





UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

I.S.S.N. : 0719-3653  
Vol. 4 / N°2  
Segundo semestre 2016

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA  
Facultad de Administración y Economía – UTEM  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
**Revista de Estudios Políticos y Estratégicos**

Versión impresa: ISSN 0719-3653

Versión en línea: ISSN 0719-3688

Volumen 4, N°2, segundo semestre 2016

#### **CUERPO EDITORIAL**

**DIRECTOR:** Dr. Leonardo Gatica V.

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

Programa de Estudio de Políticas Públicas

Universidad Tecnológica Metropolitana

Dr. Hernán Alessandri N°722, Providencia, Santiago.

**EDITORA:** Mg. Paola Aceituno O.

Dr. Hernán Alessandri N°722, Providencia, Santiago

Telefono: (56-2) 27822995

#### **COMITE EDITORIAL:**

• Dr. Joan Serafí Bernat i Martí

Universidad Jaume I., España

• Dr. Roberto Contreras M.

Facultad de Administración y Economía

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

• Dr. Carlos Gutiérrez-Hita

Universidad Miguel Hernández, España

• Dr. Hugo Inostroza S.

Miembro Honorario, Fundador, Chile

• Dr. Arturo Vallejos R.

Universidad de la Frontera, Chile

• Dr. Christopher Martínez N.

Departamento de Sociología y Ciencia Política

Universidad Católica de Temuco, Chile

• Mg. Juan Pablo Romero R.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Autónoma de México

• Dra.(c) Violeta Montero B.

Departamento de Administración Pública y Ciencia Política

Universidad de Concepción, Chile

• Mg. Paz Milet G.

Instituto de Estudios Internacionales

Universidad de Chile

• Dr. Daniel Cravacuore L.

Institute for Public Management and Community

Service – Florida International University, USA

Unidad de Gobiernos Locales – Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

#### **CONSEJO EDITORIAL**

• Mariela Ferrada

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

• Guillermo Toro

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

#### **COMITÉ TÉCNICO:**

##### **Diseño y corrección de estilos**

• Nicole Fuentes

• Fabian Flores

• Nathaly Pizarro

• Erick Pezoa

##### **Departamento de Humanidades / Área de Inglés**

• Carmen Hadermann

• Gemita Flores

• María Laura Osorio

#### **INFORMACIONES**

Información sobre revista y artículos

[www.revistaepe.blogutem.cl](http://www.revistaepe.blogutem.cl)

[paola.aceituno@utem.cl](mailto:paola.aceituno@utem.cl)

Correo electrónico: [politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)

Dirección: Dr. Hernán Alessandri no 722, Providencia, Santiago

Teléfono: (56-2) 27877995

Distribución

[politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)

Suscripción digital

[editorial@utem.cl](mailto:editorial@utem.cl)

Otros sitios de interés relacionados a la revista

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

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

© Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro; su recopilación en un sistema informático y su transmisión en cualquier forma o medida (ya sea electrónica, mecánica, por fotocopia, registro o por otros medios) sin el previo permiso y por escrito de los titulares del *copyright*.

"Revista Estudios Políticos y Estratégicos Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la Licencia Creative Commons de Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción Internacional)."

Impresión: Nuevamerica impresores  
Santiago de Chile, Diciembre de 2016.

## Política Editorial y Presentación

La **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)** es una publicación del Programa de Políticas Públicas (PEPP), dependiente de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

La revista, fue creada en el año 2013, teniendo como antecesora el Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 y 2007 y se encuentran a disposición en la sección Cuadernos EPE de nuestra página web.

Nuestra publicación, es una publicación arbitrada, en idioma español, abierta a recibir y publicar artículos en inglés, los artículos en español, incluyen título, resumen y palabras claves en inglés.

La revista EPE, está orientada a la difusión de trabajos multidisciplinarios e interdisciplinarios de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación, de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

Nuestra revista publica trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea potenciar los diferentes enfoques disciplinarios, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión, proposición, análisis o interpretación asociados a la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidisciplinar e interdisciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

El comité editorial no excluye trabajos de jóvenes profesionales e investigadores, o el resultado de investigaciones de grados.

Nuestra publicación está dirigida a académicos, investigadores, tomadores de decisiones y comunidad especializada en temas a los que adhiere nuestra revista.

Nuestra publicación, es de carácter semestral (junio, diciembre) en formato impreso y electrónico. Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

La revista EPE, ante un eventual conflicto de interés, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos un acompañamiento constante al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera, etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa.

Nuestra revista se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: Dialnet, LATINDEX, ULRICH'S Periodicals Directory, DOAJ y EBSCO.

Finalmente, la revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.



# Tabla de Contenidos

Director <b>Leonardo Gatica</b>	EDITORIAL	6-12
Autor <b>Willy Fernández Sergio Mercado</b>	ELEMENTOS PSICOSOCIALES EN LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN EN INFANCIA CON VULNERACIÓN DE DERECHOS, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS BENEFICIARIOS	14-29
Autor <b>Carlos Alejandro Andrade Guzmán</b>	APRENDIZAJES PARA LAS POLÍTICAS E INTERVENCIONES SOCIALES DE CUIDADO DE PERSONAS MAYORES. EL CASO DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN DOMICILIARIA DEL ADULTO MAYOR (PADAM), HOGAR DE CRISTO	30-53
Autor <b>Pablo Azócar Fernández</b>	NUEVAS PRÁCTICAS CARTOGRÁFICAS: DEMOCRATIZACIÓN DE LA CARTOGRAFÍA MEDIANTE LAS GEOTECNOLOGÍAS Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO LOCAL	54-71
Autor <b>César Sergio Ferrer González</b>	DEBATE EN TORNO A LA AGENDA DEL GRUPO BANCO MUNDIAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO RURAL PARA LA ARGENTINA	72-95
Autor <b>Jorge Martín González</b>	SANTIAGO DE CHILE COMO CIUDAD DE LA GLOBALIZACIÓN. LAS REPERCUSIONES DEL PODER GLOBAL FRENTE A LA POLÍTICA LOCAL	96-122
Autor <b>Braulio Castañeda Zumaeta</b>	MARCO INSTITUCIONAL CHILENO, POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA TAREA INCONCLUSA	124-143



**Leonardo Gática Villarroel**  
DIRECTOR

## EDITORIAL

La insuficiente inversión en investigación y desarrollo que existe en Chile ha sido tema permanente en los encuentros de académicos y científicos preocupados ante la posibilidad de que la situación señalada deje a nuestro país lejos de las fronteras del conocimiento, atrapado en un círculo vicioso de la dependencia de tecnología ajena que debe comprar. En efecto, en Chile los recursos destinados a I+D no superan el 0,4% del PIB, mientras que el promedio de lo que invierten los países de la OCDE sextuplica dicha magnitud. Esta inversión solo aumentó en un 36% entre los años 2007 y 2012, muy por debajo del 90% de incremento en igual período que tuvieron Argentina y México.

Cuando se señala que las sociedades transitan hacia el conocimiento, se quiere representar un cambio importante en el orden de prioridades para enfrentar los desafíos de un mundo global. Un tránsito desde la posesión de materias primas, poderío bélico o masa poblacional, hacia el saber o el dejar de ignorar, como motor que ha dejado a colectivos humanos en situaciones ventajosas de desarrollo. El factor de cambio ha sido la transformación progresiva de sociedades industriales en otras inspiradas en el saber, cambio solo posible vía una sostenida política de importantes inversiones en educación, formación, investigación y desarrollo, programas informáticos y sistemas de información. No se trata solo de un desatacadado uso de las tecnologías para la comunicación, sino también para la creación de nuevo conocimiento.

El progreso en un universo sujeto a continuos y acelerados cambios determina la necesidad de que las organizaciones, comunidades y personas adquieran cualidades para ser capaces de prosperar en un mundo competitivo e impersonal, desafío que compromete a sistemas educativos, mercados laborales y modos de organización de las empresas y mercados.

La investigación científica, que enseña a pensar y cultiva el espíritu, ha demostrado ser el mecanismo más poderoso y efectivo inventado por el hombre para generar nuevos conocimientos que pueden, además, ser aplicados en la producción de bienes y servicios, sectores en los cuales la transferencia tecnológica deriva en avances significativos en materia de innovación. De ahí la relación inseparable I+D+I como herramienta indispensable para el progreso de las naciones.

En estas circunstancias, el desarrollo de la ciencia e investigación científica es indispensable para la formación de profesionales, pero también para la innovación, la competitividad y el diseño de políticas públicas. No se trata de acciones de bajo costo, la ciencia requiere de inversión sustancial. Ya no es más el momento de la investigación solo a base de ingenio y buena voluntad, se requiere de ingentes recursos.

En Chile, a diferencia de otros países de la OCDE, la mayoría de los recursos para el desarrollo científico y tecnológico proviene del sector público, por tanto, junto con impulsar el incremento de dicho aporte del Estado, deben generarse los incentivos adecuados para estimular el financiamiento privado.

Sobre el particular, resulta oportuno citar algunas de las conclusiones del taller *Conflictos y propuestas para la investigación en Chile* que, bajo la organización de la Facultad de Ciencias y de la Facultad de

Ciencias Sociales y Comunicaciones de la Universidad Santo Tomás, se realizó el 16 de junio de 2016 en nueve sedes de la señalada universidad, a saber: Antofagasta, La Serena, Viña del Mar, Santiago, Talca, Concepción, Osorno, Valdivia y Puerto Montt. La actividad se llevó a cabo en forma paralela en todas las ciudades, convocando a 277 investigadores de todas las áreas del conocimiento para expresar sus preocupaciones y propuestas, las que luego serían entregadas a las autoridades. La instancia contó con la participación de investigadores, académicos y estudiantes de diversas instituciones, quienes reflexionaron en torno a tres preguntas: a) ¿Cuáles son las principales preocupaciones o barreras que identifican los investigadores para realizar investigación?, b) ¿Cuáles son las propuestas de los investigadores para mejorar las condiciones en que se realiza investigación en Chile?, c) ¿Qué esperamos de un futuro Ministerio de Ciencia y Tecnología?

Las principales barreras mencionadas por los investigadores para realizar ciencia fueron: la excesiva burocracia de los sistemas, la falta de mirada de largo plazo en las políticas públicas y una sensación de desconfianza general hacia quienes evalúan y asignan recursos. Además, se releva la necesidad de no reducir la ciencia solo a su aspecto económico, de corregir la precariedad que existe en regiones y se hace un llamado a tener una perspectiva multidisciplinaria con mirada de género. Se reconoce la baja vinculación de los científicos con la población, con el sector privado e incluso con investigadores de otras áreas.

Un punto importante es el llamado a considerar la actividad de investigación como un trabajo que implique una carrera profesional y condiciones laborales justas, haciendo referencia a la falta de trabajo estable y beneficios como seguros de salud y jubilación. Esto se suma a la preocupación por

la baja empleabilidad y dificultades de inserción de doctores jóvenes. Se plantea como solución la creación de centros regionales estatales para abrir plazas de trabajo y tener acceso a equipamiento sofisticado. También se menciona la necesidad de definir áreas prioritarias de investigación que funcionen como guías que permitan la creación de grupos fuertes, sin desproteger buenos proyectos en áreas no prioritarias y dando énfasis a las necesidades de cada región.

Como es dable imaginar, los investigadores consideran que la falta de equipamiento y plazas de trabajo se explica por la baja inversión del Estado en ciencia y tecnología, pero también plantean que los criterios usados en la asignación de recursos deben ser revisados. Se señala nuevamente que se deben extender los tiempos del financiamiento.

Cuando se pide que los investigadores entreguen propuestas, se vuelve a mencionar la necesidad de que el Estado tome definiciones respecto del rol de la ciencia en nuestra sociedad, pero que se haga con una mirada de largo plazo que considere las peculiaridades de las distintas regiones sin encasillar a la ciencia como un insumo puramente económico. En este sentido, se ve con buenos ojos la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología, en conjunto con centros regionales de investigación, un centro nacional de ética, un centro nacional de divulgación y entidades que faciliten y coordinen la labor en regiones. Todos ellos con una perspectiva multidisciplinar.

En materia de gestión pública, se propone examinar qué programas necesitan más recursos y cuáles pueden recibir menos o eliminarse, sin embargo la principal preocupación está en los procesos de adjudicación de fondos concursables. Hay un llamado por mayor transparencia en la evaluación y adjudicación de fondos, con especial atención en

las comisiones evaluadoras, a quienes se les pide aplicar criterios de equidad de género. Asimismo, se solicita un aumento en la inversión en ciencia y tecnología por parte del Estado y la generación de nuevos incentivos para que las empresas nacionales y extranjeras inviertan más en esta área. Se reitera que toda inversión debería considerar criterios de largo plazo (10 años), regionalización y multidisciplinariedad.

Aunque hay solicitudes por mejorar las capacidades de las agencias que manejan los fondos públicos, lo más relevante para los investigadores es dar mayor coherencia a la gran cantidad y variedad de concursos disponibles. Los investigadores creen que se debe fomentar la investigación básica y aplicada por igual, así como el trabajo en grupos multidisciplinarios por sobre lo individual. Además, solicitan diferenciar en la competencia por fondos a investigadores jóvenes de los consagrados. Para facilitar la interacción entre investigadores, se propone crear un repositorio abierto con todas las investigaciones realizadas en el país y el uso compartido de equipos de alta tecnología.

Se identifican como muy importantes la valoración y divulgación de la actividad científica, lo que no puede abordarse adecuadamente si no mejora la calidad de la educación, en especial en los niveles básicos. Se sugiere entonces vincular más a los investigadores con el sistema escolar junto con promover las actividades de divulgación.

Respecto de la comunidad científica como tal, se plantea la necesidad de promover espacios de interacción y discusión, incluso creando nuevas organizaciones de ser necesario, para facilitar la vinculación con otros entes sociales, tales como los tomadores de decisiones.

Se propone la institucionalización de una *carrera de investigador* asociada a diversos aspectos, como el incentivo a las vocaciones científicas, al fortalecimiento de la actividad dentro de las universidades, la regularización de las condiciones contractuales de los investigadores y mejoras en cuanto a la asignación de recursos, entre otros.

Por último, cuando se enfoca la reflexión en un futuro Ministerio de Ciencia y Tecnología, una preocupación importante es el perfil del ministro o ministra. Se piensa en una persona con experiencia en investigación, pero que también tenga habilidades políticas. Además, debería tener conocimiento de procesos de transferencia, bioética, administración y finanzas. Como características personales, se espera que tenga capacidad de liderazgo, negociación y resolución de conflictos; que sea buen comunicador y con visión amplia, inclusiva y de largo plazo.

Se espera que la entidad incluya a las ciencias sociales, humanidades y artes, aunque no hubo acuerdo respecto de la inclusión de la innovación. Se sugiere la definición de líneas estratégicas prioritarias, que debiesen contar con financiamiento permanente, y la creación de un fondo para investigación de emergencia. Estas líneas las desarrollaría el Ministerio en acciones a corto, mediano y largo plazo, considerando tanto necesidades como capacidades regionales.

Otra función que se espera de la nueva repartición del Estado es la coordinación con otros ministerios e instituciones afines, fomentando la investigación colaborativa e interdisciplinaria. Para esto, todos los fondos relacionados con ciencia y tecnología deberían quedar bajo su administración, incluyendo lo que ahora manejan CORFO y el Ministerio de Economía, aunque algunos plantean una instancia de coordinación con CORFO. Dentro del Ministerio

de Ciencia y Tecnología deberían crearse estructuras que permitan enfocarse en distintas áreas, por ejemplo ciencia básica, aplicada, transferencia, divulgación y centros regionales. La señalada entidad debiera articular y fomentar las relaciones con la sociedad en general, y en particular con las empresas y otros entes del Estado.

Los asistentes esperan que la nueva entidad fomente la actividad científica protegiendo las condiciones laborales de los investigadores, impulsando la calidad y cantidad de programas de doctorado dentro del país, articulando redes de investigadores y promoviendo la divulgación científica y transferencia tecnológica. Todo esto no sería posible sin incrementar el porcentaje del PIB que se invierte en ciencia y tecnología a niveles más cercanos a la OCDE, naturalmente sin considerar en ello el costo que representaría contar con esta nueva entidad pública. Es decir, la inversión en ciencia y tecnología debería representarse en los fondos dedicados a investigar en todas las áreas, incluyendo artes y humanidades.

En cuanto al resguardo y promoción de la investigación en regiones, se señala la necesidad de generar una estrategia país en torno al área de ciencia y tecnología con un modelo descentralizado de gestión, promoviendo la autonomía regional en la toma de decisiones y la inserción de científicos jóvenes a través de la creación de centros regionales.

Los investigadores señalan que se debe evitar que el nuevo Ministerio pueda generar un exceso aún mayor de burocracia, duplicidad en los financiamientos para los mismos proyectos, o que se entreguen fondos a investigaciones que pueden ser financiadas por el sector privado. Se espera que no haya tráfico de influencias en la toma de decisiones ni falta de transparencia u otras malas prácticas.

En resumen, el Ministerio debería enfocarse en el resguardo del bien común con una mirada de largo plazo.

Dejamos hasta este punto las reflexiones y conclusiones de académicos y científicos a quienes anima el deseo de generar conocimiento útil para el bien común y el desarrollo del país.

En momentos en que el país se ha conmovido con la muerte de niños y niñas vulnerables que estaban bajo resguardo directo o indirecto de organismos de dependencia del Estado, resulta oportuno el primer artículo de este número que tiene por título *Elementos psicosociales en la evaluación de programas de intervención en infancia con vulneración de derechos, desde el punto de vista de los beneficiarios*, cuyos autores son Willy Fernández Aravena, sociólogo de la Universidad de la Frontera, magíster en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, consultor, académico de la Universidad de las Américas y asesor metodológico de la Fundación Don Bosco; y Sergio Mercado Cajales, psicólogo de la Universidad de Santiago, MBA de la Pontificia Universidad Católica de Chile, actual director ejecutivo de la Fundación Programa Don Bosco. Los autores presentan los resultados de una investigación realizada como parte de las actividades de la Fundación Don Bosco de la Congregación Salesiana de Chile en la ejecución de los Programas Especializados con Niños, Niñas y/o Adolescentes (NNA) en Situación de Calle (PEC) del Servicio Nacional de Menores en Chile (SENAME). Parte del texto y las conclusiones han sido componentes de la documentación de la gestión de estos proyectos, especialmente en lo relativo a la sistematización de la experiencia de los Programas PEC de las comunas de Puente Alto y Santiago entre los años 2012 y 2013. Los autores refieren la constatación de que un aspecto muy destacable del proceso de intervención tiene que ver con la valoración por parte de los NNA del rol

del tío (profesional o técnico) que lleva a cabo la intervención. En esta relación, se puede apreciar la dinámica del vínculo que a la luz de la evidencia encontrada parece tener un efecto reparador en las situaciones de vulneración de derechos a las que los NNA se ven enfrentados.

El autor del segundo artículo es Carlos Alejandro Andrade Guzmán, doctorante en Trabajo Social y Políticas de Bienestar por la Universidad Alberto Hurtado y Boston College, magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Es, además, académico de pre y posgrado del Departamento de Trabajo Social y del Departamento de Antropología de la Universidad Alberto Hurtado, y de pregrado en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Tecnológica Metropolitana. Presenta el artículo *Aprendizajes para las políticas e intervenciones sociales de cuidado de personas mayores. El caso del Programa de Atención Domiciliaria del Adulto Mayor (PADAM) del Hogar de Cristo*, trabajo que busca identificar aprendizajes a nivel de procesos de construcción de iniciativas programáticas de cuidados, y en relación con principios orientadores y aspectos metodológicos de prestación para las políticas e intervenciones sociales dirigidas al cuidado domiciliario de personas mayores y a quienes desempeñan esta labor. Metodológicamente, desarrolla una revisión cualitativa del caso del Programa de Atención Domiciliaria del Adulto Mayor (PADAM), de la Fundación Hogar de Cristo, a través de investigación documental. Algunas conclusiones indican que las iniciativas programáticas de cuidado debiesen considerar tanto las necesidades de la persona mayor que recibe los cuidados, como las de quienes ejercen como cuidadores o cuidadoras.

Pablo Azócar Fernández es cartógrafo, magíster en Geografía, doctor en Recursos Naturales por la Universidad Técnica de Dresden, Alemania. Además,

es académico del Departamento de Cartografía de la Universidad Tecnológica Metropolitana y Coordinador del Programa de Magíster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local de esta Universidad. A él le corresponde la autoría del tercer artículo de este número, titulado *Nuevas prácticas cartográficas: democratización de la cartografía mediante las geotecnologías y su impacto en el desarrollo local*. En este trabajo, el Profesor Azocar revisa las actuales tendencias en cartografía y mapas en el contexto de la denominada *neocartografía*. Con el advenimiento de la *Web Mapping 2.0* más usuarios no profesionales y sin experiencia están empleando tecnologías de carácter distribuido, dando lugar a una democratización de la cartografía. Contenidos de mapas que tradicionalmente han sido proporcionados por las organizaciones formales, hoy en día son levantados por las comunidades locales, generando sus propios productos cartográficos en función de sus visiones e intereses. El artículo recoge algunos ejemplos de cartografía participativa, a nivel mundial y nacional, que aplican las nuevas tecnologías geoespaciales y permiten concluir que existe una transición desde una cartografía científica a nuevas formas de representación espacial más democráticas y participativas que *mapean* otros elementos de la realidad, tan válidos como aquellos representados en los mapas básicos de la cartografía oficial.

El cuarto trabajo de este número se denomina *Debate en torno a la agenda del Grupo Banco Mundial sobre cambio climático y desarrollo rural para la Argentina*, cuya autoría corresponde a César Sergio Ferrer González, ingeniero en Recursos Naturales Renovables, Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza; doctorando en Estudios Sociales Agrarios de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, y becario doctoral en el INCIHUSA-CCT Mendoza, CONICET, todas entidades de la República Argentina. El autor

se propone analizar la agenda del Grupo Banco Mundial (GBM) sobre cambio climático y desarrollo rural de la Argentina y observa cómo el GBM ha consolidado una estrategia ideológica, política y financiera que promueve el desarrollo sostenible como solución a la crisis ambiental global. Identifica tres mecanismos de acción: mercado, ecotecnocracia y descentralización estatal, y luego analiza las estrategias frente al cambio climático y cómo el GBM mantiene coherencia y se articula con los esquemas propuestos desde 1992. Finalmente, se abordan las propuestas del GBM para la Argentina y sus implicaciones en la agenda de desarrollo del país para concluir que el cambio climático es utilizado como un marco de justificación para impulsar soluciones neoliberales (*verdes*) frente a los problemas socioambientales rurales del país.

Jorge Martín González, licenciado en Psicología Social por la Universidad Complutense de Madrid, profesor de Liderazgo en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile y profesor de Política y Globalización en la Escuela de Sociología de la Universidad Mayor, es el autor del quinto artículo titulado *Santiago de Chile como ciudad de la globalización. Las repercusiones del poder global frente a la política local*. En él, se explica cómo la expansión de flujos globales alrededor del mundo y la preponderancia de la mirada neoliberal habrían influido en la conformación de una economía global desregularizada, cuyas redes multinacionales determinarían al resto de actores sociales. Para verificar en qué medida se *territorializan* algunos de estos procesos propios de la globalización, se analiza el rol de los actores económicos globales en Santiago de Chile y la manera en que se interrelacionan con algunas políticas gubernamentales llevadas a cabo durante las últimas décadas. Los resultados del análisis muestran que la capital de Chile se ha convertido en un importante nodo de conexión de la economía: una ciudad global. Se

concluye que mientras la política se ejerce en mayor medida en el plano local, la transformación del poder en global y económico puede tener importantes repercusiones, especialmente en la consolidación de lógicas de concentración y expulsión, características de algunos de estos territorios estratégicos.

El sexto artículo titulado *Marco institucional chileno, políticas de descentralización y participación ciudadana: una tarea inconclusa* pertenece a Braulio Castañeda Zumaeta, cientista político y organizacional de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM) y Licenciado en Ciencia Política (UTEM). El autor analiza la institucionalidad del país en materia de descentralización y formula propuestas dirigidas hacia una mayor autonomía territorial desde el punto de vista político-administrativo, pero también hacia una mayor participación en la toma de decisiones y mayor protagonismo ciudadano en la elaboración de las políticas públicas. Observa que la concentración del poder en Chile no solo se evidencia en la toma de decisiones en la capital desde el punto de vista político, social, económico y administrativo, sino también en el déficit de canales de participación adecuados a nivel político e institucional por parte de la ciudadanía. Propone entonces que los procesos de reforma institucional en pos de una mayor descentralización debiesen abarcar dos dimensiones: la descentralización político-administrativa en la organización territorial y la descentralización política en materia de participación, más allá de los procesos electorales formales.

Cúmplenos nuevamente agradecer a los investigadores y académicos que han demostrado interés por compartir sus trabajos en el presente número de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, cuyo propósito es entregar espacios para el desarrollo de la academia, la investigación y la producción especializada.



**ELEMENTOS PSICOSOCIALES EN  
LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS  
DE INTERVENCIÓN EN INFANCIA  
CON VULNERACIÓN DE DERECHOS,  
DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS  
BENEFICIARIOS**

*PSYCHOSOCIAL ELEMENTS IN THE ASSESSMENT  
OF INTERVENTION PROGRAMS FOR CHILDREN  
EXPERIENCING THE VIOLATION OF THEIR RIGHTS.*

---

autores  
**Willy Fernández<sup>1</sup>**  
**Sergio Mercado<sup>2</sup>**

## RESUMEN

Existen en Chile programas sociales para asistir y acoger a los niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de calle, los cuales presentan situaciones graves de privación de derechos. La Fundación Don Bosco ejecuta dos de ellos, con financiamiento del SENAME. Para evaluar estos programas, desde el punto de vista de la opinión de sus beneficiarios, se realizó un estudio cualitativo siguiendo las pautas de la teoría fundamentada. En particular, fue posible constatar que un aspecto muy destacable del proceso de intervención tiene que ver con la valoración por parte de los NNA del rol del *tío* (profesional o técnico) que lleva a cabo la intervención. En esta relación, se puede apreciar la dinámica del vínculo que a la luz de la evidencia encontrada parece tener un efecto reparador en las situaciones de vulneración de derechos a los que los NNA se ven enfrentados.

**PALABRAS CLAVE:** evaluación cualitativa, Fundación Don Bosco, SENAME, situación de calle.

## ABSTRACT

In Chile, different institutions offer programs to assist and provide care to street children and adolescents facing serious rights deprivation. Don Bosco Foundation runs two of these entities, financed by the governmental children care organization, hereafter SENAME. In order to evaluate these programs from the point of view of beneficiaries, this qualitative study followed the guidelines of the grounded theory. It was possible to verify that an outstanding aspect of the intervention process is related to the assessment of the *uncle*, professionals or assistants in charge of the intervention. In this relationship, it was possible to observe the dynamics of the bond having a reparative effect.

**KEYWORDS:** qualitative assessment, Don Bosco Foundation, SENAME, street life.

---

1.- Willy Fernández Aravena es Sociólogo de la Universidad de la Frontera, Magíster en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Consultor, académico de la Universidad de las Américas y asesor Metodológico de la Fundación Don Bosco. Correo electrónico: willyfer1972@hotmail.com

2.- Sergio Mercado Cajales es Psicólogo de la Universidad de Santiago, MBA de la Pontificia Universidad Católica de Chile, actual Director Ejecutivo de la Fundación Programa Don Bosco. Correo electrónico: smercado@fundaciondonbosco.cl

La presente investigación es parte de las actividades de la Fundación Don Bosco de la Congregación Salesiana de Chile en la ejecución de los Programas Especializados con Niños, Niñas y/o Adolescentes en Situación de Calle (PEC) del Servicio Nacional de Menores en Chile (SENAME). Parte del texto y las conclusiones han sido componentes de la documentación de la gestión de estos proyectos, especialmente en lo relativo a la sistematización de la experiencia de los Programas PEC de las comunas de Puente Alto y Santiago entre los años 2012 y 2013.

Artículo recibido el 20 de agosto y aceptado el 25 de octubre 2016.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los Programas Especializados con Niños, Niñas y/o Adolescentes en Situación de Calle (PEC), financiados por SENAME y que ejecuta la Fundación Don Bosco de la Congregación Salesiana de Chile, tienen como objetivo contribuir a poner término a la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de calle en la Región Metropolitana. La gestión de estos programas constituye, en lo medular, un proceso de acompañamiento educativo-terapéutico que pretende favorecer la resignificación personal y la construcción de un proyecto de vida pleno, así como el fortalecimiento de factores protectores y de reinserción familiar y social. Para ello, el concepto de vínculo tiene un papel central en el modelo de intervención que la Fundación Don Bosco<sup>3</sup> propone.

La presente investigación es parte de las actividades de la Fundación Don Bosco, de la Congregación Salesiana de Chile, en la ejecución de los Programas Especializados con Niños, Niñas y/o Adolescentes en Situación de Calle (PEC) del Servicio Nacional de Menores en Chile (SENAME). Parte del texto, así como las conclusiones, han sido componentes de la documentación de la gestión de estos proyectos, especialmente en lo relativo a la sistematización de la experiencia de los Programas PEC de las comunas de Puente Alto y Santiago entre los años 2012 y 2013.

En este estudio se exponen los hallazgos más relevantes de un proyecto de evaluación de dos de estos programas, desde el punto de vista de la opinión de sus beneficiarios. La pregunta de investigación del estudio es: ¿cuál es la evaluación subjetiva que tienen los NNA atendidos en los programas PEC de la Fundación Don Bosco? Se propuso, por ende, evaluar en la práctica el fun-

cionamiento de los PEC para conocer el grado de satisfacción de los NNA beneficiarios del programa.

Este trabajo tiene un enfoque cualitativo y evaluativo, utilizando un diseño de investigación basado en la teoría fundamentada (*grounded theory*). Los datos se levantaron a través de entrevistas semiestructuradas, bajo una muestra intencionada de NNA, y se analizaron mediante la lógica de codificación y saturación del material transcrito de las entrevistas.

### 1.1 Contexto

A nivel mundial, existe una elevada y creciente cantidad de NNA que, debido a su situación de pobreza, falta de figuras protectoras o parentales, extrema vulnerabilidad y/o negligencia parental, finalizan en situación de calle. UNICEF, en su Estado Mundial de la Infancia (UNICEF, 2012), calcula que son decenas de millones de niños que viven o trabajan en situación de calle, cifra que tiende a incrementarse debido al crecimiento demográfico mundial, la migración y el creciente proceso de urbanización. Se han establecido múltiples razones que explicarían este fenómeno, de entre las que destacan violencia psicológica y física, negligencia parental, abuso en el hogar, pobreza, entre otras (Guerra et al., 2011). Los estudios tienden a asociar la situación de calle con estándares de vida que van en progresivo deterioro tanto en las familias como en las comunidades que los NNA habitan, así como también con sistemas de protección social que no se han desarrollado a la velocidad requerida para enfrentar el contexto social y económico precario al

---

3.- <http://www.fundacion-donbosco.cl>.

que pertenecen estos niños y sus familias (Guerra et al., 2011). Según Mansilla, la problemática del niño que habita en la calle es un problema estructural y presenta características de marginalidad social (Mansilla, 1989; Zamorano, 2010).

En Chile, con el último catastro disponible de personas en situación de calle (Ministerio de Desarrollo Social, 2011), se estimó la existencia de 12.453 casos. De ellos, 742 eran NNA, la gran mayoría en la Región Metropolitana (367 en total). El 65% eran varones y un 35% eran mujeres. Asimismo, un 81% tienen entre 12 y 17 años y un 37% lleva menos de 1 año en situación de calle. En contrapartida, un 21% lleva más de 5 años. Otro de los factores predominantes en el perfil es la institucionalización, ya que un 51% de NSC declaró haber vivido o transitado en algún hogar o residencia de niños.

El NNA se encuentra en situación de calle expuesto a graves peligros y vulneraciones de derechos, que se manifiestan en la exclusión social y el profundo abandono que experimentan. Esto conlleva: carencia material, importante descuido físico y afectivo, maltrato y abuso físico, sexual y psicológico, explotación sexual, consumo de drogas y conductas delictivas, situaciones todas que ponen en riesgo su integridad física y psicológica. Al mismo tiempo, al estar en esta situación se revela la ruptura del sistema de protección adulto que debiese existir en torno suyo, lo cual implica reconocer el fallo de todos los sistemas e instituciones que debieron cumplir su misión: la familia, la escuela y los sistemas de protección derivados de residencias y otros. Desde la experiencia institucional de la Fundación Don Bosco, podemos identificar que los NNA llegan a estar en esta situación de forma gradual, viéndose expuestos a procesos de socialización callejera. Al mismo tiempo, por el abandono o negligencia parental, estos NNA abandonan los estudios a temprana edad y por ende presentan

usualmente un importante retraso escolar, indicador evidente del riesgo de ingreso a dinámicas de socialización callejera. En este contexto de vulneraciones, los NNA ingresan con pocos años de edad a programas especializados de SENAME (Fundación Don Bosco, 2009).

El uso de sustancias y la necesidad de adquirir recursos para alimento, lleva a los NNA a definir territorios e itinerarios urbanos en los cuales generan estrategias de sobrevivencia para la obtención de recursos, siendo las formas recurrentes la mendicidad, la incursión en robos de distinto tipo, el trabajo informal como el que brinda el comercio ambulante, la exposición a explotación sexual, etc. A partir de este deterioro progresivo, se propicia también, en algunos casos, la aparición de patologías psiquiátricas. Además, existe un grado problemático de consumo de drogas que muchas veces determinan daño orgánico. En ambos sentidos, es una necesidad constante el diagnóstico temprano de patologías, espacios de desintoxicación e intervención especializados. En cuanto a educación, la desescolarización temprana y la escasa práctica de lo aprendido (analfabetismo funcional) dificultan su reingreso a instancias escolares formales. En cuanto a género, para la situación femenina la vulnerabilidad sexual es duramente significativa, tanto por la explotación sexual comercial de los NNA (ESCENNA), como por las relaciones interpersonales con sus pares, las que determinan que la mujer se vea obligada a utilizar su sexualidad para obtener protección, seguridad y acceso a beneficios que entrega el grupo.

Conforme a la experiencia de la fundación, dentro de sus principales recursos, producto de la experiencia de sobrevivencia, los NNA evidencian un pensamiento muy agudo, que potencian con una inteligencia emocional muy desarrollada, lo cual les permite detectar con rapidez los sentimientos

positivos para separarlos del engaño y la amenaza. Por otro lado, son personas con capacidades resilientes, con recursos para enfrentar los problemas y que, cuando encuentran un ambiente cálido, protector, son capaces de comprometerse y entregarse de forma muy leal y solidaria, siendo además optimistas y alegres. Dentro de sus recursos, debe contarse la relación con las redes de protección que generan frente a situaciones de riesgo. En estos casos tienen identificados a actores locales e instancias que les pueden asistir o de los cuales pueden obtener recursos y apoyo, por ejemplo, ciertas instituciones y comerciantes con quienes se relacionan, algunos consultorios, entre otros. Asimismo, dentro de su etapa evolutiva tienen sueños y esperanzas de revertir lo que les ha tocado vivir y no se visualizan como adultos en situación de calle. En muchos casos, manifiestan el deseo de estudiar y ayudar a otros para que no pasen por las mismas experiencias que ellos.

A nivel mundial, siempre han existido dos paradigmas para abordar el tratamiento de los niños y niñas en situación de calle: por un lado, el paradigma tradicional que propone modelos clásicos de reeducación; por otro, modelos integrales alternativos que promueven la personalización de los niños y su integración procesual a través de todo un sistema de rehabilitación (De Nicolás, 1981; De Nicolás, 2000). El modelo clásico de reeducación hace 60 años ya existía y ha evolucionado muy lentamente, pues en general propone el abordaje de la problemática con un enfoque sobre el niño como un *menor* que forma parte de un grupo vulnerable y vive carente de diferentes recursos y, por lo tanto, requiere de la protección adulta para su cuidado y recuperación, en modelos que atienden NNA en grupos numerosos y masivos, como si sus necesidades y trayectorias fueran homogéneas. Si bien es cierto que es un sistema de lenta evolución, a la fecha ha sido importante en su transformación

la inclusión de la lógica del enfoque de derechos en muchos programas.

El enfoque de la institución Fundación Don Bosco puede situarse en el esquema del modelo integral, cuya mirada es la personalización. Ve al niño, niña o adolescente, como una persona única, con nombre y diversidad, plena de potencialidades que necesita de afecto, cariño y proyección, en medio de un ambiente de acogida familiar con el cual logrará desarrollarse en plenitud. Promueve, de este modo, la personalización de la experiencia y el tratamiento a través de un sistema articulado de proyectos, con lo cual se da forma a un proceso de salida de situación de calle. En particular, la lógica que fundamenta la propuesta de trabajo de la fundación considera el rol e importancia que adquiere el concepto de vínculo frente a la realidad de los NNA.

## 1.2. El concepto de vínculo en la intervención

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Desarrollo Social, 2011), respecto de las características familiares, la mayoría de los NNA provienen de hogares monoparentales (62%). La gran mayoría de estos hogares presentan situaciones de negligencia parental, desempleo y/o realización de actividades informales para obtener recursos, baja escolaridad, presencia de violencia intrafamiliar (VIF), consumo de drogas, problemas con la justicia, entre otros. Ahora bien, en cuanto a su relación con las familias de origen, a pesar de la separación, los NNA declaran la persistencia de una vinculación con ellas. En el estudio aludido, por ejemplo, un 86% de los NNA encuestados indicó que mantenía contacto con su familia. Aún aquellas que son consideradas como negligentes o abusivas, son tenidas en consideración como

una fuente importante de recursos y potenciales cambios. Coherentemente, los NNA declaran en un 66% de los casos que persisten formas de vínculo con algún familiar, tutor u otro adulto significativo que los niños y niñas consideran un nexo con la familia para compartir con ella (35,4%), responder a la búsqueda de su familia (19,4%), pedir ayuda en dinero o alimentos (13,1%) y para informar cómo y dónde están (7,3%).

Ahora bien, los NNA declaran que entre las causas que han llevado a su situación de calle, se encuentra el haber sido expulsado del hogar o poseer alguna mala relación con alguno de sus padres (25%), la muerte de un familiar (24%), el maltrato por parte de un familiar (20%), así como abuso por parte de este (6%). Es decir, que, como contrapartida de esta realidad de persistencia del vínculo familiar, se puede constatar que la propia familia, con su situación socioeconómica y dinámica psicosocial, es declarada como uno de los principales motivos y/o factores que predisponen y originan que una persona inicie circuito de calle.

Cabe constatar entonces que, de entre todos los elementos que inciden en la dinámica de la aparición de la vida en la calle, se puede destacar un grado de tensión o inadecuación en la construcción de apego y vínculo que los NNA presentan, especialmente debilitado con su familia de origen y que incide en su situación. Ello lleva a que un punto de interés para la intervención reparadora y protectora que se pueda llevar a cabo con los NNA sea el trabajo con el vínculo afectivo como dimensión central.

El vínculo puede ser definido como un lazo afectivo que una persona forma entre sí misma y el otro, lazo que los une en el espacio y perdura en el tiempo. El vínculo presenta un sello conductual manifestado en la búsqueda para lograr y mantener

proximidad con el objeto de apego, en general su madre (Bowlby, 1988). En este sentido,

[...] la teoría del apego asigna una importancia central a los vínculos afectivos tempranos que se generan entre el bebé y su cuidador o cuidadores primarios. Establece que existe una motivación intrínseca en los seres humanos a generar lazos emocionales prolongados y consistentes, desde el nacimiento hasta la muerte, con la función principal de obtener cuidado, protección y estimulación en su desarrollo evolutivo por parte de una persona con más sabiduría o posibilidades de sobrevivencia (Bowlby, 1969; Broberg, 2000; Berlin y Cassidy, 2001; Robinson, 2002; Lecannelier, 2004) (citado en Gómez, Muñoz y Santelices, 2008).

En particular, se constata que la pérdida o deterioro de este vínculo se manifiesta incluso posteriormente en la dificultad para relacionarse con cuidadores sustitutos (Pearce y Pezzot-Pearce, 2001, 2004).

Siguiendo con la definición anterior, Barudy y Dantagnan desarrollan una conceptualización de la esfera afectiva del buen trato como soporte para el desarrollo de sanación y activación de la resiliencia en niños que provienen de contextos de maltrato. Estos conceptos conectan los estudios sobre el vínculo y lo que se observa en el tratamiento de casos de niños en situación de calle, lo que ha permitido observar que efectivamente hay un daño provocado por referentes y vínculos adultos (la familia, la escuela, etc.), que lleva al niño a ser expulsado hacia la vida de calle y permite reconocer que este daño puede ser sanado a partir de la creación de nuevos vínculos seguros que permitan el emerger de la resiliencia (Barudy y Dantagnan, 2005).

El grupo etario de lo NNA en calle, conforme lo observado, se concentra mayoritariamente entre los 12 y 17 años, coincidiendo con la etapa de la adolescencia. Es en este período de la vida en que se producen eventos existenciales que llevan a los NNA a cuestionarse frente a su situación de calle y resignificar las posibilidades de reinserción. Por ejemplo, conseguir una pareja, volverse padres, la pérdida de algún ser querido, ingreso a la cárcel, etc. Cuando se produce alguno de estos eventos, el NNA sufre una crisis que le puede llevar a buscar la oportunidad de reinsertarse. Es en este momento clave que la presencia de un equipo psicosocial que le ha contenido y le ha permitido forjar un vínculo de confianza, le puede servir de puente para conseguir su reinserción. De acuerdo a la experiencia de la Fundación don Bosco, si se realiza la intervención con un fuerte foco en la generación del vínculo, en ese caso se visualiza con mayor probabilidad una alternativa para salir de calle.

El sistema de intervención de la fundación propone un modelo secuencial a fin de facilitar la salida de la situación de calle de los menores. Este modelo responde a la tradición salesiana desarrollada por el Padre Javier De Nicolás en Colombia, que en su modelo Bosconia definió sus rasgos principales (De Nicolás, 2000). El esquema de trabajo de la Fundación Don Bosco considera 5 etapas de tratamiento que se articulan en la forma de un itinerario de proyectos:

- a) Encuentra. Es ir a la búsqueda de los NNA en la calle, de manera de generar los primeros contactos y acercamientos.
- b) Casa Acompaña. Comprende el ingreso del NNA a la casa diurna en la cual recibe atención ambulatoria.
- c) Albergue. Una vez que ha logrado participar con éxito de la Casa Acompaña, se ofrece al joven la posibilidad de pernoctar protegido.

d) Etapa Residencia. Cuando sea necesario, y si no ha sido posible su regreso a su familia nuclear o extensa, la fundación le propone al NNA el ingreso a una residencia, de este modo puede continuar su proceso personal y educativo estando protegido las 24 horas de lunes a domingo.

e) Casa Compartida. Al cumplir 18 años, se le propone al joven pasar a una residencia de la fundación en la cual se puede proyectar hacia la vida independiente.

Este modelo escalonado de intervención se programa para que distintos proyectos puedan ser conectados, generándose un sistema integral. En particular, los Programas PEC financiados por SENAME (SENAME, 2016) se insertan en la fase b) Casa Acompaña dentro del modelo de intervención, siendo la característica de esta fase que comprende el ingreso del NNA a la casa diurna en la cual recibe atención ambulatoria entre las 9:00 y las 20:00 hrs.

La intervención incluye alimentación, apoyo escolar, consejería, actividades lúdicas, asistencia psicosocial, entre otras. En esta casa se continúa formando el vínculo de confianza entre el NNA, el educador y el proyecto, lo que permite la problematización y reflexión en torno a la vulnerabilidad del NNA, lográndose la resignificación y restitución de derechos. Esto se realiza en un ambiente de acogida y espíritu de familia, tanto en la casa PEC como en la calle, respetando los encuadres y normas básicas, así como la participación e iniciativa.

Es en particular en este elemento psicosocial de vínculo NNA-Educador en el que este estudio se concentra. Dada la experiencia de intervención en que la fundación ha desarrollado proyectos PEC desde el año 2007 a la fecha, se requirió llevar a cabo una sistematización y reflexión sobre lo realizado a la luz de la evidencia empírica.

Vistos los antecedentes anteriores, se propuso como objetivo general del estudio evaluar en la práctica el funcionamiento de los Programas PEC ejecutados por la Fundamentación Don Bosco para conocer el grado de satisfacción de los NNA beneficiarios del programa y evaluar además la pertinencia del modelo de intervención centrado en el vínculo, propuesto a la luz de las necesidades de los NNA. Los objetivos específicos consideraron:

1. Levantamiento de la percepción de la problemática de ingreso (vulneración) y de la intervención.
2. Levantamiento de la percepción de la dimensión física-infraestructura de la Casa PEC y de la gestión de ese espacio desde el punto de vista de los beneficiarios.
3. Levantamiento de la percepción de la calidad de servicios entregados en el programa.

En particular, en este estudio se considera la experiencia de los proyectos PEC que funcionan en la Región Metropolitana, con dos casas ubicadas en las comunas de Santiago y Puente Alto.

## 2. METODOLOGÍA

Considerando las particulares características de la población de NNA que son los beneficiarios del programa en evaluación, se optó por la utilización de un modelo de investigación cualitativo (Patton, 1990; Martinic, 1997). Las temáticas analizadas, a fin de obtener una percepción de los usuarios acerca del programa, incluyeron tres grandes dimensiones: la problemática de ingreso, la dimensión física-infraestructura/gestión, Casa PEC y la dimensión calidad de servicio. El enfoque cualitativo del estudio se basa en el modelo de la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1971; Strauss y Corbin, 2002) y utiliza las técnicas pro-

tolizadas en software ATLAS.ti (Muñoz, 2005). Mediante este paradigma de trabajo se levantan las categorías subjetivas de manera inductiva hasta configurar una teoría fundamentada en los dichos de los sujetos entrevistados.

### 2.1 Participantes

Se consideró una muestra intencionada por cuotas de NNA beneficiarios de los PEC Santiago y Puente Alto ejecutadas por la Fundación Don Bosco entre 2012 y 2013. Se diseñó la muestra considerando los criterios más relevantes que definen la participación como beneficiario del proyecto PEC, esto es que los NNA por entrevistar tuvieran una relación relativamente frecuente y prolongada con el PEC respectivo, de forma tal que pudiesen dar información pertinente sobre el funcionamiento del programa. Estos NNA fueron identificados por los directores del respectivo PEC. Así, se diseñó una muestra de 20 NNA que fue lograda casi completamente (se realizaron 19 de las 20 entrevistas planificadas, con un 95% de logro). Razones de fuerza mayor determinaron que una entrevista no fuerza realizada.

Tabla 1.  
Muestra Cualitativa

	PEC Santiago		PEC Pte. Alto		Total
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
De Atención Regular <b>Dentro</b> la Casa	2	2	2	2	8
De Atención Regular <b>Fuera</b> la Casa	3	2	3	3	11
Total	5	4	5	5	19

## 2.2 Instrumento

Se utilizó una pauta de entrevista semiestructurada para el levantamiento de la información, considerando las tres dimensiones en estudio. Como un referente general, y por una cuestión de adecuación cultural, se les consultó a los NNA acerca del personal que los atendía, denominados coloquialmente *tíos*. Esta designación hace referencia a cualquier profesional, técnico o educador de la fundación que interactúe con ellos en el contexto de su presencia en el PEC. Asimismo, se preguntó de manera indirecta a los NNA aludiendo en general *a los niños* más que a su caso particular. Primero, se les consultó a los beneficiarios acerca de la problemática de ingreso al PEC, considerando, entre otros, cuáles eran los problemas por los cuales los niños llegaban al PEC, cuál era el tipo de ayuda o apoyo que podrían recibir de los tíos del PEC y qué requerimientos pudieran entregarles con mayor frecuencia o intensidad. En segundo término, se consultó acerca de su opinión sobre la dimensión física-infraestructura y gestión Casa PEC, considerando, entre otros, la opinión sobre la ubicación y equipamiento de la Casa PEC y las características que esta debiera tener idealmente para los NNA. En tercera instancia, se le consultó a los NNA acerca de su percepción de la calidad de servicios que se les entregaban en el programa: cómo se sentían los niños al estar con los tíos del PEC, qué actividades o instancias les parecían mejores o más agradables y cuáles les parecían

más desagradables o inadecuadas, así como qué elementos de la relación de los niños con los tíos les parecía que deberían mejorarse.

## 2.3. Procedimiento

Tres profesionales de la fundación (una profesional del equipo de PEC Santiago y uno del PEC Pte. Alto, más un asesor metodológico externo) realizaron las entrevistas a los NNA identificados. Las entrevistas fueron realizadas en un periodo de aproximadamente dos semanas, desde el 30 de julio al 12 de agosto de 2013. Las entrevistas duraron alrededor de 30 minutos por vez. Se solicitó a los NNA su consentimiento para realizarlas, así como para grabar sus respuestas para posterior análisis. Esto fue aceptado por todo los NNA, a excepción de un caso (en dicho caso solo se tomaron notas, las que posteriormente se transcribieron). Las entrevistas fueron transcritas y posteriormente analizadas con el programa ATLAS.ti. El análisis incluyó codificación primaria, secundaria y terciaria, así como la generación de mapas semánticos detallados y la posterior identificación y elucidación de los códigos con mayor fundamentación. Posteriormente, el análisis fue triangulado con los profesionales que participaron en el estudio, encontrándose plena coincidencia entre ellos sobre los hallazgos y consolidándose luego el informe final.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1. Percepciones en torno a la intervención

En relación a las dinámicas de la intervención, debe constatar en principio que ellas responden a un conjunto de problemáticas que los NNA plantean como razones de la llegada y participación de los niños en el PEC y su relación con el tío en el programa. De entre estas problemáticas, destaca en particular la relación y quiebre con la familia, así como actitudes de confrontación con el orden social con acciones que podrían calificarse como contestatarias o de rebeldía.

Pregunta Tipo: ¿por qué llegan los niños al PEC? (en cursiva, respuestas literales de los NNA entrevistados)

- *Problemas familiares, diría yo*
- *Por rebeldía [...] y porque donde se crían no es el ambiente para ellos*
- *Porque andan robando, porque andan fumando cuestiones que no tienen que fumar [...] También fui una de esas y ahora no fumo, solamente cigarros*
- *Porque estamos en una situación de calle, porque estamos alejados de la casa*

Frente a estas razones de ingreso identificadas, la manera en que es percibida la intervención y la participación de los niños en el PEC como beneficiarios corresponde a una asistencia para ellos (sentida como una *ayuda*). En las respuestas expuestas es posible constatar las razones por las cuales la ayuda tiene lugar y maneras por medio de las cuales los NNA la interpretan y reciben.

¿Qué requieren los niños?

- *Porque necesitamos ayuda*
- *Necesitan que los ayuden porque tienen problemas, si no está la familia puede ser otra persona*
- *Porque están en la calle.*

Llama la atención en cualquier caso que los NNA son perfectamente conscientes de que están en una institución y que la asistencia que reciben se da en un contexto profesional y técnico, y que la *ayuda* forma parte de un servicio, que esta se entrega por parte de los *tíos* en un contexto laboral.

¿Por qué los *tíos* ayudan a los niños?

- *Porque es su trabajo y en eso están interesados*
- *Es su deber*

Los NNA reconocen que la ayuda que reciben los niños tiene como horizonte el logro de una especie de corrección de una conducta juzgada como inadecuada o rebelde. El para qué de la asistencia de los niños al PEC se percibe en pos de un cambio, ya que se entiende que su participación busca en última instancia una mejora que tiene incluso un sesgo valórico:

¿En qué los *tíos* ayudan a los niños?

- *A salir de la droga, que no anden robando, que sean personas buenas, más humildes*
- *Ayudan en su comportamiento [...] algunas veces también me he portado mal, pero ahora no [...] en el colegio igual me portaba mal, pero ahora no [...] me molestan, me molestan, me molestan hasta que me da la rabia [...]*
- *Que los saquen de ahí donde están y que les enseñen que lo que están haciendo es malo*

Las modalidades de trabajo del PEC son reconocidas espontáneamente por los NNA en las actividades que realizan los niños cuando asisten al programa. Estas modalidades de intervención abarcan una gama importante de aspectos que combinan acciones de prevención en salud, actividades en talleres formativos, actividades lúdicas, alimentación, asistencia profesional en aspectos legales, apoyo escolar, entre otros.

¿Cómo los tíos ayudan a los niños?

- *Por los talleres, porque todos los días aprendemos algo, a ser un poquito mejor*
- *Hacemos actividades [...] pintamos en yeso [...] hacemos unas casas como de plumavit [...]*
- *Los ayudan en los problemas que tienen y en los estudios [...] para las cosas que les faltan*
- *En sus estudios, en todas las cosas*
- *Jugar y tomar desayuno acompañado, que le enseñen muchas cosas*
- *Porque lo necesitan, porque si no estuvieran ellos estarían presos [...] podrían estar hasta muertos.*

En este punto, se percibe que la intervención se interpreta como una acción, con un fuerte componente emocional, que implica compartir con un actor significativo (tío). Cuando se les consulta qué hacen los niños con los tíos y por qué los visitan y acompañan, los NNA señalan elementos que parecen denotar la existencia de una relación dialógica, un conversar por medio del cual se va obteniendo una sensación que se interpreta como terapéutica y reparadora.

¿Para qué se juntan los tíos a ayudar a los niños?

- *Para contarle sus cosas, para conversar con ellos, cómo están, y eso*
- *Los apoyan, conversan con ellos, los apoyan en sus decisiones porque les dicen “oye, nos hagas eso”*
- *Yo creo que porque me escuchan, me dan una solución, un consejo, cómo que tratan de salir del problema en el que están, igual porque está bien desahogarse*

Ahora bien, resulta interesante destacar como, en la relación con el tío, los NNA perciben dos facetas. En primer lugar, perciben la acción del tío, que es siempre un acompañamiento y un soporte emocional frente a una carencia u orfandad. Mientras que, en paralelo, los NNA sostienen como una especie de ontología del tío en tanto un ser *bueno*, que repara

las *malas cosas*. Cuando se les pregunta cómo son y cómo actúan los tíos con los niños, se responden destacando estas dimensiones del ser y el hacer.

¿Cómo son los tíos?

- *Son buenas personas, nos escuchan cuando queremos conversar, si necesitamos algo ellos pueden ayudar a lo que más pueden*
- *Como una familia, con apoyo, siempre nos apoyan, nos aguantan*
- *Porque [...] los atienden bien, les dan una bienvenida, los acogen*
- *Yo encuentro que son buenos y quieren ayudarlos y sacarlos de donde están y no quieren que no les pase nada malo*
- *Porque son simpáticos, nos dan cariño, nos orientan cuando hacemos una maldad, nos miran*
- *Porque son pulentos, porque son buena gente*

### 3.2 Percepción sobre la Infraestructura y Gestión Casa PEC

En cuanto a la infraestructura y la Gestión de la Casa PEC, en general se puede decir que es sentida como satisfactoria por los NNA y que esta opinión es claramente mayoritaria.

¿Cómo está la Casa PEC?

- *Está bien. Me gusta cómo está ahora [...]*
- *Está bien donde esta porque me queda cerca de la casa, a la pasada, me queda como a media hora más 10 minutos [...]*

En contrapartida, los principales elementos desagradables de la Casa PEC están más bien referidos a la influencia de la infraestructura como un entorno físico que puede incidir en el clima de convivencia. A este respecto, cuando se les consulta cómo sería una casa desagradable para los niños, los NNA señalan el efecto estresor más que la materialidad inadecuada de la infraestructura misma:

¿Cómo sería una mala Casa PEC?

- *Una casa en donde esté todo cochino donde la misma gente no cuide el espacio, rompa las ventanas*
- *Que esté cochina...cochina y no sé... [...] y que los tíos no estuvieran ni ahí con nosotros*
- *Que sea chica, que estén todos peleando por lo mismo*
- *Que no haya alegría, eso es lo importante*

En contrapartida, de los aspectos que se proyectan como satisfactores de una buena Casa PEC, son mencionados: un mejor equipamiento básico, más elementos que faciliten lo lúdico y la incorporación de conexión a las redes y tecnología digital.

¿Cómo sería una mejor casa PEC?

- *Yo diría que con un patio más grande [...]*
- *Lo necesario [...] poh... una lavadora, un sillón Con juegos, tele y felicidad*
- *¿Ha cómo lo explico? La mesa de pin-pon que no funciona [...] lleva 2 años rota [...] la pata coja [...] nada más [...]*
- *Con más cosas para divertirse, como juegos de mesa, como cosas no sé po como pa jugar en computador, en la tele, cosas así*
- *No sé le falta internet, le faltaría no sé un dvd, un play station para cada uno*

Respecto a la gestión de los asuntos comunes que se dan al interior de la Casa PEC, todo lo que se relacione con la imposición de normas disciplinarias es sentido como una molestia, aunque esta molestia entraña un elemento de ambivalencia, ya que se le reconoce como una de las formas de actuar del tío que ejecuta la intervención, imponiendo normas. Así, consultados sobre qué sería lo desagradable en una Casa PEC, los NNA señalan:

¿Qué cosas no les gustan a los niños de la Casa PEC?

- *Me gustaría que dejaran fumar adentro, pero no se puede, voy de repente*

• *Una casa así donde hay huevones pacos [...] que son terribles de pacos*

• *Conociendo a los niños, tía, creo que lo que no les gusta son las reglas, encierro, porque acá por lo menos los dejan salir, en otros lados no, está todo bien así, si tienen de todo, comedor, tele, play, llaman por teléfono [...]*

### 3.3 Percepción de la calidad de servicios

En cuanto a la calidad percibida de los servicios en el PEC, cabe mencionar que en general la intervención es percibida como positiva en última instancia y no existen juicios o evaluaciones negativas manifiestas, salvo excepciones muy puntuales.

¿Cómo se sienten los niños en la casa PEC?

- *Yo me siento bien estando con ustedes, me encanta conversar con el psicólogo, con el tío Lucho [...] Que me caen súper bien [...] Yo me abro con ustedes*
- *Contentos, alegres, se sienten motivados, escuchados, la voz del pueblo*
- *Porque se sienten bien con ellos [...] No se sienten alejados [...] no se sienten sin ninguna ayuda Cuando estamos todos riéndonos, cuando hay una alegría*
- *Se sienten bien, cómodas, alegres [...] Todo el rato*
- *No estoy ni ahí con el PEC [...] no me importa el PEC*

Fuente importante de la satisfacción son los tíos. A este respecto, los NNA estiman que una proyección del tío ideal debería ser más lúdica, menos seria, más *actualizada* y siempre tener mayor capacidad de atención.

¿Cómo podrían ser mejor los tíos con los niños?

- *Más alegres*
- *Más tiraos para la moda, no tan anticuados*
- *Más buena onda, que no fueran tan serios*

- *Más a la juventud, un poco más juveniles*
- *Más que salgan de su oficina*
- *Como más divertidos, creo, que anden jugando con ellos [...]*

De manera inversa al punto precedente, lo insatisfactorio se relaciona más bien con la falta de atención, neutralidad emocional (ser *fome*) o la imposición de normas o disciplina, ya sea para normalizar la relación o por temas de régimen de trabajo, por ejemplo, por ajustarse a horarios que obviamente son los de una institución en el contexto de un proyecto social.

¿Qué cosas no les gustan a los niños de la Casa PEC?

- *Lo que no me gusta es cuando nos vamos temprano [...] Te voy a la 1, otras veces te voy a las 6 [...] salimos a la calle, para tener qué comer tenis que robar nomás poh... [...] Si te sueltan a las 2, tenis que robar para comer [...] poh...vamos para Providencia [...] ando con un piño aquí poh. [...] en Estación Central es brígido [...] porque no podis robar, no podis andar por ahí, por cualquier hueá te paran poh [...] Hay policía vestidos de civil [...] ahora andan puros civiles en el centro, te paran [...]*
- *Que los castiguen y los echen para afuera. Ahora no están todo el día, que hay unos días en que se tienen que ir más temprano, a las 14:00, por ejemplo, los días lunes, miércoles y viernes [...]*
- *Heheheh...no sé...que no sé de los niños (...) Es que salimos muy temprano a veces [...] a las 2 y después todo el resto del día tenemos que andar en la calle [...] a las 9 de la noche [...] no como hoy día, por ejemplo, que salimos a las 6 [...]*

Explorando por proyección aquellos aspectos que los NNA pudieran sentir como desagradables, vuelve a aparecer la disciplina, con las ambivalencias que implica y la figura del tío que eventualmente frustra, confronta y normaliza.

¿Qué cosas no les gustan a los niños de los tíos?

- *no sé...que son paqueros [...] puro paqueando [...] (jejeje)...no te dejan hacer na no te prestan el play [...] ...no a veces no más [...] no son bacanes los tíos [...] tú vay para allá y dicen oye, no, ven a hacer la actividad aquí, y uno dice no quiero dicen hácela si no te vay no tienen por qué echar para afuera si no quiero hacer una actividad que no me gusta. poh... [...] y no salgo*
- *Porque son pesados [...] se ponen muy estrictos y eso a los niños no les gusta*
- *Porque los mandan a hacer cosas que no les gustan, por ejemplo, hacer el aseo, levantar el plato de la mesa o no se [...]*
- *Porque los consejos que les dan los tíos [...] ellos piensan que son malos*
- *Algunos son pesaos, bueno... [...] siempre te retan porque haces algo, no porque ellos quieren*

## 4. DISCUSIÓN

Tomando en consideración las características de la población y el cariz del tema en examen, se estimó adecuado realizar un estudio basado en una metodología cualitativa, utilizando los lineamientos de la *teoría fundamentada*. Al proceder inductivamente a partir de los reactivos semiestructurados, fue posible levantar una serie de componentes de la percepción de los NNA respecto de cómo evalúan las actividades del PEC.

La constatación inicial básica es que los NNA declaran que están bien con los tíos, que tienen una experiencia vivida como positiva en las diversas actividades que se pueden llevar a cabo en PEC. En cuanto a la infraestructura y la gestión de la Casa PEC, en general se puede decir que la infraestructura es sentida como satisfactoria por los NNA, aunque insuficiente especialmente en equipamiento para actividades lúdicas que son

altamente demandadas. En cuanto a la calidad percibida de los Servicios en el PEC, cabe mencionar que en general la intervención es percibida como positiva en última instancia, con mayor o menor detalle. En general, no aparecen juicios negativos.

En este punto, se percibe que la intervención se interpreta como una acción, con un fuerte componente emocional, que significa compartir con un actor significativo (el tío como contacto con la Institución). Sin embargo, claramente esta percepción no soslaya el hecho de que la acogida y diálogo (“son buenos”, “se interesan”) se produzca también imponiendo un conjunto de normas disciplinarias, las cuales pueden ser también sentidas como eventualmente desagradables, pero que se reconocen necesarias para una mejor adaptación del NNA para que supere las “cosas malas”. De igual manera, los NNA tienen sus exigencias y demandan más. Una proyección del tío ideal demanda más desarrollo lúdico, menos seriedad, más *actualización* y siempre tener mayor capacidad de atención. En este punto, se percibe que efectivamente se genera un vínculo, basado en una apreciación de que el tío es bueno, que acoge y recibe al NNA en una relación abierta a la reflexión y no exenta de contradicciones. Profundizando este punto, por ejemplo, explorando por proyección aquellos aspectos que los NNA pudieran sentir como desagradables, aparece la idea de la disciplina, con las ambivalencias que implica la figura del tío que eventualmente frustra, confronta y normaliza. Para la mayoría de los NNA todo lo que se relacione con la imposición de normas disciplinarias es sentido como molestia (denominada *paqueo*), aunque se reconoce como una de las formas de actuar del tío que ejecuta la intervención, el que es bien valorado en sí mismo. De la misma manera, lo insatisfactorio se relaciona también con la falta de atención, neutralidad emocional (ser *fome*) o la no atención por temas de régimen de trabajo (por

ejemplo, por ajustarse a horarios institucionales o laborales). Refuerza el razonamiento anterior (esto es reafirmar el carácter básicamente psicosocial de la relación entre los NNA y el tío) por ejemplo, cuando se habla de la infraestructura de la casa PEC, la que solo se percibe inadecuada o insatisfactoria cuando su falta o deterioro puede influir en el clima de convivencia.

En última instancia, la constatación de una estructura de significado en torno a la creación de un vínculo sitúa la intervención en el modelo alternativo al de la reeducación. Si bien es cierto que los modelos de reeducación con el tiempo se han vuelto más integrales, incorporando el enfoque de derechos y ampliando la mirada en favor de los niños y niñas, mantienen su vigencia en la mecánica del funcionamiento del Estado en relación con estos segmentos de población. Por ejemplo, persisten estructuras rígidas asociadas a proyectos que responden a marcos presupuestarios que limitan la acción técnica o que buscan regularla, cuando debiera ser a la inversa. Debería ser la aplicación de los criterios técnicos pertinentes a los procesos de sanación y reparación de la vulneración de derechos lo que debería ser soportado por esquemas institucionales flexibles para asegurar una intervención basada en el cultivo de un vínculo reparador, que al parecer muestra indicios de incidir con mayor probabilidad de éxito en el bienestar de los beneficiarios de este tipo de programas, en su protección y reinserción.

## BIBLIOGRAFÍA

Barudy, J. y Dantagnan, M. (2005). *Los buenos tratos a la infancia*. España: Gedisa.

Bowlby, J. (1988). *Los vínculos afectivos, formación desarrollo y perdida*. Madrid: Morata

De Nicolás, J., Ardila, I, Castellón C. y Mariño, G. (1981). *Musarañas*. Bogotá, Colombia: Fund. Servicio Juvenil.

De Nicolás, J (2000). *El niño de la calle: Qué hacer?* Fundación Servicio Juvenil-UNICEF.

Fundación Don Bosco (2009). *Fundación Don Bosco: una experiencia de intervención y acompañamiento para niños, niñas y adolescentes en situación de calle*. Recuperado de: [http://www.sename.cl/wsename/otros/observador4/obs4\\_89-112.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/observador4/obs4_89-112.pdf)

Glaser, B.; Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Transaction Publishers

Gómez, E., Muñoz, M., y Santelices, M. (2008). Efectividad de las intervenciones en apego con infancia vulnerada y en riesgo social: un desafío prioritario para Chile. *Terapia psicológica*, 26(2), pp. 241-251. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-48082008000200010>

Guerra, L., Bedregal, P., Margotta, P. y Valenzuela, E. (2011). Niños, niñas y jóvenes en situación de calle: desafíos para la intervención desde la perspectiva de las fuerzas. Centro Políticas Públicas UC. En: *Propuestas para Chile 2011. Capítulo III: niños, niñas y jóvenes en situación de calle: desafíos para la intervención desde la perspectiva de las fuerzas*. "Centro UC Políticas Publicas". Recuperado de: <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/concurso-de-politicas-publicas-2/propuestas-para-chile-2011/propuestas-para-chile-2011-capitulo-iii-ninos-ninas-y-jovenes-en-situacion-de-calle-desafios-para-la-intervencion-desde-la-perspectiva-de-las-fuerzas/>.

Mansilla, M.E. (1989). *Los niños de la calle: siembra de hoy, cosecha del mañana*. Lima: OC.

Martinic, S. (1997). *Diseño y evaluación de proyectos sociales*. México: Comexani/cejuv.

Ministerio de Desarrollo Social (2011). En Chile todos contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle. En *Plan Calle - Oficina Nacional de Calle - Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado de: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/plancalle/catastro-calle/>.

Muñoz, J. (2005). *Análisis cualitativo de datos textuales con ATLAS.ti 5*. Universitat Autònoma de Barcelona.

Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills. SAGE Publications, inc.

Pearce y Pezzot-Pearce (2004). *Parenting Assessments in Child Welfare Cases*. University Of Toronto Press.

Pearce y Pezzot-Pearce (2001). Psychotherapeutic Approaches to Children in Foster Care: Guidance from Attachment Theory. *Child Psychiatry and Human Development*. 32, Issue 1, pp 19–44.

SENAME (2016). *Oferta de protección - Servicio Nacional de Menores*. Recuperado de: <http://www.sename.cl/web/oferta-de-proteccion/>.

Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Editorial Universidad de Antioquía.

UNICEF (2012). *El estado mundial de la infancia de 2012: niñas y niños en un mundo urbano*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/spanish/sowc2012/>

Zamorano, P. (2010). *Un estudio exploratorio acerca de jóvenes que en su infancia habitaron en la calle: ¿qué les ayudó a encontrar alternativas a la vida de calle? Una mirada desde los sujetos*. Recuperado de: [http://www.sename.gov.cl/wsename/otros/presentaciones/14-12-2010/pmendez\\_presentacion.pdf](http://www.sename.gov.cl/wsename/otros/presentaciones/14-12-2010/pmendez_presentacion.pdf)

**APRENDIZAJES PARA LAS POLÍTICAS  
E INTERVENCIONES SOCIALES DE  
CUIDADO DE PERSONAS MAYORES. EL  
CASO DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN  
DOMICILIARIA DEL ADULTO MAYOR  
(PADAM), HOGAR DE CRISTO**

*LEARNING ON SOCIAL POLICIES AND SOCIAL  
INTERVENTION FOR ELDERCARE. THE CASE OF THE  
ADULT HEALTH CARE (PADAM) AT HOGAR DE CRISTO.*



autor

**Carlos Alejandro Andrade Guzmán<sup>1</sup>**

## RESUMEN

Este trabajo busca identificar aprendizajes a nivel de procesos de construcción de iniciativas programáticas de cuidados, y en relación con principios orientadores y aspectos metodológicos de prestación para las políticas e intervenciones sociales dirigidas al cuidado domiciliario de personas mayores y a quienes desempeñan esta labor. Metodológicamente, desarrolla una revisión cualitativa del caso del Programa de Atención Domiciliaria del Adulto Mayor (PADAM), de la Fundación Hogar de Cristo, a través de investigación documental. Algunas conclusiones indican que las iniciativas programáticas de cuidado debiesen considerar tanto las necesidades de la persona mayor que recibe los cuidados, como las de quienes ejercen como cuidadores o cuidadoras. Asimismo, que toda iniciativa de cuidados basada en derechos debiese definir umbrales mínimos de prestación con los sujetos de intervención, los que debiesen ser permanentemente actualizados en pos de avanzar hacia la constante búsqueda de máximos vinculados con la provisión de cuidados.

**PALABRAS CLAVE:** políticas, intervenciones sociales, cuidado de adulto mayor.

## ABSTRACT

This article aims to identify learning processes at the level of construction of programmatic care initiatives with respect to guiding principles and methodological aspects for social policies and intervention directed to the home care of elderly people and those who carry out this work. Methodologically, the article reviews the case of the Home Eldercare Program (Spanish acronym PADAM) carried out by Hogar de Cristo Foundation, through documentary research. Some conclusions show that programmatic care initiatives should consider the needs of both the elderly people receiving care and those who work as caregivers. Likewise, any right-based care initiative should define minimum benefits with intervention subjects, who need to be constantly updated in order to move towards a constant pursuit of maximum levels of care provision.

**KEYWORDS:** policy, social intervention, eldercare

---

1.- Doctorante en Trabajo Social y Políticas de Bienestar por la Universidad Alberto Hurtado y Boston College, Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Es académico de pre y postgrado del Departamento de Trabajo Social y del Departamento de Antropología de la Universidad Alberto Hurtado, y de pregrado en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Tecnológica Metropolitana. Correo electrónico: caandrade@uahurtado.cl

Artículo recibido el 24 de julio y aceptado el 12 de agosto 2016.

## 1. INTRODUCCIÓN

La reflexión en torno a los cuidados en el marco de las relaciones interpersonales y los arreglos en tanto formas para hacerles frente, ha tomado fuerza en las últimas décadas a nivel mundial. Así, ha emergido la discusión sobre la *crisis de los cuidados*, la cual alude tanto al déficit de los mismos en el ámbito privado, como a la escasa preocupación por estas materias desde el ámbito público. Al respecto, se reconoce un conjunto de problemáticas asociadas que se expresan en distintos niveles, como por ejemplo en el ámbito micro y macro social, involucrando a diferentes esferas relacionadas con la provisión: Estado, mercado, familia y/o sociedad civil (Acosta, 2015).

Respecto a la crisis de los cuidados, la literatura especializada en Chile ha dado cuenta de cómo elementos relativos a las transformaciones demográficas, tales como el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la fecundidad, la incorporación de la mujer al sistema laboral, el escaso involucramiento de los varones en las labores de cuidado o de trabajo doméstico a la luz de esta mayor inserción laboral femenina, han tendido a explicar esta crisis (Arriagada, 2011). A su vez, esta sería igualmente resultado de un proceso de desvaloración de la actividad de cuidar, particularmente cuando esta es desarrollada en el ámbito del hogar, devaluación que afectaría tanto a quienes realizan la provisión de cuidados, tradicionalmente mujeres en situación de pobreza o inmigrantes, entre otros, así como a quienes

reciben los cuidados, como por ejemplo quienes presentan enfermedades crónicas, discapacidad o personas mayores (Acosta, 2015).

En este contexto, y particularmente en torno a los cuidados domiciliarios para mayores, se debe mencionar que la acción del Estado de Chile en la materia es reciente, dándose los primeros pasos el año 2012 con la implementación, por parte del Servicio Nacional del Adulto Mayor, de la Política integral de envejecimiento positivo, la cual reconoce a las personas mayores desde un marco de derechos y pone énfasis en la generación de servicios de provisión de cuidados, creando, entre otros, el Programa de Cuidados Domiciliarios (Abusleme y Caballero, 2014). Este programa realiza sus primeras prestaciones en abril del año 2013, configurándose como la primera apuesta programática de cuidados domiciliarios desarrollada desde el aparato público (Servicio Nacional del Adulto Mayor, s/f).

Cabe mencionar que, adicionalmente, hoy día Chile se encuentra en un proceso de robustecimiento en la materia a nivel de iniciativas y desde las políticas públicas. Se destaca, por un lado, la creación de propuestas focalizadas en la atención domiciliar de mayores, como por ejemplo el programa piloto *Chile cuida*<sup>2</sup>; por otro, la discusión de mayor alcance en torno a la configuración de un Subsistema Nacional de Cuidados (Ministerio de Desarrollo Social, 2015), elementos que permiten apreciar la intención de generar mejores condiciones a nivel país para la provisión de cuidados dirigidos a las personas mayores.

---

2.- Cabe relevar que el año 2015 el gobierno de Chile implementó a nivel piloto, en la comuna de Peñalolén, el programa Chile cuida, focalizado en 100 familias. En este marco, con esta iniciativa se intenciona apoyar la labor de cuidados de personas mayores con dependencia moderada y severa dos veces por semana, así como apoyar la labor de la persona que provee cuidados, disminuyendo su carga y proveyendo una serie de prestaciones, como por ejemplo formación para el cuidado. Véase: <http://www.gob.cl/2015/11/23/programa-chile-cuida-beneficios-para-los-adultos-mayores-y-sus-cuidadores>

En este sentido, si bien la acción pública en el ámbito del bienestar es reciente, la evidencia muestra que las prestaciones domiciliarias dirigidas hacia personas mayores no lo son, siendo llevadas a cabo primeramente, y de forma exclusiva, por organizaciones de la sociedad civil con la figura de fundaciones (Servicio Nacional del Adulto Mayor, s/f).

En esta línea se inscribe el Programa de Atención Domiciliaria del Adulto Mayor (en adelante mencionado, PADAM) de la Fundación Hogar de Cristo, iniciativa que nace a inicios de la década del noventa (Fernández, 2008; Vásquez y Expósito, 2012) y que, desde un marco de derechos, se orienta al acompañamiento de personas mayores y sus cuidadoras y cuidadores por parte de profesionales y voluntarias y voluntarios, buscando mejorar la calidad de vida del adulto mayor.

Así, los elementos expuestos permiten visibilizar, en primer lugar, la importancia progresiva que a lo largo del tiempo se le ha asignado a la necesidad de dar respuesta a través de políticas e intervenciones sociales a las demandas de cuidado domiciliario de personas mayores. Además, permiten apreciar cómo los arreglos de cuidado hacia este grupo han incorporado a las diferentes esferas sociales en las prestaciones, primeramente a la sociedad civil y recientemente al Estado. A su vez, la implementación de experiencias piloto por parte del aparato público orientadas a las personas mayores, así como la discusión sobre la modificación del Sistema de Protección Social para agregar un subsistema de cuidados, permiten apreciar la relevancia que a nivel país se le asigna hoy en día a la discusión sobre las formas de proveer cuidados a quienes se sitúan en esta etapa del ciclo vital, así como también a las condiciones que enfrentan quienes los proveen.

En este marco, los elementos referidos configuran el problema de investigación que aborda este trabajo, reconociendo la relevancia que supone reflexionar desde un marco de derechos sobre las condiciones a generar y/o reforzar en relación con los programas de cuidado domiciliario dirigidos a personas mayores y a sus cuidadoras y cuidadores. Lo anterior, en pos de contribuir a una reflexión que tenga como horizonte el robustecimiento permanente de las iniciativas orientadas a satisfacer las necesidades de cuidado en domicilio.

En esta línea, el presente documento se orienta a responder qué aprendizajes a nivel de procesos de construcción de programas, y en relación con principios conceptuales orientadores y aspectos metodológicos de prestación, pueden recogerse para las iniciativas de política e intervención social que se orientan a personas mayores y a quienes les proveen de cuidados en domicilio. Ello, particularmente desde la experiencia de PADAM de la fundación Hogar de Cristo.

Cabe precisar que este documento no incorpora dentro de sus objetivos hacer un análisis comparativo de experiencias de intervención, sino más bien, desde la revisión en profundidad de este caso, reconocer aprendizajes que puedan aportar a la reflexión en materia de programas de cuidado domiciliario orientados a personas mayores y a sus cuidadoras y cuidadores. Ello, particularmente cuando la provisión se realiza en situaciones de pobreza y/o exclusión social. Así, se abre una puerta para continuar la revisión en torno a otras experiencias en desarrollo que permitan nutrir la discusión académica sobre políticas e intervenciones sociales de cuidados.

Tomando en cuenta estos antecedentes, el presente trabajo se estructura en cinco secciones. Una primera, constituida por la presente intro-

ducción. Una segunda parte que aborda algunas reflexiones de orden conceptual en torno a los cuidados, por un lado, desde las propuestas del cuidado –o *care*, en inglés– y de la organización social de los cuidados –o *social care*– y, por otro, desde las implicancias que supone pensar en los cuidados desde un marco de derechos. En este contexto, las reflexiones sobre cuidados y sobre organización social de los cuidados se refieren, en algunos casos, en inglés debido al origen que en los países anglosajones han tenido estas perspectivas teóricas de análisis. La tercera sección de este artículo presenta el marco metodológico con base en el cual se ha construido el trabajo. La cuarta, expone los resultados del mismo situados en la experiencia de PADAM. Finalmente, la quinta sección presenta las principales conclusiones en términos de aprendizajes para las políticas e intervenciones sociales de cuidado domiciliario de personas mayores y de quienes les proveen de cuidados, a la luz de los hallazgos de este trabajo.

## 2. RECONFIGURACIONES CONCEPTUALES EN TORNO A CUIDADOS Y APORTES DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS. CUIDADOS DESDE EL CARE Y DESDE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DE LOS CUIDADOS O SOCIAL CARE

Los primeros debates en materia de cuidados pueden ser encontrados en los países anglosajones en la década del setenta con las aportaciones de las corrientes feministas (Acosta, 2015; Aguirre, 2008; González y Acosta, 2015). En este contexto, a lo largo del tiempo la noción de cuidados ha sido revisada desde diferentes aproximaciones en

relación con sus expresiones y vivencias asociadas, advirtiéndose, en términos generales, consenso en torno al carácter polisémico del concepto (Acosta, 2015; González y Acosta, 2015; Torns, 2008).

Dentro de este marco, la reflexión académica ha dado cuenta, por ejemplo, de las diversas acepciones en relación a la noción y acción de cuidar. En esta línea, por ejemplo Daly y Lewis (2000) pusieron de relieve las aportaciones del año 1993 de Joan Tronto, quien diferenciaba entre apreciar a alguien (*caring for*), tomar responsabilidad o hacerse cargo de alguien (*taking care of*), realizar prestaciones de cuidados (*care-giving*) y recibir cuidados de parte de otras personas (*care-receiving*).

En el intento de avanzar en torno a una propuesta de conceptualización para entender la noción de cuidados, así como en relación con las dimensiones que se intersectan en las acciones de cuidar, Thomas (1982), con base en la revisión de los trabajos de Graham y Ungerson (de 1991 y 1990, respectivamente), y a partir de la contribución de Parker de 1981, propone una aproximación conceptual que entiende como *unificada* para abordar el cuidado. Así, comprende al cuidado como:

[...] la prestación remunerada o no remunerada de apoyo en la cual intervienen actividades que implican un trabajo y estados afectivos. Los prestan principal, aunque no exclusivamente, mujeres tanto a personas adultas sanas como a personas dependientes y a los niños y niñas, en la esfera pública o en la esfera doméstica, y en una diversidad de marcos institucionales (Thomas, 1982, p. 169).

Entiende Thomas (1982), que los cuidados comprenden siete dimensiones analíticas que se encontrarían presentes en las relaciones de cuidado: 1) la identidad social de la persona cuidadora; 2) la identidad social de quien recibe los cuidados;

3) la relación entre la persona cuidadora y la receptora de cuidados; 4) la naturaleza o contenido social de los cuidados; 5) el dominio social en el cual se localiza la relación de los cuidados; 6) el carácter económico de la relación de cuidados y, finalmente, 7) el marco institucional en el cual se realiza la provisión.

Por su parte, Acosta (2015), dando cuenta de los cambios en torno a la discusión sobre cuidados a lo largo del tiempo, referencia el trabajo de Torns del año 2008 para relevar cómo su contribución comprendía, como primera aproximación a la noción de cuidado (*care*), a una actividad realizada fundamentalmente por mujeres, independientemente del espacio en el cual esta podía ser llevada a cabo, llámese esfera pública, mercado de trabajo o voluntariado en la esfera privada.

Cabe señalar que en materia de intentos de diferenciación conceptual a lo largo del tiempo, Acosta (2015) da cuenta de cómo, con posterioridad a la contribución de Thomas (1982), otros autores y autoras han comenzado a alejarse del concepto de cuidados (*care*) por considerarlo insuficiente, en tanto su contribución no habría dado cuenta de la relevancia que tendría el papel del Estado en los arreglos de cuidado, instalando en la reflexión la noción de organización social de los cuidados (*social care*). En esta línea, releva la autora el trabajo de Lewis, quien ya en 1998, buscando contar con una aproximación más comprehensiva de la idea de cuidado, lo entendía como “las actividades que se proponen satisfacer las necesidades físicas y emocionales de los niños y los adultos dependientes, de los marcos normativos, institucionales y sociales en los que estas se insertan, así como los costes asociados a su realización” (Lewis, 1998, p. 6; en Acosta, 2015, p. 37).

Particularmente, Acosta (2015) plantea que el abordaje desde la organización social de los cuidados

se cuestiona sobre la distribución o reparto de la responsabilidad social que conllevan las acciones de cuidar. Ello, desde dos niveles: primeramente, desde el cómo se reasigna la responsabilidad de cuidar entre Estado, familias, mercado y sociedad civil; y segundo, desde el cómo se produce el reparto de las labores de cuidado en la familia, ello entre hombres y mujeres, o entre generaciones.

En este sentido, la noción de organización social de los cuidados, reconociendo el que las acciones de cuidado han estado tradicionalmente vinculadas con la vivencia de mujeres, expande sus alcances para reconocer que los límites trascienden a categorías binarias, como por ejemplo cuidado formal/informal; cuidado de niños y niñas/personas mayores, entre otras.

Así, uno de los principales aportes de la noción de organización social, es que propende a expandir las fronteras de los alcances tradicionales sobre la comprensión en torno a los cuidados, permitiendo la reflexión en relación a los arreglos que involucran, por ejemplo, a personas mayores o a quienes se encuentran en situación de discapacidad, por señalar algunos casos, distanciándose de las vivencias asociadas únicamente con la identidad femenina y/o con la maternidad, posibilitando incorporar las diversas expresiones que se dan tanto en la recepción como en la provisión de los mismos (Acosta, 2015; Torns, 2008).

Cabe relevar que, en diálogo con lo anterior, Arriagada (2011) afirma que desde el *social care* se comprende la manera en la cual se organizan los arreglos de cuidados, en el sentido concreto respecto a cómo se distribuyen, entienden y gestionan las configuraciones asociadas al cuidado, contando con la característica de poseer arreglos mixtos en tanto la provisión puede ser llevada a cabo por diversos actores, incluidos organismos públicos y privados.

En este sentido, hablar de cuidados desde la organización social de los cuidados, posibilita reflexionar sobre los arreglos para la provisión y recepción de los mismos en distintos momentos del ciclo vital (Pérez, 2006). Ello, en la línea de un reconocimiento de la necesidad de cuidados desde la primera infancia hasta la etapa de vejez.

En este escenario, vinculado a la idea de los cuidados en un marco de necesidad y provisión de los mismos en el continuo del ciclo vital, González y Acosta (2015) entienden que las acciones de cuidar refieren a la idea de tránsitos entre pares, en los cuales el cuidado ocupa una categoría de transversalidad. En este sentido, comprenden que el cuidado “rompe la noción de dependencia frente a la independencia, al resaltar la idea de que todas las personas hemos de cuidarnos en el día a día: dependemos las unas de las otras en diferentes momentos de nuestras vidas” (González y Acosta, 2015, p. 128).

Agregan las autoras que la práctica de cuidar envuelve tres características específicas en la provisión y recepción: en primer lugar, que todas las personas requieren de cuidados, independientemente de su condición; segundo, que los cuidados involucran la creación de una relación sostenida desde la interdependencia entre proveedores y receptores de cuidados; y, tercero, que el cuidado puede tomar una variedad de formas, en tanto “puede ser proporcionado en el hogar o en una institución, de manera individual o colectiva, y como un trabajo pagado o no pagado” (González y Acosta, 2015, p. 135). En el marco de esta tercera característica, refieren el trabajo de Glenn del año 2000 para aludir a que la práctica de cuidar puede incluso ser fragmentada en su configuración, coincidiendo con Arriagada (2011) al indicar que los arreglos pueden incorporar a actores públicos y privados.

Dentro de este escenario, y con base en las contribuciones expuestas, este trabajo comprende a los cuidados desde la perspectiva de la organización social de los mismos (*social care*), entendiéndolos desde su carácter de transversalidad e interdependencia en una lógica que se desmarca de relaciones de linealidad y de relaciones únicamente bidireccionales entre pares, comprendiendo que las expresiones de cuidado seguirían más bien dinámicas espirales sujetas a la interconexión no necesariamente permanente entre personas directamente asociadas en el marco de relaciones, por ejemplo, familiares, comunitarias o institucionales, sino que también comprendiendo que en las dinámicas de cuidar pueden involucrarse otros actores quienes podrían contribuir a apoyar la configuración de los diferentes arreglos.

Ejemplo de ello, y particularmente relevante para este trabajo, si bien no privativo, es la situación que puede darse en relación a cuidados recibidos por personas mayores por parte de familiares o no familiares que cumplen el rol de cuidadores o cuidadoras principales, arreglos en los cuales se reconoce la posibilidad de que puedan incorporarse, así como también salir de la relación, otros actores, ya sean institucionales, como por ejemplo organizaciones estatales o de la sociedad civil orientadas a la provisión de servicios de cuidado, o no institucionales, como por ejemplo familiares, vecinos o amigos, por señalar algunos. Estos pueden adherir a la práctica de cuidar por diversas razones, entre otras, las de índole afectivo, económico o movilizados desde la gratuidad. A su vez, pueden contribuir a enriquecer la provisión que se le otorga a la persona mayor receptora de cuidados, por ejemplo desde la contención o dinamización de diversos recursos para mejorar su bienestar, o contribuir a descomprimir la carga emocional, física o económica, por señalar algunas, que puede en determinadas ocasiones asumir quien provee los cuidados.

## 2.1 Pensando en los cuidados desde el enfoque de derechos

Reflexionar sobre los cuidados, tanto desde la perspectiva de quien los provee como de quien recibe la provisión, implica un problema de ejercicio de derechos y de políticas públicas que apunten a disminuir las desigualdades en el cómo se ha configurado tradicionalmente este tipo de arreglos (Pautassi, 2008).

En este contexto, el aproximarse a los cuidados desde un enfoque de derechos, en un marco de organización social de los cuidados, implica comprender que en el aseguramiento de los arreglos las distintas esferas sociales cumplen diversas responsabilidades en la provisión. Ello, no obstante, y en diálogo con Rossi y Moro (2014), entendiendo que en materia de derechos en general, y del derecho al cuidado en particular, el primer garante es siempre el Estado.

Lo anterior se vuelve explícito en el ejercicio de adscripción del aparato público a diferentes instrumentos de derecho internacional, como convenciones y protocolos dirigidos hacia grupos de protección para los cuales se encuentran instrumentos específicos definidos, como se da en el caso de la niñez o de las personas en situación de discapacidad.

Ello, no obstante, se vuelve igualmente extensible para el caso del cuidado de las personas mayores, incluso sin la existencia de instrumentos específicos como convenciones orientadas hacia ellas, o de la titularidad de un derecho específico al cuidado. En esta línea, Pautassi (2015) señala que:

[...] la relevancia está dada porque el derecho al cuidado –tanto considerando a la persona como receptor o como dador de cuidado– in-

tegra el conjunto de los derechos universales de derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal (Pautassi, 2015, p. 99).

En esta línea, trabajos como el de Acosta (2015) y el de Rogero (2010) han coincidido en que revisar los alcances de los cuidados desde una mirada que los articule con la noción de derechos implica que las acciones de cuidar no solo suponen un conjunto de derechos asociados, sino que conllevan a su vez obligaciones por parte de los sujetos involucrados en la provisión.

Relacionado a lo anterior, Pautassi (2015) afirma que:

aplicar el enfoque de derechos al cuidado significa transformar la lógica actual de tratamiento del cuidado para pasar a considerar que cada sujeto autónomo, portador de derechos, puede y debe exigir la satisfacción de sus demandas de cuidado, independientemente de su situación de vulnerabilidad o dependencia, ya que el deber de provisión de cuidados que el derecho le confiere no se asienta en su necesidad sino en su condición de persona (Pautassi, 2015, p. 99).

Desde esta concepción, por tanto, se sobrepasan los límites en torno a la provisión en espacios privados para, en diálogo con la mirada del social care, comprender los arreglos desde una lógica de responsabilidad social compartida por las distintas esferas sociales en relación a la provisión (Acosta, 2015; Esquivel, 2015), sean estas tanto la familia, como el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Los elementos expuestos se vuelven particularmente relevantes al reflexionar sobre la provisión orientada a personas mayores y a quienes ejercen

como sus cuidadoras y cuidadores. Ello, desde el reconocimiento de que una característica central de la configuración de los arreglos de bienestar ha estado dada por hacer efectivos los derechos, desde el encadenamiento de los mismos con el sistema de trabajo formal.

En esta línea, Pautassi (2015) da cuenta de cómo, para el caso de personas mayores o sujetos en situación de enfermedad o discapacidad, las prestaciones de bienestar raramente se encuentran reconocidas en arreglos que dependen de la situación laboral, siendo excepciones las licencias por fallecimiento de progenitores o el reconocimiento como cargas de hijos e hijas a través de la seguridad social, entre otros.

Así, para efectos de este trabajo, se entiende que el cuidado para personas mayores y para quienes ejercen como sus cuidadores y cuidadoras, desde una mirada de derechos, se distancia de comprender como condición de efectividad del mismo únicamente a una vinculación con el sistema laboral formal, por ejemplo de parte de quien ejerce como cuidador o cuidadora, en el entendido de que al ser este un derecho universal, debe estar siempre garantizado independientemente, entre otras, de aquellas variables relativas a la inserción laboral o a los ingresos económicos del grupo familiar.

### 3. MARCO METODOLÓGICO

Este trabajo ha buscado dar respuesta a la pregunta de investigación que lo ha movilizado a través de un estudio de caso cualitativo de alcance descriptivo. La estrategia de producción de información que se ha seguido ha sido la investigación documental (Valles, 2000). Ello, apoyándose principalmente en el documento denominado *Procedimientos y estándares de operación del Programa de Atención*

*Domiciliaria del Adulto Mayor (PADAM)* (Hogar de Cristo, 2012), el cual se encuentra señalado en la bibliografía de este trabajo y que ha sido facilitado para el desarrollo de esta investigación por parte de un profesional de la entidad. Adicionalmente, se ha consultado el sitio web de la fundación que desarrolla el programa, instancias que para efectos de presentación de resultados en este documento se encuentran señaladas en pie de página, junto a la fecha de revisión.

Por su parte, se ha analizado bibliografía académica vinculada a PADAM que, si bien no obedece a documentación programática propiamente tal, ha abordado elementos relevantes para la presentación del caso. En este sentido, estas publicaciones igualmente se encuentran referenciadas en la bibliografía.

A su vez, con miras a precisar elementos recogidos desde los materiales revisados, se han establecido comunicaciones electrónicas con el profesional que ha proveído la documentación para el desarrollo de este trabajo. En este sentido, para todos los efectos se ha procurado el anonimato del profesional con miras a resguardar principios éticos de investigación.

El análisis de documentación, por su parte, se ha guiado por una operacionalización de variables que buscó, en diálogo con la pregunta de investigación de este trabajo, indagar en aspectos generales de la construcción del programa, sus principios orientadores y aspectos metodológicos de provisión, información que ha sido estudiada con base en la técnica de análisis de contenido desde un sentido cualitativo (Andréu, s/f).

## 4. ANÁLISIS DE RESULTADOS

PADAM es un programa de la Fundación Hogar de Cristo, inscrito en el área programática *Cuidado e inclusión de adultos mayores*<sup>3</sup>, que nace a principios de la década de 1990 (Fernández, 2008; Vásquez y Expósito, 2012) y que progresivamente se ha consolidado como una intervención de amplio alcance territorial, contando el año 2012 con 88 unidades PADAM a lo largo de Chile prestando servicios de intervención (Vásquez y Expósito, 2012). Por su parte, en términos de sujetos beneficiarios, actualmente el programa atiende a 3.172 personas mayores<sup>4</sup>.

En términos económicos, el programa cuenta con financiamiento público-privado para su desarrollo, correspondiendo un 25% del financiamiento mensual de la provisión per cápita al sostenimiento público, mientras que el 75% restante es financiado por la Fundación<sup>5</sup>. En esta línea, el programa señala que las unidades que ejecutan el programa “deben visualizar los organismos, tanto públicos como privados, existentes en los territorios, que permitan cubrir las acciones y prestaciones que se entregan a los usuarios del programa” (Hogar de Cristo, 2012, p. 36), pudiendo provenir de fondos concursables, entre otros (Hogar de Cristo, 2012).

En términos de fundamentación de la intervención, el programa declara su accionar desde un reconocimiento de las personas mayores como sujetos con trayectorias de vida heterogéneas cuyos recursos

personales y sociales incidirán en cómo habrán de enfrentar su vejez (Hogar de Cristo, 2012). A su vez, en términos de vulnerabilidad, entiende que:

[...] quienes viven en situación de pobreza y exclusión social disponen de menos factores protectores para mantener o mejorar su calidad de vida; más aún cuando su condición de salud y dependencia de terceros los hace requerir de un mayor apoyo social (instrumental, afectivo y funcional), apoyo que sus familias y/o personas significativas no siempre pueden brindarles (Hogar de Cristo, 2012, p. 7).

En este sentido, reconoce que la vivencia de pobreza y exclusión social puede verse incrementada por problemas de salud en la persona mayor, su familia, o ante la presencia de algún grado de invalidez o de enfermedades, violencia, maltrato, entre otras situaciones.

En relación con quien provee cuidados, el programa comprende que vivir con la persona mayor en situación de pobreza y exclusión, además de las características propias de su salud, “genera percepción de alta carga en los cuidadores, riesgos de salud para la persona y para quien lo cuida, dificultades económicas de la familia por mayores gastos en salud, entre otras” (Hogar de Cristo, 2012, p. 7). Asimismo, el programa asume que, dado el contexto de la persona mayor, de manera indirecta se restringe la integración al mercado laboral de algunos miembros del hogar, mayoritariamente

3.- Véase: [http://www.hogardecristo.cl/lineas\\_de\\_accion/adultos-mayores](http://www.hogardecristo.cl/lineas_de_accion/adultos-mayores). La última fecha de revisión de este sitio web, fue el 25 de noviembre de 2016 (posterior a la fecha de aceptación de este artículo).

4.- Ello, en la modalidad PADAM especializado. No se ha accedido a información de modalidad simple.

5.- Véase: [http://www.hogardecristo.cl/wp-content/files\\_mf/1449341407Costosporatenci%C3%B3n%20de%20Cuidadoe-Inclusi%C3%B3ndeAdultosMayores.pdf](http://www.hogardecristo.cl/wp-content/files_mf/1449341407Costosporatenci%C3%B3n%20de%20Cuidadoe-Inclusi%C3%B3ndeAdultosMayores.pdf). La última fecha de consulta fue el 25 de noviembre del presente año.

mujeres, dado que tradicionalmente son ellas quienes se hacen cargo del cuidado de la persona mayor, reduciendo ingresos y, en este sentido, pudiendo repercutir este elemento en perpetuar la situación de pobreza y de exclusión social del grupo familiar.

Dados estos elementos, el programa se fundamenta en el supuesto de que el apoyo a la persona mayor requiere de un acompañamiento en las diversas dimensiones del bienestar, del apoyo a su red familiar y del fortalecimiento de los recursos de la comunidad en la cual se encuentra inserta. En este sentido, se asume que la atención en domicilio es la alternativa de intervención que más propende a una normalización de la situación de la persona mayor en tanto, institucionalmente, con este tipo de provisión se busca fomentar la autonomía de la persona, mantenerla en su medio habitual y favorecer su vinculación familiar y social.

Con base en la consideración de estos elementos, el programa se plantea como objetivo el “que los adultos mayores se mantengan en su medio habitual de manera autónoma e interdependiente, mejorando sus condiciones de vida y superando su situación de exclusión social” (Hogar de Cristo, 2012, p. 9). En este marco, los sujetos a los cuales se dirige el programa son personas mayores de 60 años, en situación de pobreza y exclusión social, autovalentes frágiles, dependientes severos y parciales y que desean permanecer en su comunidad.

A su vez, el programa señala como requerimientos para la instalación, “estar emplazado en un lugar de fácil acceso y que no implique riesgos para la salud o para la seguridad de las personas” (Hogar de Cristo, 2012, p. 35).

Por su parte, el programa define la elaboración de un plan de intervención individual, el cual se debe

construir con la persona mayor y su familia y debe incorporar los objetivos particulares buscados con la intervención. El instrumento especifica compromisos para el programa y para la persona mayor y/o su familia, y es firmado por estos tres actores en un acto de acuerdo.

En este sentido, el plan se elabora desde dos dimensiones: por un lado, una dimensión de orden interno, orientada al fortalecimiento del entorno familiar, al abordaje espiritual y a la entrega de herramientas al cuidador o cuidadora, en relación con las necesidades de la persona mayor; por otro lado, una dimensión de orden externo, orientada a determinar gestiones del equipo interventor en el territorio con miras a lograr los objetivos del plan.

En términos de horizonte temporal de la intervención, la iniciativa define que “no existe un tiempo mínimo ni máximo establecido para que los adultos mayores permanezcan en el programa” (Hogar de Cristo, 2012, p. 15). Ello, en tanto señala que el tiempo dependerá de las características personales, familiares y sociales de cada sujeto de intervención. Cabe señalar que el programa no define como beneficiario explícito a la persona proveedora de cuidados, si bien se encuentran prestaciones dirigidas hacia quien cumple este rol.

En este contexto, en términos de lo que el programa entiende por “cuidador principal” esta figura alude a “aquella persona (familiar o persona significativa) que asume al menos cierto grado de responsabilidad, representación y/o cuidado del adulto mayor” (Hogar de Cristo, 2012, s/p).

En relación con especificidades de prestación, el programa cuenta con dos modalidades: simple y especializada, las que se configuran en relación a las características institucionales en los territorios, recursos materiales, humanos y financieros. En este

contexto, el programa declara que las diferencias se sostienen en la composición de los equipos de intervención y de las prestaciones a entregar<sup>6</sup>.

Las condiciones mínimas a resguardar para una persona mayor beneficiaria de PADAM, en este marco, se agrupan en diversas dimensiones. Así, por ejemplo, en un ámbito de *asistencia material*, se considera como condición mínima, entre otras, contar con una muda de invierno-verano; con dinero para una canasta básica de alimentos o pañales, por señalar algunas. En términos de *acompañamiento*, se debe contar con apoyo espiritual/emocional cada 15 días como mínimo, mientras que en términos de *apoyo social*, se debe contar con orientación para el cuidado del adulto mayor y respecto de beneficios sociales para la familia, por señalar algunas (Hogar de Cristo, 2012).

## 4. 2. Principios de orden conceptual presentes en el programa

PADAM se orienta a través de diferentes principios conceptuales desagregados en tres niveles: valores institucionales, ejes y enfoques de trabajo. Cada uno es presentado de forma sintética a continuación.

### 4.2.1. Valores institucionales

Desde una perspectiva institucional, el programa adhiere a siete valores que define la Fundación para el trabajo con personas mayores.

**a) Solidaridad:** a nivel institucional, se busca promover estrategias que fomenten la solidaridad generacional e intergeneracional, en pos de aumentar la calidad de vida de las personas mayores.

**b) Compromiso:** desde la institución, se declara buscar la realización de un trabajo con las personas mayores sustentado en el profesionalismo, la responsabilidad y el cariño, procurando resguardar los compromisos que se adquieren con los sujetos de intervención, sus familiares y/o personas significativas.

**c) Espíritu emprendedor:** institucionalmente, se promueve la búsqueda de alternativas para mejorar las condiciones de vida de la persona mayor, involucrando a profesionales y voluntarios/as en esta labor.

**d) Respeto:** se busca resguardar el reconocimiento de las particularidades de las personas mayores en relación con sus características específicas, así como también con sus derechos básicos a la libertad personal, la privacidad y la intimidad. Asimismo, se declara la búsqueda de erradicación de prácticas que infantilicen, sobreprotejan y menoscaben a la persona mayor.

**e) Justicia:** institucionalmente, se declara la generación de “condiciones de igualdad de oportunidades y restitución de derechos vulnerados, principalmente la mantención de la autonomía y su derecho a cuidados y protección en su medio habitual” (Hogar de Cristo, 2012, p. 12).

---

6.- Cabe relevar que, actualmente, se encuentran en ejecución las dos modalidades. Sin embargo, conforme a información obtenida por comunicación electrónica con el profesional que ha apoyado la elaboración de este trabajo el día 20 de diciembre de 2015, para el año 2016 la fundación se dispone a avanzar exclusivamente hacia la modalidad especializada.

**f) Transparencia:** desde la propuesta institucional, se busca el establecimiento de relaciones de confianza entre los diversos actores relacionados con la prestación: personas mayores, equipos, familias y otros que se vinculen con el programa.

**g) Trabajo en equipo:** a nivel institucional, se promueve la conformación de equipos interdisciplinarios, sean profesionales o voluntarios, con miras a generar prácticas favorables para la acción con las personas mayores.

#### 4.2.2. Ejes transversales de la intervención

En términos de lo que institucionalmente se comprende como ejes transversales, el programa comprende cinco específicos. Se exponen brevemente a continuación.

**a) Desarrollo de capacidades:** el programa promueve la realización de intervenciones que apunten a mantener y fortalecer las capacidades funcionales y físicas de la persona mayor con miras a contribuir a la mantención de su autonomía y su permanencia en domicilio. Asimismo, se promueve la realización de un acompañamiento que permita fortalecer capacidades para integrarse a la sociedad desde un reconocimiento de las capacidades que las personas mayores tienen para tomar sus propias decisiones. En relación al cuidador o la cuidadora, se promueve la entrega de herramientas en torno a cómo enfrentar el desafío de satisfacer las necesidades e intereses de la persona mayor.

**b) Vínculos e integración social:** se intenciona la articulación de redes, tanto formales como informales, que puedan aportar con recursos

de soporte para la solución de dificultades de las personas mayores. Asimismo, se promueve la mantención y fortalecimiento de vínculos entre la persona mayor, su familia, la comunidad y la oferta institucional de recursos en el entorno comunitario, de manera de facilitar su integración social.

**c) Protección y promoción de Derechos:** reconociendo a las personas mayores como sujetos activos con derecho a exigir servicios y prestaciones estatales, a expresar sus opiniones con respecto a su vida y a las intervenciones que se realizan con ellas y ellos, el programa genera instancias para que estas y sus familiares conozcan sus derechos, planteen sus necesidades y se les apoye en la realización de acciones de mediación para que puedan acceder a la oferta de servicios garantizados por el Estado.

**d) Participación y empoderamiento:** el programa promueve la generación de instancias de participación, tanto en la gestión y diseño programático como en los planes de intervención que se realizan con los sujetos. Por su parte, se intenciona la participación de las personas mayores en espacios públicos de diverso orden: recreativo, político o cultural, por señalar algunos, que les permitan aportar al desarrollo social.

**e) Espiritualidad:** desde el programa se declara la búsqueda de sentido y trascendencia en torno a la resignificación de la persona mayor respecto a, entre otros, su historia y el valor de su vida. En este sentido, se acompaña a la persona mayor en este reconocimiento, en el entendido de que “en la etapa de la vejez puede surgir con mayor fuerza la necesidad de reconciliarse con la propia historia y asumir el

protagonismo del proyecto propio en la etapa culmine de la vida” (Hogar de Cristo, 2012, p. 14).

#### 4.2.3. Enfoques

Finalmente, en términos de lo que define el programa como enfoques, este se desarrolla desde tres específicos: 1) socio sanitario, 2) ecológico y 3) de redes. Se exponen a continuación.

**a) Socio sanitario:** comprendiendo el programa la atención socio sanitaria como el conjunto integrado de prestaciones y servicios públicos y privados de orden socio sanitario, destinados a la rehabilitación y cuidados de las personas en situaciones de dependencia, la propuesta desde su intervención en domicilio busca ser un puente entre los sujetos y las redes presentes en el territorio. En este sentido, la adherencia a este enfoque se sostiene en que el programa comprende que “en los recursos del entorno el adulto mayor puede encontrar respuestas pertinentes a sus necesidades e intereses y generar vínculos que impidan su aislamiento” (Hogar de Cristo, 2012, s/p).

**b) Ecológico:** el programa considera a la persona mayor como un sistema que se encuentra inserto dentro de otro, denominado familia, que a su vez está inserto en la comunidad. En este sentido, la propuesta promueve el trabajo en torno a las relaciones que se dan entre estos sistemas. Así, desde una lógica de articulación entre ellos, el programa entiende que estos se intersectan y condicionan de manera permanente, recíproca y dinámica, de manera que una alteración en uno provoca un cambio en el otro, en un sentido de recursividad.

**c) Redes:** el programa trabaja en dos niveles de redes: por un lado, en torno a aquellas persona-

les o primarias de los sujetos, comprendiendo por tales a las que son más cercanas o significativas para la persona (familia, amistades, pares, otros); por otro, en relación con redes funcionales o institucionales. En este contexto, desde el programa se entiende que el trabajo en red “constituye un dispositivo necesario que debe estar activado, ya que apunta a garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas. Además, forma parte del proceso de autonomía que deben fortalecer los adultos mayores en su territorio” (Hogar de Cristo, 2012, s/p).

### 4.3. Aspectos metodológicos de la provisión

#### 4.3.1. El ciclo programático y el monitoreo de avances

El programa, en términos de momentos de intervención, se estructura en cinco etapas: 1) postulación, 2) ingreso, 3) evaluación, 4) intervención y 5) egreso. En este contexto, para cada fase se construyen indicadores para monitorear los avances programáticos. A su vez, se incorporan indicadores para evaluar el cumplimiento de objetivos.

#### 4.3.2. Características de las prestaciones que otorga el programa

Metodológicamente, el programa interviene a través de un conjunto de prestaciones que, con ciertas excepciones, tiende a ser similar en modalidad PADAM simple y PADAM especializada. Estas se inscriben en dos dimensiones: 1) prestación directa material y 2) prestación directa de personas. En relación a las *prestaciones de orden material*, en ambas modalidades la provisión se realiza en torno

a 3 categorías: *confort, higiene y vestuario, vivienda*<sup>7</sup> y *apoyo material*.

En la primera, se entregan prestaciones como artículos de aseo personal a la persona mayor, ropa de cama, pañales, entre otros. Por su parte, en la categoría de *vivienda*, el programa realiza aportes para la obtención de mediaguas. Finalmente, en relación a las prestaciones en *apoyo material*, el dispositivo realiza la provisión en dos áreas: *salud y ayuda económica directa*.

En este marco, en el ámbito de la salud, el programa entrega aportes totales y parciales para medicamentos o aplicación de exámenes, mientras que en ayuda económica el programa contribuye, entre otros, con canastas de alimentos, aportes para el pago de transporte, obtención de documentación en el registro civil, aportes para el arriendo o ahorro de vivienda, así como también para cubrir gastos de defunción.

En torno a prestación directa de personas, en ambas modalidades el programa genera aportes en las siguientes categorías: *salud y apoyo funcional, psicoeducación/socioeducación, apoyo psicosocial y apoyo espiritual*.

Así, en relación a *salud y apoyo funcional*, el programa interviene realizando acciones educativas orientadas a educar a la persona mayor y/o su familia en materia de administración de medicamentos. Asimismo, apoya en la gestión de inscripción en centros de salud, acompañamiento a la realización de atenciones médicas, monitoreo del estado de dichas atenciones (médicas y psicológicas), así

como también en cuanto a la gestión de ayudas técnicas (sillas de ruedas, lentes o colchones, entre otros).

En la categoría de *psicoeducación/socioeducación*, se realizan consejerías y educación para el autocuidado de la persona mayor y su cuidador o cuidadora. Asimismo, se promueven acciones con la persona mayor y su familia, para propiciar el cuidado de quien los recibe. A su vez, en esta categoría se promueven actividades de orden comunitario, como participación en talleres desarrollados en los espacios territoriales de base dirigidos a la persona mayor y sus familiares, por señalar una.

En relación a lo definido en la categoría de *apoyo psicosocial*, el programa define el desarrollo de acciones que incorporan, por ejemplo, prestaciones de intervención en crisis ante eventos de alta tensión emocional, apoyo o contención, así como también derivación asistida.

El programa declara el desarrollo de acciones de orden institucional, como por ejemplo acercar la oferta de servicios a la persona mayor, con énfasis en el acceso a derechos mínimos. Asimismo, se promueve la participación programática en redes que contribuyan a la sensibilización sobre la realidad de las personas mayores, buscando incidir en políticas públicas, entre otros.

Cabe relevar que entre las prestaciones en materia de apoyo psicosocial exclusivas en la modalidad PADAM especializada, se encuentran definidas, por ejemplo, provisiones de *cuidado al final de la vida*, marco en el cual se realiza “acompañamiento

---

7.- El documento que ha servido de base para la elaboración de este trabajo nomina esta categoría como educación. Sin embargo, dado los alcances de la prestación, se ha optado por llamarle vivienda para efectos de este artículo.

a personas que presentan enfermedades incurables o en etapa terminal. Incluye aspectos de salud, emocionales, espirituales y ambientales” (Hogar de Cristo, 2012, s/p).

A su vez, en la modalidad especializada se define específicamente una prestación denominada *trabajo con familia*, en la cual se promueven acciones con la persona mayor, familiares, cuidador, cuidadora o adulto responsable, en pos de favorecer la revinculación o la mejora en la dinámica familiar.

Igualmente, se define en PADAM especializado la categoría de prestación, *reuniones y encuentros con familiares y/o cuidadores*, en la que se promueven actividades con “familiares y/o cuidadores de los/as usuarios/as con fines informativos, formativos, recreativos, de colaboración al rol que desempeñan y otros que apunten a disminuir la percepción de carga, de colaboración a la unidad y/o de organización. Las instancias formativas pueden abarcar diversos temas, entre ellos el desarrollo de prácticas de cuidado a los/as usuarios/as, autocuidado de familiares, dinámicas de relación familiar, generación de habilidades sociales, etc.” (Hogar de Cristo, 2012, s/p).

Por su parte, en prestación directa a personas, en ambas modalidades se desarrollan actividades en la categoría de *apoyo espiritual* dirigidos a la persona mayor. Se definen estas instancias como “espacios de apoyo espiritual, acompañamiento, escucha y reflexión de las y los usuarios (incluye el acompañamiento al cementerio por compañeros/as fallecidos/as)” (Hogar de Cristo, 2012, s/p).

Finalmente, en términos de conformación de los equipos de intervención, el programa integra profesionales de la salud, particularmente auxiliares de enfermería o paramédicos, así como también trabajadoras, trabajadores y técnicos sociales.

En relación a la conformación, esta cuenta con profesionales y con voluntarias y voluntarios, así como también con estudiantes en práctica. Estos actores son acompañados por la figura de un *encargado de programa*.

En términos de la dotación de recurso remunerado, esta se define por jornadas horarias en función de sujetos de intervención. Se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: cantidad de personal remunerado en función de cantidad de sujetos atendidos

Cargo	30	60	90	120
Encargado de programa	Asistente social asume como encargado	½ jornada	½ jornada	1 jornada
Asistente social	½ jornada	½ jornada	1 jornada	1 ½ jornada
Técnico social	1 jornada	2 jornadas	3 jornadas	4 jornadas
Auxiliar de enfermería	½ jornada por cada 30 sujetos	½ jornada por cada 30 sujetos	½ jornada por cada 30 sujetos	½ jornada por cada 30 sujetos

Fuente: Hogar de Cristo (2012)

En este sentido, independientemente del carácter de remunerado o no remunerado, cada actor interviniente en el equipo cumple tareas en torno a la provisión con la persona mayor. En esta línea, las labores tanto del personal voluntario como de estudiantes en práctica se orientan, entre otros, al acompañamiento psicoafectivo, tanto para la persona receptora de cuidados como para quien los provee.

Por su parte, en términos evaluativos, el dispositivo cuenta con una ficha de evaluación de la situación de la persona mayor, denominada *ficha de evaluación gerontológica*, la cual recoge, entre otros elementos, aspectos de identificación y antecedentes de la persona mayor en ámbitos socioeducativos, de salud y vivienda, así como también de caracterización e historia familiar, solicitándose identificar a la persona definida como *cuidador principal* y que es insumada con información proveída tanto por la persona receptora de cuidados como por su cuidador o cuidadora. A su vez, el programa cuenta con una batería de protocolos que orientan la provisión, destacándose instructivos para la postulación, el tratamiento de emergencias en el área de la salud, fallecimientos, entre otros.

Finalmente, cabe relevar, en términos de la intervención con el cuidador o la cuidadora, que el dispositivo cuenta con un documento denominado *manual de capacitación de cuidadores*, el cual pone en el centro el bienestar de la persona receptora de cuidados y busca orientar en torno a situaciones relacionadas con su funcionamiento diario. Se debe destacar que este manual incorpora un apartado de *cuidado al cuidador*, entregando orientaciones sobre cómo promover el autocuidado, la planificación de tareas vinculadas con las necesidades de la persona mayor, la importancia del tiempo libre para el cuidador o cuidadora y la relevancia de buscar ayuda en otras personas o instituciones para poder responder a las necesidades de cuidado de la persona mayor.

## 5. CONCLUSIONES

Este trabajo ha buscado responder, con base en la experiencia de PADAM, qué aprendizajes referidos a procesos de construcción de programas, así como en torno a principios conceptuales orientadores y a elementos metodológicos de prestación, pueden identificarse para las iniciativas de política e intervención social de cuidados domiciliarios dirigidos

a personas mayores y a quienes ejercen como sus cuidadores o cuidadoras.

Así, el programa cuenta con una serie de elementos que, en mayor o menor medida, dialogan con una comprensión sobre los cuidados desde un marco de derechos. En este sentido, el programa busca apoyar la relación de cuidado que se produce entre las personas mayores y quienes cumplen el rol de proveerles cuidados, dando cuenta de que los arreglos no son únicamente bidireccionales, sino que requieren en diversas situaciones y momentos de la incorporación de otros actores, en este caso institucionales, para contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los sujetos involucrados directamente en la provisión.

El programa, desde los elementos sobre los que se construye, reconoce como fundamento de intervención el hecho de que fenómenos como la pobreza y la exclusión social sitúan a las personas mayores en condiciones desfavorables para aumentar sus niveles de bienestar, situaciones que pueden verse agravadas cuando se requiere de cuidados de personas que igualmente se encuentran en situación de pobreza y exclusión social. Asimismo, reconoce que en este tipo de arreglos la persona cuidadora puede verse enfrentada, entre otras situaciones, a altas cargas emocionales, físicas o económicas, que pueden desencadenar en el mantenimiento de situaciones de pobreza.

En este contexto, la provisión que realiza PADAM busca prevenir la internación de la persona mayor, favoreciendo el mantenimiento de vínculos tanto familiares como comunitarios, definiendo un decálogo de condiciones mínimas a asegurar en la provisión en torno a los receptores, elementos que, en la idea de mínimos, presentan un correlato con la comprensión de prestaciones sociales desde un enfoque de derechos (Rossi y Moro, 2014).

Respecto a este elemento, como aprendizaje para las políticas e intervenciones de cuidado se debiese considerar, en primer lugar, que el reconocimiento de umbrales mínimos supone un avance en términos de concretar niveles de aseguramiento para la provisión. En este sentido, las iniciativas que se configuren para dar respuesta, tanto en el caso de PADAM como de otras que se orienten a resolver problemáticas de este tipo desde un marco de derechos, debiesen necesariamente definir con los sujetos estas condiciones mínimas en la línea de umbrales para la provisión de las personas beneficiarias. Ello, considerando a los dos tipos de sujetos principalmente involucrados en los arreglos: quien recibe los cuidados y quien los provee.

En esta línea, no obstante, es relevante considerar que la idea de mínimos que se establezcan en torno a la intervención supone ser siempre susceptible de revisión y actualización, en el sentido de avanzar hacia la permanente búsqueda de máximos, de manera de resguardar que el decálogo de umbrales que se defina en materia de cuidados se vaya ajustando a las necesidades que presentan efectivamente quienes se involucran en los arreglos en una lógica de consistencia temporal.

Por su parte, cabe relevar que en relación a sujetos de intervención definidos explícitamente desde el caso observado, PADAM comprende a la persona mayor que requiere recibir cuidados como sujeto principal de la provisión. En este sentido, el programa si bien reconoce el papel de quien ejerce como cuidador o cuidadora en el bienestar del adulto mayor, el énfasis tiende a estar situado en el receptor de cuidados. En este contexto, las políticas e intervenciones debiesen resguardar el abordaje de las necesidades específicas que presenta el o la cuidadora, más que en un sentido de únicamente apuntar a resguardar condiciones para realizar una mejor provisión hacia la persona mayor, en la línea

de reconocer, acompañar y asistir a quien provee de cuidados desde un abordaje de su propia vivencia, con miras a superar la devaluación que, afectando a quien recibe, también afecta a quien provee de cuidados (Acosta, 2015; González y Acosta, 2015).

Por su parte, al revisar la experiencia de PADAM, se aprecia en términos de cobertura que como condición de implementación el programa define su emplazamiento en zonas de fácil acceso. En este contexto, a nivel de aprendizajes en torno a la construcción de iniciativas, cabe poner de relieve la necesidad de que las propuestas interventivas de cuidados consideren las posibilidades de cobertura hacia sectores aislados o de no fácil acceso, en los cuales igualmente de manera muy posible se requieren provisiones, generando las condiciones económicas y profesionales para poder llevar a cabo la prestación de cuidados. Ello, en tanto derecho universal de toda persona. En esta línea, lo anterior posibilita interpelar al Estado por cómo ha ejercido su rol en la materia y reflexionar sobre horizontes de transformación respecto de hacia dónde se debiese avanzar, en tanto, si bien desde una mirada de organización social de los cuidados, los arreglos involucran fórmulas mixtas (Arriagada, 2011), asignando responsabilidades a las diferentes esferas sociales en torno a sus configuraciones (Acosta, 2015; Esquivel, 2015), entender el cuidado como un derecho supone necesariamente comprender que el primer responsable y garante de las condiciones a generar y resguardar para su ejercicio efectivo por parte de toda persona, esté ella en zonas de fácil acceso o no, es siempre el Estado (Rossi y Moro, 2014).

Lo anterior, incluso cuando la provisión pueda ser desarrollada por organizaciones de la sociedad civil como en el caso PADAM, iniciativa que, desde lo que ha sido posible relevar, en términos de su financiamiento, cuenta con un apoyo público para

su desarrollo que no alcanza el 30%, lo cual permite observar características más bien de *contribución estatal* que de un aseguramiento de la provisión en tanto derecho resguardado por el Estado como garante principal.

En este sentido, igualmente desde la observación del caso de PADAM, ha sido posible relevar que, presumiblemente, el cómo se encuentra considerada la gestión de los recursos puede tener implicancias en el hacer de los equipos interventivos, en tanto, al deber las unidades de intervención, entre otras funciones, gestionar recursos para la provisión (Hogar de Cristo, 2012), se presentaría muy posiblemente una tensión en los equipos al tener que destinar tiempo a actividades que no necesariamente se inscriben de forma directa en la provisión orientada a la persona mayor y a sus cuidadoras y cuidadores.

Por su parte, en relación a aprendizajes a nivel de principios conceptuales, PADAM incorpora una batería de conceptos que suponen avances respecto a cómo orientar los programas desde un marco de derechos. Así, primeramente respecto a lo que define la fundación como valores institucionales a los que adhiere la propuesta programática, estos posibilitan aproximarse al desarrollo de prestaciones de cuidados desde miradas comprehensivas relativas a los arreglos.

Asimismo, desde lo comprendido como ejes transversales del trabajo con personas mayores, aquellos que aluden a capacidades, fortalecimiento de vínculos en un marco de integración social, participación y empoderamiento, así como el de promoción y protección de derechos, por un lado; y, por otro, en el marco de lo definido como enfoques, aquellos que aluden al ámbito sociosanitario y al de redes, en conjunto y de manera individual aluden de manera explícita o implícita y en diferentes niveles

a una provisión que se sustenta desde el enfoque de derechos en su hacer interventivo.

Al respecto, los alcances de los diversos conceptos que en estos niveles se articulan, dialogan con propuestas que han sido relevadas al reflexionar sobre medidas transformativas en materia de cuidados. Así, por ejemplo, en diálogo con el trabajo de Arriagada y Todaro (2012), quienes señalan que las provisiones de cuidados debiesen avanzar en la generación de tres características para la prestación: universalidad, equidad y calidad, PADAM, desde lo que define como concepto valórico de justicia, ha transitado hacia esta universalidad y equidad al restituir progresivamente con base en su cobertura el derecho al cuidado domiciliario de quienes se encuentran en situación de pobreza y/o de exclusión social. Asimismo, desde su provisión, promueve la calidad, entendiendo por ella el que la provisión responda a las necesidades efectivas de cuidado (Arriagada y Todaro, 2012) por parte de los actores, lo cual es buscado desde la elaboración de lo que el programa comprende como el plan de intervención.

Desde la consideración de estos elementos, como aprendizaje de orden conceptual se recoge el que las iniciativas de cuidado de personas mayores y de sus cuidadores y cuidadoras debiesen, en primer lugar, incorporar de manera explícita el decálogo de orientaciones a nivel de principios que rigen la provisión.

Ello, en tanto desde el reconocimiento del cuidado como derecho, se vuelve fundamental el que los programas de provisión incorporen lo que habrá de entenderse por derecho al cuidado de los sujetos de intervención: receptores, receptoras y cuidadores y cuidadoras.

Lo anterior, sin embargo, acompañando la configuración de los programas, de la generación y fortalecimiento permanente de mecanismos que posibiliten operacionalizar en el sentido de resguardo, aquellos principios que las iniciativas de cuidado propongan.

Por su parte, en relación a aprendizajes de orden metodológico, el programa plantea, primeramente, indicadores para monitorear los avances y los logros en relación a los sujetos, lo cual constituye una experiencia replicable para las iniciativas de cuidado.

Lo anterior, no obstante, así como para el caso de la definición de condiciones mínimas, supone observar de forma permanente con los sujetos la pertinencia de los indicadores propuestos, de manera de asegurar su adecuación a sus necesidades de evaluación. Asimismo, supone el desafío de tensionar su construcción, de manera de priorizar aspectos cualitativos relacionados con la provisión, de manera de asegurar la medición de elementos no únicamente relacionados con cobertura.

Por su parte, en relación con las características de los servicios que otorga el programa, *prestación directa material* y *prestación directa de personas*, estas dan cuenta de un reconocimiento de que la labor de cuidados involucra, en diálogo con lo relevado por González y Acosta (2015), una dimensión material y otra afectiva. En este contexto, como aprendizaje para las iniciativas de provisión, lo anterior se volvería una práctica replicable, teniendo presente resguardar y fortalecer, en todo momento, aquellos servicios que se dirigen igualmente a la atención de las necesidades de la persona cuidadora, de manera de asegurar condiciones de equidad en la provisión en torno a ambos sujetos.

Por su parte, cabe señalar que la generación de instrumentos de apoyo a la prestación que incorpora el programa como protocolos de provisión y otros relevados en este trabajo, reconociéndose como un elemento a incorporar en las políticas e intervenciones de manera de propender al aseguramiento de aspectos transversales de la prestación que se realiza para y con los sujetos, supone igualmente el asegurar que puedan incorporar respuestas a situaciones emergentes en el marco de los arreglos, así como también generar y fortalecer de manera permanente los mecanismos de derivación en los casos necesarios.

Finalmente, la reflexión en torno a la generación de mejores condiciones para el ejercicio del derecho al cuidado marca desafíos para la sociedad en su conjunto. Ello, en relación a cómo relevar y fortalecer el sentido de interdependencia que envuelve a todas y a todos los actores en las tareas de cuidar a lo largo del ciclo de vida. En este sentido, la revisión de programas, como en este caso lo es la experiencia de PADAM, abre ventanas de posibilidad para cuestionar y debatir sobre las condiciones de cuidado que se generan, en este caso, para personas mayores y sus cuidadoras y cuidadores en espacios domiciliarios. Ello posibilita también dar cuenta de la necesidad de expandir las cadenas de afecto, solidaridad, respeto y empatía hacia quienes requieren y proveen cuidados para, desde un sentido de interdependencia, generar y demandar como sociedad las condiciones para que todas y todos puedan ejercer de manera activa su derecho a dar y a recibir cuidados.

## BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. (2006). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales. *Anuario de Derechos Humanos*, 2, pp. 13-51.

Abusleme, M., y Caballero, M. (2014). El maltrato hacia las personas mayores: realidad y desafíos del abordaje desde las políticas públicas en Chile a través del Senama. En Abusleme, M. y Caballero, M. (Eds.), *Maltrato a las personas mayores en Chile: haciendo visible lo invisible*. Santiago de Chile: Servicio Nacional del Adulto Mayor, SENAMA.

Acosta, E. (2015). *Cuidados en crisis y mujeres migrantes hacia España y Chile. Dan más de lo que reciben*. Universidad de Deusto, Universidad Alberto Hurtado.

Aguirre, R. (2008). El futuro del cuidado. En Arriagada, I. (Ed.), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas* (pp. 23-34). Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA.

Andréu, J. (n.d.). Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. *Hispania Revista Española de Historia*, pp. 1-34.

Arriagada, I. (2011). *La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Chile*. ONU Mujeres.  
Arriagada, I., y Todaro, R. (2012). *Cadenas globales de cuidados: el papel de las migrantes peruanas en la provisión de cuidados en Chile*. Santiago de Chile: ONU Mujeres.

Carrasquer, P. (2013). El redescubrimiento del trabajo de cuidados: algunas reflexiones desde la sociología. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 31(1), 91-113.

Daly, M., y Lewis, J. (2000). El concepto de “social care” y el análisis de los Estados de Bienestar contemporáneos. En Carrasco, C., Borderías, C., y Torns, T. (Eds.), *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas* (pp. 225-251). Madrid.

Esquivel, V. (2015). El cuidado: de concepto analítico a agenda política. *Nueva Sociedad*, 256.

Fernández, P. (2008). Experiencia del Hogar de Cristo con adultos mayores en situación de exclusión social: avances y desafíos. en *Construyendo políticas públicas para una sociedad que envejece* (pp. 75-102). Santiago de Chile.

González, H., y Acosta, E. (2015). Cruzar las fronteras desde los cuidados: la migración transnacional más allá de las dicotomías analíticas. En Guizardi, M. (Ed.), *Las fronteras del transnacionalismo. Límites y desbordes de la experiencia migrante en el centro y norte de Chile* (pp. 126-149). Santiago de Chile: Universidad de Tarapacá - Ocho libros.

Hogar de Cristo. (2012). *Procedimientos y estándares de operación del Programa de Atención Domiciliaria del Adulto Mayor (PADAM)*.

Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Cuenta pública 2015 Ministerio de Desarrollo Social*.

Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL.

Pautassi, L. (2008). Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos. En Arriagada, I. (Ed.), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas* (pp. 59–76). Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA.

Pautassi, L. (2015). Una cuestión de derechos: el cuidado en la agenda pública en América Latina. En González, H. (Ed.), *Diversidades familiares, cuidados y migración. Nuevos enfoques y viejos dilemas*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

Pérez, A. (2006). Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. *Revista de Economía Crítica*, (5), 7-37.

Rogero, J. (2010). *Los tiempos del cuidado. El impacto de la dependencia de los mayores en la vida cotidiana de sus cuidadores*. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales, INMERSO.

Rossi, J. (2013). Los derechos en las políticas sociales y el rol de los indicadores en perspectiva regional. En *Seminario internacional. Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad* (pp. 91-111). Santiago de Chile: Unidad de Estudios, Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Rossi, J., y Moro, J. (2014). *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, IPPDH.

Servicio Nacional del Adulto Mayor. (n.d.). *Guía de operaciones programa cuidados domiciliarios*.

Thomas, C. (1982). Deconstruyendo los conceptos de cuidados. En Carrasco, C., Borderías, C., y Torns, T. (Eds.), *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas* (pp. 145-176). Madrid.

Torns, T. (2008). El trabajo y el cuidado: cuestiones teórico-metodológicas desde la perspectiva de género. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Las Ciencias Sociales*, (15), 53-73.

Valles, M. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.

Vásquez, J., y Expósito, F. (2012). Avances y desafíos para la protección social: experiencias y prácticas de evaluación de programas sociales en la Fundación Hogar de Cristo. En Peroni, A. y Keim, D. (Eds.), *Investigación evaluativa de políticas públicas, programas y/o proyectos sociales* (pp. 322-348). Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización, ReLAC-Chile Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

# **NUEVAS PRÁCTICAS CARTOGRÁFICAS: DEMOCRATIZACIÓN DE LA CARTOGRAFÍA MEDIANTE LAS GEOTECNOLOGÍAS Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO LOCAL**

*NEW CARTOGRAPHIC PRACTICES: DEMOCRATIZATION  
OF CARTOGRAPHY THROUGH GEOTECHNOLOGY AND ITS  
IMPACT ON LOCAL DEVELOPMENT.*

---

autor  
**Pablo Azócar Fernández**<sup>1</sup>

## RESUMEN

Este artículo revisa las actuales tendencias en cartografía y mapas en el contexto de la denominada neocartografía. Con el advenimiento de la Web Mapping 2.0 más usuarios no profesionales y sin experiencia están empleando estas tecnologías de carácter distribuido. A propósito de esta masiva participación ciudadana, se habla de la democratización de la cartografía. Esto implica que los contenidos de los mapas, que tradicionalmente han sido proporcionados por las organizaciones formales, hoy en día son levantados por las comunidades locales generando sus propios productos cartográficos, en función de sus visiones e intereses. Se presentan entonces algunos ejemplos de cartografía participativa, a nivel mundial y nacional, que aplican las nuevas tecnologías geoespaciales. Se concluye que existe una transición desde una cartografía científica a nuevas formas de representación espacial más democráticas y participativas que mapean otros elementos de la realidad, tan válidos como aquellos representados en los mapas básicos de la cartografía oficial.

**PALABRAS CLAVE:** neocartografía, cartografía participativa, democratización cartográfica.

## ABSTRACT

This article reviews current trends in cartography and maps in the context of the so-called neo-cartography. Web Mapping 2.0 has allowed more non professional users without much experience to exploit these distributed technologies, leading to the democratization of cartography. This implies that map contents, traditionally provided by formal organizations, are raised by local communities, who generate their own cartographic products considering their visions and interests. The article presents some examples of world and national participatory cartography, applying new geospatial technology. It is concluded that there is a transition from scientific cartography into new democratic and participative ways of space mapping representing other elements of reality, as valid as those in official cartography.

**KEYWORDS:** neocartography, participatory cartography, cartographic democratization.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento está centrado en los últimos desarrollos que ha experimentado la disciplina cartográfica, conocidos a nivel internacional, especialmente en Europa y Norteamérica, con el nombre de *neo-cartografía* (*neocartography*), actual tendencia en torno a las nuevas prácticas cartográficas en comparación con la praxis tradicional, de carácter empírico-positivista. Esto significa que los objetivos y resultados de esta nueva cartografía son concebidos más allá de las instituciones en que comúnmente se ha desarrollado la disciplina. Estas instituciones, que han trabajado con el manejo de datos e información geoespacial, tradicionalmente han sido organizaciones estatales, gubernativas y militares; la academia, especialmente las universidades e institutos de investigación; y las empresas privadas. Sin embargo, la neocartografía abarca otros actores sociales e institucionales que no habían tenido una participación activa en la construcción y elaboración de mapas. Estamos refiriéndonos, principalmente, a las comunidades locales, grupos indígenas, tribus urbanas, colectividades artísticas, entre otros.

Por otra parte, el acceso a la elaboración de mapas se encuentra ampliamente distribuido con la incorporación masiva de las nuevas geotecnologías: *geomapping*, servidores de mapas, servicios basados en la localización (*Location-based services LBS*), *webmapping*, etc. (Peterson, 2008). Como consecuencia de lo anterior, y paralelamente a la cartografía oficial, surge una “cartografía partici-

pativa”, incluyendo *map mashups* o “mapas colaborativos”, conocidos en el ámbito de la geografía como *Voluntereed Geographic Information (VGI)* o *crowdsourcing* (Coetzee, 2014). Este último es un método que, ante un determinado problema, realiza una tarea (por ejemplo, recolección de información geográfico-espacial) mediante un llamado abierto para su contribución. En lugar de nombrar un especialista, empresa o institución para recolectar los datos e información atingente, las contribuciones provienen directamente desde los mismos usuarios, las que son ingresadas a un sitio web interactivo.

Es importante destacar un hito ocurrido en el desarrollo de Internet que evolucionó en una plataforma interactiva, conocida como Web 2.0, en donde los contenidos son agregados y actualizados continuamente en el tiempo. Ejemplos de la Web 2.0 son los *blogging*, *wikis*, videos compartidos y *social media*. Esto se conoce como “contenido generado por el usuario”. En este sentido, María Subires-Mancera señala que con el advenimiento de la era de la web 2.0 los mapas se convierten, a través de internet, en instrumentos democráticos que están al alcance de todos los ciudadanos, y con ello en herramientas para la participación ciudadana y el empoderamiento de las comunidades locales (2012). Tal como se mencionó anteriormente, en esta cartografía participativa prima el trabajo voluntario colaborativo desde los propios usuarios y/o ciudadanos, facilitado por la *web mapping 2.0*<sup>2</sup>, la cual posee todas las características de la web 2.0 en comparación con las precedentes plataformas digitales.

---

2.- La denominada *Web Mapping 2.0* es “una plataforma de cartografía conectada socialmente en red, permitiendo que sea más fácil buscar, crear, compartir y publicar mapas y lugares” (Hakly *et al.*, 2008). Los autores proveen casos que demuestran los aspectos sociales y tecnológicos de la *Web Mapping 2.0* (entre ellos, *OpenStreetMap* OMS).

Adicionalmente, de acuerdo a Ed Parsons, los mapas son cada vez más asequibles, ya que están disponibles vía *online*, considerando que mensualmente mil millones de personas acceden a *Google Maps* visualizando detallados mapas de más de doscientos países. Otro factor que ha ayudado a este proceso de mayor accesibilidad a los mapas, es la revolución actual que ha experimentado la computación móvil. Esto significa que se está acercando el fin de la era del computador personal fijo, ya que cada vez más gente accede a *Google Maps* vía dispositivos móviles cuya tasa de crecimiento va en aumento, sobre todo con la incorporación reciente de los dispositivos *smartphones* (Parsons, 2013).

Como resultado de lo anterior, este entorno tecnológico geoespacial y de acceso masivo viene a configurar lo que algunos autores denominan “democratización de la cartografía” (Kumar, 2000; Mattmiller, 2006; Álvarez, 2016). Es decir, los mapas ya no solo son patrimonio de la institucionalidad oficial, como en el período de la cartografía tradicional o científica. Ahora muchas más personas y comunidades locales están accediendo y elaborando sus propios mapas según sus reivindicaciones e intereses, que en la mayoría de los casos no coinciden con los lineamientos de las organizaciones oficiales.

Por otra parte, la pregunta de investigación que plantea este artículo se refiere a los alcances de la denominada *neocartografía*, tanto en el contexto mundial-regional como en el nivel local, y cómo han impactado el uso de las nuevas tecnologías por parte de las comunidades locales en términos de cartografía participativa.

En cuanto a los objetivos, el presente documento pretende analizar la tendencia denominada *neocartografía* en el contexto mundial y algunos desarrollos locales. Se presentan ejemplos de cartografía

participativa en que se aplican las nuevas tecnologías geoespaciales. Se analiza una cartografía que incorpora el mapa como construcción social y una cartografía crítica asociada a las denominadas nuevas prácticas cartográficas. También se avizora la potencialidad del desarrollo local, en el contexto de las políticas públicas, con la aplicación de las actuales tecnologías geoespaciales disponibles.

Respecto a la metodología, este trabajo se deriva de una investigación de carácter teórico en la cual se analiza la evolución que ha tenido la cartografía y la concepción de los mapas en las últimas seis décadas, es decir desde mediados del siglo pasado hasta la primera década del actual (Azócar, 2012; Azócar y Buchroithner, 2014). Dicha investigación intenta comprender la disciplina cartográfica desde un punto de vista científico y epistemológico. En este sentido, estamos en el campo de la cartografía teórica que considera como base que tanto la disciplina cartográfica como las diferentes concepciones de mapas son formas de conocimiento, permitiendo así una mejor comprensión de la sociedad a través del elemento *mapa*, considerado un objeto cultural.

En este artículo, tras una revisión bibliográfica de autores y organizaciones, se presentan algunos ejemplos de cartografía participativa materializados en proyectos cartográficos que representan espacios y territorios, considerando otras variables a mapear como alternativas a la cartografía tradicional u oficial. De este modo, se comprende que las denominadas cartografías participativas implican estudios ejecutados a escala local que emplean los métodos de investigación etnográficos, multiculturales y colaborativos en el contexto de la teoría social.

## 2. ACERCA DEL DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO

Al concebir la cartografía como la disciplina que representa espacialmente la interacción de diversas variables (físicas, sociales, económicas) que se despliegan en un territorio determinado, es importante analizar el concepto de desarrollo local y su vinculación con el territorio.

Primeramente, desde una perspectiva socioeconómica e integral, se define el *desarrollo local* como la optimización del aprovechamiento de los recursos humanos y naturales propios de una zona determinada, llamados endógenos, que, a través de una “política multidimensional cuyo objetivo consiste en el desarrollo integrado de un territorio”, contribuyen al crecimiento de una región (Sanchís, 1999). No obstante, es importante relacionar esta perspectiva con la componente territorial.

En este sentido, como indica Sergio Boisier, el concepto de desarrollo local es una dimensión mirada “desde afuera y desde arriba” (Boisier, 2001, p. 7), y “la línea de separación entre lo local y regional será siempre casuística y arbitraria” (Boisier, 2001, p. 12). Teniendo en cuenta estas consideraciones, el desarrollo local es concebido como una dimensión territorial-administrativa correspondiente a una escala local (nivel comunal, provincial o regional). Sin embargo, al considerarse el factor humano (una comunidad), el desarrollo local puede concretarse espacialmente al interior de una comuna, o bien en parte de una provincia y/o región, no siguiendo una determinada formalidad político-administrativa. En otros términos, el desarrollo local está circunscrito espacialmente a lo inmediato, a lo concreto, independientemente de que pueda abarcar mayor o menor territorio, según una escala geográfica y/o cartográfica de análisis.

Desde una perspectiva del territorio vinculado a la sociedad y al desarrollo sostenible, para Gloria Juárez el concepto de *lugarización*, el cual quiere significar todos los procesos que revalorizan lo local, centra la importancia de esta escala de análisis y vincula el desarrollo local al territorio. De esta forma, este concepto, aun dentro de su heterogeneidad, muestra las posibilidades con las que cuenta para ser una herramienta y eje de integración (2013, p. 21).

A decir de la autora, el eje de transformación del desarrollo local es el *espacio local*, aquel espacio en que cada individuo se siente en comunidad y donde cada individuo puede actuar. De esta manera, el desarrollo local cuenta con los elementos necesarios para llevar a cabo la mejora del espacio y de la sociedad, siendo estos elementos los siguientes (Juárez, 2013, p. 22):

- Mejorar la calidad de vida
- Ofrecer oportunidades a todos los espacios
- Valorar los recursos endógenos
- Incrementar la participación activa de los habitantes
- Lograr equidad inter-local e intra-local
- Aumentar equidad entre posiciones locales

En síntesis, las potencialidades de lo local implican que la definición de cada espacio se haga desde sus recursos, su territorio y su sociedad. Vinculando estas perspectivas del desarrollo local con la evolución que ha experimentado la disciplina cartográfica en los últimos tiempos, se verifica que el denominado desarrollo endógeno tiene fuertes repercusiones en su quehacer y en su concepción epistemológica, como se verá en los siguientes apartados.

### 3. NEOCARTOGRAFÍA Y DEMOCRATIZACIÓN CARTOGRÁFICA

En la XXV Conferencia Cartográfica Internacional, celebrada en París en 2011, la Asociación Cartográfica Internacional (ICA) aceptó la *Comisión de Neocartografía* como una nueva entidad de carácter formal. Los términos de referencia de dicha comisión establecen que:

Muchos ejemplos de nuevos e innovadores mapas están siendo producidos fuera de la órbita de los cartógrafos o los productores de mapas. El término *neocartografía* está siendo usado para describir la labor de diseñadores de mapas (*mapmakers*) que no vienen de la tradición cartográfica y usan frecuentemente datos y herramientas de mapas de fuentes abiertas. Otra diferencia con la tradición es que hay una frontera difusa entre los productores y los consumidores de mapas. La disponibilidad de datos y herramientas permite a los neocartógrafos hacer sus propios mapas, mostrar lo que ellos quieren y a menudo constituir ellos su propia audiencia, es decir construyen los mapas para sí mismos. Existe una necesidad real de establecer una disciplina para estudiar este campo indisciplinado de la neocartografía (Commission on Neocartography, 2011).

En este mismo sentido, William Cartwright agrega que “el modelo tradicional de información formal—principalmente gubernamental—de recolección, almacenaje y publicación de información es ahora complementado por un tipo de modelo menos formal y más personal de recolección y publicación de datos” (2012). Este tipo de mapeado ha sido llamado *GeoWeb*, Información Geográfica Voluntaria (VGI) y *crowdsourcing* (colaboración

abierta distribuida) (Cartwright 2012, texto digital sin compaginación). En este contexto, Holger Faby y Andreas Koch mencionan como ejemplos los siguientes desarrollos: generación interactiva de datos y servicios georreferenciados (*mapshups*), mapeado colaborativo (*crowd sourcing*), información en tiempo real concernientes a las actividades de móviles (*tracking*) y autoría individualizada de rutas y lugares (*blog*) (Faby y Koch, 2010).

De igual modo, para Georg Gartner el término neocartografía se usa para expresar el carácter colaborativo de las posibilidades integrativas en la moderna Cartografía Internet (Gartner, 2009). Tal como fue señalado anteriormente, asociada al término neocartografía también existe la Información Geográfica Voluntaria (VGI) para expresar el rasgo específico de la voluntad de los usuarios respecto a la disponibilidad de la información (Goodchild, 2007; Paraskevopoulou *et al.*, 2008; Perkins, 2007). Gartner señala que el aspecto social y colaborativo de la “nueva Cartografía-Internet” también originó el término “wikificación” en conexión con el mapeado (Gartner, 2013).

Respecto al empleo de VGI, es importante señalar que también se podría hablar de *información cartográfica voluntaria* (VCI). De hecho, es un término más apropiado dado que se está haciendo referencia a gráficos geo-localizados y no solamente a información geográfica descriptiva o tabular (Azócar y Buchroithner, 2014).

Esta nueva tendencia ha sido estudiada también en Latinoamérica (particularmente, en Brasil y Colombia) en el contexto de la cartografía social, considerando las relaciones entre geoinformación, ciudadano y participación social (Di Maio *et al.*, 2011). Los autores afirman que “lo correcto para pensar acerca del mundo e interpretar los problemas sociales y territoriales localmente, puede ser

con el método participativo y el uso de mapas y SIG, una fuerza para la declaración social y política y también un mecanismo ideológico adicional para controlar los agentes hegemónicos que no están involucrados en los procesos genuinos de socialización del ciudadano” (Di Maio et al., 2011, p. 45). En el contexto de la sociedad, esta nueva modalidad de participación contribuye a la democracia en general, ya que en los procesos de toma decisonal, especialmente en el ámbito de las políticas públicas provenientes por tradición desde las élites, ahora se presenta la oportunidad de incorporar actores sociales y/o comunidades que previamente estaban fuera de dicha instancia, o al menos reivindicar sus derechos y visiones gracias al acceso a las nuevas geotecnologías.

Finalmente, desde un punto de vista ético, filosófico y epistemológico disciplinario, esta nueva Comisión ICA afirma:

[...] la Neocartografía debe analizar el impacto del cambio digital en la práctica y los principios cartográficos, también debe reflexionar más acerca de los aspectos teóricos de la ética y la filosofía que hay detrás de las visualizaciones geoespaciales (Commission on Neocartography, 2011).

#### 4. CARTOGRAFÍA CRÍTICA Y NUEVAS PRÁCTICAS CARTOGRÁFICAS

En el contexto de la llamada cartografía crítica, Denis Wood y John Krygier (2009) ofrecen varios casos de comunidades indígenas (especialmente en Norteamérica) que construyen sus propios mapas con la ayuda de las nuevas geo-tecnologías. *First Nations o Indigenous Mapping* plantea una crítica a la cartografía oficial en cuanto a sus prerrogativas,

su forma y su contenido. *First Nations Mapping* también tiene vínculos con otras formas conocidas como *counter-mapping*. *Counter* significa el mapeado tradicional del profesional cartógrafo. Los autores mencionan, entre otros, nuevos proyectos, tales como etnocartografía, ecomapa, mapeado biorregional, comunidad de mapas, SIG de participación pública (PPGIS), evaluación rural participativa, mapeado verde y *parish mapping*.

Todas estas nuevas *performances* han sido promocionadas, principalmente, por artistas. A decir de los autores, “el mapa artístico no rechaza los mapas. Ellos rechazan la autoridad reclamada por la cartografía profesional únicamente para representar la realidad tal como es. En lugar de valores profesionales tales como exactitud y precisión, los mapas artísticos valoran la imaginación, la justicia social, los sueños, los mitos [...] Los artistas insisten en que sus mapas sociales y mundos culturales son tan *reales* como aquellos mapeados por profesionales cartógrafos” (Wood y Krygier, 2009, p. 9).

En este contexto, los mapas artísticos no solamente rebaten la autoridad de las instituciones de cartografía profesional (gobiernos, empresas, academia, ciencia), sino que rechazan el mundo que tales instituciones han llegado a crear entre nosotros. Así, el proyecto “mapa del arte” no es nada menos que la reconstrucción del mundo (Perkins, 2003).

Como ejemplos de individuos y grupos que producen y usan mapas, Olga Paraskevopoulou et al. (2008), especialistas fuera del campo de la cartografía, indican maneras alternativas de mapeado, especialmente en paisajes urbanos. Esas prácticas alternativas de mapas también desafían la cartografía tradicional, siendo las nuevas tecnologías de localización, tales como los sistemas de posicionamiento global (GPS), herramientas para estas prácticas progeogistas.

Los autores mencionan varios proyectos que cuestionan y critican las tecnologías de detección de localizaciones combinadas con técnicas cartográficas tradicionales, proyectos tales como *Tapices Urbanos* (en 2002), *Bio Mapping* (en 2004) y *Amsterdam en Tiempo Real* (en 2002). Estos proyectos intentan dar a conocer al público preocupaciones acerca de la exactitud y ética de esas aplicaciones tecnológicas (ver Paraskevopoulou et al., 2008). Ellos también categorizan proyectos de arte de localización específica empleando dos tecnologías de mapeado: *anotación espacial* y *mapa de rastreo*.

Para Paraskevopoulou y coautores,

[...] todos estos proyectos emplean tecnologías basadas en la localización en un intento de volver a conectar los aspectos de la vida cotidiana al espacio urbano, ya sea mediante la incorporación de información y emociones en este espacio o mediante el uso de los senderos humanos u objetos para representar eventos espaciales” (2008, p. 7).

En otras palabras, otros elementos que conforman la realidad son mapeados. Estos nuevos *objetos*, que tradicionalmente no han sido considerados por los especialistas o académicos de la cartografía, son considerados como *nuevas prácticas cartográficas*. Se plantea que esta nueva modalidad de participación es *más democrática*, ya que implica la incorporación de nuevos actores al diseño y elaboración de estas recientes cartografías.

En este sentido, Chris Perkins ha revisado comunidades de mapeado colaborativo en el Reino Unido. El autor detalla cartografías alternativas locales, tales como *Parish Mapping*, Mapas verdes, mapa artístico, mapeado de fuente abierta y mapeado de ciclo (2007). Todas estas alternativas pueden ser definidas como *mapeado local*, siendo pro-

ducidas colaborativamente con la *gente local*. En coincidencia con lo antes señalado, las prácticas de mapeado generalmente emplean tecnologías geoespaciales (GPS, SIG, cartografía digital). Con el apoyo de esas herramientas, las comunidades de mapeado ofrecen, entre otros, nuevas posibilidades de actividades emancipatorias para los grupos marginados.

Similarmente, Sophia Liu y Leysa Palen (2010) analizaron el surgimiento de los *mapas mashups* en el contexto del manejo de información ante escenarios de crisis. Las autoras han dirigido un estudio cualitativo que consideró varios mapas de crisis que representan peligros y desastres. Ellas afirman que *los mapas de crisis* se han constituido en una neocartografía porque esas nuevas herramientas surgen entre cartógrafos no profesionales en el contexto de las prácticas neo-geográficas de emergencia.

En resumen, el siguiente cuadro muestra algunas de las nuevas prácticas cartográficas que han nacido durante el periodo de la cartografía crítica. Esas prácticas desafían las convenciones y reglas del moderno enfoque cartográfico de carácter científico. Es importante aclarar que los términos *mapeado comunitario*, *mapeado participativo* y *mapeado colaborativo* son considerados sinónimos. En el cuadro también se señalan algunos proyectos cartográficos (citados por Perkins, 2007; Paraskevopoulou et al., 2008), y los principales tipos de mapas obtenidos. Estos mapas han sido creados con participación de la gente y comunidades locales usando tecnología geoespacial y *geoweb*. La mayoría de las nuevas prácticas cartográficas se expandieron durante la década de 2000, aunque los primeros proyectos ya habían emergido a comienzos de 1990.

Cuadro N° 1

Nuevas prácticas cartográficas que han desafiado la cartografía profesional y científica.

NUEVAS PRÁCTICAS CARTOGRÁFICAS	PROYECTOS (Lugar y año inicio)	TIPO DE MAPAS GENERADOS
<i>Counter-mapping</i>	<i>Green Maps</i> (Nueva York, 1992)	<i>Map mashup</i> <sup>3</sup>
<i>Ethno – cartography</i>	<i>Parish Mapping</i> (Inglaterra, 1996)	
<i>Community mapping</i>	<i>The PDPal</i> (Nueva York, 2002)	<i>Mapas en SIG</i>
<i>Public participation GIS</i>	<i>Amsterdam Real Time</i> (Amsterdam, 2002)	
<i>Participatory community</i>	<i>Urban Tapestries</i> (Londres, 2002)	<i>Modelos 3D</i>
<i>Locative media</i>	<i>MILK</i> (Países Bajos, 2003)	<i>Cartografía Multi-media</i>
<i>Participatory 3D modelling</i>	<i>Open Street Map</i> (Reino Unido, 2004)	
<i>Collaborative mapping</i>	<i>Cycling Maps</i> (Reino Unido, 2005)	
	<i>Cabspotting</i> (San Francisco, 2006)	<i>Cartografía en Internet</i>

Fuente: compilado desde Perkins, 2007; Paraskevopoulou et al., 2008. Para mayor detalle de cada uno de estos proyectos cartográficos, se encuentran disponibles en la web.

*Mapeado comunitario, mapeado participativo y mapeado colaborativo* pueden ser considerados análogos, en el sentido de que una determinada comunidad se reúne, participa y colabora para organizar, diseñar y construir un producto cartográfico en el cual se plasman objetivos y metas comunes frente a una problemática específica. Este proceso de participación tiene amplias repercusiones en el desarrollo local, es decir en el “espacio local”, como plantea Juárez (2013), ya que este es el espacio-territorio en que cada individuo se siente

en comunidad y puede actuar e intervenir para transformar la realidad.

## 5. CARTOGRAFÍA PARTICIPATIVA EN LATINOAMÉRICA

En la mayoría de los países latinoamericanos se emplea el término *cartografía participativa*, al igual que en la bibliografía especializada, aludiendo a la

3.- Un *maphup* es un sitio que combina dos o más fuentes de contenido en una experiencia hecha a la medida. Luego, el mapa combina múltiples fuentes de datos, las cuales son desplegadas en alguna forma geográfica. Todo lo anterior es realizado usando interfaces de programación de aplicaciones (API) y lenguaje de marcado extensible (XML) en el contexto de la tecnología Web 2.0 (Liu y Palen, 2010; Haklay et al., 2008).

metodología en función de la cual la información base de un proyecto socio-económico-cultural es proporcionada por las mismas comunidades a nivel local. En este contexto, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola identifica seis finalidades para iniciar un proyecto de cartografía participativa en el ámbito de las agrupaciones locales-rurales (FIDA, 2009):

- Ayudar a las comunidades a articular y comunicar el conocimiento espacial a organismos externos
- Permitir que las comunidades registren y archiven los conocimientos locales
- Ayudar a las comunidades a planear el uso de la tierra y la gestión de los recursos
- Sustentar los cambios que propugnan las comunidades
- Aumentar la capacidad dentro de las comunidades
- Resolver conflictos en torno a los recursos

Seguidamente, se describen algunos proyectos cartográficos participativos que pueden considerarse dentro de la tendencia neocartográfica en el contexto de comunidades indígenas rurales en Latinoamérica. En este sentido, el FIDA, en colaboración con la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, ha ejecutado desde octubre de 2006 un proyecto de cartografía participativa que abarca, entre otros países, comunidades rurales en Perú y Nicaragua.

En el caso del Perú, el Proyecto de Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur es una intervención del FIDA que se inició en abril de 2005. Este proyecto

[...] emplea las técnicas cartográficas comunitarias para planear el apoyo que el proyecto

prestará a las comunidades con el fin de incrementar el valor de sus activos naturales y materiales. El proyecto utiliza mapas culturales que son croquis o modelos preparados por las comunidades para indicar cómo perciben el pasado, el presente y el futuro del entorno local y las zonas de alrededor. En su mapa cultural del futuro, expresan en lo que querrían que se convirtiese su comunidad y, en una exposición pública, expresan qué tipo de apoyo necesitan del proyecto para conseguirlo (FIDA, 2009, p. 8).

Lo anterior dio origen al mapeado de la cartografía cultural en el Perú, que abarca la sección meridional andina peruana.

Otra experiencia es el caso de Nicaragua en que se ejecutó un levantamiento de mapas de Acción contra el Hambre. De manera similar al proyecto peruano, aquí se

[...] aplica un criterio de la cartografía participativa centrado en el fortalecimiento de la capacidad local mediante la transferencia de conocimientos, la validación y difusión de instrumentos y metodologías participativas que permitan la gestión a largo plazo del territorio y los recursos naturales, así como la solución local de controversias. Una de las intervenciones de la red hace hincapié en el uso de la cartografía para vincular la experiencia comunitaria con la gobernanza y administración de la tierra de la municipalidad local (FIDA, 2009, p. 25).

Una de las principales conclusiones de este proyecto es que, a nivel local, los municipios y las comunidades pueden fortalecerse con el uso de las metodologías de cartografía participativa y social.

Por otra parte, al comparar los casos señalados con los proyectos desarrollados en Norteamérica

y Europa, estos últimos utilizan en forma intensiva las geotecnologías (*map mashup*, SIG, cartografía 3D, mapas multimedia, mapas en Internet) en comparación con los casos latinoamericanos, en que los resultados de la cartografía son mapas tecnológicamente más simples. En este sentido, las herramientas para el levantamiento de la cartografía participativa, en las comunidades locales latinoamericanas, han sido principalmente los dispositivos GPS (sistemas de posicionamiento global) e imágenes de satélites.

## 6. EXPERIENCIAS DE CARTOGRAFÍA PARTICIPATIVA EN CHILE

A continuación se exponen algunos estudios e investigaciones realizados a nivel nacional que son considerados en el marco de la neocartografía y las nuevas prácticas cartográficas.

Con respecto a proyectos de mapeo participativo al interior de comunidades y organizaciones indígenas, se tiene la experiencia de cartografía participativa con comunidades mapuches durante 2004 y 2006 de la autora Irene Hirt. El objetivo de este proyecto fue dibujar un mapa cultural y político del territorio ancestral de *Chodoy lof mapu*, es decir del territorio anterior a la conquista y a la colonización chilena a fines del siglo XIX y a la radicación forzada de los mapuche en reducciones de tierra ejecutadas por el Estado chileno. La autora, que llevó a cabo la investigación, considera que los sueños y las prácticas oníricas permiten tomar en cuenta aspectos de la territorialidad indígena que trascienden los métodos de estudio convencionales. Por tanto, la recogida de informa-

ción desde el interior de la comunidad mapuche lleva a resultados mucho más completos que los obtenidos por métodos positivistas o científicos. De esta manera, “para los participantes mapuche, los sueños hicieron parte de la caja de herramientas interculturales que les permitieron reconstruir y mapear su territorio ancestral, junto con otros instrumentos como un GPS y mapas topográficos” (Hirt, 2013, p. 84).

También se documentan casos del rol de la cartografía participativa al interior de los espacios urbanos, específicamente en la gestión urbana de los barrios. Se trata de la creación de mapas participativos con la ayuda de Sistemas de Información Geográfica (SIG) que registran en forma gráfica los diferentes componentes de los espacios urbanos a nivel barrial para así lograr una mejora en la gestión territorial (Frick y Fagalde, 2014). En esta investigación, en la ciudad de Santiago se consideraron los barrios Bellavista, Patronato y Villa Olímpica; y en Valparaíso, se abordó el barrio Cerro Yungay. Dentro de la misma línea de estudios urbanos, se cuenta con la investigación interdisciplinaria de los autores Ganter et. al. (2016) que trabajan con cartografía participativa en ciudades del sur de Chile (Temuco, Padre Las Casas, Valdivia y el Gran Concepción). Considerando el concepto de *topofilia*, se trabaja con espacios y dinámicas urbanas que generan fuerte identificación en la ciudadanía. A decir de los autores, para esto se utiliza una estrategia metodológica de carácter participativa, dialógica y expresiva, como es el caso del mapeo colectivo.

Otras experiencias de cartografía participativa realizadas en Chile fueron presentadas en el marco del 6° Simposio Iberoamericano de Historia de la Cartografía, celebrado en Santiago de Chile (6 SIAHC, 2016).

Por otra parte, casos de cartografía participativa asociados a plataformas virtuales se identifican en el sitio denominado *Mapeo colectivo: cartografía participativa*. En esta plataforma textualmente se declara que “permite vincular espacialmente una serie de información inexistente en la producción cartográfica oficial, visibilizando lugares y memorias ignoradas. En este contexto y en relación a la conmemoración de 40 años del Golpe Militar, se propone la realización de una cartografía social de gran escala, que permita generar un diálogo colectivo sobre las resistencias y memorias traslapadas del relato oficial en estos 40 años”. Este sitio web se acompaña de videos acerca de la elaboración de mapas colaborativos que representan espacialmente los hechos y acontecimientos ocurridos durante el período militar (Cuncuna: Mapeo Colectivo Bío-Bío, 2013).

Derivado del movimiento social surgido en Chile a partir de 2011, que ha reivindicado su lucha por la calidad de la educación y criticado su mercantilización, se creó un sitio web denominado “Todo Chile Movilizado-Google” que tiene un sentido de protesta social por la mejora en la educación pública. Usando como base la plataforma *Google Earth*, las comunidades locales (especialmente escolares y estudiantes de educación superior) ubican espacialmente los lugares en que se han desarrollado protestas, marchas, *tomas*, *cacerolazos*, actos y eventos, entre otros, con preferencia en la ciudad de Santiago y en menor medida Valparaíso. La información se despliega en un mapa siendo representada de manera puntual (ej.: establecimientos de enseñanza media, recintos universitarios ocupados o tomados) y lineal (ej.: recorrido de las marchas). Junto a esta representación espacial, en la leyenda del mapa aparecen fotografías y descripciones de los elementos mapeados. En la página se insta a la comunidad a participar y colaborar con el llamado:

“Agreguen sus liceos tomados, facultades paralizadas, el cacerolazo de su barrio, los eventos y actos culturales [...] Hagamos una cartografía participativa del descontento social en Chile! (sic)”. Este caso es un claro ejemplo de VGI (Información Geográfica Voluntaria) relativo a información político-contingente espacializada sobre una base cartográfica.

A modo de resumen, el siguiente cuadro recoge algunos proyectos de nuevas prácticas cartográficas, incluyendo mapeos de cartografía participativa ejecutados en países latinoamericanos y algunas experiencias en Chile.

Cuadro N° 2

Proyectos de cartografía participativa en Sudamérica incluyendo Chile.

NUEVAS PRÁCTICAS CARTOGRÁFICAS	PROYECTOS (Lugar y año inicio)	TIPO DE MAPAS GENERADOS
<i>Etno-cartografía</i>	<i>Proyecto FIDA (Comunidades rurales latino americanas, 2006)<sup>4</sup></i>	<i>Mapas artesanales</i>
<i>Mapeado comunitario</i>	<i>Cartografía cultural en el Perú (Sierra Sur, 2005)</i>	<i>Mapas a escalas e imágenes</i>
<i>Mapeado participativo</i>	<i>Mapas parlantes en el Perú (Apurímac, Ayacucho y Cusco, 1997-2005)</i>	<i>Modelos tridimensionales participativos</i>
<i>Mapeado colaborativo</i>	<i>Mapas de Acción contra el Hambre en Nicaragua (Las Sabanas, Nicaragua, 2009)</i>  <i>Comunidad para el Aprendizaje: Cartografía participativa y empoderamiento legal (Rosario-Argentina, 2012)</i>  <i>Cuncuna Mapeo Colectivo Bío-Bío (Santiago de Chile, 2013)</i>  <i>Todo Chile movilizado-Google (Santiago de Chile, 2016)</i>	<i>Cartografía en Internet</i>

Fuente: compilado desde FIDA, 2009.

4.- Proyecto: "Elaboración de instrumentos de decisión para la cartografía participativa en sistemas específicos de subsistencia (pastores, pueblos indígenas y habitantes de los bosques)". Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA-2006)

Al comparar los cuadros N°1 y N°2, se observa que las nuevas prácticas cartográficas son más diversas en Europa y Norte América que en Latinoamérica. En cuanto a la fecha de surgimiento de los proyectos, son más tardíos en nuestras latitudes, iniciándose varios de ellos con posterioridad al 2010. Los tipos de mapas también son diferentes: como ya fue mencionado, en la región anglófona priman los productos intensivos en tecnologías, tales como *map mashup*, SIG, modelos tridimensionales digitales, cartografía multimedia y en plataforma Internet. En cambio, en la región latinoamericana los mapas son más modestos y simples: inclusive la cartografía en Internet ha sido incorporada recientemente en algunos proyectos urbanos.

En el contexto del desarrollo local latinoamericano, relacionando con los elementos mencionados por Juárez (2013) que permiten llevar a cabo la mejora del espacio (territorio) y de la sociedad (comunidad local), los beneficios de la cartografía participativa se pueden visualizar de la siguiente manera: a) mejora en la calidad de vida: el mapa comunitario mostrará al mundo exterior (oficialidad), entre otros, una problemática que los aqueja y quieren resolver; b) ofrece oportunidades en todos los espacios: la organización y participación comunitaria abarca todo el territorio de ocupación y manejo de sus recursos; c) valora los recursos endógenos: con los catastros de recursos (altamente variados y muchas veces de carácter endémicos) asociados a los mapas comunitarios se realiza y valora el uso, manejo y conservación interna de dichos bienes; d) incrementa la participación activa de los habitantes: los mapas incluyen tanto los recursos físicos (naturales) como la organización social y los aspectos ideacionales, requiriéndose la colaboración de todos los estamentos que conforman la comunidad; e) logra equidad inter-local e intra-local: el catastro y mapeado de los recursos internos permite un mayor conocimiento entre las

distintas comunidades (favorable al intercambio de productos) y al interior de una misma comunidad (mejor distribución espacial en su uso); y f) logra equidad entre posiciones locales: el consenso que consigue el mapeado comunitario (antes, durante y después de su ejecución) es el resultado de la participación amplia y democrática de todos los integrantes de la comunidad.

Si se considera que la participación democrática trasciende el hecho particular de emitir un voto para elegir a los gobernantes cada cierto tiempo, todas las formas de intervención-colaboración descritas y concretadas al interior de las comunidades locales permiten una mayor participación y con ello contribuyen al fortalecimiento de la democracia en el más amplio sentido del término.

## 7. CONCLUSIONES

Existe una transición desde una cartografía oficial o científica a nuevas formas de representación espacial más democráticas y participativas, que mapean otros elementos de la realidad tan válidos como aquellos representados en los mapas básicos o referenciales de la cartografía oficial.

Este asalto a las presunciones de la cartografía profesional por parte de la cartografía moderna se extiende a las categorías fundamentales del conocimiento. Por esta razón, estos movimientos llamados neocartografía, cartografía participativa, cartografía crítica, junto con las denominadas nuevas prácticas cartográficas, dan luces en cuanto a considerar implicaciones epistemológicas y filosóficas en torno al estudio de los mapas.

La web 2.0 asociada a las nuevas tecnologías de la comunicación e información ha impactado en casi todos los ámbitos de la realidad. En este caso,

los actuales mapas interactivos en el contexto de la *web mapping 2.0* también han repercutido en la forma de acceder y concebir dichos productos cartográficos por parte de los nuevos usuarios.

Adicionalmente, la cartografía se hace más democrática con sus nuevas prácticas, ya que tradicionalmente la información geoespacial ha tenido un uso restringido y sido administrada solamente por organizaciones estatales y gubernamentales, con un carácter de oficial y exclusivo. Actualmente, con la participación de la diversidad de comunidades locales, está ocurriendo un cambio paradigmático respecto a la generación, acceso y distribución de la información geoespacial. Sin embargo, existe una brecha tecnológica, pues no todos los habitantes y ciudadanos pueden beneficiarse con el uso de las actuales tecnologías debido, principalmente, a restricciones tecnológicas, económicas y educacionales.

En este sentido, en cuanto al uso de geotecnologías, se observa que los proyectos de cartografía participativa en las regiones norteamericana y europea hacen un uso intensivo con aplicaciones tecnológicas de vanguardia. En cambio, para la región latinoamericana los proyectos son más modesto y los mapas más artesanales. Se destaca, en todo caso, el uso masificado de dispositivos móviles para la recogida de datos e información. Por otra parte, considerando la participación democrática, todo el proceso cartográfico descrito tiene amplias repercusiones en la ciudadanía y la gobernanza, ya que se generan políticas y estrategias de participación ciudadana a nivel local. Es decir, nuevos actores sociales se incorporan, con más opciones de participar, en la generación de políticas públicas en el contexto del desarrollo local. A este respecto, se destaca que para América Latina estas nuevas formas cartográficas que proporcionan las tecnologías de la georreferenciación significan

una apropiación de la democracia participativa, tanto a nivel local como regional, pues aquellos nuevos grupos de *mapmakers* se concentran en realidades sociales, económicas, habitacionales y humanas muy específicas, dando así un nuevo sello a la imagen de lo local y al paisaje urbano o rural. Este proceso de incorporación de nuevas geotecnologías también implica un nuevo sentido utilitarista de los mapas, dejando de lado su tradición cartográfica universal y pasando a ser subdivisiones de aplicación de una cartografía más desmembrada y local, sin la necesidad de un respaldo académico e institucional. Una consecuencia inmediata es que estos grupos o comunidades pueden organizarse a nivel local, como los casos revisados en el presente documento, y tener injerencia en las políticas públicas a mediano plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

Azócar, P. (2012). *Paradigmatic tendencies in cartography: A synthesis of the scientific-empirical, critical and post-representational perspectives*. Doctoral Thesis. Technische Universität Dresden, Fakultät Forst-, Geo - und Hydrowissenschaften. Germany. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-83806>

Azócar, P. y Buchroithner, M. (2014). *Paradigms in cartography: An epistemological review of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> centuries*. Berlin-Heidelberg: Springer.

Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En: *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Madoery, O. y Vásquez, A. (Eds.). Rosario: Editorial Homo Sapiens, pp. 1-22.

Cartwright, W. (2012). Neocartography: Opportunities, Issues and Prospects. *South African Journal of Geomatics*, 1(1), pp. 14-31.

Coetzee, S. (2014). Volunteered Geographic Information. En: *The Working Group of the International Map Year*, Ormeling, F. y Rystedt, B. (Eds.). International Cartographic Association ICA. South Africa, p. 11.

Commission on neocartography (2011). *International Cartographic Association ICA*. Recuperado de: <http://www.neocartography.icaci.org>

Crampton, J. y Krygier, J. (2006). An introduction to critical cartography *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 4(1): pp. 11-33.

Di Maio, A.; Gomes, C. y Neves De Oliveira, M. (2011). Geoinformation: A social issue. En: *Advances in Cartography and GIScience. Volume 2: Selection from ICC 2011, Paris*. A. RUAS (Ed.). Berlin-Heidelberg: Springer, 35-48.

FIDA. (2009). *Buenas prácticas en cartografía participativa. Análisis preparado para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola-FIDA.

Faby, H. y Koch, A. (2010). From maps to neo-cartography. 3<sup>rd</sup> International Conference on Cartography and GIS. 15-20 June, 2010, Nessebar, Bulgaria.

Frick, J. y Fagaldes, M. (2014). El rol del mapeo participativo en la gestión urbana de los barrios. *Tiempo y Espacio*, 33, pp. 9-29.

Gantes, R. et al. (2016). Topofilia y cartografías participativas en el Sur de Chile. La experiencia comparada en las ciudades de Temuco, Padre Las Casas, Valdivia y el Gran Concepción. *Prisma Social Revista de Investigación Social*, 15, pp. 440-491.

Gartner, G. (2013). Location-based Services and the role of Modern Cartography. Location-based Services und die Rolle der modernen Kartographie. *Kartographische Nachrichten*, 63, Special ICC 2013 Issue, pp. 169-174.

Gartner, G. (2009). Web mapping 2.0. En: *Rethinking maps: New frontiers in cartographic theory*. Dodge, M., Kitchin, R. y Perkins, C. (Eds.). New York: Routledge, pp. 67-82.

Goodchild, M. (2007). Citizens and sensors: The world of volunteered geography. *GeoJournal*, 69, pp. 211-221.

Haklay, M., Singleton, A. y Parker, C. (2008). Web Mapping 2.0: The Neocartography of the GeoWeb. *Geography Compass*, 2(6), pp. 2011-2039.

Hirt, I. (2013). Mapeando sueños/soñando mapas: entrelazando conocimientos geográficos indígenas y occidentales. *Revista Geográfica del Sur*, 3(1), pp. 63-90.

Juárez, G. (2013). Revisión del concepto de desarrollo local desde la perspectiva territorial. *Revista Líder*, 23, pp. 9-28.

Liu, S. y Palen, L. (2010). The new cartographers: crisis map mashups and the emergence of neogeographic practices. *Cartographic and Geographic Information Science*, 37(1), pp. 69-90.

Paraskevopoulou, O., Charitos, D. y Rizopoulos, C. (2008). Location-specific art practices that challenge the traditional conception of mapping. *Locative Media and Artistic Practice: Explorations on the Ground* (online node). *Artnodes. Journal on Art, Science and Technology*. Iss. 8. UOC.  
[Http://www.uoc.edu/artnodes/8/dt/eng/paraskevopoulou\\_charitos\\_rizopoulos.pdf](http://www.uoc.edu/artnodes/8/dt/eng/paraskevopoulou_charitos_rizopoulos.pdf)

Parsons, E. (2013). The map of the future may not be a map. *The Cartographic Journal*, 50(2), pp. 182-186.

Perkins, C. (2007). Community Mapping. *The Cartographic Journal*, 44(2), pp. 127-137.

Perkins, C. (2003). Cartography: mapping theory. *Progress in Human Geography*, 27(3), pp. 341-351.

Peterson, M. (2008). *International Perspective on Maps and the Internet*. Springer: Berlin.

Sanchís, J. (1999). Las estrategias de desarrollo local: aproximación metodológica desde una perspectiva socio-económica e integral. *Dirección y Organización Revista de Ingeniería de Organización*, 21, pp. 147-160.

Subires-Mancera, M. (2012). Cartografía participativa y Web 2.0: estudio de interrelaciones y análisis de experiencias. *Revista de Comunicación Vivat Academia*, Año XIV, N° Especial, pp. 201-216.

Wood, D. y Krygier, J. (2009). Critical Cartography. En: *The International Encyclopedia of Human Geography*. Thrift, N. y Kitchin, R. (Eds.). New York and London: Elsevier.

6SIAHC. (2016). 6° Simposio Iberoamericano de Historia de la Cartografía. Del Mundo al Mapa y del Mapa al Mundo: Objetos, Escalas e Imaginarios del Territorio. Mesa 7: Cartografía Participativa. Recuperado de: [www.6siahc.cl](http://www.6siahc.cl)

## SITIOS WEB

*Comunidad para el Aprendizaje: Cartografía participativa y empoderamiento legal*

<https://comunidadparaelaprendizaje.wordpress.com/category/cartografia-participativa/>

*Cuncuna Mapeo Colectivo Biobío (2013)* <https://mapeocolectivobiobio.wordpress.com/2013/09/04/mapeo-colectivo-cartografia-participativa/>

*Mapas participativos comunitarios*: <http://www.sswm.info/es/content/mapas-participativos-comunitarios>  
*Todo Chile movilizado-Google (2016)* [https://www.google.com/maps/d/viewer?hl=en\\_US&mid=1e-PouC-5pomvOVAAsQd8M9X8ooKg](https://www.google.com/maps/d/viewer?hl=en_US&mid=1e-PouC-5pomvOVAAsQd8M9X8ooKg)

**DEBATE EN TORNO A LA AGENDA DEL  
GRUPO BANCO MUNDIAL SOBRE CAMBIO  
CLIMÁTICO Y DESARROLLO RURAL PARA  
LA ARGENTINA**

*AN AGENDA TO DEBATE: THE WORLD BANK GROUP'S  
CLIMATE CHANGE AND RURAL DEVELOPMENT PLANS  
FOR ARGENTINA.*

---

autor  
**César Sergio Ferrer González**<sup>1</sup>

## RESUMEN

En este trabajo se propone analizar la agenda del Grupo Banco Mundial (GBM) sobre cambio climático y desarrollo rural de la Argentina. Primero, observamos cómo el GBM ha consolidado una estrategia (ideológica, política y financiera) que promueve desarrollo sostenible como solución a la crisis ambiental global. Observamos tres mecanismos de acción: mercado, ecotecnocracia y descentralización estatal. Posteriormente, se analizan las estrategias frente al cambio climático y cómo este mantiene coherencia y se articula con los esquemas propuestos desde 1992. En la última parte se abordan las propuestas del GBM para la Argentina y sus implicaciones en la agenda de desarrollo del país. Se observa que el cambio climático es utilizado como un marco de justificación para impulsar soluciones neoliberales (verdes) frente a los problemas socioambientales rurales del país. Para efectuar el análisis se trabajó sobre fuentes documentales, se llevó el seguimiento de la agenda del GBM en su página web durante el período 2015-2016 y se utilizó bibliografía especializada para abordar las interpretaciones.

**PALABRAS CLAVE:** cambio climático, desarrollo rural, Banco Mundial.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the agenda of the World Bank Group (WBG) on climate change and rural development in Argentina. First, we observe how the WBG has consolidated a strategy (ideological, political and financial) that promotes sustainable development as a solution for the global environmental crisis. We observe three mechanisms of action: market, ecotechnocracy and state decentralization. Second, we analyze strategies against climate change and how they are coherent and articulated with the schemes proposed since 1992. The last part of the study addresses the proposals of the WBG for Argentina and their implications in the agenda for the development of the country. In order to carry out the analysis, documents were examined, the EBG agenda was tracked on its website during 2015-2016 and specialized bibliography was used to adopt interpretations.

**KEYWORDS:** climate change, rural development, World Bank.

---

1.- Ingeniero en Recursos Naturales Renovables, Facultad de Ciencias Agrarias – Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Doctorando en estudios sociales agrarios de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina. Becario doctoral en el INCIHUSA- CCT Mendoza, CONICET, Argentina. Correo electrónico: cferrer@mendoza-conicet.gob.ar / cesarsergioferrer@gmail.com

Agradezco, los valiosos aportes de revisores y editores/as de la revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM, que sin duda mejoraron el artículo.

Artículo recibido el 30 de septiembre y aceptado el 3 de noviembre del 2016.

## 1. INTRODUCCIÓN

El cambio climático es uno de los principales problemas socioambientales de nuestro tiempo. Los fenómenos hidro-meteorológicos extremos (sequías, inundaciones, huracanes, olas de calor, pérdida de glaciares) son cada vez más frecuentes e intensos para los sistemas sociales y los ecosistemas del planeta (IPCC, 2007).

Con el fin de mitigar el calentamiento global y generar capacidades adaptativas frente al cambio climático, los países del mundo, a través de los organismos multilaterales (ONU<sup>2</sup>, GBM<sup>3</sup>, FMI<sup>4</sup>, OMC<sup>5</sup>, BID<sup>6</sup>), han puesto en marcha una agenda de desarrollo activa. A pesar de las controversias y la falta de coherencia entre los discursos y las acciones, se han consolidado políticas y discursos, y ha habido financiamiento efectivamente. En este marco se han impulsado mecanismos de desarrollo limpio, mercado de carbono, nuevas líneas de adaptación para la agricultura, entre otros.

El Grupo Banco Mundial (GBM) aparece como un impulsor clave de esta agenda de cambio climático dada su importancia histórica como promotor del desarrollo sostenible. A su vez, aparece como un organismo capaz de articular políticas con otros sectores e instituciones (Mendes, 2011a y b; Banco Mundial, 2009).

Para este multi-organismo el cambio climático es “fundamentalmente un tema de desarrollo” (Banco

Mundial, 2015c) y, como afirmó su presidente, Jim Yong Kim, “la prioridad es el crecimiento económico” (Banco Mundial, 2015c). Es por esto que este trabajo se interesa por las vinculaciones entre políticas de desarrollo, medioambiente y mitigación-adaptación a los cambios en el clima global.

El objetivo de esta investigación es comprender cómo el GBM incide en las agendas de desarrollo rural y cambio climático de los países de América del Sur. Particularmente, analizamos algunas de las propuestas de acción de este organismo para el caso de Argentina.

De forma específica, se observa: 1) la agenda actual de cambio climático, desarrollo y medioambiente, y 2) las propuestas publicadas en el informe *Estrategia de alianza del Grupo Banco Mundial con la Argentina 2015-2018* (EAPA), en el que se esbozan las directrices para el desarrollo del país (Banco Mundial, 2014b).

Partimos desde la hipótesis de que el GBM utiliza el cambio climático como un nuevo marco de justificación política para promover mecanismos neoliberales y ecotecnocráticos entre sus socios estatales y privados. Por *neoliberal* nos referimos a que lo propuesto se apoya en el libre mercado, la descentralización estatal y la gestión privada de lo público. La *ecotecnocracia* es un aparato burocrático que sostiene un discurso unidimensional sobre la tecnología y el conocimiento. Para quienes promueven este enfoque, todos los problemas

---

2.- Organización de las Naciones Unidas.

3.- El Grupo Banco Mundial (GBM) está constituido por: el a) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y Asociación Internacional de Fomento (AIF). Juntas son el Banco Mundial; b) La Corporación Financiera Internacional (CFI); c) El Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones. (MIGA); d) El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

4.- Fondo Monetario Internacional.

5.- Organización Mundial del Comercio.

6.- Banco Interamericano de Desarrollo.

socioambientales producidos en el marco del desarrollo capitalista tienen una solución técnica y es la ciencia positivista el único medio para generar conocimiento válido. Así, la inversión en estos tópicos es la forma de lograr más eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos naturales.

Desde un abordaje crítico de los procesos de desarrollo, el cambio climático es un objeto de estudio político, pues las medidas implican gestiones gubernamentales, económicas y territoriales. Por ejemplo, en un trabajo reciente (Castro, A. y Chacón, P., 2013), el grupo de trabajo sobre *Cambio Climático, Movimientos Sociales y Políticas Públicas* de CLACSO<sup>7</sup> discute sobre los usos gubernamentales, los impactos territoriales (y multiescalares) de los modelos de desarrollo y los mecanismos de segregación social que se activan en torno a las políticas públicas y privadas vinculadas con el cambio climático.

Por lo anterior, el cambio climático tiene importancia como fenómeno social y político (Mussetta y Barrientos, 2015; Dietz, 2013; Montaña, 2012; Giddens, 2010). Es decir, las explicaciones y acciones frente a sus causas y efectos constituyen una pluralidad de *agendas* que en el campo político se manifiestan como “tensiones entre diferentes actores, poderes e intereses globales y locales” (Lampis, 2013, p. 32).

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en el apartado *materiales y métodos* se explica la metodología utilizada. En *resultados* se muestra el análisis dividido en cuatro subapartados: en el primero (3.1) y en el segundo (3.2) son tratadas las prácticas del Grupo Banco Mundial para lograr anexar a su propuesta neoliberal la dimensión medioambiental. Se ve como aparecen las primeras medidas de mitigación alineadas a la ecotecnocracia y al mercado durante el comienzo de la década de 1990 (Mendes, P., 2011a) y analizamos brevemente algunas políticas

ambientales. El tercer apartado (3.3) expone la política actual en torno al cambio climático vinculada con el desarrollo en general, y el sector rural en particular. Finalmente, en (3.4) se exponen los lineamientos que la entidad multilateral produce para la Argentina en base a la *Estrategia de alianza del Grupo Banco Mundial con la Argentina 2015-2018 -EAPA-* (Banco Mundial, 2014b), dictando pautas sobre un modelo de desarrollo rural de adaptación y mitigación de la agricultura argentina ante el cambio climático.

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

Esta investigación parte de un enfoque metodológico cualitativo-narrativo, que estudia los discursos del desarrollo a través de los relatos emitidos por personas, instituciones o grupos sociales en diferentes canales de comunicación (sitios *web*, periódicos, revistas, documentos políticos, informes técnicos, etc.). Entendemos que la narrativa es una metodología de la historia para “encontrar sentido en una realidad cronológica abrumadoramente densa y desordenada” (Cronon, 2002, p. 32). Así, se busca ordenar cronológicamente hechos de la historia para interpretar el presente según argumentos capaces de explicar procesos sociales complejos.

Para esta investigación se utilizaron fuentes secundarias, tanto documentales como periodísticas. Una vez recolectada esta información, se procedió a su análisis. Cuando fue necesario, se ampliaron las fuentes, rastreando información complementaria. Se efectuó el seguimiento durante casi un

---

7.- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

año (2015-2016) de la página web de Grupo Banco Mundial ([www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)), atendiendo a sus anuncios y panoramas generales sobre el tema. Se trabajó sobre informes y propuestas de los organismos que pertenecen al Grupo Banco Mundial desde 1992 hasta la fecha. Para el análisis del caso (Argentina), se seleccionaron documentos, informes y otros discursos sobre el tema de investigación.

Finalmente, para realizar el análisis, contextualizar y poner en debate las fuentes secundarias de información recabadas, se recopiló y consultó bibliografía especializada, rastreando aquello que permitiera construir argumentos e interpretaciones.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1. Medioambiente y desarrollo según el Banco Mundial, los primeros pasos de una agenda en crecimiento

El interés del Grupo Banco Mundial (GBM) por el medioambiente surgió como respuesta a la fuerte oposición del movimiento ambiental internacional durante la década de 1980 y 1990 (Mendes, P., 2011 a y b). Ante esto, sectores políticos parlamentarios de los principales países miembros del GBM (Japón y principalmente Estados Unidos) exigieron una reforma política de cara a frenar las protestas y a

mejorar su imagen medioambiental<sup>8</sup>. “Además de la campaña de las ONG, a partir de 1986 el propio Tesoro norteamericano (sic) comenzó a presionar al banco por cambios ambientales” (Mendes P., 2011a, p. 240).

De esta manera, el GBM comenzó la década de 1990 efectuando reformas políticas<sup>9</sup> y corrigiendo su intervención en grandes proyectos (como el de *Sardar Sorovar*, en India). A su vez, se impulsaron mecanismos de participación por los cuales algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) comenzaron a asesorar y tomar parte de la institución (Mendes P., 2011a).

El GBM pasó a la ofensiva con un doble propósito: revertir su imagen negativa<sup>10</sup> y *liderar* el territorio inmaterial de las políticas en materia de medio ambiente, desarrollo y libre mercado (Mendes P., 2011a, p. 243). De esta forma, se consolidaría como “[...] una autoridad para producir ‘datos’ considerados indispensables por los gestores públicos e investigadores del mundo en materia de ‘desarrollo sustentable’” (Mendes, P., 2011a, pp. 246-247).

La síntesis de este nuevo enfoque quedó plasmada en el informe *Desarrollo y Medio Ambiente* (1992a), donde el organismo manifiesta que:

Un crecimiento económico sostenido y equitativo es esencial para reducir la pobreza, pero

8.- “Além da campanha das ONGs, a partir de 1986 o próprio Tesouro norte americano começou a pressionar o banco por mudanças ambientais” (p. 240).

9.- Al respecto, el informe de 1992, en un breve pasaje, reflexiona sobre los impactos e imprevistos causados por intervenciones anteriores. A su vez, será una constante en el discurso la emisión de un mensaje anti-público, ineficiencia del Estado. Es decir, cuando el banco falló fue porque “respaldo” proyectos del “sector público”.

10.- “Es evidente en la actualidad que numerosos proyectos de inversión del sector público –con frecuencia respaldados por organismos de desarrollo, incluidos el Banco Mundial– han provocado daños por no haber tenido en cuenta debidamente los aspectos ambientales o no haber estimado la magnitud de sus efectos. El programa de transmigración de Indonesia, el plan Mahaweli de Sri Lanka y los proyectos Polonoreste del Brasil son ejemplos de programas que produjeron daños imprevistos en los primeros años” (Banco Mundial, 1992a, pp. 14-15).

en el pasado ese crecimiento ha estado con frecuencia relacionado con una degradación grave del entorno natural. Superficialmente, parece necesario llegar a una solución de compromiso entre las necesidades de desarrollo de las personas –el objetivo fundamental del desarrollo– y la protección del medio ambiente [...] La clave no está en producir menos, sino en producir de forma diferente. (Banco Mundial, 1992a, p. 27).

Rápidamente la institución adoptó el “polisémico” concepto “Desarrollo Sostenible” (Giddens, 2010, p.79) como discurso. Así, el nuevo “programa político neoliberal” del GBM incorporó el medioambiente (Mendes, P., 2011a p. 243), proclamando mayores niveles de eficiencia en la gestión de recursos económicos, ambientales y humanos (Sevilla y Woodgate, 2002; Porto Gonçalves., 2001).

En este marco neoliberal, los programas y proyectos deberían impulsar “un desarrollo económico y una ordenación ambiental apropiada”, dado que “[...] sin una protección adecuada del medio ambiente, el desarrollo se verá menoscabado y sin desarrollo la protección ambiental fracasará” (Banco Mundial, 1992a, p.27).

Algunos autores advierten que el discurso del desarrollo sostenible sobredimensiona los alcances de la ciencia y la tecnología, y que este discurso habilitó una nueva ética neoliberal de los procesos industriales y el crecimiento económico (Sevilla y Woodgate, 2002; Porto Gonçalves., 2001; Esteve, 2001).

Según Sevilla y Woodgate (2002), se advierte un “discurso *ecotecnocrático* [...] que sugiere que los problemas ecológicos pueden abordarse mediante la aplicación de la ciencia convencional y la tecnología industrial” (p. 26). La ecotecnocracia del GBM

plantea que si se cuantifican los costos ambientales y se crea un mercado para cuidar los recursos (por ejemplo, los bosques), las empresas y el Estado optarán por un crecimiento económico limpio.

### **3.2. Políticas de gobernanza ambiental del Banco Mundial**

El Banco Mundial, en su informe (1992a), plantea un marco de gobernanza con dos tipos de políticas: a) las que aprovechan las “sinergias entre desarrollo y medio ambiente” y promueven la “eficiencia económica y ambiental”; b) Las políticas orientadas a “modificar el comportamiento” y a “obligar a que se reconozcan los valores ambientales” (Banco Mundial, 1992a, p.12). A continuación, las desarrollamos brevemente.

#### **3.2.1. Políticas para lograr la eficiencia en la gestión de los recursos**

Hasta los años de 1990, el desarrollo no contabilizaba los impactos sobre la naturaleza o los minimizaba. Sin embargo, el hallazgo fue que si las fuerzas de desarrollo lograban utilizar todos los recursos con eficiencia (entre ellos, los naturales), el crecimiento económico continuaría de forma sostenible. Para esto, los estados debían eliminar las *distorsiones* y generar condiciones para que las empresas pensaran e invirtieran en nuevas tecnologías (generación de *recursos humanos*, estructuras legales coherentes, infraestructura, bajos impuestos e incentivos, estabilidad de la macroeconomía, etc.). Estas políticas estimularían un menor consumo de recursos y más innovación, conduciendo a las mejoras ambientales necesarias para que el desarrollo fuera sostenible. Por ejemplo, si los mercados laborales de los países son competitivos y el sector privado encuentra

facilidad para mover sus inversiones, mayor es la posibilidad de incorporar tecnologías limpias, que en principio son costosas (Banco Mundial, 1992a).

El GBM entiende por *distorsiones* a toda política gubernamental que tenga como objeto interferir en el mercado, sea este de energía o tierras, calificándolas como “claramente dañinas para el medio ambiente” (Banco Mundial, 1992a, p.12) ya que incentivan, dicen, un sobre uso, por ejemplo, de carbón o del agua.

La eliminación de todas las subvenciones de los energéticos—incluidas las del carbón en los países industriales—no solo daría como resultado grandes avances en materia de eficiencia y saldos fiscales, sino también reducciones pronunciadas de la contaminación a nivel nacional y la disminución de un 10% de las emisiones mundanales de carbono derivadas del uso de energía. (Banco Mundial, 1992a, p. 12).

Se argumenta que dos cosas deberían ajustarse. En primer lugar, se propone la “eliminación de las distorsiones que fomentan el uso excesivo de los recursos” (p. 13), como los subsidios a la energía o a la sobreexplotación forestal. Ninguna empresa invertiría en producir o usar ecotecnologías si los costos de la energía no renovable o de los recursos en general son bajos. Generar un mercado competitivo implica que los inversores no pierdan ganancias, para esto los precios de los servicios deben ser claros y competitivos.

Otro mecanismo de ecoeficiencia es la seguridad en la propiedad de la tierra, que daría a los agricultores una visión de largo plazo sobre los factores biofísicos. “Cuando las personas tienen acceso sin restricción alguna a recursos como los bosques, las tierras de pastoreo y los bancos de pesca, tienden a explotarlos en exceso” (Banco Mundial, 1992a, p. 13).

Según se propone, lo anterior podría mejorar a través del reconocimiento de los derechos comunitarios, por ejemplo, a indígenas o generando “Bancos de Tierra” (Fernandes, 2008; Ramos F., 2013; Mendes, P., 2006; Fernandes, 2008). Esta iniciativa, según algunos investigadores y activistas, representa una vía de privatización a la que llaman “reforma agraria de mercado” (Mendes P., 2006, p. 13), opuesta a la reforma agraria promovida por movimientos socio territoriales, como el caso de Brasil (ver Fernandes, 2008; Mendes, P., 2006; Ramos, F., 2013).

### 3.2.2. Políticas para modificar la conducta de los usuarios y favorecer valores ambientales

Un segundo grupo de políticas busca promover y coartar la conducta de los *usuarios de recursos*. Los mecanismos son aranceles, multas a quienes contaminan, premios (menos impuestos) a quienes logren eficiencia ambiental y aumento del valor impositivo de los combustibles fósiles (naftas, gas, carbón), entre otras. También se promueve que los estados cuenten con instrumentos legales punitivos frente a hechos de contaminación. En este caso, la violación de la ley ambiental motiva la acción de los poderes judiciales, lo que puede derivar en la judicialización ambiental (ver Merlinsky, 2013).

El GBM muestra una preferencia por las estrategias de mercado sobre las restrictivas, que tienen “una mala reputación [...] debido a su costo elevado y a que reprimen la innovación” (Banco Mundial, 1992a, p. 14), aunque reconoce que, en ciertas oportunidades, donde no puede implementarse eficazmente la regulación o el incentivo a través del mercado, la sanción o la restricción es necesaria, pero siempre complementaria a los incentivos financieros.

Estos mecanismos no están exentos del cálculo económico. Los agentes invertirán en nuevas tecnologías sólo si logran beneficios a un menor costo. Por esto, el Estado debería limitarse a generar *reglas de juego claras* que permitan inversiones seguras (como bajar otros costos, por ejemplo, costos laborales) y un mercado para las energías renovables.

Para el GBM esto puede lograrse con una “buena gobernanza” (*good governance*) (Banco Mundial, 1992b) entre lo público y lo privado. Según De Castro F., Hogenboom, B. y Baud, M. (2015):

El Banco Mundial propuso un recetario para lograr la supuesta ‘buena gobernanza’ basada en tres pilares: un ‘Estado pequeño a través de la desregulación; ‘incentivar el mercado’ a través de la privatización y la liberalización y; ‘participación’ a través de la descentralización y de las ONG (p. 18).

Bajo estas consignas, una vez considerados los efectos ambientales de los proyectos:

[...] es siempre mejor elegir las inversiones que generan la tasa neta de rentabilidad más alta. Alentar inversiones que tienen una tasa neta de rentabilidad más baja es un desperdicio; supone una pérdida de bienestar y de ingresos que podrían haberse dedicado a fines ambientales” (Banco Mundial, 1992a, p. 36-37).

La crítica a este enfoque del desarrollo sostenible radica en que lo ambiental y el interés público quedan subordinados a la economía capitalista (como se lee en la cita anterior). Si los proyectos ambientales deben ser siempre rentables, muchas iniciativas quedan por fuera del desarrollo.

Por esto, se advierte que los negocios y el ambiente muchas veces han ido por caminos separados. Por ejemplo, en el contexto neoliberal de América Latina (desde 1980) algunos procesos nocivos para la protección ambiental y cultural se han reforzado. Podemos mencionar aumento del *extractivismo* (ver Gudynas, 2012), “acaparamiento de tierras” (ver GRAIN, 2015; Borras et al, 2012), y “mercantilización de la naturaleza” (Duran, 2014; Martínez-Alier, Sejenovich y Baud, 2015, p. 62; Ojeda, 2014; Vía Campesina, 2012).

Para terminar este apartado, interesa sostener que tanto las políticas de incentivo como las restrictivas, al no contemplar otras dimensiones de la sociedad y centrarse en la tecnología y el mercado, han constituido derroteros complicados para los países de América Latina. Por un lado, el desarrollo del capital, como lo describimos en el párrafo anterior, es contradictorio con los postulados del desarrollo sostenible (generalmente el crecimiento económico no protege los recursos naturales). Cuando los estados flexibilizan sus marcos legales o aumentan costos de la economía (como la energía), se generan problemas sociales (disminución de los salarios, pobreza y desigualdad) o no se alcanza la inversión necesaria para lograr programas ambientales robustos, ya que las riquezas generadas (no reguladas y libres) traspasan las fronteras migrando hacia países industriales.

### **3.3. Propuestas para la adaptación y la mitigación al cambio climático. Debates y controversias**

Generar los incentivos correctos para la reestructuración económica profunda que se necesita y para conseguir financiamiento para el futuro significa corregir los precios, en otras palabras, terminar con los subsidios a los combustibles

fósiles y tarificar las emisiones de carbono. Los subsidios a los combustibles fósiles cuestan unos USD 5500 millones y los estudios demuestran que no benefician a los pobres. Actualmente, unos 40 países y 23 ciudades, estados y provincias están aplicando mecanismos de fijación del precio del carbono. Esto representa alrededor del 12 % de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero. (Banco Mundial, 2015 e).

### **3.3.1. El Cambio Climático en la agenda de desarrollo sostenible del Grupo Banco Mundial**

El Grupo Banco Mundial (GBM) es parte activa en la planificación-ejecución de la agenda oficial de gobernanza para el cambio climático. En su informe 2009, se identifica una sólida estrategia financiera que busca conectar las líneas sobre pobreza, energía y medio ambiente, ahora con un fuerte discurso sobre cambio climático (Banco Mundial, 2009).

El enfoque del Grupo del Banco Mundial sobre las iniciativas relacionadas con el clima se basa en su misión primordial de respaldar el crecimiento económico y reducir la pobreza en los países en desarrollo. Si bien el cambio climático representa un costo adicional y un riesgo para el desarrollo, una política mundial exitosa en relación con el clima puede y debe generar nuevas oportunidades económicas para los países en desarrollo (Banco Mundial, 2009, p. 2).

Este enfoque medioambiental (ahora centrado en el cambio climático) es impulsado en alianza entre la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Grupo Banco Mundial y otros bancos de desarrollo (Banco Mundial, 2009; Lampis, 2013; Blanco y Fuenzalida, 2013; Palacios, 2013). Por ejemplo, en este punto se destaca que:

Los esfuerzos de colaboración con los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) respecto de medidas en la esfera del cambio climático se han visto fortalecidos aún más en los últimos meses a través de la implementación conjunta de los FIC, aprobados por el Directorio Ejecutivo del Grupo del Banco Mundial en julio de 2008. Estos mecanismos, que comprenden el Fondo para una tecnología limpia (FTL) y el Fondo estratégico sobre el clima (FEC), fueron creados sobre la base del principio de utilizar las habilidades y capacidades de los BMD para reunir y suministrar recursos nuevos y adicionales en una escala significativa. Actualmente, los cinco BMD —el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Grupo del Banco Mundial— trabajan juntos para brindar un apoyo coherente a los programas impulsados por los países y permitir a las naciones elegir la asistencia de cada uno de los BMD en función de sus ventajas comparativas (Banco Mundial, 2009, pp. 4-5).

Por todo esto, algunos autores consideran que estas estrategias para frenar el cambio climático son claves en la territorialización de estos organismos en los países y localidades en vías de desarrollo:

[...] si a las directrices y acuerdos emanados desde organizaciones multilaterales le añadimos la paulatina construcción vertical y jerárquica de una política nacional; si consideramos además que el financiamiento internacional que estará disponible para investigación y programas de acción tendrá una fuerte incidencia en la base material y los modos de producción regional y local, entendemos, entonces que las acciones para enfrentar el cambio climático son la última expresión y quizás la más comprensiva de las

políticas de desarrollo. En este sentido [...] la política de cambio climático no debe quedar confinada a la institucionalidad ambiental o sectorial, sino que debe ser analizada como una política de desarrollo, en tanto el aspecto de fondo es generar una serie de cambios sociotécnicos, principalmente en torno a la transformación de aquellos sistemas productivos más contaminantes y su gradual remplazo por actividades que impulsen una economía verde (Blanco y Fuenzalida, 2013, p.86).

Para Ulloa, esto configura una “ecogobernamentalidad climática [...] que incide en los territorios y autonomías indígenas, dado que conlleva nuevos procesos de desterritorialización/territorialización, que reconfiguran las relaciones entre lo transnacional, lo nacional y lo local en relación con el cambio climático” (2012). De esta forma, la agenda creada a escala internacional por los problemas del cambio climático produce transformaciones territoriales en los espacios locales (Blanco y Fuenzalida, 2013; Ulloa, 2012; Rosset, 2006).

Al respecto, nos preguntamos: ¿qué hay detrás el discurso del cambio climático? Al parecer, la política ambiental sigue el mismo camino inaugurado en 1992, es decir restringir los subsidios a la energía y ampliar la ambientalización del mercado (Banco Mundial, 2009; 2015 b, c y d).

El tema subsidios es muy reiterado y ahora vinculado directamente al cambio climático:

Los subsidios a los combustibles fósiles envían una señal diferente, que puede fomentar los

residuos y desalentar el crecimiento con bajas emisiones de carbono. Con la eliminación de estos nocivos subsidios, los países quedan en condiciones de reasignar sus gastos donde más se necesita y donde es más eficaz, entregando, por ejemplo, asistencia orientada a los pobres. (Banco Mundial, 2015 c)

Se propone fijar un precio de mercado al carbono como forma de disminuir las emisiones:

La reducción de las emisiones comienza con claras señales de políticas.

Los sistemas de fijación del precio del carbono —como el régimen de comercio de derechos de emisión que pone un techo al nivel total de emisiones o los impuestos sobre el carbono que se cobran por tonelada— envían una señal a largo plazo al crear un incentivo para que las empresas reduzcan los comportamientos contaminantes e inviertan en opciones energéticas más limpias e innovaciones con bajo nivel de emisiones de carbono. (Banco Mundial, 2015 c)

Las propuestas frente a este problema global se recrean en los argumentos centrales del sistema capitalista<sup>11</sup>. Durante el 2015, antes de la COP21<sup>12</sup> en París, el presidente del GBM, Jim Yong Kim, ha ratificado que: “La economía debe continuar creciendo, no hay vuelta atrás en el crecimiento [...] Lo que tenemos que hacer es desvincular el crecimiento de las emisiones de carbono” (Banco Mundial, 2015c). El presidente dijo, además, que es necesario “fijar un precio del carbono para incentivar inversiones” y “liberar las fuerzas del mercado”;

11.- Ya advertimos que la quita de subsidios a la energía puede aumentar el valor del salario o la pobreza.

12.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre cambio climático 2015.

“eliminar los subsidios a los combustibles fósiles”, “crear ciudades resilientes y con baja emisión de carbono”, “aumentar la eficiencia energética y el uso de energía renovable” y “aplicar la agricultura inteligente en relación con el clima, cuidando los bosques” (Banco Mundial, 2015c).

Ya en 1992, frente a la evidencia y la incertidumbre sobre el cambio climático, se proponía invertir en una “póliza de seguro” ante el “recalentamiento de la atmósfera”, para no frenar el crecimiento de la economía<sup>13</sup> (Banco Mundial, 1992a, p. 166).

En el presente, la inversión aumenta al ritmo que lo hace su centralidad como tema ambiental. Algunos números muestran que durante el 2014 el financiamiento de los Bancos de Desarrollo sumó US\$ 28.345 millones de los cuales se destinaron 82% a mitigación y 18% a adaptación (Banco Mundial, 2015f). El aporte del GBM (durante 2014) sumó US\$ 11.800 millones, instancia en que la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) aportaron unos US\$ 9300 millones, y la Corporación Financiera Internacional (CIF) US\$ 2500 millones, para financiar 221 proyectos de inversión en el clima en más de 60 países (Banco Mundial, 2015d, e y f).

Además, se espera que los países desarrollados aporten unos US\$ 70.000 millones para alcanzar US\$ 100.000 millones que se estima hacen falta para sostener anualmente la gobernanza global del cambio climático (Banco Mundial, 2015b). En el ejercicio de 2015, según el reporte, el “Grupo Banco

Mundial ha realizado 188 inversiones relacionadas con el cambio climático en 59 países, que abarcan desde ayudar a los agricultores a adaptarse a un clima en constante cambio hasta nuevas inversiones en energías renovables” (Banco Mundial, 2015e).

### 3.3.2. Debates y controversias sobre estas propuestas.

Para sobrevivir, en algunos casos, y no perder el bienestar, en otros, actuar sobre las emisiones de GEI<sup>14</sup> ya no es suficiente. Es necesario generar nuevas capacidades adaptativas a los efectos ya en curso y esperados del cambio climático (Montaña, 2012; Giddens, 2010; Adger, 2003).

Sin embargo, cómo nos adaptamos y bajo qué modelo de desarrollo, está aún en discusión. En palabras de Andrea Lampis (2013): “Al interior de este debate los actores y las instituciones parecen discutir y sobre todo plantear discursos en competición el uno contra el otro acerca de cuál es el problema prioritario de la adaptación y quiénes deban ser los actores encargados de resolverlo” (p. 32).

La propuesta de mitigación y adaptación del Grupo Banco Mundial se encuadra en lo que se ha denominado “economía verde” (Ojeda, 2014). En este sentido, el cuidado del medio ambiente aparece como un nuevo campo para el mercado y la política neoliberal (Duran, 2014), generando dispositivos tecnológicos y administraciones gubernamen-

13.- Se planteó en el informe (Banco Mundial, 1992) que la gama de políticas posibles frente a la amenaza futura estarían entre: “no hacer nada”, esperando más certezas sobre el fenómeno; “suscribir una póliza de seguro”, es decir, “adoptar medidas preventivas” de bajo costo que permitan reducir los costos de “medidas más enérgicas que haya que tomar en el futuro en caso de ser necesario”; o “adoptar medidas inmediatas para estabilizar o reducir la producción total de gases que producen el efecto invernadero”, lo que equivale a desacelerar el crecimiento industrial. Hoy los movimientos socioterritoriales campesinos y una gran variedad de intelectuales estarían optando por las medidas de alto impacto.

14.- (GEI) Gases de Efecto Invernadero.

tales *ad hoc*. También implica la valorización de los bienes naturales con potencialidad para que sean “cuidados” desde el mercado, a través de una nueva ruta global de negocios diseñada por los organismos multilaterales (Durán, 2014; Sevilla y Woodgate, 2002; Ojeda, 2014).

Un ejemplo de lo anterior aparece en los proyectos patrocinados y financiados por el GBM entre países en vías de desarrollo y desarrollados, donde se intercambia carbono por *desarrollo limpio*. Es decir, los países con necesidades de crecimiento venden a los países desarrollados su cuota de liberación de carbono y servicios ambientales de “descarbonización” (Ojeda, 2014, p.261) para mantener sus niveles de emisiones de GEI. Como menciona Duran (2014): “En el ámbito de los bonos de carbono, las compradoras típicas son empresas que exceden el límite permitido de emisiones de CO<sub>2</sub>. Para mitigar el daño que producen, compran bonos de carbono y aseguran su retención en áreas forestales conservadas en diferentes sitios del mundo” (p. 203).

Generalmente los “beneficiarios” son campesinos o agricultores familiares (Banco Mundial, 2009) incluidos en algún programa de desarrollo y conservación:

En Kenya, 60.000 pequeños agricultores (i) (sic) están obteniendo créditos de carbono a cambio del uso de prácticas mejoradas de gestión de la tierra agrícola, tales como recuperación del suelo, acolchamiento y menor cantidad de labranza, las que ayudan a atrapar el dióxido de carbono en el suelo. Ellos venden los créditos de carbono al Fondo del Biocarbono, obteniendo hasta la fecha US\$65.000. El Proyecto del Carbono en el Sector Agrícola en Kenya (ejercicio de 2011 hasta el presente), el primero en su tipo, ya aumentó en tres años

el rendimiento de los cultivos en 20% para más de 1500 grupos de agricultores (Banco Mundial, 2014a).

Cabe aclarar que algunos de estos países, sobre todo de África, se encuentran entre los más afectados por el proceso de acaparamiento de tierras (GRAIN, 2015). Ojeda (2014) menciona que, en países como Colombia, las plantaciones de agrocombustibles, que reciben los beneficios de los bonos de carbono, en muchos casos están relacionados con estos procesos (ver Ojeda, 2014).

### 3.3.3. Agricultura y Cambio Climático

La introducción del cambio climático en las políticas agropecuarias del GBM sigue las mismas consignas desde 1992. El informe de 2008 sobre agricultura para el desarrollo incorpora en el análisis de la agricultura la adaptación y mitigación al cambio climático:

Se necesitan urgentemente medidas de adaptación para reducir los efectos adversos del cambio climático, facilitadas por una acción internacional concertada y una planeación estratégica nacional. Como fuente importante de emisiones de gases de tipo invernadero, la agricultura tiene también un importante potencial no aprovechado para reducir emisiones a través de una menor deforestación y de cambios en las prácticas de uso de la tierra y agrícolas (Banco Mundial, 2008, p.171).

Según este informe (2008), la adaptación de la agricultura debe avanzar hacia el modelo que aproveche los nuevos mercados de carbono y de pagos por servicios ambientales. Así, la lucha contra el cambio climático se plantea como una cuestión de financiamiento y estímulo a las inversiones:

Cualquier crecimiento agrícola futuro no solo debe ser doblemente verde (productivo y ambientalmente amigable), sino también incluir a los pequeños agricultores, en especial a las mujeres. Esto presenta desafíos formidables, con mayores economías de escala para vincular cadenas de valor, particularmente supermercados y mercados de exportación de alto valor. El crecimiento agrícola debe proveer buenos puestos de trabajo para los agricultores sin tierra y los marginados, pero muchas innovaciones ahorran mano de obra y los puestos de trabajo siguen siendo estacionales y no calificados. Debe abrir posibilidades de inversión en la economía rural no agrícola a través de un mejor clima de inversiones, pero requiere nuevas destrezas para que los campesinos pobres tengan acceso a ellas (Banco Mundial, 2008, p. 198).

En países como la Argentina o Brasil, por ejemplo, las políticas agrícolas deberían estar orientadas a estimular fuertemente los negocios y la integración vertical con la agroindustria para impulsar inversiones y derrame tecnológico hacia todos los estratos de la agricultura. Se propone que: “El objetivo general de utilizar la agricultura para el desarrollo es promover la inclusión de los pequeños agricultores en los nuevos mercados de alimentos y ofrecer buenos puestos de trabajo en la agricultura y la economía rural no agrícola.” (Banco Mundial, 2008, p. 207).

El informe destaca que la agricultura debe articularse fuertemente con las grandes cadenas de comercialización, es decir “aprovechar” la “revolución de los supermercados” para “mantener el vínculo entre los mercados modernos de alimentos y su oferta nacional en un contexto de cadenas globalizadas de alimentos” (Banco Mundial, 2008, p. 207). Los cambios técnicos también aparecen en

la agricultura, siendo los grupos exitosos aquellos que puedan adquirir paquetes convencionales, pero adaptados a las nuevas condiciones:

A través de una mayor asignación de los fondos del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) y el financiamiento de proyectos de innovación agrícola, el Grupo del Banco también está ampliando su apoyo a las nuevas tecnologías agrícolas que tienen como objetivo incrementar la productividad en situaciones de estrés hídrico y condiciones climáticas adversas (Banco Mundial, 2009, p.18, rec. 8).

### **3.4. Estrategia de alianza del Banco Mundial con la Argentina. Debates y controversias**

#### **3.4.1. El Cambio Climático en la Estrategia de Alianza con la República Argentina. 2015-2018” (EAPA).**

Argentina es uno de los países de América Latina y el Caribe que más préstamos ha recibido del Grupo Banco Mundial<sup>15</sup> desde la creación del organismo. En la década de 1990 se ejecutaron la mayor cantidad de proyectos, declinando en el año 2000 para retomar una buena actividad desde 2003 a la fecha (Banco Mundial, 2016).

La actual cartera argentina cuenta con 22 proyectos activos en áreas de salud, medio ambiente, educación, infraestructura y protección social. El

---

**15.-** Argentina es un país miembro del BIRF, lo que quiere decir que puede recibir financiamiento

desembolso efectuado por el GBM hasta junio de 2016 es de un total de US\$5800 millones. Hasta septiembre del año 2016 se han ejecutado unos US\$200 millones, pero se espera un financiamiento total de US\$1000 millones (un poco menor al del periodo 2015) al cierre del periodo. Se incluyen dos donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y una del Fondo Fiduciario del Protocolo de Montreal. (Banco Mundial, 2016).

Con el objeto de fiscalizar, evaluar impactos y proponer mejoras futuras, el GBM produce informes periódicos que denomina Estrategia de Alianza con los Países (EAP). En este sentido, en el año 2014 se elaboró el informe Estrategia de Alianza con la República Argentina 2015-2018 -EAPA- (Banco Mundial, 2014b, p. 1)<sup>16</sup>.

La EAPA (2015-2018) tiene nueve áreas de resultado que se distribuyen en tres temas o grandes grupos: a) creación de empleo en las empresas y los establecimientos agropecuarios, b) disponibilidad de activos para las personas y los hogares, y c) reducción de los riesgos ambientales y protección de los recursos naturales.

En ella se prevé un financiamiento anual del BIRF del orden de los US\$1000 millones cada año fiscal, y se estima que CFI comprometería en total alrededor de US\$1700 millones para respaldar al sector privado en un entorno de mercado estable (Banco Mundial, 2014b).

La EAPA tiene como objetivo central mantener el crecimiento económico con inclusión social<sup>17</sup>:

La estrategia de alianza (EAP) del Grupo del Banco Mundial (GBM) con Argentina propuesta para los años fiscales 2015-18 se centra en la necesidad de mantener los logros sociales obtenidos en los últimos años y ampliar la inclusión social en forma eficiente y sostenible, a la vez que brinda apoyo al país para mitigar los desafíos que afrontan los grupos vulnerables a raíz de la desaceleración económica y las dificultades externas (Banco Mundial, 2014b, p. 1).

La EAPA plantea que la degradación de los recursos naturales y ambientales son una “amenaza para el crecimiento económico y el progreso social en el largo plazo” (Banco Mundial, 2014b, p. 24). Se destaca que el deterioro ambiental genera “costos elevados para la economía y los pobres” (p. 24). Los problemas socioambientales a resolver (líneas prioritarias de financiamiento) son: desastres naturales por inundaciones (en las Provincias del Chaco, Corrientes y Buenos Aires); contaminación atmosférica, exposición al plomo, abastecimiento de agua y saneamiento (por ejemplo, en la cuenca Matanza-Riachuelo<sup>18</sup>) y deforestación de los bosques nativos “que albergan a algunas de las comunidades indígenas más pobres” (p. 24).

El diagnóstico también plantea los desafíos de Argentina en materia de agricultura y cambio climático. Identifica que los eventos meteorológicos

**16.-** Aquí hablamos de grupo porque el informe (EAPA) es elaborado por: El BIRF, el CFI y el MIGA. Sin embargo, la edición del informe queda a cargo del Banco Mundial. Por esto es que el organismo que finalmente aparece como autor del informe es el Banco Mundial a través del BIRF.

**17.-** Es posible observar que el Grupo Banco Mundial, en términos generales, evalúa como positiva la gestión Néstor Kirchner-Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). En la actualidad, ve con muy buenos ojos el rumbo aperturista y las medidas difíciles que está tomando el actual gobierno de Cambiemos en materia fiscal, quita de subsidios, mejores relaciones con 18.EE. UU., entre otras (ver Banco Mundial, 2016; y Banco Mundial, 2014b).

**18.-** Cuenca ubicada al noreste de la provincia de Buenos Aires administrada por tres jurisdicciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Estado Nacional).

extremos (sequía o inundaciones) ponen en riesgo la *productividad* de los sistemas agropecuarios pequeños y la posición del país como “proveedor de alimentos del mundo” (Banco Mundial, 2014b, p. 22).

El modelo de adaptación que se propone se explora en los siguientes ejes: modernización del sistema científico-técnico (biotecnología, por ejemplo), inversión en infraestructura (camino, telecomunicaciones y obras hidráulicas en general) y una mayor inserción de los pequeños productores al Agronegocio.

Para aumentar la productividad, los numerosos establecimientos agropecuarios pequeños y medianos situados en regiones rezagadas necesitan infraestructura de apoyo, acceso a financiamiento, economías de escala que les permitan integrarse en cadenas de suministro y acceso a tecnologías de producción modernas y adaptadas al clima. Esto permitirá que los pequeños establecimientos agropecuarios establezcan vínculos con la parte del sector que es dinámica y hace uso intensivo de capital, en la que participan los líderes mundiales en materia de adopción de tecnologías (Banco Mundial, 2014b, p. 22).

La estrategia para los próximos años en materia de agricultura tiene como objeto:

[...] aumentar la productividad de establecimientos agropecuarios pequeños y medianos de regiones de bajos ingresos [a través del] aumento del valor bruto de la producción agrícola (en US\$/ha) de 80.000 establecimientos agropecuarios pequeños y medianos en un 12 por ciento, en promedio, para 2018 (Banco Mundial, 2014b, p. 37).

Para esto el GBM propone “ayuda financiera” para lo que llaman “agricultura climática inteligente” (Banco Mundial, 2014b, p. 37), haciendo referencia a una agricultura ecotecnocrática, informatizada, con acceso a técnicas y procesos de alta eficiencia en el manejo de recursos naturales. Estas propuestas son coherentes con las líneas planteadas en el informe (2008) sobre Desarrollo Rural, donde se propone fortalecer el agronegocio, los hipermercados, la migración rural y las soluciones de mercado para enfrentar la crisis climática y ambiental (Banco Mundial, 2008).

De esta forma, la tecnología y el mercado son ejes que tienen como objetivo: mejorar la integración sectorial a la cadena agroalimentaria comercial (brindando capacidades a los pequeños agricultores), promover la gestión inteligente en el Estado (bajar subsidios, generar infraestructura, etc.), estimular la innovación tecnológica (biotecnología y especialización productiva o *commoditis*) e impulsar un mercado laboral dinámico.

El informe plantea que la disminución de la productividad agropecuaria afectará de formas distintas al sector agropecuario, provocando en los estratos más vulnerables la migración hacia la ciudad y el abandono de la agricultura. Para los estratos dinámicos, en cambio, esto presenta una oportunidad de negocios (Banco Mundial, 2014b).

De esta forma, las políticas de adaptación deben ser diferenciadas, brindando facilidades para que los productores *viables* se inserten en el circuito del agronegocio y asistencia social para que los más vulnerables puedan migrar de forma *exitosa* hacia un mercado laboral que los contenga (Banco Mundial, 2008). Ambas políticas aparecen en la EAPA evaluadas como acciones prioritarias para el periodo 2015-2018 (Banco Mundial, 2014b).

### 3.4.2. Controversia de la propuesta del GBM para la Argentina

La paradoja en la Argentina es que el *agronegocio* (modelo de desarrollo agropecuario hegemónico), mientras genera alta rentabilidad para algunos sectores y el ingreso de divisas extranjera para sostener el modelo de desarrollo, también aumenta la vulnerabilidad socio-ambiental de comunidades de agricultores familiares a niveles que hoy ya son preocupantes (Hocsman, 2014; Grass y Göbel, 2014; Barri y Wahren, 2010).

En aquellas provincias extrapampeanas<sup>19</sup> donde avanza la *sojización* (Santiago del Estero, Chaco, Salta, Tucumán, Formosa, Misiones, Corrientes, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos), se evidencian incrementos en la tasa de desmontes del Bosque Nativo (Hocsman, 2014, p26; Zarrilli y Salomon, 2015, pp. 9-11; Barri y Wahren, 2010), erosión de los suelos (Pengue, 2004; Zarrilli y Salomon, 2015) y, más recientemente, problemas sanitarios por las fumigaciones con agroquímicos -ligados al paquete tecnológico fundamentalmente del cultivo de soja- (Barri, 2010).

Según un informe sobre desarrollo rural para la Argentina, desde 1988 a 2002 la agricultura avanzó tanto en superficie-rendimientos, como en innovación tecnológica y organizacional:

La tendencia actual de expansión de la frontera agraria y aumento del tamaño de las explotaciones está impulsada por fuerzas competitivas y es probable que continúe. Se basa en el cambio

tecnológico, la revolución en la organización y administración de las explotaciones agrícolas y los bajos márgenes unitarios en la producción de productos básicos. La tierra dedicada a cultivos anuales creció unos 5,5 millones de hectáreas en el período intercensal 1988-2002. Esta expansión tuvo lugar a través de la intensificación del uso del suelo (sobre todo la reducción de las rotaciones de granos con pasturas en la zona pampeana) y la expansión hacia nuevas fronteras. (Banco Mundial, 2006, p. 12)

Este proceso de territorialización agrícola o *agriculturización* (Hocsman, 2014) ha generado cambios intensos en los usos del suelo, desatando conflictos entre actores sociales. Si bien los informes técnicos (Banco Mundial, 2009, 2014) omiten o minimizan estas dimensiones, distintos sectores (campesinos, indígenas o productores familiares regionales) denuncian hechos de acaparamientos de tierra, agua y territorio, en muchas oportunidades con procesos violentos -muertes o destrucción de infraestructura productiva- (ver MOCASE vía campesina, 2016). Se advierte una transformación de las estructuras agrarias regionales con impactos no siempre positivos para los agricultores familiares (Hocsman, 2014; Preda, 2015; Torres, Pessolano y Sales, 2014).

En este sentido, se identifica un proceso asimétrico en la adaptación al cambio climático, ya que el modelo propuesto desde el agronegocio (que prioriza la expansión de la frontera agrícola y la dependencia tecnológica) genera beneficios para los actores sociales más poderosos de la cadena agroindustrial, mientras que, a la par y como parte

19.- La región pampeana es la más productiva del país y concentran la producción de soja, maíz y trigo. Las provincias extrapampeanas (Tucumán, Mendoza, Santiago del Estero, etc.) ofrecen al mercado otros productos agrícolas y ganaderos, y están orientadas fuertemente al mercado interno del país y débilmente a la exportación.

del mismo proceso, produce vulnerabilidad en aquellos productores más pequeños. Este proceso de adaptación coincide con lo que advierten Mussetta y Barrientos (2015, p. 149) en un artículo reciente. Para las autoras, las adaptaciones al cambio climático y ambiental que practican algunos actores, no siempre son beneficiosas para todos y pueden *transferir* vulnerabilidad hacia otros sectores sociales o hacia los ecosistemas.

Lo anterior es lo que se observa con un tipo de desarrollo agrícola como el presentado, donde el aumento de rendimientos agrícolas (vinculados a una maximización del beneficio económico) se consigue intensificando el modelo industrial en la agricultura y expandiendo la superficie cultivada con monocultivos (altamente dependientes la química agrícola). Desde la dimensión ambiental, todo esto produce la fragmentación del hábitat y una homogeneidad espacial que solo puede ser sostenida con más energía y tecnología. De esta manera, se genera una alta dependencia funcional de la agricultura al sistema industrial (Sarandon, 2002; Pengue, 2004; Altieri y Nichols, 2013). Este modelo, claramente, vulnera a los sectores campesinos y agricultores familiares ya que los subordina a un esquema de mayores costos y más dependencia tecnocrática.

Estas son evidencias de que las propuestas evaluadas para la adaptación de la agricultura argentina al cambio climático fortalecen un modelo de desarrollo rural y territorial vinculado con las causas del cambio climático y con los efectos negativos mencionados para los ecosistemas y territorios.

## 6. CONCLUSIONES

El Grupo Banco Mundial (GBM) es un multi-organismo intelectual, político y financiero (Mendes P., 2011ayb) que participa en la construcción de una agenda global hegemónica sobre adaptación y mitigación del cambio climático. En ella se impulsa un modelo de desarrollo social con tres pilares: más mercado, menos Estado (des-regulación, des-centralización) y ecotecnocracia.

Se observa que las propuestas frente al cambio climático son coherentes con la receta del desarrollo sostenible propuesta en la década de 1990. Se advierten cambios de forma, pero no de estrategias. En otras palabras, el cambio climático está reemplazando a la sostenibilidad: *sin crecimiento económico no hay lucha contra el cambio climático, y sin lucha contra el cambio climático no hay crecimiento económico*. Su propuesta frente a los problemas ambientales actuales avanza hacia mecanismos más sofisticados con los que se busca valorizar la naturaleza, mercantiliarla y hacer negocios.

Los programas de adaptación y mitigación del cambio climático promovidos por el GBM aparecen como nuevo *slogan* de la política hegemónica. En este sentido, esta agenda es una construcción que desde su etapa inicial en 1992 fortalece estrategias correctivas de las crisis del desarrollo capitalista en el planeta sin promover cambios hacia otras vías de desarrollo.

Ante esto, nos preguntamos: ¿es posible que estas políticas de desarrollo logren mitigar y adaptar a todos los sectores sociales en general y la agricultura en particular? ¿Se reducirán realmente la desigualdad, la pobreza y la injusticia ambiental actual? ¿Se logrará un modelo exitoso para todos; ¿o se profundizará un esquema agrario homogéneo, sin campesinos y con empresas? ¿Quiénes son los

actores sociales que se benefician con las medidas de adaptación y mitigación?

Coincidimos con Rosset (2006) en que: “Si continuamos sin desacelerar las actuales tendencias de mayor concentración de la tierra y de la concomitante industrialización de la agricultura, será imposible alcanzar la sustentabilidad social o ecológica” (p. 319)<sup>20</sup>.

El GBM, a través de los informes que produce, da por supuesto el consenso de los actores sociales sobre la necesidad de adaptación y mitigación del cambio climático, no obstante, omite la conflictividad potencial y actual por las asimetrías entre los modelos de desarrollo que propone y los propuestos por otros actores socioterritoriales. La vía campesina, por ejemplo, observa y advierte que estos nuevos programas de desarrollo de la *economía verde* solo buscan ampliar el proceso de mercantilización de la naturaleza. Sostiene que la *soberanía alimentaria* y la *agroecología* son la alternativa a la crisis climática actual y futura (Vía Campesina, 2012; Rosset, 2006). En este sentido, propone un modelo de producción campesino para *enfriar el planeta* y terminar con la pobreza (Rosset, 2006; Altieri y Nicholls, 2013; Vía Campesina, 2012). Advertimos que estos caminos son soslayados en las propuestas de desarrollo del GBM.

Para el caso argentino, en ningún pasaje de la estrategia se mencionan estas alternativas de producción, solo aparece lo *indígena* vinculado a pobreza, y las mejoras en el sector de pequeños productores ligadas a aumentos de sus rendimientos económicos. Para el caso argentino, nos preguntamos: ¿son tenidos en cuenta los grupos

campesinos y la agricultura familiar en el desarrollo agropecuario de Argentina?

Se observa en la Estrategia de Alianza con la República Argentina 2015-2018 (EAPA) que el cambio climático funciona como un discurso que justifica un programa agropecuario neoliberal y ecotecnocrático. La EAPA propone: a) seleccionar productores *viabiles* e integrarlos en las cadenas del agronegocio; b) que los productores incorporen tecnología y se modernicen como condición necesaria y excluyente; y c) promover un impacto moderado de la *descampesinización* a través de políticas de empleo y asistencia a la pobreza. Esto implica avanzar en la proletarianización agraria del campesinado o su precarización como *migrante exitoso*. También, d) se promueve la “reprimarización” (Gras y Göbel, 2014) y la especialización agrícola frente a la diversificación productiva característica histórica de los territorios rurales de la Argentina.

También se observan algunas contradicciones en la política de *adaptación* al cambio climático. Algunas de las medidas que se proponen para Argentina podrían estar aumentando la vulnerabilidad de otros sectores de forma directa o indirecta. El aumento de la productividad y la tecnificación del campo no han podido resolver los problemas socioambientales históricos. Es más, en algunos casos han aumentado los niveles de vulnerabilidad de la población, más expuesta a los fenómenos hidro-meteorológicos (granizo, inundaciones, sequías, etc.) por el avance de los desmontes y la disminución de los servicios ecosistémicos relacionados. Este es un ejemplo de que la política de protección de los bosques nativos que se propone en la EAPA se encuentra desarticulada y subsumida

20.- “Se continuarem sem desaceleração as atuais tendências de maior concentração de terras e da concomitante industrialização da agricultura, será impossível alcançar a sustentabilidade social ou ecológica” (Rosset, 2006, p. 319).

a la política agraria hegemónica perdiendo peso propio, no siendo efectiva en frenar la deforestación y la fragmentación territorial. No es posible proteger el bosque nativo si no se frena (o limita) el agronegocio extractivista. Se observa una desconexión entre estos temas.

Para los agricultores familiares (pequeños empresarios, campesinos e indígenas) el cambio climático puede significar un doble problema, es decir el efecto directo de un clima más agresivo para la vida, y el efecto indirecto de la política global que pretende imponer el capitalismo como única vía de salvación ante un futuro incierto. Advertimos potenciales conflictos frente a las propuestas de empleo (*migración exitosa*) para quienes no accedan a la posibilidad de adaptarse al cambio climático y pierdan la tierra. Estas políticas ya generan rechazo en algunos sectores que proponen la vuelta al campo como forma de disminuir la pobreza.

Para finalizar, es interesante plantear que el cambio climático como fenómeno social representa una oportunidad para el debate y la investigación. Cómo inciden estas agendas de desarrollo en otros países de América Latina y el Caribe, es un camino que se está abordando, pero que debe ser profundo y reflexivo en cuanto a los alcances territoriales de las políticas que bajan desde el mundo desarrollado. A su vez, para futuras investigación se evalúa como pertinente abordar otros discursos y sus propuestas frente al problema del Cambio Climático.

## BIBLIOGRAFÍA

Adger, W. N. (2003). Social Aspects of Adaptive Capacity. En: Smith, J. Klein R., y Huq, S. (Eds). *Climate Change, Adaptive Capacity and Development*. London: Imperial College.

Altieri M. y Nicholls, C. I. (2013). Agroecología y resiliencia al cambio climático: principios y consideraciones metodológicas. *Agroecología* 8 (1), pp. 7-20.

Blanco G. y Fuenzalida M. (2013). La construcción de agendas científicas sobre cambio climático y su influencia en la territorialización de políticas públicas: reflexiones a partir del caso chileno. En: Postigo J. C. (Editor). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago de Chile: ICAL.

Banco Mundial (26 de septiembre 2016). Banco Mundial apoya esfuerzos de Argentina por retomar crecimiento y reducir pobreza. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/07/12/banco-mundial-apoya-esfuerzos-de-argentina-por-retomar-crecimiento-y-reducir-pobreza>

Banco Mundial (2015a). *Argentina: panorama general*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview#1> (vista el 16 de abril de 2015).

Banco Mundial (09 de abril de 2015b). *Cómo cubrir el déficit de US\$70 000 millones en materia de financiamiento para abordar el cambio climático*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/04/09/closing-the-climate-finance-gap>

Banco Mundial (18 de marzo de 2015c). *Cinco maneras de atenuar los factores que impulsan el cambio climático*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/03/18/5-ways-reduce-drivers-climate-change>

Banco Mundial (2015d). *Cambio climático: Panorama general. Estrategia*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/topic/climatechange/overview#2> (vista el 26 de septiembre de 2016)

Banco Mundial (2015e). *Cambio Climático: Panorama General. Contexto*. <http://www.bancomundial.org/es/topic/climatechange/overview#1> (vista el 26 de septiembre de 2016)

Banco Mundial (16 de junio 2015 f). MDBs Provided \$28 Billion in Climate Finance in 2014; G7 Calls for Scaling Up. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/06/16/mdbs-28-billion-climate-finance-in-2014>

Banco Mundial (09 de abril de 2014a). *Cambio climático: Perfil de resultados*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/13/climate-change-results-profile>

Banco Mundial (2014b). Estrategia de Alianza con la República Argentina 2015-2018. Documento del Banco Mundial. Informe 81361-AR. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/147671468205758052/pdf/813610CASPOSPAOCPSOARO20140Completo.pdf>

Banco Mundial (2009). *Desarrollo y cambio climático. El Grupo Banco Mundial en acción*. Washington D.C.: Banco Internacional de reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Banco Mundial (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*. Washington D.C.: Banco Internacional de reconstrucción y fomento/Banco Mundial.

Banco Mundial (2006). *Argentina, agricultura y desarrollo rural: temas claves*. Informe No. 32763-AR. Washington D.C.: Banco Internacional de reconstrucción y fomento/Banco Mundial /Unidad de Gestión Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay/Región de América Latina y El Caribe.

Banco Mundial (1992a). *Informe sobre el desarrollo mundial 1992: desarrollo y medio ambiente*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Banco Mundial (1992b). Governance and development. En *Governance and Development*. Wahington D.C.: World Bank.

Barri, F. R. (2010). Pueblos fumigados en Argentina: resistencia epidemiológica comunitaria al modelo económico de los agronegocios. *Ecología política*, (40), pp. 67-72.

Barri, F. y Waren, J. (2010). El modelo sojero de desarrollo en la Argentina: tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agronegocios y el cientificismo-tecnológico. *Realidad Económica*, 255, pp. 43-65.

Borras, Jr. et al. (2012). *Tendencias políticas en disputa para la gobernanza global del acaparamiento de tierras*. TNI: Amsterdam.

Castro, A. y Chacón, P. (coord.) (2013). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago de Chile: ICAL.

Cronon, W. (2002). Un lugar para relatos: naturaleza, historia y narrativa. En Palacios, G. y Ulloa, A. (Eds.). *Repensando la naturaleza. Encuentros y desencuentros en torno a lo ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias.

De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En: De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (coord.). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Dietz, K. (2013). Hacia una teoría crítica de vulnerabilidad y adaptación: aportes para una reconceptualización desde la ecología política. En: Ulloa, A. y Prieto-Rozo, I. (Eds.) *Culturas, conocimientos, políticas y ciudadanías en torno al cambio climático. Biblioteca Abierta. Perspectivas Ambientales 418*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias.

Duran, L. (2014). ¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México. En: *Sociológica, año 29, (82)*, pp. 183-223.

Esteva, G. (2001). Desarrollo. En Sachs, W. (coord.). *Diccionario del desarrollo*. México D.F.: Universidad de Sinaloa.

Fernandes, B. M. (2008). Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. En: Antônio Márcio Buainain (Editor) *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*. San Pablo: Unicamp.

Giddens, A. (2010). *La política del cambio climático*. Madrid: Alianza.

GRAIN. (2015). Acaparamiento de tierras en Senegal al borde de la implosión. Recuperado de <https://www.grain.org/es/article/entries/5243-acaparamiento-de-tierras-en-senegal-al-borde-de-la-implosion>

Gras, C. y Göbel, B. (2014). Agronegocio y desigualdades socioambientales: la soja en Argentina, Brasil y Uruguay. En: Göbel, B., Góngora-Mera, M. y Ulloa, A. (Eds.) *Desigualdades socioambientales en América Latina*. (serie Biblioteca Abierta. Perspectivas Ambientales). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias; Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut.

Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, (237), pp. 128-146.

IPCC. (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, UK y Nueva York. Recuperado de [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg2/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html)

Hocsman, L. D. (2014). Tierra, capital y producción agroalimentaria: despojo y resistencias en Argentina. En *Almeyra, G. et al. [coord.] Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Vol. I. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Ediciones Continente: CLACSO.

Lampis A. (2013). La adaptación al cambio climático: el reto de las dobles agendas. En Postigo, J. (Ed.). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago de Chile: ICAL.

Mendes P., J. M. (2011a). Conflitos e parcerias em torno de projetos socioambientais, *Tempo Social*, 23 (2), pp. 235-263.

Mendes P., J. M. (2011b). Desenvolvimento como segurança, assalto à pobreza e ajustamento estrutural: o Banco Mundial durante os anos McNamara (1968-1981). *Revista de História*, 0(165), pp. 425-460. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9141.voi165p425-460>.

Mendes P., J. M. (2006). Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. En: Sauer, S. y Mendes, J. M. (orgs.). *Capturando a terra: banco Mundial, políticas fundiarias neoliberais e reforma agraria de mercado*. San Paulo: Expresión Popular. Recuperado de <http://www.geodados.uem.br/>

Martinez-Alier, J., Sejenovich, H., y Baud, M. (2015). El ambientalismo y ecologismo latinoamericano. En: *Gobernanza ambiental en América Latina*/de Castro, F. et. al. CLACSO. ENGOV. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Merlinsky, G. (2013). Introducción: la cuestión ambiental en la agenda pública. En: Merlinsky, G. (comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS- CLACSO.

MOCASE-VC (27 de septiembre de 2016). Urgente: nuevo ataque armado a la comunidad del Bajo Hondo por parte de la empresa Manao. Recuperado de: <http://www.mocase.org.ar/>

Montaña, E. (2012). *Escenarios de cambio ambiental global, escenarios de pobreza rural*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO-CROP.

Mussetta, P. y Barrientos, J. (2015). Vulnerabilidad de productores rurales de Mendoza ante el cambio ambiental global: clima, agua, economía y sociedad En: *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias de La Universidad Nacional de Cuyo*, 47(2), pp. 145-170.

Ojeda, D. (2014). Descarbonización y despojo: desigualdades socioambientales y las geografías del cambio climático. En. Göbel, B., Góngora-Mera, M. y Ulloa, A. (eds.). *Desigualdades socioambientales en América Latina. Biblioteca Abierta. Perspectivas Ambientales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias; Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut.

Palacios, G. (2013). Cambio climático, retórica política y crisis ambiental: una nueva interfase entre ciencias naturales y ciencias sociales. En: Julio C. Postigo (Editor). *Cambio Climático, Movimientos Sociales y Políticas Públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago de Chile: ICAL.

Pengue, W. A. (2004). Producción agroexportadora e (in) seguridad alimentaria: el caso de la soja en Argentina. *Revista iberoamericana de economía ecológica*, 1 (0), pp. 46-55. Recuperado de <http://www.redibec.org/archivos/revista/articulo3.pdf>

Preda, G. (2015). La expansión del capital agrario en el norte de Córdoba: transformaciones y disputa por el territorio. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(36), pp. 55-76.

Porto Gonçalves, C. W. (2001). *Geo-grafías: movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México DF: Siglo XXI.

Ramos F., E. D. (2013). *Movimentos socioterritoriais, a contrarreforma agrária do banco mundial e o combate à pobreza rural os casos do MST, CONTAG e MARAM: subordinação e resistência camponesa*. Sao Pablo: Outras Expressões: Buenos Aires: CLACSO.

Rosset, P. (2006). Alternativa à política fundiária de mercado: reforma agrária e soberania alimentar, En: S.Sauer e João M.M. Pereira (orgs). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular.

Sarandón, S. J. (2002). La agricultura como actividad transformadora del ambiente. El impacto de la agricultura intensiva de la revolución verde. En Sarandón, S. J. (Ed.). *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable*. La Plata: Ediciones Científicas Americanas.

Sevilla, E. y Woodgate, G. (2002). Desarrollo rural sostenible: de la agricultura industrial a la agroecología. En Redclift, M., Woodgate, G. (coords.). *Sociología del medio ambiente: una perspectiva internacional*. Madrid: Mc Graw Hill.

Torres, M. L., Pessolano, D., Sales, R. G. (2014). Procesos de avance territorial del capitalismo en Mendoza (Argentina): transformaciones en la ganadería al quiebre del siglo XXI. *Territorios*, (30), pp. 39-68.

Ulloa, A. (2012). Producción de conocimientos en torno al clima. Procesos históricos de exclusión/ apropiación de saberes y territorios de mujeres y pueblos indígenas. *Working Paper Series* (21). Berlin: Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. Recuperado de: <http://www.desigualdades.net/>

Vía Campesina (2012). *Lucha contra Monsanto: resistencia de los movimientos de base al poder empresarial del agronegocio en la era de la 'economía verde' y un clima cambiante*. Recuperado de: <https://viacampesina.org/es/>

Zarrilli, A. G. y Salomón A. (2015). Medio ambiente y producción agraria: una perspectiva histórica. En: Martha Ruffini. Bernal (de.). *Historia, cultura y memoria en el mundo rural*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

**SANTIAGO DE CHILE COMO CIUDAD  
DE LA GLOBALIZACIÓN.  
LAS REPERCUSIONES DEL PODER  
GLOBAL FRENTE A LA POLÍTICA LOCAL**

*SANTIAGO DE CHILE AS A CITY IN GLOBALIZATION. THE  
IMPACT OF GLOBAL POWER ON LOCAL POLICY.*

---

autor  
**Jorge Martín González**<sup>1</sup>

## RESUMEN

La expansión de flujos globales alrededor del mundo y la preponderancia de la mirada neoliberal habrían influido en la conformación de una economía global desregularizada, cuyas redes multinacionales determinarían al resto de actores sociales. Para verificar en qué medida se territorializan algunos de estos procesos propios de la globalización, se ha analizado el rol de los actores económicos globales en Santiago de Chile y la manera en que se interrelacionan con algunas políticas gubernamentales llevadas a cabo durante las últimas décadas. Los resultados del análisis muestran que la capital se ha convertido en un importante nodo de conexión de la economía: una ciudad global. Sin embargo, parece que la transformación del poder en global y económico, mientras la política se ejerce en mayor medida en el plano local, puede tener importantes repercusiones, especialmente en la consolidación de lógicas de concentración y expulsión, características de algunos de estos nuevos territorios estratégicos.

**PALABRAS CLAVE:** globalización, ciudad global, desigualdad

## ABSTRACT

The expansion of global flows around the world and the dominance of the neoliberal gaze would have influenced the formation of a deregulated global economy, whose multinational networks would determine the other social actors. In order to verify the extent to which some of these globalization processes are territorialized, the study analyses the role of global economic actors and how they have interrelated with some governmental policies in the last decades. The results of the analysis show that capital has become an important connecting node of the economy: a global city. However, it seems that the transformation of the nature of power into global and economic, whilst politics is exercised mainly at a local level, can have important effects especially on the consolidation of the logic of accumulation and expansion, which characterize some of these new strategic territories.

**KEYWORDS:** globalization, global city, inequality.

---

1.- Licenciado en Psicología Social por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor de Liderazgo en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile y profesor de Política y Globalización en la Escuela de Sociología de la Universidad Mayor. Correo electrónico: jmartin@iap.uchile.cl. El presente artículo es producto del trabajo para la obtención de título de Máster en Ciencia Política y Comunicación de la Universidad Mayor, titulado El desarrollo de la globalización: crecimiento, globalismo y fragmentación en Santiago, Chile y el mundo. El autor agradece a Francisco Vidal Salinas por su dedicación y atenta supervisión como profesor guía, a Antonio Leal Labrín por su apoyo constante durante el proceso de aprendizaje y a Ernesto Ottone por su disponibilidad para realizar entrevista y compartir sus conocimientos sobre globalización. Artículo recibido el 30 de septiembre y aceptado el 1 de noviembre 2016.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde 1980 se ha consolidado a lo largo del mundo un nuevo fenómeno histórico-cultural que ha impactado a las sociedades a lo largo del mundo (Ottone, 2011). La globalización ha generado un nuevo contexto que ha permitido que se expandan redes y flujos multinacionales (Castells, 2009), haciendo posible la conformación de un entramado de intercambios entre estados nacionales a través de distintos actores transnacionales (Beck, 2006), pero también entre personas, organizaciones y grupos sociales a lo largo del mundo. Esto produce que ciertas actividades comiencen a operar como una sola unidad a escala mundial y de forma simultánea (Castells, 1999), e incluso contradictoria (Giddens, 2007). Este nuevo entorno se ha caracterizado por el protagonismo de una economía mundial desregularizada (Sassen, 2009), el desarrollo tecnológico de nuevas formas de comunicación y gestión de la información (Hilbert y López, 2011), la conformación de alianzas entre gobiernos mediante tratados económicos (Bravo y Briones, 2014) y la expansión de procesos culturales a escala global (World Value Survey, 2016). Zygmunt Bauman (2008) ha destacado que este contexto globalizado también se caracteriza porque “hay política local sin poder y poder global sin política” (p.18). Por tanto, la globalización habría generado una transformación del poder, en que lo global y económico se vuelven determinantes, mientras la política sigue ejerciéndose en el ámbito local y sus instituciones tradicionales ven cómo su poder se “evapora” (Bauman, 2008). Serían aquellos que son capaces de conectar y programar los *códigos* en las redes multinacionales los que concentrarían el poder, puesto que son los flujos globales los que más capacidad tendrían de determinar a los actores sociales a lo largo del mundo (Castells, 2009).

La interrelación entre distintos procesos de globalización conllevaría un profundo cambio en la política y en el ejercicio del poder, pero también en la subjetividad de las sociedades (Leal, 2015). La globalización también habría estado determinada por las ideas imperantes en su desarrollo, en las que la expansión de la ideología del “globalismo neoliberal” (Beck, 2006) habría tenido importantes repercusiones. Las ideas de la doctrina neoliberal, que también ha sido conceptualizada por algunos autores como “fundamentalismo de mercado” (Soros, 2002; Stiglitz, 2007), permearon en ciertas autoridades, lo que supuso la apuesta por políticas gubernamentales de austeridad, liberalización económica y privatización de empresas estatales en distintos países en el mundo. Los países pioneros en implementar estas políticas fueron Chile, EE.UU. y Gran Bretaña. Posteriormente, las mismas ideas fueron implementándose a lo largo del mundo, para lo cual fue fundamental la apuesta de organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial y el FMI, quienes en las décadas de 1980 y 1990 solicitaron condiciones de préstamo a distintos países en desarrollo en las que se pedía implementar políticas neoliberales rápidas y sin tener en cuenta las características propias de cada país (Stiglitz, 2007). El estudio de John Williamson mediante entrevistas en estos organismos, cuyos resultados se han conocido como el Consenso de Washington (Casilda-Bejar, 2004), mostraba que las políticas defendidas por estas autoridades eran acordes con las ideas de autores como Friedrich Hayek (1978), quien abogaba por una sociedad en la que el mercado se debía desarrollar libremente y en la que los gobiernos debían tener un rol de *Estado mínimo*.

La asimilación de las políticas neoliberales a lo largo del mundo, tanto en países desarrollados como en desarrollo, supuso la conformación de una economía global desregularizada (Sassen,

2009), la cual ha generado un crecimiento sistémico, tanto en el ámbito económico como en los estándares de desarrollo a escala mundial (Banco Mundial, 2016). Sin embargo, este crecimiento en el desarrollo de la globalización ha sido dispar. La falta de intermediación gubernamental en la economía global, que se convierte en la dimensión predominante, ha generado lógicas de concentración y expulsión en las sociedades (Sassen, 2015), puesto que, como destaca Manuel Castells, el “capitalismo informacional desregulado y competitivo, supera a los estados, pero articula a los segmentos dinámicos de las sociedades en todo el planeta, al tiempo que desconecta y margina a aquellos que no tienen otro valor que el de su vida” (Castells, 1999, p. 4). Otro punto a destacar es que estas lógicas de concentración y exclusión parecen estar relacionadas con la nueva geografía económica surgida durante la conformación de la economía global. Como bien ha destacado Saskia Sassen (2009), el desarrollo de nuevos intercambios económicos transnacionales supuso que aquellas corporaciones que mayores posibilidades tenían de localizar sus operaciones en distintos países del mundo, tuvieran que comenzar a apoyarse en empresas especializadas en servicios globales. Es así que surgieron redes de empresas de servicios que proveen a las corporaciones multinacionales en ámbitos que las mismas externalizan para poder operar más fácilmente a escala global (Sassen, 2009). Actividades críticas para las multinacionales comienzan a ser realizadas a través del *outsourcing* para, por ejemplo, acceder de forma más expedita a los inversionistas del mercado de capital global, realizar su contabilidad transnacionalmente, conocer las normativas legales aplicables en los distintos países en que operan, agilizar sus canales de comunicación e información mediante un soporte informático adecuado o realizar campañas de marketing y relaciones públicas equiparables en los distintos países en que ofrecen sus productos y servicios.

La reestructuración espacial de la economía generó, a su vez, el surgimiento de nuevos territorios estratégicos en que comenzaron a localizarse distintos procesos de carácter global. Ante la cada vez mayor complejidad y competitividad multinacional, la “mezcla de empresas, talento y pericia en una amplia variedad de campos especializados hace que un determinado tipo de entorno urbano funcione como centro de información” (Sassen, 2009, p. 52). Es así como toman protagonismo las “ciudades globales” (Sassen, 1991), que se convierten en los “centros de comando y control” de la economía (Friedmann, 1986). Es en este contexto donde las empresas multinacionales y de servicios avanzados comienzan a desarrollar una “economía de aglomeración” (Sassen, 2009), en que el valor agregado se concentra en los cada vez más importantes flujos económicos globales, así como en los territorios que se convierten en sus nodos de conexión. Todo el entramado comentado agudizaría la desigualdad socioeconómica y espacial (Sassen, 2009, 2015). Mientras los profesionales altamente especializados aumentarían considerablemente sus remuneraciones, puesto que realizan funciones de relevancia estratégica para la economía global, lo contrario ocurriría con trabajadores con escasa cualificación, como aquellos que se desempeñan en sectores industriales o de servicios rutinarios como el transporte, el almacenaje o la limpieza. Lo mismo sucede con los territorios, dado que mientras las zonas estratégicas para la economía global mejorarían su desarrollo económico, tecnológico y social, aquellas en las que no se realizan los intercambios económicos multinacionales quedarían apartadas del crecimiento que posibilita la globalización.

Por todo lo anterior, en este artículo se analizará en qué medida algunas de las dinámicas específicas propias de la globalización se localizan en la ciudad de Santiago de Chile. Conocer en qué

medida se territorializan distintos procesos del fenómeno permite un mayor entendimiento de sus dinámicas, pero también puede ser un aporte para generar un debate más específico sobre las medidas que pueden llevar a cabo los gobiernos ante un contexto globalizado que determina sus acciones y los resultados que obtienen.

## **2. ECONOMÍA GLOBAL Y CRECIMIENTO EN SANTIAGO: REDES MULTINACIONALES Y TERRITORIALIDAD DEL PODER**

Como se ha destacado previamente, la economía global ha permitido que se produzca un crecimiento sistémico a escala mundial. Esto se observa en que el PIB en el mundo pasó de 11,15 billones de dólares en 1980 a 73,43 billones en la actualidad (Banco Mundial, 2016), lo que permitió que la riqueza promedio, medida a través del PIB per cápita, prácticamente se duplique desde 1975 (Maddison, 2013). También se amplió la disponibilidad a nuevas formas de comunicación e información. La población mundial usuaria de internet corresponde a un 44% en la actualidad frente a tan solo un 0,05% en 1990 (Banco Mundial, 2016). Este incremento fue posible gracias al aumento en la capacidad tecnológica de las telecomunicaciones, que se multiplicó por 200 veces de 1986 a 2007 (Hilbert y López, 2011). Este crecimiento sistémico se observa igualmente en el aumento de personas que viven en el mundo, que ha pasado de 4.500 millones en 1980 a casi 7.400 millones en la actualidad (ONU, 2015). También se evidencia en los estándares de desarrollo. Las personas que viven con menos de 1,9 dólares al día pasó del 44,3% de la población mundial en 1981 a un 10,68% en 2013, la esperanza de vida evolucionó de un promedio de 62,8 años en 1980 a 71,5 años en 2014, y el acceso al suministro

de agua creció de un 76,1% de la población en 1980 a un 91% en 2014 (Banco Mundial, 2016).

Pero este crecimiento ha sido acompañado por lógicas de concentración y exclusión, lo que se evidencia en que las empresas multinacionales más importantes del mundo concentran prácticamente el 40% del PIB mundial actual. Las corporaciones incluidas en el ranking Global 500 de Fortune (2016) tienen ingresos anuales por un volumen de 27,6 billones de dólares, lo que supone que en promedio entre dos y tres empresas por país facturan 4 de cada 10 dólares que se producen en el mundo. Esta concentración se muestra también en el estudio Global Metromonitor, dado que 300 ciudades del mundo (en promedio menos de una por país), en 2014 concentraron el 47% del PIB mundial y fueron responsables del 38% del crecimiento económico a escala global (Parilla, Leal, Berube y Ran, 2015). Esta concentración ha generado que las desigualdades económicas se hayan incrementado desde la década de 1980, tanto a escala mundial (Milanovic, 2010) como al interior de los países desarrollados y en vías de desarrollo (Piketty, 2014). Aunque no solo en el ámbito económico se segmentan las oportunidades que ofrece la globalización. La población que tiene acceso a internet en los países en vías de desarrollo es del 21,5% frente al 73,4% en los países desarrollados (Guillen, 2010), y el número de suscripciones a telefonía móvil representa un 60% en los países con menor renta per cápita, frente a un 124% en los países con mayores ingresos (Banco Mundial, 2016).

Según lo destacado por las últimas cuentas públicas del Gobierno de Chile (2016), la Región Metropolitana de Santiago (RMS) es la que menor extensión tiene en todo el país, siendo su superficie de 15.403 kilómetros cuadrados, lo que representa tan solo un 2% del territorio nacional. Sin embargo, la RMS cuenta con una población de aproximadamente

7.314.000 habitantes, lo que supone un 40% de la población chilena, siendo prácticamente toda de tipo urbano (casi el 97%). Además, la RMS concentra una gran parte de la actividad económica, representando el 45% del PIB nacional. Como ha sucedido a lo largo del mundo, la expansión de redes de intercambio multinacional y la conformación de la economía global permitió a la RMS tener un crecimiento sistémico en distintos ámbitos. El PIB regional se multiplicó por más de tres veces entre 1985 y 2008, mientras la población aumentaba cada año a una tasa promedio de un 1,6%, lo que permitió que su PIB per cápita creciera cada año un 3,6% en el periodo (Silva, Riffo y González, 2012). Esto se ha visto acompañado de una disminución importante de la población en situación de pobreza. En menos de una década, el porcentaje de personas que en la RMS se encontraba en esta situación pasó de un 38,7% en 1987 a un 14,8% en 1996, mientras que las personas en indigencia disminuyeron de un 13,5% a un 2,7% en el periodo (Rodríguez y Winchester, 2004). La mejora en los estándares de desarrollo se observa también en otros indicadores, por ejemplo en que el número de viviendas con acceso a agua potable incrementó en el Gran Santiago un 38,6% entre 1982 y 1992 (Pflieger, 2008). Además, los habitantes de la RMS fueron paulatinamente teniendo acceso a nuevas formas de comunicación. Hoy en día, el 75% de hogares en la región cuentan con acceso a internet (SUBTEL, 2016), cuando en 1990 prácticamente no existía acceso a esta tecnología (Banco Mundial, 2016).

Pero como ocurre a nivel global, este crecimiento sistémico ha estado marcado por lógicas de concentración y exclusión. A pesar del crecimiento económico regional, en la RMS no todas las comunas pudieron mejorar tan claramente sus niveles de desarrollo socio-económico. En 1997, aunque Providencia y Las Condes ya no tenían prácticamente personas viviendo en situación de

pobreza, en La Pintana o El Bosque el número de personas pobres superaba el 30% de su población (Rodríguez y Winchester, 2004). En ese mismo año, mientras los ingresos familiares en Vitacura y Lo Barnechea superaban en promedio los 2,4 millones de pesos, en Lo Espejo o Cerro Navia no superan los 290.000 pesos (MIDEPLAN, 1998). Esta segmentación se ha mantenido con los años, como se observa en que el Índice de Gini de desigualdad de ingresos en la RMS prácticamente se ha mantenido igual, siendo de 0,560 en 1990 y de 0,551 en 2010 (Ministerio Desarrollo Social, 2012). La segmentación espacial entre distintas zonas de Santiago también se observa en el número de usuarios de internet, siendo actualmente de más del 85% en comunas como Providencia o Vitacura, y no superando el 55% en otras como San Bernardo o La Pintana (Stäger y Núñez, 2015).

La conformación de una economía global desregularizada puede estar relacionada con los procesos destacados que desde 1980 se han consolidado en la RMS. Como se ha visto previamente, puede que el surgimiento de nuevos territorios estratégicos para la conexión de los flujos globales de intercambio económico se relacione con la dinámica observada en Santiago. Aunque la globalización habría permitido un crecimiento sistémico en distintos ámbitos, que mejoró considerablemente los estándares de desarrollo en la RMS, la falta de regulación de la economía global generaría lógicas de concentración y exclusión entre distintas personas, grupos sociales y comunas. Por ello, es necesario identificar el rol que la economía global tendría en la RMS y analizar cómo este nuevo poder global impactaría territorialmente en la ciudad de Santiago.

Según los datos del Banco Central (2015), las actividades económicas con mayor presencia en el PIB de la RMS son los servicios financieros y empresa-

riales; el comercio, los restaurantes y los hoteles; los servicios personales que incluyen educación y salud; la industria manufacturera; y los servicios de vivienda. Estos datos muestran también que los servicios financieros y empresariales corresponden al 35,3% de la actividad económica de la RMS, siendo del 20,2% del PIB a escala nacional, lo que sitúa al sector como el de mayor representación en la actividad económica de Chile.

*Figura 1. Valor por actividad económica en el PIB nacional y de la Región Metropolitana en 2014*

	PIB Región Metropolitana	PIB Chile	Región Metropolitana (%PIB nacional)	Chile (%PIB)
Servicios financieros y empresariales	23.218.645	27.167.166	85,47%	20,2%
Comercio, restaurantes y hoteles	9.939.716	15.301.391	64,96%	11,4%
Servicios personales (educación, salud y otros)	9.455.242	17.422.829	54,27%	12,9%
Industria manufacturera	7.229.611	15.738.145	45,94%	11,7%
Transporte y telecomunicaciones	3.555.714	8.687.033	40,93%	6,4%
Construcción	3.389.017	11.129.981	30,45%	8,3%
Servicios de vivienda	4.416.114	7.797.950	56,63%	5,8%
Administración pública	2.700.349	6.827.922	39,55%	5,1%
Electricidad, gas y agua	875.539	3.301.712	26,52%	2,4%
Agropecuario	551.206	4.083.005	13,50%	3,0%
Minería	409.516	16.475.014	2,49%	12,2%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Chile (2015). Nota: en millones de pesos.

Sobre todo, destaca, como muestra la *Figura 1*, que en la RMS se concentra el 85,47% de la actividad económica vinculada a los servicios financieros y empresariales que se realizan en Chile. Como sucede con este sector, otras actividades de gran relevancia para la economía del país se concentran en la capital. Los servicios personales que incluyen educación y salud fueron en 2014 el segundo sector económico de mayor importancia en el país, llegando a representar un 12,9% del PIB nacional. En la RMS se concentró el 54,27% de todas las actividades económicas de este sector. También la cuarta actividad económica en importancia en el país, la industria manufacturera, concentró su actividad en un 45,94% en la RMS. Por su lado, las actividades de comercio, restaurantes y hoteles igualmente se concentraron en la capital, siendo este sector económico el quinto en importancia para el país - el 11,4% del PIB nacional en 2014 - y teniendo la RMS una concentración del 64,96% de este tipo de actividad en Chile. Sólo el sector de la minería, que es el tercero en importancia económica (representando un 12,2% del PIB nacional) no está concentrado en la RMS, puesto que la actividad minera en la región sólo corresponde a un 2,49% del total en el país. Otros sectores económicos concentrados en la RMS son los servicios de vivienda (56,63% de la actividad total del sector se da en la región), el transporte y las telecomunicaciones (40,93% de actividad en la región), y la administración pública, que en Santiago concentra el 39,55% del total de la actividad económica que genera en el país.

Estos datos corroboran una concentración de la economía chilena en su capital, pero no muestran si esta acumulación responde simplemente a procesos históricos acontecidos en Chile o si tienen relación con la expansión de la globalización. La investigación realizada por Christof Parnreiter (2015) sobre las ciudades latinoamericanas en la

economía global da luces respecto de la incógnita planteada. Según los datos de este estudio, las 2000 empresas globales más grandes del mundo, según Forbes, tuvieron ventas totales en 2014 de 87.500 millones de dólares en la ciudad de Santiago, lo que equivaldría al 33,81% del PIB de Chile para ese año. Es decir, un tercio de toda la actividad económica del país es realizada por las empresas multinacionales más importantes del mundo que localizan sus centros de comando y control en la ciudad de Santiago. Las ventas totales de estos actores de la economía global en la capital han aumentado en un 387,4% desde 2006 a 2014, lo que les habría permitido generar ganancias por 3.200 millones de dólares en 2014 (Parnreiter, 2015). Estos datos muestran que la concentración económica en Santiago, además de poder sustentarse en patrones históricos, está claramente influida por flujos económicos globales.

Otros estudios que evidencian que Santiago se ha convertido en un nodo de conexión de los flujos globales de la economía multinacional son los resultados de la red de investigación *Globalization and World Cities (GaWC)*. Basándose en datos recolectados sobre la capacidad de intercambio de información entre las sedes centrales (*headquarters*) y el resto de oficinas por el mundo de las 2000 empresas globales más grandes, según el listado de Forbes, el profesor Taylor y sus colaboradores consiguieron desarrollar un índice general de ciudades globalizadas, utilizando dos medidas: “poder espacial de la ciudad” y “poder de conexión de la ciudad” (Taylor et al., 2012). El primero se relaciona con la cantidad de *headquarters* de las empresas multinacionales que se localizan en cada ciudad y con la cantidad de ferias u hoteles de negocios con que cuentan. Por su lado, el poder de conexión se relaciona con la red de empresas financieras, de servicios avanzados y comunicaciones que se sitúan en cada ciudad.

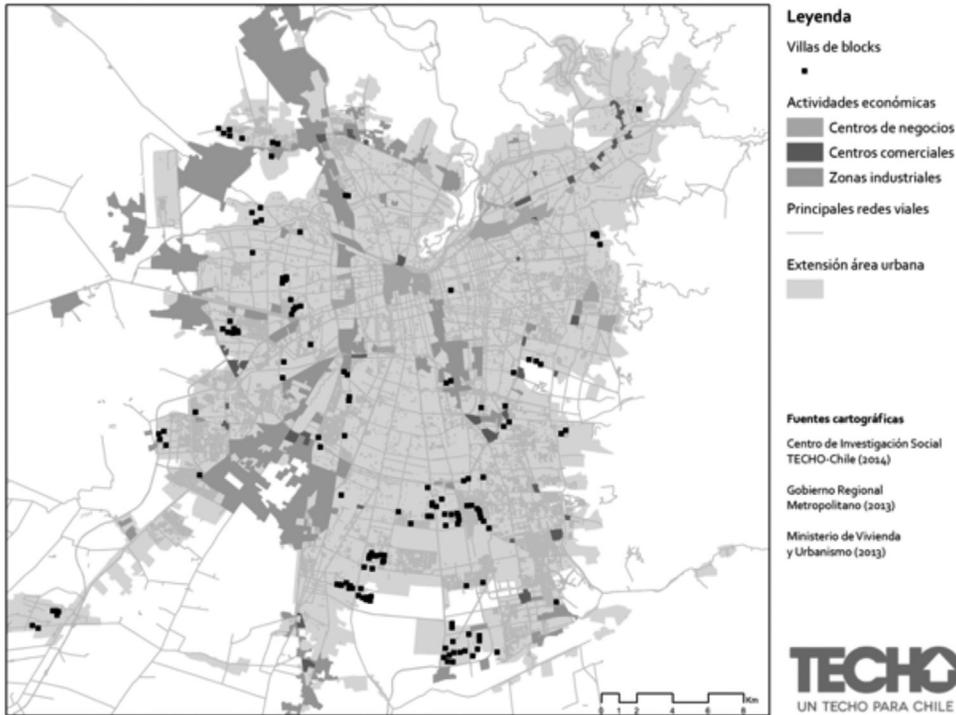
En el caso del poder espacial de la ciudad, Santiago no aparece entre las 50 ciudades con mayor importancia en el mundo. Sin embargo, respecto a su poder de conexión aparece en el lugar 41 en el mundo. A pesar de no contar con una gran presencia de *headquarters*, la ciudad cuenta con importantes redes de empresas financieras, de servicios avanzados y comunicaciones, que proveen a las multinacionales en sus operaciones globales. Fusionando estas dos medidas, Santiago se sitúa en el puesto 50 en cuanto al índice de ciudades globalizadas (Taylor et al., 2012), lo que muestra que la economía global tiene un importante nodo de conexión en la ciudad, solo superado en América Latina por las ciudades de Sao Paulo (puesto 25), Ciudad de México (puesto 31) y Buenos Aires (puesto 35).

Una vez verificado que Santiago es un punto de conexión para la economía global, cabe preguntarse cómo impacta este proceso en la actividad socio-económica de la ciudad. Al respecto, el trabajo realizado por el Centro de Investigación Social (CIS) de la Fundación Un Techo para Chile ayuda a localizar algunos procesos. Los Mapas de Vulnerabilidad del CIS muestran, por ejemplo, dónde se territorializan las actividades económicas en la ciudad. Específicamente, en el mapa sobre principales focos de empleo en el Gran Santiago (*Figura 2*) se muestra dónde se localizan en Santiago las zonas de mayor actividad que se agrupan en centros de negocio (donde se concentran las empresas de servicios financieros y empresariales), centros comerciales (donde se encuentran el comercio, los restaurantes y el ocio en la ciudad) y las zonas industriales.

Los lugares en los que se concentran las industrias corresponden principalmente al extrarradio urbano (TECHO-Chile, 2014), en comunas del Suroriente (como San Bernardo, Maipú o Cerrillos) y el No-

roriente (como Pudahuel o Quilicura), aunque también algunas se sitúan más céntricas, por ejemplo en la comuna de San Miguel. Por su parte, los centros de negocios se ubican principalmente en las comunas de Santiago Centro, Providencia y Las Condes (TECHO-Chile, 2014).

Figura 2. Principales focos de empleo en el Gran Santiago



Fuente: Centro Investigación Social TECHO- Chile (2014).

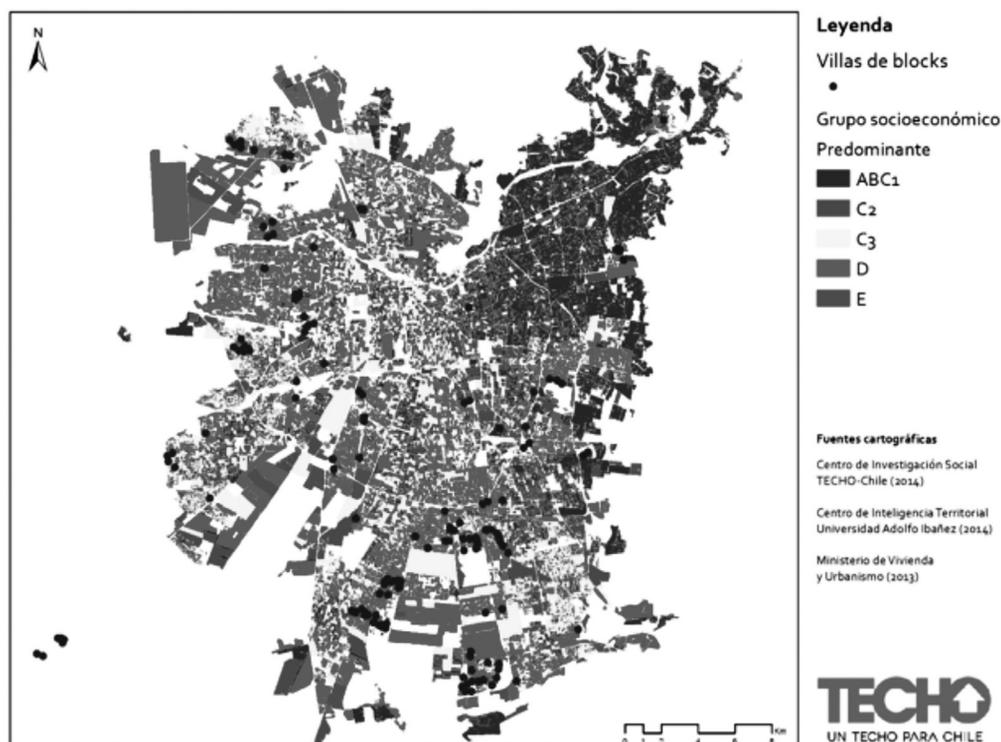
Estas localizaciones responden, en primer lugar, a que en la comuna de Santiago Centro están las oficinas centrales del Gobierno de Chile, tanto el palacio presidencial de La Moneda como los ministerios, además de muchas de las instituciones públicas nacionales. Como se analizará más adelante, el régimen presidencial propio del Estado de Chile genera una centralidad de poder político en el Ejecutivo. Esta concentración de las decisiones políticas en Chile se plasma en la localización de los principales entes gubernamentales en calles de Santiago, como Moneda, Agustinas, Morandé o Teatinos (que rodean el Palacio de La Moneda), donde se encuentran tanto la Presidencia del Gobierno como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de

Economía, Fomento y Turismo, el Banco Central de Chile o la sede del Congreso Nacional en Santiago, entre otros. Por otro lado, se observa como otra de las principales zonas de negocios es la comuna de Providencia, que históricamente es un lugar donde se ha ubicado el comercio de la ciudad y donde están instaladas principalmente empresas pequeñas y medianas. En tercer lugar, la zona de negocios de Las Condes concentra en mayor medida empresas globales. Aunque algunas de las empresas multinacionales más importantes del mundo se ubican en otros lugares del Gran Santiago (como las oficinas de Walmart o Shell, que se encuentran en la ciudad empresarial de Huechuraba), las principales empresas de servicios globales localizan sus sedes en la comuna de Las Condes. Por ejemplo,

las denominadas “big four” de la consultoría a nivel internacional (Price Waterhouse, Deloitte, KPMG y Ernst & Young) tienen sus oficinas cerca de la considerada popularmente como la zona de negocios de “Sanhattan”, en calles como Isidora Goyenechea o Avenida Costanera. Alrededor de esta zona de negocios, donde se ubican las empresas de servicios financieros y empresariales avanzados, se concentran los barrios con mayor nivel socioeconómico de la capital. Esto se muestra en el mapa sobre grupos socioeconómicos en el Gran Santiago (Figura 3), donde se visualiza que los barrios con mayor estrato socioeconómico se concentran fundamentalmente en barrios de comunas como Las Condes, Vitacura y Providencia.

En definitiva, se corrobora que Santiago de Chile se ha convertido en una ciudad global en los últimos años, puesto que la economía mundial cuenta con un importante nodo de conexión para sus flujos globales. El *poder de conexión* con el que cuenta la ciudad muestra una importante presencia de redes de empresas proveedoras de alta especialización, tanto financieras como de servicios avanzados o de comunicación. Las mismas se localizan principalmente en Las Condes, y junto a las comunas aledañas son las que mayor nivel socioeconómico tienen.

Figura 3. Grupo socioeconómico predominante en los barrios del Gran Santiago



Fuente: Centro Investigación Social TECHO- Chile (2014).

### 3. INSTITUCIONALIDAD GUBERNAMENTAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA REGIÓN METROPOLITANA

La institucionalidad político-administrativa de Santiago se ve influida por entidades del gobierno nacional y regional. Por tanto, es importante también analizar, además de la influencia y territorialidad de la economía global, cómo las políticas gubernamentales del Gobierno de Chile y el Gobierno Regional de la RMS han interactuado

con los procesos inherentes a la globalización, expandidos desde la década de 1980.

La administración de los Gobiernos Regionales (GORE) fue creada a partir de la Ley 19.175. La misma corresponde a una categoría jurídica especial del ordenamiento chileno, siendo una ley orgánica constitucional que para ser aprobada, modificada o derogada debe tener un quórum de cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio, es decir un 57% en cada una de las cámaras del Congreso Nacional. Esta ley fue desarrollada en el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, quien la propuso a través de un proyecto de ley (mensaje presidencial)

para que fuera votada por el Congreso, lo que es posible gracias al sistema presidencialista por el que se organiza el Estado chileno. Este tipo de sistema político-administrativo genera una centralidad en la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo. El presidente elegido no solo tiene potestad para enviar leyes al Congreso, sino que también incide en los tiempos legislativos mediante su capacidad de poner Urgencia Simple (30 días) o Suma Urgencia (15 días) a la votación de las leyes. Además, hasta marzo de 2016, con la aprobación de la legislación que permite la elección directa de los que serán los gobernadores regionales a partir de 2018, también el Presidente de la República era por ley el que asignaba a las máximas autoridades de los GORE, los actuales intendentes. Es por ello que algunos autores han planteado que Chile contaría con un presidencialismo exagerado (Siavelis, 2002), aunque otros han matizado que aunque el sistema otorga al Presidente de la República “poderes constitucionales suficientes para controlar la agenda legislativa, [...] no goza de facultades que le permitan modificar el statu quo unilateralmente” (Aninat, 2006, p. 47).

En relación al proceso de descentralización, es oportuno destacar que existió previamente una política pública al respecto durante el régimen militar de Augusto Pinochet. El gobierno militar creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) en el año 1974 con el fin de que el desarrollo económico pudiera llegar a todo el país. Sin embargo, como destacan Lira y Marinovich (2001), este proceso estaba más enfocado en generar nuevas estructuras de relación entre la sociedad civil y el Estado. De esa forma, se evitaba que los partidos políticos volvieran a ser el referente en la relación entre el Estado y la ciudadanía, como lo habían sido antes del golpe militar.

Una vez reinstaurada la democracia, se buscó una nueva institucionalidad que aportara a una mayor democratización en el país y un mayor desarrollo económico y social. Se consideraba que las políticas públicas de descentralización conseguirían tratar los problemas de la gente de forma más específica, permitiendo una colaboración más eficiente en la democracia cotidiana y, además, fortaleciendo e impulsando la sociedad civil. También se defendía la idea de que el proceso de descentralización permitiría “instalar en cada territorio una capacidad de crecimiento económico y un proceso de desarrollo equitativo y sustentable en el largo plazo” (SUBDERE, 1994, p. 2). Este enfoque de política pública continuó en los gobiernos posteriores de la Concertación, pero durante la implementación de estas políticas públicas descentralizadoras se fue expandiendo el fenómeno de la globalización. Como destacó Renán Fuentealba, al analizar los logros y desafíos del proceso tras su experiencia como Intendente de Coquimbo durante la década de 1990-2000, “transcurridos diez años desde la promulgación de la Ley de Gobierno y Administración Regional, Chile ha cambiado” (MIDEPLAN, 2002, p. 47). El exintendente destacaba cómo el país se había vuelto más urbano, con menores tasas de pobreza, mayor renta per cápita y con una expansión de las tecnologías de información y telecomunicación por todas las regiones.

Aunque estos factores, producto de las posibilidades de crecimiento sistémico que otorga la globalización, generaron en Chile una nueva realidad social, la conformación de una economía global tendiente a la aglomeración no ayudó a romper la tendencia histórica de concentración económica y de centralismo en el Estado chileno. Al respecto, Ricardo Lagos destacó en el que fue su programa electoral que “la concentración económica, por una parte, y el centralismo político administrativo, por otra, ahogan nuestro desarrollo e impiden echar

raíces más profundas a nuestra democracia” (Lagos, 1999, p. 21). El proceso de globalización se desenvolvió en distintos ámbitos que transformaron el contexto en el que se implementaba el proceso de descentralización en Chile, en el que, como en el resto del mundo, la economía global tuvo un rol protagónico. Este hecho se muestra en que desde la década de 1990 se generaron dinámicas, como el aumento de la inversión extranjera directa, que han tenido un claro impacto en el crecimiento económico de algunas regiones. En el periodo de 1990-1998 existió un particular crecimiento plasmado en las tasas de aumento promedio del PIB en cuatro Regiones: Atacama (11,4%), Antofagasta (9,5%), Tarapacá (7,8%) y la Región Metropolitana (7,6%). Estas cuatro regiones concentraron, según datos del Comité de Inversiones Extranjeras (Silva, 2002), un 60% del total de inversión extranjera en estos años, destacándose la Región Metropolitana con un 31% de los 38.700 millones de dólares invertidos por conglomerados económicos extranjeros. Sin embargo, los resultados en la distribución de la riqueza generada fueron dispares, puesto que en la RMS se mantuvo igual el Índice de Gini, aunque se disminuyó claramente la pobreza, mientras en todas las regiones del norte especificadas se acortó la brecha de desigualdad en el periodo (Arredondo, 2010).

La inversión extranjera en Chile estuvo vinculada a ciertos sectores económicos, concentrándose al comienzo en proyectos mineros en las regiones del norte por parte esencialmente de empresas canadienses y estadounidenses. Esto fue lo que permitió un aumento considerable del PIB en Atacama, Antofagasta y Tarapacá, a pesar de que la inversión pública efectiva total en estas regiones tuvo una participación relativamente baja, de entre un 3% y un 4% del total en cada una durante la década de 1990 (MIDEPLAN, 2001). Posteriormente, la inversión extranjera directa lle-

gada al país se realizó principalmente por parte de empresas europeas, mayoritariamente españolas, en los sectores de servicios (telecomunicaciones y banca) y electricidad, agua y gas (CIE, 2013). En el caso de la RMS, además de recibir una buena parte de la inversión extranjera directa, un 24,9% del total acumulado desde 1990 a 2008 (Silva, Riffo y González, 2012), fue la región que más inversión pública recibió de 1990 a 1999, con un promedio del 26,45% de la inversión pública efectiva total. Sin embargo, disminuyó paulatinamente, puesto que a comienzos de la década la región representaba un 30,3% del total y en 1999 un 21,08% (MIDEPLAN, 2001). También en la década del 2000 se mantuvo una mayor inversión pública efectiva total en la región, siendo en promedio de un 27,41% en el periodo y evolucionando desde un 22,10% en el año 2000 a un 34,46% en 2005 y un 24,55% en 2010 (MIDEPLAN, 2011).

En relación a la infraestructura, la inversión pública efectiva sectorial del Ministerio de Obras Públicas en la RMS pasó de un 9% en 2000 a un 23,6% en 2005, y a un 17,5% en 2010, con un promedio del 16,3% en la década (MIDEPLAN, 2011). Estos datos plasman el proceso identificado por Saskia Sassen, puesto que “los sectores económicos de punta que están altamente digitalizados requieren de sitios estratégicos con vastas concentraciones de infraestructura, recursos laborales, talento y construcciones” (Sassen, 1998, p. 13). Las empresas globales más conectadas con el mundo, como la banca o los servicios avanzados, necesitan no solo acceder fácilmente a capital humano, sino también contar con ciertas infraestructuras para realizar sus actividades transnacionalmente. Es por ello que para atraer la inversión de estos actores y que elijan instalarse en mayor medida en un país frente a otros, los gobiernos invierten en obras públicas que otorgan las condiciones necesarias para que los actores de la economía global puedan

operar simultáneamente en su territorio y a escala mundial. Esto es lo que sucedió en Chile desde la década de 1990.

Por tanto, la concentración de la inversión pública en la RMS y el aumento en las inversiones gubernamentales enfocadas en infraestructura en la década del 2000 fueron parte de un proceso por el cual la instalación de empresas multinacionales de servicios, banca o electricidad, gas y agua, requería de una apuesta del gobierno para que estos actores económicos consolidaran su presencia en el país. Para ello, estas empresas globales necesitaban una localización estratégica en la que pudieran acceder a recursos laborales, capital humano altamente cualificado y una infraestructura de calidad que les permitiera coordinar sus operaciones con otras que realizan en el mundo. Santiago era un lugar adecuado por la cantidad de población que permite obtener mano de obra, porque se puede acceder a personal cualificado y porque se desarrolló la infraestructura crítica necesaria.

A pesar del vínculo entre la economía global y el crecimiento económico de algunas regiones, es importante destacar que la quinta región de mayor crecimiento de Chile en el periodo 1990-1998, la Región XI de Aysén (7,5%), recibió tan solo un 0,4% de la inversión extranjera en el país, por lo que es un ejemplo de que no solo se puede generar desarrollo económico a través de la inversión extranjera directa o la instalación de empresas multinacionales. En el caso de esta región, la inversión pública y el foco en sectores innovadores, como el ecoturismo, fueron los motores de su desarrollo económico y social (Silva, 2002). Igualmente, hay que añadir que gracias al proceso de descentralización llevado a cabo, la inversión pública de decisión regional se multiplicó por más de 18 veces en el transcurso del periodo de 1990-1999, aumentando las inversiones de decisión regional a una tasa anual promedio de

42,54% frente a niveles inferiores de crecimiento anual de la inversión pública total (27,06%), la inversión pública de decisión sectorial o ministerial (26,02%) y la inversión de decisión municipal, que creció a un 19,7% en estos años (MIDEPLAN, 2001).

En definitiva, los procesos de descentralización regional en Chile se han visto tensionados por la tendencia a la aglomeración de la economía global. Aunque el cuarto de los ejes programáticos plasmados por el MIDEPLAN (2002) especificaba que las políticas de descentralización regional podían tener “capacidad de respuesta ante el proceso de globalización” (MIDEPLAN, 2002, p. 10), no todas las regiones han conseguido crecer al mismo nivel o reducir sus desigualdades (Arredondo, 2010). Las políticas de descentralización implementadas, por ejemplo, a través de un aumento mayor en la inversión pública de decisión regional no parecen estar vinculadas con la reducción observada en los Índices de Gini de las regiones del norte puesto que la inversión pública en las mismas fue escasa en el periodo analizado, ni han conseguido reducir la desigualdad en otras como la RMS. Es por ello necesario que en el caso de la RMS se realice un análisis más pormenorizado de la interrelación entre dinámicas propias de la economía global y otras instancias político-administrativas de carácter local, ante el rol protagónico que ha tenido la ciudad de Santiago como punto de conexión de los flujos económicos globales.

#### **4. LAS MUNICIPALIDADES Y LA POLÍTICA LOCAL EN LA CIUDAD GLOBAL DE SANTIAGO**

Las medidas de aumento de la inversión pública de decisión regional no han sido las únicas realizadas para mitigar la concentración económica entre dis-

tintos territorios del país. En el ámbito municipal, ha destacado el Fondo Común Municipal (FCM) como “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país” (SUBDERE, 2016). La RMS está compuesta por 37 comunas cuyos órganos de administración política son las municipalidades. De las mismas, 26 se encuentran dentro del radio urbano considerado como el Gran Santiago.

El FCM fue instaurado en 1979, durante el gobierno del régimen militar, y actualmente está normado por la Ley 20.037 promulgada en el año 2007. El FCM está integrado principalmente por fondos de los municipios, aunque también del gobierno central. Es así como el FCM adquiere recursos mediante un 60% de los ingresos de impuestos territoriales (un 65% para las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes), un 62,5% de los permisos de circulación, un 50% de transferencias de vehículos o de multas de tránsito detectadas por equipos electrónicos, un aporte fiscal del gobierno central de unos 10.000 millones de pesos (218.000 UTM) y un aporte adicional anual de las comunas de Providencia, Vitacura y Las Condes de, en conjunto, unos 3.000 millones de pesos (70.000 UTM). Aunque la mayoría de municipalidades no aporta al FCM a través de sus ingresos por patentes comerciales, las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes sí lo hacen, aportando un 65% al fondo por este concepto (Díaz y Fuenzalida, 2011). El FCM se reparte en un 25% a partes iguales entre las comunas del país, en un 10% en relación a la pobreza relativa que existe en la comuna respecto al país, en un 30% según el porcentaje de predios exentos del impuesto territorial (agrícolas o especiales, como lugares de culto) y en un 35% para aquellas comunas con menores ingresos propios permanentes (Díaz y Fuenzalida, 2011).

Al respecto, cabe destacar que una gran parte de los ingresos propios permanentes de las Municipalidades provienen de tres tipos de impuestos. Uno es el impuesto territorial a beneficio municipal sobre bienes raíces que va al 100% a los municipios, y cuya tasa es de 0,96% hasta tasaciones de inmuebles de 78 millones de pesos, y una tasa de 1,143% para los que superan esta cifra sobre la parte que excede a los 78 millones (SII, 2016). Otro es el impuesto sobre permisos de circulación que también va íntegramente a las municipalidades, siendo su recaudación gradual según sean más caros los automóviles (SII, 2016). Por último, los municipios cuentan entre sus ingresos permanentes con las patentes comerciales de beneficio municipal, cuyos montos se calculan entre el 2,5 y el 5 por mil del capital propio de cada empresa contribuyente en la comuna.

Como forma de analizar la repercusión de estos ingresos en los presupuestos municipales, se han elegido las tres comunas en que se ubican las principales zonas de empleo y negocios (Santiago, Providencia y Las Condes), una con altos ingresos (Vitacura), dos en cuya jurisdicción se emplazan industrias en la capital (San Bernardo y Quilicura) y dos de las comunas con menor nivel socioeconómico (La Pintana y Puente Alto).

Figura 4. Presupuestos municipales, población y nivel de pobreza en comunas del Gran Santiago

	Las Condes	Vitacura	Providencia	Santiago	La Pintana	Puente Alto	San Bernardo	Quilicura
<b>Total Ingresos Municipales</b>	214.583	67.714	104.002	136.798	22.447	71.568	37.714	37.768
Ingresos propios permanentes	115.098	42.424	58.475	85.105	2.948	13.277	18.488	27.062
Ingresos impuesto bienes raíces	46.377	16.620	18.104	25.307	383	2.916	3.982	6.268
% Total ingresos	22%	25%	17%	19%	2%	4%	11%	17%
Ingresos permisos de circulación	5.458	6.251	4.037	2.683	490	3.913	1.119	1.506
% Total ingresos	3%	9%	4%	2%	2%	5%	3%	4%
Ingresos patentes comerciales	40.381	5.696	14.726	23.919	661	3.067	7.783	14.634
% Total ingresos	19%	8%	14%	17%	3%	4%	21%	39%
Ingresos por FCM	242	1.104	1.395	1.524	16.986	47.475	13.962	5.503
% Total ingresos	2%	2%	1%	1%	66%	76%	37%	15%
<b>Total gastos municipales</b>	210.208	68.100	105.706	142.933	20.862	77.729	37.705	43.001
Gastos personal municipal	22.910	12.136	22.990	38.167	6.445	20.547	8.611	6.539
% Total gastos	11%	18%	22%	27%	31%	26%	23%	15%

Gastos servicios y bienes (SS y BB)	36.869	19.389	22.856	31.475	8.064	26.176	14.761	16.914
% Total gastos	18%	28%	22%	22%	39%	34%	39%	39%
<b>Población comunal</b>	283.417	88.323	147.533	358.332	212.656	610.118	297.262	209.417
Ingresos municipales per cápita	757.129	766.669	704.942	381.764	105.557	117.304	126.872	180.351
Gastos municipales en SS y BB per cápita	130.090	219.526	154.925	87.840	37.923	42.904	49.658	80.768
<b>Población en pobreza</b>	1,33%	0,29%	3,05%	6,36%	17,01%	14,60%	17,88%	9,24%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal (2016). Nota: los montos en ingresos y gastos municipales se encuentran en millones de pesos.

Como muestra la Figura 4, la comuna que más ingresos municipales obtiene de las seleccionadas es Las Condes, con más de 214.000 millones de pesos, de los cuales el 22% proviene del impuesto de bienes raíces y un 19% de los impuestos por patentes comerciales. A continuación, le siguen las comunas de Santiago y Providencia, con más de 136.000 y 104.000 millones de pesos en ingresos municipales, respectivamente. En estas dos comunas las mayores fuentes de ingresos municipales también provienen del impuesto territorial a bienes raíces y de los impuestos por patentes comerciales. Estos datos muestran que las comunas en las que se ubican las principales zonas de empleo y de negocios son las que más ingresos obtienen gracias a las patentes comerciales de las empresas que se ubican en su territorio. Se observa que la comuna de Las Condes obtiene más de 40.000 millones de pesos por

este concepto, casi el doble que la segunda con mayores ingresos por este impuesto. Por tanto, la concentración de empresas de la economía global claramente beneficia los ingresos municipales en este territorio, puesto que las empresas multinacionales son las que más capital propio tienen y, por tanto, las que mayor impuesto deben pagar a las municipalidades donde ubican sus oficinas. Aunque Santiago y Providencia también obtienen grandes sumas por patentes municipales, se alejan de Las Condes a pesar de ser zonas importantes de empleo y negocios. Esto se explica porque el tipo de empresas ubicadas en estas comunas son de menor magnitud y menos globales que las ubicadas en Las Condes.

La concentración de la actividad económica también impacta en el valor de los bienes raíces de

la ciudad y, por tanto, también en los impuestos recaudados por las municipalidades, que aumentan según sea mayor el precio de los inmuebles. Como en otras ciudades con alta concentración de población, como Río de Janeiro o Nueva York, las personas con mayores ingresos prefieren situarse más cerca de su lugar de trabajo o de las zonas donde realizan sus negocios. Como ha destacado Edward Glaeser (2011), las personas “con sueldos más altos pierden más ingresos cuando pasan más tiempo viajando y menos trabajando. En consecuencia, suelen estar dispuestos a pagar más por ir a trabajar de forma más rápida” (Glaeser, 2011, p. 122), lo que supone que los precios de las viviendas sean más caras en los lugares más próximos a las zonas de negocio en donde mejor se paga a los profesionales. Esto sucede en gran medida en la zona de Las Condes y también en Vitacura, cercana al centro de negocios de la economía global en la ciudad, lo que supone buenos ingresos a sus municipalidades por el impuesto a los bienes raíces, representando en la primera un 22% del total de ingresos municipales y un 25% en el caso de Vitacura. Lo mismo sucede, aunque en menor medida, en Santiago Centro y Providencia.

En el caso de las comunas donde se sitúan las industrias sucede el mismo fenómeno, puesto que aquellas obtienen una gran parte de los ingresos por concepto de patentes comerciales e impuesto a bienes raíces, aunque en niveles mucho menores que en las zonas de negocios de las comunas de Las Condes, Providencia o Santiago Centro. En Quilicura o San Bernardo, los ingresos municipales por patentes comerciales obtenidos por la ubicación de las industrias en sus comunas suponen unos 14.600 millones de pesos en el primer caso y poco más de 7.700 millones en el segundo. Esto muestra el proceso de aglomeración económica en los centros de decisión de la economía global, siendo los territorios industriales menos importantes en

términos económicos puesto que deben competir con zonas con mano de obra barata alrededor del mundo.

Esta lógica de concentración impacta aún más en aquellas zonas que no cuentan con industrias y están alejadas de los centros de decisión y control de la economía. Municipios como Puente Alto o La Pintana, además de contar con procesos históricos de mayor marginalidad, se ven excluidos de las dinámicas económicas de alto valor agregado y dependen en gran medida del mecanismo de distribución del FCM. Estas dos comunas no tienen prácticamente ingresos municipales propios, puesto que los impuestos municipales favorecen a aquellos municipios en que se concentra la actividad económica. Esto para el caso de las patentes comerciales y los bienes raíces, pero también en el caso de los permisos de circulación, puesto que en las comunas con mayor poder adquisitivo existen más automóviles por hogar y los mismos son más caros, permitiendo mayor recaudación municipal al respecto. Los ingresos municipales de La Pintana se componen en un 66% del FCM y los de Puente Alto en un 76%. A pesar del apoyo del FCM en este tipo de comunas, la falta de ingresos permanentes propios genera que sean las que menor ingreso municipal per cápita tienen de las analizadas.

Hay que destacar que los ingresos municipales permanentes influyen en el nivel de gastos municipales, a pesar de que las comunas con mayores ingresos tienen que aportar cantidades importantes al FCM. Es así como los gastos vinculados al consumo de agua, electricidad, aseo y recolección de basuras o mantenimiento del alumbrado público, jardines, semáforos o señalización de tránsito, que en conjunto se consideran en el ítem de gastos municipales de Bienes y Servicios, son mayores en las comunas con altos ingresos propios en relación al número de habitantes.

Vitacura llega a casi 220.000 pesos de gastos en bienes y servicios por habitante, Providencia casi a los 155.000 y Las Condes a unos 130.000. A continuación, se ubican Santiago Centro (con gastos municipales en bienes y servicios per cápita de 87.840) y Quilicura (con 80.768 pesos en gastos municipales de este tipo por habitante). Las comunas con menores gastos en bienes y servicios son San Bernardo, Puente Alto y La Pintana, con 49.658, 42.904 y 37.923 gastos municipales per cápita, respectivamente. Estos gastos permiten el desarrollo y mantenimiento de barrios mejor iluminados, más limpios y con mejores zonas verdes, que inciden en la calidad de vida percibida, pero también en menores niveles de miedo al delito en sus habitantes. Esto se ha demostrado en otras ciudades del mundo (Sampson, Raudenbush y Earls, 1998) y también específicamente en Santiago (Carrión y Núñez-Vega, 2006).

Por tanto, la falta de capacidad para generar ingresos municipales propios produce importantes falencias en las comunas en que no se sitúan los centros de poder (global económico o político nacional) en la ciudad o no son cercanas a los mismos. Además, las condiciones de vida entre las comunas analizadas son dispares. Vitacura, Las Condes y Providencia no tienen niveles de pobreza superiores al 3% de su población y otras, como San Bernardo, Puente Alto o La Pintana, tienen aproximadamente entre un 15% y un 18% de sus habitantes en condiciones de pobreza.

En relación con el análisis realizado, cabe destacar que la ciudad de Santiago de Chile no cuenta con una Alcaldía Mayor que pueda generar medidas integrales para la zona urbana denominada como Gran Santiago. En otras ciudades de gran importancia existen autoridades político-administrativas para el conjunto de la zona urbana que son elegidas directamente. Muchas de las principales

ciudades globalizadas cuentan con esta figura de alcalde para toda la ciudad, como es el caso de Nueva York, Londres, Madrid, París, Sao Paulo o Buenos Aires. Parece que la elección directa de un gobernador regional puede ser un paso adecuado para contar con una autoridad más autónoma en la gestión de la Región Metropolitana de Santiago. Igualmente, sería oportuno que esta autoridad desarrollara una visión integral de la ciudad y contara con los recursos adecuados para asumir la compleja tarea de redistribuir recursos entre las dispares comunas urbanas como forma de mitigar los procesos de concentración y expulsión que se producen en ciudades globales como Santiago de Chile. Como destaca ONU Hábitat (2012), “sin una adecuada planificación urbana la gestión del territorio puede convertirse en un gran problema cuando el área formada por un continuo urbano es gobernada de manera fraccionada” (p. 149). Sin una coordinación integral de las grandes urbes “resulta imposible asegurar un mínimo de equilibrio en la localización de equipamientos, la prestación de servicios y la distribución de la riqueza, con el riesgo de contribuir a una alta polarización física y social” (ONU Hábitat, 2012, p. 149).

## 5. CONCLUSIONES

Según el análisis realizado en relación con el rol que han asumido los centros de la economía global en los últimos años en Santiago de Chile, y con las políticas desarrolladas por la institucionalidad nacional, regional y local a partir de 1980, podemos concluir que se corrobora el impacto de la dinámica de poder global y política local, propia del fenómeno de la globalización, en un territorio específico. Se ha verificado que el aumento de los flujos de intercambio global permite un crecimiento sistémico, lo que se ha demostrado en distintos estudios sobre crecimiento económico

y mejora en los estándares de desarrollo a escala mundial y en el conjunto de la RMS. Sin embargo, este crecimiento está influido por lógicas de concentración y exclusión que se consolidan en ciertas localizaciones estratégicas para la economía global desregularizada. Por tanto, los resultados de este estudio son coherentes con lo especificado por Sassen (1991, 2009). Santiago de Chile se ha convertido en una ciudad global, uno de los nuevos territorios estratégicos y centros de información para la economía mundial, localizándose en la comuna de Las Condes la red de empresas de servicios de alta especialización que caracterizan este tipo de territorios. También se ha observado que la comuna de Santiago Centro obtiene importantes recursos para su municipalidad, pero en este caso se relaciona con la territorialidad del poder político en Chile.

Por otro lado, el análisis realizado muestra que mientras más carácter global ha tenido la actividad económica en Chile, más posibilidades de crecimiento económico se han generado en los territorios en que se han localizado las operaciones de la economía global. Las regiones que más crecieron en la década de 1990 fueron aquellas en que se concentró la inversión extranjera directa, pero solo las ubicadas en el norte pudieron reducir sus desigualdades. Esto podría estar relacionado con el carácter más productivo y menos especulativo de las actividades económicas instauradas en estas zonas, que principalmente se corresponden con la minería. Por el contrario, las actividades localizadas en Santiago se enfocan especialmente en el sector de servicios empresariales y financieros, lo que podría explicar el hecho de que la desigualdad en la RMS no se haya reducido a pesar del importante crecimiento económico que ha tenido la región. La concentración de actividades económicas vinculadas con la economía global desregularizada en comunas específicas permite

que algunas municipalidades, ubicadas cerca de las localizaciones de las empresas de servicios especializados, puedan obtener más recursos para la prestación de servicios y la adquisición de bienes que mejoran la calidad de vida percibida por sus habitantes. Sin embargo, las comunas en las que menos se concentra la actividad económica y política son las que menos han avanzado y peores condiciones de desarrollo tienen.

Por lo anteriormente destacado, se considera oportuno generar un debate sobre políticas públicas que podrían mediar en la dinámica por la cual los territorios donde se concentra el poder económico global concentran en mayor medida el desarrollo económico y el bienestar social. El impulso de *centros industriales*, por ejemplo, a través de incentivos tributarios para localizar los mismos en comunas en las que existe una menor actividad económica y son las menos desarrolladas, tanto en la RMS como en otras regiones del país, podría ser un camino a valorar. Igualmente, habría que considerar que estas zonas industriales deberían enfocarse en productos de mayor valor agregado que puedan competir con los bajos costos que tienen otras zonas industriales en el mundo, y así no quedar a merced de los vaivenes de las finanzas globales o los precios de los *commodities*, como ocurre con sectores con fuerte presencia en la economía nacional actual, como el sector financiero o la minería. Además, generar estructuras político-administrativas más integrales en las ciudades del país donde se concentra la actividad económica, a través de Alcaldías Mayores o GORE con autonomía y recursos adecuados para distribuir la riqueza generada, podría ser otra política de mediación al respecto.

Como conclusión del presente estudio, se puede destacar que la ciudad de Santiago de Chile ejemplifica claramente el tipo de globalización que ha

sido hegemónico hasta la fecha. Hay que destacar que el crecimiento sistémico que produce la actual globalización, caracterizada por una economía global desregularizada, se deslegitima en la medida que supone una clara segmentación entre los que se benefician del incremento económico que produce y aquellos que quedan apartados de sus beneficios, tanto personas como grupos sociales o territorios. En este sentido, en la ciudad global de Santiago de Chile se observa que mientras más fragmentada está la gobernanza, más riesgos existen de que se mantengan o aumenten las desigualdades. Es decir, mientras más se extrema la dinámica de poder global y política local, parece que más fuertemente se instauran las lógicas de concentración y exclusión, inherentes a la globalización económica *financiarizada* y desregularada.

## BIBLIOGRAFÍA

Aninat, C. (2006). Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo? *Revista de Ciencia Política*, 47, pp. 127-148.

Arredondo, J. (2010). *Revisión descriptiva de la desigualdad en el ingreso de las regiones en Chile*. MIDEPLAN, Gobierno de Chile.

Banco Central de Chile (2015). *Cuentas Nacionales de Chile. PIB Regional 2015*. Recuperado de: <http://www.bcentral.cl/es/faces/estadisticas/CNacionales/PIBRegional>

Banco Mundial (2016). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/>

Bauman, Z. (2008). *Múltiples culturas, una sola humanidad*. Buenos Aires: Katz Editores.

Beck, U. (2006). ¿Qué es globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.

Bravo, M. P. y Briones, D. (2014). Evolución y Desafíos de la arquitectura económica internacional: de Bretton Woods a los mega-acuerdos transoceánicos. *Cuadernos de difusión CEIUC*, 9, año (7), pp. 93-107.

Carrión, F. y Núñez-Vega, J. (2006). La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo. *Eure*, 32(97), pp. 7-16.

Casilda-Béjar, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín ICE Económico: Información comercial española*, 2803, pp.19-38.

Castells, M. (1999). *Globalización, identidad y estado en América Latina*. Santiago de Chile: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

Centro de Investigación Social de Techo-Chile (2014). *Grupos socioeconómicos - Gran Santiago*. Mapas de Vulnerabilidad Territorial. Santiago de Chile: TECHO-Chile. Recuperado de: <http://www.techo.org/paises/chile/cis/vulnerabilidad/>.

Centro de Investigación Social de Techo-Chile (2014). *Principales focos de empleo - Gran Santiago*. Mapas de Vulnerabilidad Territorial. Santiago de Chile: TECHO-Chile. Recuperado de: <http://www.techo.org/paises/chile/cis/vulnerabilidad/>.

CIE, Comité de Inversiones Extranjeras (2013). *Estudio de medición del impacto de la inversión extranjera directa en la economía chilena*, Gobierno de Chile.

Díaz, M. y Fuenzalida, J. (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales: el Fondo Común Municipal (FCM) en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 2 (4), pp.73-104.

Fortune (2016). *Fortune Global 500*. Recuperado de: <http://beta.fortune.com/global500/>.

Friedmann, J. (1986). The world city hypothesis. *Development and change*, 17(1), pp. 69-83.

Giddens, A. (2007). *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México: Taurus.

Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus.

Guillén, M. (2010). *Mauro Guillén's Indicators of Globalization 1980-2010*. Recuperado de: <http://www-management.wharton.upenn.edu/guillen/>

Hayek, F. (1978). *Camino a la servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.

Hilbert, M. y López, P. (2011). The World's Technological Capacity to Store, Communicate, and Compute Information. *Science*, 332(6025), pp. 60-65.

Maddison, A. (2013). *Maddison Project Database. 2013 version*. Recuperado de: <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>

Ministerio Desarrollo Social (2012). *Pobreza y distribución del ingreso en la Región Metropolitana de Santiago: resultados encuesta CASEN 2011*. Gobierno de Chile.

MIDEPLAN, Ministerio de planificación y cooperación (1998). *Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional, CASEN*. Gobierno de Chile.

MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Cooperación (2001). *Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva. 1990-2000*. Gobierno de Chile.

MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Cooperación (2002). *Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales*. Gobierno de Chile.

MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Cooperación (2011). *Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva. 2000-2010*. Gobierno de Chile.

Milanovic, B. (2010). Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates. *The Journal of Economic Inequality*, 10(1), pp. 1-18.

Lagos, R. (1999). *Primer Gobierno del siglo XXI*. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu>

Leal, A. (2015). *Crisis de los partidos, tecnologías de la comunicación y subjetividad social*. En L. Castellón y A. Guillier (coords.), *Comunicación, redes y poder*, pp. 361-383. Santiago de Chile: RIL Editores.

Lira, L. y Marinovic, F. (2001). Estructuras participativas y descentralización: el caso de los consejos regionales en Chile. *Estudios Sociales*, 108(2), pp. 133-185.

ONU (2015). *World Population Prospects*. Recuperado de: <https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/>.

ONU Habitat (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Recife (Brasil): Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Ottone, E. (2011). *Gobernar la globalización*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Parnreiter, C. (2015). Las ciudades latinoamericanas en la economía mundial: la geografía de centralidad económica y sus transformaciones recientes. *Economía UNAM*, 12(35), pp. 3-22.

Parilla, J., Leal, J., Berube, A. y Ran, T. (2015). *Global MetroMonitor 2014: An Uncertain Recovery*. Brookings Institution.

Pflieger, G. (2008). Historia de la universalización del acceso al agua y alcantarillado en Santiago de Chile (1970-1995). *Eure* 34 (103), pp. 131-152

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, A. y Winchester, L. (2004). *Santiago de Chile: Una ciudad fragmentada*. En C. de Mattos, M.E. Ducci, Rodríguez, A. y G. Yáñez (eds.), *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?*, pp. 115-136. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Región Metropolitana de Santiago (2016). *Cuenta Pública del Gobierno de Chile*.

Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., y Earls, F. (1998). Reducing violence through neighborhood collective efficacy. *Alternatives to Incarceration*, 4(4), p. 18.

Sassen, S. (1991). *The global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

Sassen, S. (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *Eure*, 24(71), pp. 5-25.

Sassen, S. (2009). La ciudad global: introducción a un concepto, en BBVA Openmind, *Las múltiples caras de la globalización*, pp. 50-62. Recuperado de: [www.bbvaopenmind.com](http://www.bbvaopenmind.com)

Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.

SII, Servicio de impuestos internos (2016). *Descripción de impuestos*. Gobierno de Chile. Recuperado de [http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/impuestos/descripcion.htm](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/impuestos/descripcion.htm)

Siavelis, P. (2002). Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive Legislative Relations in Chile. En S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, pp.79-111. Cambridge: Cambridge University Press,

Silva, I. (2002). *Desarrollo Local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un clúster ecoturismo en la región de Aysén*, en Serie Gestión Pública, 24. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, Naciones Unidas.

Silva, I., Riffo, L., y González, S. (2012). *La economía regional chilena en el periodo 1985-2009*, en Serie Desarrollo Territorial, 10. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, Naciones Unidas.

Sistema Nacional de información municipal (2016). "Datos Municipales". SUBDERE, Gobierno de Chile. Recuperado de: <http://www.sinim.gov.cl/>

Soros, G. (2002). *Globalización*. Barcelona: Editorial Planeta.

Stäger, M. y Núñez, J.L. (2015). *Uso de internet en Chile: la otra brecha que nos divide*. Santiago de Chile: Fundación País Digital.

Stiglitz, J. (2007). *El malestar de la globalización*. Madrid: Punto de lectura.

SUBDERE, Subsecretaría de Desarrollo Regional (1994). *El proceso de descentralización en Chile 1990-1993*. Gobierno de Chile.

SUBDERE, Subsecretaría de Desarrollo Regional (2016). *Fondo Común Municipal (FCM)*. Gobierno de Chile. Recuperado de: <http://www.subdere.gov.cl/programas/división-municipalidades/fondo-común-municipal-fcm>.

SUBTEL, Subsecretaría de Telecomunicaciones (2016). *Informe Final Séptima Encuesta de Acceso, Usos y Usuarios de Internet*. Gobierno de Chile.

Taylor et al. (2012). *Global urban analysis: A survey of cities in globalization*. Londres: Routledge.  
World Value Survey (2016). *Findings and Insights*. Recuperado de: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>



# **MARCO INSTITUCIONAL CHILENO, POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA TAREA INCONCLUSA**

*CHILEAN INSTITUTIONAL FRAMEWORK,  
DECENTRALIZATION AND CITIZEN PARTICIPATION  
POLICIES: AN UNFINISHED TASK.*

---

autor  
**Braulio Castañeda Zumaeta. <sup>1</sup>**

## RESUMEN

Todo proceso descentralizador debe orientarse, en primer término, hacia una mayor autonomía territorial desde el punto de vista político-administrativo, pero también hacia una mayor participación en la toma de decisiones y mayor protagonismo ciudadano en la elaboración de las políticas públicas. La concentración del poder en Chile no solo se evidencia en la toma de decisiones en la capital desde el punto de vista político, social, económico y administrativo, sino también en el déficit de canales de participación adecuados a nivel político e institucional por parte de la ciudadanía. Entonces, los procesos de reforma institucional en nuestro país, en pos de una mayor descentralización, debiesen abarcar dos dimensiones: la descentralización político-administrativa en la organización territorial y la descentralización política en materia de participación, más allá de los procesos electorales formales.

**PALABRAS CLAVE:** marco institucional, descentralización, participación ciudadana.

## ABSTRACT

All decentralization processes should be directed, firstly, towards a greater territorial autonomy from the political-administrative point of view, and, secondly, towards a greater participation and more important role of citizens in decision-making and the elaboration of public policies. The concentration of power on the capital of Chile is not only evident in political, social, economic and administrative decision-making, but also in the lack of adequate political and institutional channels for the participation of citizens. Consequently, institutional reform processes in the country, in the pursuit of decentralization, should encompass two dimensions: political-administrative decentralization of territorial organization and political decentralization in terms of participation beyond formal electoral processes.

**KEYWORDS:** institutional framework, decentralization, citizen participation

## 1. INTRODUCCIÓN

El funcionamiento institucional chileno está basado en dos conceptos fundamentales: Estado Unitario y República Democrática. Respecto del primero, como forma de organización político-administrativa, se concibe a partir de un desarrollo equitativo y solidario a lo largo del territorio, en donde los distintos órganos del Estado son los que deben favorecer dicho desarrollo, según lo consigna nuestra carta fundamental actualmente vigente, además de orientar la administración territorial de forma descentralizada o desconcentrada, pero ello solo ha sido enunciado en la ley, sin mayor profundidad en cuanto a cómo se llevaría a cabo. Respecto del concepto de Chile como República Democrática plasmado en nuestra carta fundamental, este está más bien referido a la realización de elecciones periódicas para escoger autoridades que a desarrollar posibles formas de democracia participativa orientadas hacia la ciudadanía. Sin embargo, un proceso descentralizador real debería incluir reformas institucionales estructurales que hicieran posible un real desarrollo equitativo a nivel territorial y posibilitar una mayor deliberación ciudadana en materias institucionales y en el desarrollo de políticas públicas.

El desarrollo político-administrativo en nuestro país, en materia de organización del territorio, ha originado una excesiva concentración en la capital, desde el punto de vista económico, político y social, de manera tal que no se ha propiciado un desarrollo equilibrado e integral de todas las unidades territoriales regionales, pero muy especialmente en lo que se refiere al desarrollo de las unidades territoriales más pequeñas, como las provincias y comunas.

La forma a partir de la cual están concebidas las instituciones en Chile, en cuanto a su funciona-

miento, ha permitido una concentración en la toma de decisiones de manera vertical, donde la ciudadanía pasa a tener un protagonismo *pasivo* en términos de participación, generándose una brecha en la relación entre las instituciones y la ciudadanía. Es muy importante para el funcionamiento democrático actual que los ciudadanos puedan ejercer influencia en el funcionamiento de las instituciones, en especial al interior de las distintas unidades territoriales, incluyendo formas de participación vinculantes como complemento de la democracia representativa propiamente tal.

## 2. ORÍGENES DE LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA CHILENA

Según lo consigna la Carta Magna de nuestro país, en su artículo número 3:

El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional. (Biblioteca Del Congreso Nacional, s.f)

El origen de la regionalización actual en Chile data de la década de 1970, posterior a la ruptura institucional ocurrida en nuestro país en septiembre de 1973. Las primeras normas orientadas a crear una nueva regionalización datan del año 1974, a través del denominado *Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado* (Decreto Ley N° 574), que, entre otros, señalaba lo siguiente en su articulado:

1. Que el hecho de que el Estado de Chile sea unitario, constituido por una sola asociación política, no se contraponen con el que su Gobierno se ejerza sobre la base de una organización interna que obedezca a un criterio de descentralización y desconcentración;

2. Que este proceso de integración nacional debe lograrse a través de:

a) Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para un desarrollo más racional de todas las regiones que integran el territorio nacional;

b) Una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y del país (...). (Biblioteca Del Congreso Nacional, s.f)

Respecto de la participación de la población en asuntos que contribuyan a definir objetivos superiores de cada una de las regiones y del país en su totalidad, señalado anteriormente, se debe entender en el contexto y período en el cual se redactó el Decreto Ley, es decir durante un régimen dictatorial con canales de participación muy restringidos y bajo el supuesto de que un régimen plenamente democrático haría cumplir dicho objetivo a futuro.

Con todo, el *Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado* es considerado como el primer esbozo que contenía los aspectos fundamentales de la regionalización en nuestro país y su posterior división territorial. Más adelante se incluyó, en la Reforma Constitucional llevada a cabo durante el año 2005, la posibilidad de flexibilizar el número y límites de las regiones, provincias y comunas en nuestro país, lo que trajo consigo la creación de nuevas regiones y provincias.

### 3. DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE: REALIDAD ACTUAL

No ha existido, en el desarrollo de cada una de las regiones del país, una correlación entre la disponibilidad de recursos económicos y el nivel de desarrollo alcanzado por estas. Se observa que gran parte de las ganancias con base en la explotación de materias primas en las regiones tiende a concentrarse en las regiones céntricas, en especial en la capital.

Por ejemplo, las regiones mineras del Norte Grande de nuestro país poseen altas cifras de Producto Interno Bruto (PIB) y abundancia en recursos naturales, pero la distribución de las ganancias productivas de estas regiones tiende a concentrarse en la Zona Central de Chile, especialmente en Santiago, en donde gran parte de las oficinas de las empresas del rubro minero tienen sus oficinas centrales, además de pagar impuestos en las comunas de más altos recursos en la capital, en vez de hacerlo en las regiones en que se explotan originariamente los recursos naturales.

Una reflexión que refuerza el actual centralismo económico en Chile es el que realiza Frigolett (2013):

El efecto del centralismo no sólo se refleja en la intensidad de la concentración de las industrias de servicios de consumo masivo, sino que sorprendentemente en la de los servicios de soporte logístico financiero y de servicios empresariales. La sociedad del conocimiento está plenamente capturada por el centro metropolitano. El modelo centralista se perpetúa a través de la concentración de los centros de educación superior, con la paradoja de potenciar aún más la oferta en la capital, ya que los planteles regionales compiten instalando centros de formación de post-grado

en la propia ciudad capital como estrategia de supervivencia y de validación del mercado del conocimiento. (pp.4-5)

La problemática antes expuesta adquiere un grado aún más crítico si se piensa en el acceso a los servicios y bienes de consumo, y la forma en que estos son distribuidos a lo largo del territorio nacional, así como la concentración de los mayores salarios y una mayor calificación de los trabajadores en la capital.

La crítica hecha por Frigolett apunta también al desigual acceso a centros de educación y de formación de capital humano de mayor nivel a lo largo del país, ubicados principalmente en la capital, otorgándoles mayores posibilidades de desarrollo profesional a sus habitantes en desmedro de quienes residen en el resto del país, aumentando el flujo migratorio hacia la capital y, por ende, la concentración territorial.

Otro aspecto que no ha sido cumplido respecto de los principios de regionalización señalados en el Decreto Ley aludido al inicio de este artículo, es el que trata sobre una efectiva descentralización complementada con *participación de la población*. Ello, respecto al diseño y elaboración de las políticas públicas a nivel de cada una de las regiones y en las cuales sean sus propios habitantes partícipes de su elaboración.

Respecto de que un efectivo proceso descentralizador se complemente con mayor participación de la población, no solo no ha ocurrido así, sino que las grandes decisiones en cuanto a génesis y desarrollo de políticas públicas emanan verticalmente desde las autoridades hacia el resto de la población, y lo que es más grave aún, desde la autoridad central, generalmente localizada en Santiago, en vez de una autoridad regional, como el intendente.

Cabe hacer notar el rol protagónico de los ministros de Estado en estas decisiones en vez de otorgar mayor protagonismo a los Secretarios Regionales Ministeriales o SEREMIS, los cuales son los representantes de los ministerios en cada una de las regiones y que, al menos, pudiesen tener una mayor *sensibilidad* ante los problemas que afectan a su región.

Sin embargo, y reforzando lo antes expuesto, cabe hacer notar que un ministro de una determinada cartera localizado en Santiago, como podría ser un ministro de Vivienda y Urbanismo o un ministro de Transportes y Telecomunicaciones, estará mayormente interesado en otorgar recursos a aquellas regiones que poseen más habitantes, en especial en la Región Metropolitana, pues el impacto de dicha política pública y su posterior beneficio será aún mayor en estas regiones que en aquellas de población menor.

Complementando lo anteriormente expuesto, es viable mencionar lo expuesto por Von Baer y Torralbo (2012) respecto del centralismo en las políticas públicas llevadas a cabo en nuestro país:

Durante las últimas décadas, más que avanzar de un modo decidido y sistemático en un esfuerzo país de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, diversas decisiones políticas y políticas públicas han generado efectos exactamente en el sentido inverso, como entre otros es el caso de:

- La mayor inversión en viviendas sociales en proporción al tamaño poblacional de la capital
- La concentración programada para Santiago del 66.7% de los megaproyectos de inversión pública del Bicentenario (en vez de haber aprovechado la oportunidad histórica del Bicentenario para legarle a las futuras generaciones de

chilenos un país descentralizado, de desarrollo más equilibrado y significativo en todo su territorio). Aún peor, más que ejecución efectiva de dichos proyectos en el resto de las regiones, en algunos casos debieron conformarse sólo con una placa de reconocimiento como obra del Bicentenario (...).

- La iniciativa forzada y controversial de transformar el aeropuerto Cerrillos en un proyecto inmobiliario de grandes proporciones.
- La ampliación de 145,7% del área urbana del Gran Santiago (2002); con una inversión proyectada de \$ 5 mil millones en proyectos inmobiliarios y 950.000 nuevos habitantes, con los consiguientes nuevos problemas, que se agravarán la propuesta nueva ampliación (2011) en más de 10.000 hás. y su proyección de 1,6 millones más de habitantes en la capital, pudiendo llegar a triplicar su actual superficie en las próximas tres décadas.
- La construcción de nuevas líneas de metro, modernas y con aire acondicionado, en contraste con muchas comunidades locales todavía aislada y abandonada a lo largo del territorio nacional. (pp. 14-15)

Las inversiones en políticas públicas, llevadas a cabo de forma asimétrica en el territorio nacional por el Estado, sin duda trajeron consigo la consolidación de la concentración territorial en el país, especialmente en la capital. A su vez, esto ha generado un excesivo crecimiento vertical y horizontal de la metrópolis.

Asimismo, la planificación de la ciudad como tal está en manos, casi exclusivamente, de las autoridades comunales y regionales, además del poder central que reside en las autoridades de Gobierno, siendo la participación de la comunidad mínima,

por no decir escasa, estando excluida del diseño de políticas públicas que les afectan. Por lo tanto, una efectiva política pública descentralizadora debería ser también reforzada con una efectiva participación de la comunidad.

## 4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESCENTRALIZACIÓN

Formalmente, Chile posee un régimen democrático representativo en el que periódicamente se celebran elecciones. No obstante, también es posible fortalecer nuestro régimen democrático incluyendo fórmulas democráticas participativas, como por ejemplo consultas vinculantes y plebiscitos, ello a nivel nacional y en las distintas unidades territoriales (regiones, provincias y comunas).

Entonces, la descentralización debe ser entendida no solo como un proceso de desarrollo de mayor autonomía de índole político-administrativa y económica de cada una de las unidades territoriales en el país, sino también de mayor descentralización en materia de toma de decisiones, más allá del ejercicio formal del poder que llevan a cabo las autoridades en un régimen democrático representativo, permitiendo así una mayor participación de la población que trascienda la celebración de elecciones periódicas.

En nuestro país se suele compartir la errada idea de que una efectiva descentralización radicaría solamente en la elección de autoridades de manera directa por la ciudadanía, en cargos antes designados desde el poder ejecutivo, como sucedía antiguamente con los alcaldes comunales, electos directamente desde 1992, o la actual discusión respecto de la elección de intendentes en cada una de las regiones como una *señal* de descentralización.

Efectivamente, esta última pudiese ser una reforma descentralizadora, pero quedaría inconclusa si las atribuciones de los intendentes siguieran teniendo poca autonomía desde el poder central en materia de elaboración de políticas públicas. Así las cosas, el modelo predominante en los últimos años solo ha abarcado una dimensión de la descentralización: la descentralización política.

Respecto a la descentralización política antes mencionada y su profundización a partir del regreso a la democracia en nuestro país, el informe denominado *Auditoría a la democracia* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) señala lo siguiente:

Entendiendo que las transferencias de atribuciones para la elaboración de políticas y el nombramiento mismo de las autoridades forman parte de la dimensión política de la descentralización, se puede señalar que la descentralización tuvo su etapa de mayor dinamismo a inicios de la década de 1990, junto con los procesos democratizadores una vez que finalizó el régimen militar. Si bien ha tenido ciertos atisbos de reforzamiento, estos esfuerzos no se han traducido aún en la consolidación de espacios políticos totalmente descentralizados. (p.375)

Con todo, algunos de los mecanismos de participación ciudadana a nivel institucional en nuestro país se han desarrollado al interior de los municipios, los cuales han realizado plebiscitos involucrando a la ciudadanía con el fin de aprobar o rechazar ciertas políticas públicas y solo en ciertos municipios (Las Condes, Zapallar, Vitacura). Ello ha ocurrido respecto de asuntos muy limitados, fundamentalmente en lo referido a infraestructura comunal y a la aprobación de los planos reguladores.

Por último, estas consultas se han llevado a cabo exclusivamente por una decisión edilicia, lo que consolida la toma de decisiones de manera vertical, centralizada y limita los espacios para ejercer una democracia más participativa. Cabe señalar que dicha situación se replica también a mayor escala en otras unidades territoriales (provincias y regiones).

## 5. OBJETIVOS Y PROPUESTAS EN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

Uno de los objetivos que han permeado los programas de gobierno en las últimas décadas, ha sido el de la descentralización, tanto en su dimensión política como administrativo-territorial.

Es importante mencionar las tareas y labores que se han propuesto los distintos presidentes de la República electos desde 1990 hasta la actualidad respecto de la descentralización y participación ciudadana en sus programas de gobierno, y mencionar sus principales logros en estos aspectos.

### 5.1 Políticas de gobierno de Patricio Aylwin Azócar

El programa gubernamental elaborado por el aspirante y posterior primer presidente de la República después de culminada la dictadura militar, Patricio Aylwin, se propuso una serie de reformas en materia política, predominando un afán plenamente democratizador de las instituciones chilenas, proponiéndose eliminar los vestigios autoritarios de la Constitución de 1980, así como avanzar en materia de participación política y descentralización.

Cabe señalar que el primer gobierno de la transición logró sustantivas reformas combinadas en materia de descentralización y participación a partir del programa de gobierno elaborado, cumpliendo gran parte de las metas propuestas en esta materia durante el cuatrienio gubernamental post-dictadura.

El Gobierno asume como tarea fundamental la democratización del país, lo que supone tanto un esfuerzo permanente y sistemático en favor de una descentralización eficiente y de una participación activa y eficaz de la población, con un pleno despliegue de los recursos regionales y locales para el desarrollo, y el establecimiento de instancias gubernamentales modernas para dar respuesta a las necesidades reales de la población. Se persigue el logro de dos objetivos simultáneos:

**1) La democratización** del aparato estatal, que incluye dentro de otras políticas la elección de las autoridades municipales, y la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias del poder regional y local que incluye tanto la participación en las estructuras del Estado como el fortalecimiento de las organizaciones sociales para que, desde una posición de autonomía, interactúen con las primeras y desarrollen sus propias líneas de acción;

**2) La descentralización** de la administración del Estado, dotando a las autoridades regionales y comunales de la autonomía institucional, financiera y técnica necesaria para decidir sobre los programas y proyectos y para enfrentar los problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos territorios y participar en la gestión local del desarrollo nacional. (Diario La Época, 1989).

Durante el cuatrienio gubernamental de Patricio Aylwin se lograron avances sustantivos en materia

de descentralización y participación, como lo fue la elección directa de los alcaldes en cada una de las comunas del país a partir de los comicios celebrados en junio de 1992, autoridades previamente designadas por el presidente de la República, así como dotar de una mayor autonomía, a nivel de competencias, a los municipios.

## 5.2 Políticas de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Una vez culminado el período del primer gobierno electo democráticamente, se sucedió un segundo período encabezado por el mismo sector político de su predecesor (Concertación de Partidos por la Democracia), esta vez encabezado por Eduardo Frei Ruiz-Tagle, a quien le correspondió gobernar por un período de 6 años.

El acento gubernamental, a nivel político-programático, apuntó principalmente a la reinserción de Chile en el mundo en diversos ámbitos, así como también a la promoción de la *descentralización económica e institucional* en el país y la modernización del Estado.

Complementando lo anterior, el Gobierno de Eduardo Frei:

[...] impulsó importantes avances en la modernización del Estado, labor que contempló cambios al interior de los servicios públicos y en los estilos de gestión evaluando logros cuantitativos y cualitativos (...) En 1994 se constituyó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública con la misión de impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los distintos ministerios y de proponer políticas sobre la materia.

Tres años después se puso en marcha el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, que vino a redoblar los esfuerzos para encausar todos los recursos intelectuales, materiales y humanos de la administración pública, con la finalidad de convertirla en una institución capaz de atender eficientemente las necesidades de la ciudadanía. (CEME-Centro de Estudios Miguel Enríquez, 2004).

Cabe señalar que durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle los criterios de descentralización, además de los criterios vinculados a una mayor eficiencia en el funcionamiento del Estado mencionados anteriormente, estuvieron orientados a lograr una efectiva descentralización económica a nivel de inversiones públicas:

En materia de descentralización e institucionalidad, se logró dar un decidido impulso a la regionalización de la inversión pública. En 1994 apenas el 21 por ciento de la inversión pública era decidida por las propias regiones. Al término del mandato del Presidente Frei sobrepasaba el 45 por ciento. (CEME-Centro de Estudios Miguel Enríquez, 2004)

La principal crítica que se le pudiese realizar al período gubernamental de Eduardo Frei es quizás haber concebido la descentralización desde una visión más bien económica y no concentrar esfuerzos en realizar reformas respecto a una mayor autonomía político-administrativa de las unidades territoriales, así como también el no haber posibilitado reformas institucionales en pos de una mayor participación ciudadana.

### 5.3 Políticas de gobierno de Ricardo Lagos Escobar

El tercer gobierno democrático consolidó la ruta plasmada, a nivel programático, sobre descentralización y participación ciudadana que habían elaborado sus predecesores en el cargo, aunque a diferencia de lo acaecido en el gobierno de Eduardo Frei, en el que se abordó la descentralización y la participación mayoritariamente desde una óptica económica, Lagos intentó abordar esta temática desde una óptica también política y participativa, tal como lo señaló en su programa de gobierno elaborado en 1999:

Todos los habitantes del país independientemente de la región, comuna o ciudad donde vivan o trabajen, tienen los mismos derechos de acceso a las oportunidades de crecimiento y de mejor calidad de vida. Unas de las desigualdades más desoladoras son las que se expresan entre regiones y entre comunas. La concentración económica, por una parte, y el centralismo político-administrativo, por otra, ahogan nuestro desarrollo e impiden echar raíces más profundas a nuestra democracia [...]. (Fundación Democracia y Desarrollo, 1999)

Algunas de las propuestas concretas en materia de descentralización y participación ciudadana durante el sexenio de Gobierno de Ricardo Lagos Escobar fueron las siguientes, de acuerdo a lo señalado por la Fundación Democracia y Desarrollo (1999):

- Propiciaremos la elección directa del Consejo y del Ejecutivo Regional, precisando las funciones de gobierno interior y de coordinación de servicios públicos que correspondan al Gobierno Central, de las funciones de desarrollo regional, las cuales recaerán en las instancias electas por la ciudadanía [...]

- Crearemos un sistema de consultas ciudadanas y fortaleceremos la participación de las organizaciones sociales en todos los niveles, regionales y comunales, como complemento de las instituciones de representación regional y local.
- Complementaremos, en un plazo de cinco años, el proceso descentralizador y de desconcentración del Estado. Evaluaremos la estructura de las regiones para fortalecer su identidad y el compromiso de la población con ellas. Traspasaremos competencias, atribuciones y recursos del Gobierno Central a regiones [...]
- Dotaremos a las regiones de más recursos propios y de mayor autonomía en la elaboración de sus presupuestos regionales. Incrementaremos el volumen de inversión pública de decisión regional y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, particularmente el componente destinado a fomento productivo para estimular la actividad económica regional y local.
- Impulsaremos programas de desarrollo para regiones extremas y aisladas, pues el país debe asegurarlas solidariamente a todas las chilenas y chilenos condiciones de igualdad en el acceso a los beneficios del desarrollo nacional.
- Fomentaremos una distribución más equitativa del Fondo Común Municipal. Aumentaremos por esa vía, los ingresos de las comunas más pobres.

Sin duda, y como se puede observar, muy ambiciosas fueron las metas trazadas por el tercer gobierno democrático en su sexenio a nivel programático en materia de participación ciudadana y descentralización, pues ya existían las bases institucionales consolidadas con el fin de impulsar reformas más profundas y de largo plazo en ese sentido.

No obstante, analizando el sexenio gubernamental de Ricardo Lagos, casi ninguno de los propósitos señalados se cumplieron a cabalidad, pues se consolidó la concentración urbana en las grandes ciudades, en especial en las capitales regionales y muy especialmente en Santiago, aumentando considerablemente la inversión pública en la capital, unido ello a una expansión urbana desregulada en la Región Metropolitana que se hizo cada vez más visible a inicios del nuevo milenio, intensificándose problemas que ya venían produciéndose desde décadas anteriores, como la congestión vehicular y la contaminación.

Además, durante el Gobierno de Lagos se creó la base para la implementación del sistema de transporte público capitalino llamado *Transantiago*, el cual durante los últimos años ha generado una gran cantidad de inversión estatal en desmedro de las regiones.

No obstante, el análisis crítico anteriormente expuesto, durante el Gobierno de Ricardo Lagos hubo algunos intentos descentralizadores que se plasmaron en la Reforma a la Constitución Política del año 2005, que posibilitó la creación de nuevas regiones, provincias y comunas, aunque, como se ha observado, ello se ha traducido más en un aumento de la burocracia al interior del Estado que en un afán genuinamente descentralizador.

Por último, durante este período se propiciaron ciertas inversiones públicas a nivel de transporte en algunas regiones, como el reimpulso al Bio-Tren (Ferrocarriil Metropolitano de la Región del Biobío) y el Merval (Ferrocarriil Metropolitano de la Región de Valparaíso), aunque, como ya se ha expuesto antes, la mayor parte de la inversión en ese sentido se orientó especialmente hacia la capital.

## 5.4 Políticas de gobierno de Michelle Bachelet Jeria

Michelle Bachelet ha sido la única mandataria electa que ha ejercido la presidencia en dos ocasiones desde el retorno a la democracia en 1990.

Analizando su programa de gobierno, su primer período gubernamental (2006-2010) estuvo orientado a lograr vínculos más *cercanos* con la ciudadanía. El desarrollo y diseño de las políticas públicas contarían con una importante participación social, al menos en el papel. Respecto del ítem llamado *participación ciudadana*, el programa de gobierno de Michelle Bachelet en su primer período señalaba:

Una sociedad civil fuerte es condición necesaria para una democracia estable y desarrollada [...] Del mismo modo, una democracia sólida requiere una ciudadanía activa y vigilante, en la que el control ciudadano asegure más transparencia y participación en la gestión de gobierno. La pertinencia y la eficacia de las políticas públicas están ineludiblemente vinculadas al protagonismo de los ciudadanos en su diseño, ejecución y evaluación. (Emol- El Mercurio online, 2005)

En ese sentido, cabe destacar el especial énfasis en la generación de espacios de participación efectivos a partir de los municipios, mediante vínculos directos de los ciudadanos con sus autoridades a través de la rendición de cuentas, la receptividad de las propuestas ciudadanas por parte de los alcaldes y la fiscalización de la labor edilicia mediante la formación de *cabildos* ciudadanos en las comunas.

Incentivaremos a los municipios a formar cabildos comunales. Su función será ser receptores de la rendición de cuenta pública semestral,

así como de exposiciones sobre los planes estratégicos municipales. Los cabildos tendrán como atribución manifestarse favorable o desfavorablemente respecto de las cuentas y planes del alcalde. (Emol- El Mercurio online, 2005)

Reforzando lo anteriormente expuesto, y en referencia a los temas que convoca el presente trabajo, el programa de gobierno de Michelle Bachelet esbozaba ideas concretas de participación combinando los conceptos de participación y descentralización como un objetivo imperativo de gobierno:

Institucionalizaremos como práctica regular y obligatoria el desarrollo de procesos formales de consulta ciudadana en las etapas de diseño de política pública sectorial (...) Aseguraremos que se establezcan procesos formales de participación ciudadana como requisito de admisibilidad en el sistema nacional de inversiones respecto de proyectos de inversión pública regional. (Emol-El Mercurio online, 2005)

Una de las reformas llevadas a cabo durante el primer periodo de gobierno de Michelle Bachelet en materia de descentralización y autonomía territorial, fue la reforma constitucional que denominó *territorios especiales* a las Islas de Pascua y de Juan Fernández, reforma llevada a cabo durante el año 2007. Dicha condición les permitirá, en el futuro, contar con presupuesto propio, además de tener sus propios estatutos de gobierno con independencia del poder central. Aunque también es viable señalar que la tramitación de la legislación en materia de descentralización de los territorios insulares aún está pendiente, pues los estatutos que regirán ambos territorios aún no son aprobados.

El segundo período gubernamental de Michelle Bachelet (2014-2018) trajo consigo, quizá de forma

más profunda aunque en lo propuesto en su primer período, un paquete de reformas orientadas a una transformación profunda de la institucionalidad chilena en términos políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo reformas a la Constitución para posibilitar una nueva carta fundamental a futuro, reformas a nivel educacional, reformas en lo socio-cultural, etc.

Asimismo, el segundo mandato de Michelle Bachelet se vio en el imperativo de crear una nueva relación con la ciudadanía, con mayor énfasis aún que en su primer mandato, pues las movilizaciones sociales acaecidas en la última década clamaban por reformas profundas y en ese sentido urge un nuevo trato hacia las regiones, una mayor descentralización y, por supuesto, una mayor participación ciudadana.

Con todo, una de las reformas en materia de descentralización pretendidas por Michelle Bachelet decía relación con un cambio profundo a la institucionalidad regional, basándose en una mayor representatividad y reformas a la gestión de los gobiernos locales, así como también en la elección directa de los intendentes, promesa hecha desde el regreso a la democracia, pero que nunca se ha materializado debido a los intereses contrapuestos de los distintos grupos políticos:

En el plano político, nuestra convicción es que cada región debe elegir a las autoridades que representan mejor los anhelos, sueños y proyectos de la comunidad. Si hoy se eligen alcaldes, parlamentarios y consejeros regionales, ese mecanismo debe extenderse a la máxima autoridad regional, hoy su intendente o intendenta. Nuestro compromiso es dotar al gobierno regional de autonomía política y administrativa especialmente en las materias relacionadas con el desarrollo y competitiv-

dad del territorio. (Página web candidatura de Michelle Bachelet, 2013)

Sin lugar a dudas, la anterior se trata de una medida loable de parte de la segunda administración de Michelle Bachelet en cuanto a descentralización y participación, pero, como se ha señalado, habría una colisión muy profunda entre el *posible nuevo intendente (a) electo* y las atribuciones que pudiera tener con base en la autonomía presupuestaria para poder llevar a cabo de manera concreta su programa de gobierno regional, pues si la dependencia política y presupuestaria sigue estando sujeta al gobierno central, no será más que una figura decorativa dentro del esquema político-administrativo nacional, sobre todo cuando este intendente electo de manera directa sea de un signo político distinto del Gobierno central.

Complementando lo anteriormente expuesto, el programa de Gobierno de Michelle Bachelet en su segundo mandato también propuso la formación de una *Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Regional* que incluía, entre otras propuestas, el modo de traspasar competencias y atribuciones a los gobiernos locales, con especialistas de diversa índole, en el ámbito académico, social, político y económico.

Quizás el hecho de que las políticas de descentralización pasen primero por una comisión presidencial *de expertos* y no directamente por las bases sociales presentes en las regiones, genera una especie de desencanto y desilusión frente a las propuestas que pudiesen emanar desde aquella comisión. La propuesta más concreta en esta materia es la que propone la elección directa de los intendentes regionales, propuesta que debería ser debatida en el corto plazo en el Congreso Nacional.

Está la duda, a futuro, sobre si estas ideas que

emanen de la comisión se plasmarán en iniciativas legales concretas por los intereses políticos contrapuestos antes mencionados, además de los conflictos tácticos e ideológicos al interior de la coalición de gobierno. Esto se suma a explosivos conflictos regionales a nivel social, en especial en las regiones ligadas a la extracción de recursos naturales, como por ejemplo el conflicto acaecido en la Isla Grande de Chiloé y la polémica con base en la ley de pesca actualmente vigente respecto de las cuotas de extracción que le corresponde a la industria pesquera en detrimento de la pesca artesanal y la profundización de dicho conflicto por el brote de la llamada marea roja acontecido en la zona y que afecta a la extracción del recurso en su totalidad.

Por último, el programa de Gobierno de Michelle Bachelet, en su segundo período, también incluía una profunda modificación en materia de asignación de recursos hacia las regiones, con información de la inversión hacia la ciudadanía a nivel de las distintas carteras ministeriales. Lo anterior, acompañándose además de un aumento de recursos:

Para dar curso al fortalecimiento de la descentralización y el desarrollo de las regiones se incrementará el gasto público regional y se generará información presupuestaria regional que incluya una desagregación regional de los presupuestos ministeriales, en aquellas asignaciones que sean efectivamente de este carácter. De esta forma, las regiones y el país, sabrán exactamente los recursos con que van a contar, y ciudadanos y ciudadanas podrán exigir a sus gobiernos regionales si estos fondos no son utilizados en forma eficiente. Adicionalmente, es necesario traspasar al Gobierno regional aquellos bienes necesarios para su funcionamiento. (Página web candidatura de Michelle Bachelet, 2013)

## 5.5 Políticas de gobierno de Sebastián Piñera Echeñique

El Gobierno de Sebastián Piñera fue el quinto gobierno de la transición post-dictadura y el primer gobierno de centro-derecha luego de más de medio siglo sin poder llegar al poder democráticamente. Las premisas emanadas desde la candidatura de Piñera estaban basadas en el crecimiento económico del país con el fin de aumentar la cantidad de empleos y los ingresos de la población, así como una mayor eficiencia en el gasto público en general. Sin lugar a dudas, un perfil gubernamental predominantemente economicista.

Más allá de lo mencionado con anterioridad, el gobierno de Sebastián Piñera también hizo alusión en su programa de Gobierno a la modernización de las instituciones, incluyendo participación ciudadana al interior de estas con el fin de *revitalizar* la democracia, como se señala en el capítulo 3 de su programa de gobierno, denominado *Hacia una sociedad de instituciones*:

Nuestro compromiso es con una democracia moderna, vital y participativa. La democracia no puede ser para unos pocos; no puede buscar el beneficio de aquellos que gobiernan, impidiendo que la mayoría de los ciudadanos participe activamente en el proceso de construcción del país[...]. (Oficina de Sebastián Piñera, 2009)

Por otro lado, el programa de gobierno ofrecido por Piñera contemplaba, a su vez, políticas de descentralización en nuestro país siguiendo la tónica de los gobiernos de la Concertación que antecedieron al gobierno derechista, en especial a nivel de gobiernos regionales y comunales, en lo que se refiere a su autonomía económica y política:

Para poder avanzar hacia un país descentralizado se requiere de gobiernos regionales y comunales más autónomos y dotados de recursos suficientes. Desgraciadamente, por la inexistencia de un liderazgo político que lleve adelante el proceso descentralizador, la regionalización del país no ha avanzado como corresponde. Es indispensable una visión sistémica de la reforma del Estado [...] Las atribuciones con que hoy cuentan los gobiernos regionales y comunales son insuficientes para lograr un correcto y eficiente desempeño. (Oficina de Sebastián Piñera, 2009)

El diagnóstico enunciado por Piñera en su programa de gobierno, sin lugar a dudas, es el correcto, aunque profundizando aún más en sus propuestas concretas en pos de una mayor participación ciudadana y en lo referido a descentralización, no difiere en demasía de lo ofrecido por gobiernos anteriores, lo que reafirma lo señalado críticamente por Piñera respecto de la falta de liderazgo político para conducir eficientemente reformas que apunten en ese sentido, respecto de los gobiernos de la Concertación.

Con todo, algunas de las propuestas concretas elaboradas por Sebastián Piñera, en este ámbito, fueron divididas en seis grandes ejes programáticos:

El primer eje es la descentralización fiscal. Esto se traduce en mayores recursos para las regiones y comunas exentos de un manejo discrecional desde el Gobierno central. Un porcentaje mayoritario de la inversión pública será de decisión regional [...] Los gobiernos regionales y comunales contarán con mayores recursos económicos, pero también tendrán más autonomía para decidir qué hacer con los recursos;

El segundo eje tiene como objetivo el reordenamiento y traspaso de competencias, funciones y atribuciones, además de la creación de áreas metropolitanas [...]

El tercer eje se relaciona con el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y comunales [...] Además, se generarán incentivos para atraer, retener y desarrollar el capital humano calificado en las regiones, sean profesionales o técnicos;

El cuarto eje consiste en fortalecer la probidad, transparencia y la rendición de cuentas [...] Transparentaremos la gestión del Consejo Regional, mediante la obligación de rendir una cuenta pública a la comunidad, en sus aspectos relevantes;

El quinto eje promoverá la Descentralización política. En tal sentido se presentará una reforma legal en orden a implementar la elección directa de los Consejeros Regionales [...]

Finalmente, el sexto eje busca aliviar la burocracia en las regiones, para lo cual se modificará el rol del gobernador en las provincias. Para ello, sus funciones específicas, que muchas veces duplican las del Intendente, serán asumidas por éste en aquellos casos en que la provincia sea asiento de la capital regional. (Oficina de Sebastián Piñera, 2009)

Por otro lado, y respecto de lo que compete a la participación política, Sebastián Piñera incluyó en su programa de Gobierno modificaciones con el objetivo de establecer una nueva relación entre la ciudadanía y las instituciones, al menos a nivel del poder central, como también a nivel de gobiernos comunales y regionales, en donde uno de los ejes programáticos buscaba:

[...] hacer más participativa nuestra democracia, para que los chilenos tengan un rol activo en la toma de decisiones públicas, tanto en el Gobierno Central como a nivel de gobiernos regionales, y con especial énfasis en los gobiernos comunales. (Oficina de Sebastián Piñera, 2009)

Algunos de los avances del Gobierno de Sebastián Piñera en materia de descentralización política y participación, fue la reforma constitucional que permitió la elección directa de los Consejeros Regionales, antes electos indirectamente por los concejales municipales, situación que perduró hasta las elecciones generales de noviembre de 2013. Por otro lado, durante el mandato de Piñera también se promulgó la ley 20.500 sobre *Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, promulgada en 2011 y cuyo objetivo es facilitar la asociación entre las personas y fortalecer organizaciones locales, como por ejemplo las juntas de vecinos, además de señalar que el Estado reconoce como *derecho* de las personas y organizaciones su participación en la elaboración de sus políticas.

No obstante, todo lo anterior se vio minimizado por movimientos sociales surgidos de forma espontánea a lo largo del período gubernamental de Sebastián Piñera que clamaban por una nueva relación entre la ciudadanía y las instituciones, al igual que en ambos mandatos de Michelle Bachelet.

Precisamente, una de las demandas más en boga durante el cuatrienio gubernamental de Piñera se desarrolló en pos de avanzar hacia una regionalización más efectiva. Movimientos surgidos en diversas localidades del país clamaban por distintos motivos, desde demandas por temas energéticos (caso Magallanes) hasta las alusivas a la ubicación de las industrias en las ciudades (caso Freirina), pero todas ellas surgidas, en el fondo, para que las

comunidades regionales tuviesen más consideración dentro de la institucionalidad político-administrativa del país, además de anhelar un mayor poder de decisión y planificación del espacio territorial con más autonomía, unido a la posibilidad de poder tener más recursos desde el poder central.

Lo anterior se vio profundizado por la poca disposición de la entonces coalición gobernante para posibilitar reformas institucionales de fondo, por lo tanto, las políticas en materia de descentralización y participación llevadas a cabo por el gobierno de Sebastián Piñera no fueron percibidas como suficientes respecto de los cambios sociales que clamaba la sociedad chilena.

Por último, señalar que durante el gobierno de Sebastián Piñera, y debido al crecimiento económico surgido con base en el alto precio de las materias primas en el mercado internacional, se produjo un auge en el empleo en ciertas regiones extractivas, especialmente en las regiones mineras, no obstante esos puestos de trabajo fueron cubiertos mayoritariamente por personal proveniente de otras regiones en desmedro de las comunidades locales, además de darse un crecimiento inmobiliario explosivo de las grandes urbes, en especial Santiago, consolidándose la concentración territorial fruto de la desregulación del uso de suelo y aumentando el centralismo, unido además a la mayor inversión en infraestructura y servicios básicos en la Región Metropolitana.

## 6. EXPERIENCIAS COMPARADAS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Es interesante realizar una comparación entre las reformas que se proponen y que se han llevado a cabo en nuestro país, y aquellas llevadas a cabo en distintos países del subcontinente latinoamericano,

en especial en lo que se refiere a descentralización y participación política.

Cabe señalar que dichas reformas en Latinoamérica no podrían haberse llevado a cabo sin antes haber realizado transformaciones políticas e institucionales profundas, a través de reformas o cambios constitucionales.

En tal sentido, se citará como ejemplo lo acaecido en Bolivia y Colombia en las últimas décadas.

## 6.1 Bolivia

Se ha vuelto un imperativo, en la trayectoria política y constitucional de este país, potenciar en primer término su condición de nación plurinacional y a partir de esa premisa generar políticas públicas participativas y descentralizadas a lo largo del territorio.

Con todo, a contar de la década de 1990 ocurrieron profundas transformaciones en ese sentido, las que se vieron reflejadas en la Ley 1551 sobre Participación Popular, de fecha 20 de abril de 1994, que entre otras cosas:

[...] dio luz verde para que el Estado llegue a todo el territorio nacional a través de los municipios [...] Se conforman primero 311 municipios, luego 314, el 2004 crecen a 327 y ahora suman 337, todos con la misma jerarquía constitucional, con un gobierno local, con autoridades elegidas por voto, con recursos propios, con responsabilidades y autonomía. (Pressacco, 2012a, p. 37)

También se debe considerar como relevante en el proceso participativo boliviano, a nivel de funcionamiento de gobiernos locales, la inclusión de distintos sectores de la sociedad en dichas instituciones. Así, mediante la ley antes mencionada:

Las organizaciones sociales se legalizan como interlocutores de la gestión edil, con personería jurídica. Se convierten en OTBS (Organizaciones Territoriales de Base) que demandan obras, servicios y tienen potestad para supervisar a sus autoridades. Con ellas avanza el control social en el municipio, a través del Comité de Vigilancia. (Pressacco, 2012b, p. 37)

Siguiendo con la participación político-social, en los gobiernos locales en Bolivia ha sido fundamental la inclusión de las comunidades indígenas al interior de sus instituciones, adquiriendo con el correr de los años un gran protagonismo político en las deliberaciones institucionales:

En el caso de las organizaciones indígenas, se da una convivencia entre los usos y costumbres y la gestión pública formal. Con lo cual, al Alcalde y a los concejales les toca negociar con *mallkus* y capitanes guaraníes. Los pueblos indígenas encontraron en el municipio uno de sus mejores espacios de participación política. (Pressacco, 2012c, p. 37)

La profundización de las reformas antes mencionadas se llevó a cabo en el año 2000, en los que Bolivia se dotó de una nueva carta magna mediante un intenso proceso constitucional que daría un nuevo protagonismo al municipio como institución política:

Mientras se establecía el proceso constituyente, los municipios demandaban ser reconocidos como un nivel de gobierno, ya que figuraban en la Constitución como régimen especial junto a las Fuerzas Armadas, la familia y la cultura. En febrero de 2009 se promulga la nueva CPE (Constitución Política del Estado), dándole potestad legislativa al nivel municipal (las leyes que aprueben los concejos municipales

tienen el mismo rango que una ley nacional o departamental). (p.40)

Por último, una reforma profunda a los gobiernos locales en Bolivia no se concibe sin un aumento de las potestades de estos, como se explicó anteriormente, sumado a un aumento de recursos municipales, con el fin de llevar a cabo distintas políticas públicas de forma autónoma en materia de vivienda, educación, seguridad social, alfabetización, etc., en un proceso que caracterizó a la política local boliviana desde los años 90.

Es así como gran parte de los ingresos provenientes de las materias primas, a través de la carga impositiva que se les aplicó, fue destinada por ley a los municipios, en especial a partir del Impuesto a los Hidrocarburos, incluido en la ley 3058 promulgada en 2005.

## 6.2 Colombia

En el caso de este país, la institucionalidad sufrió una serie de reformas a partir de la Constitución de 1991, en especial en materia de descentralización, organización territorial y participación ciudadana, reemplazando a la ya agotada Constitución de 1886.

Cabe señalar que la institucionalidad vigente desde fines del siglo XIX y hasta 1991 fue superada por los conflictos con la guerrilla, el narcotráfico y la corrupción en general, además de la urgencia de otorgar una nueva institucionalidad a Colombia e insertarla en el entonces naciente fenómeno de la globalización

En cuanto a las innovaciones propuestas por la Asamblea Nacional Constituyente a inicios de la década de los 90, respecto de la organización del Estado colombiano se puede decir lo siguiente:

[...] conservando la forma de Estado Unitario, la Asamblea Nacional Constituyente elegida por el pueblo para elaborar la Nueva Constitución Nacional, introduce el modelo descentralista [...] De acuerdo con los documentos históricos que plasman el espíritu del Constituyente, las ideas que inspiraron la adopción de este modelo fueron: a) La autonomía de las entidades territoriales; b) La profundización de la descentralización; c) El fortalecimiento de los entes territoriales; d) La consagración del municipio como eje fundamental del Estado; e) La “democracia participativa” [...].(p.120)

Posteriormente, y tras la entrada en vigencia del nuevo texto constitucional, se creó un nuevo modelo de administración interior del Estado, ampliándose funciones territoriales, permitiéndose la elección directa de las autoridades y creándose nuevos niveles de gobierno, organizados jerárquicamente.

Así, entre los cambios implementados a partir de la nueva Carta Magna, se encuentran:

a) La ampliación de las funciones de los departamentos sobre la base de seguir siendo considerados como la instancia intermedia entre el nivel nacional y el local, pero con la clara intención de hacerlos responsables de la planificación del desarrollo de su propio territorio [...]; b) La elección popular de gobernadores con el fin de “evitar la burocratización, la corrupción y el clientelismo”; c) La transformación de los antiguos territorios nacionales (intendencias y comisarías) en departamentos; d) La introducción de tres niveles más de gobierno: regiones, provincias y territorios indígenas [...]. (pp.120-121)

Es necesario destacar que, al igual que en la organización territorial boliviana, la inclusión de los pueblos indígenas fue fundamental en la institucionalidad colombiana, en este caso como una unidad autónoma de gobierno dentro del territorio nacional, según fue consignado anteriormente.

Asimismo, el municipio y los departamentos colombianos adquirieron gran relevancia como espacios plenamente descentralizados, realmente participativos y democratizadores en la institucionalidad para la formulación de políticas públicas que afecten a la comunidad local a futuro:

[...] desde el punto de vista político, uno de los propósitos primordiales de descentralizar consistió en extender, profundizar y consolidar la democracia llevándola al ámbito local [...] Adicionalmente a ello, la Constitución de 1991 consagró el voto programático para gobernadores y alcaldes, así como otros mecanismos de participación ciudadana tales como el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la consulta popular y la revocatoria del mandato. (pp.123-124)

El rol gravitante que le cabe al Municipio en la institucionalidad se basa en la siguiente premisa:

Al Municipio se lo señaló como la entidad nuclear de la división político-administrativa del Estado, otorgándole la tarea de “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y la ley. (pp.126-127)

Por último, destacar los recursos de que disponen los municipios colombianos con el fin de llevar a cabo políticas sociales, las cuales son principalmente financiadas a través de impuestos locales y transferencias desde el Gobierno Nacional, yendo en claro incremento en las últimas décadas.

Si se tuviesen que sacar lecciones de los procesos acaecidos en los países antes mencionados en materia de reformas en pos de una mayor participación ciudadana y una mayor descentralización de las unidades territoriales en nuestro país, primeramente debería subrayarse la necesidad de voluntad de las élites para realizar reformas en la estructura institucional chilena que contemplen formas de democracia directa y fortalezcan el funcionamiento de la democracia representativa, fundamentalmente a través de reformas profundas a nivel constitucional que involucren mecanismos como el plebiscito.

Asimismo, es importante que dichos mecanismos participativos se realicen desde las unidades territoriales más pequeñas, como las provincias y comunas, a fin de poder incluir en la elaboración y control de las políticas públicas a sus habitantes, lo que podría disminuir la brecha entre la ciudadanía y las instituciones.

Por último, es importante que exista una mayor autonomía, desde el punto de vista político-administrativo, de las distintas regiones, provincias y comunas, con el fin de poder reducir el centralismo imperante en nuestra organización territorial, conservando el modelo de Estado Unitario, pero permitiendo, por ejemplo, que exista una mayor correlación entre los recursos regionales disponibles y el grado de desarrollo socio-económico de cada una de las regiones.

## 7. CONCLUSIONES

Una efectiva política descentralizadora en nuestro país debe tratarse desde el ángulo de una mayor autonomía política, administrativa y económica a nivel territorial y desde la dimensión de una mayor participación ciudadana a nivel político-institucional, confluyendo ambas complementariamente. Para lograr dichos propósitos, necesariamente se deben realizar reformas profundas a nivel institucional, minimizando las rigideces actualmente vigentes y con una mayor conciencia de las élites por posibilitar cambios de fondo.

El fortalecimiento de los gobiernos locales (municipios, gobiernos regionales y provinciales) como ejes fundamentales en la organización del Estado chileno, con una participación real de la ciudadanía al interior en la elaboración de las distintas políticas públicas, constituye una oportunidad real de descentralización a partir de las dimensiones señaladas anteriormente.

El fortalecimiento de las unidades territoriales locales es un objetivo inconcluso en la realidad político-administrativa en nuestro país, al igual que una relación de mayor horizontalidad entre la ciudadanía y sus instituciones en pos de una mayor y mejor participación. Quizá el debate constitucional que está en proceso sea una oportunidad y, a futuro, una instancia decisiva para abordar el problema planteado en el presente artículo en todas sus dimensiones.

## BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca Del Congreso Nacional (Sin fecha). *Página web de la Biblioteca del Congreso Nacional*. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/>

CEME-Centro de Estudios Miguel Enríquez (2004). *El Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle*. Recuperado de: [http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob\\_edo\\_freirt/de/GOBdefreirtooo9.pdf](http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_edo_freirt/de/GOBdefreirtooo9.pdf)

Diario La Época (1989). *Programa de Gobierno Concertación de Partidos por la Democracia*. Recuperado de: [http://www.bcn.cl/catalogo/busqueda\\_resultado?busqueda=Programa+de+gobierno+Patri-cio+Aylwin++\(1990-1994\)%252F&opcionesbusqueda=TITULO&frase\\_exacta=&alguna\\_palabras=&-sin\\_palabras=&pagina=1&mindate=+&maxdate=+&sort=+&b=1](http://www.bcn.cl/catalogo/busqueda_resultado?busqueda=Programa+de+gobierno+Patri-cio+Aylwin++(1990-1994)%252F&opcionesbusqueda=TITULO&frase_exacta=&alguna_palabras=&-sin_palabras=&pagina=1&mindate=+&maxdate=+&sort=+&b=1)

Emol. El Mercurio online (2005). *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010*. Recuperado de: [http://www.emol.com/especiales/\\_elecciones\\_2005/descargas/programa\\_Bachelet.pdf](http://www.emol.com/especiales/_elecciones_2005/descargas/programa_Bachelet.pdf)

Frigolett, H. (2013). *Economías regionales en Chile: desigualdad y heterogeneidad*. Santiago de Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Documento de trabajo N°12 sobre Estudios Territoriales, p. 24.

Fundación Democracia y Desarrollo (1999). *Primer Gobierno del Siglo XXI: Programa de Gobierno: Para Crecer Con Igualdad*. Recuperado de: <http://www.fdd.cl/>.

Oficina de Sebastián Piñera (2009). *Programa de Gobierno Para el cambio el futuro y la esperanza Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, Coalición por el Cambio*. Recuperado de: <http://www.sebastianpinera.cl/>

Página web candidatura de Michelle Bachelet (2013). *Programa de Gobierno 2014-2018 Michelle Bachelet*. Recuperado de: <http://michellebachelet.cl/programa/>

Pressacco, F. (2012). *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago De Chile: RIL Editores.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Informe: auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile.

Von Baer, H. y Torralbo, F. (2012). *Chile descentralizado y desarrollado: fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial de Chile*. Grupo Res Pública Chile; Programa de Institucionalidad y Políticas Públicas Regionales del Instituto de Desarrollo Local (IDER) de la Universidad de La Frontera, Temuco.

# INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

## I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM

1. Los trabajos que deseen publicarse, deberán enviarse a su Editora Paola Aceituno O., vía correo electrónico al email, [paola.aceituno@utem.cl](mailto:paola.aceituno@utem.cl), o bien a [politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)
2. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo nombre completo, (nombre y apellidos) grados académicos, filiación institucional, ciudad, país, cargo, dirección de correo electrónico y si existiere, su registro de ResearcherID u ORCID.
3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. y deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman, el tamaño de letra es 11 a espacio y medio.
4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 5 palabras claves en español e inglés.
5. La revista recibe artículos en idioma inglés, y debe apegarse a las mismas normas aquí descritas.
6. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados. El autor debe enumerar cada uno de ellos, utilizando numeración arábica.
7. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
8. El Editor informará al autor, si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

9. Las evaluaciones se realizan en base a doble arbitraje ciego.

10. En el caso de las reseñas o crónicas, deberán tener una extensión máxima de 10 páginas y no requerirán resumen ni palabras claves.

## II. EVALUACIONES.

1. 1. Si el artículo es acogido por el Editor, designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima. La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.

La pauta puede ser revisada en <http://revistaepe.blogutem.cl/normas/>

2. Los evaluadores decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán al Editor (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.

3. El Editor informará al autor, sobre la decisión de publicar, publicar condicionado a cambios o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.

4. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, pudiendo volver a publicar o citar su trabajo, siempre y cuando indiquen la referencia de su publicación original.

5. Aquellos autores cuyos artículos sean publicados recibirán tres ejemplares de la respectiva Revista.

### **1. Proceso de publicación y arbitraje**

En una primera etapa, el Editor, comunicara al autor vía correo electrónico, en un plazo no superior a 10 días, el rechazo, aceptación o aceptación del artículo condicionado a cambios.

En caso que el Editor considere que el artículo debe ser aceptado condicionado a cambios, enviará las sugerencias correspondientes al autor, en el mismo plazo señalado. El autor deberá devolver al Editor, en un plazo no mayor a 7 días, el artículo revisado aceptando/explicando/rechazando, las correcciones correspondientes. Si el artículo es aceptado sin condiciones, será enviado a los pares evaluadores y continuará el proceso que a continuación se describe.

El Editor, en una segunda etapa y al igual que para los artículos aceptados en primera instancia (sin sugerencias editoriales), enviará el artículo a pares evaluadores, quienes resolverán la pertinencia y calidad del artículo en base a los parámetros publicados. Lo anterior se realiza en un plazo no mayor a 20 días. Los pares evaluadores darán a conocer si existe o no, sugerencias que deberá atender el autor, quien enviará las correcciones (si existen) en un plazo no superior a 7 días. Una vez que el autor haya realizado los cambios y ajustes sugeridos, el texto será revisado por el Editor quien velará por el cumplimiento de las mismas y dará

a conocer al Comité editorial (tanto rechazos por parte de Editor/pares como publicables).

Finalmente, el artículo pasará a la etapa de revisión de estilo la cual es realizada por profesionales de la Editorial UTEM, así como también pasará a revisión del Título, Resumen y Palabras Claves por el área de inglés de nuestra casa de estudio, quienes devolverán -en caso de existir- sugerencias o cambios a lo presentado. Estas nuevas sugerencias de estilo, que se enfocan principalmente en cuestiones como: revisiones semánticas, tiempos verbales, exigencias de citación y apego a las normas, serán compartidas con el autor para su conformidad. Una vez que el autor ha revisado aceptado/rechazado nuestras sugerencias, el artículo pasa a etapa de diseño y finalmente impresión y publicación.

### **III. NORMAS BIBLIOGRAFICAS Y CITAS**

Los artículos deben ser redactados según las normas del Manual de Estilo de Publicaciones de la American Psychological Association. (APA).

**Orden Bibliográfico:** La lista se ordena alfabéticamente por el apellido del autor.

**Notas al pie de página:** Las notas al pie de página irán numeradas consecutivas.

---

**Para canje de revista física: [paola.aceituno@utem.cl](mailto:paola.aceituno@utem.cl) o [politicaspublicas@utem.cl](mailto:politicaspublicas@utem.cl)**

**Suscripción online: [editorial@utem.cl](mailto:editorial@utem.cl) y [paola.aceituno@utem.cl](mailto:paola.aceituno@utem.cl)**

**Todos los número de la revista se encuentran disponibles en la página web <http://revistae-pe.blogutem.cl>**



## Facultad de Administración y Economía UTEM

**A través de la Escuela de Administración imparte  
las siguientes carreras:**

- Ingeniería en Administración Agroindustrial
- Administración Pública

**Más información en:**

[www.escadministracion.blogutem.cl](http://www.escadministracion.blogutem.cl)

[escuela.administracion@utem.cl](mailto:escuela.administracion@utem.cl)

(56-2) 27877929



UTEM

UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA

*del Estado de Chile*