

FUNDACION  
SUPERACION  
DE LA POBREZA



# Umbrales Sociales Para Chile

UNA NUEVA MIRADA SOBRE LA POBREZA

# 2013

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

CREEMOS que superar la pobreza que experimentan millones de chilenos y chilenas en nuestro país ha sido y es hoy un desafío de equidad, integración y justicia social. Lo importante hoy no es solo saber a cuántos afecta la pobreza, sino escuchar, integrar y garantizar un piso de bienestar a quienes la sufren.

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

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

Desde nuestros inicios trabajamos en alianza con el Estado de Chile y municipios de las 15 regiones del país. Contamos con financiamiento de entidades privadas y fondos públicos provenientes de los ministerios de Desarrollo Social, Vivienda y Urbanismo y del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

## DIRECTORIO

### Presidente

Rodrigo Jordan Fuchs

### Vicepresidentes

Juan Carlos Feres Nazarala

Benito Baranda Ferrán

### Directores

Alberto Etchegaray Aubry

Roberto Fantuzzi Hernández

José Bengoa Cabello

Verónica González Gil

Manuel Riesco Larraín

Ricardo French–Davis

Andrea Repetto Lisboa

Rodrigo Castro Fernández

### Director Ejecutivo

Leonardo Moreno Núñez

Para la elaboración de cada propuesta, contamos con el apoyo de:

EDUCACIÓN | Fundación Educación 2020.

SALUD | Instituto de Salud Pública Universidad de Chile.

VIVIENDA | Sergio Galilea, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

TRABAJO | Rafael del Campo y Fundación SOL.

PARTICIPACIÓN | Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos.

FOCALIZACIÓN | Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

ARICA Y PARINACOTA  
TARAPACA  
ANTOFAGASTA  
ATACAMA  
COQUIMBO  
VALPARAISO  
METROPOLITANA  
O'HIGGINS  
MAULE  
BIOBIO  
LA ARAUCANÍA  
LOS RIOS  
LOS LAGOS  
AYSEN  
MAGALLANES

# Índice

04	Umbrales Sociales para Chile
05	La pobreza en su dimensión y desafío
09	Cambiar la mirada sobre la pobreza
14	Pilares para el cambio de mirada
14	Reformar el modelo de focalización social
18	Participación social en todas las políticas y programas
20	Umbrales Sociales por áreas específicas
22	Umbrales Sociales en Educación
25	Umbrales Sociales en Salud
28	Umbrales Sociales en Vivienda y Hábitat
30	Umbrales Sociales en Trabajo



# Umbrales Sociales para Chile

**A** 20 años de sus inicios, la Fundación Superación de la Pobreza presenta el quinto volumen de propuestas de política social nacional denominado Umbrales Sociales para Chile, que la institución ha elaborado con el fin de realizar una contribución al mejoramiento de nuestro sistema de políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza. Estas propuestas buscan, asimismo, combatir la exclusión y la inequidad social, proponiendo adoptar como sociedad una nueva mirada para estudiar y enfrentar el fenómeno de la pobreza.

Los “Umbrales Sociales” son un cúmulo de experiencias que se consideran elementales para el desarrollo y realización humana y que como Fundación planteamos que deben ser garantizadas a todos los miembros de la sociedad solo por el hecho de formar parte de ella.

Con esta entrega, la Fundación reafirma su compromiso inquebrantable con la construcción de un Chile justo, democrático, solidario e integrado socialmente, y de una mejor sociedad para las generaciones tanto presentes como futuras.

# La pobreza en su dimensión y desafío

Chile es un país ejemplar en muchos sentidos. Desde 1990 a fecha el país ha pasado por diferentes etapas de expansión/contracción que promedian un 5,1% de crecimiento anual<sup>1</sup>. El PIB per cápita por paridad del poder adquisitivo (PPA) creció de US \$7.330 a US\$ 15.847<sup>2</sup>, las tasas de analfabetismo se redujeron de 5,2% en 1990 a menos de 3,3% en 2011<sup>3</sup>, la proporción de personas en situación de campamento ha caído por debajo del 0,2% de la población nacional<sup>4</sup>, la desnutrición y el hambre se han prácticamente erradicado, alcanzando incidencias por debajo del 0,1% en niños menores de seis años<sup>5</sup>; siendo hoy los problemas de obesidad y el sobrepeso los que caracterizan a la población en situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

La accesibilidad a bienes y servicios no alimentarios se ha ampliado significativamente en los quintiles de menor ingreso. De hecho, a comienzos de los noventa re-

presentaba aproximadamente menos del 50% del gasto mensual del hogar. Sin embargo, las cifras más actuales disponibles indican que éste explica casi el 65% o más del patrón de gasto<sup>6</sup>.

El sistema educativo exhibe niveles de cobertura muy elevados, de hecho en los últimos lustros los niveles iniciales (1990 -> 9% y 2011 -> 42%<sup>7</sup>) y superiores (1990 ->15% y 2011 ->55%<sup>8</sup>) de educación son los que registran un mayor dinamismo y crecimiento. Hemos alcanzado una esperanza de vida al nacer cercana a los 80 años, lo cual se relaciona directamente con los cambios en el perfil epidemiológico de los chilenos, que ha variado de una morbilidad infecciosa a una de carácter no transmisible como el cáncer, la hipertensión, etc.

Estos cambios han tenido por marco un régimen político democrático, una política económica abierta y una buena demanda externa de los *comodities* chilenos

1 Banco Mundial, *Banco de datos mundial* [en línea]. Disponible en: <<http://databank.bancomundial.org/data/views/reports/tableview.aspx>> [1 de septiembre de 2013].

2 Ídem.

3 Cabe señalar que de acuerdo a los datos de la Encuesta Casen 2011, casi un 7% en el quintil 1 es analfabeta.

4 En base a datos entregados por la Secretaría Ejecutiva de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo el año 2012

5 Ministerio de Salud, 2011.

6 Instituto Nacional de Estadísticas. Serie de Encuestas de Presupuestos Familiares IV, V, VI.

7 Ministerio de Desarrollo Social. Serie Casen.

8 Ministerio de Educación. 2012. Servicio de Información de Educación Superior.

como el cobre. También se verifica una activa política social en educación, salud, hábitat, trabajo, ingresos y participación. Esto se ha visto complementado por acciones deliberadas sobre grupos prioritarios: mujeres, niños y niñas, pueblos indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores, extrema pobreza, etc.; lo que de conjunto ha acarreado cambios de orden normativo, institucional, programático y presupuestario, en un ejercicio de política social que ha implicado una activa interacción entre Gobierno y Parlamento.

Casi la totalidad de estas medidas ha sido concebida para generar impactos directos o efectos indirectos sobre la población en pobreza. De hecho, el balance de estos 20 años indica que todos los gobiernos democráticamente elegidos, sin excepción, han impulsado importantes medidas y reformas en las áreas más sensibles en materia de bienestar y desarrollo de los sectores afectados. Estos años de democracia han densificado, diversificado y extremado el rol que un Estado Subsidiario es capaz de cumplir en materia social.

En suma, 1990 a la fecha se ha registrado una larga etapa de crecimiento, democracia y políticas sociales activas que han implicado una importante expansión del gasto social. En ese contexto, ha retrocedido significativamente la pobreza dura ligada al hambre, el analfabetismo, a la muerte temprana y a una existencia sin un techo seguro.

**Pero Chile está cambiando.** Pese a todos los avances descritos, existe una sensación de descontento social y señales de agotamiento de las fórmulas tradicionales de toma de decisiones, agregación de intereses, cons-

trucción de políticas públicas y en los modos o patrones habituales de distribución de los logros y beneficios. La experiencia de la pobreza ha cambiado muchísimo y es insoslayable tomar nota de ello.

**La pobreza es un fenómeno que va mucho más allá de un déficit circunstancial de ingresos.** A partir de la caída significativa de su incidencia: desde 45% en 1987 hasta un 14,4% en 2013, según la Encuesta Casen del Ministerio de Desarrollo Social, la pobreza afecta a un número menor de personas. Sin embargo, estudios longitudinales muestran hogares y/o personas que son reencuestados periódicamente, y en el marco de 10 años<sup>9</sup> (1996–2006), revelan que más de un tercio de los consultados aparece viviendo situaciones transitorias de pobreza por ingresos. En otras palabras, la pobreza es un fenómeno que afecta a un grupo de población muchísimo mayor que aquel que develan los estudios convencionales de corte transversal (34% aprox.). Por lo tanto, la pobreza sigue siendo un fenómeno extendido. Además, un gran número de hogares y comunidades experimentan, cíclicamente, una superposición de necesidades mal satisfechas o restricciones muy relevantes en sus posibilidades de ser o hacer<sup>10</sup>. Esta es una de las razones por las cuales el concepto de pobreza sigue mostrando vigencia, en especial cuando las propias personas lo usan para elaborar una visión de sí mismos y sus circunstancias.

Se puede habitar en casas sólidas, pero éstas se emplazan en barrios segregados. Se puede asistir al sistema escolar, pero uno que reparte muy desigualmente el capital cultural de la sociedad. Se puede acudir a los centros de salud, pero con calidades y oportunidades de atención disímiles o que implican tratamientos con gastos que

9 Ministerio de Planificación, Universidad Alberto Hurtado y Fundación Superación de la Pobreza. *Encuesta Panel Casen 1996, 2001, 2006*. Este comportamiento ha sido corroborado por Prieto, JJ y Maldonado L. en base a los resultados de un nuevo estudio Panel Casen de cuatro olas realizadas entre 1996 y 2009 por Mideplan y UAH.

10 Las restricciones en las posibilidades de ser y hacer han sido relevados por el premio nobel Amartya Sen como elementos clave de la experiencia de pobreza. También Manfred Max-Neef, Martín Hopenhayn y Antonio Elizalde, han hecho un planteamiento muy similar en su texto *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones* (1998).

trastornan seriamente el presupuesto de las familias de menor renta y que explican que el 80% de los chilenos gaste más de lo que recibe como ingreso mensual<sup>11</sup>.

**Reafirmamos que hoy más que nunca la pobreza debe ser comprendida en sus dimensiones subjetivas.** De lo contrario, continuaremos actuando a tientas o sin rumbo ante una realidad compleja, multifacética y que no se resuelve sólo accediendo a un conjunto de bienes y servicios segmentados. El PNUD ha sido insistente en plantear un concepto de bienestar y desarrollo que incluye como elemento central la experiencia subjetiva de la población. Esto es igualmente válido para comprender la pobreza y su superación.

Para los afectados, la pobreza ha cambiado. De acuerdo al estudio *Voces de la Pobreza*<sup>12</sup>, las personas, al hablar del pasado, asocian la pobreza con la experiencia de “no tener” y aquello evoca las imágenes de mayor insatisfacción. En la actualidad, la pobreza es diferente, ya que se tiene mucho más que antes, pero de manera insegura y endeudada. Asimismo, la pobreza como experiencia de gran insatisfacción y malestar, resulta estar mucho más asociada a relatos y narraciones que evidencian, prioritariamente, serias restricciones para ser y hacer. Vivir en pobreza en el Chile de hoy se relaciona con SER invisible para el resto de la sociedad, tanto materialmente como en el no reconocimiento del esfuerzo realizado; lo que además está asociado a la impotencia, es decir, NO PODER HACER. En definitiva, en las personas predomina la percepción de vivir al fragor de circunstancias poco controlables, donde el rumbo que han seguido sus vidas se aleja de su marco de decisiones y, por ende, de su libertad.

**En este contexto, las políticas orientadas a la pobreza deben superarse a sí mismas.** Deben avanzar desde el paradigma de “dar cosas” a un enfoque basado en convocar a los afectados a enfrentar el presente y el futuro de manera diferente. La evidencia que hemos acumulado, indica que caminos sólidos y sistemáticos de superación de la pobreza pasan por un cambio significativo del marco de relaciones entre los propios afectados y su contexto económico, político, social, institucional y cultural, que se funda en un ejercicio de ampliación progresiva de su marco de decisiones de manera proactiva, propositiva y corresponsable.

**Debemos comprender que la pobreza se desenvuelve en un contexto relacional.** En otras palabras, la pobreza sigue siendo un concepto que sintetiza la experiencia vital de mucha gente pese a desarrollarse en un contexto material mayor o mejor, en la medida que las relaciones de dependencia persistan y perciba bajos niveles de dominio sobre su propia existencia. Se puede evitar el hambre entregando alimentos, pero se supera la pobreza cuando las familias y comunidades están en condiciones de resolver sus necesidades en base a los satisfactores socialmente compartidos. En ese sentido, es importante que una política de superación —y no sólo de mitigación— actúe sobre los marcos relacionales que provocan segmentación social, es decir, que generan tratamientos diferenciados que aíslan a los afectados en barrios, programas, servicios o trabajos homogéneamente precarios.

La evidencia cualitativa indica que el Estado, a través de sus prácticas de focalización social por medio de sistemas de fichaje y encuestaje, ha generado secuelas no

11 Instituto Nacional de Estadísticas. 2009. *VI Encuesta de Presupuestos Familiares*. Noviembre 2006–octubre 2007. Chile.

12 Fundación Superación de la Pobreza, 2010. *Voces de la Pobreza: significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*. Santiago: FSP.

deseadas como el quebrantar el vínculo social y erosionar los sentimientos de filiación de los afectados con la sociedad de la que forman parte. Lo paradójico es que desde 2001, el Estado ha perseguido establecer un lazo con las personas en situación de pobreza a través de estos sistemas y revincularlos con un set de oportunidades, pero se han obtenido resultados subjetivos divergentes en torno a ese propósito: las personas han desarrollado, mayoritariamente, sensaciones de profundo malestar, frustración, inseguridad, impotencia ante estos mecanismos, en los cuales hay que realizar un perverso ejercicio de demostración de la miseria para recibir algún apoyo.

**Para restablecer los sentimientos de filiación social y responder a las prioridades de ser y hacer, creemos que Chile requiere una nueva generación de políticas sociales**, cuyo norte sea la equidad y la integración social. En este ejercicio deben ser involucradas activamente aquellas comunidades afectadas por la pobreza como personas válidas y corresponsables de su presente y futuro, personas con capacidades y recursos que deben ser reconocidos y puestos a disposición del proceso de superación de la pobreza.

**¿Por qué utilizar el enfoque de derechos para superar pobreza?** Porque ante todo, estos derechos buscan proteger, en contextos de profundas desigualdades preexistentes, que todos los miembros de una sociedad puedan hacer o no hacer ciertas cosas de modo equivalente y reclamar por su incumplimiento. Los derechos no persiguen a priori que las personas “tengan cosas”, lo que sintoniza plenamente con el planteamiento anterior.

Los derechos sociales persiguen que las personas puedan “hacer ciertas cosas”: educarse, vivir vidas largas, saludables, habitar de manera segura e integrada, trabajar y participar, etc. Asimismo, representan pactos o acuerdos de convivencia validados y consensuados desde hace mucho tiempo por la comunidad interna-

cional y nacional, y guardan una fuerte sintonía con las demandas y reivindicaciones sociales, ya que de hecho los catálogos de DD.HH. han surgido de éstas. También permiten priorizar la acción social del Estado y, asimismo, introducir este enfoque en las políticas sociales contribuye al cumplimiento de los compromisos adquiridos, entre otros aspectos relevantes.

En esa dirección, los Umbrales Sociales corresponden a una operacionalización histórica, o más concreta de tales derechos, estableciendo un cúmulo esencial o elemental de oportunidades/experiencias cuya disponibilidad debe estar asegurada. Así visto, educarse, por ejemplo, implica definir umbrales educativos. Durante mucho tiempo éstos correspondieron a educación básica y media, pero hoy se suma la educación inicial y existe una gran expectativa sobre la superior. Vivir una vida saludable, entendida como estado de bienestar físico, psíquico y social, se ha desagregado en una serie de experiencias esenciales o umbrales que los países y sociedades han ido reconociendo: primero surgió la expectativa de recuperar la salud cuando ésta se había perdido y luego prevenir la ocurrencia de enfermedades, etc.

Así, desde 1999 hemos buscado robustecer este planteamiento bajo el concepto de “Umbrales Sociales”, **que en síntesis, son un cúmulo de experiencias que se consideran elementales para el desarrollo y realización humana y que deben ser garantizadas a todos los miembros de la sociedad solo por el hecho de formar parte de ella.** En este contexto, la política social debe ser sostenida por una acción racional con sólidos principios de solidaridad, donde la responsabilidad de educar, sanar, habitar o trabajar sea socialmente compartida y no quede recluida sólo a una acción subsidiaria del Estado, que suele ir antecedida de la demostración o acreditación de las familias en pobreza de no ser capaces, por sí mismas, de lograrlo.



# Cambiar la mirada sobre la pobreza

**N**ecesitamos una nueva generación de políticas que enfrenten esta nueva pobreza. Ello requiere un cambio de mirada sobre la pobreza y su superación. En las últimas décadas se ha ido asentando una visión en las políticas públicas, así como en los ejercicios de programación y evaluación social, que confunde el fenómeno de la pobreza con una de sus formas o modos de medición más popularizadas, esto es, en términos de la disponibilidad per cápita de ingresos mensuales.

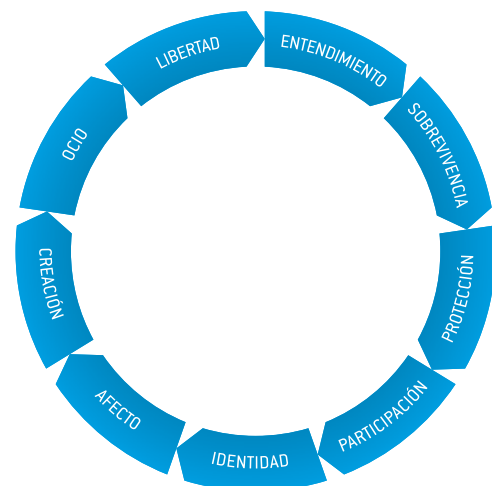
Este ejercicio de homologación entre una medición parcial y el concepto de pobreza, debe ser desactivado por el Estado **en base a un cambio de mirada integradora sobre la pobreza y su superación, que sea concordante con el desarrollo de la nueva generación de políticas antes señaladas.** Esto pasa por enriquecer el concepto y también por promover nuevas formas de medición y estudio de la pobreza.

## Es importante considerar que:

- » La pobreza no debe ser confundida con ser solo un déficit de ingresos. **Es un fenómeno multidimensional en sus manifestaciones.**

## NECESIDADES

Desde este enfoque, la pobreza se manifiesta como un conjunto de necesidades humanas inadecuadamente satisfechas.



## CAPACIDADES

Desde este enfoque, la pobreza se manifiesta como un conjunto de capacidades humanas desarrolladas de manera incompleta o parcial.



Catálogo inspirado en la propuesta de Capacidades de Marta Nussbaum.

## DERECHOS

Desde este enfoque, la pobreza revela la presencia de derechos humanos incumplidos, vulnerados.



Catálogo resumido de Derechos Económico Sociales y Culturales del Pacto Internacional de DESC.

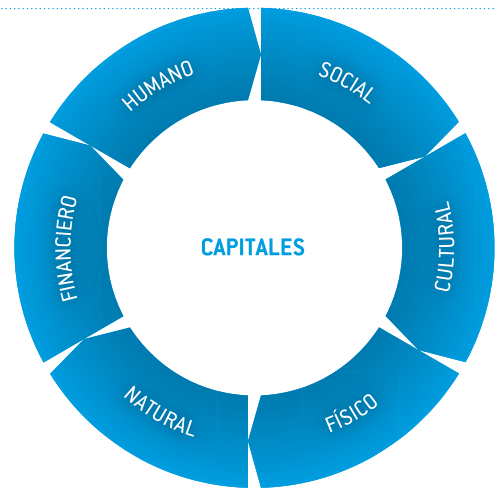
- **El cambio de mirada propuesto debe ir acompañado de una profunda modificación de las estrategias de estudio y medición de la pobreza.** Para ello se debe: incluir, a la mayor brevedad, una **medición oficial de carácter multidimensional** que guarde mayor congruencia con el enfoque anterior y complemente la medición de ingresos (actualizada). Lo que se mide y cómo se mide da fuertes señales y genera sesgos en la acción del Estado.
- Reponer los **estudios longitudinales** de pobreza, que entregan claves importantísimas para la comprensión dinámica de esta problemática.
- Muchas de las aristas de la pobreza no pueden ser estudiadas adecuadamente por medio de encuestas, por ello se debe **priorizar la inclusión de estudios estrictamente cualitativos periódicos y oficiales**, que complementen la comprensión cuantitativa de la pobreza.
- El estudio oficial de la pobreza ha perdido credibilidad en amplios sectores de la ciudadanía. Para resolver estos graves problemas de confianza, **se requiere un cambio institucional**, que traslade la responsabilidad de dirigir estos estudios a un **organismo autónomo**, de carácter técnico y que cuente con un consejo cuyos representantes sean aprobados por el Congreso.

» La pobreza no debe ser entendida como un problema unicausal. Es un fenómeno multifactorial y se produce en un contexto relacional.

Subyacen a su generación y persistencia diversas razones de orden situacional, coyuntural y estructural; como la baja acumulación y movilización de activos (humanos, sociales, físicos, financieros, culturales, etc.), o la presencia de siniestros o riesgos incontrarrestables (desempleo, desastres naturales, enfermedades); como también el efecto de prácticas políticas, económicas y culturales institucionalizadas que erosionan y limitan seriamente, en períodos largos de tiempo, la participación de ciertos grupos y comunidades, en la distribución de los beneficios y oportunidades inherentes a los procesos de desarrollo y crecimiento.

## CAPITALES

Desde este enfoque, la pobreza se genera por una escasa acumulación y/o movilización de recursos en activos



## VULNERABILIDAD

Desde este enfoque, la pobreza **se genera y persiste** por la ocurrencia de siniestros o *shocks* que hacen decaer el nivel de bienestar o funcionamiento socioeconómico de personas, familias y comunidades.

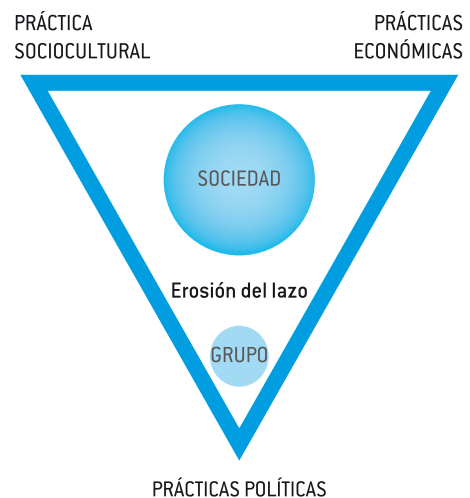
Portafolio de activos para enfrentar el siniestro.



El nivel de vulnerabilidad depende de la capacidad de protección de los activos para prevenir, mitigar o reparar el nivel de vida.

## EXCLUSIÓN

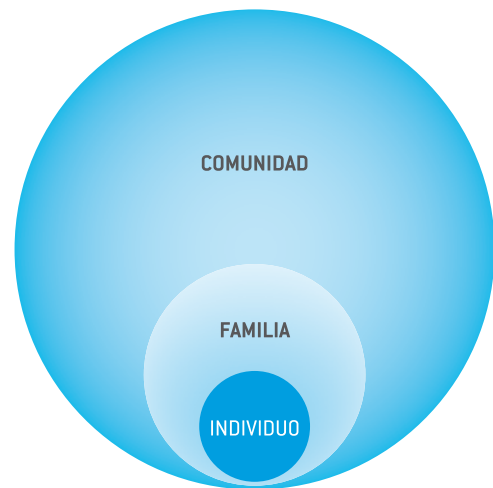
Desde este enfoque, la pobreza se genera y persiste por la existencia de prácticas institucionalizadas que debilitan el lazo social que une a determinados grupos con el resto de la sociedad.



- » La pobreza no es un conjunto humano homogéneo. **Es un fenómeno con expresiones en identidades productivas, sociales, territoriales y culturales específicas.**
- » La pobreza no es un fenómeno estable en el tiempo. Por el contrario, **posee un carácter procesal, dinámico e histórico.**
- » Por lo tanto no es una realidad estrictamente objetiva. **La pobreza posee dimensiones subjetivas que rivalizan en importancia con las primeras.**
- » No es una experiencia que sólo se vive en un marco estrictamente individual o en las fronteras de la familia. **Es un fenómeno que afecta a comunidades completas.**

La pobreza es un fenómeno que impacta a las personas en el conjunto de su existencia como seres humanos. Un ejemplo de ello es que para una adecuada nutrición no sólo se requiere TENER alimentos, sino también SER cuidadosos y conocer qué alimentos son nutritivos, HACER preparaciones y combinaciones nutritivas al momento de consumirlas, y ESTAR en un contexto con disponibilidad de alimentos saludables y accesibles económicamente.

La pobreza no es una realidad que sólo se relaciona con lo que se puede TENER o NO TENER. **Es un fenómeno que afecta el conjunto de la existencia humana, limitando también lo que se puede SER, HACER y dónde se puede ESTAR.**



- » No es una experiencia invariable para individuos, familias o comunidades. Por el contrario, **la pobreza se experimenta de modos diversos en cada etapa del ciclo vital**: infancia, adolescencia, juventud, adultez, tercera o cuarta edad; o en las etapas iniciales, intermedias o finales de una familia o comunidad.
- » No es una condición intrínseca del ser. **Es incorrecto hablar de “personas pobres”**. Hay personas afectadas por situaciones de pobreza. Esta diferencia permite romper con la devaluación social que encierra el primer concepto, y facilita reconocer a las personas como sujetos válidos, que también poseen recursos, capacidades y potencialidades.

Este cambio de mirada implica modificar la concepción de la pobreza manejada por el Estado. Ello es la base para una toma de decisiones de políticas más coherentes con las nuevas manifestaciones de la pobreza.

**Toda política social que busque la superación de la pobreza, debe ante todo y sobre todo, reconocer, visibilizar y movilizar los recursos, capacidades y potencialidad que preexisten en los afectados.**

NO ES UNA  
CONDICIÓN  
INTRÍNSECA  
DEL SER. ES  
INCORRECTO  
HABLAR DE  
“PERSONAS  
POBRES”

# Pilares para el cambio de mirada

## 1.– Reformar el Modelo de Focalización Social

Se propone modificar a la mayor brevedad el sistema de fichas (cuestionarios) como medios para focalizar y establecer una relación con los afectados.

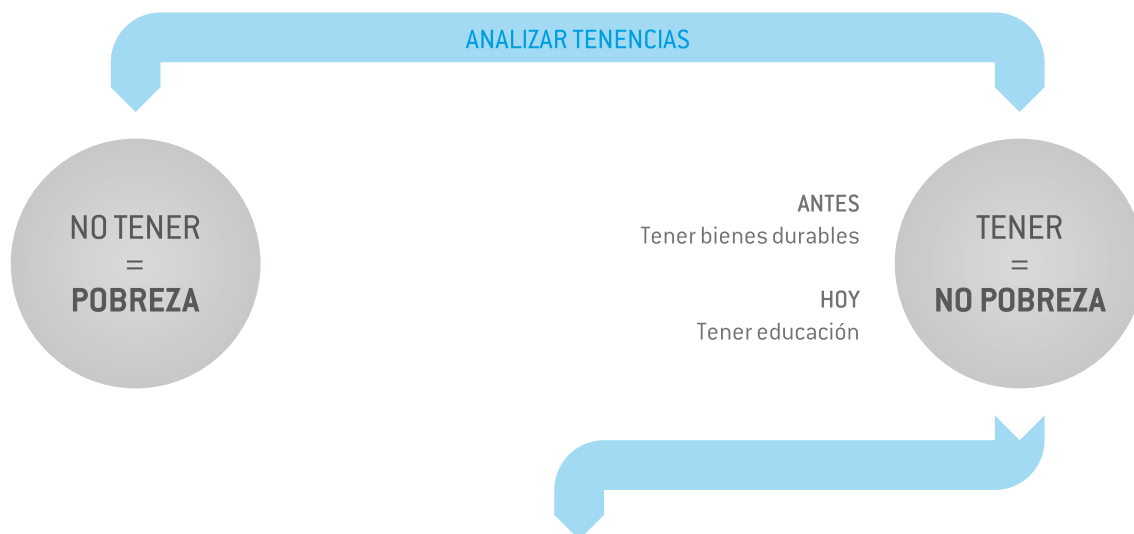
La Fundación considera de la mayor urgencia que el Estado reforme el modelo de focalización vigente a través de fichajes simples o sustitutivos.

Evolución de las fichas socioeconómicas	
Ficha CAS 1979	Nace de Comités Asistencia Social, instancia comunal encargada de los programas sociales. Sugieren contar instrumento estandarizado para focalizar. 1980 primera versión. En 1984 se evalúa que había iniquidad asociada a la Ficha CAS.
Ficha CAS II 1987	Priorizar sobre sistema de estratificación en base a un puntaje. 13 variables, agrupadas en 4 factores: vivienda, educación, ocupación, ingreso–patrimonio. El puntaje por cada familia que habita al interior de una vivienda. En el año 1998 se aplicó un nuevo cálculo de puntaje para mejorar capacidad discriminante.
Ficha FAMILIA 2005	Debido a cambios del país surge la necesidad de adecuar con un nuevo instrumento y fórmula de cálculo para los puntajes. Pero se descarta el ejercicio.
Ficha PROTECCIÓN SOCIAL 2006	Mide la capacidad generadora de ingresos, ajustada al nivel de necesidades en relación al número de personas del hogar, considerando también discapacidad física o mental. Desaparece materialidad de la vivienda. Introdujo cambios automáticos.
Ficha SOCIAL 2013	Busca mejorar los procesos de identificación incluyendo gastos, materialidad de vivienda, revisando la capacidad generadora de ingreso, buscando mayor verificación por bases administrativas.

Las consecuencias subjetivas y relacionales que estos sistemas han acarreado son alarmantes. Principalmente, porque junto con dar señales equívocas en torno al esfuerzo (por el aumento de los puntajes) y evidenciar

insensibilidad a las nuevas áreas de insatisfacción y necesidad (ser/hacer), han masificado una práctica que encierra un profundo ejercicio de violencia simbólica que debe ser desactivado cuanto antes.

## ¿CÓMO SE DETECTA POBREZA PARA ASIGNAR BENEFICIOS?



Sin embargo, “TENER MÁS” no es sinónimo de mayor repertorio para SER y HACER, al punto de generar autonomía.

Con 8º básico no necesariamente se comprende lo que se lee en Hualpén.

Tener 4º medio no equivale a poder trabajar y/o generar ingresos en La Pintana o en Coronel.

Tener una casa no es sinónimo de vivir de manera segura en El Volcán.

Por eso, aunque “TENGAN”, las personas buscan apoyo (pese a que no sean ni los mejores apoyos, ni los más adecuados).

Lo anterior genera sentimientos de:

-	FRUSTRACIÓN
	INSEGURIDAD
	INVISIBILIZACIÓN
	CASTIGO
	IMPOTENCIA
	PERSECUSIÓN
	DESAFILIACIÓN
	+

Para los destinatarios, el fichaje encierra la promesa de “comprender situaciones de necesidad/vulnerabilidad” y “repartir justicia a través del apoyo”, no obstante, la paradoja es que las personas perciben todo lo contrario: incomprensión e injusticia.

Para revertir esto, recomendamos estructurar un sistema de focalización sobre los criterios que se presentan a continuación:

**1. Limitar al máximo el uso de Fichas que impliquen autoreporte de parte de la población**, ya sea vía comprobación simple (información verificada por asistentes sociales en visitas domiciliarias) y/o sustitutivos (encuestas cuyas variables permiten calcular un puntaje que indica el nivel socioeconómico de la familia).

**a. Para la focalización políticas sociales no monetarias:**

- **Preferir esquemas categóricos de focalización** que son de fácil verificación, no sólo para el Estado sino también para los ciudadanos, y difíciles de tergiversar. Estamos hablando de esquemas de focalización por selección de territorios basado en variables agregadas, o condiciones como la edad, género, el origen étnico, que eviten a toda costa la “demostración de miseria”.

**b. En el caso de políticas no monetarias que cuente con medidas de protección financiera diferenciada por capacidad de pago de las personas** (subsidios en salud/educación/vivienda), avanzar hacia esquemas de comprobación verificada de focalización, esto es, en base a datos administrativos que permitan la exclusión de los segmentos de mayor ingreso.

**c. Para focalizar políticas de subsidios monetarios directos:** avanzar aceleradamente hacia un esquema de focalización por comprobación verificada, reduciendo al máximo los procesos de fichaje.

**2. Cambiar profundamente el paradigma de relacionamiento o trato con las personas, familias o comunidades que invocan el apoyo del Estado.** Esto, bajo una mirada que transita desde el “dar beneficios” al “convocar a las personas a un ejercicio de corresponsabilidad”, donde se ejercite un proceso de dignificación que les reconoce como sujetos válidos socialmente.

**a. Tomando en cuenta que se ha instalado la práctica acudir al municipio a solicitar apoyo, por medio del fichaje, se recomienda que, desde ese escenario, se ensaye una nueva forma de diálogo**, donde se desarrollen acciones de mediación, asesoría y orientación hacia la persona que acude, para ayudarla a escoger y acceder a programas sociales coherentes con el problema o desafío que quiere enfrentar, y en función de las nuevas áreas de necesidad: ser/hacer. Todo esto bajo un fuerte enfoque promocional, que sólo recomiende el uso de la asistencia como un complemento de mecanismos promocionales.

**b. Este ejercicio de diálogo y relacionamiento entre el municipio y los afectados, gatillado por la solicitud de apoyo, debe fundarse en una clara identificación y priorización de problemas/desafíos que se quieren enfrentar.** En la actualidad no se consigna la razón de la solicitud como información relevante, ni tampoco es una práctica extendida saber qué es lo que se quiere conseguir. **La identificación de un problema/desafío es clave para ordenar la conversación y dotarla de un sentido promocional.**

**c. Transitar de un esquema de diálogo estrictamente individual-familiar con el Estado, a otro que incluya también el diálogo con co-**



**munidades**, donde aunque las personas lleguen individualmente a pedir apoyo, sean insertas en estrategias de rápida evolución hacia esquemas de trabajo colectivo, que favorezcan la cooperación mutua y transferencia horizontal, que otorgan mayor ejercicio de autonomía y autogestión hacia adelante.

- d. **Por último, es clave que se incluya en este esquema de diálogo y relacionamiento una práctica incremental en el apoyo**, donde al demostrar más recursos y claridad de ideas, se va conectando a oportunidades mayores que generan más autonomía.

TRANSITAR  
DEL “DAR  
BENEFICIOS”  
A “CONVOCAR  
A LAS  
PERSONAS  
A UN  
EJERCICIO DE  
CORRESPONSABILIDAD”

## 2.– Participación Social en Todas las Políticas y Programas

» Priorizamos la participación social en todas las políticas y programas.

No se puede superar pobreza sin el involucramiento activo y crecientemente empoderado de los afectados. La pobreza, en especial entendida en sus aristas subjetivas, suele estar acompañada de impotencia, pérdida de control sobre la realidad que circunda y la imposibilidad de librarse de las dificultades eligiendo otro camino. Así visto, consideramos de la mayor relevancia que la nueva generación de políticas **esté fundada en el diálogo social y la participación**, como prácticas que estén al centro de la gestión en todas las etapas, desde el diseño o adaptación territorial hasta sus fases de implementación y evaluación.

A continuación, se presentan una batería de propuestas orientadas a fortalecer las políticas pro **participación** que se han puesto en marcha, redoblando la preocupación porque dichas medidas incrementen su incidencia y extensión en el sistema de políticas públicas.

**1. Obligación de crear instancia de participación de la comunidad en políticas, programas y/o servicios. Para ello, se sugiere reforzar la figura de los Consejos de la Sociedad Civil<sup>13</sup> (COSOC 2.0)**

**a. Las instancias deben estar estrechamente vinculadas y relacionadas con los sistemas de gestión** de las políticas, servicios y, en especial, programas, de manera que se favorezca su incidencia en todas las etapas del ciclo y en todos los niveles que corresponda, en especial, en los ámbitos locales que es donde sostienen una relación más cotidiana y estrecha con la política. De igual manera debe abrirse la posibilidad de postular colectivamente a determinados beneficios a los que hoy solo se puede acceder de manera individual y que tienen repercusión sobre toda la comunidad (por ejemplo el mejoramiento de condominios sociales como una unidad).

**b. Debe establecerse la “prioridad de audiencia”, según la cual los directivos y responsables** de programas, servicios, municipios, junto con informar, también expliquen, recepcionen, escuchen, dialoguen y den respuesta oportuna y fundada ante las consultas, propuestas y apreciaciones que haga el COSOC o las entidades homólogas; tanto sobre la marcha de la política, como también su mejoramiento. Asimismo, estas instancias de participación ciudadana deben ser vistas y aprovechadas en calidad de organismos aliados; por lo tanto, deberán existir planes concordados localmente, que aseguren una participación de las comunidades como co-ejecutores en grados diversos.

<sup>13</sup> Los COSOC, creados por la Ley 20.500, están integrados por representantes de la sociedad civil cuya labor esté relacionada con los temas de competencia de una institución determinada de la administración pública (ministerio, servicio público, municipio, etc.). Tienen carácter consultivo (no vinculantes), autónomos y su función es acompañar en los procesos de toma de decisiones en políticas públicas.

- c. Estas instancias deben contar con un financiamiento y logística que les permita funcionar, por lo tanto se recomienda **la obligatoriedad a considerar los costos de la participación ciudadana, durante el proceso de elaboración del presupuesto anual**, de cada uno de los programas y/o servicios.
2. **Crear la Defensoría Ciudadana**, institucionalidad pública y autónoma, que promueva, defienda y proteja los derechos de las personas ante actos u omisiones de los órganos de la administración del Estado y servicios públicos.
3. **Asegurar la participación en los diversos ámbitos de la gestión municipal:** como por ejemplo, transparencia, planificación, presupuesto, organización autónoma y formación ciudadana y defensoría comunal. Para ello, establecer la obligatoriedad de: (i) **Promulgar Ordenanzas de Participación Ciudadana** con visto bueno del COSOC, que incluya mecanismos claros de participación. (ii) **Considerar financiamiento público para al menos un plebiscito comunal** por período alcaldicio. (iii) **Incluir la validación comunitaria como parte de los criterios de evaluación de proyectos sometidos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), por parte de municipios.**
4. **Reforzar la normativa existente pro participación, en especial:** (i) Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. (ii) Ley de Procedimiento Administrativo. (iii) Ley de Acceso a la de la Información Pública (Ley 20.285). (iv) Ley General de Urbanismo y Construcción y Ley de Bases del Medio ambiente.

LA NUEVA  
GENERACIÓN  
DE POLÍTICAS  
DEBE  
FUNDARSE  
EN EL  
DIÁLOGO  
SOCIAL Y LA  
PARTICIPACIÓN

### 3.– Umbrales Sociales por Áreas Específicas

Las áreas de propuesta de Umbrales Sociales son: educación, salud, vivienda–hábitat, trabajo y participación. Su priorización se debe a la importancia que revisten en la vida y desarrollo de las comunidades afectadas por la pobreza. Lo anterior, se ve reforzado porque coinciden

con las dimensiones que diversos especialistas han relevado desde el enfoque de necesidades, capacidades y derechos. Por último, también esta nomenclatura ha generado una impronta en la estructura de gestión social el Estado, particularmente del Poder Ejecutivo.

Los ámbitos priorizados de Umbrales Sociales se fundan en evidencia empírica, teórica y consensos de la comunidad nacional e internacional.

#### ASPECTOS COMUNES AL CATÁLOGO DE NECESIDADES, CAPACIDADES, DERECHOS.

EDUCARSE	“Proceso mediante el cual se transmiten, adquieren, desarrollan o ensayan capacidades físicas, intelectuales, emocionales; conocimientos, habilidades, valores, costumbres, etc.” UNESCO.
VIVIR SALUDABLEMENTE	“Estado de bienestar físico, psicológico y social que permite el desarrollo de la vida, según potencialidad y limitaciones de cada etapa del ciclo vital, que se expresa en el adecuado funcionamiento”. OMS.
TRABAJAR	“Estado de actividad creativa o generadora de valores que se desarrolla a lo largo de la vida. Por su parte, el trabajo remunerado corresponde a aquella laboriosidad que es retribuida por medio de un salario”. OIT.
HABITAR	“Experiencia de ocupar y hacer uso de un lugar/espacio que debe permitir asentarse en el marco de un territorio humano y físico, refugiarse o vivir en una morada, trasladarse, interactuar y conectarse”, CDESC.
PARTICIPAR	Experiencia de “tomar parte de algo”, implica inclusión en el marco de espacios físicos o humanos, en procesos o resultados significativos, siendo esencial tomar parte o influir en las decisiones que les atañen directamente.

“...tienen por propósito el desarrollo y potenciación de las personas, su integración, desenvolvimiento, realizar una contribución a su comunidad, la sociedad o en el marco de su núcleo familiar.

Para ello es fundamental conocer, ser, vivir juntos (estar) y hacer. Debe habilitarlos para participar, aprender y comprender, evitar la enfermedad y el dolor innecesario, insertarse laboralmente, habitar de manera segura e integrada, armonizar la vida personal, familiar y comunitaria...” UNESCO.

Todos los ámbitos concurren a la misma finalidad: el bienestar, el desarrollo, la realización humana.

<b>EXPERIENCIAS ESENCIALES · MÍNIMOS · UMBRALES</b> La expectativa es que todos puedan hacer/no hacer		
<b>EDUCARSE</b>	Educación Inicial Educación Básica Educación Media	Educación Superior Educación Continua
<b>VIVIR SALUDABLEMENTE</b>	Promoción Prevención Recuperación	Rehabilitación Cuidados Paliativos
<b>TRABAJAR</b>	Activación / Inserción Laboral Condiciones Laborales Seguridad Social	
<b>HABITAR</b>	Vivienda Barrio /Asentamiento Conectividad (física / remota) Ciudad	
<b>PARTICIPAR</b>	En la Comunidad En Programas Sociales En los Gobiernos Locales	

Problemáticas priorizadas en esta versión de Umbrales Sociales, detalladas por ámbito.

<b>ASPECTOS COMUNES AL CATÁLOGO DE NECESIDADES, CAPACIDADES, DERECHOS.</b>	
<b>EDUCARSE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar la segmentación socio–educativa del sistema escolar.</li> <li>• Hacia una escuela libre de violencia.</li> <li>• Fortalecer la educación pública como imperativo de integración social.</li> <li>• Fortalecer la formación inicial docente en contextos de pobreza.</li> </ul>
<b>VIVIR SALUDABLEMENTE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El cuidado y mantención de la salud en todos los sectores y en todo el ciclo de vida.</li> <li>• Hacia la atención recuperación de la salud oportuna e integral. Reforzamiento de GES.</li> <li>• Formación del equipo de salud para trabajar en contextos de pobreza.</li> </ul>
<b>TRABAJAR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación para el trabajo.</li> <li>• Apoyo a la inserción y formalización laboral.</li> <li>• Apoyo a la actividad económica en empresas de menor tamaño.</li> <li>• Salario mínimo.</li> <li>• Negociación colectiva.</li> </ul>
<b>HABITAR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecer acceso más allá de los marcos de la propiedad.</li> <li>• Transitar desde el subsidio familiar a un esquema de integración (suelo, localización).</li> <li>• Mejorar y ampliar vivienda social de larga data.</li> <li>• Recuperar barrios vulnerables.</li> </ul>
<b>PARTICIPAR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacia una política fundada en el diálogo social.</li> <li>• La participación al centro de la gestión de las políticas sociales.</li> <li>• La participación en el gobierno local.</li> </ul>

## Umbrales Sociales en Educación

Es necesario generar mecanismos que superen la segmentación socioeconómica y cultural del sistema educativo y aseguren calidad para todos los sectores, en especial para las comunidades en pobreza. Ello, es tanto un imperativo ético como una obligación en la que el Estado no puede escatimar esfuerzos. Los cambios que requiere la educación deben ser profundos y estructurales. Refieren tanto a la organización, financiamiento y resultados del sistema educativo, como a la estructuración de la carrera docente y de las competencias de los y las profesoras para enseñar en los nuevos contextos sociales, en especial, de pobreza urbana.

**1. Debemos terminar con la segregación del sistema educativo.** Entendiendo que el sistema escolar debe promover la equidad de los aprendizajes, a partir del encuentro social y participación, y que ello pasa por una serie de políticas que reviertan un enfoque centrado en la competencia para dar paso a un sistema educativo con lógicas colaborativas e integradoras, proponemos:

**a. Redefinir el concepto de calidad:** es clave que el sistema se rija por una concepción de calidad distinta a la actual, que incluya otras dimensiones y formas de análisis de desempeño, que complementen las estrategias cuantitativas como el Simce y la PSU. Unesco propone estructurar la noción de calidad de la educación en base a los siete dominios, que corresponden a: bienestar físico; socio y emocional; cultura y las artes; alfabetismo y comunicación; perspectivas de lectura y cognición; conocimientos básicos de aritmética y matemáticas; ciencia y

tecnología. Para efectuar esta medida, sólo se requiere modificar la Ley 20.529.

**b. Promover una composición heterogénea en las escuelas del sistema público, limitando las prácticas de selección y expulsión.**

Si bien la LGE prohíbe la selección hasta sexto grado (artículo 12) por rendimiento académico o por antecedentes socioeconómicos y la expulsión o suspensión por no pago, cancelación de matrícula por rendimiento o por una repetición, estas restricciones son burladas y no existen medidas que contrarresten activamente estas prácticas. Por lo tanto, para una mayor fiscalización de esta normativa, se debe fortalecer el rol de la Superintendencia de Educación. Junto con ello, extender lo dispuesto en el artículo 12 para que abarque a todos los cursos de enseñanza obligatoria, es decir, hasta 4º medio.

**c. Reducir gradualmente el financiamiento compartido y el lucro en la educación subvencionada por el Estado.**

Es urgente que el copago sea gradualmente eliminado en un plazo de seis años, aproximadamente, hasta suprimirlo definitivamente, en la medida que aumenten los recursos de la subvención (modificar art. 16 del DFL 2 de Subvenciones de 1996). Junto con ello, avanzar hacia el fin del lucro, dado que genera distorsiones en el sistema educativo en materia de gestión escolar y competencia de objetivos.

**d. Crear un nuevo sistema de financiamiento de la educación preescolar y escolar que considere una combinación de subsidio a la oferta y la demanda:**

(i) Monto de recursos por estudiante según rangos de asistencia. (ii) Monto de recursos por aula, que dependerá del nivel de enseñanza y de sus características territoriales, para costos vinculados con el salario de los docentes y de otros profesionales. (iii) Monto de recursos por establecimiento, para costo de equipo directivo, administración y mantenimiento. (iv) Monto de recursos por sostenedor, costo profesionales que lo compongan y los gastos de la complejidad del territorio al que el sostenedor atiende.

Esta propuesta no implica mayores recursos, sino que otra forma de entregarlos, en donde se considere subsidio a la oferta (60% costos fijos) y subsidio a la demanda (40% por asistencia) y la modificación al DFL 2 de 1996 sobre Subvención del Estado.

**e. Primera prioridad de equidad educativa: primera etapa de la vida.** Esto implica restablecer la prioridad de agenda del Sistema de Protección a la Infancia en los sectores de educación y salud de manera coordinada e integrada. Además, debe existir un plan concordado con los padres, de involucramiento parental con base comunitaria.

**f. Proteger el acceso a la educación superior.**

(i) Reforzar la protección financiera a todos los jóvenes<sup>14</sup> que deseen estudiar carreras técnico-profesionales, estableciendo la exención de pago de bolsillo por dos años (que corresponden a la duración de una carrera superior en CFTs)<sup>15</sup>. Se sugiere aplicar los mismos principios de fi-

nanciamientos expuestos para educación preescolar y escolar<sup>16</sup>; (ii) que exista la obligatoriedad de acreditación y certificación de toda institución superior, en un plazo máximo de dos años, que incluyan prácticas de intermediación e inserción laboral, en especial, CFTs e IPs. (iii) Crear Entidades de Regionales de Educación Superior que tengan entre sus facultades permitir la apertura de nuevos establecimientos técnico profesionales de nivel superior y nuevas carreras, sobre la base de las necesidades sociales y productivas del territorio.

**2. Reconstruir y revalorizar la educación pública.**

Los efectos regresivos y de debilitamiento de la educación pública que ha traído la municipalización deben ser resueltos a la brevedad. Esto implica, comprender lo público como espacio de encuentro, convivencia y re-unión, que fortalezca los sentimientos de filiación y pertenencia social y que favorezca la construcción de imaginarios comunes en base a valores compartidos. Para ello proponemos:

**a. Crear una Agencia Nacional de Educación Pública** para velar por el adecuado y correcto desarrollo de la educación preescolar y escolar financiada por el Estado.

**b. Crear una Entidad de Administración Local (EAL)** comunales o provinciales, que esté encargada de la gestión del sistema escolar local y tenga a su cargo los establecimientos que pertenezcan en la actualidad a los municipios.

- **La administración de estas EAL debe ser descentralizada**, con participación relevan-

14 Considerar la aplicación de medidas que excluyan a los segmentos de mayor ingreso.

15 Esta medida implica extender la subvención (becas).

16 Esta medida, además, pretende dar una fuerte señal al sistema para reequilibrar la proporción de profesionales v/s técnicos de nivel superior.

te de los actores locales. Se debe asegurar la adecuada composición en sus directorios, con presencia de actores locales.

- **Regulación a la entrada de nuevos establecimientos con financiamiento público, incluidos los sostenedores privados que opten a financiamiento del Estado.**

En base a la demanda educativa insatisfecha en la zona, ya sea por cobertura o calidad. Asimismo, podrá determinar el cierre de los establecimientos que no cumplan con la normativa o exhiban un mal desempeño educativo. Este modelo requiere de cambios constitucionales y se debe dictar una nueva ley que de origen a estas entidades.

### 3. Fortalecer la Formación y Carrera Docente y Directivos.

Diversos estudios internacionales coinciden en que los docentes son el factor más influyente al interior de la escuela para que los estudiantes logren aprendizajes significativos. Se ha descubierto que, además, el efecto de un profesor es acumulativo en el tiempo.

#### a. En torno a la selección, ingreso y formación de los docentes.

- **Establecer una selección obligatoria** a la entrada de las carreras de Pedagogía, que combine pruebas estandarizadas con pruebas psicológicas, motivacionales e historial de los postulantes.
- **Incluir en el Proyecto de Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior** (licenciamiento y acreditación) una normativa especial para las Pedagogías, de modo tal que de no cumplir con este ítem no obtengan o pierdan el reconocimiento oficial y/o la acreditación.

#### b. En torno a la habilitación e inducción del docente en el sistema escolar:

- **Establecer una evaluación obligatoria que habilite** a aquellos egresados de Pedagogía que pretendan ejercer en el sector subvencionado por el Estado (considerar una mención para trabajar en escuelas vulnerables o prioritarias).
- **Los resultados de esta evaluación deberían contemplar consecuencias para las instituciones formadoras.** Así, las instituciones que, por ejemplo, habiliten a menos de un 80% de sus egresados, deben aplicar mecanismos de apoyo o compensación.
- **Debe existir un proceso de inducción docente en la escuela** a cargo de un mentor, periodo debidamente remunerado.

#### c. En torno a la carrera docente y directiva: remuneraciones y condiciones de trabajo:

- Reducir a la brevedad posible el porcentaje de horas en aula, uno de los más elevados del mundo.
- Incentivar la contratación de tiempo completo con salarios de 57 UF como promedio en escuelas prioritarias más un porcentaje de horas no lectivas que aumenta a 35%.
- Revisar y financiar adecuadamente sus procedimientos de formación, selección, remuneración, inducción, evaluación de desempeño y apoyo permanente a competencias de directivos que hoy son menos del 10% de costo incremental de la CD.
- Preparación de los actores educativos para enfrentar las diferentes realidades sociales a las que se ven enfrentados.



## Umbrales Sociales en Salud

### Recomendaciones de política.

Luego de la implementación del régimen GES, las prioridades se concentraron en las enfermedades incluidas en éste, no obstante, existen debilidades en el sistema que los usuarios del sector público relevan sensiblemente cuando son consultados. Por otra parte, está pendiente la segunda etapa de la reforma ligada a los temas de salud pública, tales como promoción y prevención de enfermedades no transmisibles y el desarrollo de un enfoque sanitario que implique el diseño de políticas que se adapten y acompañen las distintas etapas del ciclo de vida de forma más clara y deliberada.

#### 1. Reforzamiento de las GES: el crecimiento hacia dentro.

- a. Asegurar cobertura completa para las enfermedades de cáncer, hipertensión, diabetes.
- b. Fortalecer la integralidad de las prestaciones, incluyendo acciones garantizadas desde la sospecha/pesquisa precoz, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Hasta ahora GES contempla gran parte de estos aspectos pero de forma desmembrada y de difícil comprensión para los titulares.
- c. Ampliar el rango etario en el tratamiento de ciertos problemas que implican exclusiones poco comprensibles, por ejemplo: cadera, vesícula, sordera reversible, pérdida de visión, salud dental.
- d. Reforzar la estrategia de cuidados domiciliarios como parte de los tratamientos terapéuticos garantizados.
- e. En materia de calidad, debe garantizarse la segunda opinión médica en enfermedades graves, que requieran cirugías de riesgo, tratamientos caros o extendidos en el tiempo.
- f. Incorporar protocolos de tratamiento con énfasis preventivo en Modalidad de Libre Elección (MLE) e incluso en Isapres y exigir un enfoque sanitario en aseguradoras y proveedores privados.
- g. Crear un Fondo Nacional de Medicamentos con financiamiento público que incorpore una bonificación para el Listado Nacional de Medicamentos para tratamiento general y crónicos según tramos de ingreso, y de un 100% para medicamentos de alto costo para enfermedades raras o de terapias que aseguren efectividad.
- h. En el caso de salud mental, se propone incluir mayor especificidad en los diagnósticos, pesquisa precoz, y fortalecer la adherencia al tratamiento por medio de profesional de salud referente y desarrollo de un tratamiento culturalmente apropiado. En cuando a la calidad de prestaciones, incluir la dimensión de reintegración social de los pacientes a través de intervenciones familiares, grupos de autoayuda y tratamiento asertivo comunitario.

**2. Enfoque de Salud en todas las políticas.** Los determinantes sociales de la salud, que corresponden a las condiciones sociales en las cuales transcurre la vida diaria, contemplan tanto el contexto social como los procesos, mediante los cuales, dichas condiciones o circunstancias se traducen en consecuencias para la salud. Entre éstos, los determinantes estructurales, aquellos que por sí solos pueden explicar desigualdades en salud, son el nivel educacional, ingreso y posición laboral.

Así visto, el Ministerio de Salud deberá generar orientaciones vinculantes que permitan promover protocolos y la inclusión de parámetros de salud en las políticas y programas de trabajo, hábitat, educación, por medio de un instructivo presidencial que obligue a preparar, entregar y discutir recomendaciones con los diseñadores de política sectorial, que atiendan los efectos de sus políticas en la salud de la población, idealmente ex-ante. Se recomienda empezar con las carteras de Educación, Trabajo, Medioambiente y Vivienda.

**3. Enfoque de salud en todas las etapas de la vida.**

**a. Revitalización de la intervención en primera infancia:** se propone reforzar la intervención integral en la primera infancia a partir del modelo de consejería con base comunitaria, más visita domiciliaria como estrategia de atención, generación de apego seguro, desarrollo psicomotor, actividad física desde la cuna y alimentación/nutrición, estimulación emocional y cognitiva de niñas y niños y facilitación de lazos afectivos entre padres/cuidadores y niñas/niños, como los principales ejes de preocupación de la población.

**b. Especialización en adolescencia y juventud en atención primaria (10 a 24 años):** la Encuesta Nacional de Salud (2009) revela que los

jóvenes presentan altas prevalencias de enfermedades crónicas tales como obesidad, hipertensión, diabetes y trastornos del ánimo. Por ello se sugiere la atención especializada en esta etapa de la vida marcada por las transformaciones físicas y emocionales de los jóvenes.

**c. Programas de salud preventivos para adultos activos:** 11 de cada 100 trabajadores refieren que tienen problemas de salud provocados o agravados por el trabajo. Generalmente, el trabajador tiene dificultades de comparecer a los controles de salud, por lo que se propone establecer por ley el acceso a controles de salud preventivos y recuperativos, equivalente al ejercicio de licencias médicas.

**d. Crear un sistema de acción integral para adultos mayores similar a Chile Crece Contigo.** Se propone un sistema integral de acompañamiento y protección, en base a control, consejería, visita domiciliaria y apoyo en red comunitaria más la suplementación de vitaminas y minerales; vacunación; acceso al Programa Nacional de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (Pacam); a algunas intervenciones en condición física y a otros beneficios tales como hospitalización con atención integral, manejo de postrados y cuidados paliativos en el hogar (cuidadores capacitados y remunerados).

**4. Potenciación del modelo y equipo de salud.**

Frente a los problemas de atención, se requiere avanzar en resolutividad y trato. Con este fin surgió y se adoptó en el año 2003 el enfoque y modelo de atención familiar, el que con la pertinente capacitación, pretende aumentar la resolutividad y calidad de la atención. Sin embargo, hasta ahora, se han detectado deficiencias en su implementación debido a recursos humanos insuficientes en número o capa-

citados de manera deficiente, infraestructura inadecuada, falta de aspectos psicosociales y un enfoque asistencial e individual.

Dado lo anterior, proponemos:

- a. Modelo fortalecido de atención familiar y comunitaria de salud:** se propone la formación de equipos en salud familiar y comunitaria en contextos de pobreza por universidades y post capacitación; aumentar la dotación y equipo base (médico, enfermera, nutricionista, asistente social, matrona, psicólogo, kinesiólogo, odontólogo y técnicos).
- b. Implementación completa de la Ley de Derechos y Deberes:** debe tomarse medidas intensivas de difusión entre los pacientes del nuevo marco, así como capacitación y entrenamiento para funcionarios y personal de salud en los centros de atención, lo que implica también destinar presupuesto necesario.

- c. Potenciar al equipo de salud:** con capacitación continua, buen trato y sueldo digno. Los equipos de salud deben brindar atención de calidad con pertinencia cultural, de género y edad a la población beneficiaria. También reforzar en recuperación, el entrenamiento en Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT), las discapacidades, los problemas sociales y el envejecimiento de la población.

## Umbrales Sociales en Vivienda y Hábitat

### 1. Primer eje. Políticas que disminuyan la segregación espacial y favorezcan la integración social.

- a. Establecimiento de un conjunto de acciones de renovación urbana para mejorar densidades habitacionales. Con ello se pretende que las actuales viviendas sociales mejoren su valor y sean objeto de aplicación de subsidios para nuevas familias sin vivienda.
- b. Constitución de un banco de suelos para proyectos habitacionales y de equipamiento urbano.
- c. Definición por parte del nivel central, regional y local de zonas de renovación urbana, de remodelación urbana, zonas típicas y de resguardo patrimonial, dando señales precisas de recuperación urbana en barrios centrales y peri centrales.
- d. Recuperación de los equipamientos urbanos y comunitarios, espacios públicos y comunitarios relevantes.
- e. Avanzar hacia la realización de proyectos habitacionales públicos que efectúen innovaciones significativas respecto de lo tradicional. Con localización interior preferente, estándares constructivos superiores y con equipamiento y barrio integrado y con amplia participación ciudadana en su gestión.
- f. Construcción de soluciones habitacionales colectivas, en torno a la identidad laboral, que debieran dar lugar a proyectos habitacionales con ma-

yor sentido barrial y mayores niveles de cohesión e integración social entre las familias.

- g. Incentivos a la utilización de los sitios eriazos para proyectos de densificación que se efectúen en breve lapso.
- h. Establecimiento de incentivos para los habitantes de condominios de vivienda social, para acciones de mejoramiento colectivo de sus viviendas, los espacios y servicios comunes.

### 2. Segundo eje: fortalecimiento de la participación comunitaria para la integración.

- a. Participación comunitaria para impulsar y sostener la nueva política del buen habitar.
- b. Participación comunitaria desde la gestación de los proyectos, impulsando la cohesión de esas entidades, su compromiso creciente con la responsabilidad, y su contribución en la creación y recreación de villas y barrios.
- c. Reforzar la “demanda organizada” de los titulares, dispuestos a asociarse con las entidades públicas y de la sociedad civil.
- d. Recrear desde el sector público un sistema de nuevo trato y atención a las organizaciones.
- e. Recrear los compromisos para conseguir logros habitacionales y urbanos, que supongan compromisos compartidos y rendición de cuentas.

### **3. Tercer eje: renovación de la institucionalidad y del financiamiento para la integración social.**

- a.** Creación de un **Ministerio del Territorio y Ciudades**, que como entidad rectora, coordine ejecutivamente lo que efectúan el actual Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Transportes y el Ministerio del Medio Ambiente, potenciando la particularidad territorial de las políticas del habitar, con un rol clave de los Gobiernos Regionales y los municipios.
- b.** Creación de Corporaciones de Desarrollo Urbano, siguiendo la experiencia internacional para la asociación público–privada, que implique “compartir roles”, allegar recursos y llevar a cabo una creatividad superior en la recuperación y renovación de nuestras ciudades.

## Umbrales Sociales en Trabajo

- 1. Creación de un sistema de información laboral simplificado**, tanto para trabajadores nacionales como extranjeros, a través de la inscripción automática en un registro laboral, dependiente del Ministerio del Trabajo, que permita simplificar el acceso a prestaciones ligadas al trabajo. Dicho registro debe generar automáticamente un medio de pago y ahorro (por ejemplo Cuenta RUT), el que permitirá canalizar las futuras prestaciones económicas a las que el trabajador o sus cargas tengan derecho.
- 2. Refuerzo al sistema de educación para el trabajo y capacitaciones en sectores vulnerables**, con énfasis en población joven de territorios vulnerables y deprimidos económicamente, donde casi la mitad de jóvenes de 20 a 24 años, de NSE Bajo, no estudian ni trabajan o tienen un vínculo con deserción al sistema, cuentan con insuficiente preparación de educación para el trabajo, o enfrentan el embarazo adolescente.
  - a.** Incorporar en el currículum de educación media, contenidos de orden vocacional y de formación que fomente proyectos de vida ligada a la inserción laboral, conocimiento de derechos, todo ello vinculado a la asignatura de educación ciudadana.
  - b.** Considerar para los jóvenes, el empalme con mecanismos de intermediación laboral, capacitación post secundaria y continuación de estudios superiores. Asimismo revitalizar las políticas de terminación de estudios con fuerte componente de apresto laboral.
  - c.** Facilitar acceso al menos a un programa de capacitación anual, para todas aquellas personas mayores de 18 años que no estén trabajando en empleos dependientes en territorios priorizados.
  - d.** Subsidio de capacitación en Empresas de Menor Tamaño (EMT), en base a compromisos de mejoramiento de calidad de empleo.
- 3. Cobertura universal de salud para todos los trabajadores**, con énfasis en los independientes o EMT, a través de sistemas de cotización anual en el caso de gremios independientes y simplificados en sistemas de seguro de accidentes y enfermedades laborales para quienes formen parte del registro laboral.
  - a.** Constituir el Registro Laboral de estas actividades, a partir de los diversos registros administrativos sectoriales y territoriales (patentes municipales). Calcular el riesgo medio por sector y aplicar a EMT durante los primeros 3 años de vigencia del sistema, y luego, tasas diferenciadas por grupos de riesgo más acotados. Establecer aporte anual anticipado, asociado a las patentes o declaración de impuestos. Considerar complementos (subsidios fiscales) a grupos priorizados por vulnerabilidad socio-ocupacional/territorial.
- 4. Sistema de asesoría para el uso de normas de transición municipal, tributarias, previsionales y laborales**, que garantice a los micro y pequeños emprendimientos conocer y hacer uso de normas de transición tributarias, previsionales y la-

borales para su ingreso, desarrollo y salida, así como garantizar un entorno que favorezca el emprendimiento.

#### **5. Accesibilidad a fondos y bienes públicos de fomento.**

Esta propuesta busca establecer un sistema que garantice a los ciudadanos en los territorios la posibilidad de emprender y de acceder a oportunidades derivadas de bienes públicos: recursos financieros, oportunidades de mercado y el uso de bienes.

#### **6. Fortalecimiento del salario mínimo como mecanismo para asegurar umbral de ingresos autónomos.** Para ello es necesario que:

**a.** Actualizar en base a un plan de acercamiento al valor de la línea de pobreza familiar, actualizada según la Encuesta de Presupuestos Familiares 2012 y la propuesta que entregue la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y de la Pobreza Extrema.

**b.** Un subsidio de carácter temporal (por 5 años) sobre las cotizaciones de todos aquellos trabajadores que ganan el mínimo o quedarán por debajo del nuevo salario mínimo y que laboran en empresas que venden menos de 25.000 UF al año.

#### **7. Negociación colectiva.**

Es necesario impulsar un Nuevo Modelo Normativo de Relaciones Colectivas de Trabajo, que se oriente a un sindicalismo, una negociación colectiva y un derecho a huelga de alta cobertura. La propuesta implica una reforma laboral que modifique el Libro IV del Código del Trabajo, que establezca los siguientes principios: (i) Actores laborales libres para decidir el nivel en que van a llevar a cabo la negociación (nivel nacional, por rama, en empresas, etc.). (ii) El sindicato es la organización titular de la negociación colectiva. (iii) Se elimina el reemplazo de trabajadores en huelga.



[www.superacionpobreza.cl](http://www.superacionpobreza.cl)

República #508, Santiago de Chile.

Tel: +562 2689 1010