtado

RESUMEN

El trabajo muestra a la solidaridad como algo inherente al hombre en sociedad; con cita de ejemplos y autores cristianos, destaca que ella constituye la base de la sociedad misma, sin la cual la comprensión de la realidad y la construcción social resultan imposibles.

Un segundo tópico abordado está en lo que la gente entiende por ser solidarios, basándose en encuestas de opinión recientes.

Se concluye mostrando como el compromiso con los pobres y sus vidas, responde a la calidad e intensidad de la solidaridad que como sociedad se debe tener para con ellos.

Palabras claves: solidaridad, conceptualización de la pobreza, sociedad, cristianismo

ABSTRACT

The paper shows solidarity is inherent to human sociability; with citations of examples and Christian authors, it points out it constitutes the basis of society itself, without which the understanding of reality and its social construction are impossible.

Relying on recent surveys, the second topic addresses what people understand by solidarity.

The conclusion shows how commitment to the poor and their lives, will depend on the quality and intensity of solidarity we should have towards them.

Key Words: solidarity, conceptualizing poverty, society, christianism

1. LA SOLIDARIDAD BASE ESENCIAL DE HUMANIDAD

La persona surge a la vida y se constituye como humano en la interacción con otros seres humanos. Por ello se puede afirmar que su dimensión de encuentro, ‘comunal’ es propia de su naturaleza. Excluidas situaciones excepcionales, lo propio de las personas es que están conformadas para vivir junto a los demás, en comunidad, y en el servicio y vida junto a otros es donde se realiza y alcanza su mayor desarrollo. Es esta natural capacidad de interacción la que permite la construcción de la vida social, la posibilidad de vivir en familia, de conformar pueblos, ciudades y países. Una expresión de esta condición natural del ser humano es la solidaridad, entendida como esa capacidad de *ponerse* en el lugar del otro y actuar, *hacerse cargo*, con amor y justicia de otro. Esto cobra particular relevancia cuando se da en el marco de superar las diversas formas de exclusión que afecta a muchas personas, colaborar en su integración a la vida comunitaria y desarrollar aquella dimensión que permite que seamos responsables unos de otros. En definitiva, como señalaba san Alberto Hurtado, “realizar en la práctica la verdadera y auténtica fraternidad humana”¹.

Para los cristianos la venida de Jesús tiene una estrecha relación con la solidaridad, “ahora no vivimos de acuerdo a la ley del logro o del contrato legal sino de acuerdo a la gratuidad de un amor que es tanto apasionado como desinteresado”².

Sin embargo las expresiones de no-solidaridad, no gratuidad mercantiles, de destrucción y violencia son también frecuentes en la vida de las personas y la convivencia humana. Las guerras expresan la destrucción de esa confianza básica entre los pueblos generando dolorosos abismos. Constituyen una fractura en el modo de convivir entre los seres humanos. Hay otros abismos más próximos que no siempre queremos reconocer, como la violencia intrafamiliar, los prejuicios, la discriminación, la pobreza extrema, la exclusión social. Somos testigos de aquellas historias de dolor y desapego, que dejan a las personas sin vínculos significativos, acrecentando la distancia y desconfianza con

¹ HURTADO, Alberto, san. *Humanismo Social*. — 4ª ed. — Santiago: Fundación Padre Hurtado, 2004, 1047 p.

² O'HANLON, S.J., “Esperanza”, en: *Promotio Iustitiae*, 2007.

otros seres humanos. Suman a sus penurias económicas la pérdida de esperanza, confianza y alegría, aquellos a los que Alberto Hurtado llamó “los vencidos por la miseria” (1945). El tejido solidario muestra también vacíos que nos generan daño muchas veces profundo que luego cuesta reconstruir³ (C. Dockendorff, 1993).

Esa distancia sólo logra acortarse gracias a posteriores experiencia de empatía, amor, justicia y encuentro con otro. Entonces descubrimos que la solidaridad es también el camino de la reparación y la posibilidad de rehacer la vida de muchos, no sólo para quien recibe el acto solidario sino también para aquel que se dona a los demás. Como señala el biólogo Humberto Maturana la historia de la humanidad es una historia de cooperación para sobrevivir. La humanidad ha realizado un largo recorrido donde el encuentro entre los seres humanos es la base de la convivencia social y también es la base del propio desarrollo personal, la solidaridad real es esta “comunidad humana... el sentimiento profundo de ser uno con el otro”.

La solidaridad es la base de nuestra sociedad y compañía indispensable en la evolución de los pueblos. Ella no está ganada para siempre. Hay que cultivarla, educarla y hacerla crecer, porque es central a la vida del país y a las estrategias de superación de la pobreza. Inclusive “la filosofía contemporánea ha caído en la cuenta de que la comprensión de la realidad y la construcción social son imposibles sin solidaridad”⁴.

2. EL DOBLE MOVIMIENTO DE LA SOLIDARIDAD

La solidaridad me lleva a asumir una responsabilidad. Soy protagonista del acto solidario y ese mismo acto me relaciona con otra persona. Asumir esa responsabilidad surge de lo que podemos llamar un movimiento interior, un *animus*, una actitud que me lleva a sentirme responsable de otro. Pero la solidaridad se constituye en un doble movimiento. Ese acto de entrega no se agota en sí mismo ni concluye en

³ DOCKENDORFF, Cecilia. “Solidaridad: la construcción social de un anhelo”, MIDEPLAN, 1993.

⁴ FIGUEROA, Maximiliano; MICHELINI, Dorando (Comp.) *Filosofía y Solidaridad*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2007.

mi decisión. Podemos dar por realizada la acción solidaria sólo cuando al donarme a otro, éste a su vez me acepta como *sólidum*, como sólido, en ese momento soy solidario.

“El reconocer las recompensas de la solidaridad, al ver que la solidaridad es un proceso de ida y vuelta no es algo que forme parte de una visión común de la solidaridad. Solo lo perciben así quienes directamente participan de acciones solidarias”⁵.

Este doble movimiento hace al acto de la solidaridad semejante a un baile armonioso. A veces vemos el movimiento de un solo bailarín, aquel que se entrega. Pero olvidamos que el otro al aceptarme, aunque este lejos, incluso aunque no lo conozca o no pueda verlo físicamente, se incorpora al baile; recién ahí se produce el acto solidario. Incluso aquellos que no tienen fuerza, que están abatidos y sumidos en el dolor, que parecen decir con el salmista “desde lo hondo a ti grito, Señor, (...) estén tus oídos atentos a la voz de mi súplica” (salmo 129), incluso ellos, son los que cierran el círculo virtuoso de la solidaridad.

3. UNA MIRADA RECIENTE A LA SOLIDARIDAD

Se ha dado a conocer en la prensa una encuesta sobre voluntariado realizada por Fundación Trascender y la empresa de estudios de mercado Collect GfK donde se consulta por la solidaridad⁶. Los medios de comunicación han destacado de ese estudio, que si bien creció la percepción sobre la solidaridad como un atributo del país (de 57% en 2006 a 64% en 2008), los chilenos se perciben a sí mismos como menos solidarios, ya que esa percepción baja de 67% en 2007 a 50% en 2008; y quienes afirman no ser solidarios suben de 8% a 19%⁷.

Según el estudio se ha mantenido la tasa de donantes entre 2007 (90,4%) y 2008 (90,9%), pero las formas de donación han mostrado

⁵ DOCKENDORFF, *op. cit.* (n. 3).

⁶ *Tercera encuesta nacional de voluntariado, 2008*. Fundación Trascender & Collect GfK. Consideró la aplicación de 1.500 encuestas a personas entre 15 a 74 años en las doce ciudades con más de 175.000 habitantes, las que juntas representan el 60% de la población urbana de Chile. El estudio posee un error muestral de más o menos un 2,6% a nivel total.

⁷ Diarios *El Mercurio* y *La Tercera*, ambos de Santiago, 30 de julio 2008.

cambios y otras se han mantenido prácticamente igual: se mantienen los vueltos en supermercados y farmacias (82% y 80%) y a campañas nacionales (80% a 81%), mientras aumenta la tasa de donantes a personas de la calle (60% a 65%).

El referido estudio indagó por lo que se entiende cotidianamente por solidaridad. La mayoría de los encuestados la asocia a donación en dinero: como dar vuelto o comprar productos que apoyen a instituciones sociales (52%) y el resto lo vinculó a gestos como ayudar a personas necesitadas (45%). Se valora saludar, dar las gracias y pedir permiso, no pasar a llevar a otros, respetar filas, conducir respetuosamente. Estos aspectos son especialmente valorados por las personas de más bajos ingresos.

Son estos mismos datos los que develan una gran paradoja en la percepción que los chilenos tienen de la solidaridad y ‘ser’ solidario: Por un lado, los encuestados de este estudio manifiestan estar de acuerdo con que “sólo dar dinero no es ser solidario”. Por otro, quienes se definen a sí mismos como solidarios, consideran que lo son principalmente, por que “dan donaciones, dan el vuelto...”.

Una rápida mirada a la realidad social contemporánea en nuestro país nos permite identificar al menos tres espacios donde la práctica de la solidaridad, como expresión del amor y la justicia, tiene aun mucho que avanzar, tanto desde el ámbito cultural como aquel de las políticas sociales. El primero de estos espacios es dado por la manera en que hemos construido nuestras ciudades en el último siglo, generando segregación residencial según el estrato social y alejando la posibilidad de vínculos estables entre los diferentes grupos sociales, hoy tenemos ciudades divididas y más inseguras. El segundo espacio necesario de trabajar desde la solidaridad hace referencia a la calidad educacional que hoy entregamos a los más pobres, donde las diferencias en resultados son vergonzosas y cuestionan fuertemente a nuestra comunidad nacional. Por último, lo más complejo y difícil de afrontar a la pésima distribución de la riqueza y los aun elevados índices de pobreza en nuestro país, es aquí donde la solidaridad implica trabajo y sacrificio, para acortar estas diferencias, dar oportunidades similares a todos y derivar los prejuicios.

Ilustrativo al respecto es recordar las palabras de san Alberto Hurtado, quien señaló, como hombre de su tiempo:

“El que practica la caridad pero desconoce la justicia, se hace la ilusión de ser generoso cuando sólo otorga una protección irritante, protección que lejos de despertar gratitud provoca rebeldía”, agregando, “la caridad tiene un presupuesto, un pedestal macizo que suele olvidarse: es la justicia. A veces se coloca la caridad sobre pedestal de cartón y se viene a bajo”⁸.

San Alberto hace alusión por tanto a una solidaridad sustentada en la dignificación del otro, en el involucramiento que exige respeto al prójimo, cercanía con la pobreza, actuar para superar la marginación del otro y ser conciente de la necesidad de un cambio en la forma estructural-estructurante de entender la solidaridad más allá de la fría limosna que hiera. Los chilenos a partir de los resultados antes expuestos, pareciera que encontrarían sentido en estas palabras hoy en día, ya que si bien la donación es un “medio para ser solidario” no implica “la totalidad del acto solidario en cuanto tal”.

Es muy interesante preguntarse qué nos dice esta mirada de la solidaridad. Sin duda que los aportes económicos son esenciales para desplegar con eficiencia muchas acciones solidarias. Bien lo saben las fundaciones que trabajan particularmente en el ámbito de la pobreza. Es probable que el estilo de hacer campañas de muchas instituciones, que son intermediarias entre los donantes y los beneficiarios directos, esté influenciando el énfasis en los recursos. Sin embargo, la mirada desde la sabiduría de la vida cotidiana nos habla de la importancia que tiene para las personas el *modo como nos relacionamos*, expresadas en pequeños gesto de buen comportamiento cotidiano. A la base de ello, está el hecho central que la solidaridad se funda en el respeto al otro, quien se me hace visible y legítimo. Por ello es tan importante el encuentro directo con quien requiere nuestro apoyo.

Volvemos a encontrarnos con ese anhelo de respeto y confianza que requieren las personas más sencillas y necesitadas: un trato digno y respetuoso. Tal como nos legara el Padre Hurtado pocos días antes de morir en su testamento espiritual, nos pide a quienes desean continuar con su obra “que se trabaje por crear un clima de verdadero respeto al pobre”, porque a los ojos de la fe como mira Alberto Hurtado, “el pobre es Cristo.”

⁸ *Mensaje*, Santiago, 1998.

4. SOLIDARIDAD Y COHESIÓN SOCIAL

La vida moderna ha alcanzado un ritmo y una velocidad no conocidos en otros momentos de la historia. Las nuevas tecnologías que se expanden masivamente han alterado las formas de relacionarnos, las modalidades de comunicación y las formas de producir. Las personas tienen la sensación que nada de lo conocido resulta seguro y que se han perdido las coordenadas que orientan su vida personal y comunitaria. Es un tiempo donde se conjugan oportunidades y temores. Es lo que se ha denominado las “paradojas de la modernidad”⁹, análisis que pone en evidencia como se combina en las personas expectativas de una mejor vida, con la incertidumbre de un futuro inestable e inseguro en sus resultados. “Un sentimiento de perplejidad, y a veces de oposición a lo que acontece, tiende a recorrer el espíritu de los más variados sectores sociales”¹⁰.

Se puede afirmar que la sociedad contemporánea atraviesa un cambio relevante en sus formas de organizarse, sentir y expresarse. Todos los estudios sociales recientes señalan que hace ya varias décadas nos encontramos en un cambio de época que afecta a la sociedad contemporánea en su modo de vivir en común. Esta situación conlleva el desafío actual de indagar en cuales son los elementos que permiten cohesionar la sociedad: “(...) la ausencia de políticas que promuevan de manera efectiva la cohesión social debilita los sentimientos de solidaridad, pertenencia e identidad social”¹¹.

Nuestro país tiene una historia de inclusión y de exclusión social. Cuando se amplía los rangos de cobertura de educación, incorporando en cada generación más personas a mejores niveles de conocimiento, bajo el supuesto que la calidad de la misma va en ascenso se incluye a importantes segmentos de la población. Se excluye, sin embargo, cuando se segrega a las familias en verdaderos *ghetos* poblacionales, sin acceso a fuentes de trabajo dignas o cuando se limitan los espacios de participación.

⁹ *Informe de Desarrollo Humano*, PNUD, 1996

¹⁰ *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL, 1997.

¹¹ Discurso de la Presidenta de la República, D^a Michelle Bachelet en la inauguración de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Es una época que se caracteriza por la sensación colectiva de inestabilidad y de un profundo individualismo que erosiona las relaciones y los vínculos sociales. Por ello la CEPAL ha planteado la necesidad de políticas “que apunte, entre otras cosas, a la inclusión socioeconómica, el reconocimiento de la diversidad (...) y el refuerzo de la cultura cívica y de la solidaridad¹²”.

El sentido de pertenencia a un proyecto común es la amalgama que une los distintos aspectos de la cohesión social.

“La mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación y a confiar en las instituciones, así como el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilitan la suscripción de los pactos o contratos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la equidad y la inclusión (...). El sentido de pertenencia a la sociedad constituye un eje central de las distintas definiciones de cohesión social. Dicho sentido es, en última instancia, un componente subjetivo hecho de percepciones, valoraciones y disposiciones de quienes integran la sociedad”¹³.

Una sociedad de iguales implica una “sociedad justa” (J. Rawls, 1971), esto es, garantizar el acceso a todos a ciertos bienes sociales como derechos, libertades e ingresos que permitan una vida digna; requiriendo un “mínimo civilizatorio” para todos, dado que el mercado no tiene ninguna moral distributiva (N. Bobbio, 1995).

La cohesión social llama a fortalecer, como se ha indicado, la disposición a ceder beneficios individuales tras el bien común. Si los in-

¹² El concepto se asocia a dimensiones como el *anhelo común de una comunidad* frente a la fragmentación provocada por la globalización; la *equidad, inclusión social y bienestar*, en cuanto políticas que apuntan a reducir la brecha de ingresos y garantizar acceso a bienes sociales (empleo, educación, salud); el *capital social*, como la capacidad de personas y grupos de manejarse con normas colectivas y construir redes de confianza; la *integración social*, que permite a las personas acceder a un mínimo de bienestar coherente al desarrollo alcanzado en el país; finalmente, se puede considerar la noción de *ética social* que destaca la comunidad de valores, el consenso sobre normas sociales, la solidaridad como valor ético y práctico, y la reciprocidad en el trato de las personas. “Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, CEPAL, 1997.

¹³ *Cfr.* “Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, CEPAL, 1997.

individuos consideran que se benefician más cuánto más adhieren a un “nosotros”, y que lo que beneficia a la comunidad beneficia a los individuos, porque les garantiza mayor seguridad y protección en el futuro, se despliega la cohesión social como el centro de un proyecto de desarrollo posible. La pertenencia no solo se construye con mayor equidad, sino también con mayor aceptación de la diversidad. No puede haber un “nosotros” internalizado por la sociedad si esa misma sociedad invisibiliza grupos y mantiene prácticas cotidianas de discriminación¹⁴. En otras palabras, la construcción de un “nosotros”, co-responsables unos de otros supone una disposición a la solidaridad. La creación de una comunidad con lazos de cooperación, que vincula a las personas unas a otros, con un claro sentido de pertenencia, es un hecho necesario al propio desarrollo del país.

5. SOLIDARIDAD, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Es la alienación, la pérdida de contacto con el “otro”, lo que rompe con la solidaridad humana, lo que impide la construcción de vínculos desde el reconocimiento de la propia dignidad como persona. La pobreza material no conduce necesariamente a una desvinculación con el resto de la sociedad, sin embargo en medio de ella las personas, familias y comunidades en muchos casos han sufrido la exclusión social, es decir la ruptura casi permanente, estable en el tiempo, de los vínculos más significativos para desarrollarse, se produce allí una “desafiliación” y una “resignación cansada”. La pobreza generada por la exclusión social es por lo tanto una miseria humana más dolorosa ya que quien la experimenta, que no vale como persona, que es inferior, diferente, y la relación de los otros se carga de prejuicios que terminan con discriminación y menosprecio.

En este contexto de exclusión social, alienación y ruptura solidaria, surge como una alternativa de reconstrucción el contacto con aquellos no excluidos, es decir con el resto de la sociedad. Es el contacto el que

¹⁴ La CEPAL ha definido preliminarmente, los siguientes indicadores: Desigualdad de ingresos, Pobreza e indigencia, Empleo, Educación, Salud, Vivienda, Pensiones, Brecha digital, Funcionamiento de la democracia, Instituciones del Estado, Instituciones del mercado, Familia Multiculturalismo, Confianza, Participación, Expectativas de movilidad, Solidaridad social.

termina con la alienación, permite la reconstrucción del entramado social y logra gatillar la inclusión e integración social. Es el contacto el que nos sana, es desde el contacto donde se reconoce la dignidad del otro, es allí donde la comunidad humana puede desarrollar lo más propio suyo, aquello que le permite ser y crecer, es decir su espacio de gratuidad y servicio.

La pobreza y exclusión social encuentra en la solidaridad práctica y responsable su más profunda superación ya que llega a la esencia y origen de estos fenómenos sociales dolorosos, y logra desde allí modificarlo cambiando nuestras consecuencias y nuestros corazones.

6. BUSCAR NUEVAS RESPUESTAS PARA VIEJOS PROBLEMAS

La preocupación por el otro –el “sentido social” en palabras de Alberto Hurtado– supone dar cuenta del modo de vivir y el tipo de relación que se construye entre las personas en una determinada sociedad. Es decir, nos refiere a la cultura, la que se forma con materiales simbólicos, expectativas, condiciones políticas y económicas, entre muchos otros aspectos. No podría entenderse la existencia humana si ésta no se encuentra inserta en una cultura real.

San Alberto Hurtado, utilizando un concepto que ha sido menos difundido, quizás porque es un lenguaje que nos resulta algo lejano, se refiere al vínculo entre la persona y su mundo, (lo que Heidegger denomina “ser-en-el-mundo”) desde la perspectiva del “*Cuerpo Místico*”: *Cristo es la cabeza y nosotros sus miembros, sin limitación alguna de raza, cualidades naturales, fortuna, simpatía (...) todos somos hermanos y participamos de esta vida que de él desciende*¹⁵. En definitiva, como lo dice muy bellamente en otros textos, “*somos la familia de Dios*”. Y en esa *familiaridad* radica la dignidad de todo ser humano, “creados a imagen y semejanza de Dios”. La idea del *cuerpo místico* expresa teológicamente un “puente de coherencia y de consecuencia entra la fe que se profesa y la ética que se vive, entre el creer y el hacer” (Mifsud). Es la unión entre vida y fe, que lleva al Padre Hurtado, ante la proximidad de la muerte, a confesar su último anhelo, con esa claridad y lucidez de quien enfrenta en paz el último momento de su existencia, invitándonos a “*que se trabaje por crear*

¹⁵ MIFSUD, Tony. *El Sentido Social: el legado ético del Padre Hurtado*, pp 50-51, Santiago, 2005

*un clima de verdadero amor y respeto al pobre, porque el pobre es Cristo*¹⁶. Trabajar por “ese clima” es trabajar y crear una cultura de la solidaridad, tal como lo señalara cuatro décadas después de la muerte de Padre Hurtado, Juan Pablo II en su visita a Chile. Porque “*una ética de la solidaridad es el fruto de ese horizonte teológico*” (Mifsud).

La afirmación por el sentido social, nos vuelve la mirada hacia el tipo de sociedad que estamos construyendo y al modo en que vivimos y nos relacionamos en ella (cultura). “*La pregunta por el otro es la pregunta por la sociedad*” (Guell)¹⁷. Es entonces que nos encontramos con un viejo problema en la creación del puente entre la coherencia y la consecuencia, entre la fe que se profesa y la ética que se vive, entre creer y hacer: *la horrenda distancia de dos mundos que conviven sin tocarse por ninguno de sus extremos, entre el de los que tienen demasiado poco, y el de los que tienen demasiado*.

Sabemos hoy que esta *horrenda distancia* se expresa en la desigualdad de ingresos, que si bien ha mejorado, aún nos enrostra que falta mucho por hacer. La distribución del ingreso fluctúa entre 14 y 13 veces entre el quintil más pobre y el más rico para el período 1990 y 2006 (CASEN, 2006); a su vez, la diferencia entre el 10% más pobre y el 10% más rico es de alrededor de 30 veces, casi invariable desde la década del 90'. Los resultados en calidad de la educación son alarmantes de acuerdo a los últimos resultados de la prueba SIMCE del año 2007. Prácticamente se invierten los porcentajes de rendimiento entre los grupos socioeconómicos bajo/medio bajo y medio alto/alto. Así bien, mientras que entre los niños de cuarto básico del grupo socioeconómico *bajo y medio bajo* sobre el 50% no alcanza los niveles ‘iniciales’ de lectura, por otro lado, los niños de los sectores *medio alto y alto* sobre el 50% alcanzan el nivel ‘avanzado’¹⁸. Así también por ejemplo, los resultados de la PSU para el año 2007 demostraron que se han estancado las diferencias dependiendo el tipo de establecimiento del cual egresan los estudiantes, lo cual es un fiel reflejo de problemas que tienen que

¹⁶ Carta del 14 de agosto de 1952, cuatro días antes de su muerte.

¹⁷ La frase es el título del artículo de Pedro GUELL y Raimundo FREI en: *Alberto Hurtado Memoria Actulidad* Universidad Alberto Hurtado, septiembre, 2005.

¹⁸ Un alumno o alumna clasificado en el Nivel Avanzado es aquel que obtuvo un puntaje igual o superior al puntaje mínimo asociado a este nivel (281 puntos en Lectura). Un estudiante que es clasificado en la categoría Inicial es aquel que no alcanzó el puntaje mínimo asociado al Nivel Intermedio (241 puntos en lectura), (SIMCE, 2007).

ver con elementos de desigualdad social los cuales también pueden ser encontrados y reproducidos en otros ámbitos de la sociedad, tales como el trabajo, la salud, el acceso a una buena previsión, entre otras que permitan una integración coherente y participativa de los sujetos en la estructura de oportunidades, y de esta forma ser participes del ejercicio de una condición de ciudadanía plena, teniendo en cuenta el valor de los derechos humanos.

¿Qué nos ha pasado? ¿Cuál es el lastre que cargamos? Estamos en otro siglo y prevalece en Chile el peso del origen familiar: un joven del primer quintil tiene un 31% de probabilidad de ubicarse en el mismo y sólo un 7% de ubicarse en el quinto quintil, mientras uno del nivel más alto tiene 50% de posibilidades de mantenerse donde mismo y sólo un 8% de probabilidad de llegar al quintil más bajo, según el estudio de Núñez y Risco¹⁹.

¿Cuáles son las condiciones que hay modificar para cambiar la desigualdad? ¿Se puede construir relaciones *sin limitación alguna de raza, cualidades naturales, fortuna, simpatía...*? El padre Hurtado, que nace en un ambiente marcado por la “cuestión social” y de un cierto pesimismo, en las clásicas palabras de Enrique Mac-Iver (1900), “*no somos felices*” producto de la fatiga moral en que a su juicio se encuentra el país, nos parece que comprendió tempranamente que junto a los cambios estructurales (*la urgencia de una reforma social*) debía producirse simultáneamente el cambio en la conciencia de las personas (*ganar el corazón*). Nos recuerda que la ecuación debe ser completa, que junto a los cambios estructurales se deben generar procesos donde las personas se comprometan y se hacen cargo de su destino (Cfr. Informes de Desarrollo Humano, PNUD). El punto de unión de ambas dimensiones se da en la cultura. Generar las condiciones para una cultura de respeto al pobre (solidaridad), tiene su correlato en la práctica concreta de acoger con amor y dignidad a los más pobres entre los pobres. Esa práctica y el modo de relacionarnos con los más pobres es el test social de la calidad de nuestra solidaridad. Cuando decimos que el punto de unión es la cultura, estamos haciendo hincapié en que es un cambio que nos involucra a todos día a día, donde el ejercicio de cada una

¹⁹ Movilidad intergeneracional del ingreso en un país en desarrollo, Universidad de Chile, 2004.

de nuestras prácticas y formas de reproducción de sentido y realidad debe tener en cuenta revalorizar la solidaridad fraternal, donde todos podemos aprender de la alteridad del otro.

7. LA SOLIDARIDAD CAMINO HACIA LA VERDADERA FRATERNIDAD HUMANA

San Alberto Hurtado nos habla que la meta de la “*colaboración social*”, la solidaridad, es realizar en la práctica, la verdadera y autentica fraternidad humana. La solidaridad se vivencia al entrar en relación con otros, transforma a quienes entran en esa relación, consolidando una comunión. Porque la solidaridad está fundada principalmente en la igualdad universal que une a todos los hombres. Esta igualdad es una derivación directa e innegable de la verdadera dignidad del ser humano, que pertenece a la realidad intrínseca de la persona, sin importar su raza, edad, sexo, credo, nacionalidad.

Como hemos señalado la solidaridad surge de un sentimiento que determina u orienta el modo de ver y acercarse a la realidad humana y social, condiciona su perspectiva y horizonte. Supone ver las cosas y a los otros con los ojos del corazón, mirar de otra manera. Conlleva un sentimiento de fraternidad, de sentir la empatía por el dolor de los demás. Es también un reconocimiento a la dignidad de persona, y por lo tanto, reconocerse como iguales en dignidad. La solidaridad implica una actitud contraria al individualismo y al egoísmo. Se refleja en el servicio y busca el bien común. Requiere discernimiento y empatía. Constantemente mira si con ella se avanza en la justicia. La solidaridad es compartir y aumentar el concepto de nosotros mismos al interesarnos en el prójimo; es la posibilidad cierta de hacer ver que el destino de todos es común, incluso ello compromete no sólo nuestro desarrollo individual sino nuestra viabilidad como comunidad nacional. Por ello es importante que la misma sociedad tenga espacios amplios de compromiso y de participación.

No basta la buena voluntad, se requiere una organización social sólida que promueva formas de colaboración y voluntariado. No basta con hacer el bien, tenemos que hacer *bien el bien*. Mejor aún si para ello contamos con estándares compartidos. Si en algún sentido las obras y programas sociales, de voluntariado, de asistencia o de promoción que

realizan muchas personas e instituciones son un signo que es posible una sociedad distinta, éstas resultan insuficientes, si no logran el compromiso y la responsabilidad de la sociedad en su conjunto frente a la pobreza.

8. CAMBIO DE MIRADAS, RELACIONES Y PRÁCTICAS: LA SOLIDARIDAD EN MEDIO DE LA POBREZA.

Con todo no podemos perder de vista que la calidad, intensidad y fuerza de nuestra solidaridad se mide esencialmente por lo que ocurre con aquellas personas que aún viven en condiciones poco dignas, que su vida enfrenta precarias oportunidades y que experimentan la exclusión, el abandono y la marginalidad. *Lo que hiciste a uno de esos pequeños a mí me lo hiciste.* Lo que pase con los más pobres nos señala el tipo de sociedad que somos.

Probablemente, cuando impulsamos políticas y programas de microcrédito estamos colaborando en restituir en algo de las capacidades económicas de las personas; cuando se impulsa la reinserción en un núcleo familiar de niños, jóvenes y ancianos abandonados estamos restituyendo vínculos y redes relevantes entre las personas. Se está aportando en algún sentido a una nueva institucionalidad de oportunidades. Cuando generamos encuentros a través del voluntariado, para acercar mundos distantes y distintos y promovemos la responsabilidad social empresarial estamos construyendo puentes de integración ¿Podemos contribuir, desde nuestro lugar y experiencia, a mejorar la calidad de nuestra(s) solidaridad(es)?

Un reciente estudio realizado por la facultad de Psicología de la Universidad Alberto Hurtado, muestra que se pueden definir dimensiones de la solidaridad²⁰. Así por ejemplo, hablando desde la dimen-

²⁰ Las dimensiones corresponden a una dimensión semántica, valoración, frecuencia con que se realizan acciones solidarias, facilitadores y obstaculizadores de la práctica de acciones solidarias, responsabilidad social y creencias respecto de las condiciones necesarias para la construcción de una sociedad más solidaria. Estos resultados son parte del proyecto de investigación Fondecyt “Solidaridad: Discursos y prácticas”, de metodología mixta cualitativa y cuantitativa, realizado entre marzo del 2006 y marzo del 2008, cuyo objetivo general era conseguir una descripción y comparación de las diversas construcciones que se hace de la solidaridad y su relación con las prácticas de solidaridades chilenas y chilenos, jóvenes y adultos, de distintos niveles socioeconómicos de la ciudad de Santiago de Chile.

sión semántica de la solidaridad, se asocia mayoritariamente la solidaridad con la idea de “*una solidaridad como ayuda voluntaria*”, esto es realizar un voluntariado a través de instituciones, como también acciones voluntarias de carácter colectivo que se realizan con el objeto de ayudar a personas cercanas (ejemplo: “que vecinos o amigos hagan una colecta para ayudar a otro vecino o amigo que se encuentre en una situación de desgracia”).

Ante ciudades con grandes segregaciones más integración social, no tan solo a través del consumo, sino también mejorando las oportunidades de autodeterminación de las personas. Hay que establecer puentes solidarios, crear espacios de servicio, de compromiso e inclusión social, de voluntariado e integración comunitaria. Más y mejor integración significan una sociedad en la cual haya cabida para todos en libertad.

Ante la falta de oportunidades que impiden elegir con libertad a los más pobres e impide desarrollar sus capacidades naturales en igualdad de condiciones que el resto, no basta con hacer “nuestro aporte a la distancia”. Los ciudadanos estamos llamados a generar las instancias para que ellos también tengan la posibilidad desde la temprana infancia de por ejemplo crecer y lograr un desarrollo cognitivo de acuerdo a su edad.

Ante la apatía de muchos frente a las dificultades y desafíos comunes, es necesario revindicar una participación ciudadana solidaria. Estamos llamados a colaborar socialmente, a hacernos presente en nuestra comunidad organizada (juntas de vecino, clubes deportivos, Iglesias), para asumir junto a otros la responsabilidad de construir un nuevo mundo. Más y mejor participación significan mayor confianza y felicidad, y la posibilidad de edificar una verdadera cultura solidaria (C. Dockendorff, 1993).

Ante las dificultades económicas y bajos ingresos autónomos de los más pobres y las consecuencias que esto tiene en sus vidas y familias más movilidad social. Es necesario dar espacios para el aumento de los ingresos y la integración de la mujer y de los jóvenes de manera activa, con formas de trabajo que si bien pueden ser flexibles no sean precarias. Un trabajo digno permite una mejor movilidad social haciendo posible sociedades que se desarrollan más integralmente.

Dicho de otro modo, debemos seguir trabajando por un *cambio de mirada* respecto al pobre y la pobreza, cuyo núcleo está en la dignidad

de todo ser humano y generar *prácticas* efectivas que brinden capacidades *a los que tienen demasiado poco*, las cuales no serán sustentables, si no somos capaces de generar *nuevas relaciones de respeto y fraternidad* en la sociedad centradas en una cultura de la solidaridad.

En el compromiso con los pobres y sus vidas está la respuesta a la calidad e intensidad de nuestra solidaridad. Un país más solidario es posible. Soñemos, pues en un mundo mejor y transformemos, primero, nuestras vidas para hacerlo realidad. Porque

“[T]oda naturaleza es un anhelo de servicio. Sirve la nube, sirve el viento, sirve el surco. Hay una alegría del ser sano y la de ser justo, pero hay, sobre todo, la hermosa, la inmensa alegría de servir. Que no te llamen solamente los trabajos fáciles. Es tan bello hacer lo que otros esquivan! El servir no es faena de seres inferiores. ¿Serviste hoy? ¿A quién? ¿Al árbol, a tu amigo?”²¹.

Alguien está esperándote para cerrar el círculo virtuoso de la solidaridad y abrir la puerta a una vida mejor, con mayor justicia y amor, lo que implica para todos los habitantes de este largo, diverso y hermoso país, un esfuerzo y sacrificio que vale la pena emprender.

9. BIBLIOGRAFÍA

1. CEPAL, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, 1997.
2. DOCKENDORFF, Cecilia. *Solidaridad: la construcción social de un anhelo*. Santiago: MIDEPLAN, 1993.
3. FIGUEROA, Maximiliano; MICHELINI, Dorando (compiladores). *Filosofía y Solidaridad*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2007.
4. Fundación Trascender & Collect GfK. “Tercera encuesta nacional de voluntariado”, 2008. Versión digital de resultados en: http://www.fundaciontrascender.cl/home/doc/EstudioNacionalVoluntariado_2008.pdf
5. HURTADO Cruchaga, Alberto, san. *Humanismo Social*.— 4ª ed.— Santiago: Fundación Padre Hurtado, 2004.

²¹ Fragmentos de *El anhelo de servir*, Gabriela Mistral.

6. *Informe de Desarrollo Humano*, PNUD, 1996
7. MATURANA, Humberto. *Transformación en la convivencia*. Santiago: Dolmen. 2002.
8. MIDEPLAN, “Nº 2 Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social 2006”. Serie análisis de resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional. 2006.
9. MIFSUD, Tony, “El Sentido Social: el legado ético del Padre Hurtado”. 2005
10. O’HANLON, S. J., “Esperanza”, en: *Promotio Iustitiae*, 2007.
11. ROMÁN, José; IBARRA, Sebastián. “Solidaridad: significados, valoraciones y práctica. Resultados encuesta solidaridad 2007”. Santiago: Facultad de Psicología, Universidad Alberto Hurtado, proyecto Fondecyt, “Solidaridad, discursos y prácticas”, 2008.
12. SIMCE- MINEDUC, “Resultados nacionales SIMCE”, Unidad de currículum y evaluación, Ministerio de Educación, 2008.
13. Universidad de Chile, “Movilidad intergeneracional del ingreso en un país en desarrollo”, 2004.

CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA POBREZA
Y ESFUERZOS PARA SUPERARLAS

LA NUEVA REALIDAD DE LA POBREZA, MEJORES POLÍTICAS PARA SUPERARLA

PATRICIA MATTE L. y ROSITA CAMHI P.

Instituto Libertad y Desarrollo

RESUMEN

El presente trabajo da cuenta de los principales problemas que afectan a los más pobres al comenzar el siglo XXI y donde se están generando las principales brechas que dificultan lograr una mayor igualdad de oportunidades. En la primera parte, se reseña la situación actual de pobreza y distribución del ingreso en Chile y su evolución dentro del contexto latinoamericano. En la segunda sección, se muestra que hoy existe una realidad diferente al pasado en torno a la pobreza, y en general en toda la sociedad y es la alta movilidad. La pobreza no es estática: se entra y sale de ella; es decir, hay una situación de precariedad o vulnerabilidad y se puede descender o ascender en la escala socioeconómica por episodios de pérdida de trabajo o enfermedad de un miembro de la familia. Pero detrás de estos episodios encontramos, claramente, una debilidad en la preparación y capacidad de las familias que fluctúan entre distintos niveles socioeconómicos. La mayor cobertura de servicios sociales de educación, salud y vivienda ha llevado a que las personas puedan adquirir mayores capacidades. No obstante estas capacidades aún están condicionadas a la baja calidad de los servicios que reciben los más pobres, aspecto que la política social, aun no ha podido mejorar. La falta de trabajo o las dificultades que estos enfrentan para acceder al mercado laboral es hoy uno de los principales problemas que enfrentan los más pobres, lo que reseña a continuación. Ello está influido en gran medida por la baja calidad de la educación que influye en la formación de capital humano, donde el país se ha quedado atrás. La familia es también hoy uno de los elementos que está contribuyendo a la formación de habilidades y es clave el apoyo y sustento que los padres deben dar a los hijos.

Por último, en la tercera parte, se formulan las principales conclusiones del estudio, y se reseña una propuesta de políticas para avanzar en la lucha contra la pobreza y generar mayor igualdad de oportunidades en el país.

Palabras claves: pobreza contemporánea, distribución del ingreso, movilidad social, familia, políticas públicas y pobreza, igualdad de oportunidades

ABSTRACT

This paper provides an account of the major problems that impinge on the poor at the dawn of the XXIst Century, as the major gaps impeding equal opportunities are being wrought. The first part addresses present day poverty and income distribution in Chile, and its evolution in the Latin American context. The second section shows that high mobility characterizes the reality of today's poverty and society in general, as different from that of time past. Poverty is not static: one comes in and out of it, this is to say, there is a situation of precariousness or vulnerability, in the sense that one can go up or come down the socio-economic ladder due to a family member's illness or unemployment period. But behind such episodes, one clearly appreciates the weakness in the preparation and capacities of the families that move between levels. If greater coverage by educational, health and housing social services has allowed people to acquire more capabilities, such aptitudes are still conditioned by the low quality of the services provided to the poorest, an aspect of the problem that social policy has been unable to improve. Unemployment or the difficulties faced by the poor in order to access the labor market, is one of today's main problem, as shown next. This greatly owes to low quality education, which keeps the country's human capital indicators behind. Families also contribute to capacity building, and the support and sustainment that parents should provide their children, is also a key factor.

Lastly, main conclusions are proposed along with policies to advance the battle against poverty and improve equal opportunities.

Key words: contemporary poverty, income distribution, social mobility, family, public policies and poverty, equal opportunities

1. INTRODUCCIÓN

Chile tiene una larga tradición de preocupación por solucionar los problemas de pobreza de su población a través de políticas públicas. Con distintos énfasis y distintas estrategias, los gobiernos de diferentes signos ideológicos han aportado sus esfuerzos a esta tarea. A inicios del siglo pasado, entre los años 1925 y 1938, se comenzaron a dictar las primeras leyes sociales, tales como la de seguro obrero y otras que, a la larga, configuraron una compleja institucionalidad social que vino a ser pionera en Latinoamérica. Chile avanzó antes que ningún otro país de América en esta tarea: mucho antes de tener desarrollo económico ya se tenía un complejo sistema de desarrollo social, que pretendía dar cuenta de las desigualdades sociales y terminar con la pobreza. Por años se pensó que desde el Estado, y en forma institucionalizada, se podía combatir la pobreza y la desigualdad en forma independiente de lo que sucediera con nuestro crecimiento económico. La intrincada red social que se fue construyendo, aparte de generar déficit fiscales crecientes, sólo llegaba a quienes tenían un empleo estable y a la larga terminó favoreciendo a los grupos de presión más poderosos, dejando fuera de los beneficios a los más pobres. Asimismo, el alto impuesto al trabajo encarecía los costos de contratación de la mano de obra, y esto generaba la imposibilidad de que los más desposeídos obtuvieran un empleo estable.

Nuestro país en las últimas décadas del siglo pasado desarrolló una trayectoria en lo social bastante única en el contexto latinoamericano que demostró que una red social eficiente y bien focalizada hacia los más pobres es indispensable para proteger a los que no cuentan con la capacidad humana para salir por sí solos de esta situación y, sobre todo, para proveer a los hijos de esas familias de los elementos indispensables que les permitan enriquecer su capital humano y así salir de la pobreza.

Después de distintas experiencias económicas, se logró entender que para derrotar la pobreza se requiere generar riqueza, lo que se traduce en más puestos de trabajo y mejores condiciones de vida de la población. Con esta combinación de crecimiento económico, una red social con amplia cobertura y un sistema de información que permite identificar a los beneficiarios, Chile logró una posición expectante en

el primer Índice de Desarrollo Humano, que fue construido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el año 1990. Así el país apareció en el lugar 36° del *ranking*, entre los países con mayor desarrollo humano en relación a su ingreso per cápita, siendo superado dentro de Latinoamérica sólo por Uruguay. Chile había logrado vencer el flagelo de la desnutrición y de la mortalidad infantil, tenía alta cobertura de educación básica y más del 90% de partos atendidos en hospitales y baja mortalidad materna. Así, el nivel de preparación de nuestro capital humano permitió acompañar el crecimiento económico que se generó en forma sostenida desde fines de los 80 y que con altos y bajos se ha mantenido hasta el día de hoy.

En Chile se ha avanzado en la lucha contra la pobreza. Los más pobres hoy día tienen un mejor nivel de vida: son más educados, sus ingresos han aumentado; lo mismo se puede decir sobre el equipamiento de sus hogares. También se sabe que el progreso no es permanente, que muchos de los que salen vuelven a caer y que eso sucede en todos los sectores de la población excepto en el de ingresos más altos. Esto es algo novedoso y distinto de lo que sucedía en el pasado cuando existía un núcleo inamovible de pobreza dura que se mantenía estática por generaciones. Era lo que llamábamos el círculo de la pobreza. A esa pobreza se entraba por desnutrición infantil y analfabetismo, falta de servicios básicos e independiente de lo que sucediera en el país era difícil salir de ella.

El presente trabajo da cuenta de los principales problemas que afectan a los más pobres al comenzar el siglo XXI y donde se están generando la principales brechas que dificultan lograr una mayor igualdad de oportunidades. En la primera parte, se reseña la situación actual de pobreza y distribución del ingreso en Chile y su evolución dentro del contexto latinoamericano. En la segunda sección, se muestra que hoy existe una realidad diferente al pasado en torno a la pobreza, y en general en toda la sociedad y es la alta movilidad. La pobreza no es estática: se entra y sale de ella; es decir, hay una situación de precariedad o vulnerabilidad y se puede descender o ascender en la escala socioeconómica por episodios de pérdida de trabajo o enfermedad de un miembro de la familia. Pero detrás de estos episodios encontramos, claramente, una debilidad en la preparación y capacidad de las familias que fluctúan entre distintos niveles socioeconómicos. La ma-

yor cobertura de servicios sociales de educación, salud y vivienda ha llevado a que las personas puedan adquirir mayores capacidades. No obstante estas capacidades aún están condicionadas a la baja calidad de los servicios que reciben los mas pobres, aspecto que la política social, aun no ha podido mejorar. La falta de trabajo o las dificultades que estos enfrentan para acceder al mercado laboral es hoy uno de los principales problemas que enfrentan los mas pobres, lo que reseña a continuación. Ello esta influido en gran medida por la baja calidad de la educación que influye en la formación de capital humano, donde el país se ha quedado atrás. La familia es también hoy uno de los elementos que está contribuyendo a la formación de habilidades y es clave el apoyo y sustento que los padres deben dar a los hijos.

Por último, en la tercera parte, se formulan las principales conclusiones del estudio, y se reseña una propuesta de políticas para avanzar en la lucha contra la pobreza y generar mayor igualdad de oportunidades en el país.

2. CHILE EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO: POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

2.1 *Menor pobreza*

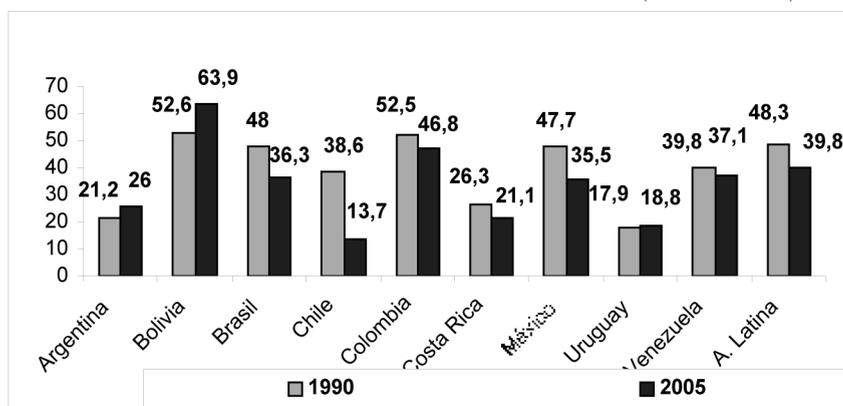
En nuestro país se ha logrado una importante reducción de la pobreza. La definición utilizada oficialmente para clasificar a la población en pobreza se basa en el ingreso como indicador de la capacidad de satisfacción de las necesidades básicas. Así, se define una línea de indigencia que es el mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades alimentarias o calóricas y protéicas, que están dadas por el costo de una canasta básica de alimentos. Luego, se define la línea de pobreza, donde al costo de la canasta básica de alimentos se agrega el costo de satisfacer otras necesidades esenciales como vestuario, vivienda, transporte, salud, entre otras.¹ Según la última medición oficial

¹ Fuente: MIDEPLAN. El año 2006, la línea de indigencia se estableció en \$ 23.549 mensuales per cápita en zonas urbanas y \$ 18.146 per cápita en zonas rurales y la línea de pobreza en \$ 47.099 en zonas urbanas y \$ 31.756 en zonas rurales. La Canasta de Alimentos actualmente

(2006), cae en la indigencia el 3,2% de la población (516.000 personas) y en la pobreza un 13,7% (2, 2 millones de personas). Esa cifra se reduce fuertemente desde 1990 cuando un 13% de la población vivía en condiciones de indigencia y un 39% bajo la línea de pobreza.

Chile es el país que más ha reducido la pobreza en la región a contar de 1990, en cerca de 25 puntos porcentuales. No obstante, esta situación no ha ocurrido en todos los países, que si bien reducen la pobreza lo hacen a un ritmo menor, o bien la aumentan como es el caso de Argentina y Bolivia.

GRÁFICO N° 1
POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA 1990-2005 (PORCENTAJES)



Fuente: CEPAL *Panorama Social de América Latina 2006*; Chile CASEN 2006.

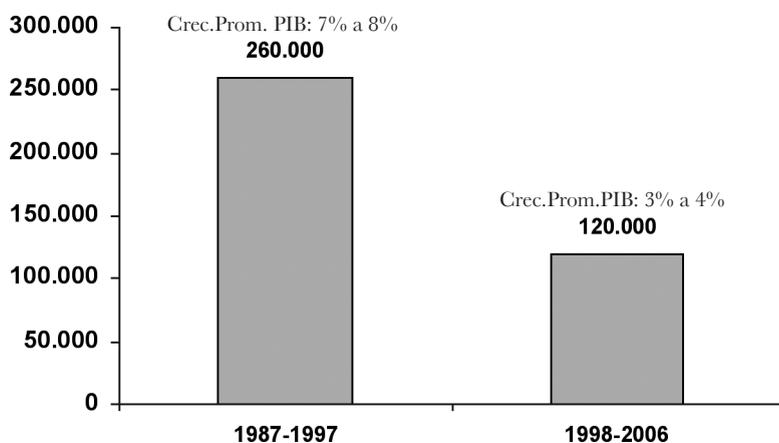
El crecimiento económico, la generación de empleo y el acceso al trabajo han demostrado ser la principal vía para superar la pobreza y alcanzar un mayor bienestar. En nuestro país afortunadamente en los últimos 20 años ha habido crecimiento, pero éste se ha dado a distinto ritmo, lo que ha incidido en las posibilidades de superación de la pobreza de la población afectada. El Gráfico N° 2 muestra dos períodos con diferente crecimiento promedio del PIB y como esto afecta otras variables socioeconómicas. En el primer período que abarca 10 años y

vigente, se elaboró a partir de la información de la *IV Encuesta de Presupuestos Familiares*, realizada por el INE en 1987-1988

corresponde a los años 1987-1997, donde el PIB crece mas que nunca en nuestra historia reciente a una tasa promedio de 7,6% anual, salen de la pobreza en promedio 260.000 personas anualmente, En cambio en los siguientes 9 años (1998-1996) donde el PIB crece a un ritmo menor, de 3% a 4% salen de la pobreza un menor número de personas, en promedio 120.000 anuales.

GRÁFICO N° 2

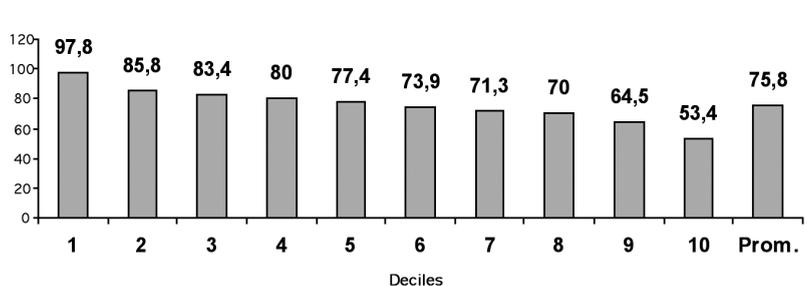
POBREZA Y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)
N° DE PERSONAS PROMEDIO ANUAL QUE SUPERA LA LÍNEA DE POBREZA



Fuente: Libertad y Desarrollo elaborado a partir de Encuestas CASEN.

Uno de los efectos del crecimiento sostenido es su incidencia en el mejoramiento del ingreso per cápita de la población. El Gráfico N° 3 muestra el aumento del ingreso per cápita en términos absolutos a contar de 1990. Se puede constatar claramente que el ingreso ha aumentado en todos los deciles y que este incremento ha ocurrido en mayor proporción en los deciles más pobres. Así, el primer decil casi duplica su ingreso entre 1990 y el 2006, con un 97,8% de aumento; el segundo decil lo hace en 85,8% y así sucesivamente. En promedio, el ingreso per cápita del país aumentó en un 75,8%.

GRÁFICO N° 3
 CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL INGRESO PER CÁPITA
 1990-2006 (PORCENTAJES)



Fuente: Elaborado por L y D, sobre encuestas CASEN.

2.2 La situación distributiva se mantiene

Chile al igual que otros países latinoamericanos presenta una distribución del ingreso bastante desigual e inalterable a través del tiempo. Ello a pesar de la fuerte reducción de la pobreza y el mejoramiento de los ingresos experimentados durante las últimas décadas. Al comparar diversos indicadores que reflejan esta situación en el período 1990-2006 se tiene lo siguiente:

CUADRO N° 1
 INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO 1990-2006

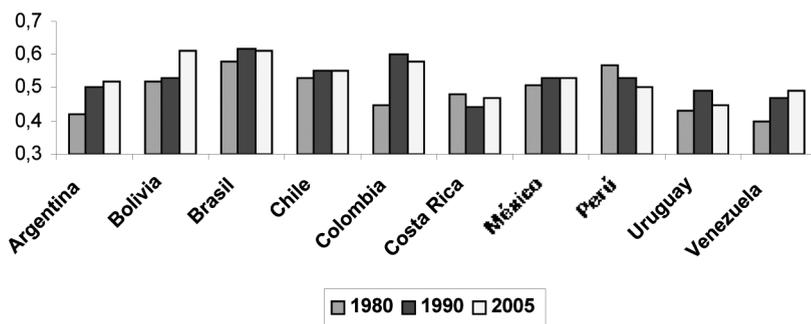
Indicadores ²	1990	2000	2006
Coefficiente de Gini	0.57	0.58	0.54
Razón 10/10	30.1	32.8	31.1
Razón 20/20	14	14.4	13.1

Fuente: Encuestas CASEN.

² El coeficiente de Gini da una medida de la concentración relativa del ingreso en un país. Mientras mas se acerca a cero muestra una distribución mas igualitaria y cuando se acerca a uno muestra una mayor concentración del ingreso. La razón 10/10 es la diferencia entre el promedio de ingresos del 10% mas rico de la población y el 20 más pobre y la razón 20/20 es la misma diferencia pero entre el 20% más rico y el 20% mas pobre

Más aún, si se retrocede el tiempo, no se registran cambios importantes en la participación de los diferentes quintiles dentro del ingreso total. Esto obedecería a un patrón distributivo común que no sólo se da en Chile, sino también en los restantes países latinoamericanos. El Gráfico N° 4 muestra la evolución del Índice de Gini para diferentes países latinoamericanos desde 1980. Los países considerados se mueven el último año considerado, el 2005, entre un 0,45 (Costa Rica) y 0,6 (Bolivia). Desde 1980, se constata un empeoramiento de la distribución en países como Argentina, Bolivia, Colombia y Venezuela; una mejoría relativa en Perú y una distribución similar, con ciertos cambios en el tiempo, en el caso de Chile, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay. Un mejoramiento de la situación distributiva depende de muchos factores, entre los cuales, como se analizará más adelante, está el tema de la educación y la formación de capital humano en el país.

GRÁFICO N° 4
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PAÍSES LATINOAMERICANOS
EVOLUCIÓN ÍNDICE DE GINI: 1980-2005



Fuente: CEPAL.

3. CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA EN CHILE

3.1 Pobreza y movilidad social

Se sabe que hoy en día la pobreza no es estática, vale decir, las personas entran y salen de esta condición dependiendo de ciertos factores como el tener un empleo. Usando a la información registrada por la Encues-

ta Panel CASEN 1996–2001–2006, en que se realizó un seguimiento a un grupo representativo de hogares de las regiones III, VII, VIII y RM durante los años citados, se puede estudiar desde un punto de vista dinámico el fenómeno de la pobreza y sus determinantes. Como se muestra en el Cuadro N° 2, sólo el 4,2% de las personas se mantuvo bajo la línea de la pobreza durante las tres etapas de la encuesta los que podrían definirse como pobres crónicos y el 64,5% nunca estuvo en tal condición. El restante 31,3% se movió en torno a la línea de pobreza a través del tiempo y por lo tanto se puede considerar como un grupo en estado de pobreza transitoria.

CUADRO N° 2

1996-2006	%
Pobreza Crónica	4,2%
Nunca Pobres	64,5%
Pobreza Transitoria	31,3%
Total	100,0%

Fuente: Encuesta Panel 1996-2001-2006

Si se realiza un análisis similar al anterior, pero esta vez basado en el decil de ingreso en que se ubica cada individuo al principio y al final del período (años 1996 y 2006 respectivamente), se tiene que la proporción de ellos que se mueve entre grupos es mucho mayor que en el caso anterior. Sólo el 18% de la población se mantiene en el mismo decil de ingreso durante todo el período. En efecto, de acuerdo al Cuadro N° 3, sólo un 28% de las personas pertenecientes al primer decil más pobre se mantuvo en esa condición entre 1996 y el 2006. El resto de las personas de ese grupo ascendieron a otros deciles, un 21% al segundo decil, un 14% al tercero y así sucesivamente. La población del decil superior de ingresos es la que registra menor movilidad ya que el 45,4% permanece en la misma posición en los diez años que contempló el estudio.

CUADRO N° 3
 MOVILIDAD ENTRE ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS

Deciles de ingreso		2006									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1996	1	28,1%	21,1%	14,4%	11,9%	5,1%	8,3%	4,0%	3,7%	1,5%	1,9%
	2	15,3%	15,8%	15,7%	10,1%	8,3%	12,3%	7,6%	10,8%	1,9%	2,2%
	3	13,1%	16,8%	16,5%	13,9%	13,5%	6,8%	8,5%	5,2%	4,3%	1,3%
	4	4,3%	9,5%	11,6%	11,0%	12,5%	6,8%	6,8%	9,1%	16,0%	12,3%
	5	5,8%	5,8%	10,4%	12,5%	11,2%	11,2%	16,6%	9,6%	4,3%	12,5%
	6	5,1%	7,2%	7,5%	9,3%	15,2%	15,0%	10,2%	9,3%	11,5%	9,8%
	7	4,0%	6,5%	11,2%	6,3%	12,0%	13,4%	10,8%	15,1%	10,2%	10,4%
	8	4,6%	3,9%	4,1%	5,1%	9,7%	9,6%	15,9%	17,9%	12,1%	17,1%
	9	12,1%	3,7%	2,7%	2,8%	3,7%	5,4%	12,7%	14,4%	16,9%	25,6%
	10	2,9%	0,2%	0,9%	3,1%	1,4%	2,1%	8,2%	6,2%	29,7%	45,4%

Fuente: Castro R. Y Arzola M.E. (2008)

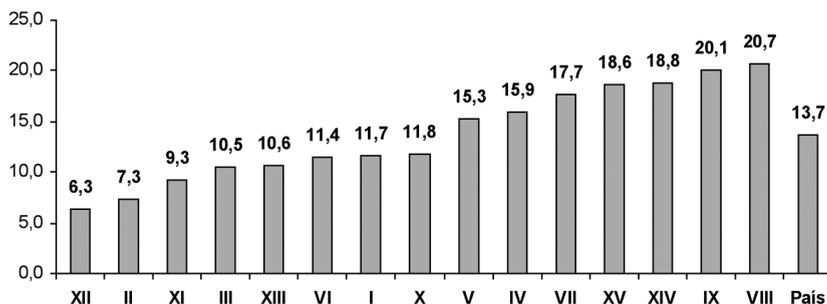
Ante estas situaciones de movilidad social, resulta importante buscar la forma de estabilizar la situación de ascenso de las familias y de aminorar o suavizar los efectos de las crisis. La herramienta más adecuada para lograr esa estabilización es que un mayor número de miembros del grupo familiar tenga acceso a un empleo, especialmente las mujeres y los jóvenes. De esa forma no sólo se aminoran los efectos cuando hay crisis y se estabiliza la situación económica familiar sino permite a esa familia continuar aumentando su capital educacional y cultural que se ve fuertemente afectado por las crisis coyunturales.

3.2 La pobreza presenta distintas características a lo largo del país

Aun cuando se ha dado una positiva evolución de la pobreza a nivel nacional, se constatan importantes diferencias en las distintas áreas geográficas, regiones y comunas del país. Los niveles regionales de pobreza son diferentes. Por ejemplo una región como la VIII (Bio-Bío) y la IX (Araucanía) tienen los niveles de pobreza que tenía Chile en el 2000 y otras como la XII (Magallanes) y II (Antofagasta) tienen tasas

de pobreza cercanas al 50% de la tasa nacional que representa al promedio (13,7%).

GRÁFICO N° 5
POBREZA REGIONAL 2006
(PORCENTAJES DE LA POBLACIÓN REGIONAL)



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta Casen 2006

Si se consideran indicadores sociales por comunas, las diferencias son aun mayores. Como se demuestra en el Cuadro siguiente, hay comunas como Lota y Tirúa que continúan con niveles de pobreza cercanos a los que tenía Chile en 1990 y otras como Santiago o Las Condes con porcentajes muy por debajo del promedio nacional. Una comuna como Chanco, que es rural tiene alta tasa de pobreza, una tasa de mortalidad infantil similar a la que tenía Chile en los 80, pero menor tasa de desempleo que otra comuna como Lota que es tan pobre como Chanco pero que es urbana y donde su principal problema al parecer era el año 2006 el desempleo (26,7%) cuando el promedio nacional fluctuaba en torno al 8%

CUADRO N° 4
INDICADORES SOCIALES COMUNALES

Comuna	% Pobreza	Tasa de desempleo (%)	Viviendas deficitarias (%)	Mortalidad infantil *
Arica	18,7	14,3	14,9	6,1
Valparaíso	15,4	17,9	12,6	7,6
Chanco	23,5	11,4	12,6	19,9
Lota	32,8	26,7	20,0	8,3
Tirúa	36,1	14,4	23,3	17,6
Santiago	7,3	8,8	7,2	8,7
Cerro Navia	17,5	14,8	13,0	4,8
La Florida	9,6	8,3	5,0	7,7
Las Condes	2,3	5,8	0,8	7,9
Peñalolén	8,7	9,9	8,0	7,3

Fuente: CASEN 2006 y * MINSAL 2005

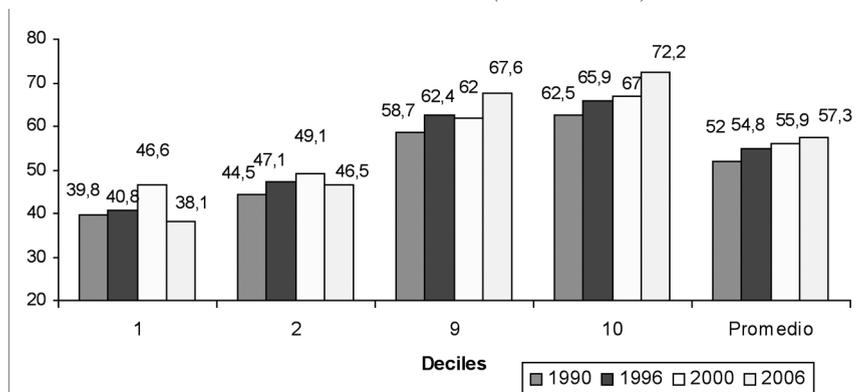
Esto significa que en cada comuna los problemas sociales pueden ser de diferente índole, que existe una gran diversidad de necesidades a lo largo del país y que debieran existir mecanismos y herramientas para buscar soluciones más afinadas a esas múltiples necesidades a través de los diversos programas sociales o fondos públicos existentes.

3.3 ¿Es la falta de trabajo el problema de los más pobres?

Es importante recordar que la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza está dada por la capacidad de generar empleos que tiene el país, pues cuando éste crece se crean más trabajos, que resultan en más ingresos para las familias. Sin embargo,

El Gráfico N° 6 muestra que en promedio la tasa de participación laboral entre 1990 y el 2006 aumenta desde 52% a un 57 %. Sin embargo, en el decil más pobre dicha tasa no aumenta en la misma proporción, fluctuando en el período, entre un 38% y un 47% y alcanza un 38,1% el año 2006. En el decil siguiente la tasa fluctúa entre 44% y 49%, siendo un 46,5% el 2006. En el caso de los deciles de mayores ingresos, la tasa de participación es muy superior y además aumenta en el período. En el caso del noveno decil, aumenta desde 58.7% a 67.6% y en el décimo, de 62.5% a 72,2%.

GRÁFICO N° 6
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL DECILES MÁS POBRES Y MÁS RICOS: 1990-2006 (PORCENTAJES)



Fuente: Encuestas CASEN, población mayor de 15 años.

Estos antecedentes estarían confirmando el hecho de que a los más pobres les cuesta mucho más insertarse en el mercado laboral, aun cuando haya expansión de la actividad económica como ha ocurrido en nuestro país. Por lo tanto, junto con una buena educación, son importantes políticas y programas que les ayuden a mejorar sus condiciones y habilidades laborales para insertarse en alguna actividad económica.

El Cuadro N° 5 muestra importantes diferencias en las variables relacionadas con el empleo entre indigentes, pobres no indigentes y no pobres. En primer lugar, la tasa de participación laboral es baja para quienes caen bajo la línea de pobreza, fluctuando entre un 42,6% y 45,2%; en cambio para la población no pobre es muy superior, cercana al 60%. Lo mismo ocurre con el desempleo, que es muy superior en los grupos de mayor pobreza, Al comparar el desempleo entre indigentes y población no pobre éste resulta 7 veces superior y entre pobres no indigentes y no pobres resulta 3,5 veces superior. Esto también se traduce en que en los hogares más pobres hay menos personas trabajando, cerca de 1 ocupado por hogar, en tanto en los hogares no pobres, la tasa es 1,7. Obviamente cuando en un hogar trabaja más de una persona, su situación económica mejora y puede dejar atrás la pobreza. Así entonces, la falta de oportunidades de empleo es uno de los factores que condiciona la permanencia en pobreza.

CUADRO N° 5
SITUACIÓN OCUPACIONAL DE LOS HOGARES

	Tasa Part. Laboral (%)	Desempleo (%)	Ocupados por hogar
Indigentes	42,6	40,1	0,7
Pobres no Indigente	45,2	19,9	1,1
No Pobre	58,8	5,7	1,6

Fuente Encuesta CASEN 2006.

Sobre la base de información de la Encuesta CASEN se puede estimar la probabilidad de que un hogar sea pobre en distintos escenarios posibles.³ Entre las variables que influyen se cuentan los años de escolaridad y el número de ocupados por hogar. Así, los hogares cuya jefa de hogar es mujer sin pareja tienen la mayor probabilidad de caer en la pobreza, aunque ésta disminuye a mayor escolaridad de la mujer y la proporción de miembros del hogar que cuentan con una ocupación. Por ejemplo: si la escolaridad de la jefa de hogar aumenta de 8 a 12 años, en un hogar donde sólo ella trabaja, la probabilidad de caer en la pobreza baja de un 33% a un 22%. Ahora, si en ese mismo hogar, en vez de una hay 2 personas trabajando, ante un aumento de la escolaridad, la probabilidad de caer en pobreza, cae de 9% a 6%.

CUADRO N° 6
PROBABILIDAD DE CAER EN LA POBREZA

Años escolaridad	Caso 1 Jefe de hogar mujer sola		Caso 2 Jefe de hogar hombre con pareja	
	Ocupados por hogar		Ocupados por hogar	
	1	2	1	2
8	33%	9%	19%	5%
12	22%	6%	12%	3%

Fuente: Elaborado por LyD, sobre CASEN 2006.

³ Libertad y Desarrollo: *Tema público* N° 837, 14 de septiembre del 2007, considera un tamaño de hogar de cuatro personas.

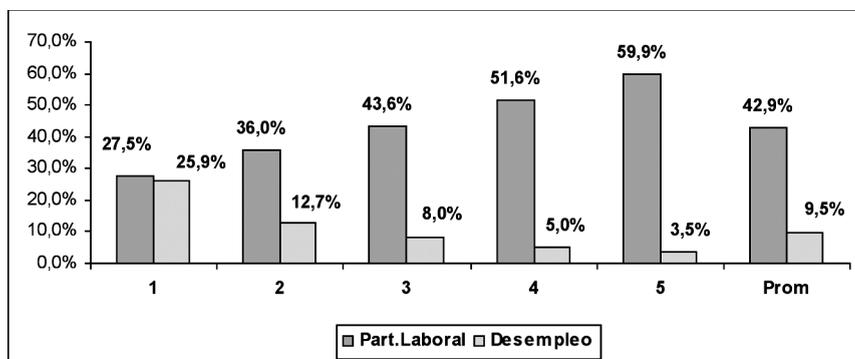
3.4 Oportunidades de empleo para mujeres y jóvenes

Dadas las condiciones laborales actuales, las mujeres y los jóvenes son quienes pueden aportar un segundo ingreso al hogar y por lo tanto, es importante promover su participación en la fuerza de trabajo.

En Chile la participación laboral es muy diferente según se trate de hombres o mujeres. En el caso de los hombres esta tasa es cercana al 73%, en cambio en el caso de la mujer es cercana a 43%.⁴ Además, la participación laboral de la mujer es muy diferente según estratos socioeconómicos. En los estratos de menor ingreso dicha participación es mucho menor (27,5% versus 59,9% en quintil de mayores ingresos). Por su parte, el desempleo entre las mujeres más pobres es 2,6 veces superior al promedio. (Gráfico N° 7). En el caso de los jóvenes ocurre algo similar. En nuestro país, el desempleo juvenil es tres veces superior al desempleo general y también se observan diferencias significativas entre estratos socioeconómicos. Los jóvenes de los estratos más bajos (primer quintil) tienen una menor participación laboral y les cuesta mucho más encontrar un empleo. El desempleo en este grupo es cuatro veces más que en el quintil de altos ingresos. (Gráfico N° 8).

GRÁFICO N° 7

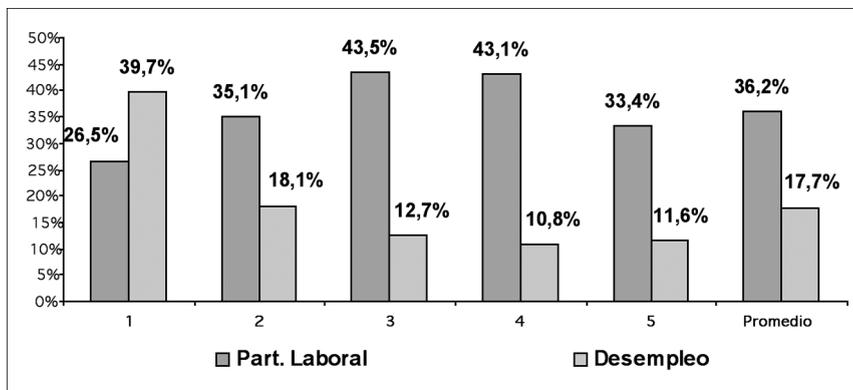
TASAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL Y DESEMPLEO DE LA MUJER SEGÚN QUINTILES (PORCENTAJES)



Fuente: Encuesta CASEN 2006.

⁴ Según Encuesta CASEN 2006.

GRÁFICO N° 8
TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL Y DESEMPLEO DE JÓVENES SEGÚN QUINTILES
(15 A 24 AÑOS)

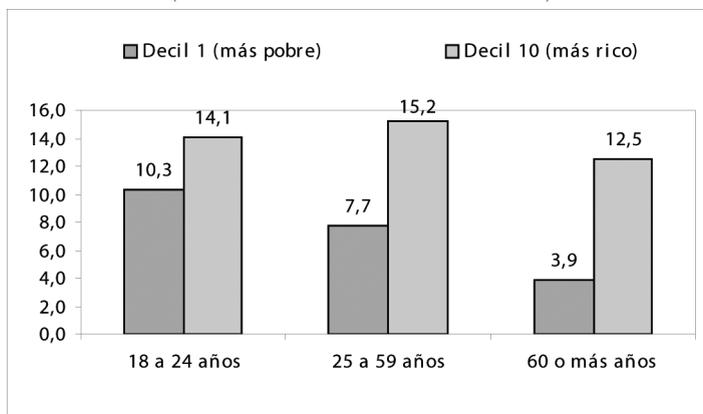


Fuente: Encuesta CASEN 2006.

3.5 La educación y su incidencia en la pobreza

Uno de los avances más importantes en las últimas décadas del siglo XX fue una enorme preocupación por aumentar la cobertura educacional en el país. A comienzos de los 70, la escolaridad promedio de la población alcanzaba sólo a 4,6 años y hoy en día se ha llegado a un 10,3 años en promedio. Lo importante es que a través del tiempo se han ido cerrando las brechas de escolaridad entre generaciones y entre estratos socioeconómicos lo que da cuenta de que hoy en Chile se cuenta con una mucho mejor preparación de nuestra población. Esto puede representarse mas claramente en el Gráfico siguiente donde se muestra que en el decil mas pobre de la generación más joven (18 a 24 años), la brecha de escolaridad es cercana a 4 años, mientras que en la generación de mayor edad (mayores de 60 años) , esa brecha es cercana a ocho años.

GRÁFICO N° 9
 ESCOLARIDAD ENTRE GENERACIONES
 (AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD)



Fuente: Encuesta CASEN 2006

Aun a pesar de este importante aumento de la escolaridad subsisten grandes diferencias en ciertos aspectos relacionados con la educación los que hoy en día condicionan las oportunidades y el surgimiento socioeconómico. Un estudio reciente (Larrañaga O. 2007) muestra algunas diferencias que se resumen en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 7

RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN SEGÚN QUINTILES DE INGRESO (PORCENTAJES)

	1	2	3	4	5	Promedio
Asiste a Educación Pre Básica, niños de 4 años	44.3	45.6	53.6	54.9	74.9	51.4
Alcanza el quintil superior de resultados SIMCE 4° básico	9.0	12.6	17.3	23.4	40.5	20.0
No termina la educación media a los 21 años	45.5	30.1	21.4	13.3	3.9	22.1
Obtiene mas de 600 puntos en la PSU	4.9	6.9	8.7	14.6	34.3	16.1
Estudia en educación superior a los 21 años	12.6	24.1	28.3	41.3	80.6	37.2

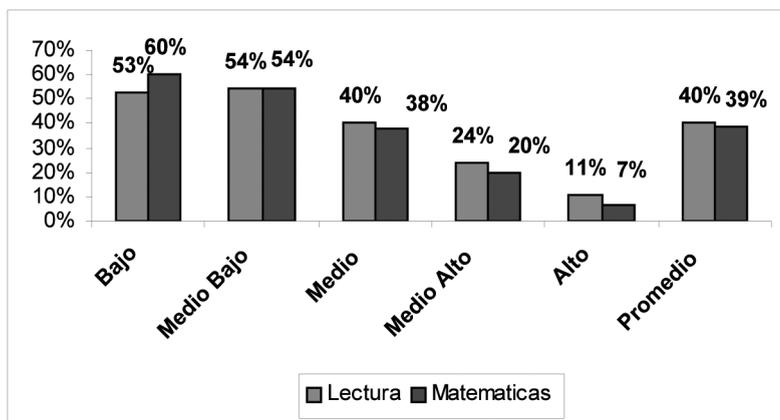
Fuente: Larrañaga O. 2007. Elaborado sobre bases de datos SIMCE, PSU 2005, Encuesta CASEN 2006

De la información señalada aún se desprende que hay diferencias importantes en la cobertura preescolar, aspecto que hoy se considera imprescindible para motivar el desarrollo de las habilidades cognitivas en los niños y para que lleguen mejor preparados a la enseñanza básica, especialmente en los niños de sectores más pobres. A los cuatro años de edad, la mitad de los niños asiste a este tipo de educación en el país, habiendo diferencias importantes entre el quintil más pobre, donde la cobertura alcanza un 44,3% y el quintil de mayores ingresos donde es cercana al 75%.

Al considerar el rendimiento escolar, sólo el 9% de los niños del primer quintil cae dentro del 20% de mayor rendimiento en la prueba SIMCE de 4° básico, porcentaje que alcanza al 40% en el quintil de mayores ingresos. El 45% de los jóvenes del quintil más pobre no termina la educación media y al rendir las pruebas de selección universitaria sólo el 5% de ellos obtiene más de 600 puntos. Por su parte, sólo el 13% logra acceder a la educación superior cuando en el quintil más rico lo hace el 80%.

Además del nivel educacional alcanzado, no puede dejar de mencionarse el tema de la calidad de la educación que reciben los alumnos más pobres y cuyas causas son largas de analizar y no lo haremos en este documento. El Gráfico siguiente muestra que el porcentaje de alumnos en la categoría de logro inicial que es el más bajo que miden las pruebas SIMCE es muy superior en los estratos bajos y medio bajos, comparado con los de mayores ingresos. Esto da cuenta que los alumnos más pobres, que en su gran mayoría asisten a los colegios municipales, están recibiendo un servicio educacional de mucha menor calidad que aquellos de los sectores más acomodados que asisten a colegios pagados.

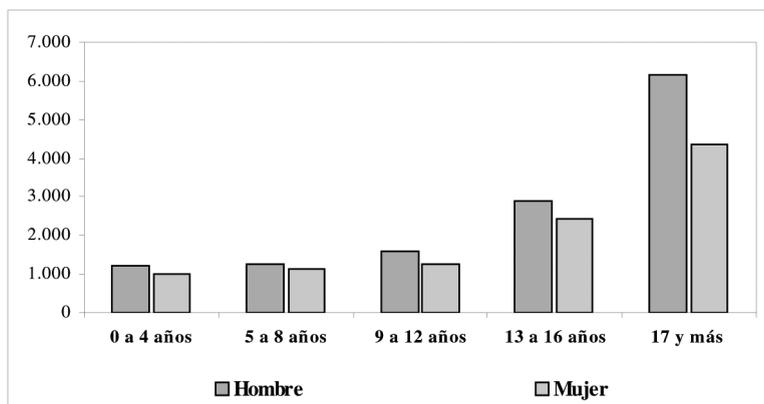
GRÁFICO N° 10
 SIMCE 4° BÁSICO 2006: ALUMNOS CON LOGRO INICIAL SEGÚN ESTRATOS
 SOCIOECONÓMICOS
 (PORCENTAJE DE LOGRO)



Fuente: Ministerio de Educación

El nivel y calidad de la educación tienen una gran incidencia en las posibilidades de surgir económicamente y además condicionan los niveles de desigualdad relativa en la generación de ingresos. Según se constata en el Gráfico N° 11, el premio en salarios a quienes poseen educación superior resulta muy elevado en comparación a quienes poseen educación media o básica. El salario promedio hora de quienes poseen educación superior completa versus quienes poseen educación media puede resultar hasta cuatro veces superior tanto en el caso de los hombres como de las mujeres. En otros términos, los colegios no están preparando gente para un mercado laboral que es cada vez más exigente y que premia en términos de salarios a quienes poseen más de 12 años de educación y han estudiado una carrera técnica o universitaria.

GRÁFICO N° 11
 PREMIO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR
 INGRESO PROMEDIO POR HORA DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL SEGÚN
 SEXO Y ESCOLARIDAD



Fuente: CASEN 2006, pesos noviembre 2006

Una de las formas de generar mayor movilidad social y reducir las actuales diferencias de ingresos según nivel de educación, es logrando un mayor acceso de la población a la educación superior. Para quienes no tienen recursos con qué financiar sus estudios, una de las formas de hacerlo es a través de aumentar la cobertura de becas y créditos de educación superior.

La cobertura de educación superior ha ido aumentando sostenidamente en las últimas décadas y es cercana al 38% de la población entre 18 y 24 años (*Encuesta CASEN 2006*). Sin embargo, también se registran importantes diferencias según el nivel socioeconómico de los hogares. En el quintil de menores ingresos la cobertura actual alcanza al 17%, mientras que en los hogares del quintil de mayores ingresos, la cobertura es de un 80%. El 40% de los estudiantes que asisten a universidades, centros de formación técnica o institutos profesionales, recibe algún tipo de ayuda estudiantil (créditos o becas). Si bien estos beneficios se reparten en toda la escala socioeconómica un buen número de estudiantes de los deciles más pobres recibe algún tipo de crédito o becas (53,2% del primer decil y 58,7% del segundo decil). Esto es un avance importante en términos de lograr una mayor movilidad social

y debiera extenderse a todos aquellos jóvenes que teniendo los méritos suficientes quieran acceder a estudios superiores puedan hacerlo.

3.6 *La familia y la pobreza*

Las diferencias de logros que es posible obtener en la vida están en gran medida influenciadas por las características de las familias en que se han desarrollado las personas. Entre éstas influye, tanto la condición social y económica, como la estructura y los cambios que pueden ocasionarse a través del tiempo.

Las investigaciones recientes en capital humano, y entre ellas las efectuadas por James Heckman, Premio Nóbel de Economía, muestran que en el proceso de formación de capital humano, junto con la educación, el rol de la familia es un elemento importante que influye en la formación de habilidades cognitivas y no cognitivas de los niños. Las investigaciones recientes de economistas y psicólogos que han estudiado el ciclo completo de aprendizaje han llegado a importantes hallazgos que permiten comprender mejor el ciclo completo de formación de destrezas. Ellos han demostrado que políticas públicas para generar destrezas no son lo mismo que políticas educacionales. La educación preescolar o escolar es sólo una parte del proceso formador de destrezas. Lo que los colegios pueden lograr depende mucho de la calidad de los alumnos que reciben y con los que deben trabajar. Esto, a su vez, depende de la calidad de la vida familiar de donde el niño proviene. Es decir una política efectiva para creación de destrezas debe considerar también la familia como su sujeto central. Las habilidades y motivación de los niños aparecen en forma temprana y afectan su desempeño en la escuela y después en su lugar de trabajo.

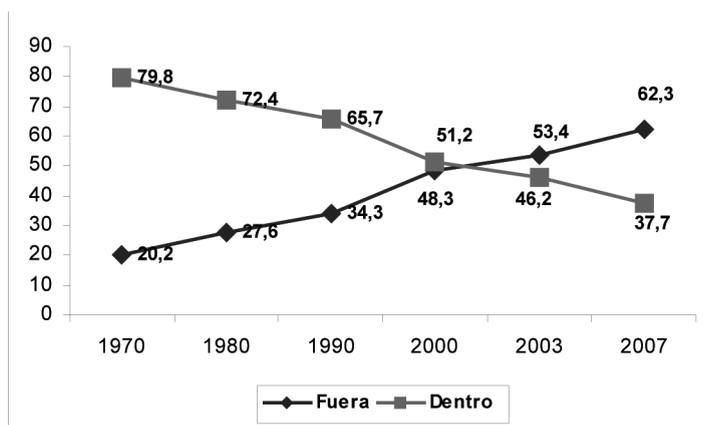
Irrarázaval I. (1995), en uno de los pocos estudios sobre el tema efectuado en Chile, demuestra que dentro de la población pobre, aquellos que logran superar sus condiciones de pobreza más fácilmente tienen como característica principal el pertenecer a una familia “habilitada”, como lo define el autor. Estas familias son aquellas que presentan mayores niveles de estabilidad y armonía entre sus miembros y donde hay una mayor proporción de parejas casadas dentro de ellas.

Ahora bien, los análisis sobre familia en nuestro país no son alentadores. Muchos de ellos señalan con alarma, que los nacimientos fuera

del matrimonio y de madres adolescentes pueden tener incidencia en la pobreza futura de esos hogares. En nuestro país, los nacimientos fuera del matrimonio han superado el 60%, cifra muy alta aún en comparación con países que comenzaron con este problema mucho antes que nosotros. La cifra actual supera a países como el Reino Unido (donde alcanzan un 40%), Suecia (56%) o Dinamarca (45%) y es bastante mayor a la registrada en Estados Unidos (33%) o España (23%).⁵ El grupo de mayor riesgo, sin duda, está constituido por las madres adolescentes, que de acuerdo a la última información disponible representan el 13% del total de nacimientos del país. Se sabe también que cerca del 60% de madres adolescentes pertenece a los quintiles de menores ingresos, lo que se asocia a un mayor riesgo de pobreza futura ya que además de la falta de apoyo económico del progenitor, un alto porcentaje de ellas termina desertando del colegio.

GRÁFICO N° 12

EVOLUCIÓN DE NACIMIENTOS DENTRO Y FUERA DEL MATRIMONIO 1970- 2007
(PORCENTAJES)



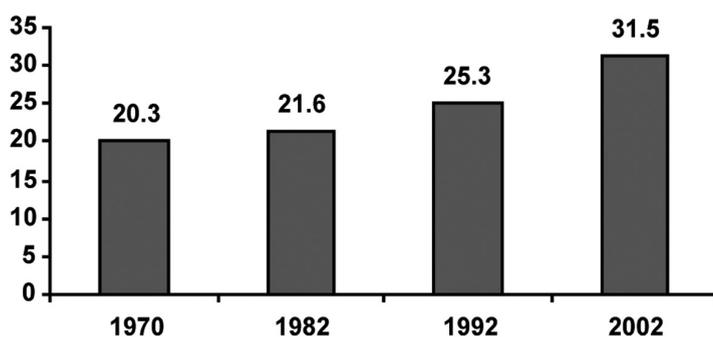
Fuente: INE, Anuarios de Demografía, 2006 y 2007 datos del Registro Civil

También es preocupante, en relación a la incidencia de la conformación familiar en la pobreza, el que los hogares encabezados por

⁵ Fuente: Países OECD: Eurostat 2003, EEUU National Center for Health Statistics, 2001

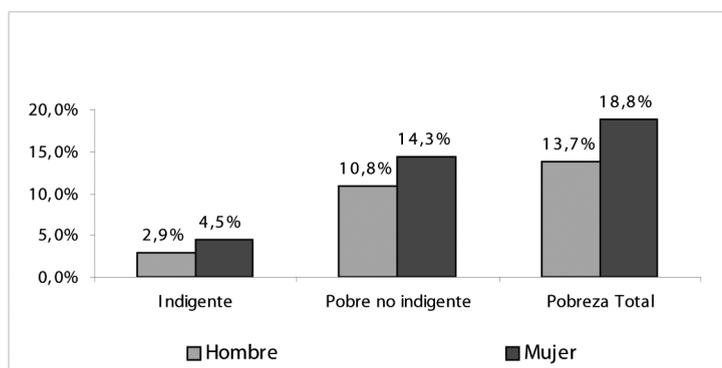
una mujer hayan experimentado un aumento tan importante en las últimas dos décadas y que hoy día alcancen a cerca de un tercio del total de hogares, según el último Censo de Población (2002). Esto ya se ha traducido en mayores Índices de Pobreza en esos hogares como se muestra en los Gráficos siguientes.

GRÁFICO N° 13
EVOLUCIÓN DE HOGARES A CARGO DE UNA MUJER
(PORCENTAJE DEL TOTAL DE HOGARES)



Fuente: INE, datos censales.

GRÁFICO N° 14
POBREZA EN HOGARES CON HIJOS DE 18 AÑOS O MENOS, SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR.



Fuente: Encuesta CASEN 2006

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los antecedentes señalados han dejado de manifiesto que en nuestro país ha habido un fuerte avance en la lucha contra la pobreza y en gran medida ello ha sido posible gracias al crecimiento de la economía. Sin embargo, para continuar avanzando y lograr algún día eliminar la pobreza y llegar a ser un país desarrollado, es necesario reducir las actuales brechas socioeconómicas que se mantienen en distintos ámbitos relacionados con la formación de nuestro capital humano.

Estas brechas se ocasionan en gran medida por fallas severas en el ciclo generador de destrezas. Las fallas que se producen por servicios sociales de mala calidad o por falta de acceso a estos, van produciendo distancias que pueden llegar a ser exponenciales, si no se actúa con medidas eficientes en cada una de las etapas. No hay duda tampoco, que las medidas más efectivas son aquellas que actúan en la parte inicial de la cadena y a menor edad de los niños.

Hay señales preocupantes en nuestro país que emergen antes de que el niño vaya a la escuela y que dicen relación con la familia. Son temas difíciles de resolver, pero lo más grave sería no tener conciencia de ellos. Muchos países con niveles de desarrollo mucho mayor que el nuestro, ya han estudiado este tema y lo han documentado profusamente. La evidencia internacional debe ser considerada al estudiar medidas para nuestro país. Lo mismo debe hacerse en la etapa preescolar y posteriormente, en la escuela.

Si se logra que las escuelas sean efectivas, el establecimiento educacional puede hacer mucho para revertir los daños que se generan en etapas anteriores, pero le resultará mucho más difícil si no cuenta con familias apoyadoras para llevar adelante su tarea. Los países asiáticos con niveles de crecimiento similares a los nuestros han obtenido desarrollo con una mucha menor desigualdad. Parte de la explicación está en la fortaleza de las familias en esas culturas y en las altas expectativas y participación que tienen los padres en la educación de sus hijos.

Algunas propuestas que permitirán avanzar en los problemas pendientes se reseñan a continuación:

4.1 *Crecimiento económico requisito fundamental*

Después de haber analizado la información disponible se desprende que el promover el crecimiento económico es la primera política pública que hay que mantener. Mientras más alto sea nuestro crecimiento un mayor número de personas tendrá mejores posibilidades de salir de la pobreza e indigencia por sus propios medios a través del empleo y el incremento de sus ingresos. Los antecedentes presentados verifican nuevamente el rol que ha jugado el crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Al comparar el período en que en Chile hubo mayor ritmo de crecimiento, como fue el período 1987-1997, donde el PIB creció a un 7,6% promedio anual, con los nueve años siguientes (1998-2006) donde el crecimiento promedio del PIB sólo fue cercano al 4%, se demuestra la importante relación que existe entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, ya que en el primer periodo, hubo mayor tasa de generación de empleo, de mejoramiento de los salarios y por ende mayor tasa de reducción de la pobreza. En los últimos años se ha observado una reducción del ritmo de crecimiento y dadas las actuales circunstancias económicas, será difícil retomar el ritmo de crecimiento de la década de 1990, lo que por cierto tendrá incidencia en el tema de la pobreza.

4.2. *Integrar al mercado laboral: primera prioridad de los programas sociales*

No basta que haya capacidad de generación de empleos en la economía, si el problema más importante que tienen las personas pobres hoy en día es insertarse en el mercado laboral. Como demuestran los antecedentes presentados en este estudio, la tasa de participación laboral de los dos deciles más pobres no se ha incrementado significativamente a contar de 1990, como ha ocurrido para la población de mayores ingresos. Esto también constituye una primera barrera para lograr una distribución más equitativa de los ingresos. Por consiguiente, las políticas deben apuntar a mejorar las formas de mejorar la inserción laboral para las personas más pobres. Si bien se ha logrado un aumento de la

escolaridad en los grupos de menores ingresos, las falencias de nuestro sistema educativo hacen que a estas personas les cueste obtener empleos estables en un mercado laboral que es cada vez más exigente.

Entre los problemas de diseño de los actuales programas sociales, no se ha considerado con suficiente énfasis que más que transferir un conjunto de subsidios a las personas pobres, su objetivo más importante hoy en día debiera ser contribuir a la formación de capacidades para que las personas puedan acceder a un empleo o actividad económica. Por esta razón, programas como Chile Solidario u otros de protección social para los grupos más pobres, debieran contemplar incentivos a la capacitación o inserción laboral de sus beneficiarios. Asimismo, debieran estudiarse nuevas opciones de subsidios de capacitación y/o contratos de aprendizaje para que el entrenamiento se realice en las mismas empresas o bien a través de un subsidio directo al trabajador.

4.3 Mejorar el impacto distributivo de la política social

Uno de los elementos centrales del sistema de protección social que se está instaurando en nuestro país es el establecimiento de garantías y derechos universales a toda la población. Este sistema pretende cubrir ciertas vulnerabilidades asociadas a factores de edad, composición y situación familiar, salud, empleo u otras y también cubrir riesgos asociados a crisis familiares, pérdida de empleo, enfermedades, drogadicción y alcoholismo, entre otros. El concepto de vulnerabilidad debe manejarse con precaución, ya que una dimensión posible de vulnerabilidad no siempre está asociada a una situación de pobreza permanente. Para la población pobre que se encuentra en una situación de alta precariedad la existencia de una red social o sistema de protección social eficiente, es de gran trascendencia, para evitar que los episodios de inestabilidad económica y social produzcan efectos negativos permanentes, que posteriormente puedan impedir su ascenso en la escala social. Un aspecto importante que no debe descuidarse al desarrollar este tipo de estrategias es que el problema de la pobreza se trate en forma integral, desarrollando herramientas que permitan continuar focalizando los programas sociales en los hogares más pobres.

4.4 *La importancia de una red de protección social eficiente y cercana a los más pobres*

Para la población pobre que se encuentra en una situación de alta volatilidad la existencia de una red social o sistema de protección social eficiente, es de enorme trascendencia, sobre todo para evitar que los episodios de inestabilidad económica y social produzcan efectos negativos permanentes, que posteriormente puedan impedir su ascenso en la escala social. Es desde esta realidad donde se debe evaluar la pertinencia y eficiencia de los programas sociales actualmente existentes, mucho de los cuales se crearon para realidades de pobreza muy diferentes a las de hoy. Es entonces importante analizar cada uno de los programas que configuran la red social y hacer una evaluación seria de la necesidad de la existencia de éste y si el producto que entrega y la administración del mismo es el adecuado para la realidad de la pobreza actual. Es cierto que aún hay Programas como Chile Solidario son importantes si se aborda como una estrategia de reorientación de beneficios para las personas más pobres, pero ya debería uno pensar en una segunda etapa de este programa, que contemplara cómo conectarlo con iniciativas que potencien las capacidades de las personas para salir adelante en forma permanente con su trabajo y que fueran manejados por entes descentralizados o por los municipios mismos.

4.5 *Programas sociales más descentralizados*

Los datos señalados en la segunda sección nos muestran muy claramente que la realidad de la pobreza es heterogénea tanto a nivel comunal como regional. Eso nos dice que los programas que configuran esta red social deben ser lo más descentralizados posibles para que efectivamente puedan adecuarse a esas realidades tan diferentes una de otra. Hay nuevos tipos de problemas que han surgido y que no sólo afectan a los más pobres, como son la drogadicción, la violencia intrafamiliar o el aumento de la población mayor, para dar sólo algunos ejemplos, que no pueden ser abordados en forma masiva e impersonal.

Una forma de lograr mayor eficiencia en la focalización de los programas sociales es avanzar mucho más en su descentralización. Los actuales programas están elaborados con una visión uniforme de las

necesidades de los más pobres, siendo éstas muy diferentes en las distintas zonas o áreas geográficas del país. A la luz de los antecedentes expuestos, se hace necesaria la búsqueda de programas sociales cada vez más cercanos a las personas y familias necesitadas, que los ayuden en especial a mejorar sus habilidades y competencias para trabajar. En este sentido se requiere de una efectiva descentralización territorial y funcional y que los gobiernos locales tengan una verdadera participación en el diseño de programas adecuados a sus realidades. En este ámbito, los municipios debieran disponer vía fondos locales sociales, de mayores recursos y atribuciones, ya que no sólo les corresponde participar en encontrar y asistir a las familias más necesitadas, sino también en coordinar con otras instituciones de ese nivel, ya sean públicas o privadas, la puesta en práctica de soluciones a sus necesidades, que por cierto son muy diversas a lo largo del país.

4.6 Incentivar una mayor participación de organizaciones privadas

Las instituciones privadas pueden obtener resultados mucho más alentadores en la solución de problemas sociales. Ello dado que se establece una relación más personalizada con el beneficiario, por lo que resulta más simple exigir respuesta de éste. Tarea central para continuar avanzando en ello es motivar una mayor participación de los privados en las tareas de solucionar los problemas específicos y heterogéneos de la población más pobre, labor que el Estado debe apoyar proveyendo los incentivos y los recursos para financiar las prestaciones que ellos puedan efectuar. Si se sabe que las mujeres pobres no van a poder ir a trabajar no solamente porque no tienen quién les cuide los niños, sino porque viven en poblaciones que tienen alta delincuencia, que no los pueden dejar solos, es entonces importante capacitar a esas mujeres en cosas que puedan hacer en su hogar. Hay que fortalecer iniciativas de organizaciones privadas como la que está trabajando el Hogar de Cristo con el Fondo Esperanza que financia pequeños proyectos de emprendimiento a mujeres pobres, o la Fundación Las Rosas en la atención de ancianos desvalidos o la Fundación La Esperanza en rehabilitación de drogas y otras iniciativas similares, que las hay y muchas, deben ser potenciadas.

4.7 *¿Cómo potenciar mejor nuestro capital humano?*

Se sabe que resulta trascendental en la generación de un círculo virtuoso de oportunidades lo que suceda con el capital humano y es ahí donde resulta esencial mejorar la calidad de la educación. Pero la acumulación de capital humano es un proceso dinámico. Las destrezas adquiridas en un período del ciclo de vida determinan lo que sucede en la etapa siguiente y es ahí donde resulta trascendental el rol de la familia. En nuestra discusión pública sobre desigualdad se da demasiado énfasis a elementos como el gasto por alumno o el tamaño de las salas de clases o el número de horas que el niño estudia y muy poco énfasis al tema de la familia y del trabajo. Familia, escuela y empleo son partes del ciclo de formación de destrezas y todos interactúan entre sí en este proceso formativo. Lo que resulta grave, y que viene a explicar nuestros pocos avances en materia de distribución de ingresos, es que las destrezas se acumulan en un círculo virtuoso: destrezas crean más destrezas, en cambio los déficit acumulan más déficit y eso lleva a que las distancias entre aquellos que poseen las destrezas para insertarse en esta sociedad del conocimiento y los que no las tienen se van acrecentando en el tiempo. Este proceso es el que hay que entender para diseñar políticas públicas efectivas en materia de igualdad de oportunidades en nuestro país.

Lo que las investigaciones recientes en capital humano en el mundo nos sugieren, entonces, es que cada medida que se tome sea evaluada pensando que las intervenciones en la etapa temprana del ciclo formador de destrezas son lejos las más rentables y eficientes. Es por ello que ha surgido con tanta fuerza el tema de la educación preescolar, sobre todo en sectores pobres. No hay duda tampoco, que las intervenciones preescolares más efectivas son aquellas que incorporan un trabajo intenso con los padres, única forma efectiva de romper el ciclo negativo que se comienza a gestar desde el momento del nacimiento del niño si la familia es disfuncional.

4.8 *El papel de la familia*

Revertir los daños que la ausencia de familia produce en los niños resulta tremendamente costoso. Lo que logran los buenos colegios es simplemente evitar que el niño caiga más abajo y crear una serie de hábitos, todo lo que hoy día se llaman destrezas no cognitivas o de inteligencia emocional, que le permiten al niño asumir en mejor forma su situación inicial deficitaria, pero que difícilmente lo iguala a aquel niño que proviene de una familia habilitada o funcional e inicia su círculo virtuoso de formación de destrezas, a una edad más temprana.

Es menos costoso como país diseñar políticas públicas destinadas a fortalecer las familias habilitadas y dar señales claras en este sentido y estos temas deben aparecer con más frecuencia en la agenda pública. Los nacimientos fuera del matrimonio o en madres adolescentes no son neutrales, traen asociados costos que se acumulan en el tiempo y del cual, posteriormente, debe dar cuenta la sociedad como un todo. Es necesario crear conciencia que el círculo negativo de la pobreza comienza a cerrarse en la familia y en la medida que los déficit iniciales no se suplan a tiempo se van acrecentando las desigualdades y se hace cada vez más costoso revertir sus efectos. Resulta difícil en una sociedad como la nuestra, tocar estos temas; pero no nos engañemos: los efectos de la ausencia de familia han sido devastadores en aquellos países que nos llevan la delantera en estas materias.

Se debe también ser cuidadoso cuando se incentiva el trabajo de la mujer sin aumentar la flexibilidad laboral para que las mujeres puedan lograr una mejor conciliación de trabajo y familia. Podría suceder que aumentara el ingreso nacional y el de los sectores más pobres, pero desapareciera el rol trascendental de la madre como transmisora de capital social y cultural. Hoy en muchas familias eso está sucediendo. Los educadores están experimentando día a día esta realidad.

4.9 *La educación y la generación de destrezas*

¿Cuál debiera ser el rol de la educación y de las escuelas en esta cadena de generación de destrezas que parte por la familia? ¿Puede la escuela revertir los déficit que el niño trae desde su familia?

Son preguntas que han generado mucha polémica no sólo en nuestro país, sino en el resto del mundo. La evidencia internacional ha descrito muy claramente el perfil de las escuelas efectivas. En Chile tenemos muchos ejemplos de escuelas que tienen éxito con niños de nivel socioeconómico y cultural bajo. Son éstos los ejemplos que debemos intentar replicar.

Lo que no se sostiene hoy es que aún hoy día muchos de los niños de los sectores más pobres lleguen a 5° básico sin saber leer ni escribir. La investigación reciente nos muestra con claridad la importancia que reviste la educación pre-básica y los primeros cuatro años de la educación básica como pilar, para desde ahí construir no sólo las habilidades cognitivas, ligadas a la inteligencia, sino también las no cognitivas como la disciplina, la autoestima, la perseverancia y la responsabilidad, todas ellas elementos comprobados para tener éxito, no sólo en el mundo laboral, sino también en el social y ciudadano.

Es en estos dos ámbitos, familia primero y escuela después, donde se inicia hoy el círculo cerrado de la pobreza. Es aquí donde comienzan a aparecer las desigualdades de oportunidades. En el pasado se tuvo claro como país que si los niños más pobres se desnutrían antes del primer año de vida, poco se podía lograr más adelante, pues parte del daño que se derivaba de la desnutrición los seguiría para siempre, y parte de sus potencialidades se habrían perdido irremediablemente. Esto mismo sucede hoy con el niño que no desarrolla sus destrezas en edad temprana en la escuela. Los déficit se acumulan y son tremendamente costosos de revertir a medida que el niño va creciendo.

4.10 *El papel de las escuelas*

Si hay un tema en el cual deberíamos elaborar una agenda de trabajo conjunta en nuestra sociedad es éste. Es por ello que considero de tanta trascendencia este primer paso que se dio al llegar a un acuerdo que otorga un marco de estabilidad y reglas del juego claras a nuestro sistema educativo.⁶ Pero éste es sólo un primer paso. Ahora hay que continuar avanzando en acuerdos en otros frentes, sin los cuales

⁶ *Acuerdo Nacional por la Calidad de la Educación*, suscrito por el Gobierno y la Oposición 13 de noviembre 2007

este primer esfuerzo de trabajo conjunto, podría transformarse en letra muerta. Para empezar, se debiera sostener una discusión a fondo acerca de cuál es el costo de la educación que hoy como país debemos solventar para mantener el ritmo de crecimiento al que aspiramos. No hemos evaluado de verdad el monto que debiera tener la subvención para cubrir todos aquellos elementos que condicionan hoy una educación de calidad como es más horas para que el profesor pueda preparar mejores clases, para hacer tutorías a alumnos tanto con problemas como los destacados, incluir computación, inglés, etc.

Un punto importante de la agenda debiera ser el tema de gestión de los establecimientos públicos municipales. Se requiere en estas escuelas un ambiente organizacional proclive al estudio. Profesores que piensen que pueden hacer una diferencia con sus alumnos y dotados de la suficiente autonomía para poner en práctica distintas alternativas metodológicas hasta lograr en sus alumnos los aprendizajes esperados. Se requieren directores, los mejores deben ser atraídos a las escuelas más complejas, directores que puedan ejercer un liderazgo efectivo dotados de todas las herramientas pedagógicas, administrativas y financieras que les permitan sacar adelante a cada uno de sus niños. Tanto profesores como directores deben ser evaluados sobre la base del cumplimiento de estándares ambiciosos que permitan a los niños más pobres ser sometidos a los mismos desafíos de sus pares más acomodados. Tanto profesores como directores deben recibir parte de su remuneración de acuerdo a su desempeño. Este tema ha sido discutido en nuestro país por demasiados años y mientras estas discusiones se suceden, generaciones de niños están acumulando déficit que posteriormente truncarán sus posibilidades futuras.

Otro tema de la agenda debiera ser la organización del sistema. Nos hemos jugado como país por un sistema descentralizado de subsidio a la demanda, pero por el camino se han introducido regulaciones y hoy tenemos un sistema híbrido y rígido. El tema de la evaluación de profesores es un ejemplo claro de lo que no debe hacerse en un sistema descentralizado. Cada ente administrador debiera tener su propio sistema de evaluación, negociado con sus profesores. Por supuesto que eso implica también la posibilidad de negociar remuneraciones en forma independiente.

Hay que abrirse a discutir distintos tipos de arreglos institucionales

y adecuar el sistema a las demandas de hoy. ¿Por qué no pensar, por ejemplo, en la posibilidad que comunas más pequeñas se agrupen en un consorcio y entreguen la administración de sus establecimientos a un tercero? ¿O que los Alcaldes puedan transferir sus establecimientos mediante administración delegada a una institución privada? ¡plejos. ¿Por qué no lo podríamos hacer en éste que tiene tanta relevancia nacional?

5. BIBLIOGRAFÍA

1. ARZOLA M. E. y CASTRO R., *Pobreza y movilidad de ingresos en Chile*, Serie Informe Social Libertad y Desarrollo N° 11, abril 2008
2. BEYER, H. “Pobreza y desigualdad en Chile ¿Qué se puede hacer?”, en *Chile sin Pobreza*, Santiago: Libertad y Desarrollo y Fundación Miguel Kast, 2003.
3. CAMHI R., CASTRO R. *Extrema pobreza en Chile del 2000* Serie Informe Social Libertad y Desarrollo, N° 79, diciembre del 2003.
4. CAMHI R. PROTECCIÓN SOCIAL: *El déficit con los más pobres*, Serie Informe Social Libertad y Desarrollo N° 104, enero 2007.
5. CAMHI R. *Superar la pobreza y mejorar la equidad*, Serie Informe Social Libertad y Desarrollo N° 109, enero 2008
6. CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2006 y 2007*.
7. HECKMAN, J. CARNEIRO, P. *Human Capital Policy*. NBER Working Papers 9495, febrero 2003.
8. HECKMAN, J., MASTEROV, D. *Skill Policies for Scotland*. University of Chicago. The Allander Series, 2004.
9. IRARRÁZAVAL, IGNACIO. *Habilitación, pobreza y política social*, CEP, Estudios Públicos N° 59, invierno de 1995.
10. LARRAÑAGA, O. *Podemos superar la pobreza y lograr mayor equidad*. Fundación Nacional de Superación de la Pobreza, 1999.
11. LARRAÑAGA O. *¿Qué puede esperarse de la política social?* Documento de Investigación N° 245, Departamento de Economía Universidad de Chile, 2007.
12. LARRAÑAGA, O. (2001) “Distribución de ingresos en Chile: 1958-2001”. Documento de Trabajo N°178. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Chile.

13. LIBERTAD Y DESARROLLO (2006): *Tema Público* N° 793: “Estado de Bienestar: ¿Olvidándose de los Pobres?”.
14. LIBERTAD Y DESARROLLO (2007): *Tema Público* N° 828: “Gestión de los Programas Sociales para Combatir la Pobreza”.
15. LIBERTAD Y DESARROLLO (2007): *Tema Público* N° 837: “Empleo y Educación para Superar la Pobreza”.
16. MATTE, PATRICIA. *Reflexiones sobre pobreza y educación*, Serie Informe Social Libertad y Desarrollo No. 108, diciembre 2007.
17. MIDEPLAN. *CASEN 2006: La situación de pobreza en Chile*, junio 2007.

POBREZA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMPORTAMIENTO: ¿REACCIONAN LAS PERSONAS COMO ESPERAMOS?

EUGENIO GUZMÁN ASTETE y ERNESTO SILVA MÉNDEZ
Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo

RESUMEN

El presente trabajo estudia el diseño de las políticas públicas en materia de pobreza, en particular, analizando los supuestos de comportamiento individual que se consideran al momento de diseñar los planes y programas públicos. La evidencia indica que muchas de las iniciativas públicas en materia social producen consecuencias no deseadas que surgen de la respuesta no esperada –o no planificada por la autoridad- de las personas ante el incentivo o incentivos que en ellas genera una nueva política. En el trabajo se analiza en primer término la neutralidad o sesgo valórico en la elaboración de las políticas, luego se discuten los paradigmas de comportamiento individual que pueden ser considerados al momento de diseñar políticas en materia de pobreza. A continuación se presentan ejemplos de consecuencias no deseadas que surgen de políticas para enfrentar la pobreza cuando no se consideran las posibles reacciones de las personas ante las políticas. Por último, se reflexiona y plantea una visión sobre el paradigma de comportamiento humano sobre el cual debieran construirse las políticas en materia de pobreza en Chile.

Palabras claves: políticas públicas, comportamiento social, valores sociales y políticos

ABSTRACT

This paper studies the way poverty reduction policies are designed, especially the assumptions about individual behavior that are taken into account when making public plans and programs.

The evidence suggests that public initiative in social matters produce unwanted effects that rise from unexpected -or unplanned- responses by the people benefitting from a newly incepted policy. The paper first considers the relative neutrality and biases in the way public policies are elaborated, to then discuss the paradigms of individual behavior that should be considered when designing policies to alleviate poverty. Next, we give a few examples of the unwanted consequences that can rise from poverty reduction policies when they do not consider people's possible reactions to them. Lastly, we reflect upon the human behavior paradigm, and propose a vision on how policies that address poverty should be constructed accordingly.

Key words: public policies, social behavior, social and political values.

1. INTRODUCCIÓN

Los estudios para abordar la pobreza abarcan una amplia gama de temáticas. Muchos de ellos analizan sus causas, consecuencias, características, posibles soluciones y muchos otros ámbitos que dan forma a una temática tan compleja como la pobreza¹.

Para emprender dichos estudios, los autores analizan frecuentemente las acciones y omisiones que los gobiernos y los organismos internacionales han impulsado para enfrentar la pobreza en el mundo, y los efectos que ellas han tenido en el aumento o reducción de la pobreza. Los estudios se preguntan qué iniciativas son más efectivas para reducir la pobreza, generar desarrollo y enfrentar los problemas asociados a la pobreza material y espiritual.

En esta perspectiva, podría decirse que un grupo importante de los estudios de pobreza se focalizan en analizar estrategias, planes de acción, evaluar propuestas, reformular iniciativas, todo ello desde el rol que cumple el Estado y los organismos que con él colaboran, tanto a nivel nacional como internacional. En el caso chileno destacan, en esta

¹ De hecho, los tres números proyectados de los *Anales del Instituto de Chile* dedicados a esta temática dan cuenta de esta diversidad de enfoques para estudiar un mismo fenómeno.

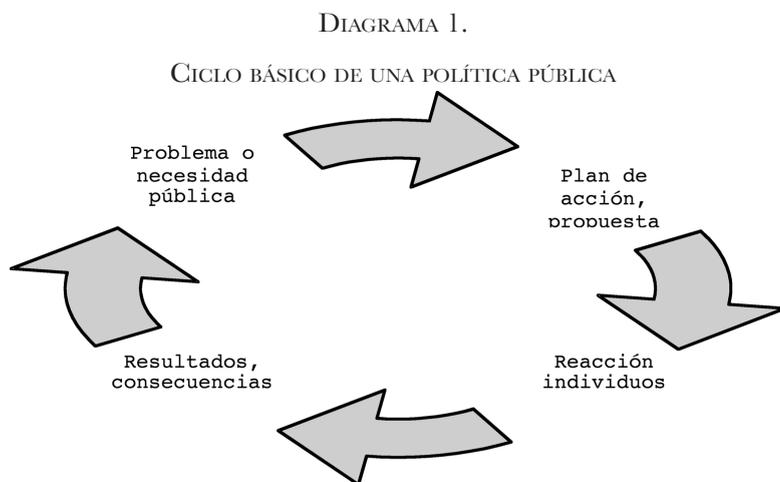
línea, los trabajos realizados permanentemente por los departamentos de economía de las universidades –especialmente la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica–, los organismos internacionales como el PNUD, los organismos públicos como el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), y los centros de estudio como Libertad y Desarrollo y Expansiva, entre otros².

Estimamos, sin embargo, que la mayoría de estos estudios puede enriquecerse con un análisis complementario al rol que cumplen los planes y programas. En efecto, son pocos los estudios sobre pobreza que centran su análisis en el individuo, y concretamente, en cómo éste responde a las propuestas públicas y privadas que lo afectan e involucran.

Nuestro análisis plantea que las propuestas de actuar público y privado en materias de pobreza deben fundarse previamente en un supuesto de comportamiento de las personas que de base a la construcción de la propuesta. Lo anterior toda vez que la evidencia ha demostrado que las personas no son indiferentes a las políticas públicas, y, por el contrario, que reaccionan en diversas formas ante propuestas que los benefician y/o perjudican (Becker, 1976).

Podría decirse, en forma sencilla, que toda decisión pública o privada en materia de pobreza responde a un ciclo o modelo básico de acción, que se describe a continuación:

² Estudios recientes en esta línea para la realidad chilena se encuentran en ARZOLA y CASTRO (2008), CONTRERAS y COOPER (2007), BENDEZÚ *et. al.* (2007), entre otros.



El ciclo comienza con la identificación de una necesidad o problema, la que se traduce luego en el análisis de un conjunto de propuestas de acción. Una vez definido el plan, su contenido se despliega afectando a los individuos, quienes, en nuestra visión, no son neutros ante el beneficio o costo que reciben, reaccionando ante el mismo. El plan de acción sumado a la reacción de los individuos configuran un conjunto de resultados o consecuencias, los cuales, a su vez, vuelven a generar nuevos desafíos, problemas o necesidades. Se inicia, entonces, un nuevo ciclo de construcción de políticas públicas.

En nuestra visión, la mayoría de los estudios en materia de pobreza se han centrado en analizar tanto los problemas o necesidades públicas como los distintos planes de acción o propuestas para enfrentar dicha necesidad. En las últimas décadas, especialmente con el desarrollo de las estadísticas, la econometría y las herramientas de medición, se ha puesto un foco en la evaluación de programas y en el análisis de los resultados. El único eslabón de la cadena que ha estado más ausente del análisis de los estudiosos de la pobreza ha sido la reacción de los individuos ante los planes de acción y políticas que los afectan. Y esto no es menor toda vez que la reacción de los individuos ante las políticas puede conducir a resultados distintos a los esperados al momento de diseñar el plan. La literatura ha denominado como “consecuencias no intencionadas” a aquellos efectos no esperados de una política que

son el resultado, muchas veces, de una respuesta no planificada de los individuos a un plan gubernamental. Por ello cobra sentido profundizar sobre las reacciones de los individuos ante los incentivos que enfrentan.

El propósito de este trabajo es contribuir al análisis de este punto, es decir, el estudio de cómo responden los individuos a los estímulos que reciben a través de las políticas públicas en materia de pobreza. Para emprender dicha tarea, es necesario analizar en primer término el contenido y orientación que tienen las políticas, en cuanto se caracterizan por neutralidad o por contener juicios de valor incorporados en su diseño.

Tal vez la discusión más interesante del trabajo es el punto siguiente del debate, consistente en estudiar los supuestos de comportamiento de las personas para diseñar las políticas. ¿Qué piensa la autoridad en materia de pobreza sobre cómo responden los individuos a los planes y programas?, ¿qué paradigma de comportamiento humano incorpora en sus análisis? Sobre este punto, existe un amplio debate en la literatura, y en este trabajo planteamos nuestra visión en la materia con miras a contribuir al diseño de las políticas futuras.

El trabajo se organiza de la siguiente forma: en primer término se analiza la neutralidad o contenido valórico de las políticas públicas y los supuestos de comportamiento de las personas; luego se analizan las consecuencias no deseadas de las políticas públicas con foco en materia de pobreza; finalmente, se sintetiza un enfoque sobre el comportamiento de las personas que sirva de base para el diseño y desarrollo de políticas públicas en materia de pobreza.

2. NEUTRALIDAD O SESGO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUPUESTOS DEL COMPORTAMIENTO HUMANO

2.1. *Siempre existe un juicio de valor asociado a una política.*

Una de las preguntas clásicas en materia de políticas públicas consiste en determinar si éstas pueden ser neutras o si incorporan en alguno de sus ámbitos un juicio de valor acerca del problema que enfrentan.

En nuestra visión, toda acción pública, ya sea en materia de pobreza o en cualquier otro ámbito, incorpora un juicio de valor asociado. Este juicio puede surgir de distintos ámbitos o niveles de análisis, pero siempre estará presente. Esto implicaría que aún tratándose de decisiones altamente técnicas o supuestamente neutras, igual existiría algún juicio de valor asociado ya sea en la definición de la política, en el supuesto de comportamiento individual o en otros ámbitos de su acción.

A continuación se mencionan distintos niveles de análisis en los cuales se evidencia la existencia de juicios de valor al momento de diseñar una política en materia de pobreza.

a) *Sobre el papel del Estado*. Un primer nivel de análisis responde al rol del Estado en materia de pobreza. Para analizar este ámbito, es necesario recordar que nuestra Constitución ha definido los deberes del Estado, los derechos de las personas y los principios que deben orientar el actuar estatal. Así, en nuestra Constitución el rol del Estado está inspirado en el principio de subsidiariedad, el cual reconoce la autonomía de las personas y de los grupos intermedios y demanda el actuar del Estado a falta de la capacidad de dichas personas o grupos para alcanzar los fines que se han propuesto.

En este contexto de subsidiariedad, el rol del Estado en materia de pobreza no es fácil de definir. Dentro de este marco hay quienes entienden la subsidiariedad de manera más activa por parte del Estado y quienes la entienden de forma más pasiva. Ello ya genera una diferencia de estrategias que surge de juicios de valor acerca del rol subsidiario del Estado.

Pero el debate sobre el papel del Estado en materia de pobreza no se agota en la subsidiariedad, toda vez que dentro del entorno político hay disputas que van más allá del alcance de la subsidiariedad del Estado. Existen tanto en Chile como en el resto del mundo amplios debates sobre el rol del Estado en materia de pobreza. En líneas muy generales, puede señalarse que una primera gran visión a este respecto se caracteriza por el eje crecimiento versus redistribución.

Existen quienes creen que la mejor forma de enfrentar la pobreza desde el rol estatal es a través de generar el crecimiento económico que genere más empleo, recursos y desarrollo con miras a beneficiar –en un proceso de alcance gradual– a una mayoría amplia de las personas. En contraposición a esta visión, criticada como la idea de ‘chorreo’,

existen quienes señalan que esta estrategia no produce los resultados deseados, y quienes se encuentran en situación de pobreza deben esperar largos ciclos de desarrollo económico para beneficiarse parcialmente de necesidades que son urgentes y que no pueden esperar. Los impulsores de las ideas redistributivas asignan un rol más activo al Estado en la distribución de los recursos económicos de la sociedad, proponiendo en muchos casos una intervención directa del Estado para paliar necesidades fundamentales y urgentes de las personas.

La forma en que hemos descrito estas dos grandes visiones es sin duda limitada y caricaturesca, dado que la mayoría de las personas no coincidirían totalmente con ninguna de las dos opciones planteadas. Es probable que muchas personas crean en la relevancia que tiene el crecimiento económico para la batalla contra la pobreza, pero que crean también que se requiere un actuar complementario y directo del Estado en el presente para solucionar problemas que el crecimiento en el tiempo no puede solucionar hoy.

Lo relevante para nuestro análisis es entender que toda política pública y todo diseño institucional asume un juicio de valor acerca del rol del Estado, ya sea poniendo más énfasis en uno u otro ámbito, pero siempre tomando una posición respecto de lo que el Estado debe hacer. Este juicio de valor incide en la forma de organizar la acción pública y también en los resultados esperados de dicha acción. Por ello, deben tenerse presente al momento de estudiarlos.

b) *Sobre la conveniencia política de la acción.* Un segundo nivel de análisis que también incluye siempre un juicio de valor está dado por la consideración de la conveniencia o inconveniencia de una determinada acción pública. Mientras que en el debate sobre el rol del Estado existen juicios de valor acerca de la forma en que la sociedad debe organizarse para enfrentar el tema de la pobreza, a nivel de programas políticos se manifiestan también estos contrapuntos.

Así, por ejemplo, existen quienes creen que el paradigma con el cual deben desarrollarse prioritariamente los planes y programas públicos es la eficiencia. Otros, en cambio, sostienen la postura de fomentar y estimular la equidad como criterio fundamental. En efecto, el debate de equidad versus eficiencia ha sido una discusión relevante en las políticas de pobreza, que trae aparejada un sustrato antropológico de visión y percepción acerca de la persona humana.

Como se ha dicho, el contenido de la acción pública responde a una visión sobre el hombre y la sociedad, y esa visión se traduce en énfasis y matices para organizar los planes y programas en materia de pobreza. Consideramos que se trata de un nivel de análisis diferente al análisis sobre el rol del Estado, toda vez que aún dentro de una misma visión sobre el rol del Estado –Estado subsidiario, por ejemplo– pueden darse distintas visiones y aplicaciones de los planes y acciones públicas. Por ello, es interesante observar que la sola definición de un Estado Subsidiario o Estado Benefactor no agotan la existencia de juicios de valor acerca de la acción pública del Estado en el desarrollo de planes y programas en materia de pobreza.

Si se revisa la realidad chilena, los programas Chile Solidario, Chile Barrio y tantos otros, responden a una visión o juicio valórico no sólo acerca del comportamiento del Estado, sino que acerca del contenido que debe tener la acción del Estado. A falta de esa visión solidaria en muchos casos, no se entienden adecuadamente los planes que impulsa el poder político.

c) *Sobre el supuesto de comportamiento humano.* Cada iniciativa pública en materia de pobreza debe contemplar cómo responderán las personas ante dicha acción. Por ejemplo, cómo reaccionarán a las propuestas del Programa Puente, a las iniciativas de promoción de empleo, a las acciones de salud y educación, etc. No pareciera existir una iniciativa en materia de pobreza que asuma o espere neutralidad en la respuesta por parte de los individuos, puesto que siempre existe un supuesto de comportamiento de los individuos ante las iniciativas que los afectan.

Dado que este es uno de los aspectos centrales de nuestro análisis, más adelante en este trabajo se profundiza en los supuestos de comportamiento que sirven de base al diseño de las políticas públicas en general, y en materia de pobreza en particular.

d) *Sobre el hecho de ‘luchar contra la pobreza’.* Tal vez el ejemplo más concreto para graficar la existencia de juicios de valor en el sustrato del contenido de la acción pública está dado por la decisión generalizada en el mundo de trabajar para disminuir los niveles de pobreza existentes. A todas luces, nos parece obvio y necesario enfrentar la pobreza, pero al hacerlo estamos revelando un juicio de valor acerca de lo que estimamos adecuado para nuestra sociedad.

Si analizamos el enfoque económico, se puede apreciar que en él

no existen fundamentos directos para intentar reducir los niveles de pobreza. Más aún, el hacerlo podría incluso conducir a una asignación menos eficiente de recursos.

En las sociedades modernas existe una gran cantidad de esfuerzos y recursos destinados a enfrentar los desafíos de la pobreza, y ello sucede porque existe una visión acerca del rol de la persona, una mirada valórica sobre lo aceptable, lo deseable y lo esperable en una sociedad de personas.

Por ello, terminamos esta sección reafirmando nuestro postulado en el sentido que toda acción y decisión pública tiene un contenido valórico y se funda en un supuesto de comportamiento de las personas.

2.2. Todo modelo asume un paradigma de comportamiento humano.

Tal vez uno de los debates más interesantes en materia de políticas públicas guarda relación con el supuesto de comportamiento de los individuos ante la acción del Estado en materia de políticas y planes públicos.

El debate acerca del comportamiento humano ante las acciones públicas plantea una discusión que excede el mero análisis del contenido y alcance de las políticas públicas, toda vez que implican una visión antropológica del hombre que se pone en movimiento para entender el funcionamiento del cuerpo social.

La primera pregunta consiste en determinar si las personas responden o no a los estímulos generados por una política pública en materia de pobreza. A continuación, y para el caso que las personas sí respondan o reaccionen, la siguiente pregunta consiste en analizar cómo responden o reaccionan.

Para entrar en la discusión, cabe señalar que existen distintos enfoques para el desarrollo de políticas públicas en materia de pobreza, pero todos tienen en común el hecho de asumir un supuesto de comportamiento individual.

Simplificando el análisis, podría señalarse tres posibles visiones acerca del comportamiento de las personas ante las políticas: las personas reaccionan de acuerdo a lo esperado por la autoridad, las per-

sonas responden racionalmente a los estímulos calculando el mayor beneficio individual pudiendo existir consecuencias no esperadas, y las personas responden racionalmente pero con un marco limitado. A continuación nos referiremos a cada uno de ellos.

a) *Las personas responden de acuerdo a lo esperado.* En este caso, el supuesto base de comportamiento humano está dado por la neutralidad en la respuesta de los individuos a los estímulos que enfrentan. Esto no significa asumir que las personas no responden a incentivos, sino que lo hacen de la forma en que la autoridad lo espera y planifica.

Esta forma de entender el comportamiento de las personas consiste en asumir que los individuos no son estratégicos al evaluar las decisiones, esto es, no calculan otras posibles consecuencias que podría tener una decisión determinada en ámbitos que exceden al estricto beneficio o costo que les podría generar un plan.

Un enfoque de esta naturaleza asume un nivel importante de pasividad en los individuos, que no les permite predecir otros efectos o consecuencias —presentes o futuras— que podría tener una decisión hoy.

Un ejemplo de lo anterior podría estar determinado por los criterios para asignar los beneficios de un determinado programa social. Supongamos que dicho programa establece que sólo pueden postular a dicho beneficio aquellas personas que tengan un ingreso inferior a determinado monto. El enfoque de comportamiento humano que estamos analizando entiende que las personas responderán adecuadamente al llamado postulando sólo aquellos que cumplen con ese requisito.

Otros enfoques de comportamiento, en cambio, que recogen una mirada más instrumental y maximizadora en los individuos, ante el mismo ejemplo antes indicado, predecirían que los individuos tenderán a buscar fórmulas para reducir sus ingresos reportados a fin de poder participar y beneficiarse de los planes de pobreza.

¿Cuál de los dos comportamientos humanos es más frecuente ante los planes de pobreza en Chile y en el mundo? Nos parece que el segundo de ellos tiene más alcance y aplicación, y que el enfoque pasivo del comportamiento humano no es el mejor instrumento analítico para predecir las respuestas de los individuos a los planes de pobreza.

El enfoque que estamos analizando se caracteriza por entender a los individuos como sujetos pasivos, obedientes y no estratégicos, que

responden determinísticamente a las acciones que el Estado impulsa en materia de pobreza.

b) *Las personas responden racionalmente, pudiendo existir consecuencias no deseadas.* Uno de paradigmas más interesantes –y más cuestionados– de las ciencias sociales es el modelo de elección racional que la economía ha desarrollado para sus estudios, y que posteriormente se ha extendido a otras disciplinas. Desde hace siglos, este supuesto de comportamiento humano ha sido utilizado para entender los fenómenos económicos. Así, por ejemplo, se considera que las personas responden a incentivos, pudiendo éstos ser de diversa clase. Por ejemplo, ante un alza de precios –incentivo– de un determinado bien, los individuos normalmente responden disminuyendo la cantidad demandada. De igual forma, ante un alza en la percepción de riesgo de un país –incentivo–, los individuos responden disminuyendo sus inversiones en él.

El modelo de elección racional asume que todas las personas son capaces de expresar preferencias por cada una de las opciones que enfrentan, y que son capaces, a su vez, de ordenar sus preferencias en un orden que le permite priorizar y tomar decisiones en cada caso, eligiendo aquella opción disponible que le permita obtener el mayor beneficio al menor costo posible.

Así, se habla que las personas son racionales cuando habiendo priorizado las opciones de que disponen, son capaces de elegir aquella que le reporta la mejor relación costo/beneficio.

Lo interesante de este enfoque es que aporta una predictividad muy relevante, que permite anticipar generalmente las consecuencias que tendrá un determinado plan y programa, en la medida que se analicen bien las preferencias de los individuos.

Este enfoque maximizador que empezó a utilizarse en la economía ha sido extendido también a otras disciplinas como el Derecho, la Ciencia Política, la Educación, entre otros ámbitos. En materia de pobreza, entendemos que este enfoque puede tener también plena vigencia, y debe explicitarse al momento de diseñar las acciones u omisiones públicas en esta materia.

Para afirmar que una conducta es racional se requiere el cumplimiento de lo siguientes supuestos: las personas disponen de opciones en una decisión (al menos pueden hacer algo o hacer nada), las personas asignan mayor o menor valor a cada una de las opciones, las perso-

nas son capaces de ordenar de acuerdo a sus preferencias las opciones que más valora, y las personas deciden, por último, aquella opción que le reporta mayor bienestar a un menor costo posible. Dado que no siempre existe certeza de que las acciones que yo emprenda se traducirán en un resultado esperado, sino sólo en una mayor probabilidad de obtener lo que quiero, la elección racional asume que en cada decisión las personas son capaces de ponderar las probabilidades de obtener el resultado esperado y calcular los beneficios que obtendría en cada caso. Así, se espera que las personas sean capaces de calcular en cada decisión la utilidad esperada de tomar un camino versus el tomar otro diferente.

La realidad se presenta mucho más compleja que lo que describe este enfoque. No pareciera ser tan fácil esperar que las personas puedan calcular en cada caso la utilidad esperada de una determinada acción. Por ello, existen enfoques que matizan esta visión racional-instrumental incorporando otros elementos que aportan más realidad al comportamiento humano, tal como se describe en la siguiente sección.

Cualquiera sea el caso, en un modelo de elección racional el individuo es un actor estratégico, que evalúa en su decisión las consecuencias que ella puede tener en ámbitos que excedan el asunto específico. Surgen, así, las respuestas no esperadas de los individuos ante los incentivos que enfrentan. Esto conduce a las denominadas consecuencias no intencionadas de los individuos ante los incentivos que enfrentan. Entender adecuadamente estas consecuencias nos parece un pilar fundamental para el diseño adecuado de políticas públicas en materia de pobreza, y en cualquier otro ámbito. Como contrapartida, el no entender adecuadamente estas las respuestas no anticipadas puede conducir a errores graves en el diseño e implementación de políticas en materia de pobreza, según se dará cuenta más adelante en este trabajo. Un buen ejemplo de consecuencia no anticipada lo aporta Escobar (2002). Señala que en una comunidad de indígenas mexicana en el año 1999, la autoridad entregó leche en polvo para atender las necesidades de alimentación de la comunidad. Al efectuar dicha entrega, no se analizó sin embargo, el comportamiento de los individuos. En efecto, semanas después de entregada la leche, las autoridades encontraron que la leche en polvo había sido utilizada para demarcar las líneas de una

cancha de fútbol y no para alimentación de la comunidad. Al consultar por la causa de dicha decisión, se supo que esa comunidad sólo bebía leche líquida y no en polvo. En fin, lo que sucedió en ese caso fue el surgimiento de una consecuencia no esperada o no planificada.

Con este análisis pasamos ahora a tratar el concepto de racionalidad limitada.

c) *Las personas responden racionalmente pero su racionalidad es limitada.* La simplicidad del enfoque de la elección racional contrasta con la complejidad del comportamiento humano. Por ello, han sido muchos los que han criticado este enfoque por considerar que reduce a la persona a una visión exclusivamente utilitarista, porque los problemas son multifactoriales y por tanto difíciles de encapsular en un solo modelo, porque las personas tienen comportamientos que serían contradictorios con la elección racional como los actos de generosidad y preocupación filial, entre otros.

Todas estas críticas, junto a muchas otras, plantean visiones divergentes respecto del modelo de elección racional. En este trabajo, nos restringimos a exponer una de las críticas al enfoque de la racionalidad individual.

Herbert Simon (1955) y Amartya Sen (1977), desde perspectivas diferentes, han liderado corrientes críticas del enfoque estricto de racionalidad individual. Desde la mirada de Simon, los individuos efectivamente responden a una lógica racional, pero dicha racionalidad está limitada por factores como de diversa índole. Se afirma que las personas no aplican la lógica maximizadora en cada decisión, sino que muchas veces se comportan en base a conductas o patrones repetidos, costumbres o hábitos heredados de otros.

De igual forma, la racionalidad no se manifiesta en cada caso puesto que las personas no son capaces de calcular con precisión cada posible evento, probabilidad y recompensa asociada a cada decisión. En cambio, las personas lo que hacen es aproximar resultados esperados, usar indicadores de referencia para tomar decisiones, basarse en experiencias pasadas para calcular la probabilidad de que algo suceda, etc. En fin, se sostiene una racionalidad limitada, administrativa y acotada, que refleja una tendencia de maximizar pero en un contexto de incapacidad para aplicar esta lógica en cada momento y decisión.

Desde un enfoque diferente, pero complementario, Sen y otros han

criticado el modelo de elección racional basándose en que las personas abarcan mucho más que su maximización en una decisión individual. Están afectados por variables de compromiso, afecto, vínculos y experiencia que no puede dejar de lado como una máquina tomadora de decisiones aisladas de un contexto y entorno.

Como se puede apreciar, ambas críticas atenúan el modelo de elección racional, pero podría decirse que lo reconocen en parte como un mecanismo de toma de decisiones por parte de los individuos. Nos parece, en este punto, que los enfoques que atenúan la racionalidad individual aportan un supuesto de comportamiento más adecuado para analizar y evaluar las políticas públicas en general, y las políticas públicas en materia de pobreza en particular.

3. CONSECUENCIAS NO DESEADAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Existe un viejo refrán que dice que ‘El camino del infierno está plagado de buenas intenciones’. Si bien a lo que se alude es que las intenciones dicen poco de la práctica, también se lo puede interpretar como que no siempre la aplicación de una buena idea tiene efectos beneficiosos y que incluso, a veces estos pueden ser efectos negativos. Ello implica que lo que se llaman buenas ideas pueden no serlo en sí mismas o simplemente, que no conocemos en detalle la forma en que una determinada idea puede llevarse a cabo o aplicarse.

Ahora bien, cuando hablamos de “consecuencias no anticipadas” hacemos referencia a que la bondad de una política no está dada *a priori* sino *a posteriori* y en consecuencia en la aplicación misma. Dicho en otros términos, las visiones teóricas y abstractas no se bastan a sí mismas, requieren de cierta comprobación o lo que es aún más complejo aplicación. Esto significa que analíticamente no podemos discernir ni la bondad ni eficiencia de un determinado cuerpo de ideas.

Si bien, podría argüirse, que en la medida que contemos con un conjunto de axiomas de lo que podríamos denominar “naturaleza” humana, sería factible derivar lógicamente que conductas son expresión de dicha “naturaleza”, sin que ello suponga aplicación o experimentación alguna.

La verdad es que ello sólo sería posible si dichos axiomas no fueran contingentes entre sí. Es decir, que no se necesitaran conjuntivamente

o exclusivamente unos a otros para determinar una conducta o resultado. En efecto, para que llueva es necesario que hayan nubes y la temperatura no se inferior a un determinado valor; sin embargo, ni el carácter de nublado ni la temperatura garantizan conjuntamente ni menos separadamente que lloverá necesariamente. Algo similar decimos de las conductas humanas, vale decir, que en cierto modo éstas no se dan con independencia del contexto o del nicho ecológico en que ocurren. A modo de ejemplo, decimos que toda persona maximiza su bienestar, para lo cual trata de ser eficiente en el logro de sus objetivos o en la consecución de fines, sin embargo, no lo hacen de igual forma cuando se trata de relaciones con parientes o amigos. Incluso tratándose de parientes no son lo mismo los hijos, padres, hermanos, primos, etc. La frase famosa de Haldane³ a este respecto expresa lo que mencionamos “Daría mi vida por dos hermanos u ocho primos”. Lo que significa la idea de maximización refleja una estructura de preferencias o al menos un contexto. Pero lo más importante es que lo que llamamos bienestar en un caso u otro es distinto. De allí que el concepto de maximización de bienestar puede servirnos muy poco sin referencia al contexto en que se usa.

De forma análoga, de qué nos sirve hablar de políticas públicas sin referencia a un contexto. Un programa o set de políticas públicas abstracto, es decir, sin atención a la realidad puede tornarse ineficiente al no anticipa ciertos efectos al ser aplicado. Pero además puede tornarse ideológico, en la medida que se lo aplique con independencia de sus efectos, considerándolo verdadero a priori, sin mediar pruebas empíricas, de contraste o aplicaciones reales.

Por otra parte, la noción de consecuencias no anticipadas puede ser asimilada a la de *spillover* o ‘efecto derrame’, en la medida que es un efecto sobre ‘otros’ no directamente involucrados. No obstante, no se trata de una analogía perfecta, puesto que una externalidad (*spillover* en este caso) puede ser una consecuencia anticipada o visualizada, sólo que es secundaria o no deseada, pero esperable al fin y al cabo. Una consecuencia no anticipada es imprevista, no calculada.

³ CONNOLLY, K. y M. MARTLEW, *Psychologically Speaking: A Book of Quotations*, Blackwell Publishing, 1999.

Al respecto, en Adam Smith la noción de consecuencias no anticipadas se encuentra ya expresada en la idea de la mano invisible (1776)⁴. En efecto, para el pensador escocés el hecho que ciertos individuos buscaran su propio beneficio en el comercio exterior (sacando ventajas) permitía que la sociedad se viera beneficiada, aún cuando no estuviera en sus intenciones dicho beneficio (efecto)⁵. Smith utiliza esta idea en términos positivos, no obstante, podrían producirse también efectos negativos de manera no intencionada⁶.

Desde otra vertiente, Robert K. Merton (1936) señala que las consecuencias “imprevistas” de una acción, se pueden clasificar de acuerdo a si son funcionales, disfuncionales o “a funcionales” a un sistema⁷ (Merton, 1972).

⁴ “But the annual revenue of every society is always precisely equal to the exchangeable value of the whole annual produce of its industry, or rather is precisely the same thing with that exchangeable value. As every individual, therefore, endeavors as much he can both to employ his capital in the support of domestic industry, and so to direct that industry that its produce may be of the greatest value; every individual necessarily labors to render the annual revenue of the society as great as he can. He generally, indeed, neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it. By preferring the support of domestic to that of foreign industry, he intends only his own security; and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention. Nor is it always the worse for the society that it was not part of it. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it. I have never known much good done by those who affected to trade for the public good. It is an affectation, indeed, not very common among merchants, and very few words need be employed in dissuading them from it. (WN, IV, 1. ii. 6-9.)

⁵ La idea de “mano invisible” es usada por Smith en *The Theory of Moral Sentiment* (1976), en IV. I.10.

⁶ La idea contraria sería que las personas buscando su bienestar individual afectarían de manera directa e intencionada el bienestar de toda la sociedad. Lo que también en palabras de Smith se aprecia cuando señala que: “People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices. It is impossible indeed to prevent such meetings, by any law which either could be executed, or would be consistent with liberty and justice. But though the law cannot hinder people of the same trade from sometimes assembling together, it ought to do nothing to facilitate such assemblies; much less to render them necessary”. (WN I.x.c.27, p. 145)

⁷ Merton (1972) señala que las “funciones son las consecuencia observadas que favorecen la adaptación o ajuste de un sistema dado; y las disfunciones, las consecuencias observadas que aminoran la adaptación o ajuste al sistema. Hay también la posibilidad empírica de consecuencias “a funcionales”, las que simplemente son ajenas al sistema”

Para Merton las fuentes de dichas consecuencia imprevistas son: a) la ignorancia; b) el error; c) la inmediatez que generan los intereses individuales (*imperious immediacy of interest*) lo que significa que si un actor (un regulador o político) tiene mucho interés en un determinado objetivo esto lo puede llevar intencionalmente a no considerar efectos no intencionados; d) “valores básicos”, los que pueden llevar a resultados completamente distintos a los originales, tal es el caso de la ética del trabajo y la acumulación de riquezas que termina minando la lógica del esfuerzo⁸, y; la profecía auto destructiva, que se refiere al hecho que algunas acciones o predicciones llevan a los individuos a tomar medidas que finalmente impiden el cumplimiento de la profecía. Para esto último, y a modo de ejemplo, cabe recordar que el colapso en materia alimenticia fue profetizado en los años sesenta y llevó a muchos gobiernos y empresas a ser más eficientes en el uso de recursos y el desarrollo de técnicas que mejoraron la productividad alimentaria, desacreditando los vaticinios negativos al respecto.

Ahora bien, la ventaja del enfoque de Merton es que permite llegar a conclusiones sobre las fuentes cuando se producen consecuencias no intencionadas al aplicar determinadas políticas públicas. Así, por ejemplo, la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas en los Estados Unidos en la década de mil novecientos treinta no buscaba fortalecer a la mafia ni menos aumentar la ilegalidad, sin embargo, es un hecho poco discutido sus efectos en este sentido. De forma similar, las leyes que prohibían el ejercicio de la prostitución no anticiparon el aumento de las enfermedades venéreas a raíz de la falta de control de salud de quienes la ejercían. Asimismo, la obligación del uso de cinturón de seguridad⁹, luces de freno, llantas antideslizantes y *airbags* han traído consigo conductas de riesgo que aumentan la probabilidad de accidentes y con ello los daños derivados. Por último, el impacto de regulaciones tales como la obligación de prescripciones médicas para la

⁸ A este respecto véase Depack Lal (2007).

⁹ Peltzman, Sam, “The Effects of Automobile Safety Regulations”, *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 677-726. También ver: Sam Peltzman “Regulation and Health: The Case of Mandatory Prescriptions and an Extension”, *Managerial and Decision Economics*, Vol. 8, No. 1 (Mar., 1987), pp. 41-4; Thomas L. Traynor, “The Peltzman hypothesis revisited: An isolated evaluation of offsetting driver behavior” *Journal of Risk and Uncertainty*, Volume 7, Number 2 / octubre de 1993

compra de de remedios sobre la salud¹⁰ pareciera que no tendrían efectos significativos en la salud humana además de los costos asociados¹¹.

3.1 *Pobreza y consecuencia no anticipadas: algunas hipótesis sobre Chile Barrio*

La posibilidad de que toda conducta con propósito (intencionalidad) esté sometida a consecuencias o efectos no deseados, puede tener, tal como lo hemos mencionado, un impacto significativo en la efectividad de las políticas públicas y consiguientemente, desde un punto de vista metodológico ello debiera ser clave a la hora de hacer prescripciones en esta área. Para clarificar esto, a continuación analizaremos brevemente el caso del programa Chile Barrio, cuya naturaleza compleja lo hace un interesante instrumento para reducir la pobreza que ha terminado produciendo efectos para nada buscados.

Dicho programa fue creado en 1997 con el objetivo de “contribuir a la superación de la pobreza de hogares y familias de escasos recursos”¹². Para llevar a cabo el programa se identificaron alrededor de 972 campamentos, los que incluían unas 105.000 familias, a los que se aplicaría dicho programa. Chile Barrio fue concebido no sólo como un programa de acceso a la vivienda, sino de mejoramiento y acumulación de capital humano a través del desarrollo de programas para finalizar estudios de enseñanza media, capacitación en oficios, iniciativas productivas, y, en general, de mecanismos que ayudaran a los habitantes de asentamientos precarios a salir de su condición de marginalidad. Es decir, se adoptó un enfoque multidisciplinario en el que se asumía que la fuente principal del problema era la condición de pobreza y con ella la incapacidad para la generación de ingresos.

Ahora bien, aún cuando el programa Chile Barrio incluye otros programas, distintos a los de vivienda, a continuación sólo nos concentrare-

¹⁰ Peltzman, Sam, “The Health Effects of Mandatory Prescriptions”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 30, N° 2 (Oct., 1987), pp. 207-238.

¹¹ Temin, Peter, “Regulation and the Choice of Prescription Drugs, en: *The American Economic Review*, Vol. 70, N° 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Second Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1980), pp. 301-305

¹² Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Decreto Supremo N° 2 de 1998.

mos en éstos para poder visualizar con mayor claridad de qué manera los individuos pueden reaccionar a determinadas políticas públicas, lo que implica que éstas no anticipan determinados resultados, pudiendo fracasar finalmente o ver afectada su adecuada aplicación.

Según los creadores del programa, a finales de 2003 estarían en condiciones de erradicar la totalidad de los campamentos incluidos. No obstante, según cifras del CENSO del 2002 había 713 asentamientos precarios en los que residían cerca de 37.000 familias¹³, lo que si bien constituye una reducción importante, implicaba que no se cumplirían las metas, por lo que se estimó necesario continuar el programa para los años 2007-2009.

DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE ASENTAMIENTOS Y FAMILIAS

Región	Asentamientos		Familias	
	Nº	%	Nº	%
I	14	1,4	2.384	2,3
II	28	2,9	3.279	3,1
III	29	3,0	2.321	2,2
IV	69	7,1	7.178	6,8
V	87	9,0	10.040	9,5
VI	76	7,8	6.476	6,1
VII	87	9,0	7.188	6,8
VIII	291	29,9	37.409	35,3
IX	56	5,8	5.737	5,4
X	114	11,7	11.048	10,4
XI	2	0,2	140	0,1
XII	6	0,6	260	0,2
RM	113	11,6	12.428	11,7
<i>Total</i>	<i>972</i>	<i>100,0</i>	<i>105.888</i>	<i>100,0</i>

Fuente: Catastro Nacional de Asentamientos Precarios

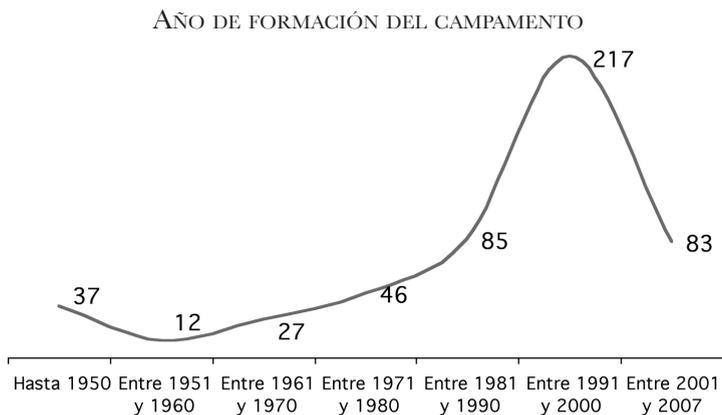
Por otra parte, al analizar las cifras del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para 2002-2006, el número de familias favorecidas con el programa alcanzaba las 137.711¹⁴, lo que podría dar pie a dos hipótesis completamente distintas. La primera, que se trataría de un

¹³ El catastro original comprendía 972 campamentos que albergaban aproximadamente unas 105.000 familias. Ver "Catastro Nacional de Asentamientos Precarios", Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1996.

¹⁴ SUDERE, *Evaluación de impacto Programa Chile Barrio*, Informe Final Revisado, 25 de Enero 2007.

problema de medición del catastro en 1997¹⁵, y la segunda, que estarían produciéndose incentivos marginales a permanecer en los campamentos, a la formación de nuevos campamentos y a la ocupación de los ya existentes.

Dada la magnitud del hipotético “error”, que sería de un 30%, resulta difícil atribuir la diferencia a problemas de medición, en consecuencia sería más factible buscar la explicación en un proceso de permanencia, reemplazo de las familias que salen y que en el transcurso de la década hayan surgido nuevos campamentos. Al respecto, recientemente la Fundación “Un techo para Chile” ha dado a conocer su *Catastro Nacional de Campamentos 2007* en el que se contabilizaban 533 campamentos que agrupaban 28.578 familias. Más allá de las diferencias en las metodologías cabe destacar que una alta proporción de ellos se establecieron a partir de la década del 90 (ver gráfico). Más aún, de acuerdo a los datos aportados la mayor parte de las familias llegan a partir del año 2000.



Fuente: Centro de Investigación. Un techo para Chile.

Ahora bien, si se trata de un proceso de reemplazo y de crecimiento en el número de campamentos, habría que preguntarse cuál es la explicación de ello. Es obvio que una posible respuesta sería el deterioro

¹⁵ También se menciona la posibilidad de doble contabilización desde 2001. SUDERE, *Evaluación de impacto Programa Chile Barrio*, Informe Final Revisado, 25 de Enero 2007, p.51.

en las condiciones económicas de familias en situaciones limítrofes a la línea de pobreza. No obstante, ¿Qué razones existirían para que una familia decidiera participar en una toma o para reemplazar a otra familia en un campamento ya existente? Más aún, ¿es razonable que una familia tome decisiones tan radicales como participar en una “toma” o mudarse a un campamento? La respuesta no es trivial y desde un enfoque de consecuencia no anticipadas podríamos aventurar tres explicaciones:

Primero, sabemos que una característica central de la vida en un campamento es la informalidad estructural, es decir, sus habitantes viven al margen de la legalidad: no pagan –por lo general– por servicios básicos tales como agua potable, electricidad ni combustible, ya sea porque están conectados de manera ilegal a los servicios de electricidad, extraen agua de las redes públicas de agua y usan principalmente desechos de madera como principal combustible. A esto debemos agregar el hecho que no tienen que pagar dividendos ni menos pagos de contribuciones municipales (impuestos), y aunque los municipios no están obligados a recolectar basura, existe la presión política suficiente como para que lo hagan. Todo esto significa que los costos asociados a vivir en un campamento podrían ser más bajos que en una población formalmente establecida. En consecuencia, al menos, podrían existir incentivos a permanecer en los campamentos.

Segundo, si los individuos perciben que las soluciones habitacionales son entregadas con mayor rapidez que otros programas y además el plazo de término del programa se prorroga sistemáticamente, ello crea incentivos para que individuos que no viven en campamentos, aun cuando si se encuentran en situaciones de precariedad participen en nuevas tomas o simplemente reemplacen a aquellos que han obtenido soluciones habitacionales.

Y tercero, un cambio de asentamiento tiene una serie de costos de oportunidad a veces invisibles a los diseñadores de políticas públicas, lo que genera incentivos para que los pobladores permanezcan en los campamentos. En efecto, en muchos casos las soluciones habitacionales pueden implicar traslados a lugares más alejados del radio urbano, lo que en modo alguno satisface las expectativas de las personas y sobre todo implica costos monetarios y de oportunidad en general, para quienes realizan actividades en el entorno en el que viven.

En resumen, en el caso de Chile Barrio las hipótesis de beneficios de permanecer en el campamento, los costos de mudarse y la eficacia del programa (duración y rapidez), no son explicaciones alternativas sino que complementarias, vale decir, que se pueden combinar adecuadamente para entender el impacto de los ajustes conductuales que hacen los individuos frente a cambios en el ambiente (políticas de gobierno). Es decir, los individuos se ven incentivados a desarrollar conductas que de otro modo no desarrollarían, las que a su vez se revelan como inadecuadas para el correcto funcionamiento de un programa.

Si bien no podemos estar absolutamente ciertos de que estas explicaciones son exhaustivas, contribuyen a tener una mirada de las políticas públicas cuyo énfasis es en variables de comportamiento. Es decir, más allá de los resultados buscados ponen el énfasis en las reacciones de los individuos a las políticas públicas y, en tal sentido, su comportamiento pasa a tener relevancia.

4. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos intentado poner el debate sobre pobreza en un plano diferente al que tradicionalmente se ha utilizado para analizar la materia. En la mayoría de las discusiones, se debate acerca de cuáles son las mejores estrategias e instrumentos para derrotar o reducir la pobreza en nuestro país y en el mundo.

Nos parece que el debate en Chile hoy debe estar en otro ámbito, y ese ámbito está dado por debatir con mayor profundidad acerca de los supuestos de comportamiento humano al momento de definir las políticas públicas en materia de pobreza.

Un grupo importante de estudios sobre pobreza ha intentado caracterizarla o entenderla, mientras que otros han estudiado su evolución y progresión en el tiempo. Los trabajos que miden sus efectos y desarrollos y que contienen recomendaciones normativas acerca de las políticas aplicables incluyen en su diseño un supuesto de comportamiento individual que nos parece no ha sido suficientemente debatido.

En el fondo de dichos estudios se aprecian tres grandes supuestos de comportamiento individual: aquellos que asumen que las personas responden tal cual como la autoridad lo esperaba (comportamiento

neutral); aquellos que asumen un comportamiento racional por parte de los afectados; y aquellos que asumen una racionalidad limitada por parte de los individuos.

Los tres enfoques –cuando son llevados a extremos– no son capaces de describir adecuadamente la realidad y arriesgan errar en la aplicación exitosa de las políticas en materia de pobreza.

En nuestro trabajo reivindicamos la importancia que tiene la respuesta de los individuos en las políticas públicas de pobreza. Concretamente, estimamos que un correcto estudio de estas materias debe asumir la respuesta estratégica de los individuos a las opciones que enfrentan, lo cual muchas veces se traduce en consecuencias no deseadas o inesperadas de una acción pública.

Se han presentado a lo largo de este trabajo ejemplos para graficar este tipo de efectos de la acción pública y los inconvenientes de no considerar estos elementos al momento de diseñar políticas, y se ha analizado con mayor profundidad el caso de Chile Barrio.

Por ello, creemos que el debate acerca de la pobreza no debe focalizarse sólo en la eficacia y calidad de los instrumentos para enfrentarla, sino también en la forma en que los individuos reaccionan ante las iniciativas que los afectan.

En materia de comportamiento individual, estimamos que el enfoque de la racionalidad limitada es una forma coherente de entender la realidad, especialmente en materia de pobreza.

Hemos indicado que la elección racional, supuesto básico sobre el comportamiento de las personas en materia económica –y aplicado también a otros ámbitos–, constituye una buena base de análisis pero que se caracteriza por no poder capturar adecuadamente elementos relevantes en el actuar individual como las emociones, las costumbres, los factores culturales, el mero error, entre otros. Por ello, construir políticas en materia de pobreza sólo en base a un enfoque de comportamiento estrictamente racional nos parece incompleto.

Un enfoque de racionalidad limitada permite, en cambio, entender que las personas responden habitualmente maximizando sus beneficios en cada decisión, pero que ello lo realizan en un contexto de repetir rutinas adquiridas, de realizar comportamientos conocidos o heredados, de valorizar las recompensas o premios a veces en forma subjetiva, de comportarse generosamente aún cuando ello no genere

bienestar directo, etc. Todos estos factores dan cuenta de un comportamiento que se acerca más a la realidad de funcionamiento humano y debe ser considerado al momento de diseñar las políticas públicas.

Por ello, y al concluir, estimamos que la preocupación no sólo debe ser acerca de los instrumentos para derrotar la pobreza, sino que la preocupación debe estar en acertar acerca de la forma como responderán las personas a los incentivos que genera un determinado plan o programa. Hacemos presente, en todo caso, que nuestro análisis no ha profundizado en el rol de las instituciones, las cuales –en conjunto con los instrumentos de política y con el comportamiento de las personas– influyen de forma determinante en los resultados del combate a la pobreza, a través de la interacción que personas, instituciones y programas realizan en una dinámica permanente de construcción de decisiones, donde cada una influye en la otra.

5. BIBLIOGRAFÍA

1. ARZOLA, María Eugenia, y CASTRO, Rodrigo (2008). *Determinantes de la Movilidad de la Pobreza en Chile (1996-2006)*. Serie Informe Social N°112, Instituto Libertad y Desarrollo.
2. BECKER, Gary (1976). *The Economic Approach to Human Behavior*. The University of Chicago Press, Chicago, Estados Unidos.
3. BENDEZÚ, Luis; ÁNGELA, Denis; SÁNCHEZ, Carmen Luz; UGALDE, Pamela; y ZUBIZARRETA, José Ramón (2007). *La Encuesta Panel CASEN: Metodología y calidad de los datos, versión 1.0*. Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado.
4. CONTRERAS, Dante; COOPER, Ryan; HERMAN, Jorge; y NEILSON, Christopher (Marzo 2007). *The Dynamics of Poverty in Chile*. Journal of Latin American Studies, Cambridge University Press 2008.
5. CONNOLLY, K. y M. MARTLEW, *Psychologically Speaking: A Book of Quotations*, Blackwell Publishing, 1999.
6. ESCOBAR, Arturo (2002). *Globalización, desarrollo y modernidad*. Corporación Región, páginas 9 a 32. Editorial Planeación, Participación y Desarrollo, Medellín, Colombia.
7. LAL, Deepak (2007), *Reviving the Invisible Hand*. Princeton University Press.

8. MERTON, Robert K. (1936), "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action" en: *American Sociological Review*, 1, 894-904.
9. MERTON, Robert K. *Teoría y Estructura Social*, México: Fondo de Cultura Económica, 1972.
10. SEN, Amartya (1977). *Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. Philosophy and Public Affairs*, Vol. 6, Número 4.
11. SIMON, Herbert (1955). *A behavioral model of rational choice*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, Número 1, páginas 99 a 118.
12. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (1996), *Catastro Nacional de Asentamientos Precarios*.
13. PELTZMAN, Sam (1975). "The Effects of Automobile Safety Regulations", en: *Journal of Political Economy*, Vol. 83, N° 4, pp. 677-726.
14. PELTZMAN, Sam (1987). "The Health Effects of Mandatory Prescriptions, en: *Journal of Law and Economics*, Vol. 30, N° 2, pp. 207-238.
15. PELTZMAN, Sam (1987). "Regulation and Health: The Case of Mandatory Prescriptions and an Extension", en: *Managerial and Decision Economics*, Vol. 8, N° 1, pp. 41-4;
16. SUDERE (2007), "Evaluación de impacto Programa Chile Barrio", Informe final revisado, Subsecretaría de Desarrollo Regional, 25 de enero 2007.
17. SMITH, Adam (1976). *The Theory of Moral Sentiment*, Liberty Fund.
18. SMITH, Adam (1982). *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Liberty Fund.
19. TEMIN, Peter (1980). "Regulation and the Choice of Prescription Drugs, en: *The American Economic Review*, Vol. 70, N° 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Second Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 301-305.
20. TRAYNOR, Thomas L. (1993). "The Peltzman hypothesis revisited: An isolated evaluation of offsetting driver behavior", en: *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 7, N° 2.

ACCESO A LA HIGIENE Y SALUD EN CHILE

RICARDO CRUZ-COKE MADRID
Academia Chilena de Medicina
Universidad de Chile

RESUMEN

El autor describe los esfuerzos de la profesión médica y las instituciones estatales y privadas, para solucionar los problemas de acceso a la higiene, salubridad y asistencia médica al pueblo chileno. Durante los dos siglos de vida republicana, un selecto grupo de médicos, apoyados por Jefes de Estado y congresistas, fueron creando los recursos humanos y materiales para dar a la población acceso a la higiene y salud pública, con recursos privados y estatales para completar la instalación de un Estado benefactor médico-social, en el siglo pasado.

La época portaliana (1833-1891) fundó las bases de la educación médica y las instituciones asistenciales. La época parlamentaria (1891-1925) fundó las instituciones de higiene y salud pública. La época presidencial (1925-1973) creó todas las leyes medico-sociales y las instituciones médicas y sanitarias del Estado benefactor. Finalmente la época neoliberal (1979, en adelante) corrigió los defectos del Estado benefactor, incorporando en forma mixta la influencia de los capitales privados en la asistencia médica a la población, lo que ha permitido a Chile alcanzar en el siglo XXI niveles sanitarios y de atención primaria cercanos a un nivel de país casi desarrollado.

Palabras clave: desarrollo de la medicina en Chile; historia de la medicina; higiene pública; instituciones sanitarias; atención primaria; intervención estatal en salud; intervención privada en salud

ABSTRACT

The author describes the efforts medical professionals from both State and private institutions, made in order to solve the problems of Chilean people's access to hygiene, health and medical assistance. During the first two centuries of republican life, a select group of medics, with the support of the Heads of State and the Congress, formed the human and material resources required in order to provide access to hygiene and public health, with private and public resources to establish a medical social welfare State during the last century.

While the Portales era (1833-1891) laid the bases of medical education and welfare institutions, public health and hygiene institutions grew during the parliamentary period (1891-1925), to blossom during the presidential age (1925-1973), when the government passed social medical laws and created the medical and sanitation institutions of the welfare State. Finally, the neo-liberal phase (1979 onwards) corrected the flaws of the welfare State, mixing and incorporating the influence of private capital in order to provide assistance to the population, which has enabled Chile to reach, during the XXIst century, sanitation and primary attention levels that can be compared to those of more developed countries.

Key words: the development of medicine in Chile; the history of medicine, public hygiene; sanitary institutions, primary attention, State intervention into health, private intervention into health

I. INTRODUCCIÓN

En el primer volumen de los *Anales del Instituto de Chile*, dedicados a estudios sobre 'La Pobreza en Chile'¹, los diversos autores definieron los conceptos generales sobre el tema y su historia, abordando los graves problemas de la deficiencia de higiene, salubridad y nutrición en que

¹ *Anales del Instituto de Chile: Estudios: La Pobreza en Chile, I*, Vol. XXVI. Santiago: el Instituto, 2007, 604 p. + 2 hs. en bl., ilustr. Incluye índices onomástico y analítico de materias. ISSN 07-16-6117. En adelante, citados como *A.I.Ch.: Estudios*.

vivía el pueblo chileno desde los tiempos coloniales. Los historiadores describieron en detalle los esfuerzos de las autoridades por mejorar las condiciones de salud y asistencia social de los habitantes del país, durante la época del Chile indiano en los siglos XVI a XVIII; durante la independencia y la república portaliana y finalmente durante la época liberal del positivismo hasta 1920. En todos estos relatos se describen en forma admirable la situación social de la vida de la sociedad de la época, en que la participación médica era muy limitada y no podía mejorar el panorama de la pobreza de esos tiempos.

Los tres últimos trabajos históricos que tratan de la época política contemporánea, abordan el período presidencial de 1924 a 1973², la época del gobierno militar de 1973 a 1990³, y la época actual de la concertación democrática⁴. Estos autores abordan en forma completa y a fondo los aspectos sociales y políticos de la pobreza con fundadas estadísticas que cubren todos los sectores de la estructura del Estado. Los autores demuestran que los respectivos gobiernos de cada etapa, lograron mejorar los niveles de la pobreza del pueblo, pero sin poder corregir los problemas de la desigualdad y de la inequidad en salud. Valoramos las descripciones que se hicieron sobre temas específicos de higiene, salud y medicina social, lo que me permitirá no repetirlos para concentrarme en los aspectos sustantivos de la salubridad y la medicina social de la época contemporánea, que no abordaron dichos autores.

Por la naturaleza de su profesión fueron los médicos, formados en la Universidad de Chile, los que iniciaron el estudio científico del grado de pobreza y de miseria del pueblo chileno⁵. En 1900, el 60% de la población era rural y no tenía acceso directo a la asistencia médica. Su morbilidad y mortalidad estaba dominada por la desnutrición y las plagas infecciosas de las enfermedades endémicas, tuberculosis, tifo-

² IBÁÑEZ Santa María, Adolfo. “Un vistazo a las miradas sobre la pobreza durante el medio siglo comprendido entre 1924 y 1973”, en: *A.I.Ch., Estudios*, Vol. XXVI, pp. 257-297. Santiago, 2007. Hay separata.

³ CÁCERES Contreras, Carlos. “Nuevos enfoques en la lucha contra la pobreza, 1973-1990”, en: *A.I.Ch., Estudios*, Vol. XXVI, pp. 299-324. Santiago, 2007. Hay separata.

⁴ MOLINA Silva, Sergio. “Pobreza y políticas para superarla desde 1990 en adelante”, en: *A.I.Ch., Estudios*, Vol. XXVI, pp. 325-377. Santiago, 2007. Hay separata.

⁵ CRUZ-COKE Madrid, Ricardo. “Medicina, enfermedad y miseria”, en: *Revista Médica de Chile* [en adelante *Rev.Med. de Chile*], N° 90, p. 534. Santiago, 1962.

dea, chagas y sometidas a los brotes de epidemias de viruela, tífus, meningitis, y cólera. Su alta tasa de natalidad se acercaba a los 40 nacidos por 1000 habitantes, que se compensaba con la alta mortalidad infantil de 280 a 310 por mil nacidos vivos. En consecuencia la esperanza de vida al nacer de un varón chileno era de solo 30 años. Si bien se habían fundado en el siglo XIX más de 50 hospitales y consultorios en las capitales y pueblos de provincia, la única escuela de Medicina del país a penas graduaba 20 médicos al año para atender a una población de 3 millones de habitantes. Recién se estaban instalando en algunas zonas urbanas el agua potable y alcantarillado⁶.

Ante la magnitud de esta pobreza generalizada la generación de médicos chilenos del cambio de siglo había comenzado a asumir sus responsabilidades desde la época de la Presidencia de Balmaceda (1886-1891) con la celebración de los primeros congresos médicos destinados a fijar políticas nacionales de higiene y salubridad públicas⁷. En otros países de la América hispánica, los avances de la salubridad y la asistencia médica en el siglo XX, surgieron como consecuencia de los progresos económicos y sociales logrados por decisiones de los gobernantes reformistas, pero en Chile fue toda una generación de médicos reformadores, los que anticipándose a los cambios económicos y sociales, diseñaron y consiguieron aprobar por los gobernantes, políticas nacionales de higiene y salubridad para resolver los aspectos médicos de la llamada ‘cuestión social’ de entonces⁸.

Considerando estos antecedentes, presentaremos una descripción histórica del origen, desarrollo y consolidación de las instituciones de salud pública y asistencia médica y social concebidas y diseñadas por las generaciones de médicos durante los dos últimos siglos. Así, la época formativa de la educación médica forjada en la era portaliana (1833-1891) permitió fundar las instituciones de la higiene y sanidad durante la época parlamentaria (1891-1924), y edificar en plenitud el Estado benefactor médico-social en la época presidencial (1925-1973). Finalmente en la actual era neoliberal (1979-2005) el Estado benefac-

⁶ CRUZ-COKE Madrid, Ricardo. “Historia del Estado benefactor en Chile”, en: *V. Jornadas de Historia de la Medicina en Chile*. Santiago, 2005, p. 51.

⁷ CRUZ-COKE Madrid, Ricardo. *Historia de la Medicina chilena*, Santiago, 1995, Cap. 50.

⁸ FRASER Brockington, Charles. “Informe sobre la salud pública en Chile: II parte”, en: *Rev. Med. de Chile*, N° 90, p. 375. Santiago, 1962.

tor fue desmantelado y privatizado, transfiriendo los recursos económicos del trabajo al capital para establecer un modelo mixto estatal-privado de salud y bienestar para la población nacional. En el capítulo final de la Conclusiones de este estudio valoraremos el resultado de estos esfuerzos médico-sociales seculares para combatir la pobreza en nuestra patria.

2. LA ÉPOCA PORTALIANA (1833-1891)

Durante el periodo de la Independencia (1810-1826) la salubridad y la asistencia médica continuaron desarrollándose a nivel de los municipios, herederos de los cabildos coloniales, sin que los próceres republicanos pudieran resolver los niveles de miseria en que vivía la población. Con el advenimiento del estado en forma en 1830 comenzó la implementación de una política estatal de educación médica y salubridad gracias al esfuerzo directo del poder ejecutivo dirigido por Diego Portales y la promulgación de la *Constitución de 1833* que entregó al Ministerio del Interior la tuición de los municipios y el control de la salubridad. En 1833 se fundaron las escuelas de Medicina, de Farmacia y de Matronas gracias al apoyo de destacados médicos europeos que se avecindaron en Chile, y que permitieron fundar en 1842 la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, la institución más trascendental creada en el siglo XIX para fomentar y expandir las humanidades, las ciencias, las artes y la medicina en la nueva República. De este modo, sus profesionales nativos iban a contribuir a dictar las leyes, políticas –económicas y sociales– que forjarían la grandeza de la Nación⁹.

La participación directa del Estado en la formación de la medicina nacional permitió que los nuevos profesores de la Universidad de Chile formaran una elite de profesionales que se incorporarían a la clase dirigente intelectual y política que gobernaría el país durante el siglo XIX desde los altos cargos en el poder ejecutivo y legislativo. Se formó una correlación entre la Política y la Universidad, de modo que prácticamente todos los grandes maestros médicos de esa época fueron

⁹ CRUZ-COKE, Ricardo “La época republicana, 1833-1891”, en: *Rev. Med. Chile*, 117, p. 1189, Santiago, 1989

congresistas, ministros, rectores y alcaldes en la nueva República, forjando así la infraestructura de la época del Positivismo en Chile, que culminaría durante la presidencia de José Manuel Balmaceda en 1891. Desde sus altos cargos políticos, con influencia, poder y dinero estatal, pudieron crear las nuevas instituciones de salubridad y asistencia médica e iniciar un intercambio de becados chilenos en Europa, con los profesionales de las naciones del Viejo Continente. Así, los apellidos de los maestros europeos avecindados en el país, formaron las actuales familias de los descendientes de Blest, Sazie, Philippi, Edwards Cox, Brunner, Armstrong, Lafargue, Domeyko¹⁰.

Durante esta época se fundaron las actividades culturales básicas de la edición de libros y creación de revistas. Los *Anales de la Universidad de Chile*, fundados en 1844, recién aparecieron en 1846¹¹, y la *Revista Médica de Chile* en 1872¹². Las escuelas de Química y Farmacia y de Dentística se crearon en 1888 y 1889, junto con la inauguración del nuevo edificio de la Escuela de Medicina en la Avenida Independencia¹³.

Las actividades de caridad y filantropía hospitalaria continuaron durante esta con la participación de grandes benefactores y administradores de hospitales, como Miguel Güemes, Joaquín Valledor Pinto, Domingo Matte, Carlos Cousiño, Joaquín Luco y Juana Ross de Edwards. Así, con recursos privados, se fundaron los hospitales del Salvador, San Vicente, la casa de Orates y numerosos hospicios.

La participación de los cirujanos en las sucesivas revoluciones y guerras de la época fue muy importante y decisiva, ya que el Ejército no tenía organizada una unidad sanitaria, por lo que las ambulancias y hospitales de sangre fueron improvisados. Las guerras en 1838, 1851, 1859 y 1879-84, permitieron a los cirujanos ayudar con gran sacrifi-

¹⁰ ORREGO LUCO, Augusto. “Recuerdos de la Escuela”, en: *Rev. Med. Chile*, 50, p. 165, Santiago, 1922; CUBILLOS, Lorenzo. “Los cirujanos en la historia de tres facultades de Medicina”, en: *Revista Chilena de Cirugía*, Santiago, 2004.

¹¹ ARÁNGUIZ DONOSO, Haracio. “Notas para el estudio de las revistas científicas en Chile: El caso de las publicaciones adscritas a la Biblioteca Electrónica Scielo”, en: *A.I.Ch.*, Vol. XXV, *Estudios: La Educación Superior en Chile*, II, p. 218. Santiago, 2005-2006. Hay separata.

¹² *Ibid.*, pp. 229-231.

¹³ PÉREZ Olea, Jaime. *La Escuela de Blest, Sazie y Aguirre*, Santiago, 1993; CRUZ-COKE, Ricardo. “Los profesores de Medicina y la historia política nacional”, en: *Rev. Med. Chile*, 117, p. 1189. Santiago, 1989.

cio la asistencia a los miles de heridos que morían desangrados y por infecciones en los campos de batalla. La tragedia máxima se produjo en la batalla de Loncomilla, en 1851, donde murieron dos mil heridos sin asistencia médica. Pero mayores eran las mortalidades de las epidemias de viruela, cólera y tifus que asolaron el siglo XIX, siendo los enfermos atendidos en los lazaretos instalados en los diversos hospitales de Santiago y Valparaíso con una letalidad de 40 a 50 %

Durante la presidencia de Balmaceda, la medicina chilena alcanzó el mayor grado de progreso, al completarse la construcción del nuevo palacio de la Escuela de Medicina de la Universidad de Chile, en 1889, con la celebración del primer congreso de médicos y la formación de una Comisión Nacional de Higiene y Salubridad para enfrentar las epidemias. El país ya contaba con 50 hospitales en todas las ciudades y con un centenar de dispensarios y hospicios para atender, al menos, a la población urbana. Se había completado la época fundacional de la asistencia hospitalaria de la nación.

Esta etapa formativa de la República y de su medicina terminó con la sangrienta Guerra Civil de 1891 que enfrentó al poder Ejecutivo y al Congreso Nacional, y que también dividió al cuerpo de profesores de la Universidad de Chile. Como consecuencia, en la siguiente época –caracterizada por el predominio del Parlamento, y que concluiría en 1925– se produjo un cambio de orientación de las actividades médicas docentes, asistenciales y de salubridad.

CUADRO I
 PROFESORES DE MEDICINA EN ÉPOCA PORTALIANA (1833-1891)

Nombre	Cátedra	Cargos públicos y políticos
José Vicente Bustillos (1800-1873)	Farmacia	Diputado
Guillermo C. Blest (1800-1884)	Medicina	Protomédico, Decano, Senador, Diputado
Vicente A. Padin (1816-1868)	Fisiología	Decano, Diputado
Ramón Elguero (1819-1877)	Zoología	Diputado
José J. Aguirre (1822-1901)	Anatomía	Rector, Decano, Diputado
Adolfo Valderrama (1834-1902)	Cirugía	Ministro, Senador, Diputado
Adolfo Murillo (1840-1889)	Obstetricia	Decano, Diputado
Ramón Allende Padin (1845-1884)	Higiene	Decano, Diputado
Augusto Orrego Luco (1848-1933)	Anatomía	Decano, Ministro, Diputado
Vicente Izquierdo S. (1850-1926)	Biología	Decano, Diputado
Francisco Puelma T. (1850-1933)	Anatomía, Patología	Diputado
Federico Puga Borne (1856-1935)	Higiene	Ministro, Senador, Diputado
Víctor Corner A. (1856-1935)	Ginecología	Senador, Diputado

Fuente: Cruz-Coke, Ricardo, *Rev. Med. Chile*, 1983, pp. 380-7.

3. LA ÉPOCA DEL PARLAMENTARISMO CRIOLLO (1891-1925)

A pesar de que esta época, dominada por la oligarquía, ha sido vilipendiada por muchos historiadores, para la profesión médica fue un período trascendental, que dio nacimiento a una clase dirigente de notables personalidades que alcanzaron los niveles ejecutivos del poder político nacional, desde donde influyeron decisivamente para dictar leyes y fundar las instituciones básicas de la higiene y salubridad de la República. En efecto, los médicos lograron liberarse de la dependencia del Ministerio del Interior, con la creación de las instituciones sanitarias dirigidas por ellos mismos, en vez de administradores públicos, gracias a la gran expansión y desarrollo de la educación médica. La Escuela de Medicina trasladó sus cátedras clínicas al Hospital San Vicente, donde se creó el internado médico en 1893 y se fueron fundando las nuevas cátedras de especialidades y los laboratorios clínicos, así como

los primeros centros de diagnóstico tecnológico que modernizaron la asistencia médica¹⁴.

El primer avance más importante de estos años fue la fundación del Instituto de Higiene en 1892 y su cátedra de Bacteriología, que introdujo en Chile los avances del diagnóstico de las enfermedades infecciosas y las vacunaciones contra los microorganismos que se iban descubriendo. En la primera década del siglo XX se fundaron los primeros hospitales para niños, la primera posta de la Asistencia Pública, el Instituto de Anatomía Patológica y el primer servicio de rayos X. Con estos progresos institucionales la medicina chilena comenzó a modernizarse al introducir los nuevos descubrimientos médicos del positivismo europeo.

El acontecimiento central de la medicina de esta época fue la dictación de la Ley N° 3.385 de 22 de mayo de 1918, que promulgó el *Código Sanitario* y creó la Dirección General de Sanidad, estableciendo por primera vez en la historia médica de Chile, un organismo central –dirigido por médicos especialistas en Salubridad–, que controlaba y vigilaba en forma especializada la salud pública en todo el país, excluyendo del poder directivo a las municipalidades, las intendencias y otros ministerios. Con esta ley los médicos tomaron a su cargo el control sanitario de la nación. En efecto, por Decreto Supremo N° 332, de 20 de agosto de 1920, el *Reglamento de Beneficencia Pública* entregó a los médicos la dirección de los hospitales.

La Dirección de Sanidad estaba dirigida por un Director, un Subdirector y un Consejo Asesor, y tenía cuatro oficinas centrales: el Instituto de Higiene, la Oficina de Vacunas, el Control de Farmacias y la Oficina de Desinfección. Se instaló en el local del Instituto de Higiene –al borde del río Mapocho, en la entrada de la Avenida Independencia–, antiguo edificio ocupado actualmente por la Dirección de Investigaciones. Era prácticamente un Ministerio de Salud, y ahí se instaló la oficina del Ministro cuando fue creado el Ministerio en 1924¹⁵.

Con la fundación de todas estas instituciones directivas y asistenciales, la medicina chilena completó su equipamiento técnico para uti-

¹⁴ CRUZ-COKE, Ricardo. “La época parlamentaria”, en: *Rev. Med. Chile*, 117, p. 1075, Santiago, 1989.

¹⁵ ROMERO, Hernán. “Medicina y salubridad en Chile”, en: *Rev. Med. Chile*, 100, p. 833. Santiago, 1972; ROSSELOT, Jorge. “Instituciones de Salud Pública en Chile”, en: *Rev. Med. Chile*, 121, p. 1075. Santiago, 1993.

lizar todos estos recursos humanos y materiales y permitir el acceso a la salubridad y asistencia sanitaria a toda la población. Los recursos humanos médicos se fortalecieron con la fundación de la Escuela de Enfermeras de la Universidad de Chile y la nueva Escuela de Medicina de la Universidad de Concepción en 1924, a la que seguiría, cinco años más tarde, la fundación de la Escuela de Medicina de la Universidad Católica de Chile, en Santiago. Hay que agregar que en 1925 se constituyó el Instituto de Medicina Legal en la Avenida La Paz, contiguo al campus médico de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Finalmente se efectuaron reformas al *Código Sanitario*

Durante la última década del Parlamentarismo, se efectuaron numerosos progresos médicos asistenciales, fundándose una serie de establecimientos hospitalarios en todo el país, a la vez que la instalación de alcantarillado y agua potable en Santiago, Valparaíso y Concepción. El acto final de la época se realizó el 8 de septiembre de 1924, cuando fueron aprobadas las leyes medico-sociales N^{os} 4054 a 4057, sobre *Seguro obligatorio de enfermedad e invalidez y accidentes del trabajo*. Este acontecimiento permitió iniciar la construcción del Estado Benefactor médico-social, en un proceso gradual llevado a cabo por los sucesivos ministros de Salubridad, desde octubre de 1924. Al año siguiente la nueva *Constitución* establecería la máxima que el Estado tenía por misión proteger la salud del pueblo chileno¹⁶.

¹⁶ En el Capítulo III, de las *Garantías constitucionales*, el artículo 10, en su numeral 14^o, en su inciso final, se señalaba textualmente: “Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad...”.

CUADRO 2
 PROFESORES DE MEDICINA EN LA ÉPOCA PARLAMENTARIA (1891-1925)

Nombre	Cátedra	Cargos públicos y políticos
Diego San Cristóbal (1846-1900)	Cirugía	Rector
Manuel Barros Borgoño (1852-1903)	Cirugía	Rector, Decano, Alcalde
Ramón Borbalan M. (1863- 1935)	Higiene	Ministro, Diputado
Octavio Maira (1865-1933)	Medicina	Ministro, Diputado
Alejandro del Río (1867-1939)	Higiene	Ministro
Gregorio Amunátegui S. (1868-1938)	Cirugía	Rector, Decano, Ministro
Lucio Córdova (1869-1954)	Higiene	Ministro
Ezequiel González Cortes (1876-1956)	Medicina	Senador, Diputado

Fuente: Cruz-Coke, Ricardo, *Rev. Med. Chile*, 1983; pp. 370-7.

4. LA ÉPOCA PRESIDENCIAL (1925-1973)

Las reformas políticas democráticas establecidas en la *Constitución de 1925* permitieron a los médicos acceder con mayor facilidad a los cargos superiores de la administración del Estado en los poderes Ejecutivo y Legislativo y lograr así dictar leyes y decretos para proteger la salud y bienestar del pueblo chileno, mediante la construcción progresiva de un Estado Benefactor durante un lapso de cerca de 50 años. La acción benefactora del Estado (*welfare state, etat providence*) es un concepto de gobierno en el cual el Estado juega un papel clave en la promoción y protección de la situación económica-social de la población. Su acción se basa en los principios de igualdad de oportunidades, equitativa distribución de la riqueza, condiciones mínimas de bienestar y pública responsabilidad por las personas indigentes. Estos principios se aplican mediante seguros sociales, servicios médicos públicos, educación básica sanitaria y habitación popular subvencionada.

Durante esta etapa histórica la influencia política de los más destacados médicos del país, agrupados en la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, fue muy importante, siendo ellos los promotores directos de todos los progresos de la medicina social. Desde el Congreso Nacional y los ministerios, presentaban los proyectos de ley a sus presidentes y ellos los firmaban con gran confianza. Los proyectos eran

aprobados con el apoyo de importantes grupos parlamentarios médicos. La profesión médica se fortificó con la fundación de nuevas escuelas de Medicina, la escuela de Salubridad (1945), el Colegio Médico (1948), la Academia Chilena de Medicina, del Instituto de Chile (1964), el *Estatuto del médico funcionario* (1964), la Comisión Nacional de Investigación Científica (1967), la Comisión Nacional de Energía Nuclear (1964) y diversos institutos de especialidades medicas y tecnológicas.

CUADRO 3
PROFESORES DE MEDICINA EN LA ÉPOCA PRESIDENCIAL (1925-1973)

Profesores	Cátedra	Cargos Públicos y políticos
Armando Larraguibel (1880-1973)	Patología	Rector, Decano
Javier Castro Oliveira (1883-1959)	Otorrino L.	Decano, Ministro
Luis Prunes (1883-1973)	Dermatología	Ministro
Leonardo Guzmán C. (1890-1971)	Cancerología	Ministro, Senador, Diputado
Gustavo Jiron L. (1895-1973)	Anatomía	Senador
Eduardo Cruz-Coke L. (1899-1974)	Bioquímica	Ministro, Senador, Embajador
Sotero del Río G. (1900-1969)	Tisiología	Vicepresidente, Ministro
Alejandro Garretón S. (1900-1980)	Medicina	Decano, Ministro
Ramón Valdivieso D. (1902-1996)	Medicina	Ministro
Rene García Valdivieso (1903-1993)	Obstetricia	Ministro, Senador
Jorge Mardones R. Estat. (1908-1998)	Farmacología	Ministro
Francisco Rojas Villegas (1911-1993)	Cardiología	Ministro

Fuente: Cruz-Coke, Ricardo, *Rev. Med. Chile*, 1983, pp. 370-7.

Las leyes médico-sociales y las instituciones asistenciales fueron creadas en forma gradual, impulsadas por los diversos ministros de Salud. A las leyes 4054 y 4055 de *Seguro de Enfermedad, invalidez y accidentes del trabajo* de 1924, siguieron las de *Medicina Preventiva* (N° 6174, de 1938), la de *Protección de madre y niño* (N° 6232, de 1938), la de *Enfermedades profesionales* (N° 16744) y la de *Medicina curativa* (N° 16781, de 1968). Las instituciones de salubridad creadas fueron: el Instituto Bacteriológico (1929), la Junta Central de Beneficencia (1931), la Sociedad Constructora de establecimientos hospitalarios (1944), y el Servicio Médico Nacional de Empleados (1960). Culminó esta modernización con la

introducción del Formulario Nacional de Medicamentos en 1965. Finalmente, después de largos estudios y análisis de proyectos de unificación de las instituciones de salud públicas, se logró en 1952 aprobar la Ley N° 10.383, que creó el Servicio Nacional de Salud (en adelante S.N.S.) el mayor hito en la historia del Estado Benefactor chileno¹⁷.

Este nuevo servicio unificado acumuló la misión de ejecutar todas las actividades anteriormente desempeñadas por las instituciones que la precedieron, basándose en el financiamiento de aportes fiscales, que alcanzaron al cabo de unos años el 70% del presupuesto de Salud del país. Los principios operativos del S.N.S., residieron en la integración de las funciones clásicas de fomento, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, en la centralización normativa y en la ejecución, progresivamente descentralizada, de las actividades. La Dirección General gozaba de autonomía e iniciativa en la formulación programática, pero su gestión se realizaba en coadministración de sectores relevantes, como el Colegio Médico, la Universidad de Chile, el Congreso Nacional y delegados de instituciones patronales y de trabajadores.

Este gran desarrollo del Estado Benefactor en Chile contó con el apoyo permanente de las organizaciones internacionales y privadas de Salud, particularmente de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) desde 1924, y de la O.M.S de Ginebra, desde su fundación en 1948. Para estas organizaciones internacionales, Chile desarrolló el mejor modelo de modernización de la salud estatal en toda Latinoamérica. Así, un destacado profesor de Salud Pública chileno, D. Abraham Horwitz, fue director general de la OPS entre 1958 y 1975. Otros destacados salubristas chilenos ocuparon cargos máximos ejecutivos en la OMS. Además este Estado Benefactor era apoyado por fundaciones privadas, como la Rockefeller Foundation, la Ford, Kellogg, y los departamentos de Salud Pública de Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Francia y Alemania.

Al considerar estos antecedentes de esta monumental construcción estatal de Salud en un modesto estado subdesarrollado sudamericano, era de esperar obtener éxitos de beneficios en la medicina social chilena. Afortunadamente al comparar la situación de la salud pública na-

¹⁷ ALLENDE G., Salvador. *La realidad médico-social chilena*. Santiago, 1939; CRUZ-COKE, Eduardo. *Medicina preventiva y medicina dirigida*, Santiago, 1938; VÍO Valdivieso, Fernando. *El derecho a la salud en la legislación chilena*. Santiago, 1956.

cional entre 1925 y 1975, se pueden evidenciar importantes logros en los estudios de estadísticas vitales y demografía. En efecto, se obtuvieron importantes progresos en mejoría de recursos humanos y físicos, erradicación de plagas históricas, mejorías materno-infantiles, sanidad ambiental y política farmacéutica.

La expansión de los recursos humanos y físicos fue notable. Se crearon cinco escuelas de Medicina, que graduaron 400 médicos en 1975. La Sociedad Constructora de Hospitales fundó y remodeló 230 hospitales y 1100 consultorios de atención primaria, que eran atendidos por 4.500 médicos y 60.000 profesionales y funcionarios. Las camas de hospitales aumentaron en medio siglo de 17 mil a 36 mil.

Las plagas históricas de enfermedades infecciosas fueron erradicadas del país en los años que se indican. Fiebre amarilla y peste bubónica en 1920; malaria en 1945; viruela en 1954; tífus exantemático en 1958; lepra en la Isla de Pascua en 1965; rabia en 1970 y poliomielitis en 1976. La mortalidad por tuberculosis bajó de 150 a 25 por 100.000 habitantes.

Los programas de salud materno-infantil bajaron las tasas de natalidad de 40 a 20 por mil y la atención profesional del parto subió del 10% al 87% de los nacidos vivos. La distribución de leche en los consultorios disminuyó la tasa de desnutrición de 15% a 5%, y la mortalidad infantil de 250 a 55 por mil nacidos vivos.

Los doce programas nacionales de Salud Ambiental creados por el S.N.S. cubrieron con agua potable el 80% de la población urbana, y el alcantarillado lo hizo en un 60%. Se comenzaron a desarrollar planes de atención total de la población rural, que seguía disminuyendo por la migración del campo a las ciudades. Sus efectos se reconocerían solo a fines del siglo XX.

Finalmente el Formulario Nacional de Medicamentos introdujo el uso de medicamentos genéricos, bajando considerablemente los precios de unos 150 medicamentos esenciales para el uso masivo en la población atendida en los establecimientos asistenciales del S.N.S

CUADRO 4
LEYES MÉDICO-SOCIALES Y CIENTÍFICAS CREADAS POR MÉDICOS

Año	Presidente	Número de la ley	Materia	Autores
1918	J. L. Sanfuentes	3.385	Código Sanitario	Corbalan Melgarejo
1924	A. Alessandri	4.054	Seguro Obligatorio	González Cortes
1924	A. Alessandri	4.055	Accidentes de Trabajo	González Cortes
1931	J. E. Montero	5.115	Junta Central Beneficencia	Sotero y Alejandro del Río
1938	A. Alessandri	6174	Medicina Preventiva	Cruz-Coke
1938	A. Alessandri	6223	Nutrición Madre y Niño	Cruz-Coke
1944	J. A. Ríos	7874	Constructora Hospitales	Sótero del Río
1948	G. González Videla	9.263	Colegio Médico	A. Jirón y Sótero del Río
1951	G. González Videla	10.223	Medicina Funcionaria	J. Mardones
1952	G. González Videla	10.383	Servicio Nacional de Salud	S. Allende y J. Mardones
1960	J. Alessandri	DFL286	SERMENA	Sótero del Río
1964	J. Alessandri	15076	Estatuto Médico Funcionario	Sótero del Río
1964	J. Alessandri	15718	Academia de Medicina	A. Garretón Silva
1965	E. Frei Montalva	16319	Comisión Energía Nuclear	Cruz-Coke
1965	E. Frei Montalva	16740	CONICYT	R. Barahona
1965	E. Frei Montalva	DS. 343	Formulario de Medicamentos	R. Valdivieso J. Mardones
1968	E. Frei Montalva	16744	Enfermedades Profesionales	R. Valdivieso
1968	E. Frei Montalva	16781	Medicina Curativa	R. Valdivieso

Fuente: Cruz-Coke, Ricardo, *Rev. Med. Chile*, 1983, pp. 370-7

Pese a los excelentes resultados de los progresos sanitarios y médicos en la asistencia a la población nacional que hemos resumido, aún persistían en los comienzos de los años 70, considerables problemas de pobreza en un tercio del pueblo chileno. En efecto, el estado benefactor acusaba importantes fracturas en su devenir; una gigantesca burocracia centralizada con grandes deficiencias de gestión administrativa en todos los niveles; retraso en el uso de los progresos técnicos

por el alto costo de la medicina moderna; deficiencias en el trabajo del personal técnico en un ambiente de abuso de poder y corrupción que afectaba la calidad de la asistencia médica. Como consecuencia de estos problemas se originó una crisis de crecimiento y de credibilidad del modelo estatal centralizado de salud y la presentación de modelos alternativos de solución de dichos problemas, que fueron definidos en la elección presidencial de 1970¹⁸.

La elección del Dr. Salvador Allende en septiembre de 1970 estableció un gobierno socialista-marxista minoritario en el Congreso Nacional, que proponía corregir las desigualdades e inequidades sociales mediante un cambio en la estructura económica de la sociedad. Esta experiencia socialista fracasó por políticas marxistas aplicadas en forma errónea, que desencadenaron una aguda crisis económica, y que afectó gravemente el nivel de vida de toda la población. Esta crisis fue resuelta por un golpe de Estado, ejecutado por las Fuerzas Armadas de la República el 11 de septiembre de 1973, instaurándose un Régimen Militar con agenda indefinida¹⁹.

5. LA ÉPOCA NEOLIBERAL (1973-2000)

El golpe militar de 1973 fue una gran tragedia constitucional de la historia de Chile, de igual magnitud que la Guerra Civil de 1891, al destruir la *Constitución de 1925* e iniciar una nueva época política y económica nacional. Hay consenso entre los historiadores en denominarla como una época ‘Neoliberal’, término que se ajusta correctamente a la naturaleza de las reformas económico-sociales de la salud pública y de la medicina social desde 1979 hasta el presente. Un modelo neoliberal preconiza al sector privado como el primer agente económico, y asigna al mercado como asignador de recursos; cuidando de los equilibrios macroeconómicos entre capital y Estado, liberando el capital para abrirse a los mercados de todo el mundo²⁰.

¹⁸ CRUZ-COKE, Ricardo [et al]. “Cambios sociales bruscos e índices de salud”, en: *Rev. Med. Chile*, 111, p. 996. Santiago, 1973.

¹⁹ MEDINA, Ernesto [et al]. “Chilean medicine under social revolution”, en: *New Eng J. Med.*, 296, p. 173, 1976

²⁰ ARMADA, F. “Neoliberal reforms in Health”, en: *Int. J. Health*, 31, p. 329, 2001

Durante la década de los 70 el Gobierno Militar mantuvo el funcionamiento de la maquinaria del Estado benefactor, mientras economistas reformadores diseñaban un modelo neoliberal para la salud, que impusieron entre 1979 y 1981, apoyados por una nueva *Constitución* dictada en 1980 por las autoridades militares. En efecto, las reformas se iniciaron con la reestructuración del Ministerio de Salud por medio del Decreto Ley N° 2.783, de 11 de Junio de 1979, que le entregó todo el poder a dicha cartera, desmantelando el S.N.S., formando trece regiones de salud, divididas en 27 servicios de salud locales. Fue suprimida la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios, y se creó un Fondo Nacional de Salud (FONASA) que asumió el financiamiento de todo el aparato estatal de Salud. Por DFL 1-3 de 1981, se traspasó la gestión de atención primaria de salud a los municipios; por DFL 3 de Abril de 1981, fueron creados los Institutos de Salud Provisionales (ISAPRES), de responsabilidad de organismos privados que se financian con un 7% de aporte salarial.

El modelo estatal de seguridad social fue reemplazado por dos sistemas de pensiones. La población con mayor antigüedad quedó en un sistema público de pensiones, el I.N.P., y el resto más joven fue trasladado obligatoriamente a un sistema privado de pensiones, las A.F.P. con capitalización individual.

Como consecuencia de estas profundas reformas estructurales de Salud y Previsión, los restos del antiguo Estado benefactor quedaron reducidos a los hospitales públicos y a los consultorios municipales, al nuevo I.N.P. y a los 27 servicios regionales de salud. El Instituto Bacteriológico se transformó en un nuevo Instituto de Salud Pública (I.S.P.). Los servicios de agua potable y alcantarillado permanecieron en el sector estatal, mientras se preparaba su privatización. El presupuesto estatal de salud bajó del 5% al 3% del Producto Bruto, mientras que las inversiones privadas en salud aumentaron en una década al 40% de los gastos de salud nacionales, como consecuencia de la transferencia masiva de los recursos económicos del trabajo, al capital nacional, así como del extranjero²¹.

La política de salud del Gobierno Militar se basó en la descentra-

²¹ CRUZ-COKE, Ricardo. "Estado benefactor en Chile", en: *V Jornadas de historia de la Medicina*, Santiago, 2005.

lización del aparato estatal para actuar directamente a través de los municipios en ayuda de la población, focalizando la atención en la de los más pobres. En 1974 se creó la Corporación Nacional de Alimentación (COMPAN) que, además de distribuir los alimentos, creó salas hospitalarias para asistir a los menores con desnutrición extrema. Por otra parte se aplicó el principio de subsidiariedad, abriendo las posibilidades para el ejercicio de la responsabilidad individual y haciendo posible que un esfuerzo personal con mejor preparación hiciera posible el acceso a niveles superiores de ingresos. Esta política obtuvo resultados positivos en las estadísticas vitales entre 1970 y 1990; en efecto, la desnutrición infantil bajó de 15% a 8% de la población; la desnutrición grave de 0.8% a 0.1% ; la miseria (extrema pobreza) descendió de un 21% a un 11%; La mortalidad infantil bajó de 79 a solo 16 por mil nacidos vivos²². Por consecuencia la esperanza de vida al nacer subió de 62 a 72 años. El éxito de estos programas se debió a la participaron de destacados médicos y profesores de las facultades de Medicina del país en su diseño y aplicación²³.

Sin embargo estos éxitos fueron opacados por el error del gobierno de suprimir la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios, que impidió durante una década la construcción de nuevos hospitales públicos en el país. Este déficit se compensó parcialmente con la construcción de clínicas privadas para los pacientes de las Isapres, De este modo a fines del siglo XX Chile iba a mantener sus 33.000 camas del sector público con un gran déficit de asistencia pública hospitalaria. El aumento a 12.000 camas privadas iba a beneficiar a la población de mayores ingresos.

El Gobierno Militar completó su período, siendo sucedido por la elección de una alianza de partidos de centro izquierda democráticos (Concertación de Partidos por la Democracia) que se hizo cargo del gobierno el 11 de marzo de 1990.

Las nuevas autoridades medicas mantuvieron este modelo mixto público-privado que estaba sólidamente establecido y aceptado por los organismos internacionales de O.P.S. y del Banco Mundial, que apoyaban la idea del modelo neoliberal de Salud y Previsión, para ser

²² CÁCERES, *op. cit.*, 2007.

²³ Médicos, directores de estas políticas de salubridad, fueron Fernando Monckeberg, René Merino, Juan Giaconi y Fernando Orrego V.

aplicado en los países de América Latina. El Gobierno continuó la política de focalización de la protección de los indigentes y reacondicionó el sector público de Salud, iniciando la construcción y equipamiento moderno de nuevos hospitales públicos y más consultorios de atención primaria. Gracias a la mejoría de crecimiento económico del país, con una tasa de 6^o del Producto Bruto, durante la década, y a la privatización de sus sistemas sanitarios, de agua potable y alcantarillado en todas las zonas urbanas y parte de las rurales, los indicadores demográficos alcanzaron niveles cercanos a los países desarrollados.

Al terminar el siglo, en 2000, los recursos físicos de la Salud Pública mantenían 2.500 establecimientos estatales y 1000 privados, que incluían hospitales, clínicas, centros médicos y consultorios, totalizando unas 45 mil camas hospitalarias. Los recursos humanos disponían de unos 16 mil médicos y más de 30 mil profesionales de colaboración médica. En este modelo mixto estatal-privado, el sector privado tenía una cobertura del 25% en la población de mayores ingresos, complementando eficazmente la acción de los sucesores del Estado benefactor²⁴.

Como consecuencia de esta afortunada época de bienestar económico, Chile alcanzó en el año 2000 los objetivos de obtener una completa cobertura de la atención de salud primaria de toda su población, de acuerdo con el Objetivo de la OMS en la Declaración de Alma Ata, de 1978. Como lo indica el cuadro final, la mejoría de las estadísticas vitales de la OMS alcanzan en Chile el nivel de algunos países europeos occidentales y de otros estados desarrollados²⁵.

²⁴ LABORDE, Miguel. *Médicos chilenos en siglo XX*, Santiago, 2002.

²⁵ Una completa descripción de la creación de hospitales es citada por diversos autores, *Vd.* ARTIGAS, René, y MONTENEGRO, Elizabeth. *Origen y desarrollo de los hospitales de niños*. Santiago, 2001; CUBILLOS, LORENZO. “Los cirujanos en la historia de las tres facultades de Medicina tradicionales”, en: *Rev. Chilena de Cirugía*, 56, pp. 74-89, Santiago 2004; TEZANOS Pinto, Sergio. *Breve historia de la Medicina en Chile*, Valparaíso, 1995; VARGAS, Nelson. *Historia de la pediatría chilena*. Santiago, 2002; y VARGAS, Juan Eduardo [et al]. *Médicos de ciencia y conciencia: La Escuela de Medicina de la Pontificia Universidad Católica*. Santiago, 2005.

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DE ESTADÍSTICAS VITALES EN EL SIGLO XX EN CHILE

	1900	1920	1940	1960	1980	2000
<i>Demografía</i>						
Población Millones	3.1	4.0	5.0	7.6	11.1	15.1
Población Urbana %	42	46	50	70	83	87
Natalidad/1000 hab.	40	38	37	36	27	18
Esperanza vida años	-	30	42	58	70	75
<i>Recursos</i>						
Médicos graduados / año	20	50	200	400	600	700
Certificado medico + %	-	24	30	72	90	98
Camas de hospital, miles	13	15	20	34	40	45
Atención parto %	-	25	30	40	90	98
Agua potable urbana %	-	10	30	50	87	95
<i>Mortalidad</i>						
General/ 100 habitantes	28	26	14	12	8	5
Infantil/ 100 nacidos vivos	300	255	255	109	23	10
Infeciosa/ 100.000 Hab.	-	604	443	263	180	14
Cardiovascular/ 100.000 Hab.	-	173	160	188	180	150

Fuente: Anuario demográfico, Chile, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

6. CONCLUSIONES

En todos los estudios sobre la pobreza en Chile publicados en estos volúmenes, se aprecia que la mejoría de los indicadores de salud en Chile, están asociados a los progresos económicos y sociales de las distintas épocas históricas de los últimos siglos, y particularmente en las últimas décadas. A pesar de existir diversos tipos de gobiernos, las clases dirigentes fueron capaces de ir mejorando los niveles de bienestar y de salubridad de la población indigente.

La participación directa y responsable de los profesionales médicos en la construcción y desarrollo de un estado benefactor medico social 'en forma'. Durante la época culminante de la democracia en la mitad del siglo XX, (1925-1973) bajo el amparo de la *Constitución de 1925*, demuestra que las instituciones y legislaciones estatales, creadas por los médicos, jugaron un papel decisivo para sacar al país de la pobreza generalizada. En efecto, al fin del siglo, la inmensa mayoría del pueblo

chileno tenía acceso general a la higiene y salubridad y vivía en niveles de nación de desarrollo mediano. El Cuadro histórico N° 5 muestra el impresionante cambio de las estadísticas vitales de una nación paupérrima, que se transforma en un país casi desarrollado durante el siglo XX. El rol que jugó el capital privado en la mejoría y perfeccionamiento económico de las instituciones estatales en las últimas décadas, ha sido decisivo para la instauración de un modelo mixto, estatal-privado, capacitado para enfrentar los grandes problemas de la globalización internacional de nuestra época.

En estos primeros años del siglo XXI, se están abriendo las perspectivas de un acceso más completo a la salud pública con las primeras legislaciones que focalizan la implementación de la equidad. En efecto, la nueva Ley N° 19.996, de 3 de septiembre de 2004, ha establecido un programa de *Acceso Universal en Garantías Explícitas* (AUGE), para cobertura de atención de patologías específicas²⁶. En el año 2007 se atendían 56 enfermedades para todos los habitantes, con eficiencia sanitaria, oportunidades, calidad y equidad en acciones de salud. Este programa entrega a cada enfermo una atención gratuita que merece por su condición patológica, sin perjudicar o no asistir a otros, cumpliendo cabalmente el nivel de equidad en el derecho a la Salud. La ampliación de la cobertura de nuevas enfermedades se desarrollará de acuerdo con las posibilidades económicas estatales y privadas, comenzando así una nueva era de progreso médico social en la historia de la medicina chilena.

²⁶ CRUZ-COKE, Ricardo. "Patologías AUGE en Chile", en: *Rev. Med. Chile*, Santiago, 2007

7. BIBLIOGRAFÍA

Monografías

1. ARTIGAS, René y MONTENEGRO, Elizabeth. *Origen y desarrollo de los hospitales para niños* Santiago; RIL editores, 2001.
2. ALLENDE G., Salvador, ministro de salubridad. *La realidad médico-social chilena.*— 1ª ed.— Santiago: Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, 1939. 216 + dos p. + 1 cuadro desplegable: ilust.
3. CRUZ-COKE, Ricardo *Historia de la medicina chilena.* Santiago: Ed. Andrés Bello, 1995.
4. CUBILLOS, Lorenzo. *Cómo soñaron nuestra Facultad de Medicina.* Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2005.
5. ———, ———. *Visión histórica de la cirugía en la V Región.* Santiago: Alfabeta, 2004.
6. FERRER, Pedro Lautaro. *Historia general de la medicina en Chile.* Talca: Imp. Talca, 1904.
7. GOIC, Alejandro. *Ensayo sobre la educación médica en Chile.* Santiago: Ed. Universitaria, 1992.
8. ILLANES, María Angélica. *Historia social de la salud pública 1880-1973.* Santiago, 1993
9. LABORDE Duroncea, Miguel. *Medicina chilena en el siglo XX.* Santiago: Recalcine, 2002.
10. LARRAÍN, Camilo. *Historia de la Sociedad Médica de Santiago, y el desarrollo histórico de la Medicina en Chile.* Santiago: Imp. Salesianos, 2002.
11. LAVAL, Enrique. *Historia del Hospital San Juan de Dios de Santiago.* Santiago: Imp. Stanley, 1949.
12. PÉREZ Olea, Jaime. *La Escuela de Blest, Sazie y Aguirre.* Santiago: Ed. Universitaria, 1993.
13. TEZANOS Pinto, Sergio, *Breve historia de la Medicina en Chile.* Valparaíso, 1995.
14. VARGAS, Nelson *Historia de la Pediatría chilena.* Santiago: Ed. Universitaria, 2002.
15. VARGAS, Juan Eduardo; CHUAQUI, Benedicto; DUARTE, Ignacio. *Médicos de Ciencia y Conciencia, La escuela de Medicina de la Pontificia Universidad Católica.* Santiago, 2005.

16. VIO Valdivieso, Fernando. *El Derecho a la salud en la legislación chilena*. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, 1956.

Artículos de revistas

17. ARMADA Fetal. “Neoliberal reform in provisión of health in social progress”, en: *Int. J. Health S.*, N° 31, pp. 729-768. 2001
18. CUBILLOS, LORENZO. “Los cirujanos en la historia de las tres facultades de Medicina tradicionales”, en: *Revista Chilena de Cirugía*, N° 56, pp. 74-89. 2004.
19. CÁCERES Contreras, Carlos. “Nuevos enfoques en la lucha contra la pobreza: 1973-1990”, en: *Anales del Instituto de Chile*, Vol. XXVI, *Estudios, La Pobreza en Chile, I*, pp. 299-324. Santiago: el Instituto, 2007. Hay separata.
20. CRUZ-COKE, Ricardo. “Medicina, enfermedad y miseria”, en: *Revista Médica de Chile* [en adelante *Rev. Med. Chile*], N° 90, pp. 534-542. Santiago, 1962.
21. ———, ———. “Los profesores de la Escuela de Medicina y la historia política nacional”, en: *Rev. Med. Chile*, N° 111, pp. 380-387. Santiago, 1989.
22. ———, ———. “El Museo Nacional de Medicina: La época republicana (1833-1891)”, en: *Rev. Med. Chile*, N° 117, pp. 1189-1196. Santiago, 1989.
23. ———, ———. “El Museo Nacional de Medicina: La época parlamentaria (1891-1925)”, en: *Rev. Med. Chile*, N° 117, pp. 1312-1320. Santiago, 1989.
24. ———, ———. “Historia del Estado benefactor en Chile”, en: *Quintas Jornadas de Historia de la Medicina Chilena*, pp. 51-57. Santiago, 2005.
25. ———, ———. “Cobertura de patologías AUGE en Chile”, en: *Rev. Med. Chile*, N° 135, pp. 1082-1083. Santiago, 2007.
26. ———, ———; GOIC, Alejandro. “Cambios sociales bruscos e índices de Salud Pública en Chile”, en: *Rev. Med. Chile*, pp. 996-1001. Santiago, 1973.
27. FRASER Brockington, Charles. “Informe sobre la salud pública en Chile: II parte”, en: *Revista Médica de Chile*, N° 90, pp. 374-378. Santiago, 1962.
28. IBÁÑEZ Santa María, Adolfo. “Un vistazo a las miradas sobre la pobreza

- durante el medio siglo comprendido entre 1924-1973”, en: *Anales del Instituto de Chile*, Vol. XXVI, *Estudios, La Pobreza en Chile, I*, pp. 257-297. Santiago: el Instituto, 2007. Hay separata.
29. HUNEEUS, Carlos; LANAS María. “Ciencia, política e historia: Eduardo Cruz-Coke y el Estado de bienestar en Chile”, en: *Historia*, N° 35, pp. 131-186. Santiago: Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2002. Hay separata.
 30. MEDINA, Ernesto “Historia de la medicina en Chile, 1933-1983”, en: *Rev. Med. Chile*, N° 111, pp. 371-379. Santiago, 1983.
 31. ———, ———; CRUZ-COKE, Ricardo. “Chilean medicine under social revolution”, en: *New England Journal of Medicine*, N° 296, pp. 173-179. 1976.
 32. MOLINA Silva, Sergio. “Pobreza y políticas para superarla desde 1990 en adelante”, en: *Anales del Instituto de Chile*, Vol. XXVI, *Estudios, La Pobreza en Chile, I*, pp. 325-377. Santiago: el Instituto, 2007. Hay separata.
 33. ORREGO Lucio, Augusto. “Recuerdos de la Escuela”, en: *Rev. Med. Chile*, N° 50, pp. 165-192, 354-376, 461-481, 585-608. Santiago, 1922; 1-16, pp. 145-163, Santiago, 1923.
 34. ROMERO, Hernán. “Desarrollo de la Medicina y la Salubridad en Chile”, en: *Rev. Med. Chile*, N° 100, pp. 853-860. Santiago, 1972.
 35. ROSSELOT, Jorge. “Origen, desarrollo y perspectivas de las instituciones de Salud Pública en Chile”, en: *Rev. Med. Chile*, N° 121, pp. 1075-1085. Santiago, 1993.

HISTORIA DE LAS IDEAS EN TORNO AL LUGAR DE LOS POBRES EN LA CIUDAD

MIGUEL LABORDE DURONEA
Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN

Chile ha sido un campo de experimentación en torno a los deberes de la sociedad hacia la pobreza urbana.

El fraile Frances Eximenic se refiere al tema de los pobres en una ciudad cristiana, en busca de un orden integral que elabora en 1381. Sus ideas se verán plasmadas en Chile.

Luego de la Independencia chilena, la pobreza ya no es un pecado moral en una ciudad cristiana; es una vergüenza social en una ciudad ilustrada.

En el siglo XIX Benjamín Vicuña Mackenna impulsa la empresa de agua potable, los parques y plazas. Él hizo ver, en Chile, que esos aspectos eran asimismo un deber social.

La siguiente cultura urbana la trae Karl Brunner a principios del siglo XX, para quien la pobreza es una suerte de atentado contra la seguridad interior del Estado y debe ser combatida con estrategias sistemáticas.

Los años 50 se asocian a cuatro jóvenes arquitectos de la Universidad de Chile, discípulos del discípulo de Brunner, Luis Muñoz Maluschka: Juan Honold, Juan Parrocchia, Pastor Correa y Jorge Martínez Camps. Ellos institucionalizan los planes reguladores del territorio chileno. Sus ideas conforman el último gran cuerpo integral de relevancia en la historia de las ideas urbanas en nuestro país.

Palabras claves: urbanismo, pobreza, ciudad, Eximenic, Vicuña Mackenna, Brunner.

ABSTRACT

Chile has been a field of experimentation for the duties society has towards the urban poor.

The French friar Eximenec refers to the theme of the poor in a Christian city, in search of the integral order he elaborated in 1381. His ideas also took shape in Chile.

After Chilean independence poverty stopped being a moral sin in the Christian city, in order to become a social sin in the Enlightened city.

During the XIXth Century, Benjamín Vicuña Mackenna spurred the creation of water utilities, parks and squares. He showed that, in Chile, such things were also part of social duty.

Early on in the XXth Century, Karl Brunner puts forth an urban culture that considered poverty to be an internal security problem that needed to be combated with systematic strategies.

In the 1950s, four young University of Chile architects, Juan Honold, Juan Parrochia, Pastor Correa and Jorge Martínez Camps, became the disciples of one of Brunner's followers, Luis Muñoz Malushcka. They institutionalized Chile's territorial regulation plans, their ideas making up the largest relevant body of thought in the country's history of urban ideas.

Key words: urbanism, poverty, city, Eximenec, Vicuña Mackenna, Brunner.

1. INTRODUCCIÓN

Lo que aquí se plantea y discute es que, por razones que cambian a lo largo de los siglos, Chile, al igual que en otros ámbitos ya revisados, también ha sido un campo de experimentación de ideas en torno a los deberes de la sociedad hacia la pobreza urbana, incluso en el siglo XVI cuando aún no había ciudades.

Sin embargo, la fertilidad local en torno al debate de propuestas nunca tuvo la esperada resonancia en las condiciones de vida de los pobres de la ciudad, los que soportaron una subsistencia tan miserable como los de otras naciones de la región.

Tanta ebullición de planteamientos no fue inútil, por cuanto el país terminó el siglo XX ofreciendo una pobreza urbana más acotada y atendida que las del resto de la región, con más años de vida, mejor cobertura de agua potable y electricidad y, en general, los mejores índices de salud pública en América del Sur.

Es así como la historia de las ideas alcanza un valioso significado: es el caldo de cultivo en el que germinó una conciencia que, luego de cuatro siglos de fracasos, culminó en un final, comparativamente, feliz.

2. EL FRAILE FRANCESC EIXIMENIC

Franciscano de origen catalán, Eximenic (o Eiximenis en algunos textos), es un personaje de múltiples rostros. De vastísima cultura, formado en los mejores centros europeos de fines del siglo XIV, es una notabilidad política en la historia ibérica, por sus afanes y propuestas conducentes a hacer, de quien regía Valencia, un modelo de príncipe cristiano. En lo religioso, tiene la virtud de exaltar la importancia de los ángeles, novedad en una época en que muchos cristianos se sentían acosados por demonios, pecados y tentaciones; la importancia del Ángel de la Guarda en la cultura católica le debe mucho. En lo gastronómico, en Cataluña se le recuerda como el iniciador de una sabiduría que, hasta hoy, tiene a esa región como una de las más sabrosas de toda Europa. Para los y las feministas, es una imagen asaz oscura, culpándosele por una visión de la mujer degradante y sometida al varón.

Tal variedad obedece a que, como Tomás de Aquino, emprendió la tarea gigantesca de escribir una suma total de los saberes de la época, justamente para orientar a sus protectores de Valencia hacia un gobierno ideal.

En lo que concierne a Chile, el aspecto más significativo se refiere al tema de los pobres en una ciudad cristiana. A fines del siglo XV, cuando el fraile escribe y actúa, la rebeldía frente a los usos —palabra brutal— de los señores frente a los pobres iba en aumento. Aunque el más célebre era el derecho a yacer con la recién casada con un vasallo, eran innumerables los usos y abusos que, sumando, se traducían en una virtual esclavitud. Los reyes, acosados por el poder creciente

de los señores aburguesados, cada vez más ricos y poderosos, inician una búsqueda de soluciones que anticipan lo que será el Despotismo Ilustrado.

El tema urbano estaba en boga en la península, más que en otras regiones de Europa. Frente a una península tatuada de regiones enteras con ciudades arabizadas, ricas en activo comercio y bellamente dominadas por mezquitas musulmanas, era inevitable, para un sabio como Eiximenic, el preguntarse cómo debía ser una ciudad cristiana.

No bastaba con el esplendor de la ciudad gótica y sus catedrales, faltaba algo más, un orden integral. El fraile parte de cero, borrón y cuenta nueva, revisando la literatura religiosa en busca de pautas, incluyendo la *Biblia*. Su investigación fue casi estéril. Lo único que le dio una pista fue *La Ciudad de Dios* de San Agustín, por cuanto el obispo de Hipona, tantos siglos antes, había enfrentado un problema similar: cómo competir con las soberbias y paganas, urbes romanas. Para el santo, esos mismos esplendores romanos transmitían la vanidad del hombre, por lo que debía buscarse un sentido más espiritual para la nueva ciudad. De ahí que escriba sobre el ser humano como un peregrino en este mundo, un transeúnte que está de paso mientras llega la hora de ingresar, definitivamente, a su hogar verdadero: la Ciudad de Dios que está en los cielos.

El llamado de San Agustín religa ya cerca cielo y tierra, acepta que la ciudad terrenal puede combatir por la justicia, puede cultivar el amor social que en el caso del cristiano es amor fraterno en una comunidad orientada al bien, rescatándolo del hecho que viene de la nada y que “corre siempre el riesgo de querer cosas que difieren de su propio fin”¹.

Pero para desgracia de Eiximenic, nada dice de la forma que habrá de tener tal ciudad. El proceso mental de Eiximenic es bellísimo, y es el fundacional de las ciudades hispanas en América, modelo que no se agota en los aspectos heredados de los castros romanos y en algunas urbes experimentales medievales. Lo del fraile va mucho más allá, en busca de un orden integral que elabora en 1381.

En el cielo priman el orden, la geometría, el número. En los infiernos el caos, lo amorfo, los demonios son innumerables. Ergo, trabaja

¹ BAGGIO, Antonio. “Las dos ciudades”, en: *Revista Ciudad Nueva*, N° 422.

con las formas elementales de la geometría y, en eso medieval, postula una ciudad de cuatro caras, un cuadrado abierto a los cuatro puntos cardinales, a los cuatro vientos, al mundo. Lo divide en cuatro barrios iguales, también.

En el centro estará la iglesia catedral, junto a una plaza mayor, en tanto cada barrio tendrá sendos templos que llevarán la fe a todos los rincones de la ciudad, eventualmente asignados a las cuatro órdenes religiosas principales de la época, dominicos, mercedarios, franciscanos y agustinos.

Las calles son rectas, como recto debe ser el proceder del buen cristiano, y no tortuosas donde el mal encuentre, en rincones y oscuridades, el lugar pareo reproducirse. El agua correrá por la ciudad para mantenerla pura y limpia, como deben ser las almas de quienes quieren ascender a la Ciudad de Dios.

En medio, para que no lo olvide, la plaza será abierta y despejada, un trozo del cielo para no olvidar el destino final, la ciudad verdadera, y así toda la ciudad estará, en torno, rindiendo homenaje al cielo.

Hospicios, en los bordes, darán de comer al hambriento, de beber al sediento, acogida al enfermo y al menesteroso. Ese ideal quedará algo olvidado en el siglo siguiente, aunque algunas de sus ideas circularán entre letrados, esperando mejor hora. El espíritu de geometría, por lo demás, ya tenía el antecedente romano y era signo occidental frente a las laberínticas ciudades árabes y asiáticas.

Ese espíritu se hace presente cuando los españoles, al comenzar el siglo XVI, empiecen desde Santo Domingo a fundar ciudades en el Nuevo Mundo. Por entonces, como es sabido, no imaginaban los españoles la vastedad de los territorios que tenían más allá del Mar Caribe.

Internamente, desde 1474 en un año que marca el control de los señores feudales y la consolidación de una monarquía que pronto será absoluta, y a la cual Castilla y Aragón darán el núcleo que alcanza la más perfecta visibilidad con los Reyes Católicos, España estaba ya anímicamente preparada para una empresa mayor, y de ahí la Reconquista que, entre 1481 y 1491 avanza con velocidad recuperando tierras donde, también, habrá que fundar ciudades nuevas o reciclar las arabizadas.

El que el papa Alejandro VI les entregue la jurisdicción de las tierras nuevas, “para la exaltación y dilatación de la fe católica”, da un carác-

ter muy diferente a los asentamientos españoles: no dependen sólo de iniciativas privadas, como lo de Inglaterra, Francia, Holanda y Dinamarca, sino también de una monarquía absoluta, político-religiosa, encargada y comprometida a la evangelización. Tendrá que planificar ciudades, y las ciudades tendrán que ser un modelo seductor ante los indígenas, un modelo que represente la fe y la razón, un modelo que atraiga a los indígenas hacia el cristianismo, un modelo que les haga respetar y admirar a los cristianos, y que finalmente los convenza, en una conquista espiritual, que tal es el camino de la salvación.

La ciudad tendrá el rol de ser “una pequeña área sagrada y luminosa, dentro de un territorio pagano y en tinieblas”².

A medida que avance el siglo XVI, la geometría elemental de Santo Domingo, en 1502, comienza a pulirse. Al pasar de los años, España advierte la magnitud de la América hispana, la vastedad casi ilimitada de las provincias americanas, y con ello, a la par que la legislación, se define mejor el trazado de las ciudades. Para 1536 con Puebla, en México, y luego y rápidamente en Lima y Santiago de Chile, la precisa geometría de Eiximenic ya se hace ciudad. Pero, si en las dos primeras enfrentará tradiciones urbanas poderosas, las de Mesoamérica y los Andes Centrales, produciéndose un mestizaje de influencias, en Chile no hay referente que las modifique. Chile será, casualmente, el sueño de Eiximenic.

En síntesis, en el concierto americano, “dentro de la geografía española, aunque en lengua catalana, fue sin duda el *Crestiá* (tratado urbanístico escrito por Eximinc en 1381) el que le dio un impulso determinante a la revalorización de las ideas clásicas”.³ El mismo autor, en ponencia en el Coloquio Lisboa 2000, reconoce dos fuentes de la ciudad iberoamericana, la de carácter religioso que pasa por San Agustín, Santo Tomás de Aquino, Eximenc y Sánchez de Arévalo, que “conjugaban las vertientes evangelizadoras como el modelo ideal, es decir próximo a lo divino”, y la revalorización de lo romano, como en Vitruvio, que “expresaba el otro modelo áulico del urbanismo de gran escala territorial”. En síntesis, es modelo católico y romano...

² GARRETÓN, Jaime. *El urbanismo en Chile, Conquista y Colonia*.

³ GUTIÉRREZ, Ramón. *Arquitectura y Urbanismo en Iberoamérica*.

Aquí hay otras influencias que se traslapan. La distancia, la pobreza local, la Guerra de Arauco, no atraen aventureros hambrientos de riquezas. Con militares abandonados por meses en el sur, detrás de la lluvia, y sin potentados locales salvo excepción, la Iglesia Católica alcanza un poderío excepcional y se habla de Santiago de Chile como de la Roma de las Indias. Ella, con sus conventos, con aliados como un Rodrigo de Quiroga y una Inés de Suárez, asumirá una responsabilidad con los pobres y enfermos de la ciudad; como en todo, lo político y lo religioso se entremezclan entonces. Al margen de los resultados, en los siglos XVI y XVII hay una institucionalidad que se siente obligada; hay un deber social del poder hacia los pobres. Incluso, a la hora de fundar La Serena, lo político y lo religioso se mezclan. Una de las razones es que no hay una ciudad que encabece la evangelización de los diaguitas, una ciudad que los impresione y acoja. Surgirá así una ciudad de numerosas iglesias, cuyas campanadas marcan las horas en el valle de Elqui, cuyos campanarios atraen el ojo del indígena que se acerca, cuyas calles rectas entre muros blancos lo sorprenden, y donde los templos de las principales órdenes religiosas, como quería Eiximenic, recogen los ecos de la Iglesia Mayor en todas las direcciones, atrayendo al diaguita con sus plazuelas acogedoras, únicos aires en la densa trama de muros casi ciegos, pequeños trozos del cielo metafóricamente, donde puede sentarse, mercadear, sociabilizar. Y, si acepta el catecismo, podrá ingresar a conocer el estallido único del arte religioso que debiera seducirlo.

Nuevamente en teoría, tanto el Cabildo como los conventos, las cofradías de indios, conforman una comunidad donde, finalmente, ya no estará solo. Como en la Edad Media, hay un entorno que lo acoge en la desgracia, aunque sea con un plato de comida diaria.

No era la utopía soñada en la hora primera, cuando se esperaba que el porvenir estaba en el Nuevo Mundo —en este continente esbozado—, frente a Europa, el continente podrido; Nuevo Mundo sin residuos feudales ni rencores seculares, lo cual es una garantía para que florezca y prospere en el porvenir. Allí el hombre podrá hacer crecer sus ideales, allí podrá llevarse a cabo la utopía ya impracticable en Europa, “allí podrá renacer, como en una Tierra Prometida, la humanidad, libre de los caducos valores de Europa”⁴.

⁴ FERNÁNDEZ HERRERO, Beatriz. *La Utopía de América. Teoría. Leyes. Experimentos.*

3. DON AMBROSIO Y DON BERNARDO

Una segunda ensoñación utópica la encontramos en el espíritu que agita al humanismo ilustrado de la ciudad finicolonial, el que es difícil de viviseccionar luego de la Independencia: a veces parece el mismo, a veces parecen relevantes influencias convencionales de las ya determinadas en el ideario de la Emancipación.

En todo caso, está la pobreza en la agenda como uno de los objetivos de un gobierno ilustrado: “Bajo la influencia de las ideas de la Ilustración, los gobiernos español y portugués del siglo XVIII centralizaron la administración de la asistencia a los pobres (...)”⁵.

En lo concreto, desde Manso de Velasco en adelante, se va entronizando esa cosmovisión ilustrada según la cual un gobierno eficiente debe ser capaz de impulsar un desarrollo económico tal, que cada región pueda entonces autoabastecerse y crecer para así lograrse “la felicidad de los vasallos”.

Tal vez el ejemplo más decidor es el de Ambrosio O’Higgins, quien cae en cóleras bíblicas al ver cómo se vive en las caletas nortinas o en las precordilleras del sur. Ese rol de la autoridad, que se baja del trono y cabalga por las provincias deshaciendo entuertos, con su inteligencia práctica en ristre, también lo lleva a organizar la explotación de sal por los pehuenches. Cada territorio es un cuerpo, y para ser sano debe alimentarse y moverse, enérgicamente. Al decir de su amigo John Thomas, no tenía ninguna simpatía por las ideas de Rousseau, por ese buen salvaje corrompido por la civilización, víctima de la historia.

La historia hay que hacerla y construirla, desde las ciudades y no islas paradisíacas. En Osorno, su ciudad más querida, cuyo nombre unirá al propio así como su destino, en tanto Marqués de Osorno, lo veremos donar cabezas de vacunos para iniciar la ganadería; arrastra al sur a los vagos ociosos de Santiago para que se regeneren en el trabajo, evalúa las minas de oro de la zona para la eventual acuñación de monedas, prospectar los caminos desde ella a Osorno y Chiloé, valorar el paso trasandino que permitirá exportar los productos locales allende los andes, soñar con la llegada de su producción a Guayaquil... y México.

⁵ HASLIP VIERA, Gabriel. “La clase baja”, en: HOBERMAN, Louisa S. y SOCOLOW, Susan M. (compiladores) *Ciudades y sociedad en Latinoamérica colonial*.

La pobreza ya no es un pecado moral en una ciudad cristiana; es una vergüenza social en una ciudad ilustrada, igualmente inaceptable.

En connivencia con Juan Mackenna, traen más compatriotas a construir un polo agroindustrial que, especialmente, con su curtiembre y destilería, será un ejemplo para el resto del país; una prueba tangible de que ciudadanos industriosos son capaces de borrar la miseria, la pobreza, esas lacras indignantes que provocan la repulsa de cualquier individuo medianamente civilizado. La pobreza no puede convivir con la civilización...

El espíritu de trabajo no es fuerte, lo que requiere, en las palabras de don Ambrosio, “excitar a los locales”, provocarlos para que despierten, se les avive el seso y emprendan acciones que traigan la riqueza a este reino remoto. El ensueño de un príncipe ilustrado.

No se ha hecho justicia a este ensueño irlandés de la hoy X Región de los Lagos, uno de los más modernos del siglo XVIII americano. En su utopía tienen plena cabida los huilliche de la zona, preocupándose especialmente de sus solares en la villa, de su salud especialmente sensible a las pestes importadas –con envío de médico desde Lima–, de sus condiciones de vida que, ya instalado en Lima como virrey, hará evaluar enviando un sobrino encargado de informarla.

No puede uno dejar de observar un grado de continuidad con la obra de su hijo Bernardo en San Bernardo, la ciudad cuyo nombre, nuevamente, es testimonio de la relevancia para su portador. También allí el trabajo organizado será el antídoto contra la pobreza, aunque la utopía se perfecciona. En San Bernardo habría talleres vecinales donde las vecinas confeccionarían las ropas de sus familiares, las casas tendrían huertos para proveer de lo más indispensable en la mesa de cada familia, la ciudad tendría teatro donde al atardecer los ciudadanos se ilustrarían en los deberes morales, recurriéndose al drama y la comedia, la poesía y la música, para ablandar y refinar los corazones de quienes estaban creando ahí un modelo de ciudad que, como lo soñara O’Higgins padre para Osorno, estimulara el ejemplo en todo el país.

Entre los patriotas de la hora primera, hay una institución que los honra, y debiera estar, incluso en imágenes, en los textos de estudio. Es el caso de los confinados en la isla de Juan Fernández, viviendo durante

la Reconquista en miserables condiciones, sumidos en la incertidumbre en relación a su futuro, y que, sin embargo, tienen el coraje moral de soñar con un orden social más justo y fraterno, más compasivo al menos, si llegaran a sobrevivir y recuperar el poder. Sentados en la playa, de noche en torno a un fuego, ensoñarán esa ciudad patriota.

De ahí nace esa Hermandad de los Dolores que, en la patria nueva, llevará a crear esos premios morales a los buenos ciudadanos, al uso del teatro como estimulante de los valores morales, a la división de la ciudad en cuarteles, con responsables voluntarios que, como Mariano Egaña, recorrerán el suyo al atardecer en aras de una solidaridad que permita socorrer a los más necesitados, hermanándose con sus dolores, haciéndolos propios.

Plena de belleza escénica, esta cultura noble, también permanecerá en esa dimensión, en un espacio tiempo que no es le mismo de los pobres, una gota de agua en el mar. Prueba de ello es que todavía a mediados del siglo XIX, la autoridad seguirá confiando en la Iglesia Católica, incluso a nivel legislativo, el atender a los pobres. La caridad cristiana no tenía aún sustituto.

4. LA INFLUENCIA DE BENJAMÍN VICUÑA MACKENNA

Es interesante lo que le sucede a Benjamín Vicuña Mackenna al recorrer las ciudades de Estados Unidos. Él, que tanto simpatizara, desde la distancia, con la pionera revolución americana, con sus principios y sus logros, llega allá con los ojos abiertos y el espíritu dispuesto a gozar en plenitud el espectáculo de ciudades prósperas y democráticas. Lo que nunca lograra el Viejo Mundo...

Grande será su decepción al observar los desniveles en las condiciones de vida, la miseria misma que en nada difiere de las de otros países. Lo mismo de siempre... No exactamente lo mismo, porque admira el tesón con que se trabaja y se construye, en todas partes del gran territorio; es una nación en marcha y la prosperidad se adivina. Pero, distinguirá, he ahí el triunfo de la civilización material y, por contraste, advierte que tampoco ahí se cumplen las utopías; será la empresa de América Latina, tener ciudades dignas de una civilización moral.

Aunque el intendente Vicuña Mackenna, años más tarde, provea de espacios aptos para la nueva burguesía industrial, básicamente mi-

nera, y de paso a las familias tradicionales del agro nacional; aunque casi todas sus intervenciones terminen beneficiando en primer lugar a la clase dirigente, aunque sus medidas no alterarán decisivamente las condiciones de vida de los pobres, lo que invirtió en interés y medidas efectivas, y especialmente en la elaboración de un ideario que rindiera cuenta ante los pobres de la ciudad, no puede olvidarse. Y menos en un examen de las ideas que se han manejado en torno a los pobres de la ciudad chilena.

Desde que asume el cargo, las condiciones de vida de los barrios pobres está incluido en su programa, tal como lo reconoce una editorial de prensa, contagiada con su entusiasmo, al comentar su preocupación por los arrabales: “¿Qué inconveniente habría para convertir esos barrios en pequeñas ciudades con aire, luz, sol, árboles, plaza, anchas calles, surtidores de agua?”⁶.

Incluso, se interesa en los olvidados de siempre, al norte del Mapocho, al indicar que se debe “incorporar a la ciudad propia, formando un solo cuerpo con ella, los hermosos i hoy relegados barrios de ultra Mapocho”. Asimismo, al referirse a los del otro lado, al sur del Canal de San Miguel, indica que ocuparse de ellos es “deber de filantropía, de honra y de salvación (...)”⁷.

Es por ello que la prensa comentará que “mientras improvisaba un espléndido paseo sobre el lomo bravío de un montón de rocas, pensaba en procurar a los desheredados de la fortuna albergues cómodos, sanos, alegres, visitados por la luz, el sol, el aire, la vida (...)”⁸.

El niño Benjamín, que creció en una hacienda junto a la desembocadura del río Aconcagua, inquieto y curioso, que descubre el mundo en compañía de niños campesinos, ya no podrá permanecer indiferente a su oscuro destino. Su sintonía con el humor popular, con las fiestas populares, esa intuición para estremecerlos cuando hace uso de su oratoria, no son recurso populista; el impacto lo logra porque efectivamente los conoce y siente –inteligencia emocional– con y como ellos. A pesar de su cuna.

Su discurso urbano –que Fermín Vivaceta replicará en Valparaíso–, tiene entonces ese espíritu social que lo llevará a decir, cuando lo

⁶ *Diario El Ferrocarril*, Santiago, 13 de julio de 1873.

⁷ VICUÑA MACKENNA, Benjamín. *La transformación de Santiago. Notas e indicaciones*, p. 134.

⁸ *Diario El Ferrocarril*, *op. cit.* (n. 6).

acusen por los costos de la transformación del Santa Lucía, que la tal empresa es “obra esencial de democracia”, que si los pobres no tienen parques donde recrearse es deber de la autoridad el proveérselos. Es el sentido de la extensión del servicio de agua potable, la creación de plazas en barrios populares o la construcción de mercados higiénicos.

El mismo Camino de Cintura, que amplía la ciudad, más allá del lugar común que apunta el dedo a que se concentró en un área central que habría afrancesado a mucho costo, en desmedro de los pobres que habitan en “el potrero de la muerte”, no advierte que gracias a él quienes estaban fuera de lo urbano hacia el sur, entre la Alameda del Libertador y la que será la Avenida Matta, recién entonces conocerán la infraestructura y los espacios públicos de una ciudad en forma: la Avenida Vicuña Mackenna y la Avenida Matta, como un lazo, los atrapan e incluyen en la transformación de Santiago, tal como Vivaceta con su camino de cintura en Valparaíso, enlazando los cerros antes aislados, confiere la dignidad de ciudadanos a quienes eran hasta entonces callamperos de los cerros, que habían llegado a instalarse como podían y sobrevivían igual.

La adoración popular, que le tributan las masas a Vicuña Mackenna, refleja el reconocimiento a ese espíritu igualitario, integrador. El amor a la belleza, tan propio del siglo XIX romántico, lo llevó a creer que repartiéndolo en bellas plazas y nobles parques, en soberbias esculturas urbanas, el pueblo, como tocado en un fuero íntimo por ese soplo, se vería no sólo dignificado sino también ennoblecido. Su fe en el espacio público como panacea, sin embargo, sigue vigente en múltiples culturas urbanas del mundo, tan necesario como la salud, la educación y la vivienda. Él transformó, entre tantas cosas, la Quinta Normal de Agricultura en parque con museo: ¿quién, que haya leído las memorias del miserable Ricardo Palma en *Las arenas del Mapocho*, podrá olvidar que en ningún otro lugar se sentía ser humano completo? Fuera de ahí era un pobre miserable, hambriento, sin oficio. Ahí era uno más, recorriendo sus senderos, sentándose bajo un árbol a mirar el paso de la gente, retirándose tras la puesta de sol con el alma en paz.

Con espíritu modernizador, Vicuña Mackenna impulsa la empresa de agua potable, el transporte público, los parques y plazas, las escuelas gratuitas, todo cuanto le había parecido valioso de importar tras sus

periplos europeos. Él los puso en la agenda pública, y desde entonces no han dejado de estar entre los compromisos de todo gobierno local. Él hizo ver, en Chile, que eran un deber social y un derecho de los ciudadanos. Los pobres, con él, ya no están a la suerte de los caritativos.

Pero tampoco fueron, finalmente, incorporados a la ciudad; son sectores medios los que serán beneficiados por sus políticas. En cuanto a los sectores populares, “la inversión pública en los terrenos ocupados por ellos no los benefició, sino, por el contrario, provocó su expulsión hacia terrenos aún más precarios”.⁹

5. EL FRÍO ANÁLISIS DE KARL BRUNNER

La siguiente cultura urbana, con origen en la escuela de Viena, la trae Karl Brunner en los años 20 y 30 del siglo XX. Para este urbanista, de trayectoria internacional, tan conocedor de los aspectos políticos como de los ingenieriles, suerte de *uomo universale* del siglo XX, la pobreza es un atentado en contra de la seguridad interior del Estado y debe ser combatida con estrategias sistemáticas y persistentes. En Chile, la mala calidad de la construcción popular, la callampa, no le parece nada de pintoresca. Seres humanos viviendo en chozas, de materiales perecibles, evidentemente incapaces de enfrentar los fríos y las lluvias invernales, provocando muertes innumerables entre los niños menores a un año, no podía suceder en pleno siglo XX en una nación que aspiraba a incluirse teóricamente, siempre teóricamente, en el mundo civilizado.

Venía por lo demás de una Europa donde las rebeliones en forma creciente asumían el violento rostro de una revolución; para entonces, Europa ya asumía esa realidad con pragmatismo.

En este caso, no nos referimos a un ensueño utópico, idealista, como todos los anteriores, sino a un frío análisis de las realidades de la época. El mejoramiento de la salud pública, la expansión de las infraestructuras, entre otros, habían atraído a las ciudades a enormes contingentes de obreros —como los campesinos y salitreros de Chile—, y de no proveérseles los mínimos equipamientos esas masas enardecidas caerían sobre la clase dirigente, harían caer gobiernos, desatarían matanzas... En Chile, donde varios alzamientos como el de la Huelga de la Carne,

⁹ ESPINOZA, Vicente. *Para una historia de los pobres de la ciudad*.

con sus rabiosos obreros premunidos de chuzos y palas aterraron a los habitantes del Barrio Dieciocho, el tal problema europeo se les hizo muy evidente.

Como en varios ámbitos, lo que no hicieron los gobiernos democráticos de las primeras décadas del siglo XX lo enfrentarán Alessandri Palma y la dictadura modernizadora de Ibáñez del Campo.

Con un ideario que tuvo, en un joven Pedro Aguirre Cerda, un gran sistematizador, se impulsa la entrega de los problemas sociales a una serie de profesionales jóvenes formados en Europa, especialmente en Alemania como es el caso de Ezequiel González Cortés, gran admirador de las cajas de viviendas económicas y del seguro social germanos. El tema social era grave y había que enfrentarlo con soluciones masivas, en gran escala, tomas por los mejores profesionales: hacia un Estado de Bienestar.

Recordemos que seguimos, como siempre, en el plano de las ideas; lo cierto es que, a pesar de su pragmatismo, los logros reales y efectivos de estos programas no llegaron a cambiar la calidad de vida de los pobres urbanos chilenos. Pero, qué duda cabe, como indicábamos al inicio, todas estas cosmovisiones, una tras otra, iban engrosando una masa crítica que más tarde que temprano habría de ser un aporte.

Ningún candidato presidencial, a mediados del siglo XX chileno, podía permitirse el no ofrecer vivienda social, hospitales y policlínicos, agua potable y alcantarillado... habitar en una ciudad.

El paso abierto por la postura profesional de Brunner permitirá el ingreso de ingenieros y arquitectos que encarnan una total confianza en los recursos tecno-industriales administrados por los poseedores de un conocimiento que se siente ya plenamente capaz de solucionar la escasez de vivienda y la miseria de las periferias, optimismo generalizado que en este campo es tributario de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (Ciam), encabezados en las ideas por Le Corbusier, y con innumerables seguidores en Chile, tal como Enrique Gebhard, quien ve solo dos caminos posibles: "El primero es no hacer nada, es decir, construir ciudades jardín, etc. El segundo la acción enérgica y consciente, deducida de una análisis frío y matemático de la realidad. Analizar es ya el primer paso a la realización del conocimiento de las cosas, faltaría únicamente formular las leyes y se puede afirmar con la mayor satisfacción que el urbanismo funcional ha alcanzado en

estos últimos diez años un grado tal de desarrollo y adelanto que lo que habría sido una utopía para los urbanistas de la pasada generación hoy día son hechos factibles y tangibles. El secreto misterioso de la ciencia de las ciudades y de los campos organizados reside únicamente en la buena voluntad y en el deseo de hacer las cosas”, escribe en *Urbanismo y estadística* de 1937.¹⁰

Ese sentimiento e omnipotencia caracteriza a los años 40 y 50, con la casi certidumbre de que la industria de la construcción, con sus monobloques de varios pisos, producibles en serie como cualquier producto, será capaz de levantar, sin pausa ni tregua, los miles de conjuntos que requerían las grandes ciudades asediadas por inmigrantes rurales. Aunque sus tipologías serán efectivamente replicadas a lo largo y ancho del mundo, cambiando la imagen urbana de muchas de ellas, el énfasis en la construcción, en modelos estándar supuestamente universales como cualquier máquina, tan utilizados desde los años 30 a los 60, el resultado será, finalmente, tema de múltiples críticas. No era lo mismo construir miles de viviendas en altura que hacer ciudad y, efectivamente, sus habitantes, en las nuevas periferias, seguirán sintiéndose periféricos. A pesar de alcanzar, a diferencia de sus antepasados, una vivienda de construcción sólida. Los valores ausentes en esa postura, las críticas más variadas, abrirán el paso a una búsqueda más integral; una en que el lugar, el espíritu de cada lugar, la historia urbana, el patrimonio, la idea del barrio, tengan un espacio. Incluso, la seguridad depositada en el modelo será desmentida por los números, siempre muy insuficientes, lo que dará paso a docenas de poblaciones espontáneas, donde crecieron cientos de miles de chilenos, tomándose un lugar, normalmente deficiente como tal, en que alzarían viviendas con palos, tablas, cartones, latones, lo que fuera.

Al mediar el siglo, el déficit habitacional seguía siendo abrumador. En el Primer Censo Nacional de la Vivienda, de 1952, sólo el 45 por ciento de los obreros habitaba en viviendas unifamiliares, “distribuyéndose el resto en las siguientes categorías de viviendas precarias: un 11 por ciento en piezas de conventillo y un 13 por ciento en poblaciones callampas, es decir, el 24 por ciento, al que si sumamos los que

¹⁰ HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo. *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*.

vivían en departamento o pieza en una casa, el guarismo sube al 52 por ciento.¹¹

6. LA UTOPIA DE LOS AÑOS 50

Si el primer gobierno de Ibáñez del Campo se asocia al vienés Karl Brunner, como padre del urbanismo moderno en Chile, el segundo se asocia a cuatro jóvenes arquitectos de la Universidad de Chile, discípulos del discípulo de Brunner –Luis Muñoz Maluschka–, a quienes el gobierno de Ibáñez respaldó en su propuesta de regionalización y renovación de las ciudades: Juan Honold, Juan Parrocchia, Pastor Correa y Jorge Martínez Camps.

Es la utopía de los años 50, nuevamente un ensueño de un futuro mejor, alimentado por la visión orgánica del escocés Patrick Geddes y por Lewis Mumford de Estados Unidos que le da expresión urbana a las teorías del primero. También, y muy especialmente en el terreno de las ideas, fueron marcados por las visiones de pensadores belgas y franceses cristianos que, una vez más, frente a la emergencia de la ciudad contemporánea, brutal con los perdedores, corrupta en su vida nocturna, corrosiva de los valores espirituales, socavadora de las jerarquías familiares, eliminadora de la influencia de los curas parroquiales, se había planteado cómo debía ser la ciudad cristiana en el siglo XX.

El detalle es interesante. Era lógico que los jóvenes conocieran y admiraran los planes de ese momento, plena posguerra, para reconstruir, mejorando, Londres, París y Moscú. También era obvia la referencia a Geddes y Mumford, adalides de una ciudad más orgánica y naturalista en el mundo sajón de Inglaterra y Estados Unidos. Pero no es así de directa la influencia de los pensadores social cristianos en lengua francesa, los mismos que influirán decisivamente en numerosos jóvenes chilenos como Carlos Concha Subercaseaux, Alberto Hurtado Cruchaga y Clotario Blest.

Ellos pertenecían, en los patronatos, al mundo del pensamiento social y cristiano, pero no los cuatro estudiantes de arquitectura de la Universidad de Chile. Los podemos comprender, sin embargo, porque

¹¹ GARCÉS, Mario. *Tomado su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970.*

Chile no había abandonado nunca la matriz occidental y cristiana, especialmente la vinculada a Francia, a pesar del interregno alemán.

Por las características sociales chilenas, afines a Francia luego de tanta interacción, tal vez fuera esperable que recogieran las inquietudes de quienes, en lengua francesa, se preguntaban por el futuro de los barrios, los gremios, las familias, las plazas, las parroquias, todo cuanto organizaba la convivencia en las ciudades latinas occidentales; todo cuanto le daba un sentido, y especialmente un sentido de pertenencia. Tal vez un sajón podía soportar el aislamiento individual, y vivir en el anonimato: difícilmente, por sociabilidad, un italiano, un francés, un latinoamericano. Más gregarios y más victimizados por la aparición de las megápolis.

¿Qué sucede aquí con los pobres?

Estamos hablando aquí de los que será la institucionalidad de los Planes Regionales, de los Planes Intercomunales, de los Planes Comunes: de todos los planes reguladores del territorio chileno en los años 50 y 60.

La Circunvalación Américo Vespucio, las avenidas Departamental, General Velásquez, Las Rejas, son algunas de las huellas que los chilenos, especialmente Honold y Parrocchia, llevarán a la realidad. Las ideas tras ellos son relevantes porque corresponden a la última utopía urbana en Chile.

Seguirán a los teóricos Patrick Geddes y Lewis Mumford que abrieron mundialmente este campo teórico para las metrópolis del siglo XX, con una postura humanista que reconoce el patrimonio histórico, la estética urbana, la integración a la naturaleza, la región completa como espacio de intervención; y muy de cerca al francés Gastón Bardet, profesor en Bruselas y de la misma orientación, líder de la escuela católica francesa y además místico cristiano que en la Biblia encontrará un orden trino del mundo que se prolonga en sus múltiplos; seis días de La Creación, seis colores del arcoiris, doce apóstoles...

Lewis Mumford, el urbanista que definió el modelo, siempre reconoció su inspiración en el filósofo escocés católico Patrick Geddes (1854-1932), padre del biorregionalismo, a quien considera un gran pensador sistémico como Aristóteles o Leibniz, creador de una cosmovisión socio ecologista, holística y evolutiva de las ciudades en sus regiones, lo que aplicó en planes para Edimburgo, Dublín, Bombay y Jerusalén.

A su vez, el escocés reconoce su deuda con pensadores franceses, en especial el pionero de la sociología católica gala, Frederic Le Play, uno de los que busca reaccionar frente a los llamados de las encíclicas sociales del papa León XIII con respuestas profesionales. De Le Play extrajo la búsqueda de una ciudad donde pueblo, trabajo y lugar tuvieran un espacio como herramientas de la geografía social.

También la planificación social nace con Geddes, derivada de una fe en el hombre, en la posibilidad de una alternativa de desarrollo social diferente al capitalismo y el socialismo, donde la organización social, el autogobierno, se expresaran en ciudades de unos 30 mil habitantes, comunidades humanas donde convivieran las diversas clases sociales, donde los pobres tuvieran cercanía a sus fuentes de trabajo, donde la comunidad y la familia como cimientos de la sociedad tuvieran una salvación geográfica. Ello también sería una forma de convivencia social que disminuiría el creciente riesgo de enormes barrios obreros donde cundían el hacinamiento, la promiscuidad, el incesto, el resentimiento social, frente a ghettos para ricos, sus barrios cerrados.

Asimismo, era una alternativa al modelo de la Ciudad Bella, inspirada en el París de Haussmann, que se concentra en grandes monumentos superficiales, urbanismo de exhibición, útil para la autoestima de las ciudades, para la imagen de los gobiernos y las empresas que en ellos representan su poder, y que expulsa a los pobres de esas áreas céntricas y pomposas.

“Todo lo que he hecho”, dijo Geddes una vez, “ha sido biocéntrico, en tanto la maquinaria del Estado, la educación pública, las finanzas y la industria ignoran la vida, cuando no la destruyen”. Hombre universal como Da Vinci, admirado por Einstein y Tagore, fue capaz de una visión integral de región y ciudades como nadie lo hiciera antes.

Mumford (1885-1990) desarrolla sus ideas, su aplicación morfológica, su visión orgánica del mundo sumando a compatriotas como Emerson y Thoreau e ingleses como Ruskin y Morris que le parecían antecedentes similares de su propia cultura. De Geddes extrae en primer lugar lo orgánico, focalizando la historia y sociología de las ciudades y sus regiones como bases para un acercamiento interdisciplinario. De ahí escribe una historia de la civilización occidental, la ciudad en la historia, la historia de las utopías, y logra un pensamiento tan global como Toynbee o Spengler, de gran repercusión, pero advirtiendo que

se diferenciaba de sus dos contemporáneos, por considerarlos totalitaristas, absolutistas, cuando su propuesta, siguiendo a Geddes, reconoce las tradiciones históricas y los condicionamientos naturales; se articula desde la historia y la geografía.

Como Geddes, fue básicamente autodidacta. No se graduó en ninguna universidad y buscó en diversas disciplinas los elementos para su visión. Ambos se interesan en ciencia y tecnología, cultura y sociedad, arte y medioambiente, en el entendido de que el planeta requiere respuestas globales, visiones interdisciplinarias: permitir en el siglo XX la búsqueda humana de la totalidad, acercarse a la ciudad como espacio de búsqueda de lo trascendente; entender los ciclos y procesos de la ciudad para alinearla con la naturaleza y la cultura; un mundo donde la vida y la Vida sean posibles.

Su sensibilidad ecológica, derivada de Geddes, también lo lleva a buscar un uso humano de la tecnología, sin rechazarla tampoco, naturaleza complementada por tecnologías apropiadas, de ahí la Planificación Regional como práctica científica e interdisciplinaria donde se unen las ciencias naturales con las sociales. En síntesis, buscaba el rescate de los valores occidentales en medio de la sociedad de masas y sus gigantescas megápolis en la que un alto porcentaje de la población subsistía alejada de una vida plenamente humana.

Mumford propuso cuatro líneas de trabajo; a) Investigación geográfica de la región para articular los contextos locales como bases del desarrollo; b) historia del país, en su caso Estados Unidos, en busca del pasado útil potenciando las identidades culturales regionales como fuentes constructivas del desarrollo; c) una visión de la historia cultural de Estados Unidos, con lo que critica el pragmatismo de William James y John Dewey, celebridades de su tiempo, reivindicando en cambio a los escritores como Hawthorne, Emerson o Whitman que considera verdaderos representantes de una identidad cultural, creadores de un héroe cultural trascendente diferente al ingeniero y al empresario de James y Dewey.

La cultura occidental había logrado simplificar lo orgánico para entender su mecánica, ahora correspondía complicar lo mecánico para hacerlo más orgánico. Por lo mismo, debía asumir la complejidad de la ciudad, su vialidad e industrias, áreas verdes y vivienda social, para hacerlas más orgánicas; humanizar la ciencia y la tecnología para que

fueran capaces de inclinarse ante el Misterio y lo Trascendente. Más orgánicas, serían útiles para descentralizar y democratizar la ciudad, fortalecer el poder local, el gremio, la comunidad, al barrio, la parroquia, la escala humana.

Si la máquina reemplazaba al hombre, la industria cultural expandía las posibilidades de que cualquier familia, con una cámara fotográfica, una grabadora, se construyera y expresara; se hacía más fácil la búsqueda del sentido de la vida. La ciudad volvería a ser el nido humano, el nido de la humanidad, la Ciudad como Comunidad, lo que no sucedía en una megápolis centrada en el automóvil, con el centro cada vez más lejos de los suburbios, suburbios sin centros comunitarios, sin vida cívica.

Para Lewis Mumford, la síntesis se había perdido, el equilibrio entre lo natural y lo artificial, a diferencia, en especial, de la Edad Media. Y de ello culpa a la filosofía liberal del siglo XIX, al *laissez faire*, cuando se habría olvidado la noción, fundamental en lo valórico, de una política cooperativa.

Ello le permite a Mumford observar fenómenos que escapaban a todas las disciplinas aisladas, como la destrucción de los barrios de escala humana, con lo que se perdía la comunidad como base social. Por lo mismo, piensa en cómo crear ciudades-regiones que eviten la expansión incontrolada de las ciudades, la que le parecía peligrosa para la vida social: había que crear redes donde ricos, clase media y pobres se dispersaran en la geografía y convivieran en nodos o núcleos de redes, como sucedía en el pasado. Roosevelt tomó su propuesta, el urbanismo para la purificación social, el urbanismo sanitario educativo, y lo aplicó en el gran valle de Tennessee, pero no llegará allá más allá; finalmente, las ideas de Geddes no sirvieron para descentralizar sino para centralizar mejor, para hacer más eficiente el crecimiento, para hacer ciudades más dignas y habitables, pero sin reforma social. Geddes pudo atestiguar su comprensión del problema de una manera integral cuando dijo que “una aldea, un pueblo, una ciudad, no son solamente un lugar en el espacio, sino un drama en el Tiempo”¹². Tan universal es su visión que llega a preguntar: “¿Qué es lo que más valoramos en nuestra cultura occidental?”.

¹² RANDLE, Patricio H. *Evolución urbanística*.

Geddes busca construir el espacio para la democracia. Ya no es el rey quien dictamina con sus arquitectos, no es la oligarquía creando escenarios de representación, es la ciencia urbanística aplicada a expresar las necesidades de la gente, de las masas, las mayorías.

Hay una dimensión espiritual en su integralidad: “el estudio histórico de la ciudad sería no sólo necesario, sino factible gracias a que la ciudad tiene un alma. Geddes, en esto, pareciera anticiparse a lo escrito por Spengler años después”¹³.

Tan revolucionario como Geddes, e igualmente determinante para las ideas de los jóvenes urbanistas chilenos, es el francés Marcel Poëte, historiador que se especializa en la historia de París, que organiza grandes exposiciones de sus distintas etapas, autor prolífico y más sistemático que Geddes, quien plantea el urbanismo como ciencia y arte al mismo.

Él ve claro que hay disciplinas relacionadas, indispensables, pero que deben aportar datos a esa ciencia nueva que tiene sus leyes propias, el urbanismo. Aún más, piensa que el urbanismo forma parte del grupo de las ciencias sociales; incluso, por las dimensiones que abarca, la califica de la ciencia social por excelencia en su *Introduction à l'urbanisme* de 1928.

Su gran discípulo, Bardet, escribirá que su influencia se irradia por el mundo: “Muchos son profesores en los diversos institutos de urbanismo: Carlos della Paolera en Buenos Aires, Marchand-Lyon en Valparaíso, Tony Sacard en Argelia, Robert Auzelle en París, su hija Françoise Poëte en Bruselas, etcétera”¹⁴. El chileno es Manuel Marchant Lyon, uno de los seis fundadores del L'Atelier Supérieur d'Urbanisme que crea Gastón Bardet en 1938.

Gastón Bardet, el gran discípulo de Poëte, es el cuarto protagonista de la orientación de las propuestas de los chilenos. También parte él de la ciudad histórica. Nacido en 1907, es en los años de la Segunda Guerra Mundial –comienza un poco antes–, cuando publica sus obras de urbanismo y de humanismo cristiano, alcanzando niveles altos de misticismo. Desconfiado de las soluciones técnicas, puramente racionales, postula que con ello se pierde ese elemento clandestino que es

¹³ RANDLE, *op. cit.* (n. 12).

¹⁴ *Ibid.*

la vida, la que sólo se expresa a través del tiempo, sedimentando un espíritu vital, un *pathos*.

Es por ello que no basta con que los Planes Reguladores tengan algunos antecedentes históricos; por el contrario, la historia de la evolución de la ciudad debe servir de base misma de todo plan.

El arquitecto Osvaldo Cáceres, en artículo del año 2006, evocaba la presencia e influencia de Bardet en Chile (23 de agosto 2008). Llegó el francés a la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Chile en 1949, como asesor del Plan Serena, fecha posterior a sus publicaciones más célebres:

“Criticaba mucho a Le Corbusier en sus libros y no hacía mención, aparte de algunos de ellos, de otras obras de autores de la vanguardia de la arquitectura, como Gropius, la Bauhaus, el Ciam y sus Congresos de Arquitectura y Urbanismo. Lo considerábamos reaccionario en esta materia y no sabíamos de su calidad de líder de la Escuela Católica francesa y belga del urbanismo humanista, opuesta a Le Corbusier y el funcionalismo, aunque esa, su actitud, se traducían al hablar con él y en la lectura de sus textos (...)”¹⁵.

Los cuatro impulsores de esta visión humanista de la ciudad han sido reconocidos por su aporte: Juan Parrochia obtiene el primer Premio Nacional de Urbanismo al crearse la distinción el año 1996; Juan Honold es reconocido por 15 agrupaciones urbanas en año 2003 con el Premio de la Ciudadanía al Urbanista Destacado; Jorge Martínez Camps, exiliado en Canadá, obtuvo el Premio Regional de Montreal a la mejor obra de Vivienda de los años 80 y Pastor Correa ha sido vicepresidente nacional del Colegio de Arquitectos y el año 1985, el más orgánico y naturalista del grupo, inició sus viajes por todo el territorio entre los valles de Elquí y Maule formando un gigantesco archivo dedicado a la palma chilena.

Sus ideas conforman el último gran cuerpo sistemático e integral de relevancia en la historia de las ideas urbanas en nuestro país. Debe recordarse la influencia del maestro de los cuatro jóvenes, Luis Muñoz Malushka, valdiviano con decisivas permanencias en Alemania que lo

¹⁵ CÁCERES GÓNZALEZ, Osvaldo. “Sobre: El místico Gastón Bardet”, en: *ArqChile*, www.arqchile.cl/gaston_bardet.htm.

llevan a la planificación regional, jefe de la Sección de Urbanismo en el Ministerio de Obras Públicas en el período germinal en que se proyectan 140 planes reguladores, director fundador del Instituto de Urbanismo. Promueve una conciencia urbana solidaria que incluyen proyectos de vivienda social de casas crecedoras y huertos obreros “para trabajadores agrícolas que buscan ocupación en la ciudad, o para obreros industriales de ocupación inestable. Simultáneamente abogó por la construcción de casas de cultura en todas las comunas”¹⁶, entre otras medidas para que las periferias urbanas fueran –acogedoras– parte de la ciudad en forma.

7. BIBLIOGRAFÍA

1. BAGGIO, ANTONIO. “Las dos ciudades”, en: *Revista Ciudad Nueva*, N° 422. Argentina, mayo de 2002.
2. CÁCERES GÓNZALEZ, OSVALDO. “Sobre: El místico Gastón Bardet”, en: *ArqChile*, www.arqchile.cl/gaston_bardet.htm.
3. *Diario El Ferrocarril*, Santiago, 13 de julio de 1873.
4. ESPINOZA, VICENTE. *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones Sur, 1998.
5. FERNÁNDEZ HERRERO, BEATRIZ. *La utopía de América: Teoría, leyes, experimentos*. Barcelona: Anthropos, 1992.
6. GARCÉS, MARIO. *Tomado su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: Lom ediciones, 2002.
7. GARRETÓN, JAIME. *El urbanismo en Chile, Conquista y Colonia*. Concepción: Editorial Universitaria de la Universidad de Concepción, 1997.
8. GUTIÉRREZ, RAMÓN. *Arquitectura y urbanismo en Iberoamérica*. Madrid: Cátedra, 1983.
9. HASLIP VIERA, GABRIEL. “La clase baja”, en: HOBERMAN, LOUISA S. y SOCOLOW, Susan M. (compiladores) *Ciudades y sociedad en Latinoamérica colonial*. Buenos Aires: FCE, 1993.
10. HIDALGO DATTWYLER, RODRIGO. *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: Instituto de Geogra-

¹⁶ PAVÉZ, María Isabel. “Luis Muñoz Maluschka: un miembro de la Akademie für Raumforschung und Landesplanung en el M.O.P. de Chile”, en: *Revista de Urbanismo*, N° 5.

fía, Pontificia Universidad Católica de Chile – Centro de Investigaciones Barros Arana, 2004.

11. PAVÉZ, MARÍA ISABEL. “Luis Muñoz Maluschka: un miembro de la Akademie für Raumforschung und Landesplanung en el M.O.P. de Chile”, en: *Revista de Urbanismo*, N° 5. Santiago: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, enero 2002.
12. RANDLE, PATRICIO H. *Evolución urbanística*. Buenos Aires: Eudeba, 1972.
13. VICUÑA MACKENNA, BENJAMÍN. *La transformación de Santiago. Notas e indicaciones*. Santiago: Imprenta de la Librería El Mercurio, julio 1872, p. 134.

POBREZA URBANA Y RURAL. ANTIGUOS PROBLEMAS, NUEVOS DEBATES

BENITO BARANDA

Director Social del Hogar de Cristo

Comisión Nacional para la Superación de la Pobreza

RESUMEN

El artículo da cuenta, primero, de un contexto global, en que presenta cómo elementos y procesos de globalización e integración de mercados ponen en riesgo por ejemplo, los patrones de producción de alimentos básicos de países en vías de desarrollo, generando condiciones de mayor vulnerabilidad u “oportunidades” para sociedades donde la pobreza rural aún mantiene una incidencia importante.

Enseguida se dedica a analizar el caso chileno, donde estudia el progreso en la reducción de la pobreza urbana y rural en las últimas décadas, analizando las diferencias entre los elementos que pueden caracterizar la actual “pobreza urbana y rural”, principalmente, a partir de la pregunta sobre “¿qué entendemos hoy por lo rural?”.

Finalmente, en la última parte se desarrollan algunos elementos tanto conceptuales como metodológicos necesarios a tener en cuenta en la medición de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad social.

Palabras claves: pobreza rural chilena; globalización de mercados; integración de mercados; medición de la pobreza en Chile

ABSTRACT

Accounting, in first place, for the global context, this article represents how elements and processes of globalization and market integration can put at risk the production patterns of staple foods

in developing countries, generating conditions of greater vulnerability or “opportunities” for societies where rural poverty still has a high incidence.

Considering the Chilean case, it then shows the progress achieved in the reduction of rural poverty during the last few decades, and analyzes the differences between the elements that may characterize current “rural and urban poverty”, mainly by answering the question “what is rurality today?”

The conclusion addresses conceptual and methodological elements that need to be taken into consideration when measuring poverty, inequality and social vulnerability.

Key Words: rural poverty in Chile, market integration and globalization, measuring poverty in Chile.

1. INTRODUCCIÓN

Existen determinadas problemáticas que parecieran ser recurrentes al momento de analizar la pobreza y su evolución a lo largo de los años. Lo que cambia son los enfoques, los actores y las prioridades. Algunas que parecían dormidas, como es el caso hoy en día del aumento en el precio de los alimentos, resurgen con la fuerza de tormentas huracanadas, desestabilizando la gobernabilidad de naciones enteras. Otras, cobran fuerza y se agudizan, ante la evidente condición de fragilidad de múltiples sectores que se ven enfrentados ante dichas circunstancias.

El hambre y la crisis de los precios de alimentos a nivel mundial para el año 2008, crece como una problemática global, que con diferencias de grado, conforma un contexto en el que *sufrir condiciones de pobreza* se ha expresado de diversas maneras en todo el mundo. En julio del 2002, la organización de Las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), lanzó un llamado para ir en ayuda de siete millones de personas gravemente afectadas por una crisis alimentaria en el Sur de África, lo que demuestra que se trata de un problema de plena actualidad.

Así también, en Latinoamérica, el aumento de los precios de los

productos básicos y su repercusión en la seguridad alimentaria, fue el principal tema de análisis en la 30ª Conferencia Regional Para América Latina y el Caribe de FAO¹, donde se reconoce la necesidad de poner un énfasis importante en tratar el tema con la seriedad que amerita en la región.

Estas problemáticas actuales, son las que nos llevan discutir cómo elementos analíticos y descriptivos que fueron muy útiles en el pasado para orientar políticas públicas y concentrar recursos del Estado, (tales como la distinción entre pobreza urbana o rural), mantienen o no vigencia para dar cuenta de nuevos procesos y nuevos contextos de pobreza, particularmente, ejemplificando en el caso de Chile.

El artículo se estructura en tres partes. En la primera, damos cuenta de un contexto global, donde exponemos cómo elementos y procesos de globalización e integración de mercados ponen en riesgo por ejemplo, los patrones de producción de alimentos básicos de países en vías de desarrollo, generando condiciones de mayor vulnerabilidad u “oportunidades” para sociedades donde la pobreza rural aún mantiene una incidencia importante.

La segunda parte, pone el acento en nuestro país, donde desarrollamos el avance en la reducción de la pobreza urbana y rural en Chile en las últimas décadas; analizando las diferencias entre los elementos que pueden caracterizar la actual “pobreza urbana y rural”, principalmente, a partir de la pregunta sobre “¿qué entendemos hoy por lo rural?”.

Finalmente, la tercera parte desarrolla algunos elementos tanto conceptuales como metodológicos necesarios a tener en cuenta en la medición de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad social.

2. CARAS DE LA POBREZA EN LATINOAMÉRICA. DIVERSAS REALIDADES DE FENÓMENOS MUNDIALES

Siguiendo a Paraje (2008), los objetivos del milenio de Naciones Unidas fueron definidos en septiembre del 2000 en una reunión de jefes de Estado y de ministros de 189 países. Dentro de los ocho objetivos acordados, específicamente el objetivo 1 se refiere a “la erradicación

¹ Encuentro llevado a cabo entre el 14 y el 18 de abril del 2008 en Brasilia, Brasil, instancia que congregó para el debate a 33 países que integran la organización en la región.

de la pobreza extrema y el hambre”, mientras el objetivo 4 se refiere a “la reducción de la mortalidad infantil”. De acuerdo a estos objetivos, se propone una meta ambiciosa para América Latina y el Caribe: La completa erradicación del hambre en la región. Para cumplir este objetivo, diversas estrategias se han implementado por parte de diversos organismos internacionales con el fin de posicionar el tema en las agendas nacionales, naciendo de esta forma el año 2005, la iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre².

En perspectiva, podemos ver que si bien estas iniciativas evidencian un reconocimiento del tema por parte del mundo político, aún falta mucho por hacer. Según la FAO, entre los períodos 1990-1992 y 2002-2004, el porcentaje de la población subnutrida en América Latina y el Caribe bajó del 13% al 10%. Sin embargo, estas cifras implican que si bien 7 millones de personas habrían dejado de “vivir con hambre”, por otra parte, son 52,4 millones las personas que permanecen subnutridas en la región. Ante este panorama, (del cual nueve millones son niñas y niños menores de cinco años de edad), se propuso como una alternativa la meta intermedia de erradicar la desnutrición crónica infantil antes del 2015. Peor aún cuando entendemos que no son simplemente cifras, sino que son personas, con derechos, con “rostros”.

La pobreza en Latinoamérica tristemente aún tiene una importancia considerable entre la población más joven. Pobreza “grave” ya que involucra su reproducción entre generaciones, y restringe las posibilidades de desarrollar capacidades para su superación. De acuerdo a UNICEF, esto implica que la pobreza representa directamente una violación de los derechos de la niñez a la supervivencia y el desarrollo (UNICEF, 2006).

Buscando nuevos estudios y referencias que nos permitan hacernos una idea del contexto latinoamericano, encontramos investigaciones que analizan como la pobreza implica un costo importante en términos de capital humano e integración social cuando no se cuenta con una cobertura mínima de necesidades básicas tales como el derecho a la alimentación. Un claro referente en esta materia ha sido el estudio realizado por Guillermo Paraje en la serie de políticas sociales de

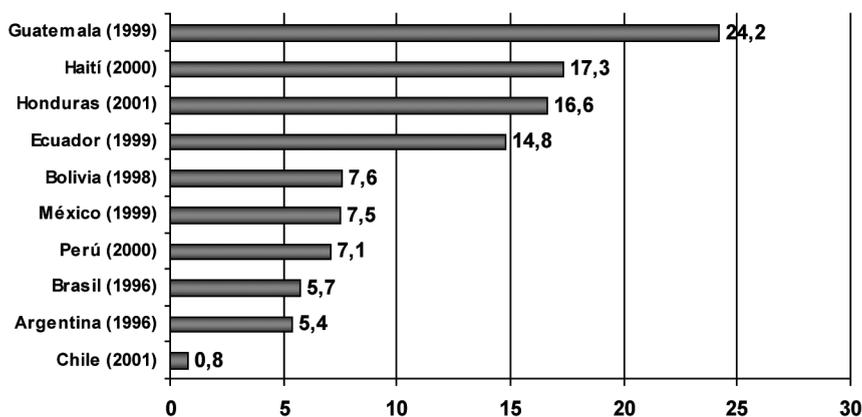
² Esta iniciativa cuenta con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y busca implementar políticas públicas de mediano y largo plazo para la colaboración entre los países en la reducción de la pobreza. (FAO, sala de prensa. 2008)

CEPAL, en el cual se desarrollan pruebas cuantitativas para dar cuenta de las diversas causas que pueden explicar el nivel de desnutrición crónica de un país. En dicho estudio, se obtiene como conclusión el hecho que “*el ingreso/riqueza de los hogares o, más generalmente, su situación socioeconómica, no sólo es determinante del nivel de desnutrición, sino que es un importante determinante de la distribución de dicha desnutrición: cuanto más concentrada esté la riqueza, más concentrada está la desnutrición crónica infantil entre los hogares pobres*” (Paraje, 2008).

Este estudio arrojó como resultado la existencia de países con niveles relativamente bajos de desnutrición infantil; pero concentrados fuertemente en los estratos socioeconómicos más bajos, (como un patrón de exclusión social), mientras en otros países existen niveles relativamente altos de desnutrición y una baja desigualdad relativa en su distribución socioeconómica, (como un patrón de privación masiva)³. De esta forma, la concentración desproporcionada de la desnutrición en los estratos socioeconómicos más bajos implicaría que la desnutrición no sólo es consecuencia de la desigualdad económica, sino que se transforma en una de sus causas, muy parecido a lo que podríamos entender como un *círculo de pobreza* (Paraje, 2008: pág.10).

³ El estudio comprendió datos comparativos para siete países de América latina y el Caribe, Bolivia (1994, 2003); Colombia (1995, 2005); República Dominicana (1996, 2002); Haití (1994, 2005); Guatemala (1995, 1999); Nicaragua (1997,2001); Perú (1996, 2004). La muestra consideró niños menores a cinco años, excepto para Bolivia, donde se consideran niños menores a tres años. Las fuentes estadísticas utilizadas provinieron del DHS (Demographic and Health Surveys).

GRÁFICO 1
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (10 PAÍSES): DESNUTRICIÓN GLOBAL EN NIÑOS
 MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD, 1995 -2002*
 (EN PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia a partir de Boletín Desafíos n° 2, UNICEF-CEPAL 2006.

Lo relevante en esta materia, y siguiendo en la misma línea argumentativa, es entender entonces que podrían existir variables que siendo menos importantes para explicar el nivel de desnutrición, sean muy relevantes para explicar su distribución. La condición de pobreza en zonas rurales o urbanas por cierto, puede ser una de ellas, ya que si bien en el estudio anteriormente mencionado la variable con mayor capacidad de explicación sobre la distribución de la condición de desnutrición es la “riqueza/pobreza”, ésta, ciertamente, se construye a partir de elementos que hace algunos años fueron considerados relevantes en la distinción entre pobreza urbana y rural. Así por ejemplo, de acuerdo a UNICEF, en la región, los más vulnerables al hambre y la desnutrición son los pobres que viven en los sectores rurales, pertenecen a grupos indígenas o afrodescendientes, tienen bajo nivel educacional y bajo acceso a agua potable y alcantarillado (2006).

Considerando las diferencias entre pobreza urbana y rural con el fin de hacer distinciones entre las múltiples realidades de la pobreza en Latinoamérica, nuestro punto de partida será entonces considerar que si bien existen diferentes aproximaciones para la conceptualización y medición de la pobreza, (cobertura de necesidades básicas, alimentación, mediciones de pobreza relativa en torno a los ingresos, distincio-

nes entre pobreza urbana o rural), lo importante es siempre tener en cuenta la necesidad de un enfoque multidimensional que aporte una mirada integral en el estudio de la pobreza.

Volviendo al contexto mundial, hoy en día uno de los principales temas de debate, como planteábamos como tema de introducción, es la implicancia de la ya mencionada crisis alimentaria, la cual por cierto, puede conllevar diversas repercusiones en el mundo rural y urbano⁴.

Diversos autores coinciden en la descripción de los elementos que compondrían esta crisis resumidos básicamente en los siguientes cuatro puntos:

- Elevación de los niveles de vida de países como China, India y Brasil ha modificado hábitos alimentarios. Se consume más carne, por lo que hay que criar más ganado los cuales consumen una buena parte de los cereales. La idea detrás, es la generación de un cambio estructural en el consumo, donde las clases medias tienen mayor poder adquisitivo y la población mundial continúa creciendo.
- Una parte importante de la producción alimentaria (caña de azúcar, girasol, colza, trigo y remolacha) se destina a la producción de agrocarburos. Cada vez más tierras se destinan para dicha producción y no para el consumo de alimentos.
- El aumento del precio del petróleo, encarece el costo de los transportes, en particular el del traslado de los artículos del agro y por consiguiente el valor de los alimentos.
- La especulación financiera también tiene un efecto, donde se estima que las especulaciones están causando un 10% del au-

⁴ De acuerdo con informe de prensa de FAO, en la sesión inaugural de la conferencia regional antes citada, el director General de FAO, Jacques Diouf, afirmó que “el alza de los precios de los alimentos puede aumentar el hambre, aunque dicha alza también podría beneficiar a millones de pequeños agricultores, hombres y mujeres, que producen alimentos para su propio consumo y venta en los mercados locales. Para aprovechar las oportunidades se precisan políticas consistentes y sostenibles, e inversiones en capital humano, infraestructura rural y otros bienes públicos.” Así también, por su parte el Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, José Graziano da Silva, al referirse al alza de los alimentos afirmó que “el desafío es apoyar a los pequeños agricultores a producir más y mejor, fortaleciendo al mismo tiempo su seguridad alimentaria y aumentando sus ingresos, avanzando en la disminución de la pobreza extrema rural en la Región, la cual afecta a unos 36 millones de personas en el campo, esto es, un 30% de la población rural”. (FAO, sala de prensa 2008).

mento de los precios, la cual se produce en la medida en que los fondos de inversiones apuestan por el alza de los alimentarios⁵.

Estos elementos son los que se concatenan y por supuesto se relacionan mutuamente para dar origen al contexto económico. Así, con mayor claridad desde los últimos dos años, el aumento del precio del trigo por ejemplo, se debe en parte al aumento del precio del transporte, el cual a su vez se explica por el aumento del petróleo, el cual conjugado con la reducción de la producción por diversas sequías e inundaciones más el cambio en la estructura productiva del agro causaron un considerable aumento de precios.

La pregunta que nos hacemos entonces desde un enfoque preocupado por la pobreza es: *cómo estos fenómenos repercuten de distinta manera en diversas poblaciones pobres, donde son las diferencias en condiciones de vulnerabilidad y exclusión las que marcan la diferencia, y donde a su vez, la distinción entre pobreza urbana y rural sin lugar a dudas tiene una relevancia importante.*

Si el alimento representa un porcentaje importante del ingreso de las familias de los países en los sectores más pobres, como lo demuestran los resultados de la encuesta de presupuestos familiares (2007) en el caso de Chile⁶, ante tal condición, es esperable que quienes se vean más afectados por posibles aumentos de precios de alimentos sean justamente las personas de menores ingresos, ya que los alimentos pueden considerarse como productos de baja elasticidad de demanda. Por la misma razón, es esperable también que el efecto sea mucho mayor en los países pobres, donde la proporción del gasto es mayor en alimentos.

Si bien a través de los medios de comunicación lo que nos toca ver a diario son las manifestaciones que se expresan en las grandes urbes, –debido al desabastecimiento–, no podemos dejar de lado el impacto en el mundo de la pobreza rural, que puede ser incluso mayor, tenien-

⁵ Estas cuatro causas, son resumidas por Ignacio Ramonet, director de la edición española de *Le Monde Diplomatique*. Diversos artículos de prensa sobre el tema en número 85 – mayo 2008, edición chilena.

⁶ Para el caso de Chile, se observa que para la estructura de gastos promedio de los hogares del gran Santiago, 2006-2007, el primer quintil destina alrededor de un 37,5% de los ingresos al consumo de alimentos y bebidas, al igual que el segundo quintil que también corresponde a cerca de un tercio de la estructura de gastos promedio, la cual descende a medida que aumenta el ingreso. (INE, 2007).

do en cuenta -como señalamos anteriormente- que la distribución de la desnutrición se encuentra correlacionada con la distribución de los ingresos, expresado ya sea en casos de privación masiva ⁷ o como un patrón de exclusión, conjugándose con elementos de mayor desprotección y vulnerabilidad.

Ante tal situación, diversos organismos se han preocupado de dar respuesta focalizada a la pobreza rural, entendiendo que la distinción entre pobreza rural y urbana a nivel mundial sigue manteniendo una vigencia importante. El international Fund for Agricultural Development (IFAD)⁸ en un estudio actual realizado en más de cuarenta países de todas las regiones del mundo, consultó a los administradores del programa en dichos países miembros sobre “información del impacto en el aumento de precios de los alimentos en el sector rural”. Uno de los resultados más relevantes, señala que en muchos países el efecto del aumento de los precios ha golpeado con mayor fuerza a los consumidores que el efecto positivo que pudiera tener para los productores de alimentos en el sector rural. Así por ejemplo, en países como Ghana, mientras el precio de los alimentos básicos para los vendedores ha aumentado en un 50%, el precio para los consumidores ha aumentado en un 100%, diferencia que se explica, -al menos en parte-, por el aumento del transporte interno y el incremento del precio de los combustibles. En Mali, el mismo fenómeno ha arrojado diferencias de precios para los productores en un aumento de 15 a 20 por ciento y para los consumidores entre un 20 y 50 por ciento respectivamente⁹.

⁷ Principalmente en África y en diversos países en vías de desarrollo del sudeste asiático se han producido importantes manifestaciones sociales a causa de este tema, generando conflictos entre las políticas nacionales de gobierno que han buscado generar barreras proteccionistas y los lineamientos de los organismos multilaterales de comercio. Una experiencia cercana de *privación masiva* fue la que tuvo lugar en Haití, donde a principios de abril las manifestaciones y los saqueos a causa de revueltas por el aumento drástico del precio del arroz tuvo como resultado cinco muertos y alrededor de doscientos heridos, siendo un riesgo para la estabilidad del país y culminando con la destitución del primer ministro Jaques – Edouard Alexis. (Anne-Cécile Robert, *Le Monde diplomatique*, Mayo, 2008)

⁸ El fondo internacional para el desarrollo de la agricultura es una agencia especializada de las Naciones Unidas, establecida como institución financiera internacional en 1977 luego de la crisis alimenticia de principios de los 70'. Su misión consiste principalmente en establecer un medio de financiamiento para proyectos de desarrollo agrícola primario de producción de alimentos en países en vías de desarrollo.

⁹ La excepción ocurre en aquellos países en que se aplican políticas activas de intervención

Así también, varios ejemplos dan cuenta que en la mayoría de los países, ésta no pareciera ser una crisis de “falta de alimentos”.

Pero retomando el tema que nos convoca, -sobre cuál es el impacto que pueden tener fenómenos como estos en la población rural pobre-, el estudio realizado por la IFAD, señala en términos poco optimistas la siguiente conclusión para la pobreza rural: “*A lo largo y ancho del mundo, el limitado presupuesto familiar se gasta en mayor proporción en sus necesidades alimentarias; así también, estas personas están consumiendo menores cantidades, con menor frecuencia; de manera más barata y en la mayoría de los casos (no en todos), con alimentos menos nutritivos*”¹⁰.

Esto nos lleva a pensar, de acuerdo a los datos anteriormente planteados, que vivenciar un aumento de precios para la población rural pobre más allá de considerarse una “oportunidad”, ciertamente, involucra mayores condiciones de vulnerabilidad y precariedad que acenúan sus condiciones de pobreza. Es mas, Naciones Unidas desarrolla fondos específicos para cubrir las necesidades de mayor precariedad de este tipo de población.

Sabemos que el tema es complejo e involucra diversas aristas, ya que en el mundo existen diversas caras de la pobreza, unas más radicales que otras. Ciertamente, hoy es posible encontrar zonas donde “ser pobre” es vivir las penurias del hambre, y otras donde el énfasis ante un avance en la cobertura y satisfacción de las necesidades básicas es definir nuevos “umbrales” sobre que significa tener un nivel de ingresos y una vida digna, abriendo el abanico de comprensión sobre el mismo fenómeno.

La presidenta de la república y médico pediatra, Michelle Bachelet, ha hecho referencias sobre el importante avance en contra de la desnutrición en nuestro país¹¹, donde lo concluyente en términos de política

de mercados, subsidiando los precios de los alimentos o incrementando desde el Estado el precio de venta.

¹⁰ En “Soaring food prices and the rural poor: feedback from the field”. En: <http://www.ifad.org/operations/food/food.htm>

¹¹ “*En la década del 50 en Chile, teníamos al 70% de los niños y niñas menores de 6 años con algún grado de desnutrición. Hoy (2006) esa cifra no supera el 1,2%. En 1951, los índices de mortalidad infantil en el país eran los más altos de América Latina, con 130 por mil nacidos vivos; hoy, tenemos la tasa de mortalidad más baja, con 8 por mil nacidos vivos. Durante estos años, Chile a tenido diferentes gobiernos, problemas políticos dramáticos, altos índices de pobreza, pero ha mantenido una férrea voluntad y creencia en la salud y el desarrollo de los niños*” (Michelle Bachelet, UNICEF, 2006).

pública ha sido el desarrollo de un plan activo en coberturas de salud para madres e hijos. El desafío que creemos deberían hacerse cargo los especialistas y centros de investigación que investigan temas relacionados con pobreza, es encontrar aquellas condiciones y variables que se encuentran ligadas al problema que nos llevan a replantearnos en qué términos Chile debe enfrentar la pobreza: Posiblemente sean la exclusión social, las repercusiones de una pésima distribución del ingreso y las desigualdades para el desarrollo humano, en especial aquellas territoriales

Si bien en Latinoamérica y en nuestro país particularmente, la situación dista bastante de ser tan radical como en el caso de los países africanos más pobres, creemos que es importante tener en cuenta tres elementos para continuar con nuestra exposición en el próximo capítulo haciendo algunas distinciones para el caso de Chile, estas son:

- La pobreza hoy en día es heterogénea. Las condiciones de pobreza en el mundo se han diversificado de acuerdo a diversos contextos y problemáticas.
- Cada vez más, la pobreza pareciera responder a procesos globalizados. Si bien es cierto que existen particularidades y diferencias de grado, la globalización de las comunicaciones y de los mercados impactan cada vez de manera más profunda en las condiciones de riesgo para caer en situación de pobreza. Así por ejemplo, siendo parte del mismo fenómeno, en el área del MERCOSUR, la concentración de la propiedad de tierras en manos extranjeras para el cultivo de agro combustibles, ha incrementado las dificultades de los pequeños agricultores para la generación de estrategias de auto subsistencia principalmente en Uruguay y Paraguay, aumentando su vulnerabilidad.
- La distinción entre pobreza urbana y rural no es relevante tan solo diferenciando capacidades generadoras de ingresos, sino, a partir de las diferentes condiciones de vulnerabilidad y exclusión social. Por tanto, se vuelve necesario diversificar alternativas para su medición y su reducción a partir de políticas gubernamentales y el accionar de la mayor cantidad de organizaciones posibles con múltiples enfoques.

Generar algunas propuestas para comprender de mejor manera las diferencias o similitudes de la pobreza urbana o rural en Chile,

implica tener en cuenta a lo menos alguna de estas contingencias, que cada vez parecen ser menos “*contingentes*” y responden casi estructuralmente a modelos de desarrollo. Es un hecho que la globalización no ha traído respuestas para todos, es más, son estas mismas respuestas las que multiplican los desafíos.

Quienes trabajamos de cara a la pobreza pareciera que nos enfrentamos a una “hidra de múltiples cabezas”, donde nuevas problemáticas surgen de las anteriores, con nuevos retos, más complejos e intrincados siempre que nuestra orientación es hacer valer y poner en práctica los derechos humanos. Si hace algunas décadas hablar de pobreza urbana y rural tenía límites claros, hoy parece que las distinciones se han relativizado. La pregunta que nos hacemos entonces para continuar es: ¿la ruralidad en Chile se entiende igual que hace 20, 30 o 50 años? La respuesta es bastante simple, ya que nuestra sociedad y los actores involucrados de una u otra manera en la superación de la pobreza han cambiado considerablemente. Cambios que deberían involucrar también el hecho que cada vez resulta urgente y necesario contar con buenas y exhaustivas formas de medición de la misma, para orientar políticas públicas acordes con esta nueva realidad, evitando el “quearnos dormidos en los laureles”.

En el capítulo a continuación, presentamos nuestro punto de vista para el caso de Chile. Los avances en términos de combate a la pobreza desde nuestra mirada tienen que ser analizados con perspectiva, por tanto, comprendemos que debemos dar cuenta de los procesos históricos, las diferencias culturales e indagar en cuales pueden ser elementos paradigmáticos que han cambiado en la política pública para reducir la pobreza urbana y rural, ya sea por ejemplo, desde una lógica asistencial a una perspectiva cada vez más promocional de las capacidades de las personas.

3. POBREZA URBANA Y RURAL EN EL CHILE DEL SIGLO XXI

En Chile, de acuerdo a los resultados entregados por la última encuesta de caracterización socioeconómica de la población nacional (CASEN 2006), el avance en la reducción de la pobreza desde la década del 90’ es una tendencia indiscutible. A partir de la estimación de la línea de

pobreza, se ha podido comparar la evolución de la misma en distintos momentos históricos, donde en 16 años la pobreza ha disminuido constantemente 24,9 puntos porcentuales y la indigencia 9,8 puntos, situando una línea de corte para el año 2006 de un 13,7% de personas bajo la línea de la pobreza, y un 3,2% bajo la línea de indigencia.

Las cifras permiten hacerse de una idea de la situación general, sin embargo, debemos resguardar el hecho que es muy difícil reducir las múltiples realidades que implican diversas situaciones de pobreza en un solo porcentaje. La realidad del país habla de diversos matices, donde es posible encontrar una pobreza menos aguda en términos de acceso a servicios básicos; reducción de las tasas de malnutrición y mortalidad infantil; mayor cobertura de las matriculas escolares que hace 30 o 40 años atrás entre los principales logros de años de políticas públicas y focalización de recursos en gasto social. Sin embargo, como en la mayoría de las cosas que involucran decisiones importantes para el futuro de un país, tenemos una segunda cara de la moneda. Si bien podríamos decir sin miedo a equivocarnos que han habido avances importantes en materia de cobertura de necesidades básicas, Chile mantuvo la tendencia de la mayoría de los países latinoamericanos durante las décadas del 70 y 80 de incremento de la desigualdad social, expresada principalmente en la agudización de la distribución de ingresos a partir de la instauración de reformas para la estabilización de los macro indicadores económicos procedentes de los lineamientos del consenso de Washington, (O' Donnell, 1999). En estos términos, podríamos decir que ante procesos históricos tan complejos, hoy en día al menos existen dos elementos generales que popularmente han decantado consenso: "en Chile hay menos pobreza, pero sin lugar a dudas, hay más desigualdad".

Ante esta nueva realidad, (donde los pobres se encuentran más integrados en términos simbólicos y de consumo, pero presentan altos grados de exclusión territorial y se enfrentan a condiciones de mayor precariedad laboral), nos preguntamos sobre *¿cuáles son entonces elementos analíticos pertinentes para mejorar la caracterización de las condiciones de pobreza en nuestro país hoy en día?*

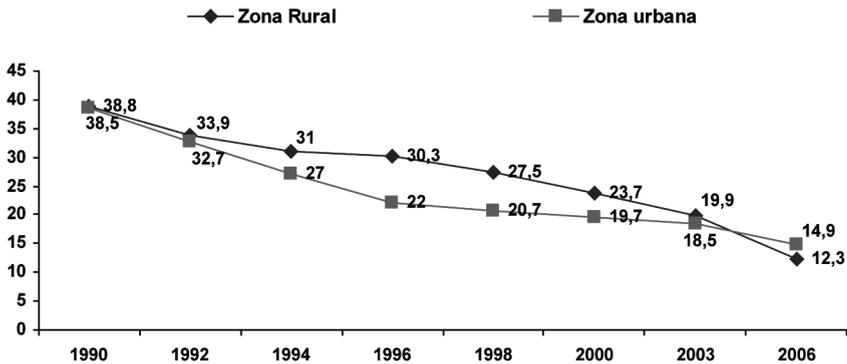
En esta línea, es importante considerar la existencia de distinciones que a lo menos para nuestra realidad social guardaron gran relevancia en las décadas del 50' y 60' y que probablemente no han perdido su

vigencia como puede ser el caso de la distinción entre pobreza *urbana* y *rural*¹².

Revisando los datos agregados para la comparación entre la evolución de pobreza urbana y rural desde la década del 90' hasta la fecha, se observa que la tendencia de una mayor incidencia de la pobreza rural (mayor proporción de pobres en sectores rurales considerando la población rural), por sobre la urbana, ha venido a la baja constantemente. Así por ejemplo, para los datos del año 2006, se observa por primera vez una mayor incidencia de la pobreza urbana por sobre la rural, esto es, pobreza que se concentra principalmente en las grandes urbes, (mayor nivel de incidencia 14% por sobre un 12,3% en el caso de la población rural), y que además concentra la mayor proporción de personas pobres.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR ZONA URBANA Y RURAL. (% SOBRE LA POBLACIÓN RESPECTIVA)

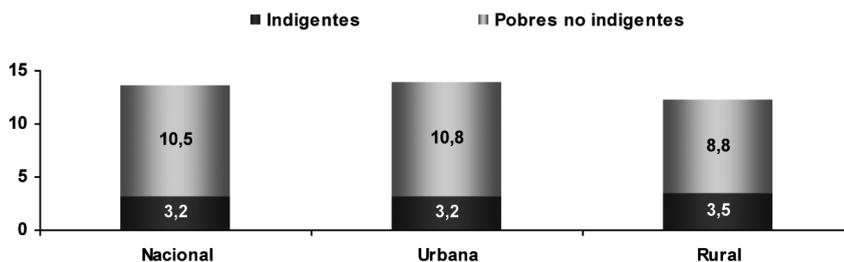


Fuente: MIDEPLAN, a partir de información encuesta CASEN, años respectivos, con factores de expansión en base a CENSO 2002.

¹² En Chile, se define un hogar pobre en zonas urbanas cuando su ingreso monetario per cápita es inferior a 2 veces el valor de una canasta básica de alimentos, ya que se considera que las familias pobres consumen el 50% de sus ingresos en satisfacer sus necesidades alimentarias. De la misma forma, se considera en las zonas rurales a un hogar pobre cuando su ingreso monetario per cápita es inferior a 1,75 veces el valor de una canasta básica, donde se asume que los gastos en servicios tienen menor relevancia para las condiciones de vida en el mundo rural.

La realidad nacional del año 2006, nos muestra de acuerdo a los datos oficiales, que la magnitud de la pobreza es menor en las zonas rurales, pero esta presenta un proporción levemente mayor de personas indigentes.

GRÁFICO 2
MAGNITUD DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA POR ZONA URBANA Y RURAL
2006 (% SOBRE LA POBLACIÓN RESPECTIVA)

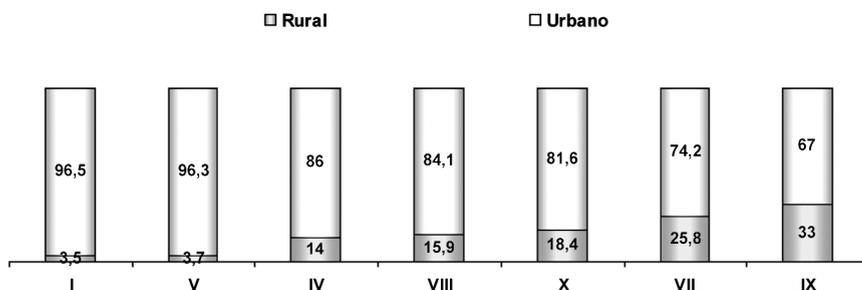


Fuente: MIDEPLAN, a partir de información encuesta CASEN, años respectivos, con factores de expansión en base a CENSO 2002.

Ya que consideramos importante realizar algunas distinciones de contexto sobre las características principales de la pobreza rural en comparación con la urbana, resulta primordial identificar en que zonas geográficas se concentran. A fines del año 2006, Chile concentraba una mayor incidencia de pobreza en las siguientes 7 regiones: VIII (20,7%), IX (20,1%), VII (17,7%), IV (15,9%), V (15,3%), I (14,5%) y X región (14%) por sobre el promedio nacional de un 13,7%. (MIDEPLAN, 2006).

Para estas 7 regiones, hemos considerado solamente el total de personas que de acuerdo a la línea de pobreza comprende a las personas pobres e indigentes, y calculamos la proporción de pobreza urbana y rural para la región. La composición es la siguiente:

GRÁFICO 3
 PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANO Y RURAL DE LAS CATEGORÍAS
 POBRE E INDIGENTE EN LAS REGIONES DE MAYOR INCIDENCIA DE LA
 POBREZA A NIVEL NACIONAL.



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN, con factores de expansión en base a censo 2002.

Esta primera “fotografía” de la situación de pobreza urbana y rural en las 7 regiones de mayor pobreza en el país, nos entrega una idea sobre donde se concentra la mayor proporción de pobreza rural en aquellas regiones que a su vez presentan los más elevados porcentajes de pobreza. Así bien, resulta interesante observar que la pobreza rural tiene una relevancia importante en cinco regiones principalmente. En el norte del país en la IV región de Coquimbo, y en el sur, en las regiones VII, VIII, IX y X respectivamente.

Ciertamente, la reducción de la pobreza en cada una de estas regiones ha presentado particularidades importantes. Por ejemplo, para la región de Coquimbo la reducción de la pobreza en comparación con el año 2003 fue de 5,6 puntos porcentuales (cerca al promedio nacional de 5 puntos). La incidencia de la pobreza urbana era mayor ya para el año 2003, y comparando la población indígena con la no indígena la incidencia de la pobreza es mayor en la región entre la población no indígena. Si realizamos los mismos cálculos para estimar cual fue la situación de la novena región entre el período 2003 – 2006, fue una de las regiones con mayor reducción de la pobreza (segunda, luego de la III región), pero la incidencia de la pobreza urbana y rural dentro del total de la región es prácticamente la misma (alrededor de un 20% tanto en sectores urbanos como rurales) y continua siendo

más alta la pobreza e indigencia indígena que en el resto de la población regional (MIDEPLAN, 2006).

Así también, revisando los datos preliminares de las Cuentas Nacionales entregadas por el Banco Central sobre el aporte al PIB del sector agropecuario-silvícola, para el año 2007, el aporte del sector es de alrededor de un 4%. En el caso de las dos regiones que estamos utilizando como ejemplo, para el caso de la IV región, el aporte del sector agropecuario-silvícola el año 2006 fue de un 7% y en el caso de la novena fue un 11% para la región respectivamente¹³.

Estos datos son los que nos invitan a preguntarnos por sobre las particularidades de nuestra pobreza urbana y rural. Probablemente no es lo mismo ser un pobre rural en la cuarta que en la novena región, ya que el acceso a fuentes de trabajo, la inversión pública y privada, los conflictos, intereses y prioridades pueden ser muy distintos.

Antes de profundizar este punto, también deberíamos hacer algunos alcances en las similitudes. *¿Es posible encontrar elementos transversales que caractericen a la población urbana y rural bajo la línea de la pobreza en las principales regiones mencionadas?*

Presentamos a continuación –en términos muy esquemáticos– algunos elementos que pueden ser considerados importantes desde un enfoque orientado a distinguir y caracterizar la pobreza a partir de elementos complementarios a una medición oficial centrada netamente en los ingresos.

De las regiones IV, VII, VIII, IX y X, hemos podido observar lo siguiente¹⁴:

- En estas regiones, encontramos que hay un 5,8% de pobres urbanos que no saben leer ni escribir, y un 13% en la misma condición en los sectores rurales.
- Hay un 18,1% de pobres urbanos que se encuentran realizando cotizaciones en alguna AFP (administradora de fondos de

¹³ Porcentajes calculados en función del producto interno bruto regional a partir de millones de pesos del 2003. Los cuadros estadísticos se encuentran en los informes de cuentas nacionales entregados por el banco central. En: http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/actividad-economica-gasto/xls/2007/Cap_4.xls#'4_19!A1

¹⁴ Los porcentajes se calculan para la población bajo la línea de pobreza de las regiones mencionadas a partir de los datos de la encuesta CASEN 2006 con factores de expansión en base al censo del 2002. Esta submuestra corresponde al 61% de la población bajo la línea de pobreza y al 8% de la población total del país.

pensiones), comparado con un 8,9% que cotiza en AFP en los sectores rurales. Al mismo tiempo, un 55,3% de los pobres urbanos menciona no estar afiliado a ningún sistema previsional, contra un 68,1% sin ningún tipo de previsión en los sectores rurales.

- El porcentaje más alto de nivel educacional alcanzado tanto por los pobres urbanos y rurales de estas regiones corresponde a educación básica incompleta. Para las zonas urbanas es un 22% contra un 41% de personas pobres en las zonas rurales que no han terminado su educación básica.
- En cuanto a la condición de actividad, en las zonas urbanas, los pobres presentan un 33,9% de personas ocupadas, un 11,3% de desocupados y un 54,8% inactivos. En las zonas rurales nos encontramos con un 28,7% de ocupados, 6% de desocupados y un 65,3% inactivos.

Estas cifras no pretenden ser una minuciosa descripción de las condiciones de la pobreza urbana y rural en el país, pero permiten hacerse una idea de la existencia de diferencias importantes entre las condiciones de pobreza urbana y rural en Chile más allá de las diferencias porcentuales en las incidencias respectivas. Así por ejemplo, una conclusión apresurada podría habernos llevado a decir que prácticamente no existen mayores diferencias entre una pobreza urbana y una pobreza rural hoy en día en Chile, ya que la reducción de la diferencia entre la incidencia urbana y rural a nivel nacional (gráfico n° 1) es muy reducida. Ciertamente, esta reducción en gran parte se debe a la focalización del gasto social justamente en la reducción de la pobreza rural, pero no olvidemos, que en el contexto internacional por ejemplo de una crisis de precios de los alimentos combinado con otros factores como pueden ser jefaturas de hogar femeninas, discapacidades físicas, vejez, enfermedades mentales pueden llegar a ser condiciones de vulnerabilidad mucho mayor ante eventuales crisis, tanto para las personas pobres de los sectores rurales como para sus familias.

Ante las formas existentes de medición para la construcción de indicadores referentes a la distinción entre pobreza urbana y rural, nos hacemos las siguientes preguntas: *¿Qué podemos entender hoy por rural?* *¿Cómo se vivencia esta ruralidad para las personas de situación de pobreza?*

Las definiciones de “rural” varían de un país a otro, pero usual-

mente se refiere a concentraciones de población bajo un cierto umbral que generalmente se ubica en las 1.000 o 2.000 personas (Reardon, Berdegú, Escobar, 2004)¹⁵.

Lo rural en Chile, al igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica, pareciera estar trascendiendo lo agropecuario, manteniendo nexos fuertes de intercambio con lo urbano, en la provisión no sólo de alimentos, sino también de gran cantidad de bienes y servicios (Pérez, 2001). En esta nueva condición de lo rural, nuevas formas de desarrollo se van desarrollando, generando incluso líneas de investigación particulares, como es el caso del estudio de los empleos e ingresos no agrícolas. El empleo rural no agrícola (ERNA), de acuerdo a estimaciones de la CEPAL, en la actualidad constituye la actividad principal de casi el 40% de la población económicamente activa de la región y aporta cerca del 50% de sus ingresos, donde se pueden distinguir a lo menos dos condiciones de este tipo de empleo: “uno de ingresos relativamente altos y bastante demandante de activos y otro donde se encuentran los hogares pobres y las zonas pobres dedicados a actividades rurales no agrícolas equivalentes a la *agricultura de subsistencia*, es decir, de baja productividad, mal remuneradas, inestables y con poco potencial de crecimiento (Reardon, Berdegú, Escobar, 2004)¹⁶.

Es decir, aún se mantienen elementos que pueden ser considerados de mayor grado de vulnerabilidad en la población rural. En el caso de Chile, sabemos que esto no resulta ser condiciones de privación masiva, sino más bien se trata de patrones de exclusión, que vinculado con lo planteado anteriormente en términos de Paraje se pueden entender como elementos que van concentrando la distribución de “desventajas” en determinados grupos.

Si bien lo rural presenta diversas realidades, donde podemos encontrar lugares donde prima la “subsistencia” de condiciones de

¹⁵ Para el caso de Chile, se define como zona urbana a las localidades con población mayor a 2.000 habitantes o entre 1.001 y 2.000 habitantes, donde al menos el 50% de la población económicamente activa se dedica a actividades secundarias o terciarias; y como zona rural a las localidades con población menor a 1.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes donde menos del 50% de la población económicamente activa se dedica a actividades secundarias o terciarias. (MIDEPLAN, 2006).

¹⁶ Para una mayor profundización sobre las distinciones necesarias sobre este tema y 11 estudios de caso de 9 países de América latina: “Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América latina”, CEPAL, RIMISP, FAO, 2004.

alta precariedad y atraso en términos de acceso a servicios básicos, el concepto de lo rural como representación simbólica de un orden de carácter tradicional, (que refleja el atraso de un país en vías de modernización) cada vez pierde mayor vigencia. Hoy en día, para las condiciones de pobreza y desigualdad presentes en nuestra sociedad, resulta pertinente tener en cuenta el segundo punto que planteamos en nuestra introducción, (sobre como la pobreza pareciera responder a elementos cada vez más globalizados), y de esta forma, interpretar y contextualizar la estrecha interdependencia entre un mundo rural con el resto de la economía global.

Un abordaje del fenómeno desde esta óptica, nos permite comprender que no es menor el efecto de la interdependencia de la ruralidad con el mundo de la economía globalizada, ya que la orientación a una producción para la explotación de la agroindustria ha implicado serias consecuencias tanto para los diversos estilos de vida como para la generación de procesos de integración social a partir del trabajo asalariado.

Un ejemplo en esta línea es desarrollado por Miguel Teubal, quien grafica para el caso de Chile, el impacto de la globalización de mercados y orientaciones hacia el desarrollo del sector exportador para la década del 90' en los siguientes términos:

Desde 1980 a esta parte, las exportaciones de nuevos y viejos productos agropecuarios chilenos aumentaron sustancialmente. Las exportaciones de porotos aumentaron más rápidamente que su producción orientada al mercado local. Si bien en 1980 Chile exportaba una cantidad de porotos igual a la consumida internamente, en 1990 esas exportaciones triplicaban el consumo local, alcanzando 55 mil toneladas frente a 20 mil toneladas orientadas al mercado interno. En términos generales, entre 1989 y 1993 la superficie destinada a la producción de alimentos básicos bajó en un 30%. Estos cultivos fueron sustituidos por otros de exportación, básicamente frutas y flores. El comercio exterior estuvo dominado por grandes empresas, pertenecientes a tres de las cuatro corporaciones transnacionales más importantes. En este contexto fueron afectados los pequeños productores agropecuarios y campesinos, resultando muchos de ellos desplazados del sector al no disponer de los recursos necesarios para poder realizar las inversiones que la nueva producción requería. (Teubal, 2001).

A lo que hace referencia el autor, es al hecho que la adopción de un determinado modelo de desarrollo lleva aparejado una serie de deci-

siones que de una u otra manera favorecen determinadas posiciones de mercado en desmedro de otras. Incentivar la exportación de materias primas para el crecimiento económico implica cambios en la estructura productiva agrícola, traducido en menor incentivo para la producción de alimentos básicos, la investigación científica o el desarrollo de un mercado productivo interno. Decisiones económicas que irremediablemente tienen repercusiones en “que podemos entender hoy por rural”, “quienes son los pobres de este nuevo mundo rural”, “donde interactúan”, “con quién”, “que nuevos actores aparecen como relevantes” y “cuales pueden llegar a ser sus principales diferencias” con las personas que comprenden los sectores pobres y marginales de las grandes urbes. Urge por lo tanto estudios que nos permitan indagar en dichas diferencias, reflexionar qué ocurre con aquellos pobres que por el hecho de ser considerados “pocos” resultan “invisibilizados”.

Como bien decíamos, de acuerdo a los datos oficiales, si consideramos en perspectiva la brecha de la incidencia de pobreza para las zonas urbanas y rurales al año 2006, uno podría presumir que no existen mayormente diferencias entre dichas poblaciones en riesgo social, siendo factible aplicar programas de intervención estándares. Sabemos que a pesar de ser este último un dato objetivo, la realidad social es más compleja que un índice centrado exclusivamente en el nivel de ingreso de las personas, resultando cada vez más necesario considerar los procesos históricos que sitúan una determinada condición de exclusión y las circunstancias sociales que condicionan factores de vulnerabilidad, procesos que muchas veces se ven también “invisibilizados”.

No ponemos en duda el hecho que también es posible encontrar elementos compartidos tanto por aquellas personas identificadas dentro de los marcos de una pobreza “rural” y quienes presentan la misma condición en sectores urbanos. Entre otras, bajos niveles de escolaridad, escaso acceso a la salud de calidad, hacinamiento, bajos ingresos, exclusión del mercado laboral formal, segregación espacial que son producto de condiciones históricas muy relacionadas a su vez con decisiones políticas, ya que las decisiones en términos de focalización e intervención que se tomaron ayer han contribuido a ir reduciendo y/o formando la pobreza con la que nos enfrentamos hoy.

Si tomamos en cuenta una breve recapitulación histórica, sabemos que a partir de la segunda mitad del siglo XX, el modelo de sustitución

de importaciones era el tema obligado en la discusión sobre los caminos del desarrollo, el crecimiento económico y la mejora en la calidad de vida de las personas, estando en este caso, vinculado estrechamente al progreso técnico de la agricultura la cual se consideraba en altos grados de atraso. Hacia la década de los sesenta, (en plena discusión sobre la modernización de la misma), no sólo se necesitaría de capital disponible para adquirir equipos y aumentar la mano de obra buscando un mayor grado de “eficiencia del campesinado y proletarización del mismo”, sino que además, se debía contar con capital suficiente para absorber ese capital humano tanto en la industria como en otras actividades. Efectivamente, la mecanización ocurrida superó la capacidad de absorción de la gente desplazada por ella, generándose un grado importante de “desocupación tecnológica”.

He aquí un punto crucial en el desarrollo histórico de la pobreza y su evolución. Desde amplios sectores rurales, los pobres se desplazaron del campo a la ciudad. El modelo teórico no logró llevar cabalmente a la práctica la absorción de mano de obra, suponiendo una reconversión de la misma en otras actividades. Además, de acuerdo a la teoría, existiría una migración paulatina de fuerza de trabajo desde la agricultura hacia los centros urbanos, en donde una proporción considerable sería ocupada en el sector manufacturero a niveles de productividad mucho mayor. Sin embargo ninguno de estos supuestos ocurrió de la manera esperada. (Tejo, 2000).

Podemos extendernos mucho más sobre los efectos ya bastante conocidos de la migración campo ciudad sobre lo cual también hay bastante escrito. No profundizaremos mayormente este tema para dar lugar al hecho de la configuración de un panorama desfavorable para quienes constituyeron un grupo societal marcado por la exclusión de los mercados de trabajo, en contraste con las notorias manifestaciones de adelanto que la industrialización dejaba ver. El crecimiento de las ciudades, su notable modernización, la diversificación y el desenvolvimiento de sus industrias posteriormente entre mediados de los 70' y la década de los 80` como un nuevo modelo de desarrollo orientado a la exportación y la implementación de las políticas neoliberales (con la correspondiente reducción del Estado y sus programas sociales en años de dictadura) fueron con las que vimos crecer las periferias poblacionales compuestas principalmente por personas de origen rural que

no encontraban asidero en un sistema que resultaba hostil, en el cual la responsabilidad por el éxito económico se explicaba por medio del *esfuerzo personal*, con un alto grado de lo que Ulrich Beck identificó para la crisis de la sociedad del trabajo como *individualización* (Beck, 1986), esto es, el hecho que ante condiciones de este tipo, los seres humanos han de cargar con el desempleo, la precariedad y el riesgo como un destino *personal*. Así también, las trayectorias laborales de quienes se encuentran en una condición de generación de estrategias de sobrevivencia en mercados informales, implica un alto grado de *desafiliación*, Término acuñado por Robert Castel para dar cuenta que en las sociedades en las cuales la construcción de identidad ya no se encuentra ligado en exclusivo al trabajo desempeñado (debido a la alta rotación de la condición de actividad) son otros elementos los que pasan a ser sumamente importantes a la hora de conformar una identidad de sujeto (Castel, 2001).

La paradoja radica en que en las sociedades latinoamericanas el trabajo sigue manteniendo una centralidad para la reproducción de las condiciones de vida y la generación de una identidad de sujeto, (a diferencia de lo que pudo haber ocurrido en Europa) que coexiste con una explosión de identidades producto de los fenómenos de acceso a la información y la cultura global. En el caso de la población en condición de pobreza, estos son elementos que parecieran generar incluso mayores grados de exclusión. Volviendo a la preocupación por identificar los grados de pobreza urbana y rural, encontramos que si bien la pobreza comienza a concentrarse con fuerza en las zonas urbanas, esto no quiere decir que “la pobreza rural ha dejado de existir” ni mucho menos. Existe pobreza asalariada que vive en villorrios ligados a actividades agrícolas exportadoras o faenas mineras que cohabita con la pobreza de la autosuficiencia. De la pobreza asalariada es posible afirmar que presenta altos grados de *desafiliación* contando con remuneraciones insuficientes y esporádicas, percibidas en la mayoría de las veces durante “temporadas”, (el clásico ejemplo del temporero). Es la pobreza contemporánea, no completamente urbana, pero tampoco necesariamente rural.

Es así, como la diferencia *urbano-rural* entrega distinciones interesantes para profundizar en el estudio y combate de la pobreza siempre y cuando contextualizamos los cambios ocurridos. No resulta “*ser*

lo mismo”, contar con ingresos esporádicos provenientes de una faena temporal, y además estar alejado del centro urbano (que entrega los servicios de salud y educación), que vivir en una zona urbana, no justificándose que atribuyamos un menor valor a la línea de corte del ingreso para los sectores rurales ante el supuesto “que el costo de la vida es menor”, ya que existen estos elementos que la mayoría de las veces “*quedan invisibilizados*” para fines de estandarizar la medición de la pobreza, quedando fuera en tanto constituyen parte de la complejidad y heterogeneidad de la misma.

La superación de la pobreza, debe comprender por ende, que ante nuevas situaciones de exclusión, (la cual es relativa al contexto, resulta de la acción de los agentes y es dinámica ya que las perspectivas futuras son tan pertinentes como las actuales) la pobreza estaría asociada en gran medida con mayores grados de vulnerabilidad, en el sentido de que las personas en situación de pobreza están habitualmente expuestas a riesgos y al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo de los mismos. Ser pobre, implica utilizar instrumentos informales de manejo de estos riesgos, los cuales son efectivos para “*vivir el día a día*”, y que es esperable sean propensos a colapsar cuando se producen fuertes impactos de fenómenos globalizados que afectan a toda la sociedad.

4. NUEVAS FORMAS DE MEDICIÓN DE POBREZA

La perspectiva que hemos desarrollado en los capítulos anteriores, considera que para analizar la pobreza y sus diferencias entre urbana y rural es importante tener en cuenta contextos diversos además de nuevos conceptos y nuevas formas de enfrentar el problema, necesario al momento en que comprendemos la pobreza en tanto diversidad de condiciones y dinámicas.

Vimos que las condiciones de pobreza en el mundo distan bastante unas de otras, donde sus manifestaciones se expresan para fenómenos globales como la crisis de los alimentos en países como Malí, Haití, los países latinoamericanos y Chile, de manera distinta en cuanto condiciones de vulnerabilidad y exclusión social, aunque se comparte un elemento común a todas ellas: *la privación de los elementos necesarios para la vida humana dentro de la sociedad.*

Cuando hablamos de *exclusión*, comprendemos que perfectamente pueden existir diferencias en las dimensiones que componen “el ser social” de un sujeto, en aquellas condiciones corporales, psíquicas y sociales que impiden que éste desarrolle sus potencialidades como persona en distintos ámbitos de su vida, acumulables en el tiempo y ligadas a la permanencia del individuo a entornos conflictivos y carenciados. A su vez, consideramos importantes cuando hablamos de *vulnerabilidad* el hecho que es necesario tomar en cuenta todos los procesos dinámicos de desvinculación social, como pueden ser por ejemplo las pérdidas de redes de apoyo en recursos de capital social, desvinculación laboral, (por medio de la pérdida de trabajo o condiciones de trabajo precario), o también la desvinculación educacional.

Así por ejemplo, también vimos que cuando se cuenta con coberturas básicas de salud y alimentación como en el caso de nuestro país, puede ser muy distinta la situación de una persona que sufre algún tipo de discapacidad física o mental, que sufre alguna condición de maltrato, violencia o abuso, en situación de calle, sin redes de apoyo familiar o desvinculado de su familia hace años, con un bajo nivel educacional y sin trabajo estable, por cierto, en un contexto urbano o rural.

Vimos además que lo que podemos entender por pobreza rural y urbana a variado además en el tiempo, donde encontramos que la pobreza en Chile de los años 50` es muy distinta a la de comienzos del siglo XXI. Los enfoques de la exclusión social y la vulnerabilidad han sido elementos importantísimos a incorporar, una vez que se identifica para la condición actual del país que uno de los principales problemas reconocido por todas las bancadas políticas y amplios sectores de la sociedad es la desigualdad social y la exclusión de los más pobres.

El mayor desafío, radica entonces en generar alternativas que nos permitan estudiar la pobreza, indagarla y medirla dando cuenta de estos elementos conceptuales como aportes para una mejor comprensión de la(s) pobreza(s) y sus diversas formas de expresión.

Si por medio de la noción de exclusión social comprendemos que las desventajas y carencias son producto de “procesos”, (esto es, se reproducen a partir de la concatenación de diversos factores de riesgo, ya sean económicos, político-institucionales y socioculturales) conllevando a que ciertos grupos sociales se encuentren en una situación de desventaja, resulta necesario entonces, partir por considerar nuevas

formas de medición que a su vez permitan evaluar y diseñar instrumentos de política social en una forma más integral, dando cabida e importancia a estos conceptos, “para no dejar dichos avances en el papel” (Gacitúa, Sojo, 2000).

Dado además, que estos juicios se fundan en elementos filosóficos, es inevitable que existan múltiples conceptos de pobreza, por lo que también existen diversas maneras de cuantificarla.

No ahondaremos en las diferencias conceptuales entre pobreza, exclusión y marginalidad, sabiendo que cada una de ellas implica en los estudios actuales referirse a elementos que van más allá de analizar los niveles de ingresos y acceso a mercados, y donde sabemos además que no es necesariamente lo mismo hablar de *pobreza, exclusión y vulnerabilidad*, siendo extensa la bibliografía que discute sobre esta materia. Lo que nos interesa relevar, es “no perder el norte” y tener en cuenta que existe una “utilidad cognitiva” en la noción de exclusión, que radica en la capacidad de desarrollar un modelo *multidimensional* y dinámico para explicar cómo interactúan una serie de factores que pueden resultar, entre otras cosas, en pobreza, desigualdad y marginalidad.

Hoy en día existen varias alternativas de medición, que ponen énfasis en estos elementos, pero comúnmente se desconocen o no son utilizados ya que en términos pragmáticos se los considera de mayor complejidad y “poco útiles”, en aquellos casos donde muchas veces prima la necesidad de cifras, cambios, e impactos en el corto plazo. Sin embargo, consideramos sumamente importante que los investigadores sociales que se encuentren preocupados por la pobreza den cuenta de ellos, ya que aunque parezca extraño, la discusión de fondo no se trata de un problema para determinar “*cuál es la mejor manera de medir la pobreza*”, sino, *cómo se construye sentido* a partir de la información, cómo se construye *realidad*, cómo *interpretamos* la información, como hacemos para que la realidad de la pobreza tenga cada vez menos de ficción y de supuestos. En otras palabras, siempre encontraremos una mejor manera de medir la pobreza, utilizando “tal o cual variable”, con “más o menos” información actualizada y con instrumentos “más o menos” sofisticados, ya que el proceso de generación de conocimiento siempre tenderá a ser perfectible. Por el momento, mientras más personas tomen conciencia del tema y generen iniciativas y propuestas, tanto mejor.

Una de las principales iniciativas de medición impulsadas por el gobierno que comienza a acercarse al registro de información para estudiar la pobreza desde una línea diferente a los estudios tradicionales llevados a cabo hasta la fecha, es la encuesta Panel de Hogares de Chile¹⁷, la cual permite obtener un registro longitudinal de la condición de pobreza de las mismas personas a lo largo del tiempo. Esto es un importante aporte, ya que permite dar cuenta de la condición de pobreza en cuanto proceso, y por tanto, incorpora la variable tiempo en el análisis, impulsando estudios sobre la “dinámica de la pobreza” en Chile.

Así por ejemplo, realizando algunas comparaciones a partir de los datos de la encuesta, encontramos que del total de personas encuestadas de los sectores urbanos el año 96 y vueltos a encuestar el año 2001, hay un 68% de personas que en las dos ocasiones fueron catalogadas como “no pobres”, un 11,5% que de acuerdo al puntaje obtenido fueron pobres el 96 y no pobres el 2001, un 10,7% que en ambas ocasiones fueron “pobres” y un 8,9% que el año 96 fueron identificados como no pobres y cayeron bajo la línea de la pobreza para el año 2001.

Los cuadros a continuación muestran estos porcentajes y los correspondientes a los sectores rurales para la comparación de la dinámica y evolución de la pobreza en términos urbano / rurales para los años 1996-2001 y 2001-2006¹⁸.

CUADRO 1: DINÁMICA DE LA POBREZA EN SECTORES URBANOS AÑOS 1996-2001

	Pobre (2001)	No pobre (2001)
Pobre (1996)	10,7%	11,5%
No pobre (1996)	8,9%	68,9%

¹⁷ La encuesta Panel es representativa de los hogares privados de las regiones III, VII, VIII y Metropolitana, representando cerca del 60% de la población. Se compone de una muestra de 5.210 hogares de la encuesta CASEN 1996, realizándose un seguimiento a 4.679 hogares en el año 2001. La tercera ola se realiza paralelamente a la encuesta CASEN 2006, encuestándose a 3.888 hogares (OSUAH, 2007).

¹⁸ Los cuadros son de elaboración propia a partir de los datos de la encuesta PANEL-CASEN, considerando solamente aquellos casos que fueron encuestados en las tres olas de la encuesta y con un factor de ponderación longitudinal correspondiente para los tres años, considerando además la distinción entre urbano y rural del año base 1996.

CUADRO 2: DINÁMICA DE LA POBREZA EN SECTORES RURALES AÑOS 1996-2001

	Pobre (2001)	No pobre (2001)
Pobre (1996)	16,1%	17,5%
No pobre (1996)	9,0%	57,5%

CUADRO 3: DINÁMICA DE LA POBREZA EN SECTORES URBANOS AÑOS 2001-2006

	Pobre (2006)	No pobre (2006)
Pobre (2001)	5,7%	13,9%
No pobre (2001)	4,5%	75,9%

CUADRO 4: DINÁMICA DE LA POBREZA EN SECTORES RURALES AÑOS 2001-2006

	Pobre (2006)	No pobre (2006)
Pobre (2001)	6,4%	18,6%
No pobre (2001)	6,6%	68,4%

A partir de estas cifras, es posible indagar sobre dos elementos interesantes. El primero es que en términos de dinámica, la pobreza rural tuvo mejores resultados (mayores porcentajes de personas que pasaron de pobres a no pobres entre los años 1996-2001 y 2001-2006). El segundo, es que a pesar de ello, sigue siendo mayor el porcentaje de personas que “siendo pobres”, “se mantuvieron como pobres” en los sectores rurales comparado con los urbanos.

Si bien estos instrumentos nos permiten un gran avance en la comprensión del fenómeno en cuanto el análisis incorpora la variable “espacio-temporal”, creemos hay elementos previos que requieren prioridad. El principal, recae en la crítica impulsada principalmente por la Fundación para la Superación de la Pobreza sobre la necesidad de la actualización de la canasta básica para el cálculo de la línea de la pobreza. Si bien es cierto necesitamos nuevas formas de medición, también necesitamos confiar en que los datos que manejamos son acordes con la imagen de país que estos ayudan a crear, y tienen asidero en la realidad material que a todos nos toca vivir.

Uno de los principales autores que ha desarrollado este tema ha sido Felipe Larraín, quien en extenso ha analizado la necesidad de actualizar el cálculo de la canasta básica debido a la serie de cambios producidos en el país en los últimos veinte años, los cuales tienen que

ver con el nivel de ingreso de las personas, el empleo, el rango de productos disponibles, los cambios demográficos entre otros¹⁹. Esto resulta absolutamente necesario, ya que la forma de medición afecta la prioridad del combate a la pobreza en el debate público y el diseño de las políticas públicas para enfrentarla (Larraín, 2008).

Retomando nuestro tema, el autor señala dentro de uno de los principales desafíos y limitaciones pendientes para tomar en cuenta, el hecho que existe una dificultad en actualizar el factor rural²⁰, el cual radica en la insuficiencia de información para determinar la profundidad de estas transformaciones en los sectores rurales, ya que las encuestas de presupuestos familiares (con las que se actualizan los valores de los satisfactores de la canasta) no consideran estos sectores.

Sobre formas alternativas y complementarias de medición existen variadas alternativas. Así bien, como mencionábamos en nuestra introducción depende del enfoque y las prioridades. Un enfoque centrado en las “capacidades”, en aspectos “absolutos” o “relativos” comprende diversas formas de medición, ya sean estas a partir de indicadores de “bienestar”, líneas de pobreza o “métodos directos”. Al respecto, Glewwe y van der Gaag (1990) señalan que:

“Debe tenerse mucho cuidado en la selección de una definición de pobreza y que esta debería estar relacionada con el tipo de política que se debe implementar. Si se quiere atacar el problema de la desnutrición entre los pobres, por ejemplo, lo más indicado es utilizar indicadores nutricionales o antropométricos. En cambio, estos indicadores serán menos apropiados que el ingreso cuando se quiere identificar a aquellos con una menor capacidad de generar consumo” (Feres-Mancero, 2001).

Además, consideramos también de suma importancia no relegar a un segundo plano la investigación cualitativa sobre el fenómeno de la pobreza, necesaria para comprender los fenómenos subjetivos impli-

¹⁹ El autor desarrolla en extenso el tema de la actualización de la canasta básica, su definición, los aspectos metodológicos y las decisiones políticas que involucra en: “Cuatro millones de pobres en Chile: actualizando la línea de la pobreza”. Felipe Larraín, Estudios Públicos. 2008.

²⁰ El factor, refiere a que la canasta de alimentos básica rural representa el 77% del valor de la canasta básica urbana, y el factor de Engel aplicado a la CAB urbana (2) se reduce a 1,75 en los sectores rurales, elemento que como ya expusimos, probablemente ya no tenga mucho asidero en la realidad del mundo rural.

cados en ella. La participación activa de quienes sufren condiciones de precariedad también es un derecho importante de relevar al momento de cuestionarnos sobre “*qué cosas son las que necesitan los más pobres*”²¹, siendo una de las conclusiones más importantes de la consulta participativa con personas en situación de calle realizada por el Hogar de Cristo el año 2004²², la cual tuvo por objetivo *establecer desde la perspectiva de los pobres* atendidos por la institución, las dimensiones y causas de la pobreza, así como recoger sus principales propuestas sobre las acciones que deberían implementar el Estado y los actores de la sociedad civil para contribuir a su superación.

Es así como entre los principales hallazgos encontramos además de la *falta de alimentos* y el *hambre*, la *carencia de empleo*, la *falta de vivienda* y las *necesidades básicas* no cubiertas, otros elementos tales como los sentimientos de *soledad*, *tristeza*, *desesperanza* y *vacío*, la *falta de oportunidades* y la *discriminación social*, que también son sumamente importantes para dar cuenta de la complejidad de la pobreza hoy en día, entendiendo ésta como multidimensional y compuesta de diferentes caras, donde la distinción entre pobreza urbana y rural mantiene aún vigencia para entender los contextos diversos de las condiciones de pobreza.

Esta conclusión expresada en términos académicos en el párrafo anterior no es baladí. Si tanto la pobreza rural como urbana la podemos entender en términos multidimensionales, entonces todos podemos hacer algo por mejorar las condiciones para su superación, ya que si bien es necesario que las personas de menores recursos puedan contar con mayores ingresos, “no basta solamente con diez mil pesos más para la semana”, resultando también vital evitar la marginación y estigmatización del pobre, reducir su desesperanza y soledad e involucrarse en la creación de oportunidades dignas para que puedan desarrollar sus potencialidades en libertad tomando así mayor control sobre su vida y destino.

²¹ Experiencias en esta línea, son la construcción de líneas o índices de privación utilizados en el Reino Unido e Irlanda, en que la población opina sobre las necesidades que todo hogar o persona debiera satisfacer, considerando pobres a aquellos que no lo logran. (Larraín, 2008).

²² El estudio contempló la participación de 1.020 personas compuestas entre adultos mayores, discapacitados, jóvenes en riesgo social y mujeres en distintas situaciones. (Hogar de Cristo, 2004)

Difícilmente hoy en día alguien puede sostener que la pobreza es producto de una distribución desigual sustentada en principios naturalistas o trascendentales. Cada vez se comprende más el carácter social, arbitrario y contingente de ésta. Por eso es que no nos gusta hablar de “pobreza dura”, ya que en la medida en que la solidaridad social se comprenda como una forma de acercamiento a la realidad del otro, será más fácil hacer materiales los principios de justicia tan necesarios para un desarrollo que nos convenga a todos y que permita conformar una sociedad libre y respetuosa, donde cada ser humano sea respetado de acuerdo a su propia dignidad.

5. BIBLIOGRAFÍA

1. BANCO MUNDIAL, Agricultura en el sudeste asiático, precios, crisis. <http://web.worldbank.org/wbsite/external/countries/southasiaext/0,,contentMDK:21743688~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:223547,00.html?cid=EXTSARAlert1>
2. BANCO MUNDIAL, Efectos del aumento de los precios de los alimentos en África. <http://web.worldbank.org/wbsite/external/countries/africaext/0,,contentMDK:21753440~menuPK:258657~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:258644,00.html>
3. BANCO MUNDIAL, Food price crisis <http://www.worldbank.org/html/extdr/foodprices/>
4. BECK Ulrick, *La sociedad del riesgo*. Editorial Paidós, 1986.
5. CASTEL Robert, *La metamorfosis de la cuestión social*. Editorial Paidós, 2001.
6. ECHEVERRÍA Rubén, “Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe”, en: *Revista de la CEPAL* N° 70. 2000.
7. FERES Juan Carlos, MANCERO Xavier, “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”. Estudios estadísticos y prospectivos, serie 4 CEPAL, 2001.
8. GACITÚA Estanislao / SOJO Carlos / SHELTON H. Davis Editores. “Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe”. FLACSO 2000.
9. HOGAR DE CRISTO, *Radiografía de la Pobreza*. Unidad de desarrollo y estudios (2004).
10. INE España, “La pobreza y su medición, presentación de diversos méto-

- dos de obtención de medidas de pobreza”. Instituto Nacional de Estadísticas España, 2007.
11. LARRAÍN BASCUÑÁN Felipe, *Cuatro millones de pobres en Chile: actualizando la línea de pobreza*. CEP 2008.
 12. MIDEPLAN, *La situación de la pobreza en Chile 2006*. Serie análisis de resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional. MIDEPLAN 2007.
 13. MINISTERIO DE AGRICULTURA, “Una política de Estado para la agricultura Chilena período 2000-2010”. Gobierno de Chile, Ministerio de Agricultura. <http://www.minagri.gob.cl/politica/politic2000-2010.pdf>
 14. OBSERVATORIO SOCIAL UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO, “Minuta: La encuesta Panel CASEN 1996: 2001: 2006. Primera fase de análisis”. Fundación para la superación de la pobreza, Ministerio de planificación u Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado. 2007.
 15. O’ DONELL Guillermo/ TOKMAN Victor. (co editores). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Editorial Paidós. 1999.
 16. PARAJE Guillermo, “Evolución de la desnutrición crónica infantil y su distribución socioeconómica en siete países de América Latina y el Caribe”. CEPAL Div. de desarrollo Social. 2008.
 17. TEJO Pedro, “La pobreza rural una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL”. Serie Desarrollo Productivo CEPAL. 2000.
 18. TEUBAL Miguel, “Globalización y nueva ruralidad en América Latina”. En Desarrollo Rural, ¿Una nueva ruralidad en América Latina? CLACSO. 2001.
 19. Thomas REARDON / Julio BERDEGUÉ / Germán ESCOBAR. “Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América latina”, CEPAL, RIMISP, FAO, 2004
 20. UNICEF, “Boletín Desafíos n° 1 La pobreza infantil en América Latina”. CEPAL – UNICEF 2005.
 21. UNICEF, “Boletín Desafíos n° 2 Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe” CEPAL – UNICEF 2006.

DE LAS CASTAS Y LA POBREZA INDÍGENA EN CHILE

ALONSO BARROS VAN HÖVELL TOT WESTERFLIER*

Universidad Católica del Norte

Las gentes naturales de todas las partes y cualquiera dellas
donde habemos entrado en las Indias tienen derecho adquirido de hacernos
Guerra justísima y raernos de la haz de la tierra,
y este derecho les durará hasta el día del juicio”.
Fray Bartolomé de Las Casas.

“Me resta hablaros de nuestras relaciones con las *potencias extranjeras*.
Y tengo la satisfacción de deciros que los combates con las tribus bárbaras
del Sur en la primera época de mi administración, y la guerra contra
la Confederación Perú-boliviana, han sido las únicas interrupciones
de *la paz exterior* en el espacio de diez años”.
Exposición a la Nación del Presidente Prieto, 1841
(destacado por el autor).

RESUMEN

El ‘indio pobre’ es una de las castas que produce la industria cultural para territorializar relaciones globales de poder en beneficio de las elites, mediante la reactualización de prejuicios de

* Investigador responsable del proyecto FONDECYT N°11060534 ‘Discriminación, identidad y desigualdad en períodos de crisis: etnohistoria jurídico-política de San Pedro de Atacama y Chiu-Chiu (s. 19-21)’, Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo Arqueológico, R. P. Gustavo Le Paige s. j. (IIAM), Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama. Agradezco al Instituto de Chile el espacio de inspiración regional encontrado en estas páginas, así como los comentarios atinados de José Miguel Barros, de la Academia Chilena de la Historia, Ernesto Contreras, Martín Hopenhayn, Gonzalo Pimentel, Víctor Toledo y Nancy Yañez.

In memoriam Jaime Crispi Lago, amigo que se fue el 5 de septiembre del año 2006. Como él, pienso que las injusticias de nuestra sociedad surgen desde la infancia, y que allí deben aplicarse los mayores esfuerzos públicos en educación y salud, para superar las antiguas barreras y odiosidades de raza y clase que contribuyen a perpetuarla. *Vd. DIPRES. Homenaje al economista Jaime Andrés Crispi Lago*, número especial Serie de Estudios de Finanzas Públicas, Santiago: Ograma diciembre, 2006, en: http://www.dipres.gob.cl/publicaciones/Homenaje_J.Crispi.html

raza y clase. Un estudio de los títulos de propiedad de los atacameños en relación con el Estado chileno y la industria extractiva, permite establecer la desigualdad de oportunidades que afecta históricamente a los pueblos indígenas; más allá de la imagen mediatizada del ‘indio pobre’, en relación con la sociedad del conocimiento. La conclusión recupera la dimensión ciudadana de la propiedad colectiva y el acceso a la justicia indígena.

Palabras claves: discriminación, propiedad e identidad, pueblos indígenas

ABSTRACT

The ‘poor indian’ is a caste produced by the cultural industry that permanently territorializes global power relations on behalf of elites, through the enactment of race and class prejudices. A study of Atacameño property relations with the Chilean State and the extractive industry, affords an extended case study with which to analyze unequal opportunities with an historical perspective, beyond the media imagery of the ‘poor indian’. Indigenous exclusion comes up as a rhetoric of prejudice and discrimination that tacks back and forth from class to race. The conclusion puts forward the civic dimension of collective property and indigenous access to territorial justice.

Key words: Discrimination and poverty, property and identity, Indigenous peoples

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO¹.

Cada capítulo del volumen del año pasado sobre “La Pobreza en Chile” abordó alguna faceta diferente, válida y complementaria; desde aspectos y problemas conceptuales del término hasta su fenomenología descriptiva y visual, moral, económica, social, iconográfica, literaria o histórica². Como una fantasmagoría prehistórica que filigrana las venas de la Historia, trasluce ‘el indio’ (en adelante, Indio), omnipresente aunque difícil de percibir, estigmatizado por la injusticia, la pobreza, la barbarie, el crimen, la falta de higiene y salud. Su presencia es incontenible (las citas y ejemplos son numerosos): mito liminal o figura intelectualmente borrosa del discurso de la chilenidad, tal Indio acumula contradicciones. A la vez enemigo traicionero o amigo leal, noble y salvaje, persona y pueblo, etc... Aunque el volumen anterior no trató de la pobreza indígena en forma específica, de alguna manera, todos sus autores concurren en que “la [pobreza] que realmente importa es aquella que es solucionable e injusta”³. Pues bien, ¿En qué consiste y cuán injusta y solucionable es la pobreza indígena?

¹ Los argumentos han sido trabajados en varios textos: Vd. BARROS van H., Alonso, en: “Desarrollo y Pachamama: Paisajes conflictivos en el Desierto de Atacama”, en: *Estudios Atacameños*, V. 13, 1998, pp. 75-94; “Autonomía y territorio”, en: *Actas del XII Congreso Internacional de la Unión Internacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas, Comisión de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos en el Tercer Milenio*, celebrado en Arica, Santiago: LOM, 2000, pp. 548-554; “Crónica de una etnia anunciada: nuevas perspectivas de investigación a diez años de vigencia de la ley indígena en San Pedro de Atacama”, en: *Estudios Atacameños*, V. 27, 2004, pp. 139-168; “Reseña histórico-jurídica de la territorialidad atacameña: de leyes y titulaciones interculturales (s. XVI-s. XXI)”, en: *Cuadernos Interculturales* V. 4, 2006, N° 6, pp. 9-35; “Cien años de guerras mixtas: territorialidades prehispánicas, expansión burocrática y zapotequización en el Istmo de Tehuantepec durante el siglo 16”, en: *Historia Mexicana*, N° 226, pp. 325-403, Colegio de México, 2007; “Etnografía de un francés en la Araucanía, 1854”, en: *Revista de Ciencias Sociales*, N° 19, pp. 71-93, 2007; “El consentimiento previo, libre e informado como requisito para la exploración de aguas subterráneas en humedales indígenas: una etnografía jurídica de la discriminación de grupos sociales definidos por adscripción étnica y sus efectos ambientales en Chile”. CASTRO, Milka y FERNÁNDEZ, Lucas (Comp.) *Gestión sostenible de humedales*. Santiago: CYTED-Universidad de Chile-CASALAZ, LOM, 2007, pp. 259-272; “Identidades y propiedades: transiciones territoriales en el s. 19 atacameño”, en: *Estudios Atacameños*, N° 35, pp. 119-139, 2008.

² Vd. *Anales del Instituto de Chile: Estudios, La Pobreza en Chile, I*, Vol. XXVI, Santiago: Instituto de Chile, 2007.

³ LOLAS, Fernando “Pobreza, una palabra polisémica”, en op. cit, supra *Estudios...* p. 25.

No parece apropiado hablar de pobreza indígena en referencia a la época prehispánica porque existe una brecha de comunicabilidad que apenas colman la arqueología y la memoria oral. Aunque los pueblos y comunidades indígenas mantienen, en términos propios, instituciones y economías de acumulación, prestigio y territorio, unidas a prácticas de integración, segregación y jerarquía, lo cierto es que la desigualdad que caracteriza actualmente la sociedad chilena está directamente enraizada en las castas indianas⁴. Desde un principio, la distribución colonial de los recursos productivos americanos, junto al control de la tecnología necesaria para explotarlos, fueron determinantes en la resignificación de la relacionalidad preexistente en términos de una sociedad globalmente desigual e inequitativa⁵.

Todavía hoy, el Indio asoma en la prensa amarilla del ‘conflicto mapuche’ como criminal que atenta clásicamente contra la propiedad privada en sus ‘territorios ancestrales’ que éste, testarudo, no se resigna a perder. De adoctrinado y explotado a recurso literario postcolonial, el Indio salió mal parado del infantilismo colonial (cuando era considerado menor de edad para efectos de su representación). Entró a la adultez republicana redimido políticamente por la religión y las leyes de la civilización europea; convertido, por arte de magia burocrática, en un individuo de pleno derecho -aunque más escarnecido que nunca por las discriminaciones, expolios y abusos en los hechos, especialmente respecto a las tierras comunitarias y patrimoniales que configuran su colectividad⁶. El epígrafe que cita al Presidente Prieto (1841), nos

⁴ DE FERRANTI, David; Guillermo PERRY, FRANCISCO FERREIRA y Michael WALTON, *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, Washington D.C., World Bank, 2004.

⁵ En los países de América Latina con recursos mineros, agroganadería de gran escala y abundante mano de obra indígena, se impusieron instituciones mercantilistas que maximizaban estas ventajas comparativas. La asignación de mercedes en territorios indígenas previamente declarados baldíos, y de derechos mineros a unos pocos peninsulares, se complementaron a la encomienda, la mita y la hacienda -por las cuales éstos individuos adquirieron derechos sobre la fuerza de trabajo indígena. Tras desaparecer 90% de los aborígenes durante el primer siglo de contacto, se instauró la estructura desigual que despojó a la población originaria de sus recursos. CRISPI, Jaime, “La desigualdad de oportunidades en Chile”, en op. cit. *Homenaje*, pp. 131-160.

⁶ GONZALEZ, José Antonio “Los pueblos originarios en el marco del desarrollo de sus derechos”. En *Estudios Atacameños* V. 30, 2005, pp. 79-90. Ver también VALENZUELA, Mylene y Sergio OLIVA *Recopilación de Legislación del Estado chileno para los Pueblos Indígenas (1813-2006)*. Santiago: Escuela de Derecho de la Universidad Católica del Norte, 2007.

recuerda sencillamente el giro colonial que Chile adoptó en la segunda mitad del s. XIX, con su secuela de violencias contra las poblaciones indígenas del sur y del norte⁷.

Propiedad, pobreza e Indios conforman el campo de objetos y rituales de verdad producidos por los aparatos de poder desde la época de fray Bartolomé. Pero las categorías lascasianas no reflejan adecuadamente la subjetividad indígena ‘encastada’ por las estadísticas. Hoy se hace necesario invertir el prisma miserabilista de la hecatombe colonial para rasgar el velo estereotípico del Indio chileno, y así entender cómo la autonomía de los pueblos indígenas es fijada, disciplinada y coartada cíclicamente, repitiéndose los patrones materiales y discursivos de su pobreza⁸. La noción de propiedad es la ‘caja negra’ para entender las (des y re-) territorializaciones de la pobreza chilena e indígena en particular, de la que me sirvo en este capítulo para delinear la relativa carencia de acceso indígena a la justicia democrática, civil y propietaria⁹.

1.1 *Chile en América Latina*

Bien se sabe que las brechas de desigualdad que caracterizan las relaciones globales Norte-Sur, se reproducen en la economía política interna de los países en vías de desarrollo. En América Latina y el Caribe, la desigualdad de oportunidades hiere con particular violencia a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, especialmente en materia de políticas públicas en medio ambiente, empleo, educación y salud¹⁰. Porque la pobreza que afecta a los pueblos indígenas rebasa el

⁷ En Chile se retomaron debates europeos que evidencian la inmoralidad colonizadora y su contradicción con los Derechos Humanos, cuya doctrina contaba más de cien años. Vd. MANCERON, Gilles, *1885: Le tournant colonial de la République. Jules Ferry contre George Clemenceau, et autres affrontements parlementaires sur la conquête coloniale*. Paris, La Découverte, 2007.

⁸ Escribir de riqueza indígena acaso pareciera una contradicción de dudoso gusto, aunque las estadísticas digan que hoy tal vez sea lo más apropiado en relación con el nivel de ingresos.

⁹ Vd. SACK, Robert, *Human Territoriality. Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986 y BARROS VAN H., Alonso, en: op. cit. “Reseña...” (n 1).

¹⁰ Los indicadores de diferencia en el desarrollo humano del Banco Mundial demuestran que los indígenas tienen 13% más probabilidades de ser pobres que los que no lo son. El mismo Banco constata que la inédita visibilidad política de los pueblos indígenas en las últimas

concepto de pobreza de ingreso: el hambre, la contaminación, la falta de agua, sumados a distintos conflictos armados, los afecta en mayor medida que al resto de la sociedad, tanto en las comunidades rurales como en el medio urbano¹¹. Aunque esto se suele atribuir al pobre nivel educativo que los afecta, crecientes inversiones estatales en ese rubro no han logrado revertir la desigualdad de oportunidades, en la que parece incidir más distintas formas de discriminación de clase y raza¹². Es más, en Chile, se sabe que la discriminación de clase, apellido o ‘pituto’ es relativamente mayor que aquella por género, raza o apariencia física¹³.

Ser indio en Chile es doblemente negativo: te discriminan por apellido y color. El consabido “indio del curso” no solo debe defenderse de

décadas, no se ha traducido en una mejora en su calidad de vida. En BELLO, Álvaro y Marta RANGEL, *Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe*, Santiago, División de Desarrollo Social-CEPAL, 2000. Las estadísticas internacionales provienen de PSACHAROPOULOS, George y Harry PATRINOS *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, DC. The World Bank, 1994; HALL, Gillette y Harry PATRINOS *Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*. World Bank Report, 2005; DEL POPOLO, Fabiana y Magally AVILA (comp.) *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. CEPAL, 2006 y en BUSO, Matías; Martín CIGOWIES y Leonardo GASPARI. *Etnicidad y los Objetivos del Milenio en América Latina y el Caribe*. CEPAL, 2005.

¹¹ Se hace sentir más en lo relativo al acceso a alimentos: en países como Bolivia, Honduras o Nicaragua, más del 50% de los hogares rurales se ubican por debajo de la línea de indigencia (ganan menos de 1 dólar por día).

¹² La escolaridad indígena promedio en Chile es de 8,5 años. El 30,4% de los alumnos indígenas egresados de la primaria no continúa la secundaria y un 70% de quienes sí lo hacen, no sigue estudios superiores. Así, 17,9% trabaja en la agricultura; 16,3%, en el comercio; 12,3%, como mano de obra en la industria manufacturera y un 11,5%, en el servicio doméstico.

¹³ Javier Núñez y Roberto Guerrero encontraron que los profesionales de “clase alta” ganan aproximadamente 50 por ciento más que aquellos que han crecido en menores estratos socioeconómicos. Esta brecha no está relacionada con diferencias en el desempeño académico en la universidad, habilidades en el manejo de un segundo idioma, estudios de postgrado, calidad académica escolar, origen geográfico ni otras variables de control estándar: el alumno de origen socioeconómico bajo, por el simple hecho de tener un apellido ‘común’, gana 35% menos que uno de estrato alto. Inversamente, un mal alumno de clase alta y buen apellido obtiene ingresos 15% mayores que un buen alumno de la misma universidad pero de origen ‘popular’. En NÚÑEZ, Javier y Roberto GUERRERO, “Class discrimination and meritocracy in the labor market: The case of Chile”, *Estudios de Economía*, 31 N°2, 2004, pp. 113-132. Ver tb. NÚÑEZ, Javier y Cristina RISCO *Intergenerational Income Mobility in a developing Country: The case of Chile. Documento de Trabajo N° 210*. Santiago, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 2004.

diversas agresiones e insultos en el colegio y la universidad. Al finalizar el ciclo educativo con estudios superiores completos, debe resignarse a ganar un promedio de 498.903 pesos, mientras que un no indígena gana 647.911 pesos; es decir, un 23% más. Esta brecha salarial discriminatoria ascendente significa que a más años de estudios medios y superiores, los indígenas ganan comparativamente menos. El Informe de Panorama Laboral 2007 de la OIT refleja esta exclusión social de los indígenas en Chile¹⁴: en el nivel de ingresos, influye más el origen étnico y/o de clase, que el desempeño en la universidad. No es de extrañar que la pesada carga discriminatoria y la consiguiente falta de oportunidades y de justicia influya en la autopercepción negativa de los indígenas. Tampoco sorprende que los más ‘aindiados’ fenotípica o culturalmente -y, forzando el acento identitarista, los más discriminados- son los que más tenazmente rechazan ser legalizados y visibilizados por la ley y los medios, como a alguna droga prohibida, o como a fenómenos culturales, o Indígenas Oficiales.

Esta pobre y oscura imagen del Indio está incrustada en la identidad nacional más allá del ámbito educativo y laboral. En la Encuesta Mundial de Valores (2006), es inequívoca la aversión que tiene el chileno medio a ser considerado Indio: un 60% declara sentirse perteneciente a la raza blanca, un 27% se dice mestizo y un escaso 6% se afirma de raza indígena. Esta información contrapuntea esquizofrénicamente con la voz de la máxima autoridad chilena en el tema genético:

“El porcentaje [total] de genes indígenas... en [individuos de] la clase media debe ser del orden del 30 y 40%. La proporción crece en los estratos bajos, y decrece, aunque rara vez desaparece completamente, en los altos. El hecho de que esa proporción se mantuviera así durante quinientos años quiere decir que prácticamente no hubo movilidad social durante todo ese período”¹⁵

Los prejuicios de clase y raza de raigambre colonial explicarían por qué Chile es uno de los países con los peores índices de desigualdad

¹⁴ TOLEDO, Víctor, “Chile” en Kathryn WESSENDORF (Comp. y ed.), *El Mundo Indígena 2008*, Copenhague, IWGIA, 2008, pp. 224-237.

¹⁵ FRANCISCO ROTHHAMMER, citado en: CONTARDO, Oscar. *Sútilo. Arribismo, abajismo y vida social en Chile*. Santiago, Vergara, 2008, p. 81

en la distribución del ingreso en el mundo. La estrecha correlación estadística entre matrimonio y patrimonio a través de las generaciones (apellidos y propiedad) lleva a que los ingresos estén prácticamente indexados en proporción a los genes europeos. Lo mismo ocurre en el resto de América Latina; mientras más blanco, mejor nivel de ingresos¹⁶. Por eso, no basta con identificar y denostar el racismo burdo de los medios dominantes, ni caricaturizar los distintos grados de blondidad a que aspiran cohortes de hombres y mujeres chilenos, en pos de ascender socialmente. El racismo en Chile no es una simple anécdota de la vida social: segrega biológicamente a través de matrimonios -y patrimonios- más o menos endogámicos, tanto por apellidos como por fenotipo racial:

“es más alta la probabilidad de que una persona con alta frecuencia génica amerindia contraiga matrimonio con una persona de su mismo grupo, y procrea a su vez individuos con la misma alta herencia indígena que la posibilidad de que esa persona procrea con otra con una alta frecuencia génica europea, y viceversa”¹⁷.

Aunque resulta evidente que una minoría más pudiente y blanca de la sociedad chilena impone sus términos y programas normativos a la mayoría —menos pudiente mientras de piel más oscura, no es menos cierto que el concepto de pobreza no subsume al de castas y éste no es idéntico a aquel. Tampoco hace falta desconocer la movilidad social que permite, en principio, el sistema, pero es preciso entender el contexto y la violencia en que tal movilidad pueda o no realizarse, y en qué sentido. En efecto, puede que un mejor ingreso cambie la relación de desigualdad pero no necesariamente va a cambiar el fenómeno discriminatorio en sí (*v. gr.* segregación entre barrios de altos ingresos, “morenos” y “blancos”). Que haya movilidad social en términos eco-

¹⁶ BUSO et al., *op. cit.* (n 12) y CASEN 2006. Estudios recientes en Brasil demuestra que la discriminación positiva mediante el establecimiento de cuotas para la población negra en la educación superior, no disminuyó la desigualdad, que empeorando demuestra que el fenómeno de la discriminación es más complejo, arraigado y resiliente de lo que pueden corregir políticas públicas ‘multiculturales’ que refuerzan la segregación. Vd. APARECIDA, Gislene, “Cuotas raciales, identidad negra y derechos en el Brasil” en *ÍCONOS* N° 32, (FLACSO-Quito) 2008, pp. 133-144.

¹⁷ FRANCISCO ROTHAMMER citado en: CONTARDO, *op. cit.* (n 15), p. 76.

nómicos no significa que se ablanden las discriminaciones y desigualdades de base identitaria. Puede que, como antaño, simplemente se estén agregando nuevas castas, incluso al interior de los subgrupos de color (como el *casting* de la farándula televisiva nacional). Lo que resulta, entonces, es que la creciente segmentación social que define y administra el Estado, va de la mano con la creciente desigualdad (aunque disminuya la pobreza absoluta). La normalización y reducción simbólica del Indio es parte clave de este programa disciplinador¹⁸.

Cuesta entender cómo una sociedad miniatura desde el punto de vista demográfico como la chilena, logra ser tan estamentaria –o encastada– y desigual, contando con tantos y tan valiosos recursos naturales. Ciertamente, la elite chilena ha sido muy eficiente a la hora de transfigurar y solidificar la violenta desigualdad, substituyéndola por diversas formas de encastamiento que atentan contra la democracia propietaria¹⁹. Por eso, lo que exponemos no dice tanta relación con

¹⁸ El uso popular del término Indio es característico de la agonística ambigüedad identitaria chilena, mezcla de inveterado complejo de inferioridad, esquizofrenia galopante, frustración, ira y resentimiento. Desde el cosmopolitanismo *light* que emula la industria cultural chilena por medio de los medios de espectáculo, es notable que el líder absoluto del balonpié chileno sea a la vez Albo y Cacique, ni que su dueña sea una sociedad anónima que se llama Blanco y Negro: Colo-Colo es el ‘equipo popular’ por excelencia en Chile y, al igual que el inconsciente colectivo, es de noble y ‘sufrida’ raigambre mapuche. Llevando nuestro argumento metonímicamente, notemos que este Cacique Albo enfrenta clásicamente al olímpico Chuncho de la Universidad de Chile –símbolo mítico de la racionalidad occidental y, popularmente hablando, ‘segundo favorito’ del fútbol chileno. Ambas tiendas del fútbol criollo, hacen de jaca apocalíptica sobre la que nuestro identitarismo nacional galopa hacia el bicentenario (2010). Estos clisés antropológicos no son baladí: el Chuncho simboliza la razón y las elites intelectuales; inversamente, el Cacique Blanco encarna la violencia visceral, la barbarie invicta, el Indio pobre y sufrido (aunque cacique), pero fuerte, astuto y pícaro.

¹⁹ El enfoque de derechos, entendido como un sistema coherente de principios y pautas, establece marcos para la definición de los contenidos y las orientaciones de las políticas públicas, pero también incide en su elaboración e implementación. Se sabe que ciertas prácticas culturales, así como algunos marcos políticos y jurídicos, facilitan o promueven la discriminación contra determinados individuos o grupos –mujeres, pueblos indígenas u otros grupos vulnerables. Demostradamente, actúan como mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar pobreza. Detrás del trato igualitario universal de las leyes, se ocultan y ahondan las desigualdades preexistentes que afectan a los pueblos indígenas y que se expresan en la marginalidad y la exclusión. Un movimiento indígena organizado en el nivel internacional, ha hecho evolucionar el marco de derechos humanos aplicable a las políticas públicas, lo que se ha traducido en un reconocimiento como sujetos de derechos colectivos. En ABRAMOVICH, Victor “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en: *Revista de la CEPAL*, N° 88, 2006, p. 37

los estándares jurídicos de los textos, como con la falta de acceso a la justicia y la falta de democracia propietaria²⁰. Aquí interesa la microhistoria política de la diferenciación territorial en los patrones de segregación racial²¹.

El Estado ha reinventado tradicionalmente al Indio para perpetuar y legitimar simbólicamente y discursivamente la descomunal desigualdad de castas heredada de la época colonial. Baste recordar que ésta es la que mantiene una esperanza de vida de 65 años entre la población indígena en Chile, mientras que la de la población no indígena es de 77,4 años²². (*Vid. Anexo*)

1.2 *Cierta mirada: La pobreza indígena como símbolo legitimador de la desigualdad en Chile*

“... [L]os símbolos... nunca ofrecen una significación intrínseca. Su sentido solo puede ser de “posición”, y por consiguiente, nunca nos es accesible en los mitos mismos, sino con referencia al contexto etnográfico, es decir a lo que podemos conocer de su género de vida, de las técnicas, de los ritos y de la organización social de las sociedades cuyos mitos queremos analizar²³.”

El mito de la pobreza indígena, sin importar quién ni cómo lo narre, es un termostato simbólico de las desigualdades que afectan a la sociedad nacional en general. El Indio encarna el clásico chivo expiatorio. Más allá de anécdotas y estadísticas ¿Cómo explicar antropológicamente la cromatografía sacrificial chilena, el eterno retorno de profecías autocumplidas tan pronto recordadas como olvidadas, que subsumen y legitiman eficazmente pobreza y pigmento epidérmico?

²⁰ WORLD BANK, *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington D. C., Oxford University Press and the World Bank, 2005.

²¹ Vd. ASSIER-ANDRIEU, Louis, *Le Droit dans les Sociétés Humaines*, Paris: Nathan, 1996.

²² SANDERSON, Jorge. “La población indígena en Chile, censos y encuestas territoriales”, en: DEL POPOLO *et al.*, *op. cit.*, (n 12).

²³ LÉVI-STRAUSS, Claude *Problemas del estructuralismo*. Argentina: Editorial Universitaria de Córdoba. Argentina; 1967, p.127

La dimensión simbólica del problema debe hoy abordarse bajo las luces fetichizantes de la industria cultural. Sin liderazgos colectivos visibles más allá de la escala de la comunidad o de confederaciones sueltas, no es posible que exista democracia simbólica para las expresiones políticas de los pueblos indígenas –su memoria y propiedad. De hecho no sabemos cómo se distribuye la visibilidad o imagen pública de la ‘pobreza indígena’ y sus problemas, ni los protagonistas culturales que están detrás. La visibilidad pública no es menos una condición necesaria para que los indígenas gocen de la democracia propietaria en los actuales tiempos de incertidumbre globalizada y negociación política, para tomar decisiones que conjuguen la igualdad de oportunidades con el pluralismo de las identidades o diversidad cultural.

En fin, está claro que la diferencia identitaria (real o simbólica) va de la mano con la desigualdad (económica y social). Por lo mismo, y parafraseando a Hopenhayn, una “política indígena” o una articulación más efectiva entre cultura y política: ‘nos retrotrae, finalmente, a un problema básicamente comunicacional: quiénes hacen oír su voz y quiénes no’²⁴.

Cargado de imprecaciones, el Indio estereotípico no habla por la prensa, silencio que se hace más ominoso cuando la línea editorial preponderante estigmatiza sistemáticamente la ‘violencia mapuche’ como a un producto de la alienación extranjerizante, según, porque el ‘Indio puro’ no existe, y todos somos mestizos, pero hay dramaturgos indigenistas que haciendo gala de un marxismo trasnochado, infiltran *lof* tras *lof*, para que incendien bosques artificiales y recuperen tierras. Así, el Indio taciturno asoma su cabeza mítica como un espectro indoblegablemente colectivo, de entre las redes intertextuales que nos permiten seguir hablando de lo mismo²⁵. Ese Indio de facciones marcadas pero sin rostro, es el estereotipo con que la industria cultural alimenta el fuego discriminatorio.

²⁴ Vd. HOPENHAYN, Martín “Recognition and distribution: Equity and justice policies for discriminated groups in Latin America”. *CEPAL Arusha Conference, “New Frontiers of Social Policy” – December 12-15, 2005*.y HOPENHAYN, Martín “¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura”. En Daniel MATO (Ed.) *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires, 2005, pp. 17-40.

²⁵ PAVEZ, Jorge “Cartas y parlamentos: apuntes sobre historia y política de los textos mapuches”, en *Cuadernos de Historia* V. 25, 2006, pp. 7-44

1.3 *Acceso a la justicia y discriminación racial: un rayado de cancha propietario*²⁶.

El racismo:

“[S]e refiere a las opiniones o actitudes mantenidas por los miembros de un grupo respecto a los de otros [lo que] implica sostener puntos de vista preconcebidos sobre un individuo o un grupo, basados con frecuencia en habladurías más que sobre pruebas directas, perspectivas que son reacias al cambio incluso frente a nuevas informaciones”²⁷.

La discriminación racial, por su parte, es la actitud o conducta que sistematiza y operacionaliza el prejuicio (*v. gr.* que el indio es sucio, ignorante, indigente, borracho, flojo, ‘muerto de hambre’, roto). En Chile, los discursos y prácticas clasistas y racistas se aprecian en las palabras y actitudes despreciativas y excluyentes ejercidas por diferentes grupos que se sienten sea superiores o inferiores a otros²⁸. Más allá de la industria cultural, tal racismo cobra especial actualidad en relación

²⁶ Chile ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 20 de octubre de 1971. En su cláusula introductoria, el texto afirma que la expresión discriminación racial denota “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o cualquier otra esfera de la vida privada”.

²⁷ Citado en BELLO et al. Op. cit. (n° 14), p. 8

²⁸ El racismo discursivo chileno y sus implicaciones de fondo, han sido tratados en forma profusa y convincente. Vd. MERINO, María Eugenia; MAURICIO PILLEUX, Daniel QUILAQUEO y ROSAMÉL MILLAMÁN “Perspectiva interpretativa del conflicto entre mapuches y no mapuches sobre la base del prejuicio y discriminación étnica” *Revista Persona y Sociedad*, V. 18, 2004, N° 1, pp. 111-128; QUILAQUEO, Daniel y María Eugenia MERINO “Estereotipos y prejuicio étnico hacia los mapuches en textos complementarios a la asignatura de Historia” *Revista Campo Abierto*, N°23, 2003, pp. 119-138. MERINO, María Eugenia y MAURICIO PILLEUX, “Estrategias semánticas globales y locales en el discurso de los no mapuches de la ciudad de Temuco-Chile” *Revista Estudios Filológicos*, 2003, pp. 111-119. MERINO, María Eugenia y Daniel QUILAQUEO “Ethnic prejudice against Mapuches in Chilean society as a reflection of the racist ideology of the Spanish Conquistadors”, *American Indian Culture and Research Journal*, UCLA, V. 27, 2003, pp. 105-116; MERINO, María Eugenia, “Marco de referencia para una investigación acerca del prejuicio de los chilenos no mapuches sobre la etnia mapuche chilena”, *Revista Estudios Iberoamericanos*, N° 2, 2003, pp. 24-36.

con la injusta desigualdad socio-económica, por ejemplo, cuando el Estado demora en forma discriminatoria la implementación efectiva de los derechos que reconocen las leyes (entre estos, la propiedad indígena sobre las tierras, territorios, recursos y conocimientos tradicionales). La hipótesis es que el racismo menoscaba el ejercicio del derecho humano *civil* fundamental de los pueblos e individuos en general –y de los pueblos e individuos indígenas en particular– a la autonomía y a la propiedad. Veremos que la concentración de la propiedad en pocas manos –especialmente cuando es el fisco quien pasa por dueño– no solo atenta contra los principios liberales de una economía de mercado sana, sino que cercena la democracia al reducir las esferas de autonomía individual y colectiva ciudadanas. La falta de implementación de los derechos colectivos sin duda empobrece a los pueblos afectados en el contexto de la democracia propietaria²⁹.

El proceso ha venido resultando en una clasificación racializada que forma parte del mecanismo estereotípico que tiende a justificar, legitimar, endurecer y reforzar la ‘pobreza’, la que pasa a ser fácilmente administrada en términos de alteridad a través de mecanismos clientelares implementados por la elite política y económica criolla³⁰. Como adelantáramos, esto está relacionado con patrones evidentes de segregación espacial, tanto en el nivel nacional, como en el regional y local³¹.

El Indio es un dispositivo psicosocial que le permite al Estado estigmatizar cómo exótica, luego visibilizar, y finalmente capturar y ‘reducir’ la pobreza, conforme a una cromatografía social pautada, naturalizada y reforzada en los discursos y en las prácticas discriminatorias de raigambre histórica. Lo cierto es que los programas discursivos de la igualdad y de la identidad son los términos referenciales de la brecha socio-económica que todos los sectores políticos reconocen en Chile. Debido al pequeño tamaño demográfico del mercado chileno, el capi-

²⁹ ABRAMOVICH, Víctor, Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la política, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, V. 9, N°. 1, 2007, pp. 9-33

³⁰ Para el caso atacameño, *Vd.* BARROS, Alonso, ‘Crónica...’, *cit.* (n. 1), 2004.

³¹ En el mes de agosto del año 2007, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) de las Naciones Unidas, acogió una denuncia por “racismo ambiental”, presentada por comunidades mapuches afectadas por basurales y plantas de tratamientos de aguas servidas en la periferia de Temuco (24.08.2007). El CEDR resolvió resolvió que hará el examen regular a Chile en el 2008, considerando el retraso en sus informes periódicos. En TOLEDO, Víctor, *Op cit.* (n° 16), p. 227.

tal financiero tiende a operar en Chile como oligopolio y oligopsonio (o doble monopolio) sobre diversos recursos naturales claves. El combate contra la pobreza indígena se vuelve así un ritual de subordinación o encantamiento que opera en defecto y sustitución simbólica de la real superación de la discriminación, la desigualdad y la inequidad³².

Esa es la situación antropológica y jurídica abordada, la geopolítica de los derechos colectivos indígenas y ciudadanos, con enfoque intercultural. Analizamos cómo el discurso de la pobreza articula las asimetrías sociales, tanto al interior de las comunidades indígenas, como las que se proyectan en el esquema mayor de la desigualdad (sustancial) e inequidad (procesal) chilena. La discriminación de raza opera como bisagra, diferenciando y articulando ámbitos de poder económico en términos de estamentos y estatutos identitarios y de color. La retórica resultante sirve los intereses de la elite indígena y no indígena que intermedia recursos mediante la actualización de términos estereotípicos que maximicen la rentabilidad y sustentabilidad política y económica del esquema.

Los que estiman su derecho propio de base consuetudinaria, lo cultivan en libertad, casi en secreto. Los etnopolíticos profesionales a que aludo, en cambio, medran del estatus oficial mediante múltiples mecanismos de reciprocidad asimétrica organizados por el Estado. Como neo-caciques, ofrecen lealtad y recursos naturales a cambio de poder, protección y policía. Así, algunas comunidades del norte chileno se comportan como verdaderas empresas culturales que explotan una etnicidad rentable tanto política como económicamente, principalmente a través de programas y proyectos asistencialistas. Disidencias y facciones son avivadas en condiciones de dependencia, mientras la elite redimida de la pobreza se enriquece, empoderando a su base política con un clientelismo a lo “big-man”. Indígenas o no, neo-caciques en Chile son los que distribuyen y trasquilan transacciones, proyectos, tierras, fuentes de empleo municipal, dádivas, viajes y favores entre la parentela y empresas contratistas vinculadas a reparticiones estatales y dirigentes políticos que se prestan para el juego, consolidando lógicas de poder estatal en el nivel comunal y regional. Tal caciquismo asisten-

³² GELL, Alfred “The technology of enchantment and the enchantment of technology”, en Eric HIRSCH (ed.) *The Art of Anthropology: Essays and Diagrams/ Alfred Gell*. London School of Economics Monographs on Social Anthropology V. 67. London, The Athlone Press, 1999.

cial naturaliza las asimetrías de la sociedad mayor, legitimándolas en el interior de las colectividades territoriales tradicionales. El discurso de castas resultante distrae de las desigualdades que oprimen más al Roto que al Indio, aunque finalmente, a todos.

El 'Indio' pobre es un señuelo mediático que desvía la atención de la violencia subyacente, incorporándolo al orden dominante como subterfugio contra la desigualdad mayor —legitimada y reducida mediante el encastamiento. La reducción de la pobreza indígena termina siendo estructuralmente equivalente a otras formas de reducción histórica, como la de los distintos y dispersos pueblos andinos, reducidos a villas y pueblos de Indios y doctrina a fines del s. 16, directamente aparejada al despojo de las tierras sobrantes. El proceso se repite en territorio mapuche a finales del siglo XIX, y aunque con matices diferentes, en la chilenización del territorio conquistado a Bolivia y Perú en la Guerra del Pacífico. Así como el Estado reconoce y ampara la propiedad, asimismo configura su carencia, estos es, la pobreza misma. Al igual que el Indio, la pobreza es pues ante todo una forma de Estado -o propiedad- la viga en el ojo de quién la define.

De ser ignorada y perseguida en el gobierno militar, la cultura andina, recursos y conocimientos, pasó a ser moneda de cambio política bajo la Concertación, empobreciéndose aún más como tradición. S. R. (51 años), atacameña, sabia cultora de la fitomedicina nativa atacameña dice, respecto a esos líderes ansiosos de medrar: “están enfermos”.

Que quince años de trabajo con 26 comunidades atacameñas del interior de la región de Antofagasta sirvan de caso extendido para abordar éste y otros interrogantes. El objetivo es desmitificar al Indio Roto con que las clases dominantes le ponen color a la pobreza como instrumento idiosincrático de estratificación social: exploremos cómo las ideologías discriminatorias se despliegan en términos de propiedad.

1.4 *Cultura propietaria: sobre cómo leer una encuesta sin prejuicios.*

En su texto *Cultura y Pobreza Indígena: Antecedentes para una nueva política*, el Instituto Libertad y Desarrollo (en adelante L y D) desvincula de entrada 'la cultura' de 'la tierra' indígena, esto a pesar de que la tierra es

tozudamente entendida por los mapuches en su dimensión colectiva, como algo esencial³³. L y D, en cambio, promueve ‘educación, capacitación y empleo’ para ‘reducir’ la pobreza indígena, negando *a priori* que el origen de ésta naciera de la usurpación fiscal de las tierras al sur del Bío-Bío. Desentrañemos la matriz prejuiciosa del texto:

Basándose en una encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP), L y D recomienda, en conclusión, ‘no seguir entregando tierras en forma comunitaria’ a los indígenas. Atentando contra derechos colectivos consagrados, ese Instituto promueve solamente ‘entregar’ tierra en forma individual. Para nadie es un misterio que la liquidación de comunidades durante el gobierno militar fue responsable de la rápida erosión de culturas e idiomas en estas últimas décadas³⁴. El programa de L y D procura, no obstante, acabar con la dimensión territorial reconocida a las culturas indígenas universalmente. Por eso, L y D evita mencionar la percepción del 35% de los mapuches, según la cual el gobierno debiera resolver, *como primer problema prioritario*, la reivindicación de tierras ancestrales; esto es, precisamente lo contrario de lo que recomienda ese Instituto conservador.

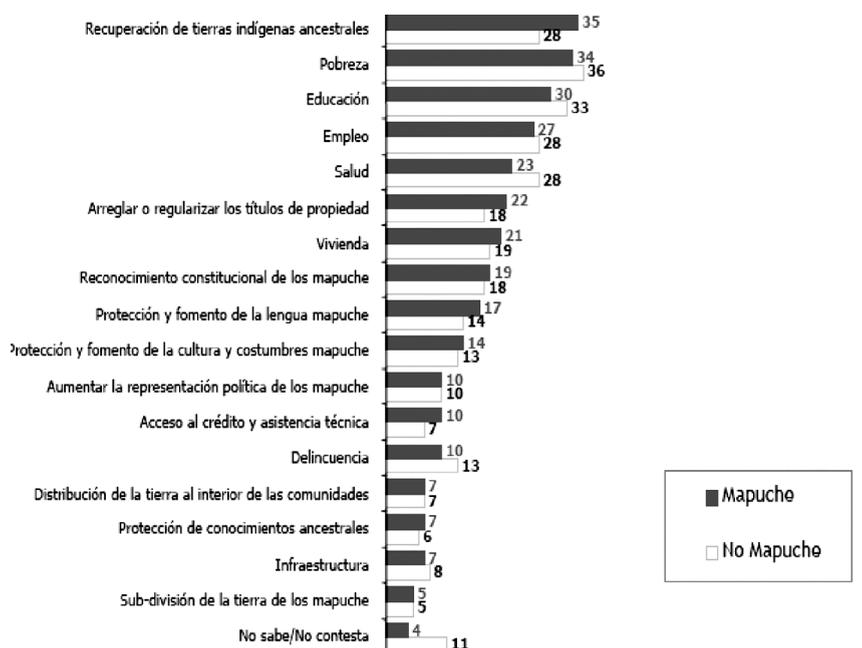
Para contrarrestar la pérdida, la *Ley Indígena* prohibió la enajenación, cesión o arrendamiento de tierras comunitarias, restricción que fue exigida por las propias organizaciones consultadas, en un amplio consenso surgido al retornar la democracia (dicha Ley fue aprobada en forma unánime por Congreso chileno).

Aunque todos tengamos alguna, la palabra ‘cultura’ tiene un sentido eminentemente colectivo, más que individual. La cultura mapuche y sus redes idiomáticas, no se construyeron en el aula de clase, sino que en torno al fogón, en los espacios y creencias compartidos, en ceremonias y rituales en y entre comunidades, en formas de trabajo colectivas y lugares familiares y patrimoniales propios y comunes, sin ingerencia estatal, autónomamente.

¿Cuáles son los tres problemas que tienen en particular los mapuche, a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el gobierno según los encuestados?

³³ *Temas Públicos* N°7 de Libertad y Desarrollo (7 de Marzo de 2008). Su autora es Ena von BAER.

³⁴ Paradójicamente, según esa misma encuesta, la mayoría mapuche vota a la derecha, lo que no les impide reivindicar sus tierras colectivas ancestrales.



CEP 2006. Encuesta “Los mapuche rurales y urbanos hoy”

La encuesta revela que los mapuches sienten que el Estado de Chile les debe colectivamente en materia de tierras. La regularización de los títulos individuales tan solo aparece en el 6° lugar de preocupación, con un 23%. Así, de un total de 17 ‘problemas mapuches’ manifestados por mapuches y no mapuches, cinco se centran en la tierra (ancestralidad, titulación, distribución, subdivisión y conocimientos tradicionales). Esto es, los mapuches consideran prioritario que el Estado resuelva los asuntos pendientes de tierra, colectivas e individuales.

Por el contrario, la percepción no mapuche es característicamente desterritorializada, lo que explica por qué la percepción mapuche es disgregada y reducida en la encuesta, que fragmenta el problema de la tierra en parcelas diferentes. Ésta ‘reducción’ refleja los valores de la sociedad dominante en torno a que el problema mapuche es ‘pobreza, educación, empleo y salud’ y no la tierra. Conforme a esa noción, el rol asistencial que le cabe al Estado debe remitirse a esas materias, por encima de lo que puedan considerar los propios mapuches al respecto. Nuevamente, circunscribir los problemas de los indígenas a la pobreza,

reproduce términos de identificación y dominación humillantes para los que son sus supuestas víctimas, falseando la ecuación territorial.

La misma brecha perceptiva (o prejuicio) impide a L y D reconocer la evidente importancia de la tierra para los mapuches. Tal disociación perceptiva se aprecia también entre los mapuches y los no mapuches: la máxima diferencia sobre cualquiera de los temas o problemas percibidos (y por lo tanto, que encierra un mayor potencial de conflicto), se da precisamente en el tema de las tierras ancestrales (7%), que es de primera prioridad mapuche. A los no mapuches, el problema de la ‘propiedad ancestral’ reivindicada solamente les interesa en 4°, 5° o 6° lugar, después de la ‘pobreza’ y la ‘educación’, junto con ‘empleo’ y ‘salud’.

Globalmente, la encuesta refleja fielmente los estereotipos y prejuicios a que hemos aludido: Los no mapuches ven el problema de los indígenas como un problema de ‘pobreza, educación, empleo y salud’, mientras que los mapuches (siendo que, según la misma encuesta, votan mayoritariamente por la derecha), consideran que el problema sigue siendo la tierra. La encuesta reafirma *a contrario sensu* que, en la concepción mapuche, ‘pobreza, educación, salud y empleo’ están supeditados a la tierra. Desde el conocimiento antropológico, no podría ser de otra manera: la tierra es el fundamento principal de la existencia y cultura indígena (salud, educación, empleo y buena vida)³⁵.

La forma de liberalismo propugnada por L y D tiene por finalidad desterritorializar e individualizar a los indígenas. Pero si consideramos que el líder ideológico de la UDI, partido político vinculado al Instituto, Jaime Guzmán, siempre sostuvo que la autonomía de los grupos intermedios para perseguir sus fines propios era uno de los pilares de la sociabilidad (y que su consagración constitucional servía de garantía contra el totalitarismo de Estado), no se comprende que L y D no esté actuando como estricto defensor de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, y de su autonomía. En efecto, la autonomía es un derecho humano que, en el caso de los indígenas, se traduce en su posibilidad colectiva e individual de controlar los medios necesarios

³⁵ La doctrina universal reconoce en la tierra el fundamento esencial de las culturas indígenas. , DAES, Erica-Irene, “Indigenous people and their relationship to land”, *Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/1999/18*, 1999 y DAES, Erica-Irene “La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales”, *Documento ONU, E/CN.4/Sub.2/2003/20*, 2003.

para su subsistencia, especialmente frente a la ingerencia estatal. Nadie niega hoy seriamente que el ejercicio de la autonomía indígena se base en otra cosa que el control de sus tierras, territorios y recursos. Y sin embargo eso es precisamente lo que se niega en la práctica, y nadie releva la contradicción.

La encuesta del CEP solo se refiere a los mapuches. Los pueblos aymaras, quechuas, lickanantai, diaguitas y collas del Norte son pueblos eminentemente agropastoriles, que están más inmediatamente afectados por la gran minería y su elefantiásica dependencia hídrica y energética. Por otro lado, Chile se ha comprometido internacionalmente a combatir la desertificación que afecta el hábitat protegido de estos pueblos. Varias comunidades pertenecientes a estos pueblos o han desaparecido o están desapareciendo por causa de la explotación irracional de sus acuíferos por empresas como CODELCO y BHPBilliton, que han drenado y secado diversos humedales, a pesar de que están protegidos. ¿Cuál es la situación propietaria?

2. UN CASO EXTENDIDO DE DESIGUALDAD REGIONAL: LOS ATACAMEÑOS DE ANTOFAGASTA

“La ley es tela de araña,
En mi inorancia lo esplico:
No la tema el hombre rico,
Nunca la tema el que mande,
Pues la ruerpe el vicho grande
Y solo enrieda a los chicos”
El Negro en *La Vuelta de Martín Fierro*

Los métodos característicos de la antropología social son el trabajo de campo y la observación participativa, los que pueden aplicarse al análisis del quehacer estatal. No reproducimos aquí la conocida etnografía histórico-jurídica del marco evolutivo de los derechos y realidades mapuches, sin perjuicio de que sea un telón de fondo para considerar la situación atacameña, destacando el aspecto civil de la ‘pobreza indígena’ y su relación con la concentración de la propiedad en Chile. De los nueve pueblos indígenas reconocidos en Chile, cinco habitan el Norte. De éstos, el atacameño quizás refleje mejor el efecto identitario de la concentración propietaria.

La Segunda Región de Antofagasta o “de la Minería”, concentra tres capitales chilenas. La primera es su sede oficial, el puerto de Antofagasta. El contraste entre ésta y las restantes no podría ser más vivo. Por una parte, las autoridades municipales y regionales promocionan emblemáticamente a la comuna y pueblo de San Pedro de Atacama (SPA) como Capital Arqueológica y Turística de Chile, sellando con ello una cierta autenticidad étnica; mientras, la vecina Calama, con más de 300 mil habitantes, se adorna con el título de Capital Minera de Chile³⁶. El *cluster* minero de Antofagasta es uno de los actores socioeconómicos más importantes de la región y del país y un polo de atracción transnacional para inversiones y flujos migratorios. Considerando que más de diez mil chilenos declaran pertenecer al pueblo atacameño en la misma región, tenemos que la mayor industria extractiva comparte el desierto más inhóspito con una de las etnias más reducidas. El año 2000, el ingreso familiar promedio en la comuna de SPA era de 320.000 pesos chilenos, valor inferior al promedio nacional (64%) y al regional (52%). El Índice de Desarrollo Humano (PNUD) califica a la comuna con un valor ‘muy alto’ en relación con el resto del país, sin embargo: El 2000 un 14% de la comuna era pobre -notable mejoría respecto del año 1986, cuando superaba el 30% (Fuente: MIDEPLAN-CASEN). La tendencia pudo estar influenciada por la llegada de migrantes de niveles socioeconómicos más altos y con estilos de vida distintos. Las nuevas actividades económicas, y una importante inversión pública llevaron a SPA a salir del listado de las 20 comunas rurales más pobres de Chile en el año 2006.

³⁶ El auge o *boom* minero del cobre chileno de los 1990, fue uno de los eventos de mayor importancia en cuanto a inversión minera en cobre, durante todo el siglo 20, a nivel mundial. Siendo que ya era la mayor del mundo a principios del período, la producción nacional de cobre aumentó tres veces durante la década. A fines del decenio, Antofagasta reunía a casi todas las grandes compañías productoras de cobre presentes y activas en Chile. Pero la región también produce litio en el Salar de Atacama, donde además se extrae boro y sales potásicas. Así en 1998, el Salar concentraba 31,9% de las reservas mundiales de litio después de Bolivia -que concentra cerca del 60% de las reservas en el vecino Salar de Uyuni. Los datos sobre minería han sido consultados en LAGOS, Gustavo y Miguel ANDÍA “Recursos Mineros e Hidrocarburos (Capítulo 7)”, en *Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile - 1999, Colección Estado y Políticas Públicas, Universidad de Chile*, 2000, pp. 291-324. Una sola de las mineras operada por la Anglo-australiana BHPBilliton en la zona, Minera Escondida Limitada, generó más de 6 mil millones de dólares de utilidades el año 2007.

2.1 *En perpetua propiedad: primero en tiempo, primero en derecho*

En esta economía política de extremos, donde crecen la demanda por *commodities* regionales y aumentan los contingentes migratorios y turísticos, la Ley Indígena 19.253 de 1993 impuso al Estado chileno regularizar definitivamente los derechos de propiedad de los aymaras, diaguitas, collas, lickanantais y quechuas, fijando el plazo de tres años para realizar el correspondiente plan de saneamiento de títulos de dominio (tanto sobre las tierras individuales, como sobre las comunitarias y patrimoniales. –Arts 63 y 3º transitorio de la Ley). El objetivo declarado era enderezar las injusticias que desde la colonia habían mermado el hábitat indígena de ocupación tradicional. En la colonia, sin embargo, la doctrina jurídica reconocía con toda claridad dicho dominio.

Fray Alonso de la Veracruz fue de los primeros en enfrentar derechamente el problema del dominio indígena y de la soberanía real en el contexto propietario multicultural y crecientemente encastado de la conquista³⁷. Su *De dominio infidelium et iusto bello*, planteado en once dudas, nos enseña: “la tierra, aun inculta, no es del señor que tiene derecho a los tributos sino del pueblo. Luego no puede, por capricho, ocuparla”. Agrega que “Los cultivos o las tierras del pueblo no son tributos sino las bases de donde proceden los debidos tributos” y “suyos [del emperador] son únicamente los tributos, no el dominio de

³⁷ Entre los ss. XV y XVI, en España, el “encastamiento” fue la adscripción oficial a una u otra casta o grupo social definido cultural y/o racialmente, como “bueno” o “malo”, “superior” o “inferior”, “puro” e “impuro”, “limpios” o “lindos” y “sucios”. Esto conllevaba ventajas o discriminaciones en ciertas instituciones. El encastamiento se mantuvo hasta fines del s. XV y continuó tras la muerte de Isabel la Católica. Cada vez más excluidos de la burocracia en función de su “impureza de sangre” los conversos o judaizantes pusieron fin a su encastamiento corporativo en lo que fue su “muerte social” como grupo diferenciado, tanto en relación con la Inquisición como con la reforma de los estatutos de limpieza. Tras la Guerra de las Comunidades -en que los conversos participaron decisivamente a favor de los rebeldes- y tras el paréntesis aperturista de la tercera década del siglo y el erasmismo crítico, el proceso de encastamiento de nuevo se acelera y llena toda la segunda mitad del reinado de Carlos V, coincidiendo, paralelamente, con la aristocratización que, todavía de manera tenue, impregnaba el comportamiento social del momento y la agudización del problema protestante. En esta época de fermento intelectual y político, se produjo el encuentro con los pueblos americanos. En Latinoamérica, el castismo adquirió su propia dinámica social, con proporciones barrocas y numerosas castas dominando el imaginario colectivo durante buena parte de la colonia, hasta hoy.

las tierras”³⁸. Conforme a este espíritu, durante la colonia, las tierras del común y las jurisdicciones cacicales atacameñas estaban protegidas por la Audiencia de Charcas, primero como parte del Virreinato de Lima, y luego del de Buenos Aires. La ley indiana era clara:

“Que los indios que poseyeren tierras o heredades suyas propias, o las hubieren heredado de sus padres, o otros de quien pudieran heredarlas, o que se las dieron, y repartieron en visita general, o que las hayan comprado de cualesquier personas, o dádoselas cuyas eran, y las poseían con títulos legítimos, o en propiedad, *que estas tales tierras no se quiten, ni sean quitadas a los Caciques, ni Indios que las tuvieren, e poseyeren; antes sean amparados en ellas por los dichos Comisarios, e Jueces y se las confirmen de nuevo, y por la dicha confirmación no se les ha de llevar cosa alguna, ora sea en mucha, o en poca cantidad las dichas tierras.*”

Y,

“No han de ser compelidos los dichos Indios a mostrar títulos, porque entre ellos no los tienen, sino que verbalmente los Comisarios, y Jueces de tierras se informen de oficio, que tanto ha que posee el tal Indio las tierras que tiene, y si las heredó de sus padres, y abuelos, o en que forma las posee, de manera que conste ser legítimo poseedor dellas, y que no las ha usurpado: y el Juez, y Comisario ha de dar sumariamente en la relación de lo que hicieren, para que yo les dé confirmación, las causas y razones que hubo para se las dar, y confirmar; o para se las quitar.”

“*[A] los dichos indios se les dejen con sobra todas las [tierras] que les pertenecieren, así en particular como por comunidades...*”³⁹.

³⁸ Fray Alonso de la Veracruz fue el primer maestro de derecho agrario de la Universidad de México. Vd. ALMANDOZ, José, *Fray Alonso de Veracruz O.E.S.A. y la Encomienda Indiana en la Historia Eclesiástica Novohispana, 1522-1556: Edición Crítica del Texto De Dominio Infidelium et Iusto Bello y Apéndice Documental*. Prólogo por Ernest J. Burrus. Madrid, J. Porrúa Turanzas, 1971; ZAVALA, Sylvio, *Fray Alonso de la Veracruz, Primer Maestro de Derecho Agrario en la incipiente Universidad de México (1553-1555)*, México, Centro de Estudios de Historia, 1981, pp. 19-39.

³⁹ ESCALONA, Gaspar de *Gazofilacio Regium Perubicum*. Madrid, Imprenta Real, V. 2, 1647, p. 208. (destacado del autor). En Chile, Fernando Dougnac desarrolló un argumento en esta misma línea, específicamente para el Norte. DOUGNAC, Fernando, ‘La legislación aplicable a los indígenas del Norte Grande chileno’, *Norte Grande*, V. 1 (3-4), 1975, pp. 437-444.

El respeto a las jurisdicciones comunales indígenas también fueron alegadas por la rebelión tupamarista, a fines del siglo XVIII.⁴⁰ Bolivia asumió la soberanía del país atacameño en 1825, a la que renunció en el Tratado de Paz y Amistad celebrado con Chile en 1904. A diferencia de lo que ocurriría en Perú (donde se abolió el estatuto indígena a mediados del siglo XIX), en Bolivia la propiedad comunal de los indígenas sobre la tierra pasó a ser el foco de innumerables tensiones sin resolver. Hacia finales de la década de 1860, el dictador Melgarejo intentó disolver por decreto la modalidad comunal para instaurar el dominio fiscal, de modo que los estancieros no indígenas pudieran luego apropiarse de las mejores tierras (como él mismo lo hiciera, en la zona de Antofagasta de la Sierra). Tales expropiaciones recayeron en SPA el año 1869, sobre *Lericapur*⁴¹, una recova, mercado o casa de abastos de propiedad comunitaria ubicada en la calle Toconao⁴². “*Con más o menos cien años de servicio público*”, esta casa “*claustrada y edificada por la comunidad a fin de destinarlo a Recova [almacén]... y otros servicios públicos del vecindario... y de la junta municipal de Atacama*”⁴³. Construida por los *ayllu*, servía de alojamiento cuando los atacameños venían al pueblo a atender Misa, alguna fiesta de su devoción u otros ‘*usos generales de la localidad*’. Allí alojaban, también, los viandantes argentinos de paso en Atacama. El Sub-Prefecto boliviano finalmente sacó a remate la casa para construir la Casa de Gobierno de la Capital de Provincia, reuniéndose al efecto la Junta de Almoneda en el lugar del Cabildo⁴⁴. Colocados los anuncios y tras los pregones de rigor, Inocencio Corante, indígena “*contribuyente del Aillo de Condeduque*”, se adjudica finalmente la propiedad por 120 pesos bolivianos. Recién depuesto Melgarejo, organizados como Junta de Alcaldes parroquiales, los caciques atacameños vuelven a reclamar; tanto que el nuevo Sub-Prefecto, Manuel

⁴⁰ Vd. en BARROS, Alonso, ‘Propiedades...’ Op. Cit, 2008, (n° 1).

⁴¹ Del idioma atacameño (Kunza), *leri*, ‘pueblo, menos el de San Pedro de Atacama’, o sea ‘caserío o rancho’ y *capur*, ‘grande’ (traducción basada en LEHNERT, Roberto, *Diccionario toponímico kunza*, Universidad de Antofagasta, Antofagasta, 1994.

⁴² AN-Archivo Judicial de Antofagasta V. 214, Pieza 20, Inocencio Corante contra la Ilustre Municipalidad de San Pedro de Atacama, por entrega de la casa Lericapur- caratulada 29 de enero de 1873.

⁴³ AN-Archivo Judicial de Antofagasta V. 214, Pieza 20, f. 3

⁴⁴ Quedó integrada por ‘*Su Señoría el Sub-Prefecto Ignacio Avaroa, el Señor Juez Instructor Manuel María Berazaín, y el Corregidor Don Mariano Aramayo*’

José Fernández, ordena restituir *Lericapur* a sus titulares, devolviendo a Corante el precio de la casa y sus mejoras. Al no verificarse esto último, Corante lleva, finalmente, a la Municipalidad ante el Juzgado de Antofagasta para ser indemnizado, sumando los arriendos correspondientes al tiempo ocupado, más daños y perjuicios.

Otras medidas fueron resistidas en 1872 y en 1875, organizándose un movimiento social que intentó proteger la comunalidad de la tierra⁴⁵. A partir de 1874, el gobierno boliviano volvió a intentar ejecutar los decretos de mensura de Bolívar, dictándose la llamada Ley de Exvinculación de Tierras, que insistió en desconocer a los *ayllu*⁴⁶.

Los documentos de pre-guerra muestran una propiedad altamente fraccionada y privatizada, dejando suponer que el régimen corporativo de los *ayllu* también había mutado. Los caciques fueron perdiendo importancia ante la multitud de operadores burocráticos: jueces letrados y de paz, actuarios, oficiales del registro civil, notarios, subprefectos, procuradores del número. Se aprecia la firme presencia del Estado boliviano y funcionarios no indígenas en SPA, atraídos por el guano, la plata, el cobre y el salitre.

Aunque se anularon ‘los fraudulentos remates’, los sucesores de Melgarejo *no abandonaron la política de expropiación indígena en sí*, y en los últimos decenios bolivianos, las autoridades altiplánicas prosiguieron sus intentos para despojar al Indio de sus bienes comunales. La antesala de la guerra no fue apacible para los atacameños: la autonomía relativa de la república indígena, territorial y caciquil, estaba siendo negada, como ya

⁴⁵ SANHUEZA, Cecilia y Hans GUNDERMANN “Estado, expansión capitalista y sujetos sociales en Atacama (1879-1928)” *Estudios Atacameños* N°34, 2007, pp. 113-136.

⁴⁶ MESA, Carlos, *Presidentes de Bolivia: entre urnas y fusiles*, La Paz, Gisbert, 1990, p. 225. La ley ordenaba que las tierras que no estuvieran materialmente en posesión indígena individual, fueran declaradas sobrantes y propiedad del Estado, para ser rematadas. Contra lo que se cree, sin embargo, esta Revisita no llegó a aplicarse entre los atacameños, cuyo territorio estaba entonces ocupados militarmente por Chile. En el resto de Bolivia, ésta revisita solo se concretó en 1880. Su propósito era: a) otorgar títulos de propiedad a los indígenas originarios, forasteros y agregados que poseían tierras bajo mojones y linderos conocidos; b) reconocer la posesión en común sobre pastizales, abrevaderos y bosques y, finalmente; c) declarar tierras sobrantes y, por ende, pertenecientes al Estado todas aquellas que no se hallaban en posesión de indígenas. La evolución burocrática boliviana consistió, precisamente, en que el Estado expoliara ciertas tierras corporativas del común y el cabildo colonial, a favor del fisco y el municipio republicano, instancias racionalizadoras y centralizadoras del creciente poder de La Paz. En. DE MESA, José; Teresa GISBERT y Carlos MESA, *Historia de Bolivia*, La Paz, Gisbert, 2007, p. 385.

había ocurrido en Perú y en Chile. A propósito del uniforme y espada chilenos conservados desde la guerra por uno de sus tatarabuelos, Carlos Vega del *ayllu* de Coyo (35 años, SPA) recuerda como los de su *ayllu* se unieron a los chilenos en contra de las expropiaciones bolivianas. En posesión del territorio, el gobierno mapochino del exdistrito litoral boliviano no volvió a tratar el tema. Tres décadas después de la Guerra:

“[E]n este apartado rincón, la nacionalidad chilena se ve mui apagada i sus leyes se cumplen mui flojamente. En el pueblo [SPA], que tendrá unos cuatrocientos habitantes, habrá veinte que declaran ser chilenos, (incluyendo en este número los empleados públicos, i el resto se divide entre bolivianos y argentinos)”⁴⁷.

De 1500 habitantes estimados antes de la Guerra, SPA pasó a contar con 400. Los chilenos ahora eran un 5% del total, funcionarios que reemplazaron a sus homólogos bolivianos de Oruro, La Paz y Cochabamba. Hacia 1885, ejercían Juan Santelices y Luis Polanco como subdelegado y juez de subdelegación de SPA, respectivamente. De oficiales de la Comandancia de Armas, se habían convertido en importantes propietarios y comerciantes⁴⁸. La articulación de las funciones militares, administrativas, comerciales y de transporte, les brindaba privilegios monopólicos e impunidad⁴⁹. Faltas de mano de obra, las tierras de los *ayllu* pronto quedaron en abandono⁵⁰.

⁴⁷ RISOPATRÓN, Luis, *La línea de frontera con la República de Bolivia*. Santiago, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1911, p. 138. Ésta cita y las que siguen han sido extractadas de SANHUEZA, Cecilia et al., Op. Cit. (n°45), 2007 y BARROS, Alonso, ‘Propiedades...’. Op. Cit. (n°1), 2008.

⁴⁸ Así resumía Bertrand el proceso: “La casa de comercio más importante es la de los señores Polanco y Santelices, quienes son, además, cuantiosos propietarios en la localidad, por cuyo título han sustituido los de capitán i sarjento del rejimiento Atacama, jénero de conquista mui práctico y civilizador”. BERTRAND, Alejandro, *Memoria sobre las cordilleras del Desierto de Atacama y regiones limítrofes, presentada al Señor Ministro del Interior*. Santiago, Imprenta Nacional, 1885, p. 272.

⁴⁹ En 1887 se sumarió al juez Polanco, por internación ilegal de remesas de ganado desde Argentina (burlando un cordón sanitario). Fue acusado por el entonces subdelegado interino P. Madariaga (AN-Archivo Judicial de Antofagasta, Leg. 836). El subdelegado siguiente, H. Velázquez, fue igualmente sumariado, y luego sobreesido, por cobro e inversión indebida de las contribuciones de los vecinos de San Pedro de Atacama. En 1894 fue procesado, encarcelado y finalmente absuelto por el asesinato de Polanco (AN-AJA Leg. 847 n° 13). Vid SANHUEZA et al. Op. Cit. (n°45), 2007, pp. 113-135.

⁵⁰ “En la actualidad existen abandonados en San Pedro de Atacama 48 potreros de alfalfa

Teóricamente, con título escrito o sin él, los individuos y las comunidades indígenas seguían siendo dueñas de las tierras comunitarias por derecho propio, propiedades reconocidas tanto por el derecho indiano como por el republicano⁵¹. Por eso, las oleadas regularizadoras del Ministerio de Tierras y Colonización (luego, de Bienes Nacionales), ocurrieron en fases sucesivas durante las décadas de 1930, 1960 y 1990, recayendo principalmente sobre la tenencia individual de los que quedaron, y no sobre la propiedad colectiva, que quedó en un limbo jurídico.

La última oleada individualizadora al amparo de la Ley Indígena de 1993, regularizó 5.426 predios, en algunos de los cuales hay casas de familias atacameñas. De ese total, 4.667 hoy poseen título inscrito, ocupando en conjunto 2.706,3 hectáreas. El promedio de 0,58 hectáreas por predio revela la estructura minifundista de la propiedad individual y familiar, y prefigura el abandono paulatino de los cultivos que le sigue. Mientras en 1982 la agricultura reunió cerca del 32% de la población económicamente activa en la comuna, en el año 1992 sólo alcanzaba al 21%. Hoy conserva solo un 9% de la población empleada, en su mayor parte de la tercera edad, mientras apenas un 4% de la tierra regada es productiva agrícolamente.

i otras tantas casas en la población; i en Calama hai también más de 60 propiedades rústicas i urbanas en la misma condición. La mayor parte de dichas propiedades las posee hoy el fisco, a título gratuito, i sirven como alojamiento de tropa i oficiales i como provisión de forrajes para las caballadas del ejército”. En AN-Ministerio de Guerra V. 818 n° 285.

⁵¹ Andrés Bello supuso que la “plena inscripción” de la propiedad raíz en Chile se daría a partir de la promulgación del Código Civil, porque en adelante, cualquier venta de tierras, requeriría de la previa inscripción del respectivo título escriturado. Igual requisito se exigió para vender bienes inmuebles que formaban parte de una herencia. Bello pensó -no sin razón- que un día cercano, por la natural circulación de los bienes (nadie se salva de la muerte), todas las propiedades quedarían inscritas: “Pero como no sólo los actos entre vivos sino las transmisiones hereditarias están sujetas respecto a los bienes raíces a la solemnidad de esta inscripción, todos los referidos bienes, a no ser los pertenecientes a personas jurídicas, al cabo de cierto número de años se hallarán inscritos y al abrigo de todo ataque” (énfasis agregado). Exceptuó explícitamente a las personas jurídicas (como corporaciones, fundaciones, compañías). Aunque no previera el caso ni pudiera hacerlo (el territorio atacameño, para esas fechas, todavía era boliviano), entre las personas jurídicas que no han muerto ni han vendido, están las Comunidades reconocidas retroactivamente por la ley 19.253, cuya propiedad perpetua no pudo haberse extinguido por la sola falta de inscripción. (En ‘Mensaje del ejecutivo al congreso proponiendo la aprobación del Código Civil’, párrafo 21.)

SPA ha pasado de ser una comuna donde predominaba la actividad agrícola y el pastoreo, a una donde el empleo está hoy directa e indirectamente relacionado con los sectores de la construcción (18%), hoteles y restaurantes (15%) y minería (11%) —el turismo es la actividad que más ha aumentado en la década recién pasada (10%). La monetarización de la vida ha significado un alejamiento de la relación con la tierra y sus recursos. Así, en algunos pueblos se han abandonado ciertas prácticas y ceremonias tradicionales agropastoriles. En otros, la tradición comunitaria se ha reavivado con las nuevas oportunidades económicas, p. Ej. se han multiplicado y ampliado las organizaciones de ‘costumbres y tradiciones’, como los bailes. A lo largo de las décadas recientes, muchos han vendido parcelas a particulares, hoteles y empresas de turismo (no es exagerado decir que cada uno de los grandes grupos económicos chilenos tiene una buena finca en SPA). La mayoría de los habitantes tradicionales que queda ha reorientado sus actividades a ese sector. En contrapartida, otro contingente, de todas nacionalidades, regiones y orígenes sociales, en su mayoría nacidos fuera de SPA, adquirió terrenos para construir, y el mercado inmobiliario aumentó hasta cuarenta veces su valor en diez años. La agricultura no ha podido competir con ese rendimiento. La pobreza indígena en SPA, no se ha basado, entonces, en la desigualdad propietaria de base individual (“la casa propia”): muchos atacameños se han hecho de respetables fortunas vendiendo y comprando tierras e invirtiendo en turismo, como cualquier privado. Lejanos primos bolivianos han estado bajando de Lipez y Oruro, legal e ilegalmente, hasta conformar más del 5% de la población total.

2.2 Marco legal de la propiedad comunitaria y patrimonial atacameña

La falta de democracia propietaria que estudiamos se refiere ante todo a la propiedad comunitaria y patrimonial atacameña. Atento a la carencia general de títulos materiales que afecta ese pueblo desde la época boliviana, en 1993, el Art. 63 de la Ley Indígena obligó a la CONADI, y al Estado a:

“[S]alvaguardar los siguientes tipos de dominio...: a) Tierras de propiedad de indígenas individualmente considerados, que por lo general comprenden la casa habitación y terrenos de cultivo y forrajes; b) Tierras propiedad de la Comunidad Indígena constituida en conformidad con esta ley y correspondientes, por lo general, a pampas y laderas de cultivo rotativas; c) Tierras patrimoniales de propiedad de varias Comunidades Indígenas, tales como pastizales, bofedales, cerros, vegas y otras de uso del ganado auquénido...”.

Es notable como esos pocos términos resumen la propiedad ágrafa del Norte de Chile, reconociendo la propiedad indígena. Transcurridos quince años desde la promulgación de la ley y desde que fueran planteadas y catastradas oficialmente las reivindicaciones territoriales de las comunidades atacameñas, la ley aun no se cumple (*Vd.* cuadros en *Anexo*). Desde 1993 hasta la fecha, solo se han inscrito 276.910,69 hectáreas a favor de organizaciones indígenas y personas indígenas de la Región de Antofagasta, de las cuales 233.244,96 en dominio y 43.665,73 como concesión (o sea no en calidad de Tierras Indígenas protegidas). Según información del propio gobierno, el déficit de entrega en relación con la demanda efectiva (o priorizada) es de 73% en el Área de Desarrollo Indígena (ADI) Alto el Loa, y de un 68% en el ADI Atacama la Grande. Pero *el porcentaje de cumplimiento estatal no rebasa el 10%, en relación con la así denominada ‘demanda ancestral’* catastrada oficialmente en 1990, y vuelta a identificar algunos años después (*Vd.* Cuadro I en el *Anexo*). La mora también afecta tierras aymaras, collas, diaguitas y quechuas, o sea casi todo el Norte Grande de Chile. Los más de diez años de rezago reflejan y constituyen una discriminación que se puede entender como a una imposición de casta, una forma de reducir la autonomía indígena a una justicia propietaria insatisfecha.

Además de incumplimiento, en la práctica se ha producido la fragmentación y reducción territorial, dando lugar a un crecido número de conflictos intra e inter comunitarios por pertenencia, linderos, tierras y aguas, como entre Ayquina y Toconce; Toconce y Caspana; Toconao, Camar y Talabre; Peine y Socaire; Solor, Coyo y Séquitor; y Yaye y Larache. Incertidumbre, conflictos y demoras, han redundado finalmente en beneficio de empresas mineras que extraen aguas en sectores que se siguen tratando como propiedad fiscal (*Vid.* *Anexo*). Con todo, como la mora ha sido responsabilidad del Estado de Chile,

y para hacer frente a la creciente presión sobre las tierras, territorios y recursos naturales atacameño, el Ministerio de Bienes Nacionales y la CONADI regionales adoptaron el siguiente acuerdo “técnico” (destacamos la distinción estatal entre la “demanda ancestral” y “demanda priorizada”).

“En acuerdo de la comisión técnica regional de tierras indígenas de la Segunda Región, en su reunión del 18 de junio del 2002, todos los expedientes de aguas y otros que recaigan sobre la demanda priorizada por las comunidades indígenas no procederán a trámite en esta secretaría de estado ya que las comunidades indígenas de la segunda región han presentado expedientes de transferencia o concesión referentes a su demanda priorizada. Salvo pronunciamiento de las comunidades a favor del trámite por medio de acuerdos.

Todos los expedientes de solicitudes y otros que recaigan sólo sobre la demanda de territorios ancestrales deberán presentar acuerdo marcos celebrados entre la entidad solicitante y la comunidad indígena afectada antes que podamos proceder con el trámite específico” (Fuente: CONADI)

Inversamente, llama la atención cómo, en forma claramente ventajosa y expeditiva, diversas reparticiones estatales otorgan permisos, concesiones, propiedades y derechos a las compañías mineras o a empresas exploradoras y explotadoras de agua, sobre las mismas áreas y recursos con reivindicaciones indígenas pendientes de adjudicación (*Vid Anexo*). Se aprecia que esto le ha permitido al Estado chileno jinepear y percibir indebidamente ingresos que suman el producto de las ventas de tierras fiscales a cobros por las servidumbres que imponen las propiedades mineras, y a permisos para explorar aguas subterráneas. Porque las tierras ¿Valen más como indígenas que como fiscales?

La brecha propietaria entre indígenas, Estado y mineras se apoya en patrones clientelares donde los representantes políticos de la elite atacameña surgida desde la promulgación de la Ley Indígena, no ha exigido en tiempo y forma los derechos territoriales reconocidos, con el consiguiente perjuicio económico para sus representados. Con todo, a la creciente presión sobre recursos fundamentales a la existencia y cultura atacameña, surge como contrapartida la mayor visibilidad del discurso étnico, con una fuerza que ni se sospechaba hace una década atrás. Pero esta visibilidad étnica en la industria cultural es inversamen-

te proporcional a la participación en las utilidades que les cabe a los pueblos indígenas como colectivos territoriales en la industria extractiva. En los pocos casos en que los títulos de dominio comunitario se han podido consolidar, tenemos a comunidades indígenas negociando acuerdos de Responsabilidad Social Empresarial con las mineras más grandes del mundo⁵². La propiedad indígena no se puede ocultar, pero se puede transmutar en ‘demanda cultural’.

Así, el Estado chileno ha cumplido un rol atípico como intermediario de la etnicidad y de la propiedad: a) a pesar de tímidas señales de resistencia, no ha habido, propiamente hablando, un ‘movimiento social’ étnico en el caso que nos interesa, porque la etnia atacameña “no empuja el conflicto [por recursos] más allá del sistema de relaciones sociales en el cual se sitúa su accionar”⁵³. Sus autoridades piden se respete su propiedad patrimonial, nada más, especialmente sobre el agua. Por otro lado, las comunidades se mantienen, principalmente, con subvenciones para el desarrollo provenientes de las mismas agencias estatales y sectores privados contra las cuales compite por el control de recursos tradicionales; b) el Estado ha sido juez y parte en el proceso de definición territorial, doble rol conforme al cual ha debido, por un lado, reconocer y salvaguardar la propiedad ancestral atacameña de conformidad a la ley, y por otro, velar por la rentabilidad y desarrollo de las tierras que sigue como fiscales que vende o transfiere como propias.

El diferencial entre la tasa de transferencia y concesión de recursos nacionales, públicos y fiscales a empresas particulares, por un lado, y la tasa de regularización, saneamiento o titulación formal de propiedades indígenas, por otro, permite concluir que estos últimos están siendo discriminados. En derecho, una cosa no deja de pertenecer a

⁵² Tras reconocerse a las comunidades indígenas chilenas en tanto organizaciones autónomas, -dotadas de personalidad jurídica y Rol Único Tributario- éstas han entrado cómodamente en toda clase de relaciones asociativas y contractuales, sea con particulares, empresas u organismos públicos. Llevando su capacidad organizativa aún más lejos, constituyen hoy una Asociación indígena Atacameña mayor, denominada Consejo Pueblo Atacameño, que es una suerte de sociedad gremial de dirigentes. Como organizaciones corporativas que son, dotadas de personalidad jurídica, esas comunidades son libres de contraer los convenios y acuerdos que quieran.

⁵³ MELUCCI, Alberto, *Challenging codes. Collective action in the information age*. Cambridge: CUP, 1996, pp. 30-31

alguien en beneficio del Estado sino mediando decreto expropiatorio fundamentado en la utilidad pública, emanado de autoridad competente, y previa indemnización. Esto no ha ocurrido con las tierras indígenas en Chile, sino que todo lo contrario. En el caso de los atacameños, al igual que en el de los demás pueblos indígenas en Chile, se han efectuado varios catastros del aspecto superficial de esta propiedad. ‘por exigirlo el interés nacional’⁵⁴. Pero las comunidades requieren de títulos escritos e inscritos que sean efectivamente oponibles a terceros. Mientras no se les entregue los correspondientes papeles y certificados, las comunidades tienen pocas posibilidades de oponer sus derechos colectivo ante la industria extractiva privada y estatal⁵⁵.

El 4 de octubre del año 2007, la presidenta de Chile, en ejercicio de su iniciativa co-legisladora, envió un proyecto de reforma constitucional para el reconocimiento de los pueblos indígenas, en apariencia bastante inocuo⁵⁶. Ahí afirma incongruentemente que los indígenas “no constituyen un ente colectivo autónomo entre los individuos y el

⁵⁴ La Ley Indígena de 1993 fue aprobada por unanimidad en el Congreso, instaurando un régimen especial de protección de tierras y aguas, en armonía con las doctrinas, normas y fallos internacionales vinculantes en la materia. La ley reconoció explícitamente la propiedad no inscrita de los pueblos indígenas del Norte Grande, ajustada al principio general de protección y fomento enunciado en el su artículo 1º: “es deber del Estado y de la sociedad en general proteger la cultura y las familias indígenas, debiendo adoptarse medidas para proteger las tierras así como su adecuada explotación y equilibrio ecológico”.

⁵⁵ En su artículo 22, La Ley 19.253 hace extensiva a las aguas la protección que el artículo 13 garantiza a las tierras, en lo medular, que “no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción”. Los siguientes artículos se refieren especialmente a las aguas: Art. 64: “Se deberá proteger especialmente las aguas de las comunidades Aymaras y Atacameñas. Serán considerados bienes de propiedad y uso de la Comunidad Indígena establecida por esta ley, las aguas que se encuentren en los terrenos de la comunidad, tales como los ríos, canales, acequias y vertientes, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscrito de conformidad al Código General de Aguas. No se otorgarán nuevos derechos de aguas sobre lagos, charcos, vertientes, ríos y otros acuíferos que surten a las aguas de propiedad de varias Comunidades Indígenas establecidas por esta ley sin garantizar, en forma previa, el normal abastecimiento de agua a las comunidades afectadas”. El Art. 65. señala – “Por otro lado, y sin perjuicio de lo establecido en las normas del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas [el Estado] incentivará programas especiales para la recuperación y repoblamiento de pueblos y sectores actualmente abandonados de las etnias”.

⁵⁶ Pretendía, entre otros, agregar el siguiente inciso cuarto al Art. 3º Constitucional: “La nación chilena es multicultural. El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de los pueblos, comunidades y personas indígenas a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales” (la reforma no prosperó).

Estado”. Al negar así la autonomía indígena, tanto el gobierno como L y D –según vimos más arriba– discriminan a los indígenas en tanto grupo, respecto de otras agrupaciones intermedias que sí gozan de autonomía corporativa. No solo niegan la dimensión internacional intrínseca a la noción de pueblo, sino la calidad que ésta noción tiene en tanto portadora de derechos colectivos, incluyendo “la autonomía de los cuerpos intermedios para perseguir los fines que les son propios” (Art. 1° de la Constitución). Negando el Mensaje presidencial la dimensión colectiva de las comunidades territoriales que reconoce y ampara la ley, éste desconoce igualmente la libertad de asociación de las comunidades indígenas, libertad amparada constitucionalmente y revestida de personalidad jurídica –con legitimación activa.

Que el Estado chileno pretenda erigirse, en los hechos, como primer dueño de la tierra, argumentado que era de nadie o *terra nullius* antes de que el Estado civilizador/chilenizador irrumpiera en la Historia, es un propósito discriminatorio condenado unánime y reiteradamente por la doctrina internacional. Cuando los pueblos indígenas pasaron a quedar incorporados en el territorio nacional chileno, no eran menos dueños de sus tierras, territorios y recursos, como cualquier particular, sea éste persona natural o jurídica (el caso de los pueblos indígenas del norte es muy claro en ese sentido). No dejaron de serlo: es un principio igualmente reconocido que la anexión y posterior sucesión territorial entre Estados no significa expropiar la propiedad de los civiles –del origen étnico que sea– que pasan a depender de una nueva jurisdicción nacional⁵⁷. Chile ha suscrito tratados con Perú, Bolivia, España e incluso parlamentos oficializados en actas con autoridades y embajadores mapuches, donde se deja a salvo la propiedad individual y corporativa sobre tierras de los que –con o sin quererlo– se vieron incorporados al territorio chileno. Sostener que el dominio indígena sobre las tierras incorporadas, pasó al Estado, es una afirmación totalitaria, colonial y racista.

La prerrogativa esencial de un Estado es la soberanía territorial de reconocimiento internacional; y no, *a priori*, la propiedad ‘fiscal’ de su capa superficial o suelo. En Chile, donde campea el derecho de propiedad privada como en pocos países vecinos, es particularmen-

⁵⁷ Ver BARROS, Alonso, ‘Crónica...’ Op. Cit. (n° 1), 2004.

te odiosa la discriminación de que han sido objeto los indígenas en tanto titulares y dueños de propiedades comunitarias y patrimoniales conforme a la ley. Peor, el aludido Mensaje presidencial niega incluso la personalidad jurídica de las comunidades que ampara y protege la Ley Indígena de 1993, base institucional de la organización jurídica y política indígena en Chile, de sus derechos de propiedad inscritos y no inscritos, y de sus actividades como corporaciones territoriales con contratos y demandas, etc.

En el punto ciego del prejuicio racializado a que hemos aludido a lo largo de este capítulo —lo que está en juego— es, *precisamente*, la propiedad comunitaria y patrimonial indígena. Nadie puede cuestionar su existencia jurídica, sin entrar a desconocer otras formas de propiedad corporativa de empresas, fundaciones, corporaciones, sindicatos, juntas de vecinos, etc.. Además de totalitaria, la doctrina propietaria que propugna el Mensaje gubernamental sería anticonstitucional: no es cierto que la propiedad emane de la ley u otro acto de autoridad. ¿Si no ya no sería el derecho humano que incluso limita la soberanía estatal! (Art. 5°). En fin, la propiedad comunitaria indígena no se puede escamotear⁵⁸. Otra cosa es que esto plantee problemas propietarios de “frontera” entre colonos e indígenas: pero no se debe perder de vista que tal problema es eminentemente civil, ni puramente político, ni torcidamente delincencial.

El año 2006, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, tras analizar el Quinto Informe Periódico de Chile, efectuó las siguientes observaciones:

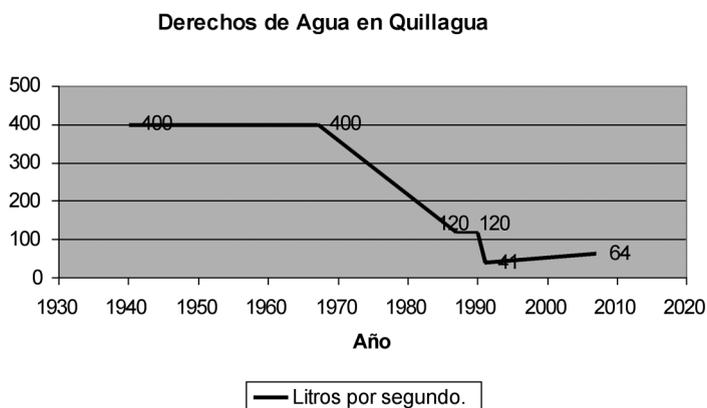
“[E]l Comité manifiesta su preocupación... de que algunas de las reivindicaciones de los pueblos indígenas... no han sido atendidas y ante la lentitud de la demarcación de las tierras indígenas, lo que ha provocado tensiones sociales... Lamenta... que las “tierras antiguas” continúan en peligro debido a la expansión forestal y megaproyectos de infraestructura y energía. (Vulnerando los artículos 1 y 27 del Pacto). Chile debería: a) Realizar todos los esfuerzos posibles para que sus negociaciones con las

⁵⁸ El ámbito compartido de memoria sobre prácticas y conocimientos socio-territoriales o conocimiento tradicional, es hoy la ‘propiedad intelectual’ sobre los territorios reivindicados, propiedad arduamente debatida en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual de las Naciones Unidas. Hablar de territorios en la sociedad del conocimiento, es hablar de propiedad intelectual colectiva.

comunidades indígenas lleve efectivamente a encontrar una solución que respete los derechos sobre las tierras de estas comunidades...; c) Consultar con las comunidades indígenas antes de conceder licencia para la explotación económica de las tierras objeto de controversia y garantizar que en ningún caso la explotación de que se trate atente contra los derechos reconocidos en el Pacto⁵⁹.

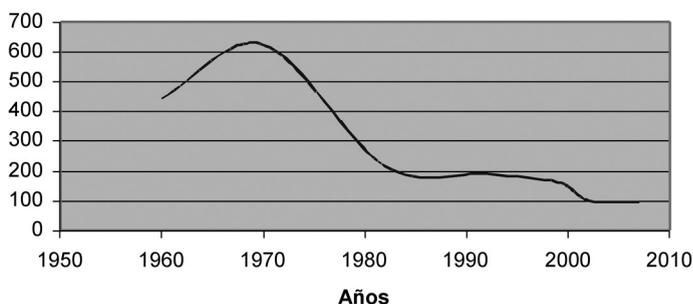
Se puede concluir que la pobreza indígena en Chile hoy es el resultado ‘negativo’ de la propiedad no regularizada, un efecto simbólico de la discriminación propietaria, de la falta de certeza jurídica comunitaria y patrimonial. Esto nos recuerda nuevamente que la pobreza no se relaciona tanto con el ingreso, como con la propiedad. En una escala microcósmica, en el laboratorio social que es el desierto de Atacama, vemos cómo el Estado privilegia las adquisiciones y concesiones en beneficio de grupos financieros, por sobre la propiedad comunitaria tradicional. Esto ocurrió al privatizarse las aguas nacionales bajo el gobierno militar. El caso de la comunidad aymara de Quillagua (Comuna de María Elena, Provincia de Tocopilla) es emblemático.

A diferencia de lo que ocurre en territorios mapuches, en el Norte Grande, no hay un bosque en el cual pueda ocultarse la inequidad, como cosa de indios bárbaros. El desierto es diáfano y el agua, escasa, las redes hidráulicas, aunque secas, permanecen como senderos imborrables.



⁵⁹ Comité de Derechos Humanos Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2007, Observaciones finales, CHILE CCPR/C/CHL/CO/5, 18/05/2007.

Población de Quillagua entre 1960 y 2007



Si bien las concepciones mitológicas del agua y de la tierra son reactualizadas en la experiencia ritual y actos mágico-religiosos comunitarios, los patrones tradicionales de ocupación, creencia, cognición y simbolismo esencialmente relacionados con la tierra son desplazados por esta competencia desigual. Los *huaqui*, convidados al espíritu de la tierra, Pachamama; de los cerros, Tata-cerros; y del agua, Tata-putarajni como también de los ancestros, Tata-abuelos, expresan una profunda e intensa interacción con los cerros-antepasados. Pero éstos ya casi no se consultan ni solicitan al ritmo de las estaciones, y la cultura agropastoril ha virtualmente desaparecido. El desinterés de una mayoría de la población indígena migrante, ha estado a la par con el crecimiento de la periferia empobrecida de ciudades intermedias como Calama, Iquique o Antofagasta, que han explotado demográficamente con la bonanza minera. El espíritu del tiempo ha vuelto a ser el mítico Supay o Diablo andino, el Tío Rico, o Dueño de la mina y de la montaña, figura prototípica del poder, dinero y obcecación (el capitalismo por domesticar en términos andinos). Tradicionalmente, la profundidad de la mina termina devorando a los hombres que comen de ella⁶⁰.

⁶⁰ NASH, June, *We eat the Mines and the Mine Eats Us: Dependency and Exploitation in Bolivian Tin Mines*. New York: Colombia University Press, 1979; y TAUSSIG, Michael, *The Devil and Commodity Fetishism in South America*. Chapel Hill, NC, 1980. Los arrieros locales mencionan tres, los Tíos de las minas de Pulacayo, Chuquicamata y Collahuasi, el primero como remolino, el segundo, como mestizo montado en un caballo blanco, y el último como señor de anteojos vestido de traje oscuro con un maletín en la mano (V. B. 67 años, Santuario de Koska, Ollagüe)

2.3 *La práctica del poder: idas y vueltas burocráticas*

Es indispensable la etnografía del quehacer estatal, si se quiere entender su productividad como Estado-red en relación con los interlocutores étnicos ‘autorizados’ reconocidos en la Constitución y las Leyes. En este contexto discriminatorio, la propiedad puede observarse como a un proceso o acción compartida, esto es, como “campo de significados contruidos socialmente en el marco de un conjunto de recursos y de restricciones a los mismos”⁶¹. Ahora interesa explicar cómo la retórica discriminatoria vehiculada e intermediada por el poder estatal respecto a las propiedades indígenas, se traduce en inequidad y desigualdad económica.

Algunos habitantes del oasis capitalizan políticamente los discursos discriminatorios, sembrando desconfianzas entre sub-grupos regionales. La actividad turística y el aumento explosivo de la población saturan los servicios públicos del agua y la electricidad, siempre colapsados en SPA, comprometidos como lo están con las cajas familiares y electorales de las autoridades de turno. El sub-grupo ‘afuerino’ –no confundir con turistas– es culpado sistemáticamente del fracaso municipal, ocupando a su vez el rol estructurante del chivo expiatorio. Lo grave de esta forma de corrupción política es que, además de explotar la inequidad común en beneficio de unos pocos, se desarrollan discursos y prácticas racistas para ocultarlo. Algo parecido ocurre en el resto del país: gran parte del déficit de gasto de las regiones y municipalidades se contradice con su enorme nivel de deuda impaga. Esto muestra la tendencia a solamente financiar proyectos que reditúen –y puedan controlarse– políticamente, mediante venalidad y amenazas. Frente a las críticas sobre su opaca gestión financiera, una autoridad edilicia de la región afirmaba, con ocasión de II Congreso Atacameño realizado a principio del año 2008 en el poblado de Toconao: “pero ahora como nunca antes, tenemos a tanta gente nuestra [atacameña] en posiciones de poder” (S. B. 49 años, SPA). Ella promovió la lealtad étnica como pertenencia de clase: en ese punto de fusión entre raza y clase –donde la discriminación racial transmuta en prejuicio de clase (y pituto)- no

⁶¹ MELUCCI, Alberto, *Challenging codes*. Op. Cit. (n°53), p. 388.

entran en juego los criterios de mérito, excelencia o eficiencia, ni se está en capacidad de exigir resultados claros y medibles a los contratistas. La discriminación racial que afecta la convivencia nacional, se proyecta entonces con el doble de violencia en las relaciones al interior y entre distintas etnias, donde la elitización es reflejo del clientelismo étnico que reproduce los abusivos esquemas de la desigualdad que socavan la sociedad mayor.

Desterritorializada, la ‘reducción de la pobreza indígena’ hace de nuevo sistema reduccional de las tierras comunitarias, bajo un sistema de protección falso, donde las comunidades ven entrabadas sus autonomías, en manos de una elite ‘reducida’. Al ‘no priorizar’ presupuestariamente el saneamiento de la propiedad comunitaria y patrimonial indígena conforme a la ley, el Estado-fisco está negando y demorando sistemáticamente su implementación en beneficio de unos pocos etnopolíticos e intereses transnacionales asociados a la industria extractiva. Cíclicamente empobrecido y enriquecido por cada vuelta de torniquete, el Indio chileno termina siendo el bárbaro estructural a quien acude cada cierto tiempo la Historia nacional, para su violenta renovación bautismal en el crisol fundador de órdenes de clase y raza, a fuego y a sangre, igual que en los ss. XVI, XVIII y XIX⁶². El Estado no puede permitir –debe ocultar– que la propiedad sea tema central de la relación Estado-indígenas. Por eso, ‘ser indio’ en Chile, de término insultante (incivilizado, sin propiedad), pasó a ser ‘políticamente correcto’ como parte de la política partidista y clientelista de la Concertación: un botín electoral con fuerte base burocrática –aunque todavía sin propiedad⁶³.

La subvención pública de proyectos identitarios tiende a reforzar circularmente la discriminación propietaria, donde las organizacio-

⁶² GONZÁLEZ, José Antonio Op. Cit., (n°6).

⁶³ Por lo general, el programa BID-Orígenes (nombre dado a la política pública indígena- tiene un encargado por provincia, pero en la Araucanía, donde hay dos provincias, se han nombrado tres encargados, porque ser ese el número de circunscripciones electorales, y cada uno pertenece a un partido político diferente de la coalición gobernante (PS, PPD y PDC). La politización clientelar de los pueblos indígenas organizada a través de estas reparticiones son abordadas en detalle por BELLO, Álvaro “El programa Orígenes y la política pública del gobierno de Lagos hacia los Pueblos Indígenas” en YAÑEZ, Nancy y JOSÉ AYLWIN, *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el ‘nuevo trato’, las paradojas de la democracia chilena*, Santiago, LOM, 2007 pp.193-220.

nes atacameñas regularizan su propiedad en circunstancias de dependencia económica y asistencialismo clientelar que les impide muchas veces conocer el alcance exacto de la titulación estatal. Aunque la creación de las ADI ‘Atacama La Grande’ y ‘Alto Loa’ ha incidido en una mayor participación y control sobre el territorio y el destino de la inversión pública, los atacameños no logran hoy insertar sus actividades productivas tradicionales (agricultura, ganadería, artesanía) en la sociedad global del conocimiento, y sus tierras se están desertificando rápidamente. Resulta una integración asimétrica en que proliferan organizaciones indígenas de papel, que deben demostrar una pseudo-productividad en términos de proyectos y concesiones fiscales para el desarrollo⁶⁴. Con esto, las reivindicaciones territoriales de fondo, sobre el hábitat ocupado tradicionalmente, pasan a segundo plano, mientras se aceleran conflictos por la apropiación de diversos recursos y espacios de uso consuetudinario por parte de la industria. A medida que disminuye la calidad medioambiental del hábitat atacameño, aumenta el número de proyectos de mitigación y compensación monetaria, acopladas a políticas públicas corruptas.

3. CONCLUSIÓN

Terminemos por el comienzo: la República de Chile reconoce oficialmente a nueve pueblos indígenas en Chile: Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Atacameño o Likan Antai, Quechua, Colla, Diaguita, Kawésqar y Yámana o Yagán (de los canales australes)⁶⁵. La mayoría de ellos está inmersa en el ámbito urbano: organizaciones e individuos forman identidades translocales cuyos conocimientos distintivos y formas de relación diferenciadas tienen su base material y simbólica en las comunidades de origen. Desde su reconocimiento en la Ley Indígena 19.253 de 1993, y por medio de sus representantes, cada uno estos pueblos estatuidos ha desarrollado un mayor o menor número de re-

⁶⁴ SPA es conocida como la comuna con más ‘proyectos’ subvencionados en Chile. AYALA, Patricia *Políticas del Pasado. Indígenas, Arqueólogos y Estado en Atacama*. Santiago, IIAM-UCN, 2008

⁶⁵ Según la encuesta CASEN del año 2006, la población que se autoidentifica como perteneciente a pueblos indígenas alcanza a 1.060.786 personas, lo que equivale 6,6% de la población del país. Este porcentaje se ha elevado en 2.2 puntos porcentuales en la última década.

des etnopolíticas regionales integradas por organizaciones territoriales, servicios públicos, empresas, consultoras, contratistas, mujeres y hombres de todas edades y profesiones, indígenas y no indígenas⁶⁶. Las realidades de las comunidades, asociaciones y demás organizaciones indígenas urbanas y rurales, y su relación con la globalización es muy distinta en Arica, Iquique, Calama, Santiago o Temuco (ciudades donde se agrupa la mayor cantidad de población censada como indígena), lo mismo que las relaciones de cada una de ella con el mundo privado. Para una mayoría de los actores involucrados, no existe una línea de separación tajante como las que hacen las estadísticas.

Las posiciones maniqueas Estado-Indigenistas en que se quiere arrinconar la supuesta “etnogubernamentalidad” [sic]⁶⁷ –donde un E (Estado) fantoche del capital trasnacional– domina a ‘lo’ I (Indio), sin matices ni mestizos, son textos que no reflejan la vida social atacameña, ni los hechos. Es común menospreciar el fenómeno de miscigenación, sea éste concebido en términos sociológicos, culturales o fenotípicos; el mestizaje constituye la experiencia y apariencia de la gran mayoría, parte del genio colectivo nacional, indígenas y no-indígenas. Mostrar ‘pobreza indígena’ en supuesta confrontación con un ‘Estado’ abstracto es una dialéctica estéril que reproduce y refuerza funcional y circularmente los mismos estereotipos excluyentes que la determinan, generalmente en perjuicio de los mestizos o ‘clase media’⁶⁸. Tras un barniz de corrección ‘políticamente incorrecta’, tales montajes ideológicos y las políticas públicas esencialistas a que llevan, profundizan la brecha racista del criminalización del indígena por ‘terrorista’. La violencia sustituye entonces a las palabras, y el Estado aterriza, destierra, contiene la impropiedad indígena. Lo que en realidad importa, es sobre qué y cómo: la propiedad indígena es el becerro a inmolar en aras de la civilización y el capital.

Con todo, la autopoiesis colectiva autóctona sigue reactualizándose, muchas veces con el soporte financiero de las familias urbanas, en

⁶⁶ Los Rapa Nui de Isla de Pascua navegan por aguas diferentes y rechazan abiertamente ser denominados ‘indígenas’, porque son polinésicos y mantienen su autonomía y propiedad con característica fuerza insular.

⁶⁷ BOCCARA, Guillaume “Etnogubernamentalidad: la formación del campo de la salud intercultural en Chile”, *Chungara. Revista Chilena de Antropología*, Vol. 39, 2007, N° 2, p. 1

⁶⁸ PAVEZ, Jorge, *op. cit.* (n 25).

un *continuum* comunitario de sentido rural-urbano que las estadísticas no miden cabalmente. Hablar de ‘pobreza indígena’ en ese contexto, y definirla como problema en términos de empleo, educación, salud y trabajo, significa desconocer las raíces históricas regionales y especificidades culturales involucradas. Es también invisibilizar el número creciente de indígenas con un buen pasar, empleados, empresarios, profesionales y políticos como los que abundan en SPA, Iquique, Arica, Santiago y Temuco. Los migrantes del altiplano boliviano que trabajan ilegalmente en SPA por 15.000 pesos de jornal, se desternillan de la risa cuando escuchan hablar de pobreza indígena en Chile.

En el plano comunitario, negar la propiedad indígena sobre su hábitat de ocupación tradicional es también negar la base material de la autonomía de estos cuerpos intermedios de la sociedad para perseguir sus fines específicos. Es desconocer derechos indígenas y de los chilenos en general (las tierras indígenas son de interés público).

En el ámbito internacional, desconocer la propiedad comunitaria y patrimonial es considerado una privación ilegítima a los pueblos -los indígenas entre ellos, de los medios necesarios a su subsistencia (física y cultural), un ecocidio que se vuelve etnocidio, un serio atentado de lesa humanidad.

La democracia propietaria instaurada entre indígenas y no-indígenas chilenos, así como entre pueblos y particulares, ha sido tramposa. La apropiación de los recursos naturales –nacionales, públicos, comunes, patrimoniales– está cargada a favor del capital financiero transnacional. De manera similar a lo ocurrido en los demás países de la región, la política pública que consiste en demorar la implementación de los derechos a los indígenas y ‘de la sociedad en general’, no solamente beneficia a elites nacionales y extranjeras (y a sus *brokers* étnicos locales), sino que promueve ‘deudas históricas’ capitalizables políticamente en tanto identidades excluyentes pero administrables.

La discriminación de clase y raza es una causa manifiesta de la falta de democracia propietaria o desigualdad en Chile. Su corolario simbólico-cultural son las castas o cromatografía estratigráfica de la pobreza, “indígena” en particular. Concentración de la propiedad, mala distribución de ingresos, oligopsonios y oligopolios varios (mercados cautivos, pequeños y corruptos), información privilegiada, dumping de recursos naturales, pitutos, clientelismo, desregulación credi-

ticia insostenible, acaparamiento, despilfarro, falta de autonomía de los grupos intermedios..., éstos, convendría Adam Smith, han sido los principales defectos y peligros del capitalismo. Y ahí está el problema chileno: la timocrática costumbre de que las decisiones financieras sobre la calidad de vida ciudadana, se tomen en el ático de la pirámide, entre cuatro paredes, por directores de prensa, empresarios y políticos venales, antidemocráticamente, siguiendo particulares criterios de castas y un fuerte resabio colonial.

El inadecuado acceso a la justicia civil sería la causa más directa de la criminalización de la protesta social indígena en Chile. Cabe reconocer que el incumplimiento de la ley por parte de los funcionarios del Estado no es inocente sino que intrínseco a políticas de segregación resumidas en el aforisma de que ‘la ley se acata pero no se cumple’, práctica burocrática que continúa efectuando la brecha racializada de la propiedad en América Latina. No hacen falta más y mejores derechos sustantivos indígenas, sino que una mejor justicia ‘adjetiva’ o procesal, una efectiva exigibilidad y cumplimiento de los derechos ya reconocidos, un real acceso e implementación de justicia.

Está demostrado que el encastamiento de la sociedad globalizada va de la mano con la acumulación y despilfarro. La desigualdad económica se naturaliza en castas imaginarias al alero de la industria cultural, farándula de identidades y culturas programadas. Esto les permite a las elites del Estado-red administrar política y simbólicamente la pobreza. Discriminada y reforzada en una micro-historia clientelista, se retroalimenta de prácticas y discursos estructurantes de corte excluyente e intolerante.

No es difícil contrarrestar la mentalidad de castas, y los procesos de encastamiento, pero parece que las elites chilenas carecen de ese cuidado voluntarismo republicano que quiere y cree en la paridad y mescolanza social que le dan al hijo de un indígena o de un obrero, las mismas oportunidades educativas que al hijo del notario. En los colegios privados, enseñar la condescendencia de clase substituye caritativamente al civismo: no se combaten ni el racismo ni el clasismo; en los públicos, tampoco.

Que se sepa, las instituciones chilenas no combaten el racismo, por el contrario, sacrifican y ocultan su rol estructurante, como a un chivo expiatorio o *imbunche* de la injusticia en la postmodernidad. En este

contexto, los medios de comunicación chilenos reconocen y fomentan instancias de movilidad social y la democracia propietaria, como señuelos de emprendimiento. Los modelos y políticos escogidos por su liderazgo, orientan masas sin educación, para que asciendan y se despeñen en la cultura aséptica de la farándula.

Tampoco se combate el odio racial fomentado por agrupaciones urbanas neo-nazis u otras, que llaman a la lucha de razas y/o de “tribus” –como antes, otros, a la lucha de clases. Ni el clasismo racializado del pituto y del roteo. Desde el gobierno de Allende, que Chile no cumple con penalizar las apologías a la intolerancia, como se ha comprometido internacionalmente. La discriminación por raza y clase se ha institucionalizado cada vez más. Es urgente identificarla y contenerla democráticamente: así como el insidioso encastamiento nacional organiza, contiene y encubre la violenta desigualdad derivada de la inequidad de raza y clase, su combate decidido colmará las brechas de sentido que agrietan la sociedad en uno y otro plano, material y simbólico.

Se ha procurado mostrar la ‘pobreza indígena’ de forma diferente a la tradición indiana expuesta magistralmente por Antonio Dognac el año pasado (2007). El empeño puede parecer simple, pero no está exento de complicaciones, por que el racismo es también un prejuicio que se oculta, que se ejerce a puertas cerradas, en oficinas públicas y privadas). Muchos pueden no ser racistas de la boca para afuera, pero ser de una violenta intolerancia al pensar y enfrentar al “roto” o al “indio” imaginario. En el orden geopolítico, la industria extractiva global desarrolla políticas basadas en la destrucción irremediable de eco-regiones y cuencas latinoamericanas donde subsisten comunidades vulnerables, consideradas prescindibles desde el punto de vista macroeconómico. Orientada por una cultura de la muerte que lucra y se alimenta con energía proveniente de cuencas fragilizadas y de combustibles tóxicos como el *pet coke*, el diésel o el uranio -que se venden a sí mismas- dicha industria también alimenta la especulación financiera de las elites. Extrapolando respecto al rol de los grupos financieros y geopolíticos detrás de la crisis económica global desatada el 2008, se aprecia que el control antidemocrático de las reservas naturales y *commodities*, se traduce históricamente en una cromatografía de clases y razas en que se encastan las prácticas discriminatorias, todo, en el

ambiente desterritorializado del modelo neoliberal. Retomando la interpelación que hicieran Sara Larraín y Victor Toledo:

“Avanzar en la equidad étnica, en la justicia ambiental y territorial, también constituye un desafío ético-político para la convivencia y la sustentabilidad democrática en Chile. Este desafío no sólo interpela a cada uno de los chilenos, sino también compete a los proyectos de sociedad que tenemos y al país que construimos para el futuro”⁶⁹.

En ese empeño ¿Sabrá la industria extractiva revalorizar comunidades y vidas humanas con menos apetito colonial? ¿Podrán las elites quitarse la venda autocomplaciente del racismo clasista, para hacerse cargo de sus responsabilidades democráticas y ambientales, con visión de futuro? ¿Reencontrarán los pueblos sus afinidades e interdependencias naturales y culturales? ¿Hasta cuándo le diremos pobre al indio y desgraciado al roto muerto de hambre, al cholo, al migrante andino, al pastor altiplánico? ¿Cuándo respetaremos la propiedad comunitaria y patrimonial de los pueblos para iniciar un diálogo que mire por las generaciones que vienen, respetando y manteniendo los términos civiles de la cuestión? ¿Cuándo encarará el Estado chileno el lastre discriminatorio que impide profundizar la democracia, privando al país de recursos, talentos y capacidades colectivos e individuales que apenas comenzamos a valorar?

Porque no era ‘indio’ el fantasma de nuestra Historia. Es el ciudadano insatisfecho, el de verdad, el que no acepta discriminaciones individuales ni colectivas, ni se alza con pitutos, el que considera que la justicia es la institución democrática fundamental. Ni indios ni rotos ni cuicos, pueblos y ciudadanos están llamados a acceder a la justicia, y prevalecer sobre la ley del más fuerte. Están en juego bienes públicos sagrados par cualquier república: las libertades, el medio ambiente, la educación, la salud, etc. El zapoteco Benito Juárez, primer presidente indígena del continente y Benemérito de las Américas, lo decía ya, siglo y medio atrás: “entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.

Si pensamos que la dictadura militar vulneró derechos humanos y

⁶⁹ LARRAÍN, Sara “Presentación” en Victor TOLEDO (Comp.) *Pueblo Mapuche, Derechos Colectivos y Territorio: Desafíos para la sustentabilidad democrática*. Santiago, Ed. LOM, 2006 pp. 7-9.

libertades fundamentales de los detenidos desaparecidos y sus familiares; hoy, se vulneran los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos y comunidades, ‘detenidos desaparecidos’ en manos de elites políticas y culturales inescrupulosas que medran en alianzas público/privadas con trasnacionales extractivas. Pobre de todos nosotros.

El 14 de octubre del año que termina fue publicado en el *Diario Oficial*, el D. S. N° 236 del día 2 del mismo mes, que promulgó como ley chilena el Convenio 169 de la OIT. Entrará en vigencia el 15 de septiembre de 2009: hasta entonces urge revisar el enfoque reductor de derechos de los pueblos indígenas para incluir decididamente la dimensión colectiva e intercultural, y avanzar en el desarrollo de leyes y normas sectoriales más acordes con la condición de sujetos de derechos colectivos que tienen los pueblos. Esto contribuirá a desmontar el esquema de discriminación propietaria que frena el bien común y el crecimiento equitativo de los pueblos.

ANEXO

CUADRO 1
REIVINDICACIÓN PATRIMONIAL ATACAMEÑA. (FUENTE: CONADI)

Comunidad Indígena	CEPI 1990 Ocupación Atacameña Hectáreas	CINPRO 1997 Demanda Indígena Hectáreas	CINPRO 1997 Cobertura Vegetacional Hectáreas	DATURA 1998 Ref. Superficial Mínima Hectáreas
Ollagüe	S/I	328.690	113.117	340.900
Conchi Viejo	S/I	31.361	13.100	87.000
Pueblo de Conchi	S/I	S/I	S/I	S/I
Lasana	6.000	55.388	3.392	6.500
Chiu-Chiu	12.000	11.180	3.144	55.800
Cupo	50.000	28.356	16.784	84.000
Ayquina-Turi	90.000	24.624	21.807	51.100
Toconce	55.000	104.292	55.067	72.000
Caspana	100.000	110.027	55.468	110.000
Machuca	Incluido en Río Grande	38.180	35.329	30.000
Río Grande	115.000	5.174	46.860	84.000
Quitor	Incluido en SPA	S/I	S/I	735.000
San Pedro de Atacama	350.000	S/I	S/I	S/I
Larache	Incluido en SPA	S/I	S/I	S/I
Sequitor	Incluido en SPA	S/I	S/I	S/I
Coyo	Incluido en SPA	S/I	S/I	27.700
Solor	Incluido en SPA	56.480	40.686	38.200
Toconao	500.000	408.113	368.866	429.800
Talabre	310.000	171.183	131.131	303.200
Camar	65.000	63.518	38.254	64.500
Socaire	450.000	414.915	336.075	332.700
Peine	300.000	170.022	73.104	278.400
TOTAL *				3.133.800
S/I	: Sin Información			

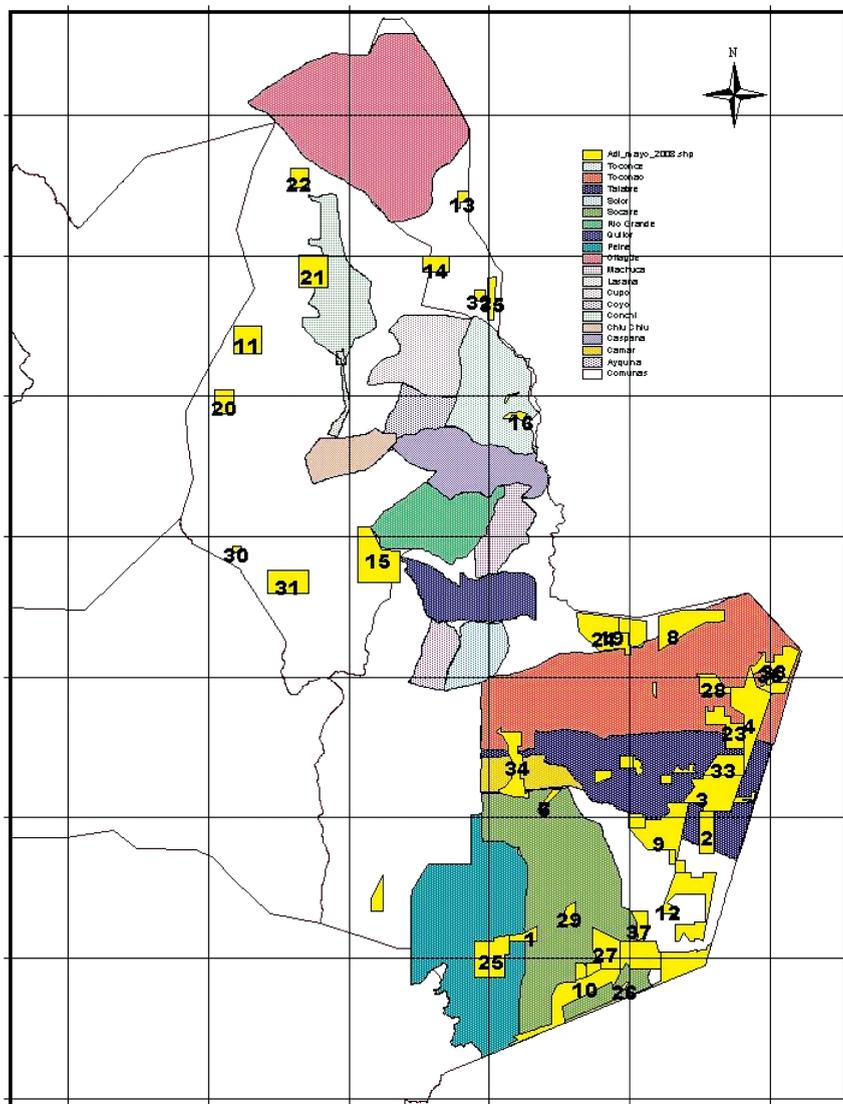
CUADRO 2
ESTADO DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA EN EL ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA 'ATACAMA LA GRANDE' (FUENTE: CONADI)

N°	Organizaciones ADI ATACAMA LA GRANDE	TIERRAS						AGUAS				Totales Aguas			
		Ocupación Efectiva		Entregadas Dominio		Pendiente por Entregar		Entregadas Concesión		Adquisición		Regularización		l/s	l/s
		Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	%	Hectáreas	Hectáreas	m³	l/s	m³	l/s		
1	Comunidad Atacameña de Peine	81.279,75	4.425,75	76.854,00	96%			1.823.680,0	66,6			1.823.680,0	66,6	66,6	
2	Comunidad Atacameña de Soaire	163.200,50	7.620,92	155.579,58	96%			3.763.000,0	135,0			3.763.000,0	135,0	135,0	
3	Comunidad Atacameña de Camar	69.942,35		69.942,35	100%			739.480,0	26,6			739.480,0	26,6	26,6	
4	Comunidad Atacameña de Talabre	37.626,50	23.094,60	9.531,90	25%			1.445.600,0	52,0			1.445.600,0	52,0	52,0	
5	Comunidad Atacameña de Tocoñao	112.686,10	54.174,10	58.512,00	52%			16.160.140,0	581,3			16.160.140,0	581,3	581,3	
6	Comunidad Atacameña de Machuca	70.854,95		70.854,95	100%			383.640,0	13,8			383.640,0	13,8	13,8	
7	Comunidad Atac. San Pedro de Atacama	3.072,00	4,27	3.067,73	100%			139.000,0	5,0			139.000,0	5,0	5,0	
8	Comunidad Atacameña de Quilbr	27.644,15	15.699,97	11.944,18	49%			139.000,0	5,0			139.000,0	5,0	5,0	
9	Comunidad Atacameña de Solor	7.139,00	2.287,78	4.527,40	63%		323,82	139.000,0	5,0		41.700,0	1,5	6,5		
10	Comunidad Atacameña de Sequilbr		4,21	-4,21				139.000,0	5,0			139.000,0	5,0	5,0	
11	Comunidad Atacameña de Larache		12,63	-12,63				139.000,0	5,0			139.000,0	5,0	5,0	
12	Comunidad Atacameña de Coyo	654,00	1.672,33	-1.022,83	-158%		14,50	139.000,0	5,0			139.000,0	5,0	5,0	
13	Comunidad Atacameña de Río Grande	36.432,85	83.660,96	-47.218,10	-130%									0,0	
14	Comunidad Indígena Atacameña de Catarpe		12,63	-12,63				139.000,0	5,0			139.000,0	5,0	5,0	
15	Comunidad Indígena del Ayllu de Cucuter		4,21	-4,21				139.000,0	5,0			139.000,0	5,0	5,0	
16	Comunidad Atacameña de Soicor		4,21	-4,21				139.000,0	5,0			139.000,0	5,0	5,0	
17	A.I. Feriantes y Artesanos			-0,06			0,06							0,0	
18	Río Grande y Asociación Atacameña de Regantes y Agríc. SPA											32.164.600,0	1.157,0	1.157,0	
19	Río Vilama y Asoc. Atac. de Vilama											6.143.800,0	221,0	221,0	
Totales		610.532,15	197.668,56	412.525,22	69%		338,37	1.251.000,0	45,0		62.665.640,0	2.253,8	2.298,8		

CUADRO 3
ESTADO DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA EN EL ÁREA DE DESARROLLO INDÍGENA "ALTO LOA"
(FUENTE: CONADI).

Nº	Organizaciones ADI ALTO LOA	TIERRAS						AGUAS							
		Ocupación Efectiva		Entregadas Dominio		Pendiente por Entregar		Entregadas Concesión		Adquisición		Regularización		Totales Aguas	
		Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	%	Hectáreas	Hectáreas	m²	lts	m³	lts	lts	lts
1	Comunidad Atacameña Toconce	70.780,75	4.045,33	55.796,41	79%	10.933,46						2.780.000,0	100,0	100,0	
2	Comunidad Atacameña Caspana	40.537,10	11.014,19	26.370,70	65%	3.162,21						2.921.780,00	105,1	105,0	
3	Comunidad Atacameña Cupo	59.503,24	7.309,19	42.996,68	72%	9.197,37						472.600,00	17,0	17,00	
4	Comunidad Atacameña Aylquina-Turi	38.567,25		38.567,25	100%							4.573.660,00	164,7	164,70	
5	Comunidad Atac. San Francisco de Chilo-Chilo	6.154,00	35,77	6.114,97	99%	3,26			1.472.740,0	62,98				53,0	
6	Comunidad Atacameña de Lasana	410,10	3,91	403,52	98%	2,67			357.712,0	12,87				12,9	
7	Comunidad Atacameña Conchi Viejo	25.364,80	618,52	24.746,28	98%							8.340,0	0,3	0,3	
8	Comunidad Quechua de Olague	53.434,00	12.375,32	21.025,29	39%	20.033,39						806.200,0	29,0	29,0	
9	Comunidad Quechua Pueblo de San Pedro		46,55	-46,55											
10	Comunidad Indígena Atacameña Taira														
11	Panque											108.420,0	3,9	3,9	
Totales		294.751,24	35.449,33	215.974,55	73%	43.327,96			1.830.452,0	65,84		11.676.000,0	420,0	485,84	

FIGURA I
EXPLORACIONES DE AGUA VIGENTES LA PROVINCIA DE EL LOA, MAYO 2008
(FUENTE: DGA)



CUADRO 4
CASTAS EN EL VIRREINATO DEL PERÚ

CRUCE RACIAL	CASTA
Español con india	Mestizo
Mestizo con india	Cholo
Blanco con negra	Mulato
Negro con india	Zambo
Zambo con india	Chino

FIGURA 2

“ESPAÑOL. YNDIA SERRANA O CAFÉ(T)ADA. PRODUCE MESTIZO”. DETALLE DE LOS LIENZOS SOBRE CASTAS REMITIDOS POR EL VIRREY MANUEL AMAT AL REY CARLOS III EN 1770, EN *LOS CUADROS DE MESTIZAJE DEL VIRREY AMAT. LA REPRESENTACIÓN ETNOGRÁFICA EN EL PERÚ COLONIAL*. MUSEO DE ARTE DE LIMA. 2000.



FIGURA 3

“MESTIZO. CON YNDIA. PRODUCEN CHOLO”. DETALLE DE LOS LIENZOS SOBRE CASTAS REMITIDOS POR EL VIRREY MANUEL AMAT AL REY CARLOS III EN 1770, EN *LOS CUADROS DE MESTIZAJE DEL VIRREY AMAT. LA REPRESENTACIÓN ETNOGRÁFICA EN EL PERÚ COLONIAL*. MUSEO DE ARTE DE LIMA. 2000.



LA PROTECCIÓN SOCIAL: EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LOS NUEVOS DESAFÍOS

PAULA XIMENA QUINTANA MELÉNDEZ
Ministra de Planificación Nacional

RESUMEN

Desde 1990 la estrategia de desarrollo adoptada por los gobiernos de la Concertación ha enfatizado el crecimiento con equidad, para lo cual se han implementado y articulado un conjunto de políticas económicas y sociales. La política social se ha reorientado desde políticas asistenciales hacia políticas y programas de inversión social que abordan de manera más integral las necesidades de las personas. El objetivo central de las políticas sociales es prevenir y enfrentar la vulnerabilidad social, mediante políticas articuladas en un sistema de protección social orientado a generar oportunidades y reducir riesgos para quienes no tienen la capacidad de protegerse por sí mismos.

Los progresos alcanzados han sido significativos en la mayor parte de las esferas sociales. No obstante ello, aun existen importantes desigualdades y desafíos que deben ser atendidos. En este sentido, las políticas de protección social, con un enfoque de derechos, deben ser capaces de reducir los riesgos que enfrentan las familias y grupos más vulnerables, posibilitándoles el acceso a la igualdad de oportunidades y sentando las bases para una sociedad más equitativa e inclusiva.

Dentro de las políticas consideradas en el Sistema de Protección Social se encuentran el Plan Auge, la Educación Básica y Media obligatoria, la Reforma Previsional, la Nueva Política Habitacional, y el Sistema de Protección Social Chile Solidario, y de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo. Muchas de ellas dejan atrás las metas de cantidad y pasan al desafío de la calidad y protección efectiva de los ciudadanos, generando condiciones para la igualdad de oportunidades. El desafío es conti-

nuar avanzando y consolidando un Sistema de Protección Social que garantice que el enfoque de derechos se haga efectivo.

Palabras claves: políticas públicas, programas contra la pobreza, vulnerabilidad social, desigualdad, derechos sociales, equidad, protección social

ABSTRACT

Since 1990 the strategy of development adopted by the governments of the Concertación has emphasized the idea of economic growth with equity. To achieve this, they have implemented and articulated a set of social and economic policies, by reorienting welfare policies toward a notion of social investment that takes into account a more integral view of people's needs. The main purpose of social policies is to prevent and counter social vulnerability through a system of social protection that aims to both create opportunities, and reduce risks for those that lack abilities to protect themselves.

Although important progress has been achieved in most social areas, important inequalities are still prevalent and several challenges remain to be addressed. In this sense, rights-based social protection policies, should be capable of reducing the risks faced by families and more vulnerable groups, affording them equal opportunities and creating the conditions for a more equitable and inclusive society.

The main policies in Chile's Social Protection System are: the Plan Auge, mandatory primary and secondary schooling, the Pension System's Reform, the new housing policy, the "Chile Solidario" Social Protection System and the "Chile Crece Contigo" Childhood's Integral Protection System. Most move away from merely quantitative considerations, to more quality-oriented services aiming to provide effective protection to the poor rather than to only an increase in coverage. The current challenge is to continue improving and consolidating the rights-based Social Protection System.

Key words: public policies, povert alleviation, social vulnerability, inequality, social rights, equity, social portection.

1. CONTEXTO GENERAL

Desde la recuperación de la democracia el año 1990, los gobiernos de la Concertación han adoptado una estrategia de desarrollo que enfatiza el crecimiento con equidad. Para ello han implementado un conjunto de políticas económicas y sociales que han tenido a la vista, por una parte, la necesaria articulación entre ellas, y por otro, la capacidad de reforzar los efectos sobre el crecimiento y la equidad.

Los objetivos centrales han sido la superación de la pobreza, la ampliación de las oportunidades, la reducción de las distintas formas de discriminación y exclusión social, la disminución de las desigualdades y en general mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población.

Los progresos alcanzados han sido significativos en la mayor parte de las esferas sociales. Así lo demuestran las cifras y lo reconocen la totalidad de los organismos internacionales. No obstante ello, permanecen desafíos pendientes que cobran relevancia con el mayor desarrollo del país, pero también hay nuevos retos derivados de la globalización, que trae consigo grandes oportunidades, pero también amenazas.

En este contexto, a partir de 2006 el país está en condiciones de enfrentar una nueva etapa en diversas áreas, más ambiciosa y que de cuenta de las actuales realidades y desafíos. Por ello, la Presidenta de la República Michelle Bachelet se ha propuesto sentar las bases de una nueva política de desarrollo, que tiene por desafío la instalación progresiva de un Sistema de Protección Social que permita una mejor calidad de vida de toda la población y que constituya el cimiento de una democracia más inclusiva y ciudadana, protegiendo a las personas y familias de los principales riesgos que puede sufrir a lo largo del ciclo vital. Este Sistema de Protección Social, centrado e inspirado en un enfoque de derechos, implica reconocer los “derechos” que son garantizados por el Estado, crear los instrumentos para su ejercicio e implementar los mecanismos de exigibilidad de ellos.

1.1 *La política social de los gobiernos de la Concertación y sus resultados*

La estrategia de desarrollo implementada a partir de 1990 considera como pilares fundamentales el crecimiento económico, el desarrollo

social y la democracia. El crecimiento económico resulta vital para la sostenibilidad del desarrollo por sus efectos en la creación de empleo y aumento de salarios reales, además de asegurar los recursos necesarios para el financiamiento de la política social. Pero ello debe ser combinado con una activa, pero no cualquier, política social. Basta observar los desiguales niveles de reducción de pobreza que presentan los países de América Latina durante los 90, a igual crecimiento económico, para constatar que las decisiones que se tomen en materia social redundan en distintos resultados según el matiz que posean. En nuestro caso, el énfasis ha sido puesto en la inversión en las personas y familias, mejorando sus niveles educacionales y condiciones de salud. Esto a su vez juega un rol central como instrumento que contribuye a elevar el potencial de crecimiento económico, en tanto permite el desarrollo del capital humano necesario para mejorar la productividad y competitividad del país, y ampliar el proceso de modernización económica.

La política macroeconómica en general y la fiscal en particular han jugado un rol clave. Sumado a la generación de las condiciones macroeconómicas para el desarrollo de las actividades productivas que han permitido que el país crezca entre 1990 y 2007 a una tasa promedio anual de 5,4%, a la reforma tributaria en 1990 que aumentó las tasas impositivas, y los posteriores cambios realizados para asegurar la continuidad de la recaudación tributaria requerida; la política fiscal, a partir del año 2001, ha establecido mecanismos que le permiten moderar los ciclos económicos, permitiendo dar continuidad a las políticas públicas en general y a la política social en particular, acumulando recursos durante los periodos de rápido crecimiento y términos de intercambio favorables a objeto de asegurar el financiamiento para aquellos menos positivos o negativos del ciclo económico. Ello ha evitado la tendencia pro-cíclica entre el gasto social y el PIB, que determina que se gaste más en los momentos de auge y menos en etapas de recesión, favoreciendo una protección social más activa en épocas de crisis, lo cual evita retroceder en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La estabilidad fiscal es particularmente relevante dado que la creciente globalización de la economía y la integración de los mercados han generado grandes oportunidades de crecimiento y desarrollo para un conjunto de países emergentes, pero al mismo tiempo los ha expues-

to a una mayor vulnerabilidad debido a las fluctuaciones que experimenta la economía mundial, en particular los mercados financieros.

Considerando lo anterior y dado el cambio en las prioridades presupuestarias, la inversión social se ha más que triplicado entre 1990 y 2008. Hoy dos de cada tres pesos de gasto público se destina a inversión social.

Pero, el país no sólo ha invertido más en lo social, lo medular ha sido la reorientación de las políticas sociales desde lo asistencial hacia políticas y programas de inversión social, poniendo a cada persona en el centro de la preocupación, y abordando de manera más integral la satisfacción de sus necesidades para favorecer su desarrollo y producir una mayor igualdad de oportunidades. Asimismo, también cabe resaltar el enfoque de derechos que orienta la actual política social. Lo anterior implica no solo asumir el desafío de ampliar la cobertura de las prestaciones, sino también garantizar la calidad y oportunidad de éstas.

Se ha avanzado igualmente en el seguimiento y evaluación periódica de las acciones emprendidas, de modo de realizar los ajustes pertinentes de manera oportuna.

1.2 *Reducción de la pobreza*

En materia de pobreza no sólo se ha reducido fuerte y sostenidamente el porcentaje de población que vive en dicha condición, sino que se han disminuido significativamente las brechas de pobreza entre grupos sociales específicos.

Según las respectivas encuestas CASEN, el porcentaje de la población en situación de pobreza se ha reducido drásticamente desde un 38,6% en 1990 a un 13,7% en 2006, lo que equivale a pasar de un total de 4.968.302 personas pobres en 1990 a sólo 2.208.937 en 2006. Por su parte, en igual periodo, la extrema pobreza o indigencia ha caído desde un 13,0% de la población hasta un 3,2%.

Junto a estos avances, se han reducido las brechas por grupos específicos de población. En el año 2006, por primera vez, la pobreza en zonas rurales (12,3%) es inferior a la prevaleciente en las zonas urbanas (14,0%). La pobreza en población indígena con un 19,0% si bien continúa siendo superior a la de la población no indígena en que

alcanza a 13,3%, la brecha de 5,7 puntos porcentuales es significativamente inferior a la prevaleciente el año 1996 en que llegaba a 11,9 puntos porcentuales.

1.3 Fuerte impacto distributivo de la inversión social

Históricamente Chile es un país que se ha caracterizado por una desigual distribución de ingresos. Sólo a partir del año 2000 se aprecia una leve mejoría al respecto. No obstante ello, va a ser central en la sostenibilidad de esta mejoría las políticas sociales que se han estado implementando, puesto que, como sabemos, las crisis económicas, son, entre otros aspectos, regresivas en relación a la distribución del ingreso. La actual crisis financiera, que mantiene al mundo en general y al país en particular con un alto grado de incertidumbre respecto de los efectos económicos y sociales que traerá consigo, es un factor a tener presente, y pondrá a prueba las políticas de protección que se están implementando.

No obstante la desigualdad señalada, las políticas sociales del Estado están cumpliendo un importante rol distributivo. Al considerar las transferencias del Estado en subsidios monetarios, educación y salud se reduce a la mitad la distancia que separa al 20% de los hogares más pobres del 20% de los hogares más ricos. Complementa lo anterior el papel que juega la educación en la reducción de las brechas salariales, dimensión en que se observan nítidamente positivos avances.

1.4 Ampliación de las coberturas educacionales y reducción de brechas socioeconómicas

En el ámbito de la educación, que es por su naturaleza uno de los principales mecanismos para romper el círculo intergeneracional de la pobreza, al favorecer, entre otros aspectos, la acumulación de capital humano que permite una mayor y mejor inserción en el mercado laboral, los avances han sido también importantes. En este sentido, las políticas educacionales implementadas en los últimos años han contemplado reforzar acciones para enfrentar la deserción escolar, el embarazo adolescente, el trabajo juvenil y la nivelación de estudios. Entre

ellas la introducción de una Subvención Diferenciada Pro-Retención del escolar en el año 2003, que otorga un pago adicional al establecimiento educacional por motivar al alumno vulnerable a no desertar y completar el ciclo, haciendo efectiva la obligatoriedad de asegurar doce años de estudio a todos los jóvenes. En este mismo marco, se encuentra la “subvención escolar preferencial” y un amplio sistema de becas, que propician la mantención de los alumnos y alumnas en el sistema educativo. Recientemente debemos agregar el énfasis que ha puesto este gobierno en la ampliación del acceso a los niveles preescolares, de modo de enfrentar y superar desde la primera infancia la desigualdad de oportunidades que en la etapa adulta se acrecienta.

Como consecuencia de lo anterior, ha aumentado la cobertura en todos los niveles de educación, se produce una reducción del analfabetismo y se avanza de manera significativa en educación preescolar. Adicionalmente se han eliminado las brechas socioeconómicas de cobertura para los distintos niveles educacionales.

En el caso de la cobertura neta de asistencia preescolar, pasa desde un 15,9% en 1990 a un 36,9% en 2006. La cobertura de asistencia neta a educación superior, por su parte, aumenta en igual periodo desde un 12,8% hasta un 27,4%. En educación superior, hoy 7 de cada 10 estudiantes son parte de la primera generación de sus familias que acceden a dicho nivel. De este modo, en el ámbito educacional, considerando que aún persisten ciertas brechas que superar (especialmente en educación preescolar y media), nuestra principal preocupación es la calidad, más allá de la cobertura.

1.5 Mejoramiento en los indicadores de salud

En el ámbito de la salud, por su parte, la combinación de políticas y programas que van desde el refuerzo en atención primaria con una red de más de mil seiscientos establecimientos de atención de salud, hasta el incrementado en el acceso a servicios básicos y la implementación de normas de regulación ambiental, han hecho posible que entre los años 1990 y 2005 la tasa de mortalidad infantil se redujera desde 16 a 7,9 por mil nacidos vivos; la desnutrición desde 0,7% a 0,3% en menores de 6 años; y que la tasa de mortalidad materna descienda desde 40 a 19,8 por cien mil nacidos vivos.

1.6 *Vivienda y saneamiento*

Adicionalmente se aprecian avances significativos en muchas otras esferas de lo social. Sin ir más lejos, en materia de acceso a servicios básicos no sólo se observan aumentos significativos en cobertura, sino que estos se han expresado con mayor fuerza en las zonas rurales reduciendo de manera importante las brechas respecto de las zonas urbanas.

Al año 2006, la cobertura de electricidad alcanzaba al 99,8% de los hogares en las zonas urbanas y a 96,4% de ellos en las zonas rurales; la cobertura de agua potable, por su parte, se eleva al 99,2% en las zonas urbanas y al 53,4% de los hogares rurales.

También se observan avances significativos en la proporción de hogares chilenos que disponen de una vivienda. El déficit habitacional que como porcentaje de los hogares alcanzaba a 29,8% en 1990, se ha reducido hasta un 9,6% en 2006.

Estos logros alcanzados por el país son reconocidos por distintos organismos internacionales, quienes sitúan a Chile como un ejemplo para la región. Sin ir más lejos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha sostenido que Chile es el único país de América Latina que con sus políticas actuales puede cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Banco Mundial, por su parte, en un estudio reciente clasifica a Chile en el primer lugar del “Índice de Igualdad de Oportunidades Humanas” (Banco Mundial 2008).

2. LOS DESAFÍOS PENDIENTES

No obstante los sustantivos avances registrados en la sociedad, una mayor equidad social sigue constituyendo un desafío sobresaliente. Si bien es cierto que el rol distributivo de la política social es significativo y de cierta mejoría observada en la distribución del ingreso a partir del año 2000, Chile es un país que exhibe una gran desigualdad.

Adicionalmente, una vez observados avances importantes en metas de cantidad, las políticas deben avanzar hacia metas de calidad. Este es el caso en los sectores de educación y vivienda. En educación los desafíos son mejorar la calidad y reducir las brechas de aprendizaje por tipo de dependencia, que incide, a la vez, en brechas de calidad de la educación por nivel socioeconómico. En el caso de vivienda, la política

habitacional ya ha tenido un importante cambio. Junto con plantearse el continuar reduciendo el déficit habitacional, especialmente de los sectores de menores ingresos, contempla mejoras en los estándares y en los procesos de diseño y construcción, en un contexto de soluciones insertas en barrios y ciudades.

En el ámbito de la salud, los desafíos se vinculan con asegurar efectivamente la implementación gradual de la reforma de la salud para cada uno de los problemas de salud garantizados, lo cual conlleva la atención oportuna y de calidad de las personas, mediante la protección legal de sus derechos, con mecanismos y procedimientos preestablecidos y conocidos. Ello permitirá asumir las actuales demandas sanitarias, en materia de malnutrición infantil.

Asimismo, los esfuerzos deberán encaminarse, en un país que enfrenta un significativo envejecimiento de su población, a contener el avance de las enfermedades cardiovasculares, diabetes, y los cánceres, así como los hábitos como el tabaquismo, alcohol y sedentarismo, y la penetración creciente de la droga; todos factores que afectan el nivel de bienestar y salud de la población.

Un desafío adicional dice relación con los riesgos de vivir episodios de pobreza que afectan a una proporción importante de los hogares chilenos. Si bien la pobreza se ha reducido drásticamente y sostenidamente entre 1990 y 2006, la encuesta PANEL CASEN 1996-2001-2006, entrega antecedentes adicionales que permiten un mayor conocimiento respecto del comportamiento de la pobreza en los hogares, y fundamenta el tránsito desde el concepto de pobreza al de vulnerabilidad, lo mismo que la necesidad de políticas orientadas a reducir los riesgos que enfrentan los hogares, especialmente los de menores ingresos.

Los resultados de dicha encuesta indican que al cabo de 10 años, más de un tercio de la población del país (35,5%) experimentó episodios de pobreza. Mientras que los dos tercios restantes (64,5%) nunca fueron pobres. Sólo un 4,2% de la población fue pobre en las tres mediciones durante la década, mientras que un 31,3% de la población fue pobre en una o dos de las mediciones.

Adicionalmente, la encuesta PANEL CASEN 1996-2001-2006 indica que de la población que resultó pobre en las tres mediciones el 59,4% eran mujeres, el 48,2% eran niños y niñas menores de 15 años, y el promedio de escolaridad para este grupo alcanza a 10,3 años.

En relación a los que fueron pobres transitoriamente (en una o dos mediciones), el porcentaje de niños y niñas era de 38,8% y la escolaridad promedio de 12,2 años. Para los no pobres, el porcentaje de niños alcanza a 23,9% y la escolaridad promedio a 14,3 años.

A partir de ello, se concluye que hay más vulnerabilidad asociada a mujeres y niños, y que el nivel de escolaridad alcanzado hace diferencias en la vulnerabilidad.

En consideración a los nuevos antecedentes, las políticas sociales amplían sus coberturas y se orientan hacia la denominada población vulnerable, que incluye tanto a la población en situación de pobreza como a aquella que sin ser pobre en un momento dado, tiene un alto riesgo de caer en pobreza. Además se reconoce la mayor vulnerabilidad que afecta a las mujeres, niños y jóvenes, hogares en que algún miembro presenta discapacidad y adultos mayores.

Por otro lado, en la lógica de proteger a las personas más vulnerables frente a episodios de pobreza, es necesario considerar en el diseño de las políticas sociales la inclusión de nuevos grupos sociales, como es el caso de la población migrante, fenómeno que con los años ha aumentado, principalmente proveniente de países vecinos.

Finalmente, se hace necesario considerar que en materia social las principales presiones a enfrentar dicen relación a una población que envejece a gran velocidad y frente a lo cual quedan muchas áreas por desarrollar. Por ejemplo, en materia de personal especializado en gerontología, en la adecuación de la infraestructura urbana y en el financiamiento de las pensiones, etc.

3. LA PROTECCIÓN SOCIAL:

EL NUEVO ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

El objetivo central de las políticas sociales debe ser terminar con la inseguridad entendida en el sentido amplio. En el pasado, las políticas sociales sirvieron para combatir la pobreza, satisfacer necesidades mínimas ligadas a la supervivencia y permitir el acceso a la educación, la salud o la vivienda. Hoy, el desafío es prevenir y enfrentar la vulnerabilidad social, mediante políticas sociales articuladas en un sistema de protección social orientado a generar oportunidades y reducir riesgos

para quienes no tienen la capacidad de protegerse por sí mismo. Y para lograr este propósito se requiere de la acción concertada de todos los organismos públicos, de modo de responder de manera integral a las necesidades de protección de las personas.

La vulnerabilidad social se entiende como la Inseguridad e indefensión que experimentan comunidades, familias y personas en sus condiciones de vida a causa de algún tipo de evento traumático (por lo general económico).

Por tanto, a diferencia del enfoque de pobreza, el enfoque de la vulnerabilidad social incorpora una visión más integral y considera la disponibilidad de recursos y estrategias que poseen las propias familias para enfrentar los riesgos que las afectan. De este modo, todas las personas son vulnerables a caer en pobreza o sufrir un quiebre económico dado el desempleo, una enfermedad, etc. sin embargo no todos y todas tienen los mismos recursos y herramientas para enfrentarlos. Es por ello que, frente a quienes quedan desprotegidos el Estado asume el compromiso de proveerles un piso mínimo de bienestar, poniendo a su disposición de una red de protección social que sirva de soporte e impulso hacia la autonomía.

La incorporación del enfoque de vulnerabilidad a la política social ha requerido de la adecuación del instrumento de selección de los beneficiarios de la protección social. Ello ha significado el reemplazo de la Ficha CAS II por la nueva Ficha de Protección Social.

De este modo, los grupos o sectores vulnerables y por lo tanto beneficiarios preferentes de las políticas de protección social son la población infantil, personas con discapacidad, Adultos mayores (especialmente solos), madres adolescentes, hogares monoparentales, comunidades y personas indígenas, e inmigrantes. Los riesgos principales que enfrentan estos grupos son inestabilidad laboral, bajos ingresos, enfermedad, y envejecimiento.

3.1 *La Protección Social*

La Protección Social, que está constituida por el conjunto de intervenciones sociales que el Estado otorga en el ámbito de los derechos sociales de las personas, de conformidad a la *Constitución Política de la República* y las leyes, puede ser comprendida a través de dos enfoques,

el de vulnerabilidad social y de derechos, sobre los cuales ya hemos hecho mención.

Cabe señalar que, la relevancia de las políticas de protección social no sustituye el papel del crecimiento económico, específicamente la generación de empleos de calidad. De este modo, hemos planteado que la mejor política de protección social es la generación de empleo “decente”, contribuyendo a la autonomía de las personas.

Como ya se ha mencionado, el Sistema de Protección Social, inspirado en un enfoque de derechos, implica reconocer los “derechos” que son garantizados, crear los instrumentos para su ejercicio e implementar los mecanismos de exigibilidad de ellos. En este marco, se les reconoce a los individuos un rol protagónico en la exigibilidad de sus derechos, dejando atrás el modelo pasivo de ser beneficiario de la ayuda estatal. Lo anterior cobra mayor fuerza en una sociedad que crecientemente logra mayores espacios de democratización y participación ciudadana.

A la fecha, constituyen políticas de protección social el Plan Auge, la Educación Básica y Media obligatoria, la Reforma Previsional, la Nueva Política Habitacional, y el Sistema Intersectorial de Protección Social, compuesto a su vez, por los subsistemas Chile Solidario y Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. A continuación y brevemente, enfatizaremos algunos aspectos de la reforma Previsional, la Reforma a la Salud y el Sistema Intersectorial de Protección Social.

3.2 *La Reforma Previsional*

La Reforma Previsional establece un sistema previsional basado en tres pilares: un Pilar Solidario, que otorga dos prestaciones, una Pensión Básica Solidaria y un Aporte Solidario, que es una bonificación que incrementa las pensiones más bajas y es decreciente a pensiones superiores al mínimo; un Pilar Voluntario, cuyo propósito es “facilitar, apoyar e incentivar el ahorro no obligatorio para la vejez”; y el anterior Pilar Contributivo de capitalización individual, al cual se incorporan mejoras con el propósito de incrementar la competencia y transparencia del sistema.

Esta reforma incorpora medidas específicas que se hacen cargo de inequidades de género, derivadas de la menor participación de las mujeres en el mercado del trabajo a lo largo de su vida, sus menores ingre-

sos y ahorros previsionales, y su mayor esperanza de vida. Los cambios que se implementan a partir de este año mejoran el acceso y montos a las pensiones a las cuales accederán las mujeres. De igual manera, se crean incentivos a la contratación de jóvenes, mediante un subsidio que promueve su empleabilidad.

Respecto al Pilar Solidario, cabe resaltar el carácter inclusivo de la prestación, en la medida que se dirige a una importante proporción de la población, así como también la garantía del beneficio que establece para todo aquel que cumple los requisitos. Inicialmente destinado a los adultos mayores e inválidos pertenecientes al 40% más vulnerable, ampliándose al 60% una vez implementado en régimen el 2012¹. Nunca antes en la historia de este país los adultos mayores e inválidos más vulnerables tuvieron garantizado un piso de dignidad.

3.3 *La Reforma a la salud*

La esencia de la Reforma de la Salud está en garantizar prestaciones a nivel universal, integrales y de manera explícita; incluye un sistema de garantías explícitas en salud relativas a acceso, calidad, protección financiera y oportunidad con que deben ser otorgadas las prestaciones asociadas a un conjunto priorizado de Programas, enfermedades o condiciones de salud. Este cambio se ha realizado gradualmente. Se inició con garantizar la atención de 25 patologías, luego se incrementó a 40; hoy se encuentran en implementación 56, y las expectativas son alcanzar a cubrir 80 enfermedades el año 2010. Acompaña todo este proceso, el fortalecimiento de una ciudadanía que con mayor información reclama su derecho a la atención en los plazos y mecanismos estipulados, presionando al mejoramiento del sistema.

3.4 *El sistema Intersectorial de Protección Social*

Corresponde a un modelo de gestión constituido por el conjunto de intervenciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por organismos del Estado para promover el acceso a mejores condi-

¹ Y que cumple los requisitos señalados en la ley.

ciones de vida de la población más vulnerable. Considera un enfoque de derechos, implementado a través de la universalidad progresiva y el acceso garantizado a las prestaciones y desplegándose a lo largo del ciclo de vida (del nacimiento a la vejez). Asimismo, tanto en su diseño como implementación reconoce la heterogeneidad de las familias, considerando intervenciones intersectoriales e integrales, de modo de responder a las múltiples necesidades que presenta la población, privilegiando su implementación local.

3.5 El Subsistema de Protección Social Chile Solidario

En implementación a partir del 2002, se orienta a las familias en extrema pobreza, combinando tres componentes fundamentales: un sistema de apoyo personalizado a las familias más pobres, mediante la atención psicosocial; subsidios garantizados; y acceso preferente a la oferta pública de programas sociales. El subsistema implica la búsqueda activa por parte del Estado de las familias que forman parte de la población objetivo. De este modo, no actúa por demanda, si no más bien acude a prestar atención a aquellos que se encuentran en situación de mayor precariedad, con el propósito de mejorar sus condiciones de vida y superar la extrema pobreza y/o vulnerabilidad.

Los programas de intervención de Chile Solidario son el Programa Puente, orientado a la población en extrema pobreza; el Programa Vínculos, dirigido a adultos mayores que viven solos; el Programa Calle que beneficia a las personas en situación de calle; y el recientemente creado Programa Abriendo Caminos, destinado a los hijos e hijas de personas privadas de libertad.

Al año 2008 se espera que Chile Solidario haya beneficiado a aproximadamente 350.000 familias.

3.6 El Subsistema de protección integral a la infancia, Chile Crece Contigo

El Sistema de Protección Integral a la Infancia, denominado Chile Crece Contigo es un Sistema de apoyo a niños y niñas de primera

infancia, desde la gestación hasta su ingreso al primer nivel de transición en el sistema escolar, generalmente a los 4 años de edad. Mediante su implementación se protegerá a los niños y niñas, otorgando las prestaciones pertinentes y oportunas que permitan una estimulación temprana, de manera otorgar las oportunidades para su desarrollo integral. El sistema tiene por propósito igualar las oportunidades de que disponen las personas desde el principio, reduciendo las brechas que se observan en la etapa adulta.

Los componentes del Sistema son el Programa de Apoyo al desarrollo Biosicosocial; Programa Educativo Masivo; Fondos de Apoyo al Desarrollo Infantil, de Iniciativas Locales para la Infancia, de Fortalecimiento Municipal; y Prestaciones y beneficios tales como SUF, Ayudas Técnicas, Sala cuna y Jardín Infantil, además de acceso preferente a programas sociales.

En 2007 ingresaron a Chile Crece Contigo 47.683 gestantes. Durante el primer semestre 2008 habían ingresado otras 121.251 gestantes. Adicionalmente, se encuentran cubiertos, a esa fecha, un total de 95.219 niños y niñas menores de un año de edad y 97.947 niños y niñas entre un y dos años de edad.

4. CONCLUSIONES

Luego de los significativos logros económicos y sociales registrados por la sociedad chilena en los últimos 17 años, el país está en condiciones de asumir nuevos desafíos. El mayor desarrollo implica la necesidad de abordar de manera más resuelta los riesgos que afectan a una parte importante de la población. El enfoque de vulnerabilidad social para las políticas sociales se orienta a ello. Las políticas de protección social, con un enfoque de derechos y ciclo de vida, deben ser capaces de reducir los riesgos que enfrentan las familias y grupos más vulnerables, posibilitándoles el acceso real a la igualdad de oportunidades sentando las bases para una sociedad más equitativa e inclusiva.

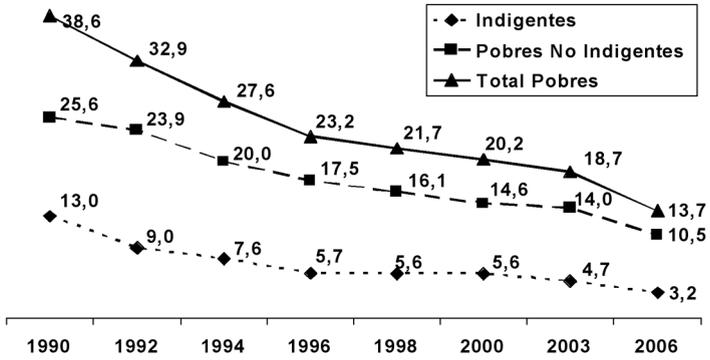
Se han dado pasos sustantivos en esa dirección. Ejemplos de ello son la Reforma de la Salud, la Reforma Previsional, los subsistemas intersectoriales de Protección Social Chile Solidario y Chile Crece Contigo. El desafío es, por un lado, continuar avanzando en un Sistema de Protección Social consolidando lo que ya está en marcha, específica-

mente en generar las condiciones para que el enfoque de derechos se haga efectivo. Y por otro, abriendo la discusión sobre qué otros derechos nos comprometemos a garantizar como sociedad.

Hablar de derechos sociales universales requiere como marco común, reconocer que actualmente el empleo formal no puede ser el mecanismo exclusivo para acceder a la protección social, dado que el trabajo es una fuente de incertidumbre más que de certidumbres. Por ello, la protección social fundada en derechos universales requiere pronunciarse, al menos, sobre la identificación de los derechos garantizables y exigibles en términos de acceso, calidad y oportunidad; y los niveles y las fuentes de financiamiento de las prestaciones: mecanismos contributivos y no contributivos. En este marco, el compromiso del Estado y de la sociedad en general, es a proteger a aquellos ciudadanos que por sus propios medios no pueden superar situaciones de pobreza y vulnerabilidad, así como también dar un impulso a cada persona y familia para que retome su proyecto de vida en forma autónoma, accediendo a las oportunidades que la sociedad provee en igualdad de condiciones.

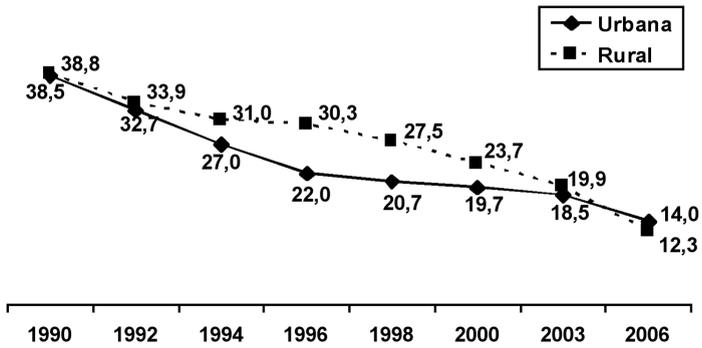
ANEXOS

Gráfico 1
Evolución de la Pobreza e Indigencia
CASEN 1990 - 2006 (%)



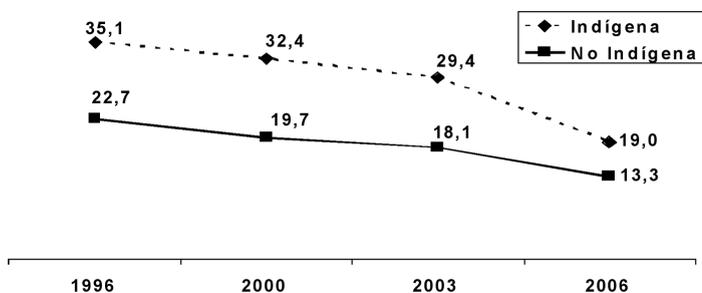
Fuente: CASEN

Gráfico 2
Evolución de la Pobreza 1990 -2006
Según Zona Urbana o Rural (%)



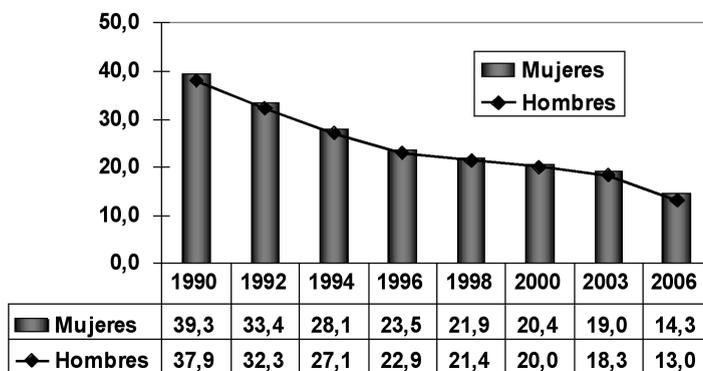
Fuente: CASEN

Gráfico 3
Evolución de la Pobreza en la Población Indígena y no Indígena, 1996 – 2006 (%)



Fuente: CASEN

Gráfico 4
Evolución de la Pobreza por Sexo 1990 - 2006 (%)



Fuente: CASEN

Cuadro 1
Distribución del Ingreso:
Razón 10/10 y 20/20 y Coeficiente de Gini 2006

	10/10	20/20
Ingreso Autónomo	31.3	13.1
Ingreso Total*	11.6	6.8
Brecha	19.6	6.3

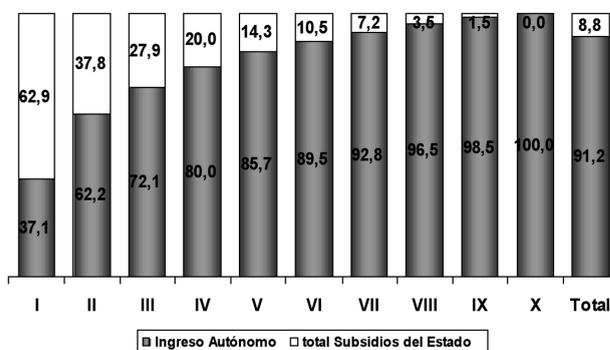
* Corresponde a la suma del ingreso autónomo, subsidios monetarios y transferencias no monetarias (educación y salud).

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Coeficiente de Gini(*)	0,57	0,56	0,57	0,57	0,58	0,58	0,57	0,54

(*) calculado a partir de personas

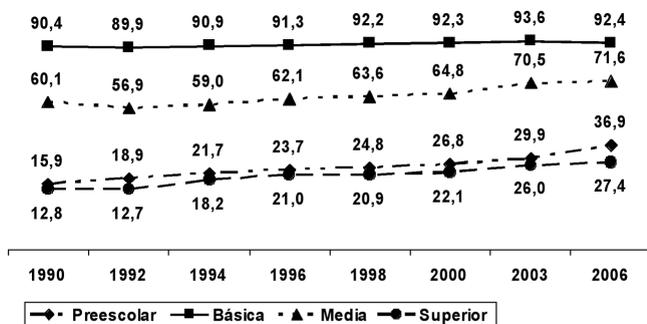
Fuente: CASEN

Gráfico 5
Impacto Distributivo del Gasto Social 2006, por deciles
Participación en el Ingreso Total del Ingreso Autónomo y de los Subsidios del Estado (%)



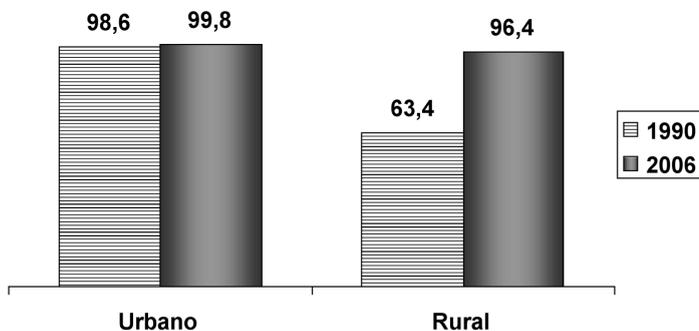
Fuente: CASEN

Gráfico 6
Evolución de las Coberturas de Educación Preescolar, Básica, Media y Superior 1990 -2006
Tasa de Asistencia Neta



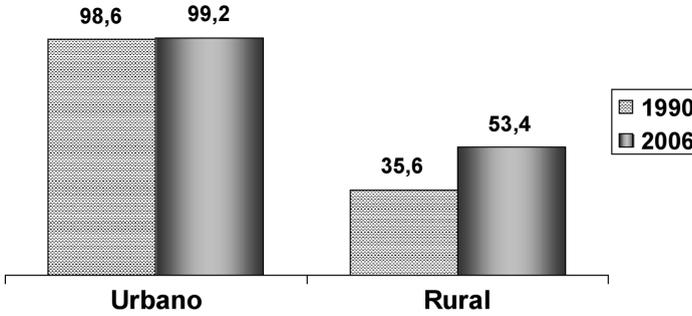
Fuente: CASEN

Gráfico 7
Cobertura de Electricidad Según Zona 1990 -2006
 (% de hogares)



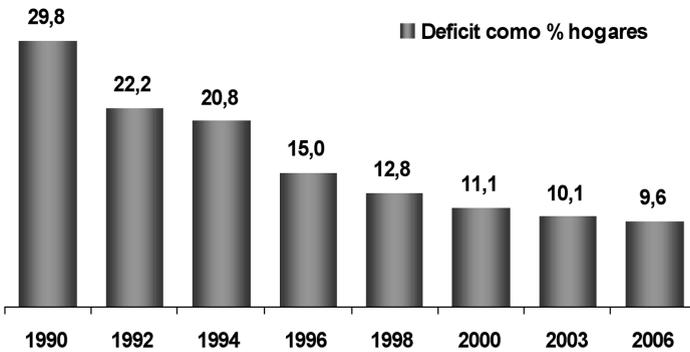
Fuente: CASEN

Gráfico 8
Cobertura de Agua Potable Según Zona 1990 -2006
(% de hogares)



Fuente: CASEN

Gráfico 9
Déficit Habitacional 1990-2006
Porcentaje de Hogares



Fuente: CASEN

Cuadro 2
Dinámica de la Población en Situación de Pobreza

PERSONAS		2006		
1996	2001	P	NP	Total
P	P	4,2%	7,1%	11,3%
P	NP	1,7%	10,5%	12,2%
NP	P	1,5%	7,4%	8,9%
NP	NP	3,1%	64,5%	67,6%
Total		10,5%	89,5%	100,0%

Al cabo de 10 años:

- Un 4,2% de la población fue siempre pobre en 1996, 2001 y 2006.
- Un 31,3% de la población fue pobre una o dos veces en 1996, 2001 y 2006;
- Un 64,5% de la población nunca fue pobre en 1996, 2001 y 2006;
- Un 35,5% de la población fue pobre alguna vez en 1996, 2001 o 2006.

Fuente: Panel CASEN 1996 -2001-2006

EL IMPACTO DE LA INFLACIÓN EN LA POBREZA*

JOAQUÍN LAVÍN INFANTE

Presidente del Centro de Políticas Públicas, Universidad del Desarrollo

RODRIGO CASTRO FERNÁNDEZ

Director Programa Social, Instituto Libertad y Desarrollo.

RESUMEN

Este trabajo busca medir el efecto en la pobreza del rebrote inflacionario que vivió Chile entre noviembre 2006 y julio 2008. Para esto se considera como referencia la última Encuesta CAsEN, con datos de noviembre del 2006, que establecía que un 13,7% se encontraba bajo la línea de la pobreza. Sin embargo, esta situación cambió significativamente en el período señalado. Por una parte, el crecimiento económico aumentó los ingresos de los más pobres y, por lo tanto, permitió reducir la incidencia de la pobreza. Asimismo, el ingreso de las familias más pobres (compuesto por los ingresos del trabajo y por los subsidios estatales) también ha aumentado. Por ejemplo, algunos subsidios se han reajustado por IPC, y se han creado otros nuevos. Pero, por otro lado, las alzas de precios, especialmente de los alimentos, redujeron drásticamente el poder adquisitivo de la población de menores recursos, haciendo que muchas personas que habían logrado superar la línea de la pobreza, cayeran por debajo. Si no hubiera habido alzas de precios, la pobreza habría continuado bajando, hasta llegar a 10,3% en julio de 2008. Sin embargo, el impacto de los mayores precios de los alimentos, reflejados en el IPC, hace que el 16,8% quede por debajo de la línea de pobreza equivalente. La inflación se transforma así en un factor clave en el grado de vulnerabilidad de las familias más pobres. Hasta ahora una causa decisiva por las que muchas familias caían en

* Una versión resumida de este documento fue publicada por el diario *El Mercurio* de Santiago, el día 2 de septiembre 2008.

la pobreza era la pérdida del empleo. Sin embargo hoy caen en esa situación aún cuando el jefe de hogar continúe trabajando. La política más efectiva para enfrentar esta situación es aumentar transitoriamente la transferencia de dinero en efectivo a los más pobres. De esta manera se logra que los hogares más pobres ajusten su presupuesto a los precios relativos. Asimismo, a largo plazo, estas transferencias ofrecen los incentivos correctos a los productores de alimentos para aumentar su producción.

Palabras claves: inflación y pobreza, economía chilena, crecimiento económico, distribución del ingreso, hogares pobres, políticas públicas

ABSTRACT

This paper attempts to measure the distributional impacts of the surge in prices that took place in Chile between November 2006 and July 2008. According to the CASEN household survey made in November 2006, 13.7% of the population was under the poverty line, but the situation changed significantly in the period under examination. On the one hand, economic growth increased the income of the poorest, hence reducing poverty headcount, but the poorest's household income also increased thanks to added labor income and state transfers. Some allowances were adjusted by CPI, but new ones also were established. On the other hand, rising prices, specially of food, drastically reduced the purchasing power of the poorest, making many vulnerable people fall below the newly adjusted poverty line. Had there been no price rise in food costs, the poverty rate would have continued to decline and reached 10.3% in July 2008. Higher food prices, however, as reflected in the CPI, brought 16.8% of the people below the poverty line. Inflation hence becomes a key to the vulnerability of the poorest households. So far, it was thought the most decisive causes for households falling into poverty, was loss of employment and catastrophic illness. Yet today we can see that a household can fall into that situation even though its head continues to work. We suggest, finally, that the most effective policy to deal with this situation, is to temporarily increase cash transfers targeted to the poor. This gets poorer households

to adjust their budgets to new relative prices, and provides, in the long run, the right incentives so that food producers increase their production.

Key words: inflation and poverty, Chilean economy, economic growth, income distribution, poor households, public policies.

1. INTRODUCCIÓN

El precio mundial de los alimentos creció en promedio un 68% entre enero de 2006 y marzo de 2008. El alza ha sido particularmente importante para algunos productos alimenticios básicos, tales como el maíz y el trigo, cuyos precios más que se duplicaron en ese mismo período.

Varios factores han influido en el incremento de los precios en los últimos años. El incremento de ingresos en China y la India ha estimulado la demanda de alimentos, no sólo en términos de cantidad, sino también en calidad. El consumo per cápita de carne en China se ha incrementado 40% desde 1980, aumentando a su vez la demanda por cereales. La producción de un kilo de carne requiere por lo menos 7 kilos de granos. El incremento en el uso de maíz para hacer etanol también ha sido un factor contribuyente a largo plazo para fomentar el incremento de la demanda.

En el corto plazo, los precios también han sido afectados por el debilitamiento del dólar y el incremento en los costos de la energía, y otros productos agrícolas. Restricciones a las exportaciones en muchos países y una sequía en Australia, que eliminó el 10% de su producción en la cosecha de 2006–2007, han afectado el abastecimiento.

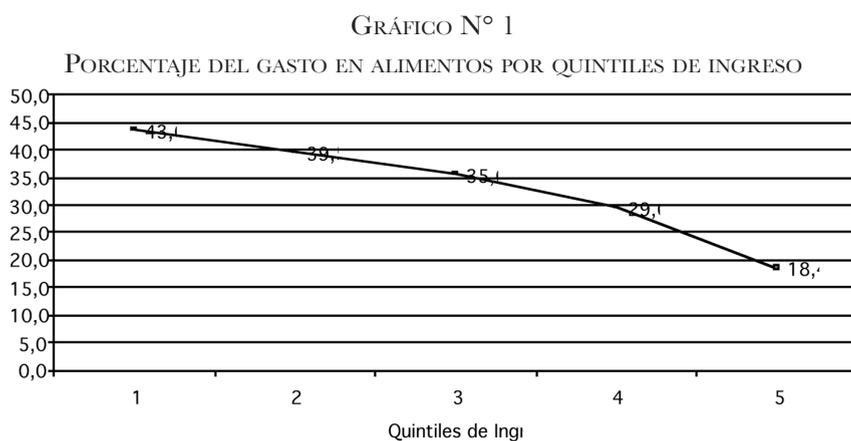
Los efectos macroeconómicos del aumento en el precio de los alimentos fueron significativos en varios países de América Latina y el Caribe. Así por ejemplo, si se considera que entre enero 2006 y marzo 2008 el precio del petróleo y maíz aumentaron en un 63,07% y 127,03% respectivamente, el efecto negativo neto como porcentaje del PIB en Chile fue de 1,63%, mientras que en Perú fue de 1,24%. Asimismo, en países como Paraguay y Venezuela el efecto neto fue positivo e igual a 6,85% y 11,47% respectivamente.

Este trabajo está organizado en cuatro secciones. La segunda sección describe los efectos distributivos que tiene un aumento de pre-

cios, en particular la caída en el poder adquisitivo de los hogares más pobres. En la tercera sección, se detalla la metodología que permite evaluar el impacto del aumento de precios e ingresos en el nivel de pobreza y los principales resultados. La cuarta sección concluye.

2. EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE UN AUMENTO DE PRECIOS

Independiente si Chile gana o pierde a nivel agregado, se debe tener en cuenta los importantes efectos distributivos de un alza sostenida en el precio de los alimentos. Estos efectos dependen de la participación del gasto del hogar en alimentos, si los hogares son consumidores o productores netos de alimentos (en lugar de hacer una distinción entre urbano y rural) y la diferencia en la canasta de consumo entre grupos de ingreso y regiones.



Fuente: Elaboración propia en base a EPF 2006-07

Los hogares más pobres gastan una parte importante de sus ingresos en alimentos y no tienen suficientes activos y ahorros para enfrentar el costo creciente de los artículos de primera necesidad. De acuerdo a la Encuesta de Presupuestos Familiares 2007-08 (EPF 2006-07), un 43,6% del gasto total de los hogares del 20% más pobre se destina a alimentos, mientras que en el 20% más rico sólo el 18,4% (Vd. Gráfico N° 1). Y si no están disponibles otras opciones, el incremento de los

precios puede obligar a las familias a reducir la ingestión de alimentos.

Si bien las remuneraciones reales aumentaron entre 2006 y 2007, el fuerte incremento en ese mismo período en los precios de bienes y servicios de primera necesidad (alimentación y vivienda), produjo finalmente una merma en el poder adquisitivo de los chilenos. Si se considera un Índice de Precios sólo compuesto por Alimentación y Vivienda –que en la canasta original del IPC tiene una ponderación de 47,4%– se estima que el poder adquisitivo disminuiría en 3,3%. Esto se produciría porque los bienes de primera necesidad, que constituyen un gasto inevitable para las familias, se han encarecido muy por sobre el resto de la canasta básica de consumo. De hecho, durante 2006-07, mientras el IPC varió un 11%, el sector de Alimentación lo hizo en 18,9% y Vivienda en 18,4%.

CUADRO N° 1
AUMENTO COSTO DE LA VIDA POR QUINTILES DE INGRESO
(NOVIEMBRE 2006-JULIO 2008)

Items	Variación Precios (%)	Porcentaje del gasto total por quintiles de ingreso					Total
		1	2	3	4	5	
Alimentos	25,8	37,5	31,4	27,9	22,4	14,6	22,1
Vestuario	-1,0	15,2	14,1	13,4	13,7	14,5	5,3
Vivienda	18,6	5,9	6,1	6,5	6,9	9,1	14,2
Eq vivienda	0,6	6,5	6,0	5,5	5,3	4,7	7,6
Salud	4,8	14,6	19,5	21,4	23,1	24,5	5,6
Transporte	7,4	3,5	4,3	5,9	5,8	6,2	22,3
Educación y recreación	9,0	7,9	9,2	9,7	11,2	11,4	10,6
Otros	14,5	9,0	9,5	9,6	11,6	15,0	12,3
Total	13,8	100	100	100	100	100	100
Aumento costo vida (Nov 96-Jul 08)		13,6	12,6	12,0	11,2	10,2	13,0

Fuente: elaboración propia en base a EPF 2006-07.

Esto comparado con el período 2004-2005, cuando el IPC fue de un 6,4 por ciento, los sectores de Alimentación y Vivienda registraron variaciones de 5,1% y 6,7%, respectivamente, revelando una realidad completamente distinta.

Este análisis cobra relevancia especialmente para los sectores más pobres, donde la pérdida de poder adquisitivo se vería aún más acentuada dado que para este sector los ítems de Alimentación y Vivienda constituyen un porcentaje mayor de su gasto familiar. En efecto, de acuerdo a la EPF 2006-07, el 20% más pobre de la población destina un 43,6% de su presupuesto a alimentos y un 14,7% a vivienda. De acuerdo a esta descomposición por quintiles se aprecia que el 20 por ciento más pobre enfrenta un aumento de 13,6% en el costo de la vida de noviembre 2006 a julio 2008. Así por ejemplo, una familia que tiene un ingreso mensual de \$200.000 (suponiendo que gasta todo su ingreso en los bienes y servicios contenidos en la canasta del INE), luego \$87225 lo destina a alimentos y \$29383 a vivienda. Por otro lado, el 20 por ciento más rico sólo enfrenta un aumento de 10,2%. Esto último se explica por que los alimentos y vivienda sólo representan un 18,4% y 14,7% respectivamente.

3. METODOLOGÍA Y RESULTADOS

En esta sección se describe la metodología utilizada para medir el efecto en la pobreza del rebrote inflacionario que ha vivido Chile entre noviembre 2006 y julio 2008. Para esto se considera como referencia la última Encuesta CASEN, con datos de noviembre del 2006, que establecía que un 13,7% de los chilenos se encontraba bajo la línea de la pobreza. Esto equivale a 2.270.000 personas.

Sin embargo, esta situación ha cambiado significativamente en el período señalado. Por una parte, el crecimiento económico sigue aumentando los ingresos de los más pobres y, por lo tanto, reduciendo la pobreza. Pero, por otro lado, las alzas de precios, especialmente de los alimentos, ha reducido drásticamente el poder adquisitivo de la población de menores recursos, haciendo que muchas personas que habían logrado superar la línea de la pobreza, ahora vuelvan caer por debajo. Es decir, el efecto directo de un aumento en los precios de los alimentos en la pobreza de ingreso se puede ilustrar en la siguiente Figura N° 1.

De acuerdo a las mediciones se define la “línea de indigencia” como aquel ingreso per cápita mensual que permite adquirir una Canasta de Alimentos Básicos (en adelante CAB) de 2000 calorías por día al menor costo posible. En la CASEN del 2006 la “línea de indigencia” es de

\$23.549 al mes. Por otro lado, la “línea de pobreza” equivale al doble de dicha cantidad (\$47.009), ya que supone que las familias pobres son aquellas que además de adquirir la CAB de 2000 calorías diaria, pueden gastar una cantidad equivalente en vestuario, transporte y otros componentes del presupuesto familiar.

Respecto al nuevo valor de la canasta de alimentos básica (línea de indigencia) y la línea de pobreza, se supone un aumento de 25,8% en el precio de la canasta de alimentos básica (tasa de crecimiento del IPC de los alimentos entre noviembre 2006 y julio 2008). Se supone que el aumento se transfiere íntegramente a los consumidores, además de que las personas no cambian sus hábitos de consumo. Asimismo, se supone que el coeficiente de Engel es igual a 2.0, es decir los hogares destinan un 50% de sus ingresos al gasto en alimentos. Luego, la línea de pobreza (en adelante LP) se obtiene multiplicando la CAB por 2.0.

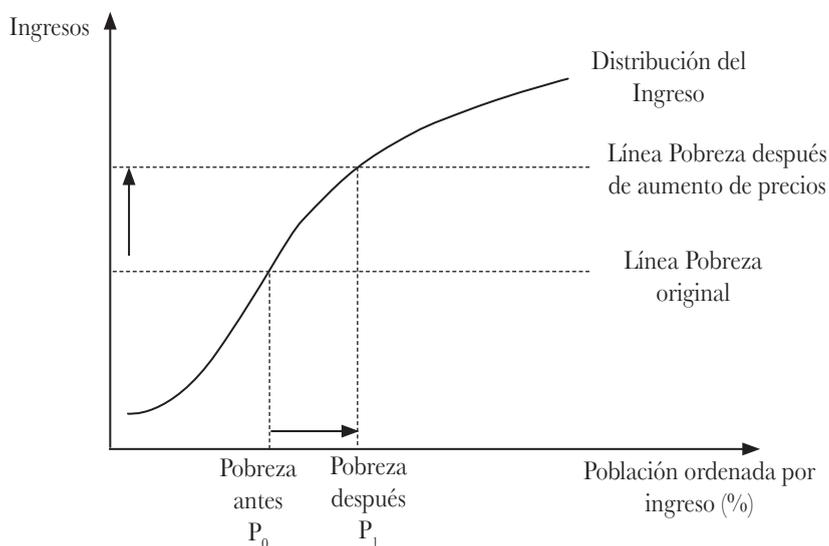
CUADRO N° 2 LÍNEA DE POBREZA E INDIGENCIA POR AÑO SEGÚN ZONA (EN \$)

		Nov 2006	Julio 2008
Urbano	Indigente (CAB)	23.549	29.627
	Pobres no Indigente (LP)	47.099	59.255
Rural	Indigente (CAB)	18.146	22.829
	Pobres no Indigente (LP)	31.756	39.952

Fuente: Elaboración propia en base a información de Mideplan y EPF.

Esta es la metodología utilizada tradicionalmente para medir la pobreza, y que muestra que ésta se ha reducido de niveles del 40% a comienzos de la década del 90 al 13,7% en noviembre del 2006.

FIGURA N° 1
EFECTO DIRECTO DEL AUMENTO DE PRECIOS EN LOS ALIMENTOS EN LA
POBREZA



Sin embargo, entre la fecha de la última encuesta CASEN y la actualidad, los precios de los alimentos que constituyen la Canasta Básica han aumentado un 25,8% según el INE. Estas alzas han sido lideradas por productos como el pan (49%), el arroz (105%), la leche (53%) y otros (Cuadro N° 3).

CUADRO N° 3
EVOLUCIÓN DE PRECIOS DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS

	unidad	Nov-06	Jul-08	Variación
Pan	kilo	614,63	914,65	49%
Arroz (grado 2)	kilo	531,42	1091,42	105%
Harina	kilo	467,68	706,21	51%
Carne (asado carnicero)	kilo	3152,68	3699,34	17%
Leche (liquida)	litro	416,42	637,41	53%
Azúcar	kilo	422,71	417,09	-1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Esto significa que la “línea de la indigencia”, es decir, la que permite adquirir la canasta de 2000 calorías diarias equivale a julio 2008 a \$29.627 mensuales. En tanto, “la línea de pobreza”, tomando en cuenta los nuevos precios, es de \$59.254. Por lo tanto, si sólo se considera el aumento en el precio de los bienes y servicios entre noviembre 2006 y julio 2008, la pobreza hubiese aumentado de P_0 a P_1 como lo muestra la Figura N° 1.

En otras palabras, al aumento de precios y, en especial, el de los alimentos hace que los ingresos requeridos para adquirir los mismos productos sean hoy sustancialmente más altos que cuando se tomó la última encuesta CASEN.

En el mismo período hay dos efectos que contrarrestan parcialmente el impacto negativo de las alzas de precios. Por una parte, el efecto del crecimiento económico, y su impacto en el empleo, habrían reducido la pobreza del 13,7% al 10,3% si no hubieran subido los precios. Asimismo, el ingreso de las familias más pobres (compuesto por los ingresos del trabajo y por los subsidios estatales) también ha aumentado. Por ejemplo, algunos subsidios se han reajustado por IPC, y se han creado otros nuevos.

Para estimar el crecimiento del ingreso total se consideró el crecimiento de sus distintos componentes: Ingreso Autónomo, Subsidios Monetarios, Subsidios Educación y Subsidios de Salud. Se utilizó la metodología de valorización de subsidios de Mideplan¹. No se incluyó el incremento en los subsidios monetarios que significa la nueva Pensión Básica Solidaria pues ésta se entregó por primera vez a fines del mes de julio de 2008. Asimismo, no se incluyó el subsidio a la electricidad pues no se puede identificar a los hogares que debieran recibir el subsidio en la encuesta CASEN 2006 a partir de la información disponible, tampoco el monto que cada uno recibiría. El incremento en los subsidios monetarios estaría sobreestimado pues los supuestos que podrían usarse son demasiado generales.

La estimación indica que los ingresos totales de los hogares del primer decil (10% más pobre de la población) subieron en 15,5% en el período en referencia, y los ingresos del segundo decil en 13,5% (Cuadro N° 4).

¹ Documento de Trabajo MIDEPLAN, CASEN 2006.

CUADRO N° 4

TASA DE CRECIMIENTO PROYECTADA DE LAS DIFERENTES FUENTES DE INGRESO
POR DECIL DE INGRESO (NOVIEMBRE 1996 - JULIO 2008)

Decil	Ingreso Autónomo	Subsidios Monetarios	Subsidios Educación	Subsidios Salud	Ingreso Total
1	4,2%	1,9%	1,4%	7,9%	15,5%
2	7,8%	0,6%	1,8%	3,2%	13,5%
3	9,2%	0,4%	1,6%	4,3%	15,6%
4	9,4%	0,4%	0,9%	3,2%	13,8%
5	8,3%	0,1%	0,6%	1,7%	10,6%
6	11,4%	0,2%	1,1%	1,4%	14,2%
7	10,0%	0,1%	0,7%	0,5%	11,3%
8	9,6%	0,1%	0,5%	0,1%	10,3%
9	9,3%	0,1%	0,3%	0,0%	9,6%
10	4,6%	0,0%	0,2%	-0,1%	4,7%
Promedio	8,1%	0,2%	0,5%	1,0%	9,8%

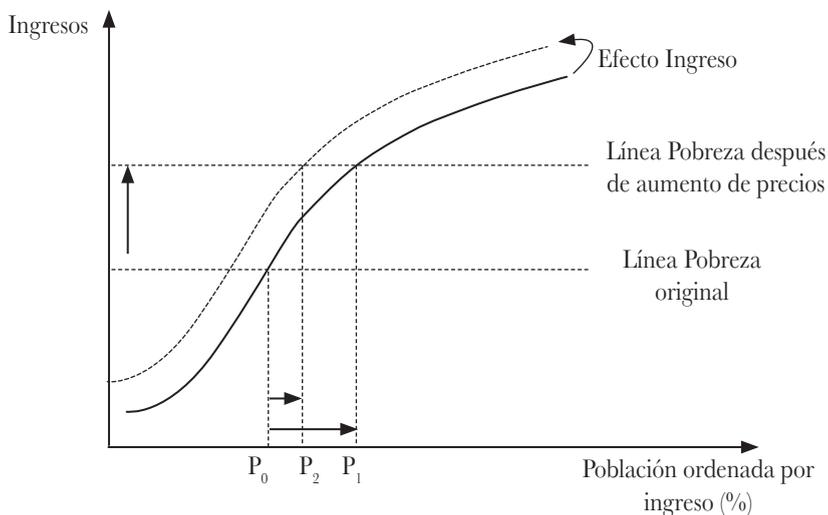
Fuente: Elaboración propia en base a *Encuesta CASEN 2006*.

Luego, si se considera el efecto de aumento en el precio de los bienes y servicios simultáneamente un aumento en los ingresos totales de la población, se puede apreciar (Figura N° 2) que el efecto sobre la pobreza es menor que el presenta la Figura N° 1.

Por lo tanto, si se considera el aumento en el precio de los bienes y servicios entre noviembre 2006 y julio 2008 y además el aumento en los ingresos, la pobreza hubiese aumentado de P_0 a P_2 como lo muestra la Figura N° 2.

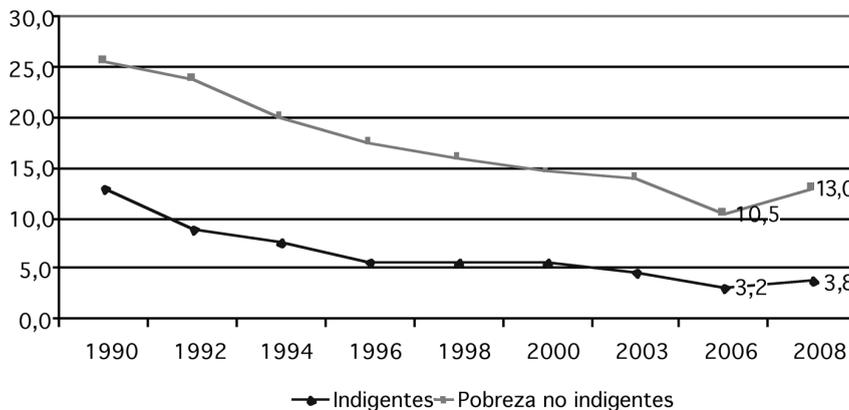
FIGURA N° 2

EFECTO DIRECTO DEL AUMENTO DE PRECIOS EN LOS ALIMENTOS Y EN LOS INGRESOS TOTALES EN LA POBREZA



Si no hubiera habido alzas de precios, la pobreza habría continuado bajando, hasta llegar a 10,3% en julio de 2008 (Cuadro N° 4). Sin embargo, el impacto de los mayores precios de los alimentos, reflejados en el IPC, hace que el 16,8% (Gráfico N° 2) de los chilenos esté hoy por debajo de la línea de pobreza equivalente (\$59.254). Esta cifra representa a 2.798.000 personas. Esto se explica porque familias consideradas “vulnerables”, es decir, que se situaban un poco por arriba de la línea de la pobreza según la CASEN 2006, hoy han experimentado una caída en el poder adquisitivo de sus ingresos (logran comprar menos cosas que antes), lo que los hace caer ahora por debajo de la línea de la pobreza equivalente. Hasta ahora los factores de vulnerabilidad más comunes que hacían que una familia cayera en la pobreza eran la pérdida del empleo, o la enfermedad de algún integrante del hogar. En términos regionales los mayores incrementos porcentuales de la pobreza se concentran en las regiones Cuarta, Quinta y Octava (Cuadro N° 5 en Anexo).

GRÁFICO N° 2
EFFECTO DEL AUMENTO DE PRECIOS EN LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA E
INDIGENCIA 1990-2008 (% SOBRE LA POBLACIÓN)



Fuente: Elaboración propia en base a *Encuesta CASEN 2006* y datos de EPF 2006-07

Las cifras son concordantes con un reciente estudio del BID² que muestra que la pobreza en Chile subió del 12,3% al 17,2% por efecto de las alzas de precios. En este estudio, para calcular el impacto de los altos precios de los alimentos en relación con la pobreza, se asumió un 30% de incremento en los precios del maíz, arroz, trigo, semilla de soya y carne. Este enfoque supuso además que el incremento internacional de los precios será transferido íntegramente a los consumidores. El estudio también asume que los consumidores no cambiarán sus hábitos de consumo y que la producción de alimentos no responde ante las señales del aumento del precio. Igualmente, calcula el próximo impacto de la crisis, entendida como la diferencia entre sectores que se benefician y sectores que pierden con el incremento de precios. Se concluye que a pesar de que inclusive este peor escenario es muy improbable que ocurra, muestra sin embargo las serias consecuencias que puede tener el incremento de los precios de los alimentos en los niveles de pobreza, ante la ausencia de políticas efectivas.

² Duryca, S. (2008)

4. CONCLUSIONES

La inflación tiene un efecto devastador sobre el nivel de vida de los más pobres. Disminuye el poder adquisitivo de los ingresos, actuando como un verdadero impuesto, que afecta en mayor medida a las familias más pobres porque éstas gastan un mayor porcentaje de su ingreso en alimentos.

La inflación interrumpe por primera vez la trayectoria de reducción de la pobreza que Chile venía experimentando desde 1990. El número de pobres venía bajando año a año, incluso durante el período de la crisis asiática. Sin embargo esa tendencia se quebró (Gráfico N° 2).

Comparando con la CASEN 2006, que situaba la pobreza en 13,7% de la población, el número de pobres aumentó en poco más de medio millón de personas (528.000), llegando al 16,8%.

El impacto es todavía mayor si consideramos que el crecimiento económico sin alzas de precios habría reducido el número de pobres al 10,3% (1.709.000). Pero las alzas llevan la pobreza al 16,8% (2.788.000), es decir, tenemos hoy un millón de personas más en situación de pobreza por culpa de la inflación.

La inflación se transforma así en un factor clave en el grado de vulnerabilidad de las familias más pobres. Hasta ahora una causa decisiva por las que muchas familias caían en la pobreza era la pérdida del empleo. Sin embargo hoy caen en esa situación aún cuando el jefe de hogar continúe trabajando.

Los gobiernos de diversos países (América Latina y el Caribe) adoptaron distintas políticas para enfrentar el incremento de los precios de los alimentos, incluyendo el control de precios, subsidios, restricciones a las exportaciones y distribución de alimentos. Esas políticas han sido a poco efectivas, porque benefician a los hogares que no las necesitan y limitan los incentivos para incrementar el abastecimiento de alimentos.

Una política más efectiva es aumentar la transferencia de dinero en efectivo a los más pobres, porque permite a los hogares ajustar su presupuesto a los precios relativos y no limita el ingreso de aquellos que proveen alimentos a los pobres. Asimismo, a largo plazo, estas transferencias ofrecen los incentivos correctos a los productores de alimentos para aumentar su producción.

REFERENCIAS

1. DURYEA, S. *Distributional Impacts of the Surge in World Food Prices on the Caribbean* [mimeo], Interamerican Development Bank, 2008.
2. IVANIC, M.; W. MARTIN (2008) 'Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries', *Policy Research Working Paper* 4594, The World Bank, 2008.
3. SON, H.; N. KAKWANI (2006) *Measuring the Impact of Price Changes on Poverty*, Working Paper 33, United Nations Development Programme, 2006.

ANEXO

CUADRO N° 5

EFECTO CON Y SIN AUMENTO DE PRECIOS EN LA POBREZA POR REGIONES

Nacional	Noviembre 1996	Julio 2008 <i>sin</i> aumento precios	Julio 2008 <i>con</i> aumento precios
Indigente	3,20	2,29	3,80
Pobre No Indigente	10,48	8,01	12,97
Pobre	13,68	10,30	16,77
No Pobre	86,32	89,70	80,60
Regiones			
I			
Indigente	3,08	2,89	4,06
Pobre No Indigente	11,39	8,34	13,50
Pobre	14,47	11,23	17,56
No Pobre	85,53	88,77	82,44
II			
Indigente	2,06	0,34	2,07
Pobre No Indigente	5,25	3,94	7,70
Pobre	7,31	4,28	9,77
No Pobre	92,69	95,72	90,23
III			
Indigente	2,79	2,13	3,41
Pobre No Indigente	7,69	5,36	8,90
Pobre	10,48	7,49	12,31
No Pobre	89,52	92,51	87,69
IV			
Indigente	2,81	1,93	4,05
Pobre No Indigente	13,06	9,51	16,94
Pobre	15,87	11,44	20,99
No Pobre	84,13	88,56	79,01
V			
Indigente	2,87	1,81	3,45
Pobre No Indigente	12,42	10,31	15,26
Pobre	15,29	12,12	18,71
No Pobre	84,71	87,88	81,29
VI			
Indigente	2,14	1,59	2,76
Pobre No Indigente	9,26	6,22	12,22

Pobre	11,40	7,81	14,98
No Pobre	88,60	92,19	85,02
VII			
Indigente	4,20	3,58	5,08
Pobre No Indigente	13,52	9,30	15,94
Pobre	17,72	12,88	21,02
No Pobre	82,28	87,12	78,98
VIII			
Indigente	5,17	3,93	6,29
Pobre No Indigente	15,51	12,30	18,39
Pobre	20,68	16,23	24,68
No Pobre	79,32	83,77	75,32
IX			
Indigente	6,05	4,22	7,02
Pobre No Indigente	14,00	11,17	16,52
Pobre	20,05	15,39	23,54
No Pobre	79,95	84,61	76,46
X			
Indigente	3,56	2,22	4,12
Pobre No Indigente	10,48	8,76	12,68
Pobre	14,04	10,98	16,80
No Pobre	85,96	89,02	83,20
XI			
Indigente	4,16	3,65	4,55
Pobre No Indigente	5,06	4,87	7,45
Pobre	9,22	8,52	12,00
No Pobre	90,78	91,48	88,00
XII			
Indigente	2,50	1,70	2,58
Pobre No Indigente	3,79	1,78	4,24
Pobre	6,29	3,48	6,82
No Pobre	93,71	96,52	93,18
RM			
Indigente	2,39	1,72	2,70
Pobre No Indigente	8,18	6,09	10,41
Pobre	10,57	7,81	13,11
No Pobre	89,43	92,19	86,89

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2006 y EPF 2006-07.

DOCUMENTO

ESTUDIO SOCIAL: MONOGRAFÍA DE UNA FAMILIA OBRERA DE SANTIAGO (1903)

GUILLERMO EYZAGUIRRE ROUSE Y JORGE ERRÁZURIZ TABLE

Introducción

JUAN EDUARDO VARGAS CARIOLA
Academia Chilena de la Historia

RESUMEN

El estudio que parcialmente se reproduce, corresponde a un trabajo que prepararon en 1902 dos jóvenes de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica. Su propósito era descubrir y analizar, con base a la observación diaria de la vida de una familia de trabajadores que vivía en Santiago, la realidad de la cuestión social, convencidos de que así contribuirían a que se adoptaran medidas que se ajustaran, lo más posible, a las efectivas necesidades de los pobres de entonces.

Palabras claves: pobreza urbana, historia de la pobreza, cuestión social, políticas públicas

ABSTRACT

This paper renders part the study elaborated by two young Law Faculty students of the Universidad Católica in 1902. Their purpose was to discover and analyze, on the basis of the daily observation of the life of a Santiago working family, the reality of the 'social issue', convinced that they would hence contribute to the development of policies that would better adjust to the effective needs of the poor.

Key words: urban poverty, the history of poverty, the 'social issue', public policies.

1. INTRODUCCIÓN

LA JUVENTUD UNIVERSITARIA Y LA CUESTIÓN SOCIAL

En 1902 Juan Enrique Concha, profesor del curso de Economía Política en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica, decidía organizar un concurso entre sus alumnos. Su objeto era escribir una monografía relacionada con la ‘cuestión social’ para promover un tipo de estudios que evitaba los inconvenientes del “empirismo sociológico” y que era superior a la estadística en la medida que proporcionaba un conocimiento que no era sólo un “reflector matemático de la condición político-económica de un país. La monografía, en efecto, al apuntar al “estudio completo de una familia” a través de la “observación diaria durante mucho tiempo, ... anotando pacientemente todo lo que se ve sin que escape la menudencia más baladí”¹, aparecía como un método más apropiado para describir esa realidad. Más aún, se creía entonces que si se pudiese contar con muchas monografías se tendría un conocimiento de las “familias que componen” una determinada sociedad” y así, “con ciega seguridad, se podrían anular o restringir las leyes malélicas y dictar las medidas necesarias para el bienestar de los gobernados, con el éxito asegurado de antemano”². En el fondo, lo que pretendía Juan Enrique Concha era que sus estudiantes se familiarizaran con un camino nuevo para hacer frente al gran desafío que enfrentaba el país: la miseria de grandes sectores, pero muy especialmente de sus trabajadores y, por otra parte, contribuyeran a encontrar las soluciones que con urgencia se reclamaban.

Con estas esperanzas, siguiendo las indicaciones de su profesor y apoyándose en las lecturas de Le Play y Focillon, Guillermo Eyzaguirre y Jorge Errázuriz, dos jóvenes estudiantes de la carrera de Derecho se dedicaron, durante los meses de julio, agosto y septiembre de 1902, a recoger información sobre la familia de Tránsito, Rafael y sus siete hijos vivos. De acuerdo con los antecedentes que proporcionan, el lector se entera que vivían en una pieza de 8 metros de largo y 4 de ancho, con piso entablado, construida en un sitio que arrendaba Rafael entre las

¹ EYZAGUIRRE ROUSE, Guillermo y JORGE ERRÁZURIZ TAGLE, *Monografía de una familia obrera de Santiago*. Santiago, 1903, 1,2 y 3.

² EYZAGUIRRE y ERRÁZURIZ, *op.cit.*, p. 2.

calles Gay y Domeyko, a pocos metros del Club Hípico y el Parque Cousiño. Rafael es un artesano independiente, dedicado a la herrería y a la carpintería. Las entradas de la familia alcanzaban para cubrir los gastos fundamentales, sin ninguna posibilidad de ahorro. Su desembolso más significativo lo constituía la alimentación (46%), seguido de la habitación (26%) y el vestuario (19%). Otros desembolsos –como los cigarrillos, velas para la Virgen, la compra del periódico y las diversiones de Navidad y el Dieciocho– permiten barruntar mentalidades, modos de vida, valores y conductas. Completa el cuadro, los modestos préstamos que conseguía Rafael en casas de empeño, al 4% de interés mensual, para financiar necesidades no cubiertas por sus menguados ingresos³.

La monografía indicada, que fue galardonada con el premio ofrecido, tiene el mérito adicional de ser la primera que se escribió en nuestro país y en Hispanoamérica. El hecho de que los profesores de esa Escuela promovieran trabajos de esta índole deja en evidencia que, en el mundo universitario católico, la cuestión social –esto es, la miseria citadina– hería su sensibilidad. No debe llamar la atención, por lo mismo, que se escribiesen memorias centradas en ese tema, entre las que pueden mencionarse las *Cuestiones obreras*, elaborada en 1899 por Juan Enrique Concha; *La educación y el trabajo ante la legislación chilena*, preparada por Alejandro Fariña Fariña en 1901; *Observaciones a la cuestión social en Chile*, de Javier Díaz Lira, defendida en 1904; *El desarrollo histórico de nuestra cuestión social*, de Jorge Errázuriz Tagle, presentada en 1906; y, en fin, la *Reglamentación del trabajo industrial de los niños y mujeres*, escrita por Jorge Larraín Cotapos en 1912⁴. No cabe duda que este conjunto de trabajos estaban inspirados en el socialcristianismo que tiene en la Encíclica *Rerum Novarum*, aparecida en 1891, una suerte de acta fundacional y, desde luego, en las lecturas de clérigos y laicos católicos, entre los que parecen especialmente importantes *La Tour du Pin*, *Le Play* y *Taparelli*. Según afirma Fernando Silva Vargas, la voz del Pontífice y el documento que publicó el Arzobispo de Santiago Mariano Casanova para comentar dicha encíclica fueron un acicate para que grupos de católicos, en particular los vinculados a la Univer-

³ EYZAGUIRRE y ERRÁZURIZ, *op.cit.*, (n 1) pp. 11-19; ver también Gozalo VIAL, *Historia de Chile*, vol. I, tomo II, Santiago, 1981, p. 764.

⁴ La información sobre estas tesis en: René MILLAR, *La elección presidencial de 1920*, Santiago, 1981, p. 231, nota 404.

sidad Católica, difundieran dicha doctrina, la que debería servir para encarar, con planteamientos que se alejaban del liberalismo clásico y se acercaban a un suave estatismo, la lacerante cuestión social⁵.

René Millar sostiene que en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile se vivió un clima muy semejante, en particular a partir de la reforma a los estudios que se introdujo en 1902 y que importó, entre otras cosas, incorporar en la cátedra de Economía Política el conocimiento de materias sociales⁶. Armando Quezada Acharán, que se desempeñó como profesor de ese curso, decía al respecto que ese ramo importaba

“[D]ar cabida con derecho propio, en las aulas universitarias, al estudio de un interesante conjunto de doctrinas que, desde hace medio siglo, viene ocupando un lugar cada vez más importante en el campo de los estudios sociales. Ella significaba —añadía— reconocer la importancia de ese conjunto de doctrinas que Federico Le Play llamó, hace cuarenta años, Economía Social; significaba la necesidad de reconocer la necesidad de que estudiaran esas doctrinas los estudiantes de Derecho, llamados, por la naturaleza de las cosas, a ser en el curso de su vida miembros más o menos influyentes de la clase directiva del país”⁷.

Así, y al igual que en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica, se impulsaron memorias acerca de temas sociales, entre las que pueden mencionarse *Las habitaciones obreras* (1903), de Osvaldo Marín Mujica; *El Derecho de los pobres* (1904), de Arturo Contreras; *La cuestión obrera y el derecho de propiedad* (1904), de Marcos Gutiérrez Martínez; *Las huelgas* (1905), de Héctor Holley; *Sobre dictación de un código del trabajo* (1907), de Luis Malaquías Concha; *El problema social y la enseñanza del Derecho* (1907), de Robinson Hermansen Vergara; *Del trabajo minero en general y particularmente del laboreo al pirquen* (1913), de Francisco Jorquera, sin olvidar la memoria que, en 1893, presentó Arturo Alessandri con el título de *Habitaciones para obreros*⁸.

⁵ SILVA Vargas, Fernando, “Notas sobre el pensamiento social católico a fines del siglo XIX”, en: *Historia*, N°4, p. 248 y ss. Santiago: Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, 1965. Hay separata.

⁶ MILLAR, *op.cit.*, (n. 4), p. 109.

⁷ Citado por MILLAR, *op.cit.* (n. 4), pp. 231-232, n. 405.

⁸ La información sobre estas tesis, en MILLAR, *op.cit.* (n. 4), p. 232, n. 406.

Los antecedentes indicados permiten sugerir que la juventud universitaria vinculada a las escuelas de derecho se sintió conmovida por el tema social y buscó soluciones, estimuladas por sus catedráticos de Economía Social, que aminoraran el sufrimiento de los desamparados. Esta preocupación, desde luego, no era nueva. En el volumen anterior de los *Anales*, también dedicado a la pobreza, quedó constancia de que, en mayor o menor medida, esa inquietud está presente desde el siglo XVI. Pero no hay duda que se acrecienta desde que la migración campo ciudad, que se aprecia con fuerza desde las últimas décadas del siglo XIX, originó en algunas ciudades —como Santiago, Valparaíso y Concepción— situaciones más dramáticas y dolorosas que las conocidas hasta entonces. Es este mundo nuevo el que hiere la sensibilidad de jóvenes universitarios como Guillermo Eyzaguirre y Jorge Errázuriz, y el que los impulsa a escribir su monografía, convencidos de que así contribuirían a enfrentar la cuestión social con medidas apropiadas.

La decisión de reproducir sus partes más vivas⁹ pareció conveniente para que el lector pudiera apreciar lo que era ese problema hace cien años y para que comprobara los indiscutibles avances que se han hecho en ese campo, pero también con la intención de que se pregunte —y nos preguntemos todos— por qué la pobreza, a pesar de los indiscutibles esfuerzos que se han hecho para combatirla, sigue presente y no abandona a una parte significativa de la población.

2. ESTUDIO SOCIAL:

MONOGRAFÍA DE UNA FAMILIA OBRERA DE SANTIAGO (1903)

2.1. *Prólogo*

En todas las naciones existe la Cuestión Social, ya sea en un estado pasivo que la hace desapercibida de muchos, ya en agitación más o menos ardiente que perturba el orden de cosas y preocupa a los diver-

⁹ El criterio de selección que se siguió fue reproducir sólo la información necesaria para que el lector conociera una determinada realidad. Se excluyeron, por lo mismo, muchos otros datos, como por ejemplo los referidos a las fuentes de entradas de la familia y el detalle de sus gastos, incluido los valores de los mismos y, asimismo, el estudio que hacen los autores acerca de los *Elementos diversos de la constitución social* de la “sociedad obrera” chilena.

esos medios que constituyen la sociedad. Su estudio, sumamente importante sobre todo donde hay una civilización adelantada y un mediano conocimiento de los derechos y deberes del hombre, es actualmente el tema favorito de todos los centros intelectuales.

Mucho se pretende en esta materia y mucho preocupa cualquier punto que se le relaciones; pero en la mayor parte de los desequilibrios sociales vemos que todos los conocimientos de que se ha hecho gala, son sólo abundantes y ardosas, y cuando más, bien intencionadas frases que encierran teorías muy dudosas y demasiado abstractas para aplicarse en la práctica. En muchas de estas conmociones, los ánimos exaltados se desahogan con vagas polémicas y termina todo en corolarios que á nadie contentan y que vienen á crear una citación quizás peor que la anterior.

Para evitar estos inconvenientes del empirismo sociológico se han creado dos medios seguros y preciosos para el cabal estudio de los hechos. Son esto: la Estadísticas general y la Monografía. El primero es, en los países que cuentan con un buen servicio, reflector matemático de la condición político-económica de un país. Demuestra exactamente el balance del movimiento de una sociedad en sus diversos factores. En suma, la Estadística nos da á conocer la mayor ó menor importancia, la ventaja o desventaja de una ley por el examen de un gran número de hechos análogos que constata.

La Monografía es el estudio completo de un familia que mira todas las facetas de su existencia y contempla hasta la más mínima circunstancia de su estado actual. Nada se puede alterar ni inventar en la observación, sin que se refleje una franca contradicción en el Presupuesto, que es el comprobante matemático de la vida de la familia.

La Monografía es, pues, el fiel retrato donde se puede apreciar el verdadero estado material y espiritual de un hogar. En ella no sólo apreciamos la conveniencia ó inconveniencia de las cosas establecidas sino que nos salta también á la vista lo que aún no se ha previsto. Somos impresionados como por un áspero relieve, por todas las necesidades que angustian la sociedad doméstica.

Tiene, por consiguiente, este método particular ó monográfico una inmensa ventaja sobre el general estadístico. Este nos muestra todos los hechos, mide las fuerzas del movimiento y saca la resultante de ellas; mientras que aquel toma un ejemplar de familia, es decir, un factor de

los innumerables que intervienen en la movilización de la sociedad; y, con detenida y profunda observación diaria durante mucho tiempo, lo estudia anotando pacientemente todo lo que se ve sin que se escape la menudencia más baladí.

Así, muchas monografías de país dan a conocer las familias que componen su sociedad hasta con los más ínfimos detalles, y de este modo, con ciega seguridad se pueden anular o restringir las leyes malélicas y dictar las medidas necesarias para el bienestar de los gobernados, con el éxito asegurado de antemano.

Penetrados de tales ideas y estimulados por un concurso abierto por don Juan Enrique Concha S. en su clase de Economía Política nos pusimos al trabajo con toda la dedicación del espíritu á una tarea determinada son cualidades propias de los germanos, son enemigas declaradas de los chilenos. Gran enerjía hubimos de emplear para vencer la apatía y el desaliento, vicios atávicos de la condición latina, que tanto perjudican la formación de nuestro carácter.

La circunstancia de haber emprendido el trabajo en colaboración fue á nuestro criterio, la causa de que no desistiéramos antes de terminarlo y de que no desistiéramos antes de terminarlo y de que lo llevásemos a buen éxito. Sin duda estos estudios de observación, necesitan de dos atenciones que se complementen y dos juicios que discutan y estudien los hechos, para lograr la verdad. De este modo, las diferencias de ánimo se contrarrestan y se pretende siempre el fin satisfactorio. Esta convicción era del todo necesaria en nuestra situación de observadores noveles, tentados por las fiestas y poco acostumbrados al trato de la gente del pueblo con la que hubimos de rozarnos más de dos largos meses, para conseguir la cruz a nuestra Monografía.

Presentada al jurado tuvimos la honra de que fuera premiada y recibimos encomiásticas manifestaciones de todos lo que sabían lo que es un trabajo de tal naturaleza. Por razones personales renunciamos el premio que se nos discernió, consistente en un viaje de estudio á un centro agrícola, minero o industrial de la República.

Siendo muy de desear que se multipliquen las obras de esta naturaleza; y, como la presente monografía es la primera que se hace en América del Sur, creemos necesario para que otros aprovechen, señalar los pasos más difíciles de la marcha de nuestro estudio, deteniéndose en algunos detalles que parecen insignificantes pero que son de

gran trascendencia impresionista, pues un rasgo caracteriza muchas veces a una persona, patentiza una situación y da mucho colorido a la escena; una pincelada puesta con acierto ahorra descripciones muy largas y aburridas.

Haremos un corto relato de cómo logramos nuestras observaciones, es decir, pondremos a la vista una aplicación práctica en Chile de las enseñanzas de Mr. Le Play para que pueda servir de guía exacta para quien quiera dedicarse a estas obras. La historia de nuestra Monografía presentará las dificultades con que siempre se tropieza al poner en práctica una enseñanza, al aplicar una teoría a la vida real.

Desde el principio conocimos cuan pesada era esa observación diaria y por eso aunamos nuestras fuerzas. En clase de Economía sólo habíamos aprendido, en que consistía el método monográfico, y su importancia. Todo esto en, ideas muy generales como sólo es posible en un curso de Economía Política. Para tener más conciencia y honradez, leímos las obras del maestro Mr. Le Play y de Mr. Focillon. Estos textos eminentemente útiles los tuvimos siempre ante nuestra vista é íbamos haciendo un detallado estudio de cada uno de sus capítulos. Fueron, pues, nuestros guías en el trabajo. Nos señalaron cada punto de observación y nos enseñaron a apreciarlo de manera exacta.

A pesar de esto encontramos materias bastante oscuras para cuyo dilucidamiento recurrimos a algunos profesores que, impuestos de nuestra obra nos ayudaron a resolver las dificultades. Tal nos aconteció con el interés que debíamos calcular a los animales, el material especial de industrias y trabajos, y al de la habitación.

Otro inconveniente con que tropezamos fue fijar el precio a las especies de alimentación. Entre nosotros son contadas las que se venden el peso en el expendio al por menor. Esto nos valió, pues, el enorme y escrupuloso trabajo de pesar cada una de las especies alimenticias que consumía la familia, o comprarlas en iguales condiciones para cerciorarnos de su valor y peso preciso como ella los obtenía.

Las consideraciones generales que siguen a la monografía propiamente dicha, son un complemento necesario para determinar de una manera debida al lugar donde vive la familia obrera y especificarlo con todas las circunstancias que están inherentes a ella. Sin estas consideraciones muchos fenómenos de observación aparecerían como inexplicables y ellas vienen a determinarse como causas necesarias de los efectos observados que se reflejan en la Monografía.

Nosotros hemos comprendido que la primera Monografía hecha en un país necesita explicaciones más amplias y detalladas para dar á conocer de un modo más exacto y extensivo, en lo posible, todas las circunstancias que influyen en la familia estudiada y resuelven el desenvolvimiento de los hechos.

Bastantes dificultad hemos tenido para completar nuestras investigaciones y exponer el origen de las observaciones de modo más preciso y verdadero; debido a esto á la pobre y mala organización de la estadística oficial á los obstáculos con que se tropieza en las oficinas fiscales cuando se necesita averiguar cualquier dato.

Al echar las bases de nuestra Monografía, pensamos que su éxito dependía en gran parte de la acertada elección de la familia. Y buscamos un que reuniera los requisitos de un hogar más o menos organizado y que presentara un tipo de obrero de trabajo determinado (cosa algo rara entre nuestro pueblo), que la mujer tuviera también su oficio y que por lo menos uno de los hijos prestara apoyo a la casa con su trabajo.

Presente tuvimos que ni como miembro de la familia, ni como allegada hubiera en la casa ninguna mujer joven, para que en todo el curso de nuestras observaciones, no se despertara la menor desconfianza y hubiera inquietud en el hogar y perturbación en un trabajo rigurosamente científico.

Hablamos con algunos obreros conocidos nuestros, los impusimos de nuestros propósitos y todos tomaron mucho empeño en ayudarnos y nos manifestaron gran alegría al ver que se empezaba á preocuparse de ello de un modo positivo, que iba á dar á conocer exactamente sus necesidades. Nos dieron noticias de Rafael X que según les parecía reunía las condiciones requeridas. Resolvimos visitarlo y nos acompañó, para presentarnos, un obrero muy bien colocado, á quien la familia X consideraba como un antiguo patrón y amigo.

Llegamos á la casa y entramos directamente al taller donde estaba el *maestro* Rafael X ocupado en las faenas de su oficio. Al vernos las suspendió, pero le rogamos que continuara, demostrándole afectuoso interés por los trabajos de herrería.

Los niños extrañados y respetuosos se replegaron al lado de su madre que impasible lavaba en una arteza colocada a bastante distancia de la fragua.

Luego impusimos a Rafael que no íbamos por nada concerniente á su oficio sino por motivos de estudio que discretamente le expuso nuestro acompañante, quien con sus fueros de amistad trató de infundirle confianza en nosotros. Sin embargo, se mostró bastante receloso. Nos hizo tomar asiento junto á la fragua. Tratamos entonces de desvanecerle toda prevención; le hablamos de la mala situación de la clase obrera, de la carestía de artículos de gasto diario. Este punto despertó su interés y sobre él habló largamente; y al ver que le oíamos atentamente y asentíamos á todos sus razonamientos, se explayó con pausada verbosidad.

Nos expuso lagunas dificultades que, en días anteriores, había tenido con el cobrador de la patente municipal. Le ofrecíamos arreglar su entorpecimiento y con este pretexto aseguramos nuestras visitas posteriores. Los niños tímidos en un principio fueron poco a poco acercándose y recibían sonrientes los cariños que les hacíamos por un mismo mal a causa, según el padre, del fuego, de la fragua que continuamente tenían adelante.

Una vez seguros de haber logrado un poco de confianza de parte del obrero, nos despedimos amigablemente. Apenas contestó nuestro adiós la esposa que seguía lavando agachada su arteza.

Quedamos complacidos de nuestra primera visita. La familia era más o meno el tipo que deseábamos, las noticias que sobre ella habíamos adquirido anteriormente pudimos comprarlas con nuestra propia observación. Sabíamos también después de nuestra primera relación, el número de sus miembros, el oficio de cada uno, la anterior habitación, el canon de la presente, la especie de medianería con un compadre vecino, la enfermedad a los ojos que sufrían los niños, pequeños, que dos veces habían ido al hospital, y como éstas, muchas cosa más que sería largo enumerar, y, que tuvimos la satisfacción de anotar como nuestra primera observación propia.

Pero al hacer le balance de lo *visto*, encontramos dos dificultades que allanamos luego. Era una, la cantidad de datos heterogéneos que no sabíamos cómo anotarlos con orden de manera que no hubiese confusión. Para salvar este inconveniente pusimos á grandes pliegos en blanco, el título de cada uno de los párrafos, copiando el resumen de ellos contenidos con la obra de Mr. Focillon. De este modo hicimos como un casillero donde íbamos dejando las diferentes especies de datos en sus respectivos capítulos.

La segunda dificultad era, que, de la casa del obrero á la nuestra se nos olvidaban algunos detalles, sobre todo las cifras ó se nos confundían con las que tenían alguna relación. Para evitar, esto nos procuramos una libreta apuntábamos lo más fácil de olvidar. Al principio hacíamos nuestros apuntes apenas salíamos de la casa del obrero, en la calle misma; pero después cuando se había establecido cierta intimidad y tenían plena confianza en nosotros, hicimos las anotaciones en presencia de la familia sin reparo alguno.

Ya con uno ó con otro pretexto establecimos de una manera definitiva nuestras visitas al obrero, casi á diario. Íbamos a diferentes horas para sorprenderlos en las diversas ocupaciones del día. Nos instalábamos en la casa una, dos, tres y aun más horas observándolos trabajar, conversando y examinándolo todo, fijando en nuestra mente ó en el papel hasta el Batlle mas insignificante de los objetos y de las personas que nos rodeaban. En un principio se mostraba la familia con respeto, consideración, con desconfianza, quizás, pero el mes de trato constante pudimos apreciar el carácter de cada uno en su verdadero valor obrando con toda independencia en el giro de la era natural y propio.

Tránsito X, la esposa de Rafael, durante muchos días se mantuvo con recelosa distancia para con nosotros, pero pacientemente trabajamos de ganarla. Le hicimos algunos pequeños regalos y esto dio margen para que se acercara a darnos las gracias, y, entonces con suma prudencia conversamos con ella é insensiblemente fue tomando interés en la charla; y al ver la que la escuchábamos con atención y apreciábamos sus sentimientos ingenuos con espíritu abierto y sincero, nos mostró su carácter esencialmente expansivo. Al partir desde ese día fuimos pacientes auditores de sus interminables pláticas tan propias en la mujer de nuestro pueblo.

Regularizada la marcha de nuestras observaciones, después de conseguida la confianza de toda la familia, y empezada nuestra obra, organizamos nuestro trabajo de modo que nos rindiera el resultado más satisfactorio posible, sin omitir ninguna molestia ni sacrificio por pesado que fuera.

Antes de la visita estudiábamos y determinábamos muy bien todos los datos que necesitábamos averiguar para completar lo observado anteriormente. Muchas veces tuvimos que consultar á las relaciones de la familia para comprobar algunos apuntes. Después de las visitar es-

cribíamos á la ligera todo lo observado para que en las horas determinadas por el trabajo, pudiéramos más fácilmente construir el cuerpo de la Monografía, llenar el casillero con todos los datos debidamente apreciados.

Teníamos casi concluido el Presupuesto, pero en las salidas figuraban setenta y dos pesos que no estaban consultados en las entradas, muchos días pasamos preocupados sin poder encontrar de donde había provenido aquel dinero. Inútil fue que tratáramos de refrescar la memoria á todos los de la casa sobre algún trabajo que no tuviéramos anotado, alguna donación ó alguna economía; pero nada de eso había. Hasta que incidentalmente hablamos sobre las Casas de Préstamos y el obrero se extendió sobre lo que se explotaba á los pobres en esos establecimientos. Esto fue una revelación. Le preguntamos si tenía algo empeñado, y nos contestó que en otras ocasiones sí pero que ahora estaba libre de ese recurso molesto. Insistimos, hasta que acabó por confesarnos que tenía muy poca cantidad adeudada y avergonzado nos mostró algunos boletos de empeño, disculpándose con los momentos de necesidad apremiante. Algo habíamos logrado descubrir, pero no era todo, y sólo un día que no estaba Rafael conseguimos, con cierta maña, que su mujer nos mostrara los otros boletos. Justamente ahí estaban, en todos los boletos de empeños, los setenta y dos pesos que figuraban en las salidas. La desgracia económica de la pobre familia nos brindaba la clave de nuestro problema.

Cuando considerábamos completas nuestras observaciones pasamos algún tiempo sin visitarlos, para acostumbrarlos á nuestra ausencia definitiva y un día el maestro Rafael encontró á un sirviente nuestro y le preguntó por nosotros, haciendo demostraciones de verdadero pesar por no habernos vistos. Fuimos después de algún tiempo y el recibimiento que nos hicieron fue la manifestación sincera de un profundo cariño. Comprendimos entonces cuán verdadera era la observación de Mr. Le Play que en un principio creímos ser un privilegio del maestro: la familia de nuestros estudios, nos brindaba el cariño y el respeto que se merece un buen padre.

2.2. *Observaciones preliminares que definen la condición de los diversos miembros de la familia.*

a) Definición del lugar, de la organización industrial y de la familia

— *Estado del suelo, de la industria y de la población:* la ciudad de Santiago, donde habita la familia, está situada á los 33° 27' de latitud y 70° 40' de longitud, se eleva sobre el nivel de mar 561 metros, se asienta en un terreno plano inclinado al 0., y es atravesada por su centro por el río Mapocho canalizado con mampostería en la parte urbana. Su clima es benigno, por lo que puede ser habitada por hombres de todos los países. Su temperatura media es de 12° a 13°, llega en el verano a 30° y baja en el invierno a 2° bajo cero. A 10 kilómetros de la población se encuentran las aguas termales de Apoquindo y a 30 kilómetros las de Colina. Las primeras tienen la temperatura de 21° a 23° del centígrado y su clase es alcalino gaseosa y se componen de cloruro de sodio y calcio, manganeso, sulfatos de cal, hierro, alúmina y sílice; las segundas son de 30° y contienen cloruro de sodio y magnesia y sulfatos de soda y cal. Componen la ciudad alrededor de 250 calles de mala pavimentación y de casas por lo general de uno y dos pisos. Los medios de locomoción consisten en tranvías de tracción eléctrica y animal, y carruajes; cinco vías ferroviarias y varias carreteras para el transporte externo.

Cuenta la ciudad con veinte plazas y siete parques. De éstos ninguno da fin a la población que en casi todos sus confines va a morir en miserables suburbios, como los llamado “Chuchunco” “Los Pajaritos”, etc. El servicio de agua potable se hace con más de 200 kilómetros de cañería. Muchas de las calles son plantadas, como también la pequeña colina “Santa Lucía” sitio de recreo de la parte N. de la ciudad. Otras dos colinas “San Cristóbal” y “Cerro Blanco” hay en el despoblado en ellas se trabajan canteras y su vegetación es inapreciable.

Las aguas de limpieza o regadío van por acequias que atraviesan la ciudad en varias direcciones y son aseadas una vez cada tres meses. La basura de las casas se retira con regularidad en carretones especiales dos veces a la semana. El aseo de las calles deja bastante que desear.

Santiago es el centro, por su importancia de capital, de la zona Agrícola y cuenta en sus inmediaciones con establecimientos mineros de suma importancia, como el de “Las Condes” y “San José”, por lo cual en ella las industrias agrícolas y mineras van gradualmente prosperando y desembarazándose de los medios rudimentarios de cultivo y explotación a que las reducían la carencia de capitales e iniciativa. La industria fabril no ha logrado aún incrementarse, y sus productos ya por prevenciones irrazonables, y las mas de las veces porque no tienen la perfección que necesitan para competir con los extranjeros, no alcanzan el consumo que la sustente.

Existen en Santiago tres sociedades que pueden considerarse como centros emanadores y protectores de las industrias nombradas: la “Nacional de Agricultura, la de “Minería” y la de “Fomento Fabril”. Sociedades en sumo grado progresistas, de las que el país espera el empuje para el adelanto de las industrias que respectivamente les conciernen. En la ciudad hay establecidas alrededor de 222 fábricas; de las cuales la mayor parte de ellas son de mediana o poquísima importancia. Entre las principales descollan (*sic*): las de tejidos de lana, de conservas, de productos químicos, cerveza, elaboración de grasa y ladrillos de composición.

La población de Santiago, comprendidas las 10 comunas urbanas y las 8 rurales, que se extienden en el área de 2.380 kilómetros, alcanza según cálculos hechos de 1900 a 312,467 individuos. De este número 61,209 habitan en las rurales.

La familia de que es objeto la presente Monografía habita en la 9º Comuna “San Lázaro” situada al SO. de la ciudad. Esta comuna cuenta con 26,050 habitantes y está limitada al N. por la Alameda de las Delicias, al S. por el Camino de Cintura, al E. Por la calle Duarte y al O. por la Molina. Se divide en tres subdelegaciones: 22, San Ignacio, 23 Ejército Libertador y 24 Padura. Esta última comprende la Avenida de la República, donde, entre las calles Gay y Domeyko, se halla la habitación de la familia. Dista 200 metros del Club Hípico y 400 del Parque Cousiño. La anchura de las avenidas contiguas y la poca altura de los edificios, hacen que el viento sur mantenga constantemente fresca la atmósfera. La población de la comuna es varia. La clase pudiente está agrupada preferentemente al N. y el E. En la parte en que domina la proletaria hay muchos sitios deshabitados.

En la localidad hay tres líneas de tranvías eléctricos que facilitan la comunicación. Este barrio está atravesado de E. a O. por la Acequia Grande.

La pequeña industria de carrocería que parece estar favorecida por la mala pavimentación de la ciudad, ha sufrido de algunos años á esta parte serios perjuicios como son: el haberse instalado en todas las cocherías, talleres propios, y la ordenanza de 1900 que obligó usar resortes á todos los vehículos de carga, lo que disminuye su descompostura.

Por ser imperfecta y ejecutada con medios primitivos y por lo tanto demorosos la obra de los pequeños talleres, los carruajes particulares son llevados a componer á las grandes fábricas y aquéllos sólo se ven favorecidos por los dueños de carretones, carretelas y golondrinas que alcanzan en toda la ciudad en el presente año el número 3,365.

b) Estado civil de la familia

Nueve personas componen la familia de que tratamos:

- 1° Rafael X, jefe de la familia, nacido en Talagante (departamento de Melipilla, provincia de Santiago), de 42 años.
- 2° Tránsito X, su mujer, nacida en Malloa (departamento de Caupeollicán, provincia de Colchagua), de 44 años.
- 3° Andrés, su 2° hijo, nacido en Santiago, de 19 años.
- 4° Rafael, su 3° hijo, nacido en Santiago, de 17 años.
- 5° Juan, su 7° hijo, nacido en Santiago, de 13 años.
- 6° Pedro, su 8° hijo, nacido en Santiago, de 12 años.
- 7° Ester, su 9° hijo, nacido en Santiago, de 10 años.
- 8° Tulio, su 10° hijo, nacido en Santiago, de 9 años.
- 9° Elena, su 12° hijo, nacido en Santiago, de 1 año 2 meses.

Estas nueve personas viven juntan en una sola pieza de habitación. El matrimonio de Rafael y Tránsito ha tenido otros hijos á más de los nombrados pero han muerto, uno á causa de epidemias como la peste alfombrilla, y otros recién nacidos a consecuencia del descuido. Por la numeración se puede ver la colocación que les correspondería; antes de Andrés tuvo una hija que murió de pocos meses, después de Rafael

hubo tres hijos que fallecieron de poca edad; entre Tulio y Elena la madre sufrió un aborto cuando aún lactaba al primero.

El jefe de la familia perdió á su padre a la edad de diez años y á su madre hace poco tiempo. Fueron catorce hermanos, once de ellos murieron cuando vivían en Talagante, Rafael con su madre y sus dos hermanas que sobrevivieron á los anteriores se establecieron en Santiago. De éstas, una es viuda de un herrero y tiene un hijo de veinte años que es herrador, y la otra es soltera y sirve en una casa particular.

Tránsito X, es casada en segundas nupcias con Rafael, pues había contraído matrimonio en Malloa, a los dieciséis años y enviudado á los dieciocho años sin haber tenido hijos; después se vino á Santiago con sus dos hermanos que le quedaban de seis que eran. Uno de ellos es casado y está empleado en la Estación Central de los Ferrocarriles, como portero, la otra hermana es soltera y tiene el oficio de lavandera.

c) Religión y costumbres morales

La familia pertenece á la religión católica romana. El jefe de la familia conserva las creencias de su niñez y aunque no es ferviente demuestra en su conducta la influencia que en él han obrado. Oye misa con regularidad los domingos, pero no se preocupa de que sus hijos cumplan con los preceptos religiosos, aunque cuida que no trabajen los días festivos, ni él lo hace sino en caso de necesidad. Tiene pequeñas devociones que más parecen hijas de la costumbre, que de la piedad, como ser la de descubrirse al pronunciar el nombre de Cristo. Lee una Biblia, préstamos de un compadre, sin notas lo que lo tiene sin cuidado y se edifica recorriendo sus páginas. La madre demuestra también poseer ideas religiosas superficiales; no oye misa ni los días domingos por tener que cuidar del hijo menor y por haber empeñado el manto. No se preocupa de que los niños vayan al catecismo ni de enseñarles las oraciones más usuales, sin embargo, dedica supersticiosa preferencia á la Virgen del Perpetuo Socorro, á quien atribuye como milagro, los sucesos más naturales que le acontecen. Esta devoción es infundida en la madre por Andrés, su hijo mayor, quien le tiene la misma predicción, mezclada de superchería. Con frecuencia le hace manda (como la de paquetes de vela para conservar la vida de un gallo inglés de pelea).

Andrés pertenece a la sociedad de San Alfonso y á la archicofradía de la Santa Familia, cuyo diploma tiene y aprecia en gran modo; en la tarde acude á las distribuciones, cuando las hay, y suele llevar á alguno de sus hermanos. Es empeñoso en pedir á sus padres que cumplan con los mandatos religiosos y á esto se debe en mucha parte á que el maestro practique algunos preceptos. Ya hizo su primera comunión, pero los demás niños no la han hecho y sólo tienen los ejemplos de Andrés y del padre como única enseñanza religiosa.

Los padres guardan entre si afectuosas relaciones y ha habido veces aún en los tiempos de pobreza, que Rafael ha impedido á su esposa que trabaje para que no quebrante su salud. Mutuamente comparten las adversidades de la fortuna, y cuando en los mayores desalientos Rafael ha querido ir á buscar trabajo dejando la familia, la madre no lo ha permitido por temor a que lo abandone.

Rafael recuerda con frecuencia á su padre á quien asegura deberle algunos conocimientos de su oficio y otros de inferiores que le facilitan la vida. Ambos esposos recuerdan con gratitud la madre de Rafael, cuyos consejos y alientos, en horas de infortunio, les han servido para sobrellevar la situación.

La educación intelectual de los hijos es tan deficiente como la religiosa. El mayor de ellos no sabe leer ni escribir y ahora que su padres quisieran hacerlo estudiar en alguna escuela nocturna, él se resiste aunque comprende la utilidad del conocimiento de las primeras letras, por avergonzarse de ir á la escuela teniendo tanta edad. El jefe de la familia mandaba antes á sus hijos menores á la escuela pública, pero no ahora por hacerles falta en su taller y carecer de calzados y trajes decentes. Como él aprendió a leer y escribir procura infundirles sus conocimientos, pero la falta de tiempo y de constancia ha impedido que adelanten. Últimamente ha tomado más interés por su educación y tiene plan hecho de hacer ingresar á su hija mayor a la escuela cuando tenga algunos años más; sin embargo, esto parece irrealizable porque ella á pesar de su corta edad es el brazo derecho de la madre en las faenas domésticas.

Rafael pene especial cuidado porque sus hijos no vicien sus costumbres. Cree que el gusto por la bebida sería para ellos el peor vicio; á Andrés no le permite fumar en su presencia y á todos los reprende si pronuncian palabras groseras. En el taller va inculcando á los mayores

los conocimientos de su oficio y los dirige en los trabajos que los hace ejecutar para que se adiestren. Es de notar que los esposos se han dividido el cuidado de los hijos, la madre se preocupa de las mujeres y el padre de los hombres. Conservan buenas relaciones con sus parientes y se visitan de tarde en tarde y guardan aún mas intimidad con sus compadres, con quienes se prestan mutuos servicios. Uno de sus compadres es el que comparte con él el arriendo de la habitación.

En cuanto á su conducta para con sus clientes es según las circunstancias, á unos nombra con reconocimientos y respeto, pero á otros los considera mal a causa de haber sido víctima de sus especulaciones. Rafael solo consume bebidas fermentadas en contadas ocasiones y en poquísimas cantidad y fuma constantemente.

El ahorro no puede fructificar en familias como ésta que no tienen ni lo necesario para un mediano vivir, pero se nota en el jefe de la familia un espíritu manifiesto de previsión, como lo acredita el que compró ó asegure en cambio de su trabajo personal provisiones alimenticias para la casa. Por falta de dinero recurre á medios de aparente facilidad para la compra de prendas de vestir, como ser, pagarlas por pago semanal, lo que duplica y hasta triplica su valor total.

El matrimonio de Rafael es anterior á la ley que creó el Registro Civil, por lo que no están inscritos en él como tampoco el nacimiento de los niños, porque creen ser necesidad de las personas que tienen bienes de fortuna para poder testar. El registro político y el militar les merecen también poca atención, porque el obrero no gusta alterar la tranquilidad de su apartamento, razón por la cual no pertenece á ninguna sociedad obrera. Lee con preferencia á cualquier otro diario *El Ferrocarril*.

d) Higiene y servicio de salud

El clima excepcionalmente benigno de Santiago, no es causa como el de otros países, de epidemias: fiebres y pestes, como la amarilla en el Brasil; pero lo que no hace el clima es nuestras familias de obreros, se encargan de realizarlo las habitaciones antihigiénicas en que viven. La familia de nuestra observación habita una sola pieza de 5 metros de ancho por 8 metros de largo, y 25 metros en una parte y 4 metros en otra de altura, pues su techumbre es inclinada. Entre sus cuatro

muros duermen todos los miembros de la familia, lava y aplancha la madre, se hace el desayuno y aún la colación nocturna, por lo que el brasero está allí con fuego, y hasta en un rincón encuentran su albergue las aves de corral. La lámpara de parafina queda toda la noche á media luz y muchas veces todos duermen, de á dos ó tres en una misma cama, mientras la madre aplancha, por lo que el brasero dura encendido hasta que se extingue naturalmente. La habitación no tiene ventilación y sí apenas un tragaluz que le ofrece poca, y ni aún con la puerta abierta la recibe en abundancia. Hasta hace poco el suelo no era entablado y se componía de tierra apelmazada, que permitía que la humedad se reviniera entre sus terrores. Hay que advertir que la habitación en los días de invierno, está rodeada de hoyos con lodo, y en verano, de polvo suelto.

El jefe de familia es de 1,66 metros de estatura, gibado y sumido de pecho. Su contextura es delicada y sufre con frecuencia del pulmón. Las enfermedades que é nombra “constipados”, se desarrollan en dolores de espalda y toses secas, demostraciones evidentes de lenta tuberculosis. Esputa constantemente y hace tiempo arrojó grandes cantidades de sangre. El martillero en la bigornia y el manejo del fuelle lo agotan, por lo que confía estos trabajos á sus hijos. Hace poco sufrió de fuertes dolores á la cintura (v. ciática), que medicinó aplicando a la parte dolorida un emplastro poroso que le recomendó un amigo, porque a él le había producido buen efecto. Demuestra tener buen apetito y sólo una vez este año se ha indispuerto seriamente del estómago; pero sus continuos erutos, hacen pensar en su debilidad estomacal ó en la mala preparación de sus alimentos. Guarda el aseo exterior en su persona hasta donde se lo permiten su escasez de ropa y las tareas de su oficio.

La madre es de constitución más robusta. Ha perdido los dientes superiores, y un párpado se le cae á consecuencia de una enfermedad ocular. Sus dolencias más serias han consistido: una en un aborto, que le medicinó la Hermandad de Dolores, para lo que le proporcionaba remedios, aparatos de limpieza interior y la suma de un peso diario; y otra en un sobre parto que se le desarrolló en pulmonía. Esta última sufrió después del parto de Tulio, á causa, según se lo dijo el doctor que la visitaba, de las malas condiciones de la habitación que era atravesada por una acequia. Sus pulmones aún se resisten á causa de la postura incómoda en que lava. Es de notar que aún estando con

pulmonía amamantaba al niño de pocos meses. Esta vez hubo de curarse en un hospital con gran resistencia de su parte. Sigue su trabajo hasta el mismo día del parto y lo reanuda treinta días después. Fuera de los percances dichos, ha tenido diez alumbramientos afortunados y en ellos ha empleado matronas y en algunos solamente curanderas. Amamanta á sus hijos hasta el año, sólo á Tulio hasta los diez meses, por lo que inspira lástima á los esposos; hasta los ocho no tienen más alimento que su leche y ya desde este tiempo su misma alimentación. Cree en la virtud prodigiosa de la *tela emplástica*, remido que aplica á sus hijos sobre todo en los dolores de cabeza.

De los hijos el mayor ha sufrido del pulmón. Todos se enferman en especial en el invierno. Son de notar el color amarilloso de sus semblantes y el corto desarrollo de sus cuerpos. Uno de ellos, Pedro, de enteca contextura representa menos edad que la menor de las hijas que lo sigue. En estos últimos meses, Rafael, Ester i Elena han sufrido afecciones á la vista (oftalmia purulenta) que se han medicinado en el hospital de San Juan de Dios. La mayor de las hijas de constitución raquítica, es de precoz desarrollo intelectual, Pedro y Juan manejan martillos de 20 libras de peso.

Andrés es aseado y se lava y peina con regularidad por las mañanas; pero los otros niños no guardan limpieza en sus personas. Beben sin escrúpulo el agua en cacharros sucios y juegan sobre el arco infecto.

e) Rango de la familia

Rafael, establecido en su taller independiente, es considerado por los que conocen como competente y algunos lo buscan para que examine la calidad de los vehículos que desean comprar. Sus cualidades dadas morales que son excelentes hacen que sus pocas amistades lo estimen, y admiren sobre todo su sobriedad nunca desmentida. Tan buenas prendas de carácter deberían labrarle gran consideración en todo el barrio, pero la escasez de recursos pecuniarios hacen vivir á la familia retirada, y no tiene más conocidos fuera de los parientes y compadres, que los clientes.

Por la rectitud en sus compromisos y la honradez en todos sus actos, goza de crédito en varios establecimientos, como en “La elaboración de madera á vapor” y en la barraca “El Sol”.

Como jefe de familia ha impuesto su carácter y buenas cualidades á su esposa e hijos, lo que los hace acreedores de igual consideraciones de parte de sus conocidos.

3. MEDIOS DE EXISTENCIA DE LA FAMILIA

3.1 *Propiedades*

(Sin comprender el mobiliario ni los vestidos)

Inmuebles.....	\$98.00
La familia no tiene ninguna propiedad inmueble ni espera poseerla. Sin embargo los materiales de la casa y galpón le pertenecen y Representan el valor de	98.00
Dinero	0.00
La familia no ha ahorrado nada.	
Animales domésticos, mantenidos todo el año	
2 perros, \$4.00; 1 gallo fino, \$5.00; 1 gallo, \$1.20; 1 gallina fina \$4.00	
1 gallina, \$1.80; 6 pollos, \$7.20; 6 pollitos finos \$3.00; 3 jilgueros, \$1.20	
total	27.40
Material especial de trabajos é industrias	470.15
1° <i>Útiles de herrería</i> – 1 fuelle doble, \$50.00.; 1 yunque, \$55.00; 1 tornillo, \$8.00; 1 pescante (levanta diez quintales) \$50.00; 3 tenazas, \$7.50; 1 plano, \$4.00; 1 repartidor redondo, \$4.00; 1 repartidor cuadrado \$4.00; 1 uñeta, \$1.40; 6 estampas, \$18.00; 7 punzones, \$10.50; 4 limas, 4.40; 1 llave inglesa \$2.50; 7 llaves de grasa, \$14.00; 1 almocazo, \$1.50; 7 machos (combos, uno está empeñado) \$35.00; 2 compases de punta, \$3.00; 3 compases de calibre, \$3.60; 1 catalina, \$2.00; 1 taladro, \$30.00; 3 martillos \$4.50; 3 tarrajas (empeñadas), \$80.00; total.....	392.90
2° <i>Útiles de carpintería</i> - 1 banco, \$3.00, 2 bancos chicos \$5.00; 1 caja, \$3.50; 1 cuchillona, \$2.50; 1 metro, \$0.30; 1 escuadra, \$0.80; 8 formones, \$7.70; 1 cepillo, \$1.80; 1 trabador, \$0.50; 1 rabajador, \$1.40; 2 barrenos, \$0.60; 1 mecha, \$0.50; 1 serrucho, \$1.50, 1 guillame, \$0.80; 1 gramil, \$0.25; 1 garlopin, \$1.20, 1 garlopa (empeñada), \$1.80; 1 raspador \$0.40; 1 colero chico, \$2.00, 1 molejon, \$4.00; 1 piedra asentadora, \$0.40, 1 pala, \$1.00; 1 pisón, \$1.40; 1 aparato para redondear rayos, \$2.00; total.....	56.45
3° <i>Útiles de pintura</i> - 2 pinceles	0.60
4° <i>Materiales para el lavado y aplanchado</i> - artesas, \$6.70; 2 canastos \$3.00; 1 escobilla, \$0.30; treinta metros cordel, \$3.00; 1 tabla, \$1.00; 2 planchas, \$1.60; 1 caldero, \$3.50; total.....	19.10

5° *Material para la confección y remiendo de ropas* – 1 par de tijeras,
 \$0.70; dedal, agujas, hilo \$0.40; total.....1.10

<i>Valor total de las propiedades</i>	\$595.55
---------------------------------------	----------

3.2 *Subvenciones*

Como el obrero trabaja independientemente y no pertenece á ninguna sociedad obrera de socorros mutuos, no goza de ninguna subvención patronal, ni de asociación, ni las que por su propia iniciativa pudiera merecer. En el presupuesto están consignadas las subvenciones que se han hecho á la familia en alimentos, vestidos y objetos. La familia ha tenido ocasión de aprovechar de la subvención que el Estado ofrece al público en servicio médico, así el segundo hijo Rafael ha ido al hospital cuatro veces en busca de medicina para los ojos y ha sido examinado por el doctor. Las madres también ha sido medicada después de un aborto por la sociedad de obras piadosas “*Hermanidad de Dolores*” (4).

La instrucción gratuita no ha sido aprovechada por los niños por no tener siempre trajes y calzados decentes para ir á la escuela (3).

3.3 *Trabajos é Industrias*

En la actualidad el carácter de los trabajos de la familia es angustioso. Todos tienen á dos fines principales: comprar alimentos y cancelar deudas. Andrés, el hijo mayor, es el único que reparte su salario entre las necesidades apuntadas y sus propias comodidades y devociones.

El oficio del padre de herrero carrocerero apenas le da para llenar las necesidades premiosas de la casa. Su taller con medios sumamente rudimentarios, sin ningun aparato mecánico de nueva invención que facilite y acorte el trabajo, escaso de herramientas y con las pocas que tiene en regular estado, y su salario en la mayor parte de los trabajos pagado con irregularidades de anticipos y atrasos, dificultan el aprovechamiento de las tareas diarias.

En muchas ocasiones la inventiva del obrero suple la carencia de herramientas, con el empleo ó la modificación de otras de distinto objeto. Por su escasez de dinero tiene que pedir adelantado el que necesi-

ta para materiales, y esta es causa por qué no recibe trabajos sino de los pocos que lo conocen, pues los dueños de carretones y carretelas que no tienen confianza en él no le adelantan cantidad alguna temerosos de su inversión indebida.

Los pagos más comunes por determinados trabajos que ejecuta el obrero son los siguientes:

Por compostura total de una caja de carretela, contando la cantidad de material.....	\$ 150.00
Fabricación de dos ruedas de carretela	35.00
Colocación de las 14 camas de una rueda á \$0.50 c/u	7.00
Desengastamiento de un resorte	0.50

Este último salario da idea clara sobre la ganancia diaria más común de Rafael. En la operación del desgastamiento emplea aproximadamente dos horas, y como en los meses de otoño e invierno que son los peores para su oficio, trabaja al día diez horas, desde las 7 á las 12 M., y desde las 12½ hasta las 5½, gana \$2.50. Este es su salario fijo durante gran parte del año.

El oficio de carrocería necesita de conocimientos de herrería y carpintería. En cada trabajo particular de aquel, entra uno de éstos, como en la construcción y compostura de resortes sólo la herrería, y en la fabricación de rayos y camas de carpintería. Así en las carrocerías medianamente establecidas, por principios de la división del trabajo, la obra de hierro la ejecutan los herreros, y la de madera, los carpinteros, y maestros especiales en el oficio de carrocería complementan la obra, lo que reporta grandes ventajas de perfección y ligereza. A pesar de la aparente divisibilidad de los oficios que forman las carrocerías, ellos se compenentran íntimamente, pues van ligados por el principio general del oficio, que es la consideración del carro siempre presente en la fabricación de cada una de sus partes.

Así en la construcción de una rueda entre la herrería en las yantas, los pernos, y las bocinas; y la carpintería en las camas, los rayos y las macetas, y al hacer cada una de estas partes el carrocerero tiene presente el peso del carro que han de soportar, el grosor del eje que debe sostenerlas y la calidad de los resortes que disminuyen la resistencia para decidir la que les debe dar.

Rafael sólo trabaja en reparación de carros ordinarios, como carre-

tones, carretelas, etc., y no en obra fina, porque ni sus conocimientos ni sus herramientas se lo permitirán. Su vecino es herrero de obra blanca (espuelas, frenos, etc.) por lo que no le hace competencia. En la comuna hay varias carrocerías instaladas en condiciones incomparablemente superiores á su taller.

En los trabajos de fragua y bigornia de herrería y en algunos de carpintería, como de alisadura de maderas, que no exigen demasiada atención, lo ayudan sus hijos menores que se pueden considerar aprendices del oficio, pues todos piensan ejercerlo. A veces cuando le encomiendan trabajos difíciles, busca como operario á un herrero que lo tuvo en calidad de tal cuando era joven, y lo remunera con cuatro pesos semanales y comida.

Rafael suele tratar con pintura algunos trabajos, como compostura de cajas y en este caso pide adelantado para comprarla.

Fuera del oficio de herrero carrocerero que es el que lo ocupa las nueve décimas partes del año, desempeña otros que no le son todos lucrativos, pero si útiles. Fabrica artesas, ataúdes ordinarios y otros muebles, más que para la venta para el servicio de su familia ó regalo de parientes y amigos, quienes le abonan los materiales. Construye también objetos de hierro, como calderos, cunas y parrillas. Sus aptitudes elásticas para varias clases de trabajos le han facilitado muchas necesidades de su vida: la construcción de los tijerales de su vivienda, el entablado de su suelo, el blanqueo de las paredes, el aplanamiento de la tierra del sitio y la refacción de su mobiliario.

Es de notar que el maestro no profesa particular entusiasmo por su verdadero oficio, y sólo lo practica con preferencia á los demás, porque le ha sido el más lucrativo; pero piensa que lo mismo construiría tijerales, que tejería esteras o pintaría á brocha.

La madre ayuda en mucho á su marido con lo que gana en el lavado y aplanchado de ropas. Su salario usual es de \$1.50 por una docena de piezas. De esta cantidad hay que descontar \$0.50 que se invierte en materiales. Tiene esta ocupación gran parte del día y horas de la noche, y emplea éstas principalmente en el aplanchado. Las faenas dichas y la cuelga de las ropas la obligan á descuidar en mucho las domésticas. La hija mayor la suple en gran parte en ellas; barre la pieza y carga á su hermana de meses. Se advierten en la madre esfuerzos por variar y hacer abundante la comida para su familia, como también en

la lavadura de sus ropas y aún cuando ve que las de sus hijas se convierten en harapos mugrientos se afana en hacerles, ella misma, nuevas.

Andrés, el hijo mayor, es asalariado con \$1.25 diario. Su trabajo es sólo de fragua. Invierte parte su salario en la alimentación y cuidado de sus aves de corral y jaula, que aumentándose pueden proporcionarle una pequeña entrada.

Rafael, el segundo hijo, fabrica, aprovechando sus primeros conocimientos, carretones, de juguete y otros objetos que muy de tarde en tarde rinden alguna utilidad.

Juan, uno de los menores, ganaba también á principios de este año reducidas sumas prestando servicios de mandadero en una casa particular. Estas pequeñas recompensas de \$0.10 y \$0.20, no le eran entregadas en dinero, sino en especies, cuyo valor total fue de \$6.80.

Hace tiempo el jefe de familia trabajó en una fábrica y conoció que su ganancia en este establecimiento era más segura y mayor que en su taller, pero no le prefirió por estar acostumbrado á trabajar por su cuenta. Andrés estuvo también de operario en una cochería con mejor salario y su padre lo hizo retirarse de ella.

Por ser demasiada para su alcance la patente de carrocería (2^a clase, \$30.00), Rabel había conseguido pagar de carpintería (2^a clase \$10.00), pero desde 9 mese á la fecha no paga ni esta última por no permitírsele su reducida ganancia.

El siguiente cuadro dará cuenta exacta del empleo que, cada miembro de la familia ha hecho de los días del año que se observa en la presente Monografía.

DESIGNACIÓN DE LOS TRABAJOS Y DEL EMPLEO DEL TIEMPO

NÚMERO DE JORNADAS									
TRABAJOS EJECUTADOS POR LA FAMILIA	Del padre	De la madre	Del Hijo mayor	Del 2° hijo	Del 3° hijo	Del 4° hijo	Del 5° hijo	Del 6° hijo	Del 7° hijo
Carrocería.....	268	...	260	...	...	...	...	...	...
Herrería	10	...	...	8	8	...	...	...	...
Carpintería.....	2	...	...	...	...	...	...	...	...
Construcción de la casa y demás trabajos ejecutados en ella	20	...	18	...	...	...	...	...	...
Trabajos del mobiliario	3	...	...	...	...	...	...	...	...
Lavado	...	96	...	...	...	...	...	...	...
Aplanchado	...	48	...	...	...	...	...	...	...
Costura	...	15	...	...	...	...	...	...	...
Trabajos domésticos	...	177	...	...	...	...	209	20	...
Ayudando al padre en las diferentes obras.	...	...	15	291	157	68	...	54	...
Como mandadero	...	...	...	...	10	...	...	...	...
Carencia de trabajo	7	...	...	...	...	...	...	...	...
Días de fiesta, reposo, enfermedad, etc.	55	29	72	66	190	297	156	291	365
TOTAL.....	365	365	365	365	365	365	365	365	365

3.4 *Alimentos y comidas*

La base de la alimentación de la familia son legumbres y cereales como el frejol y el trigo y bebidas como el té y el café. La mayor parte de los días se reduce á lo estrictamente necesario para el mantenimiento de

las fuerzas, pero en algunos se compone de grandes cantidades de un solo alimento que pudiéramos llamar superfluo si en esos días, no fuese el único que consumen.

La familia tiene en todo tiempo tres comidas en que toman parte todos sus miembros. La primera se efectúa á las 6 de la mañana y consiste en café con leche, cuando la hay, para todos en general, y té para el dueño de casa y el hijo mayor, que aseguraban que aquél le daña el estómago. Andrés se prepara su desayuno antes que los demás, en un anafre de espíritu de vino comprado al efecto, por tener que irse á su ocupación. Las bebidas nombradas se acompañan con regular ración de pan francés de peso de 50 gr. c/u (pan huaso, 3 por cabeza). La menor de las hijas sólo toma leche y galletas de masa ordinaria. Este desayuno es preparado en un brasero dentro de la habitación y en él se emplea un litro de leche.

La segunda comida tiene lugar a las 12 M. cuando Andrés llegar del trabajo. Este es la precisamente llamada por ellos *comida*. Se compone de dos platos y de una taza de café o de té, leche y pan. Todos juntos y á veces acompañados con el operario que ocupa el obrero ciertos días, la hacen en el pequeño galpón contiguo á la habitación de 2 metros de ancho por 2 de largo, construido de tarros de parafina extendida y tablas. En este sitio está también la cocina improvisada de ladrillos. Todos se sientan en pisos no más altos que 0.40 metros y colocan sus platos ó en una mesa de 0.50 metros ó sobre las rodillas, lo que los obliga á comer doblados. El primer plato varia los días de trabajo entre “carbonada chilena” (carne, papas, zapallo, cebollas trozadas, en caldo y condimentados); “charquicán” (revoltijo de carne, papas, zapallo, grasa y condimento) y puchero. Los días domingos la carne de buey suele ser sustituida por cordero. El segundo plato se compone por lo general de cereales, “porotos” (frejoles), maíz seco (chuchoca), trigo machacado (frangollo), papas y arroz, trigo entero, mote, zapallo asado. Esta minuta se consume durante todo el año. Los frejoles representan las dos terceras partes de la alimentación. El té, café y leche son consumidos en iguales proporciones que en el desayuno, pero el pan es la mitad.

La tercera comida tiene lugar de 8 a 9 P.M., horas entre las que llega Andrés después de la distribución religiosa en San Alfonso, y es igual al desayuno. A veces agregan á los alimentos de aquélla, canti-

dades pequeñas de queso. LA madre suele también preparar en casos excepcionales, lo que se llama vulgarmente “causeo”, plato compuesto de alguna carne fiambre (pana, etc.) cebolla cruda y condimentos.

A las horas de la tarde, cuando la comida del medio día ha sido deficiente, los niños suelen sentir apetito y la madre les calienta los restos de aquella, si los hay, y si nó, les prepara té, en caso que se pueda comprar o quede, para que sacien su hambre.

Con consideración ligerase creería que la alimentación de las familias es nutritiva, á juzgar por el gran consumo de cereales y legumbres ricos en sustancias alimenticias; pero las deficiencias de la cocción (una hora la del segundo plato y media la del primero, el cual antes de ser hervido está en agua caliente, pero sin fuego), y al mismo tiempo la abundancia de condimentos como lo que llaman “color”, mezcla de grasa ordinaria y ají o pimentón, que emplean sin medida, desvirtúan la bondad de la alimentación frugívora, y hacen más defectuosa la carnívora. También contribuyen, en gran manera, los defectos de masticación que se notan en todas las personas de la familia, pues se les ve echarse á la boca grandes bocados y tragárselos sin salivarlos suficientemente, lo que impide que se efectúe allí la primera gestión. Agréguese á todo, que, inmediatamente después de la comida se renueva el trabajo para lograr el convencimiento de que la alimentación de la familia carece de higiene.

La escasez de carne en sus comidas, es tenida por grave mal por la familia, que tiene á desdoro confesar que a veces no lo come.

El apetito de todos los miembros de la familia especialmente de los niños es excelente y por esto cometen desórdenes en su alimentación como consumir pan y galletas á cualquier hora, y restos de la comida del medio día. Los desórdenes más notables en este respecto se producen en el verano, en tiempo del consumo del fruto del maíz “choclo” y de la sandia. El padre compra los choclos por ciento —y esto es un acontecimiento— ochenta se hacen “humas” (pastel hecho del grano del maíz tierno, molido en piedra y amoldado en hojas del mismo fruto), que duran dos días y aún más y que los consumen á destajo; los restantes se cuecen y son devorados en el mismo día.

Las sandias, las compran a lo más dos veces al mes y duran poco, pues son midas como refresco á cualquier hora del día.

En el verano, compran, también “recaudo” de valor de \$0.50, que

consiste en pequeños manojos de verdura: apio, perejil, orégano, rábano, lechuga, etc.

La familia no consume generalmente más bebida que el agua potable y sólo en contadas ocasiones, el padre, bebe vino.

La carestía, en todo tiempo del pescado fresco lo retira completamente de su consumo, como del de la totalidad de las familias proletarias.

La mayor parte de los alimentos los compran al por menor (menu-do) por pequeñas cantidades de valor de \$0.50, \$0.10 y %0.20 y fuera de la carne, ninguno al peso. Esta última circunstancia merece especial atención, pues en el “Presupuesto” aparecen las cantidades de las especies consumidas bajo la base de unidad del kilogramo. Para llevar á logro esto ha habido necesidad, por ceñirse estrictamente al marco de la monografía, averiguar el valor de la cantidad de una especie consumida al año y el precio del kilogramo de la misma especie, tomando en cuenta que fue vendida al por menor, lo que aumenta su costo.

El cuadro siguiente, dará idea de cuantas onzas de sustancias nutritivas contiene la *libra*, de las principales especies alimenticias consumidas por la familia.

ALIMENTOS	Productores de calor y de fuerza			
	Productores de carne y hueso	Almidón, azúcar, etc.	Grasa	Agua
Frejoles (porotos)	3	8		3
Trigo	2	11	0	2
Pan	2	7	0	5
Maíz	1	10	1	2
Arroz	1	12	0	2
Papas	1	3	0	10
Fideos	3	10	0	1
Carne de buey	3	0	1	10
Carne de aves	3	0	1	12
Pescado	3	0	1	11

3.5 *Habitación, mobiliario y vestidos*

La habitación de la familia está ubicada en un sitio que mide 65 metros de largo por 38 de ancho, antes estaba plantado por hortaliza, que por el descuido es hoy improductiva, y también por árboles frutales

(duraznos, cerezos, etc.) que en su mayor parte han sido arrancados por los arrendatarios para su mayor comodidad. El sitio entero ha sido arrendado por Rafael y por un compadre que trabaja en herrería de *obra blanca* (espuelas, frenos, etc). Han hecho un contrato escrito por dos años, sin formalidades legales. Ambos gozan en común de todo el predio. La situación del sitio es magnífica porque goza de la tranquilidad de los barrios poco habitados y de un aire puro y abundante.

El mismo obrero construyó la habitación con la ayuda de su hijo Andrés (15, sec. II), sin que por ello recibiera retribución ni abono alguno de parte del propietario. La fachada del sitio se compone de una pared de adodón sin blanquear, como de dos metros de altura y en los extremos se prolonga un poco hacia arriba donde están dispuestas las habitaciones del compadre y de Rafael, una enfrente de la otra, de semejante arquitectura. La habitación no tiene cimientos y está construida de tabiques, es decir de tablas y barro armada con vigas de álamo, está apoyada en la pared de la calle y en el edificio contiguo. La pieza tiene 8 metros de largo por 4 de ancho, el tabique frontal es de 2 y medio metros de altura, y se apoya el techo en la pared vecina á una altura de 4 metros lo que lo hace ser inclinado. El techo se compone de tablas y planchas de zinc pegadas con barro. El interior de la habitación es blanqueado y el piso ha sido últimamente entablado de una manera burda y sin tomar ninguna precaución higiénica. Como se ve los materiales de construcción son sumamente sencillos y miserables: tierra que se sacó del mismo sitio, planchas de zinc que tenía Rafael y madera que sacó a crédito de una barraca; de modo que lo único que le representa capital es el zinc y la madera que aún no ha concluido de pagar.

Hay dos medias-aguas anexas y apoyadas á la habitación, son de 2x2 metros de extensión cada una, mal construidas, con madera y hojas de lata viejas; una sirve de cocina y comedor y la otra de lavadero.

El galpón que sirve de taller al obrero está a pocos pasos de la viviendas y es de buena extensión, dado su reducido trabajo, pues mide 15 metros de largo por 7 de ancho. Su construcción es muy rudimentaria. Consiste en un techo, de algunas planchas de zinc viejas sobre tablas, apoyado en la pared vecina á 5 metros de altura y sostenido en otra parte por tres pilares de 4 metros por lo que es algo inclinado. Este galpón sirve para guarecer el taller de la lluvia y del Sol, pero queda al

descubierto de los vientos fríos que, en algunos días, hacen insoportable su contraste con el calor de la fragua.

El mobiliario y los vestidos son pobrísimos y apenas alcanzan para satisfacer la más extrema necesidad. La familia comprende su miseria y desearía tener algunas comodidades; pero la poca remuneración de sus trabajos y los muchos gastos hacen que esta tendencia no pase más allá del deseo, pues casi todas las entradas se invierte en la alimentación. Cuando alguna circunstancia feliz les permite adquirir alguna prenda de relativo valor, luego viene un apuro que lo obliga a empeñarla para satisfacer premiosas necesidades. Seducidos por la aparente baratura y por no disponer del dinero necesario, las cosas de algún valor que se compran son pagadas por semanalidades que suman al fin el doble ó triple del verdadero precio.

La mediagua que sirve de cocina, no tiene además de los escasos útiles para cocinar y comer, más que una mesita, un piso y un brasero que más tiempo pasa en la habitación, pues la comida suele hacerse en el fuego encendido sobre un montón de ladrillos.

La habitación es sumamente sencilla, y es limpia hasta donde les permite su pobreza. Los muebles serán enumerados en seguida. Solo advertiremos que el catre más pequeño no tiene colchón ni ropas por lo que no puede ser usado.

La otra mediagua sólo contiene los útiles para lavar y planchar. Sirve además de despensa cuando hay comestible que guardar.

El arriendo del sitio es de \$50 al mes, que son pagados por mitad de Rafael y por su compadre vecino; en dicha suma no están comprendidas las contribuciones porque las paga el propietario.

Muebles.- Los muebles son de primera necesidad, sumamente pobres, y en mal estado	\$165.30
1° <i>Mobiliario de la habitación.</i> - 1 mesa grande, \$8.00; 1 chica \$1.50; 3 catres de hierro \$45.00; 1 catre chico, \$8.00; 2 cajas de madera para guardar ropa, \$14.00; 1 caja de madera, \$3.00; 1 banco de madera, \$1.00; 4 sillas, \$8.00; 1 silla de guagua, \$1.00; 1 velador \$2.00; 1 percha, \$1.50; 1 espejo, \$0.20; 4 estampas religiosas \$2.40, 1 irrigador, \$2.00; 2 cajones viejos, \$0.30;	
total	97.90
2° <i>Mobiliario de la cocina.</i> - 1 mesa, \$0.60; 1 piso, \$0.40; 1 piedra de moler, \$1.50; total	2.50

3° <i>Camas</i> - 2 colchones de lana, \$18.00; 2 colchones de paja, \$10.00; 6 frazadas, \$13.00; 6 almohadas de lana, \$11.00; 3 sobrecamas, \$4.50; total.....	56.50
4° <i>Libros</i> - 1 silabario y 3 libros de lectura \$1.40	
total	1.40
5° <i>Diversos</i> - 6 jaulas de madera, \$3.00; 1 jaula de alambre, \$2.00; 1 escalera, \$2.00 total	7.00
Ropa de casa	22.20
6 pares de sábanas de algodón, \$15.00; o fundas de algodón, \$5.60; 4 toallas, 1.60 total	22.20
Utensilios.....	20.65
1° <i>Empleados para la preparación y consumo de los alimentos</i> -	
1 brasero, \$2.00; 1 anafre, \$0.60; 2 ollas de greda, \$1.00; 1 tarro de hoja de lata, \$0.10; 1 tetera, \$1.50; 1 tetera, \$0.80; 1 cafetera \$0.80; 1 molinillo para chocolate, \$0.40; 1 alcuza, \$1.00; 10 platos \$2.00; 6 tazas, \$1.80; 6 copas, \$1.20; 3 cucharas grandes, \$0.45; 3 cucharas chicas, \$0.30; 2 tenedores, \$0.40; 2 cuchillos, \$0.60; 1 fuente, \$0.60; 1 vaso grande, \$0.40; total.....	16.95
2° <i>Para las necesidades de limpieza</i> - 1 escoba, \$0.30; 1 escoba vieja \$0.10; 1 cepillo de ropa, \$0.80; 1 cepillo de dientes, \$0.20; 1 peineta, \$0.20 total	1.60
3° <i>Para el alumbrado</i> - 1 lámpara de petróleo (les fue regalada), \$1.50; 1 lámpara de petróleo, \$0.60; total	2.10
Vestidos	266.80
1° <i>Vestidos del padre</i> - 1 vestón, \$ 8.00; 1 chaleco (empeñado) \$3.00; 1 chaleco de lana, \$1.00; 1 pantalón, \$7.00; 1 pantalón, \$3.00; 2 calzoncillos, \$2.00; 3 pares de calcetines, \$1.50; 2 camisetas, \$1.80; 5 camisas (1 empeñada), \$10.00, 1 par de botas (empeñadas), \$8.00; 1 par de zapatos, \$3.00, 1 sombrero, \$1.50, 1 sombrero, \$1.00; 1 poncho (empeñado), \$25.00; 2 pañuelos de narices, \$0.20, total	76.00
2° <i>Vestidos de la madre</i> - 3 chaquetas, \$3.00; 1 chaqueta, \$2.00; 2 polleras (1 regalada), \$8.00; 1 pollera (empeñada), \$3.00; 2 enaguas, \$2.00; 1 manto (empeñado), \$2.00; 1 par de botines (empeñado), \$6.00; 1 par botines (regalado), \$3.00; 1 pañuelo de lana, \$0.50; 1 pañuelo de rebozo (empeñado), \$15.00; total	49.00
3° <i>Vestidos de Andrés</i> - 1 terno gris para los días festivos, \$20.00; 1 terno para los días de trabajo, \$5.50; 1 camisa de gala, \$2.50, 2 camisas, \$4.00; 1 par de zapatos, \$8.00; 1 par de zapatos de chagrí, \$3.00; 2 calzoncillos, \$2.00; 3 pares calcetines, \$1.50; 2 pañuelos de narices, \$0.40; 1 pañuelo para el cuello, \$0.60; 1 sombrero, \$2.00; 1 sombrero, \$1.00, 2 corbatas de satín, \$0.80; 1 poncho, \$25.00; total	76.30

4° <i>Vestidos de Rafael</i> - 1 terno gris, \$8.00; 2 camisas, \$2.00; 2 calzoncillos, \$1.20; 2 pares de calcetines; \$1.00; 1 par de zapatos, \$2.00; 1 sombrero, \$0.50; 1 pañuelo de narices, \$0.20; total	14.90
5° <i>Vestidos de Juan</i> - 1 terno oscuro, \$2.00; 2 camisas, \$1.00; 2 calzoncillos, \$1.00; 2 pares calcetines, \$0.80; 1 par de zapato \$1.00; total	5.80
6° <i>Vestidos de Pedro</i> - 1 terno de pantalón corto, \$2.00; 2 camisas, \$1.00; 2 calzoncillos, \$0.80; 1 par de medias, \$0.60; 1 par de zapatos, \$1.00; 1 sombrero, \$0.40; total	5.80
7° <i>Vestidos de Ester</i> - 1 vestido de percal, \$1.00; 1 vestido de percal, \$0.40; 1 corpiño, \$0.30; 1 enagua, \$0.40; 1 camisa, \$0.60; 1 par de zapatos (regalados), \$1.00; total	3.70
8° <i>Vestidos de Tulio</i> - 1 traje de brin, \$1.00; 2 camisas, \$0.80; 2 calzoncillos, \$0.80; total	2.60
9° <i>Vestidos de Elena</i> - 2 vestidos, \$1.60; 4 camisas, \$2.00; 4 refajos, \$2.40; 2 pares de medias, \$0.40; 1 par de botines, \$0.50; 4 baberos, \$0.60; 2 gorras, \$0.60; 4 calzones, \$2.40; 1 capa, \$0.20; total	10.70
10° <i>Alhajas</i> - 1 reloj de plata del marido (empeñado), \$20.00; 2 anillos de plata, \$2.00; total	22.00
<i>Valor total del mobiliario y del vestuario</i>	\$474.95

3.6 Recreaciones

Los días de trabajo, entregados completamente á su ocupación, ninguno de los miembros de la familia piensa en entretenimientos; sólo en la tarde, los hijos menores, juegan en el sitio. Andrés, después de su tarea suele ir á la distribución religiosa que se celebra en San Alfonso, á la que vuelve a su casa. El obrero en la noche lee ó el diario, ó algún libro que pide prestado. Ultimamente se ha recreado en las páginas de la Biblia.

Los domingos sólo trabajan cuando tienen apremiante necesidad. (3). Creen que cuando no observan el precepto del descanso dominical, el trabajo del día siguiente, es infructuoso. Los días de fiestas reunidos en torno del hogar, conversan los padres entre si ó con parientes que los visitan y ven jugar á los niños y aún los ayudan en sus diversiones, como haciéndoles volantines.

Su compadre, compartidor del sitio, los invita á veces á que pasen á su habitación ciertos domingos en que ellos tienen modestas fiestas en que bailan y cantan. La mayor parte de los días en que los invitan, no aceptan; pero ven la fiesta sentados bajo el galpón del taller.

El obrero no tiene mas vicio que fumar cigarrillos que él mismo lía en sus hojas de maíz por creer que así no le hace mal á la dentadura.

En tiempos de mejor fortuna gustaba Rafael de ir á pasear en tranvía con su mujer e hijos, y en invierno de salir á cazar con escopeta y morral de su pertenencia que tiene prestados, y considera perdidos, y botas dadas en préstamo. En las noches solía ir solo al teatro de zarzuelas, y con frecuencia visitar á los parientes; gustos éstos, que hoy no se da, por considerarse mal aviado de ropaje.

Por esta causa no han realizado tampoco un viaje que la madre desea hacer desde hace mucho tiempo; ir a Malloa por algunos días á la propiedad de un primo que se la compró a ella, y que le prometió que cuando fuesen encontrarían casa, comida y provisiones, (12).

Andrés, el hijo mayor experimenta gran satisfacción en las riñas de gallos, gusto que le ha inculcado su patrón quién lo ayuda para que críe gallos de pelea.

Rafael y los otros hijos encuentran, gracias á la extensión del sitio, varios juegos: rayuela, volantines, zancos, carretas que hacen arrastrar por uno de los perros, etc. Los padres están cada día más satisfechos de la habitación, por las facilidades que presta á los recreos de los niños.

El jefe de la familia suele también aceptar algún convite de su compadre vecino, á comer. Este año lo ha acompañado tres veces.

En celebración de las fiestas patrias del 18 de septiembre sólo trabaja la familia medio día y después de su comida salen a ver las diferentes diversiones con que el pueblo se solaza en el Parque Cousiño. En la Pascua su paseo es ir á ver las ventas de la Alameda. En la última consumieron entre los esposos y los hijos una cantidad de valor de 80 centavos de chicha.

Acostumbran á celebrar las fiestas onomásticas de los esposos, con chocolate. Este año, por falta de medios no lo han podido hacer y sólo han festejado á la madre con algunas copas de vino y alimentos de masa que figuran en el art.3° sec, 2° del Presupuesto de entradas.

4. HISTORIA DE LA FAMILIA

4.1. *Fases principales de su existencia*

El padre de Rafael X ejercía la profesión de herrero-carretero en el pueblo de Talagante situado en el departamento de Melipilla, de la provincia de Santiago. Gozaba de regular posición. En ese pueblo por la abundancia de carretas y carretones de las propiedades vecinas, por ser casi el único en su oficio y por tener buena reputación, contaba con suficiente ganancia para alimentar á sus hijos y atesorar pequeñas cantidades. Si á esto se agrega que allí les era fácil conseguir los medios de subsistencia, se comprende, cómo pudo hacerse propietario de un terreno que él y los de su familia cultivaron, obteniendo ganancias con la venta de los productos agrícolas.

Este período, es el de mejor situación económica porque atravesó Rafael.

A la muerte de su padre, que acaeció después de la del undécimo de sus catorce hijos, los tres sobrevivientes, acompañados por su madre se trasladaron a la ciudad de Santiago, después de realizar las propiedades heredadas. Del valor de éstas se dedujo el pago de deudas contraídas durante la enfermedad del padre, y se adquirieron nuevas herramientas de herrería, pues las de aquel, se habían vendido para comprarle medicinas. Así pues, el resto del total \$2.000 próximamente, se invirtió en la subsistencia de la familia, mientas Rafael comenzaba a ganar, sus primeros reducidos salarios. Estos los recibió en Santiago. Aquí como viesan que no eran suficientes para los gastos de la casa, ni aún sumados a las pequeñas cantidades que recibían sus hermanos por diversos trabajos, tuvieron que vender las herramientas para satisfacer las necesidades indispensables.

Entonces, entró Rafael de aprendiz á una carrocería francesa, donde gracias a su buen carácter y actividad se captó el aprecio de sus patrones y pudo añadir á los conocimientos de herrería recibidos por su padre, la rama de la carrocería que entiende en obra más delicada que la carretería como las practicaba aquél. Salió del establecimiento con el fin de alistarse en el ejército de la guerra del Pacífico (1879-1880); pero no pudo cumplir sus deseos porque su madre, ayudada por su

patrón, lo reclamó como único sostén de la familia, y volvió a la carrocería. Durante ese tiempo vivía en la calle Moneda entre Cienfuegos y Negrete, lo que le permitía ir cómodamente á las clases nocturnas del Patronato de San Rafael.

La madre Tránsito X, natural de Malloa, departamento de Cau-policán, provincia de Colchagua, era viuda al casarse con Rafael, (1). Contrajo su primer matrimonio á los dieciséis años y su esposo murió a los dos años después sin dejar sucesión. Contrajo segundas nupcias con Rafael en Santiago y sus relaciones hasta entonces fueron siempre honradas.

La familia de Tránsito se traslado á la capital á la muerte de su padre, que aconteció cuatro años después de la de su primer marido. Al partir de Malloa vendieron los terrenos, de extensión de tres cuadras, á un primo. La parte de Tránsito fue cedida á su juicio, sobradamente barata (75) por lo que hizo prometer al comprador que si alguna vez encontraba pobre, la recibiría en su casa y le prestaría ayuda (11). Es de advertir que el comprador era el albacea de la familia. Tránsito se casó, pues, con Rafael el año 1881 aportando al matrimonio el producto de la venta de la propiedad del cual \$25 empleó en ella y \$50 entregó á su esposo, quien los invirtió en herramientas. La pequeña dote de Tránsito, es causa de que ésta á menudo recuerde á su marido, cuando en horas de desaliento ha querido apartarse de la familia, que es su deudor. La madre de Rafael vivió en la casa de éste, hasta su muerte.

Dos años después del casamiento, un caballero francés, á quien á su llegada a Chile, había prestado servicios el padre Rafael, facilitó á éste la suma necesaria para establecer un taller independiente y desde entonces comienza el libre ejercicio de su profesión. A los cinco años concluyó de cancelar el préstamo. El año 1889 se mudó a la calle San Alfonso de las 10° comuna, pero la poca clientela y la mala vecindad hicieron que dieciocho meses después buscaran domicilio en la calle Padura de las 9° comuna, donde vivieron dos años, sufriendo continuos robos, por lo cual y por la suma insalubridad y mala construcción de la habitación, que al poco tiempo de dejarla se derrumbó, resolvieron trasladarse.

Esos cambios de domicilios han ocasionado á Rafael gastos extraordinarios, que lo ha hecho recurrir á las casas de préstamos.

Desde hace cinco meses habita el sitio que ocupa en la calle de la República, en la misma comuna que su anterior domicilio. La construcción que tuvo necesidad de hacer de su vivienda y taller, le ocasionaron un desembolso de 200 pesos, próximamente, que ha ido pagando poco á poco con trabajo y raras veces con pequeñas cantidades de dinero. Esta lenta cancelación de deudas entorpece en mucho la buena marcha diaria de los gastos de la casa.

La clientela que actualmente lo favorece con composturas de vehículos ordinarios, es reducida.

Su oficio nunca le ha hecho gozar de prosperidad y ha tenido épocas de bastante penurias, entre las que se cuenta la presente, que atraviesa ganando apenas para vivir pobremente en su tranquila independencia.

4.2. Costumbres é instituciones que aseguran el bienestar físico y moral de la familia

A este respecto poco se puede decir de la familia objeto de nuestra Monografía. Viviendo al día como la mayoría de las de obreros, de nuestras ciudades, no se detiene á contemplar el porvenir que se les espera. El jefe de la familia ha puesto todo su afán en conservar las buenas costumbres que él ha enseñado con el ejemplo y con la palabra á sus hijos. Al hacer esto sólo ha tenido en cuenta la tranquilidad presente y no el bien futuro que con ello les puede resultar.

En cuanto al oficio con que sus hijos han de ganarse la vida, no ha pretendido que ensayen el que más cuadre á sus aficiones; sino que se ha visto obligado á tenerlos de aprendices, por lo cual ellos han tomado afición á la profesión de su padre.

Andrés el hijo mayor en sin duda el único que piensa sobre su porvenir y esto constituye una de las principales prendas de su carácter; pero las premiosas necesidades propias y de su familia no le permiten satisfacer su cualidad. Da los pasos para adquirir una tumba, que los Padres Redentoristas, le ofrecen en el Cementerio Católico por la suma de cinco pesos.

ÍNDICE ANALÍTICO DE MATERIAS

- Activos productivos, *su concentración*, 39, *véase además* propiedad
- aguas, *véase* derechos de agua
- alfabetización, 74, 102, *véase además* educación
- alimentos, *aumento de su precio*, 37-38, 287-289, 292 (cuadro), *efectos directos en la pobreza*, 292 (cuadro), 295 (cuadro), *véase además* crisis alimentaria
- América, *como el lugar de la utopía*, 163
- América Latina, *democracia*, 31, 47-48; *economía*, 29 *passim*; *hambre*, 35, 287; *indigencia*, 37; *ingresos, su distribución desigual*, 38, 61, 74, 78-79, *su origen histórico*, 39; *población bajo la línea de la pobreza* (gráfico), 76; *pobreza extrema*, 35-36; *tributación*, 46
- analfabetismo, *véase* alfabetización
- asistencia médica, 137, 142
- atacameños, *su propiedad territorial*, 234-239, *marco legal de la propiedad comunitaria y patrimonial de esta etnia*, 239-247, *regularización de la propiedad territorial*, 258-259 (cuadro), *su reivindicación patrimonial*, 257 (cuadro)
- AUGE, programa social de salud pública, 153, 271
- barrios, *pobres, en el Santiago del siglo XIX*, 167-169; *su destrucción*, 177
- campamentos, *véase* poblaciones
- caridad, 138
- Chile Barrio, programa social de acceso a la vivienda, *su análisis*, 124-128
- ciudad, 202, *como comunidad*, 176; *cristiana, su caracterización*, 160-162, *pobreza en ella*, 165, *en el siglo XX*, 172; *hispanoamericana, sus fuentes*, 162
- cohesión social, 44-46, 184, *y solidaridad*, 57-59, *véase además* exclusión social
- commodities*, 38, 233
- comportamiento humano, *frente a las políticas públicas*, 115-120
- conflicto mapuche, 216, *véase además* protesta social indígena
- conventillo, 171
- crecimiento económico, 76-78, 96, 112-113
- crisis alimentaria, *elementos constitutivos*, 187-188; *su repercusión en familias pobres*, 189-190, *véase además* desnutrición

- cuestión social, 307 *passim*
- democracia propietaria, 222, *véase además* propiedad
- derecho, *a la salud*, 153, 201; *de aguas en Quillagua*, 246 (cuadro), 260 (cuadro)
- desarrollo, 41; *su relación con el crecimiento del PIB*, 41; *definición*, 41; *de Chile, como experiencia exitosa*, 42-48
- desigualdad social, 29 *passim*, 61-63, 100, 185, 191, 193, 220; *cómo romper su transmisión generacional*, 42; *y su relación con la pobreza indígena*, 222-223
- desnutrición, 185; *infantil*, 74, 185, 186 (cuadro), 190, *véase además* crisis alimentaria
- dictadura militar (1973-1990), *véase* gobierno militar (1973-1990)
- discriminación, 39, 218, 220-221, 252
- discriminación racial, *véase* racismo
- distribución de la riqueza, 143, 185, 191, 220, 268, 281 (cuadro)
- economía latinoamericana, 29 *passim*
- educación, *en general*, 268-269; *médica*, 137-139, 144, 146; *su calidad*, 61; *su incidencia con la pobreza*, 87-92, 100-104, 201; *papel de las escuelas en la superación de la pobreza*, 102-104.
- empleo, 96-97, 199; *su carencia como problema relacionado a la pobreza*, 75, 83-86, 203
- enseñanza médica, *véase* educación
- epidemias, 139, 141, 146
- escuela(s), *véase* educación
- esperanza de vida al nacer, *en Chile durante el siglo XIX*, 136, *evolución en el siglo XX*, 152 (cuadro)
- estabilidad fiscal, 266-267
- estadísticas vitales en Chile, 152 (cuadro)
- Estado benefactor, 143, 145, 170; *su crisis*, 147-148, 149
- Estado de bienestar, *véase* Estado benefactor
- exclusión social, 191; *y solidaridad*, 59-60, *véase además* cohesión social
- familia, *y pobreza*, 92-94, 100-102, 127; *estudio de una familia obrera en Santiago a comienzos del siglo XX*, 303 *passim*
- ghetos poblacionales, *en Chile*, 57, *véase además* Chile Barrio...
- globalización, *y su impacto en la pobreza en Chile*, 182 *passim*; *de mercados y su impacto en el sector exportador*, 200-201
- gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990 en adelante), *y su política en salud pública*, 150-151; *estrategia de desarrollo*, 265
- gobierno militar (1973-1990), 202, *y su política en la salud pública*, 148-150
- guerras civiles, *en Chile*, 138-139, 148

- hambre, 184
- higiene pública, *en Chile*, 133
 passim; *en una familia obrera*,
 320-322
- historia de la Medicina, 133 passim
- historia de la pobreza, 303 passim
- hospitales, 139-140, 149
- iglesia católica, *y su relación con los
 pobres*, 166
- indígenas, *ante la desigualdad de oportu-
 nidades*, 217-222; *y la desigual-
 dad económica*, 222-223; *salario*,
 219; *su visión indiana*, 216
- indigencia, *en América Latina*, 37; *su
 reducción en Chile*, 42, 76, 193;
*comparación entre indigencia urba-
 na y rural*, 195 (cuadro)
- indios, *véase* indígenas
- inflación, *su influencia en la pobreza*,
 285 passim
- ingreso, *definición*, 75, 77-79; *su dis-
 tribución desigual*, 78-79, 185
- instituciones de salud pública, 136
- legislación de salud pública, 141-
 144, 147 (cuadro), 152
- matronas, 137, 146
- medicina social, 143, 145
- mercado laboral, *véase* empleo
- mercados financieros hispanoame-
 ricanos, *su volatilidad*, 31, 35
- migración, 202
- mortalidad, 30, 136
- movilidad social, *y pobreza*, 79-81,
su relación con la educación, 91
- nacimientos, *véase* natalidad
- natalidad, *evolución en Chile dentro y
 fuera del matrimonio* (gráfico), 93
- necesidades públicas, 110
- Nuevo Mundo, *véase* América
- órdenes religiosas católicas, 161
- organizaciones privadas, *y la solu-
 ción de problemas sociales*, 99-100;
*y su ingerencia en instituciones de
 salud*, 153
- planificación social, 174
- poblaciones, 126-128; *callampas*,
 169, 171
- pobreza, *conceptualización*, 186; *como
 atentado a la seguridad interior del
 Estado*, 169; *el inicio de su estudio
 científico por médicos*, 135-137; *en
 una ciudad cristiana*, 165; *indíge-
 na*, 215 passim, 280 (cuadro);
impacto de la inflación en ella,
 287 passim; *niveles regionales de
 pobreza en Chile*, 81-83, 195-
 198, 279 (cuadro), 299-300
 (cuadro); *nuevas formas de medi-
 ción*, 204-211; *extrema, en Amé-
 rica Latina*, 35-36, 76 (gráfico),
 184; *relacionada con la familia*,
 92-94; *rural*, 182 passim, 279
 (cuadro); *su distinción respecto a
 la pobreza urbana*, 194-195, 196;
su reducción en Chile, 42, 75-77,
 81, 193, 267-268, 271-272; *su
 relación con la educación*, 87-92;
su relación con la solidaridad, 51
 passim; *su relación con la falta de
 trabajo*, 75, 83-86; *su disminución
 vinculada con la generación de rique-
 za*, 73-75; *programas sociales que
 la mitigan*, 98-100, 114; *urbana*,

- 158-159, *en Santiago a principios del siglo XX*, 303 *passim*; *y políticas públicas*, 107 *passim*
- pobreza extrema, *véase* pobreza
- política social, 97-99, 114, *de los gobiernos de la Concertación*, 265-267, *véase además* programas sociales
- políticas públicas, 29 *passim*, 73, 96-99, 101, 107 *passim*, 266 *passim*, 303; *comportamiento de las personas frente a ellas*, 115-120; *consecuencias no deseadas*, 120-124; *juicios de valor al diseñarlas*, 112-115; *primeras políticas nacionales de higiene y salubridad*, 136; *y la pobreza en Chile*, 124-128
- profesores de medicina, *en Chile, dentro del período 1833-1891* (cuadro), 140, *dentro del período 1891-1925* (cuadro), 143, *dentro del período 1925-1973*, 144 (cuadro)
- programas sociales, 202; *de acceso a la vivienda*, *Chile Barrio*, 124-128; *de salud pública*, *AUGE*, 153, *véase además* política social
- propiedad, 227, 323-324; *indígena de la tierra*, 227-231, 233-239; *su concentración*, 39, 252, *véase además* democracia propietaria
- protección social, 265, 272-278
- protesta social indígena, *su causa por el acceso inadecuado a la justicia civil*, 253
- racionalidad limitada, *y políticas públicas*, 119-120, 129
- racismo, 225, 249, 253-254; *definición*, 224
- reforma previsional, 274-275
- remuneraciones, 289
- renta per cápita, *comparación entre países latinoamericanos*, 30
- salud pública, 141, 143, 201, 269, 275; *en Chile entre 1925 y 1975*, 145-146; *su desarrollo en Chile por medio de los municipios en el siglo XIX*, 137
- servicios sociales, *y su incidencia en la pobreza*, 95, 124-128
- solidaridad, *concepto*, 52, 55; *dimensiones*, 64-66; *en Chile*, 54-56; *su relación con la pobreza*, 51 *passim*; *y la cohesión social*, 57-59; *y cristianismo*, 52-53, 56
- subsidiariedad, 112
- trabajo, *véase* empleo
- vivienda, 270; *déficit habitacional*, 287 (cuadro)

ÍNDICE ONOMÁSTICO

Advertencia: este índice recoge los nombres de todas las personas citadas en el cuerpo de la obra, ya sea en el texto mismo de los artículos, o bien en las notas a pie de página. Al hacer referencia a las páginas en que aparecen, se han ocupado las *cursivas* para indicar que en tal caso sus nombres figuran como autoridades, toda vez que se citan sus obras. La (n.) señala que el nombre aparece en una nota; (fig.), que está asociado a una 'figura', una lámina; cuando el nombre se incorpora dentro de un gráfico o de un cuadro, se indica con tales términos. No se incluyen los toponímicos, ni los nombres de ciudades, sociedades, corporaciones, hospitales, calles, etc., *v. gr.* 'Hospital San Vicente', o 'Avenida Matta'.

Hay ciertas abreviaturas, como P., de 'padre', S. J., 'Sacerdote Jesuita' que se refieren a sus dignidades, otras, como de Presidente de la República, se indican en forma desarrollada; en este evento se entiende que lo son de Chile, a no ser que se diga lo contrario explícitamente.

A

- Aguirre, José Joaquín, 140 (cuadro)
- Aguirre Cerda, Pedro, presidente de la República, 170
- Agustín, san, 160
- Alejandro VI, papa, 161
- Alessandri Palma, Arturo, presidente de la República, 147 (cuadro), 170
- Alessandri Rodríguez, Jorge, presidente de la República, 147 (cuadro)
- Allende Gossens, Salvador, presidente de la República, 145 (n. 17), 147 (cuadro), 148, 154
- Allende Padín, Ramón, 140 (cuadro)
- Alexis, Jacques-Edouard, 189 (n. 7)
- Amunátegui S., Gregorio, 143 (cuadro)
- Ángela, Denis, 130
- Aquino, santo Tomás de, *véase* Tomás de Aquino, san
- Aránguiz Donoso, Horacio, 138 (n. 11, 12)

- Aristóteles, 173
 Armada, F., *148 (n. 20), 154*
 Armstrong, apellido, 138
 Artigas, René, *151 (n. 25), 154*
 Arzola, M. E., *81 (cuadro 3), 104, 109 (n. 2), 130*
 Auzelle, Robert, 177
- B**
- Bachelet Jeria, Michelle, presidente de la República, *57 (n. 11), 190 (n. 11)*
 Baggio, Antonio, *160 (n. 1), 179*
 Balmaceda Fernández, José Manuel, presidente de la República, 136, 138, 139
 Bandolfi, A., *12 (n. 2)*
 Barahona, R., 147 (cuadro)
 Baranda, Benito, 16
 Bardet, Gastón, 173, 177, 178
 Barros Borgoño, Manuel, 143 (cuadro)
 Barros Franco, José Miguel, 213 (n.)
 Barros van Hovell tot Westerflier, Alonso, 17
 Beck, Ulrich, *203, 211*
 Becker, Gary, *130*
 Bendezú, Luis, *109 (n. 2), 130*
 Berdegú, Julio, *199, 212*
 Beyer, H., *104*
 Blest, apellido, 138
 Blest, Clotario, 172
 Blest, Guillermo C., 140 (cuadro)
- C**
- Cáceres Contreras, Carlos, *24, 135 (n. 3), 150 (n. 22), 155*
 Cáceres González, Osvaldo, *178 (n. 15), 179*
 Camhi, Rosita, *16, 104*
 Carneiro, P., *104*
 Castel, Robert, *203, 211*
 Castro Oliveira, Javier, 144 (cuadro)
 Castro, R., *81 (cuadro 3), 104, 109 (n. 2), 130*
 Cetrángolo, Óscar, *46 (n. 23), 49*
 Chuaqui, Benedicto, *154*
 Concha Subercaseaux, Carlos, 172
 Contreras, Dante, *109 (n. 2), 130*
 Connolly, K., *121 (n. 3)*
 Contreras, Ernesto, 213 (n.)
 Cooper, Ryan, *109 (n. 2), 130*
 Córdova, Lucio, 143 (cuadro)
 Correa, Pastor, 157
 Cousiño, Carlos, 138
 Corbalán Melgarejo, 147 (cuadro)
 Corner A., Víctor, 140 (cuadro)
 Correa, Pastor, 172, 178
 Crispi Lago, Jaime Andrés, 213 (n.)

- Cristo, *véase* Jesucristo
- Cruz-Coke L., Eduardo, 144 (cuadro), 147 (cuadro), 156
- Cruz-Coke Madrid, Ricardo, 17, 135 (n. 5), 136 (n. 6, 7), 137 (n. 9), 140, 141 (n. 14), 143, 144, 145 (n. 17), 147, 148 (n. 18), 149 (n. 21), 153 (n. 26), 154, 155, 156
- Cubillos, Lorenzo, 138 (n. 10), 151 (n. 25), 154, 155
- D**
- Da Vinci, Leonardo, *véase* Vinci, Leonardo da
- Del Río, Alejandro, 143 (cuadro), 147 (cuadro)
- Del Río, Sótero, 144 (cuadro), 147 (cuadro)
- Dewey, John, 175
- Dipres, 213 (n.)
- Dockendorff, Cecilia, 53 (n. 3), 54 (n. 5), 65, 66
- Domeyko, apellido, 138
- Duarta, Ignacio, 154
- E**
- Echeverría, Rubén, 211
- Edwards Cox, apellidos, 138
- Egaña, Mariano de, 166
- Einstein, Albert, 174
- Eiximenic, Francesc, fray, 157, 159, 160, 162, 163
- Eiximenis, *véase* Eiximenic, Francesc, fray
- Elguero, Ramón, 140 (cuadro)
- Emerson, 174, 175
- Errázuriz, Jorge, 14
- Escobar, Germán, 199, 212
- Escobar, Arturo, 130
- Espinoza, Vicente, 169 (n. 9), 179
- Eyzaguirre, Guillermo, 14
- F**
- Feres, Juan Carlos, 209, 211
- Fernández, Leonel, 38
- Fernández Herrero, Beatriz, 163 (n. 4), 179
- Ferrer, Pedro Lautaro, 154
- Figuroa, Maximiliano, 53 (n. 4), 66
- Fraser Brockington, Charles, 136 (n. 8), 155
- Frei, Raimundo, 61 (n. 17)
- Frei Montalva, Eduardo, presidente de la República, 147 (cuadro)
- G**
- Gacitúa, Estanislao, 206, 211
- Garcés, Mario, 172 (n. 11), 179
- García Valdivieso, René, 144 (cuadro)
- Garretón, Jaime, 162 (n. 2), 179
- Garretón Silva, Alejandro, 144 (cuadro), 147 (cuadro)
- Godoy Alcayaga, Lucila, *véase* Mistral, Gabriela (pseudónimo)
- Geddes, Patrick, 172, 173, 174, 175, 176, 177

Gebhard, Enrique, 170
 Giaconi, Juan, 150 (n. 23)
 Glewwe, 209
 Goic Goic, Alejandro, 154, 155
 Gómez, Juan, 46 (n. 23), 49
 González Cortés, Ezequiel, 143
 (cuadro), 147 (cuadro), 170
 González Videla, Gabriel, presidente de la República, 147
 (cuadro)
 Graziano da Silva, José, 187 (n. 4)
 Gropius, 178
 Guell, Pedro, 61 (n. 17)
 Güemes, Miguel, 138
 Gutiérrez, Ramón, 162 (n. 3), 179
 Guzmán Astete, Eugenio, 16
 Guzmán C., Leonardo, 144 (cuadro)

H

Haldane, 121
 Hanold, Juan, 172, 173
 Haslip Viera, Gabriel, 164 (n. 5), 179
 Haussmann, 174
 Hawthorne, 175
 Heckman, James, 92, 104
 Heidegger, Martín, 60
 Herman, Jorge, 130
 Hidalgo Dettwlyer, Rodrigo, 171
 (n. 10), 179
 Higgins, Ambrosio, 164, 165
 Hoberman, Louisa S., 164 (n. 5), 179

Honold, Juan, 157, 178
 Hopenhayn, Martín, 213 (n.)
 Huneeus, Carlos, 156
 Hurtado Cruchaga, Alberto, san, 52 (n. 1), 53, 55, 56 (n. 8), 60, 62, 63, 64, 66, 172

I

Ibáñez del Campo, Carlos, presidente de la República, 170, 172
 Ibáñez Santa María, Adolfo, 135
 (n. 2), 155
 Ibarra, Sebastián, 67
 Illanes, María Angélica, 154
 Irarrázaval, Ignacio, 92
 Izquierdo S., Vicente, 140 (cuadro)

J

James, William, 175
 Jesús, véase Jesucristo
 Jesucristo, 52, 56, 60, 61
 Jirón L., Gustavo, 144 (cuadro), 147 (cuadro)
 Juan Pablo II, papa, 61

L

Laborde Duronea, Miguel, 16, 151
 (n. 24), 154
 Lafargue, apellido, 138
 Lal, Deepak, 130
 Lanas, María, 156
 Larraguibel, Armando, 144 (cuadro)

- Larraín, Camilo, 154
- Larraín Bascuñán, Felipe, 208, 209
(n. 19), 210 (n. 21), 212
- Larrañaga, O., 88, 104
- Laval, Enrique, 154
- Lavín Infante, Joaquín, 15
- Le Corbusier, 170, 178
- Le Paige, Gustavo, S. J., 213 (n.)
- Le Play, Frederic, 174
- Leibniz, 173
- León XIII, papa, 174
- Lolas Stepke, Fernando, 20
- Luco, Joaquín, 138
- M**
- Machinea, José Luis, 14, 25 (n. 3)
- Mackenna, Juan, 165
- MacIver Rodríguez, Enrique, 62
- Maira, Octavio, 143 (cuadro)
- Mancero, Xavier, 209, 211
- Marchand Lyon, Manuel, 177
- Mardones R., Jorge, 144 (cuadro),
147 (cuadro)
- Marqués de Osorno, véase Higgins,
Ambrosio
- Martínez Camps, Jorge, 157, 172,
178
- Martlew, M., 121 (n. 3)
- Masterov, D., 104
- Matte, Domingo, 138
- Matte Larraín, Patricia, 16, 105
- Maturana, Humberto, 53, 67
- Medina, Ernesto, 148 (n. 19), 156
- Merino, René, 150 (n. 23)
- Merton, Robert K., 122 (n. 7), 123,
131
- Michelini, Dorando, 53 (n. 4), 66
- Mifsud, Tony, 60 (n. 13), 61, 67
- Mistral, Gabriela (pseudónimo), 66
(n. 21)
- Molina Silva, Sergio, 23, 24, 135
(n. 4), 156
- Montenegro, Elizabeth, 151 (n.
25), 154
- Montero, Juan Esteban, presidente
de la República, 147 (cuadro)
- Monckeberg, Fernando, 150 (n. 23)
- Morris, 174
- Mumford, Lewis, 172, 173, 174,
175, 176
- Muñoz Maluschka, Luis, 157, 172,
178, 179 (n. 16), 180
- Murillo, Adolfo, 140 (cuadro)
- N**
- Neilson, Christopher, 130
- Nohlen, Dieter, 12 (n. 2), 16 (n. 5)
- O**
- O'Donnell, Guillermo, 193, 212
- O'Hanlon, S. J., 52 (n. 2), 67
- O'Higgins, Ambrosio, véase Hig-
gins, Ambrosio
- O'Higgins, Bernardo, director su-
premo, 165
- Orrego Luco, Augusto, 138 (n. 10),
140 (cuadro), 156
- Orrego Vicuña, Fernando, 150 (n.
23)

Ottone, Ernesto, 14, 39 (*n. 10*), 41
(*n. 16*), 42 (*n. 17-18*), 50

P

Padin, Vicente A., 140 (cuadro)
Palma, Ricardo, 168
Paolera, Carlos della, 177
Paraje, Guillermo, 183, 184, 185,
212
Parrocchia, Juan, 157, 172, 173,
178
Pasini, G., 16 (*n. 5*)
Pavéz, María Isabel, 179 (*n. 16*),
180
Peltzman, Sam, 123 (*n. 9*), 124 (*n.*
10), 131
Pérez Olea, Jaime, 138 (*n. 13*), 154
Philippi, apellido, 138
Pimentel, Gonzalo, 213 (*n.*)
Pinillos Díaz, José Luis, 11 (*n. 1*)
Poblete, S.J., P. Renato, 15
Poëte, Françoise, 177
Poëte, Marcel, 177
Portales Palazuelos, Diego, 137
Prunes, Luis, 144 (cuadro)
Puelma T., Francisco, 140 (cuadro)
Puga Borne, Federico, 140 (cua-
dro)

Q

Quintana Meléndez, Paula Xime-
na, ministra de Planificación
Nacional, 15
Quiroga, Rodrigo de, 163

R

Ramonet, Ignacio, 188 (*n. 5*)
Randle, Patricio H., 176 (*n. 12*),
180
Rawls, J., 58
Reardon, Thomas, 199, 212
Ríos, Juan Antonio, presidente de
la República, 147 (cuadro)
Robert, Anne-Cécile, 189 (*n. 7*)
Rojas Villegas, Francisco, 144 (cua-
dro)
Román, José, 67
Romero, Hernán, 141 (*n. 15*), 156
Roosevelt, Franklin Delano, presi-
dente de los Estados Unidos
de América, 176
Ross de Edwards, Juana, 138
Rosselot, Jorge, 141 (*n. 15*), 156
Rousseau, Jean-Jacques, 164
Ruskin, 174

S

Sacard, Tony, 177
San Cristóbal, Diego, 143 (cuadro)
Sánchez, Carmen Luz, 130
Sánchez de Arévalo, 162
Sanfuentes, Juan Luis, presidente
de la República, 147 (cuadro)
Savater, Fernando, 43 (*n. 20*), 50
Sazie, apellido, 138
Sen, Amartya, 119, 131
Schultze, Reiner-Olaf, 12 (*n. 2-3*),
16 (*n. 5*)

Sen, Amartya, 20

Shelton H., Davis, 211

Silva Méndez, Ernesto, 16

Simon, Herbert, 119, 131

Socolow, Susan M., 164 (n. 5), 179

Sojo, Carlos, 206, 211

Smith, Adam, 122 (n. 4, n. 5), 131

Spengler, Oswald, 174, 177

Suárez, Inés de, 163

T

Tagore, Rabindranãth, 174

Tejo, Pedro, 202, 212

Temin, Peter, 124 (n. 11), 131

Teubal, Miguel, 200, 212

Tezanos Pinto, Sergio, 151 (n. 25),
154

Thomas, John, 164

Thoreau, 174

Tokman, Víctor, 212

Toledo, Víctor, 213 (n.)

Tomás de Aquino, san, 162

Toynbee, 174

Traynor, Thomas L., 123 (n. 9), 131

Tribaut, Bernhard, 12 (n. 3)

U

Ugalde, Pamela, 130

V

Valderrama, Adolfo, 140 (cuadro)

Valdivieso D., Ramón, 144 (cuadro), 147 (cuadro)

Valledor Pinto, Joaquín, 138

Van der Gaag, 209

Vargas, Nelson, 151 (n. 25), 154

Vargas Cariola, Juan Eduardo, 151
(n. 25), 154

Velasco, Manso de, 164

Vergara, Carlos, 50

Vicuña Mackenna, Benjamín, 157,
166, 167 (n. 6-8), 168, 180

Vío Valdivieso, Fernando, 145 (n.
17), 154

Vinci, Leonardo da, 174

Vitruvio, 162

Vivaceta, Fermín, 167, 168

W

Whitman, Walt, 175

Y

Yáñez, Nancy, 213 (n.)

Yáñez, Luis Fidel, 29 (n.)

Z

Zubizarreta, José Ramón, 130

SÍNTESIS CURRICULAR DE LOS AUTORES

BENITO BARANDA FERRÁN: psicólogo clínico, licenciado en Psicología por la Pontificia Universidad Católica de Chile; magíster en Ciencias del Matrimonio y de la Familia por la Pontificia Lateranense de Roma, Italia. Se desempeña como director social nacional del Hogar de Cristo. Profesor del Seminario Pontificio; asesor del Fondo de Solidaridad e Inversión social (FOSIS); presidente de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (1999-2001), donde estuvo encargado de desarrollar diversas iniciativas legales, administrativas y prácticas en relación a los más desposeídos, contenidas en diversos programas sociales. En la 'Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo' –corporación que le debe su vida a san Alberto Hurtado Cruchaga–, ha trabajado por más de dos décadas, encargado de hospederías para niños vagos (1981-1984), psicólogo de los hogares de niños y centros comunitarios (1981-1984), director social de la institución, desde 1991. Ha participado en diversos directorios de fundaciones, comisiones y consejos que tienen como prioridad la justicia social y la atención de indigentes, v. gr.: Comisión del Ministerio de Justicia para analizar la ley y las políticas para los menores infractores, 'Fundación Instituto de Formación y Capacitación Popular' y varias más.

ALONSO BARROS VAN HÖVELL TOT WESTERFLIER: abogado, licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile (1993); Doctor en Filosofía (Antropología Social) por la Universidad de Cambridge (2004). Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo Arqueológico, R. P. Gustavo Le Paige S. J. (IIAM), Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama. Lidera el campo de la antropología jurídica en Chile. En el año 2008, él y su equipo fueron premiados con el Waitt Exploration Grant de la National Geographic Society, Estados Unidos de América, para desarrollar el proyecto de investigación 'Geoglifos de Atacama'. Su trabajo aborda los actuales debates antropológicos sobre propiedad, identidad y memoria con

base en 15 años de experiencia jurídica acumulada en colaboración con comunidades indígenas de Bolivia, Chile, México y Perú. Desde 1993, asesora comunidades Lickanantay en su defensa patrimonial y ambiental. Ha publicado numerosos artículos sobre temas de propiedad, identidad y autonomía, así como sobre aguas, derechos colectivos, energía y medio ambiente, analizando las relaciones entre desigualdad, racialización y guerra.

ROSITA CAMHI PÉREZ: ingeniero comercial con mención en Economía; bachiller en ciencias económicas por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, 1976. Investigadora del Programa Social, Instituto Libertad y Desarrollo, en temas relacionados con programas sociales, pobreza, mujer y familia (desde 1992 a la fecha); Fundación Miguel Kast, asesoría en áreas relacionadas con programas para menores en riesgo social (1990-1992; Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social, en labores de planificación, evaluación, formulación y sistemas de focalización de proyectos y programas públicos de desarrollo social, orientados a sectores de extrema pobreza, especialmente en lo referente a programas de salud y nutrición y programas para preescolares (1985-1990); División de Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, desempeñando labores de programación y coordinación de programas sociales llevados a cabo por los municipios. Colaboración en la puesta en práctica del Sistema de Información Social (Ficha CAS) aplicado por los municipios para selección de beneficiarios de programas sociales (1983-1985). Autora de diversos artículos de la especialidad, y coautora de algunos libros.

RODRIGO CASTRO FERNÁNDEZ (n. 1971): PhD(c) en Economía, Georgetown University, Estados Unidos de América. Director del Programa Social, Libertad y Desarrollo. Dedicado a realizar estudios en economía de la educación, salud, y pobreza. Asesoría a congresistas en temas económicos y sociales. Ha sido columnista de los diarios *La Segunda* de Santiago y *News Review*. También ha sido consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington D.C, Estados Unidos de América. Tiene experiencia como consultor en El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Bolivia, Argentina, Haití y Corea del Sur. Fue investigador asociado de McDonough School of Business en la Universidad de Georgetown, Profesor Instructor del Departamento de Economía de la mis-

ma universidad y miembro del Programa John M. Olin en Law and Economics. Fue también gerente de estudios y asesor del Directorio de Telex Chile. Es Director de Inversiones Aguas Metropolitanas. Actualmente, se desempeña como professor en la Universidad de Los Andes, del MBA de la Universidad del Desarrollo, y MBA en Salud del Instituto Salud y Futuro de la Universidad Andrés Bello.

JOSÉ LUIS CEA EGAÑA, abogado, licenciado en ciencias jurídicas por la Pontificia Universidad Católica de Chile; *Master in Legal Institutions* (1974) y *Science Juris Doctor* (1977) por la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos de América. Entre 1970 y 1971 realizó estudios avanzados de Metodología de la Docencia e Investigación Jurídicas en la New Cork University Law School. Durante 1986 y 1987 desarrolló estudios de postdoctorado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin. Profesor titular de Derecho Político y Derecho Constitucional en las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1969 en adelante) y Universidad de Chile (1976 en adelante). Ha sido profesor visitante en las universidades de Georgetown, Yale, Stanford, American, Princeton, Wisconsin, Bucarest, Santiago de Compostela y Católica del Uruguay. Fue secretario académico de la Facultad de Derecho, y Director de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1969-1970); Director del Instituto de Ciencia Política de esa misma universidad (1984). Ex presidente del Tribunal Constitucional de la República (2005-2007), actualmente se desempeña como ministro del mismo Tribunal. Académico de número, y Presidente de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, del Instituto de Chile; Vicepresidente del Instituto de Chile.

RICARDO CRUZ-COKE MADRID (n. en Santiago, 1925): médico cirujano por la Universidad de Chile (1950); estudios de postgrado en el Hospital Broussais, Paris (1954), en el Hospital Provincial de Madrid (1957), en Radcliffe Infirmary, Oxford (1960) y en el John Hopkins Hospital, Baltimore (1965), con una segunda estadía en 1969. Ayudante primero (1953), profesor asociado (1971) y profesor titular (1979) en la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Director del Servicio de Genética (1980-1995) y del Museo Nacional de Medicina 'Enrique Laval', de la Universidad de Chile (1997). Cofundador de la Sociedad de Genética de Chile (1964), y su Presidente (1973). Editor asociado de la *Revista Médica de Chile* (1959-1995) y de *Clinical Genetics*

(1970-1992), así como director de *Vida Médica*, la revista del Colegio Médico (1990-1991). Miembro de diversas corporaciones científicas, entre las que destaca la Academia de Ciencias de América Latina (1993), de la Academia de Ciencias, de Nueva York, Estados Unidos de América (1994), miembro honorario de la Asociación Iberoamericana de Genética Humana (1996). Académico de Número de la Academia Chilena de Medicina, del Instituto de Chile (1985).

EUGENIO GUZMÁN ASTETE (n. 1961): sociólogo, licenciado en Sociología en la Universidad de Chile (1984); Master of Science (Econ.) Sociología, London School of Economics and Political Science, University of London (1990-91). Decano de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo (2007 a la fecha); Director de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez (2006-2007); Decano de Pregrado de la Sede Santiago de la Universidad Adolfo Ibáñez (2001 a abril de 2006); Profesor auxiliar en jornada parcial en la Facultad de Derecho y del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1997-2000). Investigador visitante de la George Mason University, Institute of Humean Studies, Economía, Fairfax, Virginia (enero-agosto de 1996); docente de jornada parcial en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Gabriela Mistral (1989 y 1992-95); docente de jornada parcial en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. (1992-93). Asesor del Ministerio de Planificación Nacional, ODEPLAN (1988-89). Es autor de numerosos artículos en su especialidad, algunos de ellos publicados en el extranjero.

MIGUEL LABORDE DURONEA: escritor, especialista en historia arquitectónica y urbana; profesor de Urbanismo en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Diego Portales. Colaborador de revistas y periódicos; desde 1981, mantiene secciones y columnas especializadas especialmente en *El Mercurio*, de Santiago. Director de la *Revista Universitaria* de la Pontificia Universidad Católica de Chile, así como del 'Observatorio de Lastarria'. Presidente del 'Instituto Río Colorado' (ciudad y territorio) y de la 'Fundación Chile Profundo'. Miembro Honorario del Colegio de Arquitectos; miembro de número del Instituto de Conmemoración Histórica y socio de la Sociedad Chilena de Historia y Geografía, fundada en 1911. Autor de catorce libros históricos de la cultura chilena, especialmente de historia urbana.

JOAQUÍN LAVÍN INFANTE (n. en Santiago, 1953): economista, licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile (1976); Master of Art in Economics, University of Chicago, Estados Unidos de América (1979). Asesor del Ministerio de Planificación (1975-1977); decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Concepción (1979-1981); editor económico de *El Mercurio* de Santiago (1981-1996) y de 'Informaciones', del mismo periódico (1986-1988). Fundador de la Universidad del Desarrollo, donde ha hecho carrera dentro de su cuerpo académico y directivo, como decano de su Facultad de Economía y Negocios (1990-1996), presidente de su Consejo Directivo (1996-1998) y luego Vicepresidente del mismo cuerpo (1998 hasta hoy). Actualmente se desempeña como presidente del Centro de Políticas Públicas de esa universidad (2006 en adelante). Dentro de su carrera política sobresale como candidato a la Presidencia de la República en dos ocasiones (1999 y 2005); y como alcalde de la Municipalidad de Las Condes (1992-1999) por dos períodos y de la I. Municipalidad de Santiago (2000-2004). Autor de dos libros y de varios artículos dentro de su especialidad.

JOSÉ LUIS MACHINEA: argentino, economista, doctor en Economía por la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Ex secretario ejecutivo de la CEPAL. Ha ocupado diversos cargos en el Gobierno de Argentina, entre ellos se desempeñó como Ministro de Economía, Presidente del Banco Central de la República Argentina, Subsecretario de Política Económica

PATRICIA MATTE LARRAÍN: socióloga, licenciada en sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Presidenta de las siguientes instituciones educacionales: Red de Colegios SIP (Sociedad de Instrucción Primaria de Santiago) y Fundación Los Nogales, sin fines de lucro, que otorgan educación a niños de escasos recursos. Consejera del Instituto Libertad y Desarrollo. Integrante de la 'Comisión sobre mejoramiento de gestión escolar del capítulo de Educación, en el marco de la Agenda Pro Crecimiento II' (abril de 2004); integrante de la 'Comisión de Asuntos Públicos' de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro del 'Consejo asesor presidencial para la calidad de la educación' (junio de 2006); en abril de 2008 es nombrada por la Ministro de Educación, D^a Mónica Jiménez de la Jara,

para formar parte de la ‘Comisión de expertos en Educación’. Ha representado a Chile en distintos seminarios y coloquios internacionales sobre pobreza, desarrollo social, políticas educacionales y sociales. En julio de 2008, es nombrada Académica de Número (electa) de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, del Instituto de Chile.

ERNESTO OTTONE FERNÁNDEZ: sociólogo por la Universidad Católica de Valparaíso y doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de París III, La Sorbonne Nouvelle, Francia. Profesor de la Universidad de Chile, académico de la Universidad Diego Portales, profesor invitado del “Institut des Hautes Etudes de L’Amérique Latine” (IHEAL), Universidad de París III, “La Sorbonne Nouvelle”, Francia; Profesor visitante del “Magister en Cooperación y Desarrollo” de la Universidad de Pavía, Italia, y de la Universidad de San Buenaventura, Cartagena de Indias, Colombia. Director de la Unidad de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República de Chile (2000-2006); Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (marzo de 2006 a julio de 2008). Asesor académico del Club de Madrid, y miembro del Comité Asesor de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), España. Miembro del Comité Científico del Curso de Alta Formación de Estudios Latinoamericanos, organizado por el Instituto Italo-Latinoamericano y la Università della Sapienza de Roma. Autor de varias publicaciones dentro de su especialidad.

P. RENATO POBLETE BARTH, S. J. (n. en Antofagasta, 1924): sociólogo. Estudió Filosofía en el Colegio Máximo de Buenos Aires, Argentina (1941-1950); Teología, en Woodstock College, Maryland, Estados Unidos de América (1952-1956) y Sociología, en la Universidad de Fordham, Nueva York, Estados Unidos de América (1956-1959). Desde 1960 dirige el Centro de Sociología de la Religión en Santiago, ‘Centro Bellarmino’; profesor del Centro de Investigación Socio-Culturales en Cuernavaca, México (1965-1969). Secretario ejecutivo del Departamento de Acción social del CELAM (1970-1980); director del Instituto Latinoamericano de doctrina Social, ILADES. Capellán general del Hogar de Cristo, fundado por san Alberto Hurtado Cruzcaga (1981-2000). Presidente de la Fundación para el Desarrollo y la Cultura Popular, DECUP.

PAULA XIMENA QUINTANA MELÉNDEZ: socióloga, licenciada en Sociología de la Universidad de Chile (1989). Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la misma casa de estudios (2001). Desde enero de 2008 ejerce como ministra de Planificación del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. En el ámbito público, también se ha desempeñado como Secretaria Regional Ministerial (seremi) de Bienes Nacionales (2003-2006) y de Planificación y Coordinación (2006-2007) de la V Región de Valparaíso y subsecretaria del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2007-2008). Cuenta con experiencia docente en la Escuela de Sociología de la Universidad de Playa Ancha de Valparaíso (2006-2007), en el Diplomado de Gerencia Pública del mismo plantel (2006) y en las escuelas de Psicología (1998, 1999 y 2001) y Derecho (1999) de la Universidad del Mar. También ha participado como coautora en algunos estudios relacionados con la temática del género.

ERNESTO SILVA MÉNDEZ: abogado, licenciado en ciencias jurídicas por la Pontificia Universidad Católica de Chile (2000); Master of Public Policy, The University of Chicago, Irving B. Harris Graduate School of Public Policy Studies, Chicago, Estados Unidos de América (2002-2004); doctor © en Ciencia Política, diploma de Estudios avanzados por la Universidad Autónoma de Madrid, España (2004); participó en un programa de intercambio en la Duke University School of Law, Durham, Estados Unidos de América (agosto a diciembre de 1999). Abogado asociado en Carey y Cía. Ltda., abogados (2000-2002). Profesor del programa de intercambio de alumnos del MBA de Babson College a la Universidad del Desarrollo (2006); Profesor visitante de Wright State University, Dayton, Ohio (2005); ayudante de Derecho Constitucional y Derecho Romano en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile (entre 1995 y 1998). En la Universidad del Desarrollo ha tenido una dilatada carrera académica; hoy se desempeña como Vicerrector de Pregrado en la sede de Santiago y Director Ejecutivo del Centro de Políticas Públicas Miembro de la American Political Science Association.

JUAN EDUARDO VARGAS CARIOLA (n. en Santiago, 1942), historiador, profesor de Historia y Geografía, licenciado en Filosofía, mención Historia, por la Pontificia Universidad Católica de Chile (1967); doctor en Historia de América, Universidad Hispalense de Sevilla, España

(1982). Profesor titular del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile (1984-1995); profesor asociado de la cátedra de Historia del Derecho, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (1979-1995); profesor visitante del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de Madrid, España (1991, 1994). Su tesis de licenciatura obtuvo el Premio Miguel Cruchaga Tocornal, de la Academia Chilena de la Historia, del Instituto de Chile (1969). Académico de número de la Academia Chilena de la Historia; tesorero del Instituto de Chile (2008). Autor de numerosos artículos de su especialidad, especialmente en el área de historia militar y política de Chile.

ERRATAS NOTABLES

pág. 8, línea 23

dice ... CARMEN LUIS LETELIER VALDÉS

debe decir ... CARMEN LUISA LETELIER VALDÉS

pág. 92, línea 27

dice ... Irarrázaval I. (1995), ...

debe decir ... Irarrázaval (1995), ...

pág. 94, línea 4

dice ... mayores Índices de Pobreza ...

debe decir ... mayores índices de pobreza ...

pág. 94, línea 5

dice ... Gráficos siguientes ...

debe decir ... gráficos siguientes ...

pág. 98, líneas 15 y 16

dice Es cierto que aun hay Programas como Chile Solidario son importantes si se aborda ...

debe decir Es cierto que aun hay programas como Chile Solidario que son importantes si se abordan ...

pág. 123, línea 9

dice ... esfuerzo, y; la profecía ...

debe decir ... esfuerzo, y la profecía ...

pág. 150, línea 31

dice Las nuevas autoridades medicas ...

debe decir Las nuevas autoridades médicas ...

pág. 152, Cuadro 5, líneas 14 y 15

dice General 100 habitantes

Infantil 100 nacidos vivos

debe decir General 1000 habitantes

Infantil 1000 nacidos vivos

pág. 190, línea 15

dice Es mas, ...

debe decir Es más, ...

pág. 191, línea 6

dice ... la pobreza: Posiblemente sean ...

debe decir ... la pobreza: posiblemente sean ...