



**MESAS
HURTADIANAS
2013**

DOCUMENTO SOBRE

- ▶ **PUEBLO MAPUCHE** [pág. 5]
- ▶ **MIGRANTES** [pág. 37]
- ▶ **POBREZA MULTIDIMENSIONAL** [pág. 68]



► Mesas Hurtadianas

Las obras sociales de la Compañía de Jesús en Chile nos hemos **propuesto resaltar la imagen de San Alberto Hurtado en el Chile del siglo XXI**; convencidas que su pensamiento, valores y ejemplo de vida pueden ayudar a resolver los grandes problemas sociales que nos afectan.

Para esto, hemos organizado un encuentro de trabajo denominado: "**Mesas Hurtadianas**" que se configura como un espacio de **visibilización, reflexión y proposición de solución a problemáticas sociales no abordadas en la agenda pública de nuestro país y que convoca a representantes, políticos y actores sociales** destacados e idóneos en la materia seleccionada cada año.

El trabajo emanado de las Mesas Hurtadianas genera propuestas de lineamientos en el ámbito de las políticas públicas que se entrega tradicionalmente al Presidente(a) de la República en la visita que realiza a la tumba de San Alberto Hurtado cada 18 de agosto, en el Día Nacional de la Solidaridad. Pero que en **2013 hemos decidido socializarlas con los comandos de las candidaturas presidenciales, actores sociales y políticos relevantes de nuestro país.**

Las instituciones pertenecientes a las obras sociales somos la Fundación Padre Hurtado, Hogar de Cristo, Infocap, Misión Mapuche, Revista Mensaje, Santuario del Padre Hurtado, Servicio Jesuita a Migrantes, Techo, Universidad Alberto Hurtado, Fundación Vivienda.

Los temas abordados en versiones anteriores de las Mesas Hurtadianas son **Adultos Mayores** (2006); **Jóvenes** (2007); **Discapacidad Mental** (2008); **Trabajo y Trabajadores** (2009); **Reconstrucción del Capital Social** (2010); **Jóvenes, desigualdades y exclusión social** (2011). **Trabajo digno, ¿para todos?** (2012).



► Presentación

Al Apostolado Social de la Compañía de Jesús lo mueve la búsqueda de una sociedad inclusiva. Nos duele la situación de todos los pobres, sin embargo creemos que para anunciar a Dios Padre es evangélico aliviar preferentemente el dolor de las víctimas de una crueldad social estructural e institucionalizada, para lo cual, actuamos con los excluidos y a su favor. Nuestra reflexión queremos orientarla preferentemente al análisis y la búsqueda de solución a estas situaciones. Así aspiramos a comprometernos activamente con tantos inmigrantes vulnerables, mapuches discriminados, marginados urbanos y personas en condiciones de trabajo indignas. Buscamos la reconciliación de la sociedad en el Dios revelado por Jesús, que exige relaciones e instituciones justas (Plan Apostólico 2011-2020, p.27).

La versión 2013 de las Mesas Hurtadianas presenta una innovación respecto a las anteriores, dado que nos hemos propuesto conformar mesas de trabajo integradas por académicos de la Universidad Alberto Hurtado, profesionales y jesuitas de nuestras obras sociales, junto a algunos invitados especiales, para que durante el primer semestre del año reflexionaran e hicieran propuestas que aborden tres temas que para la Provincia jesuita chilena son prioritarios, a saber: **Migraciones, Pobreza Multidimensional, y Pueblo Mapuche**. Como estamos en un año electoral, nuestro propósito es entregarle estas propuestas a las distintas candidaturas presidenciales en el mes de la solidaridad.

Este esfuerzo está en sintonía con lo que nos hemos propuesto como cuerpo apostólico, es decir, “tomar partido y acompañar a las personas que viven hoy en las fronteras de la exclusión, en particular a los migrantes y mapuche, marginados urbanos y trabajadores en precariedad laboral, para aportar a la transformación de las causas que generan esta situación, mediante la inserción, la reflexión y la incidencia¹”. Somos

¹ Como en la Congregación General 35, D. 3, nos referimos al término inglés *advocacy*. Bajo esta palabra se agrupan todos los esfuerzos por influir y alterar las políticas de gobiernos locales, estados y organismos internacionales de manera que favorezcan a las poblaciones desfavorecidas.



conscientes que los 3 documentos que presentamos tienen contenidos que son discutibles y no representan necesariamente la opinión oficial de la Compañía de Jesús, ni tampoco pretenden ser la última palabra. Son parte de un proceso de reflexión que hemos iniciado y pretendemos profundizar, y nos anima generar una reflexión y deliberación constructiva en la sociedad para abordar en profundidad estos desafíos sociales.

San Alberto Hurtado nos decía “con claridad meridiana aparece que si queremos una acción benéfica, hay que atacar, en primer lugar la reforma misma de la estructura social, para hacerla moral. No podemos aceptar una sociedad en que todo esfuerzo de generosidad, de abnegación tenga que dirigirse a socorrer a seres miserables. Dándole a la sociedad una estructura adaptada al hombre, a sus dimensiones reales, las miserias serán menos frecuentes. Dolores siempre habrá en el mundo, pero suprimir la miseria no es imposible y debemos esperarlo y trabajar por conseguirlo. Porque nosotros no hemos pensado a tiempo en estas reformas, otros han pensado antes que nosotros y en sus planes se sacrifican valores fundamentales²”. Eso nos anima con estos documentos y propuestas, colaborar constructivamente a las necesarias y urgentes reformas de las estructuras sociales que afectan a nuestros hermanos migrantes, mapuche y en situación de pobreza en sus múltiples dimensiones. Esperamos sean bien recibidas y acogidas como un aporte al debate público.

Orlando Contreras, SJ
Delegado del Provincial para el Apostolado Social
Compañía de Jesús-Chile

² P. Alberto Hurtado, SJ, “Reformas de las estructuras sociales”; citado en “Alberto Hurtado: Memoria y Actualidad”, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, p. 18



▶ PUEBLO MAPUCHE

▶ Relación Estado de Chile-Pueblo Mapuche: Introducción

La Compañía de Jesús en Chile y su Misión en Tirúa, ha sido testigo desde ese territorio lavkenche, del caminar de un pueblo que busca caminos para que su proyecto histórico de vida se realice plenamente. Este documento y sus propuestas son un intento de aportar al debate nacional de los grandes temas aún pendientes con nuestros pueblos indígenas, en especial con el pueblo mapuche. Son temas y propuestas en camino, es decir, no pretenden ser la última palabra y ni siquiera la única palabra. Lo hacemos sin la pretensión de hablar en nombre de quienes desde hace tiempo han levantado su voz clara y profunda para exigir respeto y dignidad. A ellos hay que escuchar en primer lugar.

En este sentido como Misión Mapuche de la Compañía de Jesús queremos compartir algo de lo que hemos podido conocer como patrimonio cultural y espiritual del Pueblo Mapuche. Creemos que es la base de toda lucha y de toda propuesta. Lo hacemos con la convicción de que para abordar el mal llamado “conflicto mapuche” es necesario ir más allá de la contingencia policial, judicial e incluso política, para entrar a dialogar sobre los valores fundamentales que están a la base de nuestra convivencia humana.

▶ I. Kúme Mongen: Propuesta Espiritual del Pueblo Mapuche

En su última carta pastoral³ nuestros obispos plantean que “por promover casi exclusivamente el desarrollo económico, Chile ha desatendido realidades y silenciado demandas que son esenciales para una vida humana feliz”. Nuestro vecino y longko don

³ Conferencia Episcopal de Chile, “Humanizar y compartir con equidad el desarrollo de Chile”.



Teodoro Huenumán, hombre viejo y sabio, muchas veces nos ha dicho algo parecido respecto a su propia vida: “mire padre, yo no quiero ser rico, yo no aspiro a tener siempre más, nuestra lucha es para poder vivir bien, vivir con dignidad”.

Vivir bien o “Buen Vivir” es un modo de vida y de relación basada en el principio del equilibrio: un equilibrio interior y exterior en cada persona y en las relaciones sociales y con toda la creación. Un anciano pewenche decía: “si derribo un árbol para capturar sus frutos comeré en abundancia, pero mis nietos pasarán hambre porque ya no tendrán el fruto del pewen”. Sólo desde esta perspectiva se entiende la profundidad espiritual de la lucha por la recuperación territorial: “los ngen –espíritus que habitan y cuidan la naturaleza- están siendo adueñados por otros poderes, y cuando se pierdan los ngen, los mapuche vamos a desaparecer”⁴.

La aspiración del Buen Vivir no está solamente en el corazón mapuche, sino también en el corazón de todo ser humano. Es el anhelo de una vida en armonía con todos los seres, con los demás hombres y mujeres, con Dios y las fuerzas espirituales, y con la naturaleza en sus infinitas manifestaciones. Esto es el Küme Mongen. Pero unos y otros estamos atravesados por fuerzas que ahogan ese anhelo y nos hacen poner las esperanzas en fuerzas superficiales y transitorias que generan competencia, violencia y frustración por tener siempre más. Es la antinomia entre la ‘relación’ o la ‘posesión’ como fundamento de la vida. En una sociedad que nos presenta la felicidad en la góndola de un supermercado, se nos hace difícil discernir qué es lo que necesitamos para vivir bien del resto de los bienes innecesarios.

En la comprensión que la sociedad chilena tiene del mal llamado “conflicto mapuche”, no se ha incorporado esta vertiente espiritual. Es natural escuchar entre los jóvenes mapuche privados de libertad que “no es distinto estar aquí en la cárcel que lo que tendría que hacer si no lucho por la tierra: vivir entre cemento en la ciudad, sin espacio ni tiempo para vivir mi espiritualidad”. Esta tensión la observamos entre los

⁴ Galvarino Raimán, Jornada de Articulación Pastoral Mapuche Chile-Argentina, 2006.



mapuche urbanos, que con mucho esfuerzo van buscando espacios de expresión de su cultura, pero cotidianamente se sienten encerrados en un modo de vida y trabajo que no se condice con sus valores culturales. Mapuche del campo y la ciudad buscan vivir esta espiritualidad del Kume Mongen y lo hacen en medio de una tensión con un modelo que les hace verse como consumidores y no como seres en relación con otros, con su entorno y con las fuerzas espirituales en armonía.

En la relación de respeto y equilibrio que se establece desde el Kume Mongen, el ser humano no se adueña ni posee la naturaleza y sus bienes, interactúa con ella. El mapuche pide permiso a los ngen (espíritus o señores de la naturaleza), para hundir el arado, para recolectar los frutos, o para entrar en el mar en busca del sustento. Se busca proveer lo necesario para vivir bien sin acumular ni destruir. El Kume Mongen nos recuerda que no estamos solos en el mundo y que debemos aprender a convivir con la tierra y todos sus seres, una visión urgente para nuestro tiempo.

Son muchos los mapuche sabios que dicen que como país estamos enfermos. Desde la ciencia wingka se dice que muchas enfermedades hoy son “psicosomáticas”. El mapuche diría que se trata de desequilibrios con el entorno, cuya causa principal es el poco respeto a las fuerzas espirituales que rigen la naturaleza, que nos rigen a nosotros mismos. Sufrimos dolores de cabeza, de espalda, crisis de pánico, angustias, stress y depresiones que no son sino síntomas de algo que está mal en nuestro modo de vivir. Para mejorarnos necesitamos aprender a vivir bien, aprender a vivir en relación y no en posesión.

Vivir bien, el Kume Mongen, es una propuesta vital que se hace urgente para nuestra sociedad. No es sólo para el mundo rural. En medio del ruido de las grandes ciudades también necesitamos vivir en relación. El barrio, el hogar, el trabajo, la escuela, el liceo son todos lugares donde cada hombre y mujer de nuestra patria también anhela vivir en relación y no en continua competencia; vivir en equilibrio y no en la frenética



carrera por acumular bienes. Es una propuesta que nos mueve a buscar otras formas de economía, de relaciones políticas y sociales.

▶ II. El Fomento del Buen Vivir

Esta propuesta espiritual del pueblo mapuche está en crisis. Es necesario un nuevo modelo económico para el territorio mapuche y podemos decir, para todo un país, acorde a la sabiduría de las y los machi, kimche y otras autoridades espirituales. Acorde a la espiritualidad del Kume Mongen.

La machi es una persona elegida por Dios o por las fuerzas espirituales de la naturaleza, para conocer los equilibrios necesarios para una vida humana saludable. La machi sabe que existe un orden en la naturaleza que hay que saber respetar: los distintos seres vivos, los lugares y los tiempos no se relacionan de cualquier manera. Todo tiene un orden según su diversidad, cuyos principios orientadores son la reciprocidad y el respeto. Esto lo saben los mapuche al decir que hay tiempos adecuados para la siembra y para la cosecha, respetando los ciclos naturales, así como hay lugares adecuados para construir una casa (y lugares sumamente inadecuados, como nos recuerdan los terremotos y maremotos); también hay caminos en los montes y bosques que están reservados para las personas y otros para distintos seres vivos; hay horas del día en que se realizan tales actividades y otras no, etc. Todo en el mundo mapuche es sumamente ordenado: la relación con la naturaleza, las costumbres, las relaciones sociales y deberes de parentesco, el modo de ser vecinos, de saludarse respetuosa y cariñosamente, de compartir la comida, de visitar y de recibir a las visitas, de entrar en territorio ajeno y principalmente de pedir permiso tanto a las personas como a los Ngen que cuidan y protegen todo lugar y toda vida. De esto el mapuche no habla de buenas a primeras con el wingka, por lo que a éste le puede pasar desapercibido, sin darse cuenta de cuál es la base espiritual con la que el mapuche valora y juzga.



Cuando este orden no se respeta, es natural que nos enfermemos, pues los seres vivos que cohabitamos como el sol, el mar, los ríos, la camanchaca, los animales y el mismo ser humano, tenemos la capacidad de dañarnos si no conocemos ni respetamos el espacio de cada cual. Cuando se rompe el orden, la machi es la persona que puede diagnosticar y aconsejar para restablecerlo. Como nos ha enseñado la ñaña Elba Puen, “todo, pero todo lo que vemos y hasta pisamos es lawen (medicina), todo tiene un fin especial, nada está de sobra”.

La sociedad actual valora el patrimonio biocultural que representa el pueblo mapuche en su conjunto. Incluso se aprueban políticas públicas para fomentar y proteger este patrimonio. Sin embargo, en su mayor parte se trata solamente de un fomento folklórico que no aborda las raíces de su pérdida.

Las causas de fondo de la pérdida de patrimonio cultural del pueblo mapuche están vinculadas a la historia de colonialismo⁵ que les arrebató el territorio y al actual modelo de mercado, que en el caso del territorio mapuche tiene que ver, especialmente con el modelo de fomento forestal de monocultivos exógenos como el pino y el eucalipto.

Actualmente se discute en el Senado una nueva ley de fomento de estos monocultivos. Probablemente toman en cuenta los resultados económicos de las plantaciones vinculadas a la producción de celulosa. Pero se nos hace difícil imaginar que nuestros legisladores valoren igualmente el daño a la biodiversidad que estas enormes plantaciones ya han producido en las provincias de Arauco y Malleco y que amenazan con expandirse a Cautín y Valdivia. Difícilmente los senadores se preguntarán cómo los espíritus elegirán nuevos machi en un territorio depredado de sus fuerzas espirituales. Tampoco sabemos si analizarán los datos micro-económicos que demuestran que los territorios forestales concentran algunas de las poblaciones más pobres de todo el país. ¿Tomarán en cuenta la desertificación ambiental y migración humana que provocan estas

⁵ Ver Informe Ethos N°24 (2002) El pueblo mapuche ¿Prehistoria o historia actual? Primera parte; Centro de Ética, Universidad Alberto Hurtado



enormes plantaciones? El modelo forestal es sin duda expulsivo e impulsa a las familias a abandonar sus tierras. ¿Considerarán que de cada veinte hectáreas sembradas de pino o eucalipto la industria forestal y de celulosa da trabajo a una sola persona?⁶

En los territorios cercanos a las comunidades mapuche ya no quedan grandes paños de terreno para nuevas plantaciones forestales que estas empresas puedan comprar. Por lo mismo, la nueva ley que se tramita en el Congreso incentiva la plantación exógena de pino y eucalipto –cuyo único fin es la empresa forestal- por parte de pequeños propietarios, incluyendo a los propietarios mapuche. Las contradicciones que genera este incentivo saltan a la vista y se oponen de lleno a una verdadera promoción, cuidado y valoración del patrimonio de la biodiversidad y de la cultura mapuche.

El rol del Estado no debería ser la promoción de negocios poderosos y bien posicionados como el forestal. Una verdadera promoción de la diversidad y de la riqueza bio- cultural mapuche no pasa por incentivar plantaciones exógenas, sino por el resguardo y promoción de la agricultura familiar y la biodiversidad en el territorio, por el fomento del Buen Vivir (Kume Mongen), que genera y respeta el equilibrio y que requiere a su vez del espacio biodiverso en que habitan sus fuerzas espirituales. Un proyecto de desarrollo para el territorio mapuche basado en el modelo forestal es una invitación abierta a nuestros hermanos y hermanas a que abandonen el territorio o continúen la lucha por su recuperación. Nos cuesta creer que exista de parte del poder Legislativo una inspiración tan oscura. Sin duda, todavía existe entre nosotros mucha ignorancia respecto del mundo mapuche. Pero tenemos exigencias que cumplir. Y no debería aprobarse una ley forestal como la descrita si hemos de respetar los convenios internacionales de protección y promoción de los pueblos originarios.

⁶ El territorio forestal abarca más de dos millones de hectáreas, y el conjunto de la industria forestal y de la celulosa da empleo directo a aproximadamente 130 mil personas. Hoy Forestal Arauco y Forestal Mininco son dueñas de un millón cien y setecientas mil hectáreas respectivamente en Chile –la mayoría vinculadas al territorio mapuche–.



► III. El “Conflicto Mapuche” Sí Tiene Solución

El fomento del buen vivir hace urgente resolver el tema de la recuperación territorial, por tanto de una redistribución de la propiedad de la tierra. Ya existe suficiente consenso en que el mal llamado “conflicto mapuche” no se solucionará policial ni judicialmente, pero ha habido poca responsabilidad de los gobiernos respecto al uso de la “fuerza disuasiva” contra acciones delictuales, pues este uso de la fuerza pública está más bien cumpliendo un rol provocativo, escalando el conflicto. Hoy son muchos los jóvenes que han crecido en este ambiente, y es preocupante encontrar una “mística de lucha”.

Sin embargo, hemos compartido largamente con aquellos que son considerados los “sectores más radicalizados” y somos testigos de que no hay ningún interés de provocar violencia por violencia. El testimonio es el mismo por todo el territorio: “desde tal río hasta tal otro es nuestro lof tradicional según nos contaba nuestro abuelo, y en tal cerro o vertiente habita un Ngen protector de este territorio, y no estamos dispuestos a trazar ese territorio que hoy está en manos de tal forestal o particular”. Hemos encontrado en jóvenes que son considerados “violentistas”, una profunda vivencia espiritual que es necesario saber valorar, y que requiere ser orientada por sus mayores y autoridades tradicionales. Nos duele cuando se les trata de “violentistas”, como si ellos fueran el origen de la violencia. La vida está siendo violentada por una injusta tenencia de la tierra, y por un uso de ella bajo criterios meramente productivos, sin consideración alguna respecto a los equilibrios ecológicos y espirituales necesarios para una vida armónica y sustentable. La recuperación territorial no es un asunto meramente económico o productivo. Es una lucha religiosa por la recuperación del equilibrio y la posibilidad de vivir en paz. Por eso en los procesos de recuperación territorial es tan importante realizar rogativas, consultar a las machi, a los longko, y en especial a los mayores, y hacerlo de tal modo que se respeten los valores por los que se está luchando.



Ha habido excesos condenables, de los que la gran mayoría está consciente, ha habido errores lamentables. Pero no se puede instalar la idea de que necesariamente tendremos que acostumbrarnos a lidiar con la violencia política. Esta tiene solución, y es la restitución territorial. Si acaso no se ve camino de solución, esto se debe a los compromisos de la clase política con los grandes detentadores de los territorios en disputa.

En veinte años de Ley Indígena se han restituido ciento setenta mil hectáreas. En quinientas mil hectáreas viven cerca de trescientos mil mapuche. No es razonable que se diga “se ha entregado mucha tierra a los mapuche” cuando en los veinte años anteriores a la Ley indígena, las forestales se hicieron de cerca de un millón y medio de hectáreas en la zona; o siendo que quedan todavía en el territorio propietarios de fundos de miles de hectáreas. Solo en los 3 años del gobierno de Salvador Allende se estaba en proceso de restituir a los mapuche el doble de lo que se ha restituido desde la vuelta a la democracia. Pero el proceso de Allende se echó totalmente atrás durante la dictadura, con una violencia feroz, y nunca se ha vuelto a intentar. Esto es una injusticia que clama desde la tierra al cielo.

En Chile, la gran mayoría del territorio que se ha devuelto se ha hecho como subsidio a comunidades mapuche en situaciones de hacinamiento (Art.20a de la Ley Indígena), lo que no corresponde a territorios demandados por propiedad ancestral. Es decir, no hay un reconocimiento del Estado de Chile respecto a esta deuda histórica. Además la devolución de tierras se ha dejado al mercado de la especulación, aumentando exorbitantemente los precios y llegando a callejones sin salida.

Dado que es deber del Estado no dilatar las situaciones de conflicto, nos parece que es adecuada la propuesta de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003) de incluir la posibilidad de expropiar terrenos en disputa, no habiendo acuerdo entre las partes. Esto es sumamente importante, pues no se trata de un conflicto entre particulares, sino un conflicto provocado por el Estado de Chile.



Sin embargo no se trata solamente de entregar tierras, sino de generar las condiciones para que el Pueblo Mapuche pueda llevar adelante un proyecto nacional desde sus propias bases culturales y espirituales, y esto implica no solamente ver la tierra desde una perspectiva reductiva a lo económico. Así como a los colonos a fines del siglo XIX se les entregó tierras con un proyecto de desarrollo y recursos para ellos, ahora la devolución de tierras a los mapuche debe ir de la mano con un proceso político de autonomía en el que estos puedan proyectarse al futuro desde sus valores fundamentales, desde una visión espiritual de un buen vivir.

► **IV. Medio Ambiente: Demandas relativas a la relación entre Pueblo Mapuche y Naturaleza**

La presencia del Estado chileno y de las personas y empresas que han obrado bajo la protección de sus leyes se ha traducido en: (i) La expropiación inicial de los dominios territoriales históricamente habitados por los pueblos originarios, (ii) La voracidad económica de quienes amparados por la ley chilena operan en territorio indígena, buscan obtener provecho de la indefensión histórica en que se ha dejado al pueblo mapuche, (iii) La ideología pública cimentada sobre una visión utilitaria y economicista de la naturaleza concebida como un botín de recursos para su explotación, (iv) El carácter igualmente despreciativo de la naturaleza concebida como reservorio de basurales y tóxicos producidos por la empresa capitalista, y (v) La invisibilidad que las formas de vinculación que el pueblo originario tiene con la naturaleza.

Las consecuencias que la acción del Estado ha significado para la integridad del pueblo mapuche plantean exigencias inmediatas al actor público e importa compromisos para quien quiera ejercer la Magistratura de la Nación sobre una base de justicia social y preocupación por la heterogeneidad cultural de los pueblos y los derechos colectivos que



les asisten. Tales exigencias se relacionan, además de la restitución de tierras, con los siguientes aspectos: la sacralidad del territorio indígena supone derechos y deberes colectivos cuya explicitación se hace cada vez más necesaria. ¿Es el Fisco, por ejemplo, dueño del subsuelo? ¿Se pueden concesionar las aguas, las áreas marinas y el espacio aéreo? Fruto de los actuales cuerpos legislativos, tal tratamiento de la naturaleza se vuelve posible con prescindencia absoluta de los pueblos y culturas involucradas en los territorios indígenas.

La ausencia de definiciones culturalmente pertinentes favorece la acción impune de agentes económicos que apelando a su condición protegida de propietarios y concesionarios de bienes públicos intervienen en el espacio indígena. Entre estas intervenciones se cuentan:

1. La expansión forestal y el drenaje y contaminación de las aguas subterráneas que abastecen a las comunidades indígenas.
2. Construcción de centrales hidroeléctricas y de paso en territorios sagrados.
3. Vaciamiento o disminución de los caudales fluviales por la vía de las concesiones de agua para fines comerciales.
4. La contaminación de las aguas superficiales por la acción de empresas forestales y salmoneras, sea a través del uso de pesticidas y otros productos químicos, sea por la vía del vaciamiento de residuos líquidos industriales en los cursos de aguas superficiales.
5. El establecimiento de zonas de exclusión asociadas a emprendimientos turísticos, parques nacionales y reservas forestales, o campos de uso recreativo para sectores acomodados de la población chilena.
6. Creación de infraestructura vial, construcción de aeropuertos y caminos en territorios indígenas.
7. Establecimiento de vertederos y basurales en las proximidades de comunidades indígenas.



Mención aparte merecen las dinámicas de división interna dentro de las comunidades indígenas producto de la cooptación a que han sido sometidas a objeto de propiciar su apoyo a ciertos proyectos sea en la construcción de centrales hidroeléctricas sea en la instalación y operación de industrias de la madera. Producto de esta cooptación las comunidades se han visto enfrentadas a conflictos internos que afectan a todos sus miembros, desde niñas y niños hasta ancianos. La actitud del sector público ha sido la de no inmiscuirse en lo que se han preferido definir como conflictos entre privados. Semejante posición importa –dada las desigualdades estructurales entre empresas transnacionales y pequeñas comunidades rurales– un abandono de la función pública cuyo deber constitucional es asegurar la igualdad entre las personas.

La enumeración de los impactos que han sufrido las comunidades indígenas da cuenta de la prescindencia con que el Estado chileno ha actuado, movido además, por una ideología del desarrollo que hace aparecer como de todos los beneficios del que disfrutaban unos pocos. Está claro que en todos los casos mencionados, el pueblo mapuche ha asumido los costos de la riqueza que privilegia a otros. La reflexión que se hace necesaria trasciende el marco de las relaciones interculturales e invita a la ciudadanía a pensar en el significado y consecuencias que tiene tanto la definición de un Estado como subsidiario (Constitución de 1980) como de las leyes que favorecen la apropiación de bienes públicos para el disfrute privado.

La solución a los problemas que plantea el tratamiento recibido por el pueblo mapuche en su relación con la naturaleza no se circunscribe sólo a la restitución de tierras, lo que constituye un derecho histórico, sino a nuevas formas en que el Estado debe asumir su relación con el patrimonio natural y el papel que en ello cabe a los pueblos originarios. En el caso mapuche, la relación con la naturaleza requiere ser inscrita en un marco de soberanía regional en el que sean los propios actores regionales quienes definen las características, usos, acceso y demás aspectos involucrados en esa relación. Sin embargo, lo obrado hasta la fecha plantea demandas específicas al Gobierno de Chile:



1. La reparación de los daños históricos y la eliminación de todas aquellas prácticas que impulsadas de modo unilateral pongan en riesgo la salud de la población, de sus propios recursos y de la naturaleza de la que depende.

2. La implementación de mecanismos de consulta y de negociación que otorguen las garantías básicas para la participación de las comunidades locales, proscribiendo cualquier forma de clientelismo y cooptación por parte de los actores económicos. Tales mecanismos deben considerar como su fundamento directo el Convenio 169 de la OIT.

3. La restitución de derechos colectivos concernientes a la relación con la naturaleza dentro de los territorios indígenas.

El desafío actual parte, pues, por reconocer que la naturaleza del territorio es distinta en un contexto –el chileno- de lo que es en el mundo mapuche, y, por la otra, que el territorio mapuche es parte de su ser soberano. Cualquier acción, en este sentido, supone no sólo reparar sino que también delegar parte de las funciones públicas a un Régimen de Autonomías Políticas Regionales. El suponer que pueda ser de otro modo, el apropiarse de un territorio que no es propio y el intervenirlo como si sólo fuera un acervo de recursos para fines privados, es alienar, en este caso, a un pueblo del fundamento mismo de su ser colectivo, es negar su condición de pueblo y es ejercer la tiranía cultural sobre el destino de sus habitantes.

► V.- Competencia de una Región Autónoma: aportes para la discusión

La autonomía para una región pluriétnica significa abrir la mente de las elites políticas chilenas y del conjunto de su población, a nuevas formas de organizar y administrar Chile. Se debe configurar un marco de convivencia pluriétnico nuevo, en que los pueblos en situación de minorías no se sientan sometidos al dominio de las mayorías,



que ignoran su especificidad y terminan imponiéndoles políticas que vulneran su cultura, creencias y sus derechos como comunidad a reproducir su cultura.

La Araucanía, con una significativa población mapuche, cabe en esta categoría de región pluriétnica, cuya población ha debido experimentar el olvido, la postergación y el desprecio de las autoridades a su diferencia. Ella, por tanto, es acreedora a transformarse en región pluriétnica autónoma, como una forma de lograr un nuevo y consensual pacto social, entre otrora colonizadores de la región y mapuche o población autóctona local. De esa forma se lograrían mejores condiciones para una integración entre poblaciones de distintos antecedentes culturales, que rompa con el principio que rigió la política estatonacional desde la incorporación político-militar definitiva de los mapuche en 1883. Una integración respetuosa de esa diversidad⁷.

La Región Autónoma de la Araucanía⁸ en principio debería comprender los límites de la actual región de la Araucanía. Pero, podrían ser parte de ella las comunas adyacentes de Santa Bárbara, Cañete, Contulmo y Tirúa en la VIII Región, y Panguipulli y San Juan de la costa en la XIV región, en la medida en que su población exprese libremente su opción mediante plebiscito lo decida. Dicha región y sus comunas, a través de procesos de consulta plebiscitaria, determinarían el lugar en que sus instituciones políticas estarán radicadas.

La región de la Araucanía Autónoma tendría sus símbolos propios, además de los nacionales. De esta forma, la bandera de la región autónoma mapuche flameará los 365

⁷ Para profundizar en distintas propuestas de Autonomía que el propio mundo mapuche ha elaborado, ver entre otras: Marimán, José. Cuestión mapuche, descentralización del Estado y autonomía regional. Caravelle (1988-) no 59, Sens et non sens d'une commémoratuion: Les Amériendiens face au V° Centenaire (1992), pp, 189 – 20. Publicado por Presses Universitaires du Mirail. Y Marimán, José. Movimiento mapuche y propuestas de autonomía en la década post dictadura. Denver, Estados Unidos, 1997 disponible en: <http://www.mapuche.info/mapuint/jmar4a.htm>; Marimán, José. Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI. Chile: LOM. 2012. Consejo de Todas las Tierras, abundante información disponible en <http://paismapuche.org/>

⁸ Estas propuestas sobre Autonomía Política deberían ser fruto de un proceso amplio de consulta con la sociedad mapuche para que tengan legitimidad, y también con la sociedad chilena que habita el territorio. Ahora bien, es responsabilidad del Estado de Chile impulsar y promover este proceso ya que se inserta en una discusión más general sobre modelos de descentralización del país.



días del año, acompañando a la bandera nacional de Chile. Cualquier otro símbolo autónomo gozará de la misma prerrogativa, como por ejemplo banderas de identidades mapuche de un rango menor al nacional, como mapuche-pewenche, mapuche lavkenche, mapuche-wenteche, mapuche-nagche.

La población de la Región Autónoma de la Araucanía tendrá por gentilicio el chileno y el mapuche, permitiéndose el uso de araucanos o fronterizos como un denominativo común. Son araucanos o fronterizos, mapuche y chilenos, todos aquellos vecindados administrativamente en la Región Autónoma, y ejercerán sus derechos ciudadanos tanto en las comunas de residencia como a nivel general en todo evento que requiera consulta y participación ciudadana. Los residentes en áreas exteriores a la Araucanía que sean miembros de la minoría mapuche, podrán reclamar derechos y ejercerlos en la Araucanía (a través del voto, por ejemplo), en la medida en que puedan justificar la pertenencia a la Nación Mapuche a través de sus apellidos, o en caso que no lo tengan en primera instancia, vía comprobar su descendencia con documentación respectiva, suministrada a las autoridades competentes de la Región Autónoma de la Araucanía (Registro Civil). Esto es válido también para residentes mapuche en el extranjero a Chile.

► Nivel Político

El poder o autoridad se ejercerá en la Región Autónoma de la Araucanía a través de un Presidente Regional o Ñidol Longko y su Gobierno Autónomo, más el Parlamento Regional Autónomo. Las comunas de la Región Autónoma serán una instancia administrativa de poder local también, pero menor en rango y atribuciones que las autoridades antes señaladas.



1.- El Gobierno:

El Gobierno de la Región Autónoma de la Araucanía tendrá la función ejecutiva entre sus responsabilidades. Estará compuesto por un Presidente o Ñidol Longko (para usar una expresión en la segunda lengua oficial de la región), y un Consejo de Gobierno a manera de gabinete. Un Estatuto de funcionamiento será propuesto por el Parlamento a manera de regular sus funciones y número. El parlamento es el fiscalizador de la acción del ejecutivo.

El Gobierno cesará en funciones por las siguientes causales: fallecimiento del Presidente o Ñidol Longko, por dimisión, como resultado de una elección popular que elige un nuevo, o por pérdida de la confianza del parlamento expresada en un juicio (impugnación). El gobierno que deje sus funciones por cualquiera de los medios señalados cesará en funciones al momento en que un nuevo gobierno asuma su periodo. El gobierno responde colectivamente por sus actos ante el Parlamento. También se determinaran responsabilidades individuales en la gestión en caso de impugnación.

El Presidente o Ñidol Longko gozará de fuero en el desarrollo de sus funciones y en territorio de la Región Autónoma, salvo que sea descubierto en delito flagrante, correspondiendo al Tribunal Superior Autónomo su inculpación. Fuera del territorio autónomo y en caso de delito flagrante, estará sujetos a las leyes estatonacionales o del país extranjero donde incurriere el delito.

El Presidente o Ñidol Longko será elegido en votación popular, libre, secreta e informada por un periodo de cuatro años y ratificado por el congreso en ceremonia pública.

Es facultad del Presidente o Ñidol Longko nombrar un gabinete que le ayude a realizar su trabajo. El Presidente o Ñidol Longko será considerado la más alta autoridad en la Región Autónoma y representará a la región en cualquier acto exterior.



2.- El Parlamento

El Parlamento será unicameral y estará compuesto por dos representantes por cada comuna que compongan la Región Autónoma, elegidos por votación libre, secreta, informada, directa y universal. El periodo en ejercicio de la función será de 4 años con tan solo una posibilidad de reelección. Una ley electoral especial para la Región, gobernará el curso de las elecciones, y será creada por el propio parlamento en consulta con organismos vivos y representativos de la pluriétnicidad y multiculturalidad de la región, sometido a aprobación popular ciudadana en un plebiscito regional. Su misión será proponer y aprobar leyes para la región, y fiscalizar la acción gubernamental del ejecutivo. También aprobará el presupuesto de la Región Autónoma.

Los parlamentarios de la Región Autónoma en ejercicio de sus funciones gozarán de fuero parlamentario dentro de la Región Autónoma, y no podrán ser detenidos durante el ejercicio de sus funciones. La única excepción a esta regla es que sean descubiertos en delito flagrante y que el Tribunal Superior de la Región Autónoma lo autorice. Fuera de la región autónoma el parlamentario no goza de fuero alguno y responderá a los tribunales estatonacionales o extranjeros que lo acusen de cometer delito flagrante.

Funcionará en pleno y comisiones y se dotará de una directiva que comprenderá un presidente que dirija las sesiones y una mesa directiva. Uno de los deberes del primer parlamento autónomo será fijar para sí mismo un reglamento de funciones. El periodo de sesiones será de ocho meses al año. Sin perjuicio de lo anterior, el parlamento podrá reunirse en sesiones extraordinarias, si así lo convocase el gobierno, dos tercios de la mesa directiva permanente del parlamento, un tercio de los miembros del parlamento o la ciudadanía interesada en la discusión y aprobación de alguna ley que les afecte, vía reunir y presentar 5 mil firmas. En cuyo caso, agotado el tema se disolverá.



Las leyes que tengan por origen el parlamento deberán ser firmadas por el Presidente/Ñidol Longko del Gobierno Autónomo Regional, y publicadas en el diario oficial de la Región Autónoma.

3.- La Justicia

Se creará una Corte Superior para la Región Autónoma de la Araucanía con competencia para toda ella, y que representará el agotamiento de instancias menores. Por tanto, sus veredictos serán inapelables. El presidente de esta Corte Superior será elegido en votación por el parlamento, sobre la base de la meritocracia y de una propuesta de 5 candidatos. Se fomentará la aplicación de la Reforma Procesal Penal Nacional en la Región Autónoma, con correcciones que permitan considerar el uso de jurados, con especial consideración a casos en que la pluriétnicidad esté involucrada, esto es, no podrá haber jurado exclusivamente chilenos en casos en que se juzgue a un mapuche y viceversa, sino con la mitad de los integrantes por cada grupo. O bien chilenos son juzgados por chilenos y viceversa. La normativa judicial deberá abrir espacio al uso del derecho consuetudinario para las minorías étnicas, de manera que en casos no tan graves para el interés regional, sean las normas de cada etnia en la región, quienes juzguen o resuelvan delitos menores.

4.- Economía

4.a) Hacienda

La Región Autónoma de la Araucanía, dispondrá de su propia hacienda autónoma. La declaración tributaria entre el Estado central chileno y la región Autónoma de la Araucanía devendrá de un convenio de regulación, pero deberá garantizar:



- Un régimen tributario propio dentro del marco territorial de su jurisprudencia.
- Dicho régimen tomará como base la tributación general del estado, y agregará nuevos tributos de acuerdo a las características de la Región, dictadas por el parlamento autónomo con carácter de ley.
- La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los impuestos será competencia de la Región Autónoma.
- La excepción a estas competencias corresponde la renta por concepto de aduanas que es reconocida como una competencia del gobierno central del país. Lo mismo con monopolios fiscales del Estado.
- Recaudaciones coyunturales o excepcionales serán coordinadas con el gobierno central.
- El aporte tributario de la región autónoma al estado permanecerá bajo a largo plazo, en consideración de que se trata de una de las regiones más pobres del país, y requiere para salir de su postración, una reinversión total y permanente de sus recaudaciones en la propia Región. Esto se puede determinar con mayor precisión a través de la acción de una Comisión Mixta Estado/Región Autónoma, compuesta de un número exacto de representantes por ambos lados a determinar.

Los ingresos de la Región Autónoma de la Araucanía estarán constituidos por:

- Transferencia de fondos solidarios o de compensación del Estado como política de resarcir daños provocados a la población mapuche, debido a la incorporación de su territorio al Estado y el empobrecimiento de la población mapuche como consecuencia de ese acto (Reparación Histórica)



- Transferencia de fondos solidarios o de compensación del estado a la región Autónoma de la Araucanía, por encontrarse ésta entre las regiones más pobres de Chile. Esto con el objeto de nivelar su desarrollo con otras regiones más prósperas.
- El rendimiento de los impuestos gravados por el Parlamento Autónomo a la Región.
- Un impuesto específico a la industria forestal que se destine a la inversión en la Región Autónoma conforme a un plan de desarrollo aprobado por el Parlamento Autónomo
- Aportes de las comunas a un fondo solidario de redistribución que traspasen montos desde comunas ricas a pobres con el propósito de nivelar el desarrollo socio-económico de la población.
- Operaciones de crédito y emisiones de deuda.
- Patrimonio e ingresos de derecho privado.

El presupuesto de la Región Autónoma comprende los gastos e ingresos de la actividad pública general. Los elabora el ejecutivo y son aprobados por el Parlamento.

5.- Patrimonio

Integran el patrimonio los bienes y derechos que el Estado cede a la Región Autónoma.

El Parlamento Autónomo decidirá a quienes transfiere la propiedad, uso o administración de dichos bienes.



6.- Cultura

6.a) Lengua

El mapudungun será lengua oficial en la región autónoma de la Araucanía, gozando del mismo estatus y prerrogativas que el castellano chileno. Consecuente con esto, todo ciudadano de la Región Autónoma de la Araucanía tiene el derecho a conocer ambas lenguas y usar ambas lenguas en sus relaciones habituales.

Nadie podrá ser discriminado en razón de su lengua, y aquel que lo haga se considerará cometiendo un delito punible.

6.b) Las instituciones frente a la lengua

Tanto la administración pública como privada y el sistema escolar y educativo en general de la Región Autónoma de la Araucanía, tendrán como deber garantizar el uso de ambas lenguas en su desempeño día a día, y regular el carácter oficial, produciendo documentación en ambas lenguas, asegurando de esta forma su conocimiento.

El Estado de Chile y las autoridades de la Región Autónoma deberán ayudar a conformar una Academia de la lengua mapuche, que se transforme en el corto o mediano plazo, en un organismo rector de la estandarización de la lengua. Organismo consultor obligado en materia lingüística por todas aquellas instituciones que eduquen usando este medio y publiquen materiales valiéndose de este vehículo de comunicación.

Todas estas propuestas de Autonomía Política, vinculada a un proceso de Recuperación Territorial, y de construcción de una Región Autónoma de la Araucanía, requieren el sustento jurídico y la legitimidad socio-política en el marco de una Nueva Constitución del Estado de Chile que esté a la altura de los desafíos democráticos del siglo XXI. Idealmente, esperamos que este nuevo Contrato Social sea construido a través de



una Asamblea Constituyente con amplia participación de la sociedad civil chilena y de los pueblos indígenas, en particular de la sociedad mapuche, que dé cuenta efectivamente del reconocimiento de un Estado Plurinacional.

▶ VI. Nueva Constitución: Los Pueblos Indígenas y su Reconocimiento Constitucional.

El primer paso para una Reforma Constitucional que reconozca a los pueblos indígenas, es un diagnóstico de la normativa vigente, con el fin de detectar las falencias y posibilidades que ésta nos otorga. En Chile, el reconocimiento positivo de los pueblos indígenas y sus derechos alcanza dos niveles: a) el legal, fundamentalmente a través de la ley 19.253 de 1983; y b) el internacional, desde la vigencia del Convenio 169 de la OIT desde 2009⁹. A diferencia de la mayoría de los Estados en América Latina y otras regiones, en nuestro país las Constituciones no han reconocido a los pueblos indígenas ni promovido sus derechos colectivos o individuales, esto, a pesar de varios intentos de reforma constitucional, particularmente a la Constitución actual¹⁰. En el marco de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2014, ciertos candidatos han planteado la necesidad de dictar una nueva Constitución, mientras que otros han planteado la necesidad de reformar la Constitución vigente. Tal contexto parece políticamente propicio para que el reconocimiento de los pueblos indígenas (particularmente las demandas del pueblo mapuche) y sus derechos adquieran nivel constitucional.

⁹ Al respecto, ver las recomendaciones de James Anaya, relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas en el documento “Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile”, 24 de abril de 2009. Pp 1.

¹⁰ Henríquez, Miriam, Los pueblos indígenas y su reconocimiento constitucional pendiente, en Zúñiga (coordinador), Reforma Constitucional, LexisNexis, Santiago, 2005, pp. 127 – 145.



Ahora bien, también es preciso hacer hincapié en reconocimiento institucional en tanto su categoría de necesidad como en sus alcances. La necesidad del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas radica en dos factores, la obligación de asegurar y promover su existencia y continuidad, amparando jurídicamente el derecho a la formación de relaciones de identidad cultural a cada uno de sus miembros; y en segundo lugar, un imperativo de justicia correctiva, social y política. Por otra parte, distintos son los alcances del reconocimiento de los pueblos indígenas dispensados en las distintas Constituciones.

Los aspectos consignados en las cartas fundamentales han ido desde el mínimo e imprescindible reconocimiento del carácter plurinacional e intercultural del Estado hasta el derecho a la educación bilingüe; entretanto, las Cartas Políticas han reconocido por ejemplo: a) a los pueblos indígenas como pueblos originarios y preexistentes al Estado, lo que las premune de derechos intangibles para el Derecho estatal; y b) la propiedad de las tierras en que ancestralmente se han situado, como recurso material, cultural, simbólico y soporte político de la existencia de aquellos. Asimismo, las Constituciones han consagrado los derechos: a) a la identidad y cultura propia, el derecho a conservarla, desarrollarla y transmitirla; b) a la autodeterminación o autogobierno según sus usos y costumbres; c) a la administración privilegiada sobre los recursos naturales existentes en sus territorios; d) a la religión ancestral como factor de identificación étnico cultural; e) a tener formas propias de organización social; f) a la participación en la política local y nacional mediante la elección de sus propios representantes; g) a ser consultados cada vez que se promuevan medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos; h) y a adaptar la justicia a los sistemas indígenas utilizando sus usos y costumbres, i) a contar con intérpretes para interactuar con órganos públicos, entre otros derechos.

De acuerdo a lo planteado con anterioridad, vemos la necesidad de generar una propuesta de reconocimiento de los pueblos indígenas – con especial ahínco en el pueblo



mapuche, el cual constituye parte importante de nuestra sociedad¹¹ - de sus derechos en una Nueva Constitución. En esta línea, proponemos:

- Conforme a lo reseñado, y a propósito de la configuración del Estado, se sugiere que la Constitución contemple una disposición que señale expresamente: “el Estado chileno es plurinacional e intercultural”. Donde la referencia a “plurinacional” busca contrarrestar la tendencia histórica de los siglos XIX y XX, que impulsó la noción de un Estado basado en una “nación chilena” y que implicó la negación y marginación de los pueblos indígenas. Por otra parte, la referencia a “intercultural” tiene como objeto el reconocer no sólo la existencia de diversas culturas – la pluriculturalidad – sino que las mismas interactúan de un modo horizontal, sinérgico y en condiciones de igualdad.
- En el capítulo de “derechos, deberes y garantías”, se debe tomar en consideración los siguientes derechos colectivos, cuyo titular no es la persona sino grupos humanos o sociales:
 - a.- Derecho a la autodeterminación, que constituye el pre-requisito para el disfrute del resto de los derechos colectivos¹². En virtud de este derecho, los pueblos indígenas determinarían libremente su condición política interna y perseguirían libremente su desarrollo económico, social y

¹¹ “El 11,11% de la población declara pertenecer a un Pueblo Indígena (1.714.677). De esta cifra, el 84.11% pertenece al Pueblo Mapuche, claramente la Etnia más numerosa con 1.442.214 personas. Los pueblos ancestrales del norte (Aymara, Likan Antai, Quechua, Collas y Diaguitas) suman un 10.62% con 182.098 de indígenas y el Pueblo Rapa Nui es un 0.46% con 7.888 personas. En suma: la población indígena de Chile emerge como una población social y culturalmente muy relevante”. Namuncura, Domingo. “Estudios en actualidad indígena en Chile: Propuestas y debates. Censo 2012 y Pueblos Indígenas: Primeros Indicios” en Chile Veintiuno Programa de derechos Indígenas. Disponible en el sitio: (<http://derechosindigenaschile21.blogspot.com/2013/04/se-inicia-difusion-de-los-resultados.html>)

¹² Aguilar, Lafosse, Rojas, Steward. “Justicia Constitucional y modelos de reconocimiento de los pueblos indígenas. México: Editorial Porrúa. 2011. p. 23.



cultural¹³. En este sentido, los pueblos indígenas deben ser titulares del derecho a la autonomía, que les permitiría decidir sobre sus asuntos internos y locales, pudiendo definir sus formas propias de organización social.

b.- Derecho a la participación política, a través de sus representantes, en los órganos del Estado, tanto de elección popular como de nombramiento por autoridad. Para hacer efectiva esta participación podrían preverse circunscripciones territoriales indígenas, cuotas en el Congreso Nacional para los representantes indígenas y en las comunas con alta población indígena cuotas en los Concejos Municipales y/o Gobiernos Regionales para representantes indígenas. Esto último es especialmente relevante también para la situación del mapuche urbano.

c.- Derecho a ser consultados cada vez que se promuevan medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos.

d.- Derecho a la propiedad de sus tierras ancestrales y aguas, conforme a sus sistemas y formas tradicionales de tenencia, en su dimensión colectiva¹⁴.

e.- Derecho al uso, disfrute y administración preferente sobre los recursos naturales, renovables y no renovables, existentes en sus territorios.

f.- Derecho a la identidad y cultura propias.

g.- Derecho al sistema normativo consuetudinario indígena –en todo lo que no resulte contrario a los derechos humanos– a fin de avanzar hacia un pluralismo jurídico, que permita conciliar el derecho estatal-formalizado con el derecho consuetudinario indígena.

¹³ Artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁴ Cinelli, Claudia, La dimensión colectiva del derecho a la propiedad de la tierra, en Cuadernos Electrónicos, Derechos Humanos y Democracia, Nº 3, 2006, pp. 58- 59.



h.- Derecho a la libertad religiosa ancestral, con un específico deber del Estado de promover su pervivencia.

i.- Derecho a la educación intercultural bilingüe.

Esta discusión sobre Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas en el marco de un Estado Plurinacional, se da actualmente en un contexto de graves violaciones a los Derechos Humanos de comunidades mapuche, particularmente en zonas donde se desarrolla el conflicto territorial, cuestión que urge abordar con soluciones de fondo como lo proponen, entre otros, Los Obispos del Sur.¹⁵

► VII.-Derechos Humanos y Sociedad Mapuche.

En el caso de los Pueblos Indígenas, al hablar de Derechos Humanos¹⁶ la comunidad internacional reconoce la existencia no sólo de derechos de los individuos, sino derechos colectivos en tanto Pueblos, siendo los principales el derecho al territorio y el derecho a la autodeterminación. Este es el enfoque fundamental que como sociedad chilena debemos comprender a la hora de hablar de derechos humanos en el caso de la lucha del Pueblo Mapuche.

El Convenio 169 de la OIT se refiere a los derechos colectivos territoriales en sus Artículos 13 y 14. Siendo tan fundamentales como desconocidos por la opinión pública –e incluso revisados por la clase política- estos derechos. Creemos necesario transcribir esos párrafos:

¹⁵ Ver, “Al Servicio de un Nuevo Trato con el Pueblo Mapuche: Documento de trabajo promovido por la comisión Nacional de Pastoral Indígena de la Conferencia Episcopal de Chile y preparado por los Obispos del Sur”, Noviembre 2012.

¹⁶ Para un análisis más exhaustivo ver “Informe Final Comisión por los Derechos del Pueblo Mapuche”, Junio 2013, Instituto Nacional de Derechos Humanos. Disponible en <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/548/Informe?sequence=1>



Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.



Pero esto no es todo. La conciencia internacional respecto a los derechos de los Pueblos Indígenas ha ido en aumento desde entonces. El Convenio 169 es recién un punto de partida en el reconocimiento de derechos.

Así, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del año 2007, ratificada también por Chile, plantea el derecho a la autodeterminación, yendo más allá del derecho a consulta que es el eje del Convenio 169 de la OIT:

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Ante la sistemática falta de voluntad política del Estado de Chile por hacer realidad estos derechos, el Pueblo Mapuche va generando diversos modos de movilización, lo que ha visibilizado progresivamente la problemática y ha ido generando conciencia en la sociedad chilena. Las violaciones a los derechos humanos por parte de organismos policiales y judiciales, en el marco de estas movilizaciones –con la consecuente “radicalización” de la lucha mapuche–, son de amplio conocimiento. Sin embargo, pocas veces la opinión pública genera debate respecto a esta dimensión colectiva de los derechos humanos en el caso de los Pueblos Indígenas.

El tema de discusión ha llegado a ser las estrategias de movilización: cuáles son legítimas y cuáles ilegítimas en un Estado de Derecho (sin llegar a discutirse si acaso se



puede hablar de Estado de Derecho en un territorio indígena usurpado). También se discute sobre los medios a través de los cuales el Estado ha de enfrentar policial y judicialmente en esta movilización.

La discusión se entrapa en los medios y no en los fines. Por ejemplo, ante una huelga de hambre contra la ley antiterrorista, en pleno bicentenario, la sociedad chilena no llegó a cuestionarse sobre si acaso tenemos los chilenos una historia común y un futuro común, sino solamente nos quedamos discutiendo sobre los mecanismos de la justicia penal. “Mapuche” en el imaginario de la opinión pública está asociado a protesta social, delitos contra el orden público, ley antiterrorista, allanamientos policiales y enfrentamientos, niños heridos, y también a muertos en situaciones de conflicto social agudo. Todo esto está sumamente documentado.

Pocas veces vamos a los temas de fondo: el derecho al territorio y los mecanismos a través de los cuales el Estado de Chile respetará ese derecho. Quisiéramos que la discusión del “tema mapuche” sea sobre territorio y autonomía, y en vez de eso hablamos de procesos penales, recursos de amparo, irregularidades de fiscales, etc. Las organizaciones mapuche, sus dirigentes y sus intelectuales, insistentemente trabajan por poner los temas de fondo –prueba de ello son las distintas publicaciones que se han sacado estos últimos meses, pero no sólo en el ámbito intelectual, sino permanentemente en las comunidades éste es el tema- pero la sociedad chilena va muy atrás en este debate, permaneciendo prácticamente analfabeta en el ámbito de los derechos colectivos.

Actualmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos lleva adelante un juicio contra el Estado de Chile por la aplicación de la ley antiterrorista a autoridades tradicionales y luchadores mapuche en el marco de las protestas por los derechos territoriales. Varios de los mapuche que tienen demandado al Estado han planteado al respecto que el tema no debe acotarse a la aplicación de la ley antiterrorista (es decir solamente su vulneración a un debido proceso en cuanto ciudadanos), sino que esto se hizo en virtud de ser ellos luchadores por los derechos colectivos del Pueblo Mapuche. Es



decir, que no sólo se criminalizó a personas individuales, sino que esta criminalización es parte de la negación sistemática de los derechos territoriales por los que se está luchando. La Ley Antiterrorista fue una herramienta política de un Estado para negar derechos colectivos. Aquí no hubo solamente un abuso de determinados fiscales o jueces.

Queremos ir a la discusión de fondo, es decir, no quedarnos entrapados en si tal enfrentamiento fue con palos, piedras o escopetas; si tal carabinero debe ser dado de baja o no; o si en tal causa tal fiscal se debe inhabilitar o no; o si tal testigo protegido debe mostrar su identidad antes, durante el juicio o nunca. Toda esa defensa de derechos humanos individuales es fundamental en el contexto actual, pero debe remitir siempre al contexto de la vulneración del derecho de un Pueblo a su autonomía y territorio. Ese es el horizonte que nunca se debe perder de vista en la denuncia de vulneraciones a los derechos humanos. Cada vulneración de un derecho individual a un luchador del movimiento mapuche, es expresión de esa otra vulneración colectiva.

Ya hay cierta conciencia en la sociedad chilena de que el mal llamado “conflicto mapuche” no terminará mientras no se les devuelvan sus territorios, y que la lucha del Pueblo continuará, así como continuará probablemente la represión policial y penal de parte del Estado de Chile. También, parte importante de la clase política tiene conciencia de que mientras más represión policial y penal haya, más rabia, convicción y capacidad de movilización se incuba en las nuevas generaciones mapuche. Pero falta el valor de un Poder Ejecutivo –hasta ahora con poca libertad frente a intereses económicos que buscan depredar el territorio-, para impulsar una solución al conflicto territorial, de manera que se aseguren los derechos colectivos.

Un camino de solución fue planteado hace 10 años por la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, planteando que de no haber acuerdo para la compra de terrenos reclamados por comunidades mapuche, debe procederse a la expropiación por motivos de utilidad pública y de interés nacional. Tal nos parece que es el camino que se debe tomar en vistas a generar las condiciones para asegurar los derechos territoriales que están



MESAS HURTADIANAS 2013

siendo vulnerados. Y mientras esos derechos territoriales colectivos sigan siendo vulnerados, habrá lucha social mapuche, con la consecuente represión policial y judicial, incluidas violaciones a los derechos humanos individuales de los luchadores sociales mapuche.



► **Participaron en la elaboración de este documento:**

Germán Mendez Mateluna

Jesuita desde el año 2008, Maestrillo. Bachiller en Filosofía y Humanidades, UAH.

Juan E. Fuenzalida Kaulen

Jesuita desde 1993, sacerdote desde 2006. Es Bachiller en Teología PUC, Master en Trabajo Social (Loyola University Chicago).

Luis García-Huidobro Andrews

Jesuita desde el 2000. Es Bachiller en Teología PUC.

Carlos Bresciani Lecannelier

Jesuita desde 1993, sacerdote desde 2006. Bachiller en Teología PUC y Licenciado en Teología Facultad de Teología de Granada, España. Superior de la Misión Mapuche Jesuita

Pablo Castro Fones

Jesuita desde 1983, sacerdote desde 1996, Bachillerato en Teología, Pontificia U. Católica, Santiago, Chile; Magister en Teología, Regis College, Universidad de Toronto, Canada; Magister en Antropología, Universidad de Toronto, Canada.

José A. Marimán

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela, España. Actualmente se desarrolla como Director del Diplomado Política Indígena, Interculturalidad y Autonomía de la Universidad Alberto Hurtado.

Esteban Valenzuela.

Doctor en Historia por la Universidad de Valencia. Actualmente se desempeña como Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado

Juan Carlos Skewes

Doctor en Antropología por la Universidad de Minnesota. Actualmente se desempeña como Director del Departamento de Antropología de la Universidad Alberto Hurtado.

José Ignacio Núñez

Doctor (c) por la Universidad de Castilla La Mancha. Actualmente se desempeña como docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado.



Claudio Agüero.

Doctor por la Universidad Austral de Chile. Actualmente se desarrolla como docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado.

Miriam Henríquez

Doctora por la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente se desarrolla como docente en la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado.

Rodrigo Míguez

Investigador en derecho privado de la Universidad de Turín y profesor asociado de la International University College de Turín. Profesor de derecho de la Universidad Alberto Hurtado

María Inés López

Secretaria Ejecutiva y Coordinadora de Desarrollo Humano Integral y Sustentable en la Conferencia Episcopal de Chile.

Enrique Antileo

© Doctorado en Estudios Latinoamericanos; Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile. Actualmente es coordinador del proyecto Universidad Libre Mapuche, y docente en la Universidad Alberto Hurtado

Juan Ignacio Latorre (coordinador)

Doctorando en Políticas Públicas y Transformación Social, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente se desempeña como Director del Centro de Reflexión y Acción Social (CREAS) de la Universidad Alberto Hurtado

Natacha Romero (profesional asistente)

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Alberto Hurtado



▶ MIGRANTES

▶ Introducción

A continuación se presentan los resultados de las Mesas Hurtadianas desarrolladas para trabajar la temática migratoria. El Documento se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se da cuenta de la relevancia de la temática para la política pública nacional, indicando las características del contexto migratorio actual y las limitaciones que presenta el marco institucional que lo regula. En segundo lugar se presenta un diagnóstico donde se señalan a nivel general los efectos problemáticos que tiene la actual política pública migratoria para abordar diversas aristas que se relacionan con la temática migrante. Por último, se señala la visión ética desde donde se plantea abordar el tema y las propuestas puntuales que esta visión conlleva en relación al diagnóstico recién expuesto. En contraposición al fundamento de seguridad nacional que subyace a la actual legislación, y a las consideraciones utilitaristas en que parece sustentarse el último proyecto de ley de migración enviado al parlamento, el siguiente documento apuesta por un horizonte de integración. Desde esta perspectiva, una política pública orientada a la inmigración en Chile debiera considerar la igualdad de trato en una sociedad libre y plural, así como fomentar la igualdad de oportunidades entre todas las personas y grupos que forman parte de la sociedad y reconocer el pluralismo cultural que incorporan distintos grupos sociales, fomentando su interacción. (Cachón, 2009)

▶ Relevancia de la problemática

I.- El contexto migratorio chileno

La inmigración no es un fenómeno nuevo en la historia de Chile. Entre mediados del siglo XIX y XX se registra una importante inmigración de europeos donde destacan:



una migración de colonos impulsada por el Estado chileno para poblar ciertos territorios australes de Chile; la llegada de empresas extranjeras –principalmente británicas– al norte del país que llegaron a controlar la industria salitrera casi en su totalidad; y la presencia de una importante población de “proletarios y aventureros” con oficios de marineros, carpinteros, albañiles, artesanos, entre otros y que ha sido relativamente invisibilizada por la literatura especializada. Destaca también una gran cantidad de españoles, quienes llegaron a aparecer como la colectividad más numerosa a principios del siglo XX. Debido, en parte, al desarrollo de estas iniciativas en 1907 se registra el mayor porcentaje de extranjeros residentes en Chile que ha presentado el país -un 4,1%- cifra que aún está lejos de ser alcanzada por la migración actual, y que representa un porcentaje muy minoritario en comparación a otros países de la región como Argentina, donde la inmigración alcanzó un 30,3% de la población total en su momento de máxima expresión (1914). Durante todo este periodo fue siempre significativo y permanente el flujo de inmigrantes provenientes de los países vecinos: Argentina, Perú y Bolivia. La incorporación de nuevos territorios al norte de Chile producto de la Guerra del Pacífico intensificó asimismo la migración intrarregional. En efecto, en la década de 1880 la inmigración latinoamericana representaba más del 60% de la inmigración total. La crisis económica y política que experimenta el país durante la dictadura militar desincentiva la inmigración y Chile toma un carácter marcadamente expulsor de personas. Con la restitución de la democracia en el año 1990 y el crecimiento constante y estable de la economía chilena desde entonces, el balance negativo de la migración se revierte. Comienzan a retornar al país chilenos que lo habían abandonado o habían sido exiliados durante el periodo dictatorial, y se reactivan los flujos intrarregionales. Este movimiento se expresa en los resultados del Censo 2002, donde se registra un aumento del 75% respecto de los extranjeros registrados en el Censo de 1992, y el mayor número absoluto de extranjeros residentes en Chile: 184.464, correspondientes al 1,2% de la población nacional. Esta



inmigración tiene un carácter marcadamente intrarregional, siendo Argentina y Perú los principales países de procedencia.¹⁷

Las cifras disponibles actualmente muestran que la inmigración intrarregional ha seguido intensificándose y que a los flujos tradicionales (Perú, Argentina y Bolivia) se han sumado nuevos países entre los que destacan Colombia, Haití y República Dominicana. En efecto, la última estimación realizada por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM, 2011) señala que para el año 2010 se encontrarían viviendo en Chile aproximadamente 370 mil extranjeros siendo más de la mitad de éstos de origen intrarregional, y donde Colombia aparece como uno de los primeros cinco países de procedencia.¹⁸ Esta cifra representa un aumento de aproximadamente un 100% respecto de la cifra del Censo 2002, y corresponde a un 2,2% de la población total. Los datos del Censo 2012, que el INE puso a disposición del público por un par de meses este año, confirman estas cifras. Si bien señalaban una cifra absoluta de inmigrantes menor a la estimada por el DEM (alrededor de 340.000), los posicionaban en torno al 2% de la población nacional, y destacaban a Colombia como el tercer país de procedencia después de Perú y Argentina.¹⁹ En suma, lo que se visibiliza es la configuración de un nuevo escenario migratorio marcado por un aumento sostenido de la inmigración intrarregional, y una reciente diversificación de flujos. Si bien estos nuevos flujos todavía representan cifras cuantitativamente menores, su impacto cualitativo es importante. Se asocian a un aumento de la diversidad étnica y nacional en el país que supone, por ejemplo, algunos desafíos respecto de la integración idiomática de algunos de ellos.

¹⁷ Los cinco principales países de procedencia de los extranjeros residentes en Chile para el Censo 2002 son: Argentina (26,1%), Perú (20,5%), Bolivia (5,9%), Ecuador (5,1%) y España (5%).

¹⁸ Es importante destacar que a pesar de encontrarse entre los principales cinco países de procedencia de los extranjeros residentes en Chile, la incidencia de Colombia (3,9%) difícilmente se compara con la de Perú y Argentina que entre ambos concentran a más del 50% de los inmigrantes en Chile, según el DEM (Perú un 37,5% y Argentina un 16,8%).

¹⁹ Además de la imputación de casi 800.000 datos, el equipo que trabajó en este Documento estima que los extranjeros registrados en el Censo 2012 pueden estar sub-representados por dos razones adicionales: 1) muchos de ellos viven arrendando piezas en galpones industriales o bodegas refaccionadas que, al no tener las características externas de una vivienda convencional, pueden no haber sido censadas; y, 2) existe la posibilidad de que por temor a ser denunciados, inmigrantes en situación irregular no contestaron el Censo.



II.- Las respuestas institucionales frente al nuevo escenario migratorio

Como se ha señalado, a pesar de que la inmigración no es un fenómeno nuevo en Chile, a partir de los 90 comienza a visibilizarse un cambio en su magnitud y composición que le otorgan hoy un carácter novedoso. Por otro lado, si bien en términos absolutos la cifra de chilenos en el exterior es mayor a la de inmigrantes en Chile (Cano, Soffia, & Martínez, 2009), estimaciones del INE y CEPAL (INE, CEPAL, 2005) proyectan que a partir de los 90 comenzarían a ser más los extranjeros que llegan que los chilenos que se van a vivir al exterior, lo que indica que Chile comenzaría a transformarse de un país expulsor a uno receptor de inmigrantes.

Estos elementos no han escapado a la opinión pública. Si bien el porcentaje total de inmigrantes aún es bastante bajo si se lo compara con destinos populares de inmigración, el fenómeno no ha pasado inadvertido. La concentración espacial en algunos territorios²⁰, así como el hecho de compartir características étnicas visiblemente identificables han generado que el tema tenga un tratamiento relativamente recurrente en los medios y la opinión pública, llegando a generarse la equivocada sensación de que el país está recibiendo oleadas gigantescas de extranjeros²¹. Esta y otro tipo de percepciones están asociadas a que estos grupos sufran situaciones de discriminación que potencian los contextos de vulnerabilidad en que algunos llegan al país.

Estas situaciones se ven reforzadas por la actual legislación respecto de la temática. Chile regula la migración por un conjunto de normas donde el instrumento de

²⁰ Según el DEM (DEM, 2011), en la I Región de Tarapacá, la población extranjera representa el 6,9% del total regional, mientras que en la XV Región de Arica y Parinacota es el 6,5%. Para el caso de la Región Metropolitana, el Censo 2012 señalaba que, en la comuna de Santiago, un 12,4% de la población residente eran inmigrantes.

²¹ Por ejemplo, el año 2011 se transmitió un reportaje acerca de la inmigración en Chile titulado "La invasión silenciosa" (programa "En la Mira", 22 de julio 2011, CHV).



mayor fuerza es la Ley de Extranjería dictada por Pinochet en 1975²². Este conjunto normativo establece regulaciones en torno al ingreso, residencia, permanencia, salida, reingreso, expulsión y control de extranjeros en el país. Propio de un contexto dictatorial, este cuerpo normativo tiene como fundamento un principio de seguridad nacional que, entre otras cosas, se ha traducido en (1) una serie de criterios que dan un amplio margen a la arbitrariedad para impedir el ingreso de algunos extranjeros al país, y (2) un conjunto de procedimientos altamente burocráticos que dificultan la obtención de visas de residencia tanto temporales como definitivas (Stefoni, 2011). Además, se observa que existe una ausencia de disposiciones respecto de la protección de los derechos humanos. En suma, un cuerpo normativo que no favorece la generación de políticas de integración de los inmigrantes.

Consciente de estas limitaciones y producto de la ratificación de un conjunto de convenios internacionales orientados a asegurar el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes, el Estado chileno ha tomado acciones importantes en relación al refugio, y a la trata y tráfico de personas. El 2010 se adoptó una nueva Ley de Refugio que garantiza una serie de derechos anteriormente no incorporados; y en el 2011 se promulgó la Ley 20.507 que tipifica los delitos de trata y tráfico de personas, y que ha permitido sentar las bases para avanzar en prevención, persecución, sanción y protección de las víctimas. Además, ha adoptado una serie de medidas que han ayudado a solucionar algunas situaciones puntuales de exclusión. Estos son: la “Acción Especial de Protección de la Maternidad”, la “Acción Especial de Acceso a la Educación”, el “Convenio que facilita el Acceso a la Educación Parvularia”, el “Convenio que facilita el Acceso al Sistema Público de Salud de niñas, niños y adolescentes”, el “Convenio que facilita el Acceso a la Red de Protección de Víctimas de Violencia Intrafamiliar a mujeres inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas” y el “Convenio que facilita el Acceso a la Red de Protección de la

²² Decreto Ley N°1094, D.O. 19 de julio de 1975.



Infancia”²³. A pesar de que estas medidas efectivamente han contribuido a solucionar algunas situaciones puntuales, no modifican el contexto estructural en que se plantea la inclusión de los inmigrantes: una legislación que concibe la inmigración desde una perspectiva de seguridad nacional, dificultando la adopción de políticas positivas frente al tema. Por otro lado, su desigual conocimiento por parte de los funcionarios públicos ha generado que en algunos sectores estas medidas no se estén llevando a la práctica.

► Diagnóstico acerca de los principales problemas que afectan a la inmigración en Chile

I.- En relación a la normativa

Antes de desarrollar el diagnóstico relativo a las distintas áreas temáticas que se exponen a continuación, es necesario exponer algunas notas generales acerca de la normativa vigente que constituyen el marco en que toman lugar las problemáticas posteriormente descritas.

En primer lugar, es importante destacar el alto margen de discrecionalidad de la legislación actual que, al no ampararse en criterios asociados al respeto de los derechos humanos, puede fácilmente derivar en arbitrariedad. En efecto, se evidencia que las políticas se aplican con criterios restrictivos y excluyentes, de manera diferenciada y a criterio de los funcionarios o autoridades locales. A su vez, esto se ve potenciado por la escasa y dispersa información disponible para los migrantes, lo que dificulta su autogestión y corresponsabilidad en este proceso.

Un segundo punto a señalar es la poca participación que ha tenido la sociedad civil en el diseño y ejecución de las políticas relativas a esta temática. La exclusión de la población migrante, refugiada y chilena que vive en sectores con alta cantidad de

²³ Para una revisión detallada de cada uno de éstos, visitar <http://www.extranjeria.gov.cl/filesapp/Convenios%20Sectoriales.pdf>



migrantes dificulta o hace muy difícil que las políticas cuenten con los niveles necesarios de legitimidad y eficacia para operar correctamente.

Por último, es necesario destacar que en términos judiciales no hay una vía efectiva para que los inmigrantes puedan ejercer su derecho a un debido proceso, lo que hace que se incumpla el principio constitucional de igualdad entre chilenos y extranjeros. Uno de los casos paradigmáticos al respecto es el referido a las sanciones de expulsión. La legislación actual da un margen de 24 horas para interponer un recurso en caso de una sanción de expulsión, lo que deja casi sin alternativa a los inmigrantes que se ven en esta situación. La solución es tan costosa y difícil y el plazo de interposición es tan breve que no constituye una alternativa real.

II.- Infancia y familia

Un primer aspecto que es importante destacar tiene que ver con el derecho a la nacionalidad para los niños y niñas hijos de inmigrantes nacidos en Chile. Según la Constitución, en Chile rige el principio de *ius solis*, según el cual son chilenos los nacidos en territorio chileno, excepto los hijos de extranjeros transeúntes. Es problemática la interpretación actual que las autoridades han hecho respecto del concepto de extranjero transeúnte, pues se está aplicando a inmigrantes que son padres y que se encuentran en situación irregular, sin que se tome en cuenta la intención de permanecer en el país ni el tiempo que han estado en el. Así, los hijos nacidos en Chile de padres en situación irregular no obtienen la nacionalidad chilena, quedando como apátridas, a menos que puedan adquirir la nacionalidad de sus padres, si es que esto es permitido por el país de origen. Al ser declarados como hijos de extranjero transeúntes, los niños son inscritos en el Registro Civil con una anotación al margen que indica esta calidad. Como consecuencia de ello, no pueden ser acreedores de un RUN (Rol Único Nacional), lo que les impide acceder a las prestaciones y programas del Estado. Asimismo, al no ser chilenos, los niños



deben solicitar una visa para permanecer en el país. En el caso de niños(as) cuyos padres tienen una condición migratoria irregular, al no ser inscritos como chilenos, se impide que sus padres puedan solicitar una visa por “vínculo con chileno” que es una de las alternativas de residencia temporaria que establece la Ley.

En segundo lugar, es importante señalar que la Ley no ha consignado expresamente el criterio de la reunificación familiar. Por eso no se considera este criterio para tomar decisiones respecto de la posibilidad de ingresar al país el otorgamiento de visas de residencia o la imposición de sanciones migratorias (lo que incluye la expulsión). Esta situación adquiere una relevancia especial si se tiene presente que un porcentaje importante de las personas que migran dejan hijos en sus países de origen.

Un tercer aspecto relevante en este ámbito se refiere a la familia. Es frecuente que se cobren pensiones alimenticias cuando la pareja ha regresado al país de origen. En el caso de producirse una demanda de alimentos, encontrándose los padres en Chile, los Tribunales de Familia ordenan a las madres abrir una cuenta de ahorro a la vista en el Banco del Estado. Sin embargo, las mujeres en situación migratoria irregular no pueden realizar dicho trámite bancario, ya que se les exige tener una cédula de identidad vigente. Como consecuencia de esto, no pueden recibir el pago de la pensión determinada judicialmente.

III.- Salud

En el ámbito sanitario, Chile ha realizado importantes avances para garantizar el acceso y la equidad de la población migrante al sistema de salud pública, en particular en la protección de grupos vulnerables como mujeres embarazadas, niños y niñas menores



de 18 años, además de asegurar atención de urgencia para población migrante general²⁴. Sin embargo, la implementación de estas iniciativas legislativas se dificulta por la insuficiente difusión de las normativas y la falta de capacitación de los profesionales de la salud frente a contextos y temáticas migratorias. La interpretación restrictiva de los convenios interministeriales para la atención de salud a hijos de personas en situación migratoria irregular y mientras la visa se encuentre en trámite, hace que sólo pueden acceder a atención de urgencia. La misma situación enfrentan los hijos e hijas de los solicitantes a la condición de refugiado desde que se ingresa su solicitud de asilo hasta que se le entrega la visa temporaria.

En relación al derecho a la salud de los adultos extranjeros en situación migratoria irregular, al no existir reglamentación específica, tienen derecho a atención en urgencia en los establecimientos públicos de salud, aunque esto no significa gratuidad.

Lamentablemente, y en términos generales, se ha detectado que los avances normativos en materia de salud no se aplican porque existe mucho desconocimiento, se dan interpretaciones restrictivas, hay negligencia y/o prácticas discriminatorias de parte de los funcionarios de los distintos sectores (salud, PDI, FONASA, Extranjería y municipios, entre otros). Además no existe coordinación entre otras instancias clave, como FONASA.

Lo antes mencionado tiene repercusiones en la vida de los migrantes. Se ha visto que la complejidad del fenómeno de la migración tiene repercusiones en su salud física y mental. En términos generales, los estudios demuestran que el migrante tiene una adecuada salud física al momento de su llegada a otro país. Sin embargo, al entrar en juego variables socioeconómicas y estructurales que puedan empobrecer la situación de vida y producir un deterioro de las condiciones de salud, disminuye el bienestar psicosocial del que gozaban en su país de origen (Vázquez-De Kartzow, 2010; Demoscópica, 2009). Todos estos factores contribuyen a que las personas migrantes

²⁴ Estas medidas hacen referencia a la aplicación de los Convenios de "Acción Especial de Protección de la Maternidad", y al "Convenio que facilita el Acceso al Sistema Público de Salud de niñas, niños y adolescentes".



queden en una situación de vulnerabilidad social a la que se suman también condiciones de vulnerabilidad personal, especialmente cuando experimentan la enfermedad en un contexto que les es ajeno y donde, además, hay falta de soporte social y sufrimiento asociado a la exclusión. Se agregan las brechas idiomáticas y culturales, además de la dispersión geográfica de las familias, que puede deteriorar los vínculos afectivos cercanos que son sus redes de apoyo fundamentales en caso de necesidad.

IV.- Educación

En cuanto al derecho a la educación, el acceso a este derecho por parte de los migrantes regulares se ha ido restringiendo. La dificultad mayor radica en los menores cuyos padres están en situación irregular. Si bien el Ministerio del Interior, en conjunto con los Ministerios de Educación y Secretaría General de Gobierno, generaron el Programa “Por el Derecho a la Educación de niños, niñas y jóvenes inmigrantes” que está orientado a facilitar y promover la incorporación a los establecimientos de educación básica y media a todos los hijos de migrantes que residen en Chile, las dificultades en la práctica han sido importantes. A los niños y niñas se les inscribe con una matrícula provisional que sólo se convierte en definitiva tras la obtención de la visa. Como dicha obtención no es automática, y en algunos casos está supeditada a la voluntad y condición de los padres y en otros a la información, competencia y voluntad del director del centro o de otras autoridades competentes intervinientes en la materia, los niños y niñas pueden no obtenerla o demorarse en su obtención. Esta dilatación obliga en muchos casos a no poder acabar el curso académico o tener que regresar a cursos inferiores, lo que impide el ejercicio real del derecho a la educación de todos los niños y las niñas.

Igualmente es necesario promover un sistema de convalidación de títulos más acorde con la realidad actual. Por último, es importante constatar que -en términos generales- el sistema educativo no toma en cuenta la variable migrante o la diversidad



cultural, lo que se ha traducido en que en muchas ocasiones los actos discriminatorios en los centros educativos vayan ligados a la presencia de inmigrantes.

V.- Vivienda

El acceso a la vivienda suele ser un problema de alta complejidad para las personas que llegan a nuestro país. La ausencia de regulaciones ha permitido que los migrantes se vean obligados a vivir en condiciones precarias, arrendando piezas en mal estado, sin contratos de arriendo y pagando montos que no se condicen con el servicio que reciben. Esto ha traído como consecuencia que muchas personas deban vivir en espacios muy pequeños o compartiendo habitaciones con más de una persona y, en algunos casos, con familias completas.

Dicha situación se ha observado especialmente en comunas de la Región Metropolitana tales como Santiago, Independencia, Estación Central y Recoleta. Esto se repite en otras ciudades como Arica, Iquique y Antofagasta, lugares donde hay mayor concentración de migrantes.

VI.- Trabajo

Los migrantes suelen venir a nuestro país en busca de mejores oportunidades laborales. Sin embargo, llegan al país con escasa información, no sólo de la situación en la que se encuentran, sino también de las posibilidades que tienen para mejorar su situación. Las dificultades para acceder a información de calidad inciden en el desconocimiento de sus derechos y deberes. Esto los lleva a aceptar trabajos, temporales o informales, mal remunerados con el único fin de mantenerse en el país aunque sea en situación irregular, lo que les expone a abusos, malos tratos y -en muchas ocasiones- al peligro mayor de ser presa fácil de redes de trata de personas.



Además de la falta de información, otro factor que merma las posibilidades laborales de los migrantes se relaciona con los requisitos asociados a la visa sujeta a contrato. Esta visa contribuye a generar una competencia laboral desigual entre chilenos e inmigrantes, así como un vínculo de dependencia entre el trabajador migrantes y su empleador. Por otro lado, un gran obstáculo para los contratos de trabajo realizados en el marco de este tipo de visado es la obligación de pagar al trabajador el viaje de retorno a su país de origen. La visa sujeta a contrato obliga a que la persona que migra deba mantener la relación laboral con su empleador durante al menos un año, para luego solicitar otro tipo de visado (visa temporal o definitiva). Y en caso que la persona migrante sea despedida o su contrato llegue a su fin, arriesga pasar nuevamente a una situación de irregularidad, pues carecerá de documentos que la avalen como trabajadora dentro del territorio nacional. Esto se traduce en que muchas veces los inmigrantes permanecen atados a relaciones laborales desventajosas para no perder su regularidad.

VII.- Discriminación

Un problema más complejo aún para los migrantes es el de la discriminación. En Chile no existe una cultura de acogida ni hospitalidad, a pesar de que se promulgó una ley contra la discriminación. La sociedad chilena es clasista y está llena de prejuicios que se ven reflejados en muchas situaciones y, especialmente, en el lenguaje. Es así como se ha constatado, en algunos medios de comunicación y organismos públicos, la circulación de información y propaganda injuriosa, degradante y ofensiva respecto a los y las migrantes por su condición, aspecto físico, etnia, costumbres u origen.

Este contexto de discriminación hacia la población inmigrante termina por obstaculizar las posibilidades de expresión y conservación de las creencias, costumbres y tradiciones de sus culturas de origen, dificultando el avance hacia un país más orgulloso de su diversidad cultural.



VIII.- Participación

Un aspecto relevante de la inclusión tiene relación con los espacios de participación de las personas. El sentido de pertenencia y de acogida pasa también por la existencia de instancias en que las personas pueden organizarse, desarrollarse y participar activamente dentro de sus comunidades, barrios y ciudades. No existe en el país ninguna iniciativa que intencione la participación de los migrantes en favor de la inclusión social.

En este mismo sentido, la inclusión dentro de los beneficios que entrega el Estado también se hace compleja. Un ejemplo de ello es la ausencia de una indicación especial para los migrantes en la Ficha de Protección Social, lo que ha generado dos problemas. El primero es que no se aplica o no existen criterios uniformes de parte de los gobiernos locales cuando una persona no tiene RUN o éste se encuentra en trámite.

Un segundo problema es que, siendo la realidad de los migrantes compleja en sí misma por el desarraigo y las renunciaciones personales que deben hacer, no se considera esta situación como criterio relevante en la Ficha de Protección Social. A modo de ejemplo: dicho instrumento eleva el puntaje si se arrienda una casa o pieza, esto no considera que las familias migrantes no tienen otra opción que arrendar, lo que reduce sus posibilidades de acceder a los beneficios del Estado para las familias vulnerables.

Finalmente, un problema de profunda gravedad y que es importante considerar y destacar son las prácticas arbitrarias de funcionarios de frontera. Esto favorece la trata y el tráfico ilícito de personas.

La falta de claridad en la aplicación de la ley y de otras normativas, así como el desconocimiento y la desinformación de los funcionarios públicos, no sólo dificultan cualquier intento de integración social de las personas migrantes, sino que favorece que ocurran situaciones irregulares que atentan contra los derechos de las personas.



► Propuestas y Conclusiones

Fruto del reconocimiento de las limitaciones de la actual legislación para hacer frente a los desafíos que el contexto migratorio actual le plantea al país, este año el Ejecutivo ha presentado al Congreso un nuevo proyecto de Ley de Migraciones. El análisis preliminar de esta iniciativa por parte de varias organizaciones sociales ha mostrado, sin embargo, que si bien presenta algunos puntos que permiten avanzar hacia un mayor respeto de los derechos humanos de las personas inmigrantes, se basa en una valoración utilitaria de la inmigración que supedita la legitimidad de la presencia de los extranjeros a los beneficios que puedan reportarle al país. En ese contexto, el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes puede volverse equívoco, pues en última instancia dependerá del aporte (principalmente económico) que representen para Chile. Muy por el contrario, pensamos que una política de migración debe estar impulsada por una idea de integración que tenga como fin el logro de una sociedad más cohesionada, pero al mismo tiempo más diversa, y que tiene a la base una apuesta por la hospitalidad, la inclusión social y el respeto de los derechos humanos.

I.- Propuesta ética para pensar y actuar sobre la migración

El fenómeno de la migración nos concierne universalmente por nuestra misma condición de seres humanos. Uno de los valores éticos centrales que motiva la praxis y reflexión sobre el fenómeno migratorio es el de la hospitalidad, entendida como una invitación a la acogida cálida a migrantes y desplazados, como característica cultural de una sociedad verdaderamente humana y como valor que proteger mediante políticas y ordenamientos jurídicos. La hospitalidad es la expresión cristiana de la acogida del Otro y la Otra.



La hospitalidad incita a recibir a las personas en situación de migración o desplazamiento desde la tolerancia y, sobretodo, desde el respeto activo. Se ampara en nociones de reconocimiento de que todas y todos, en nuestra calidad de seres humanos, merecemos un trato agradable y respetuoso en el país al que ingresamos.

Un segundo valor ético central es el de la inclusión social, entendido como una dinámica estructural que incorpora a las personas a una sociedad en el conjunto de sus derechos, sin distinción de origen étnico, condición cultural, religiosa o económica. Es así como debe existir una institucionalidad adecuada que permita la inclusión de los nuevos integrantes a la sociedad y se haga cargo de los desafíos relacionados con el ejercicio pleno de sus derechos en cuanto ciudadanos.

La tercera perspectiva ética es el respeto a los Derechos Humanos. Los migrantes, refugiados y desplazados, son personas que llegan a nuestro país en condiciones de vulnerabilidad extrema. Además de tener que lidiar con la falta de contactos y adaptarse a una cultura distinta a la propia, deben enfrentarse a situaciones de discriminación y abusos por parte de quienes, basados en la ignorancia, crean o repiten ideas erradas acerca de quienes migran y del efecto de su llegada en el país que les acoge.

II.- Propuestas para la política pública

Basándose en estos principios, a continuación se señalan una serie de propuestas para el establecimiento de una política pública orientada a la integración de los inmigrantes y que podría resolver las problemáticas descritas en el diagnóstico.

1.- En términos legales

A. Proponemos una política integral de Estado sobre la migración, desde la perspectiva de los derechos humanos de las personas, en concordancia con los tratados internacionales firmados y ratificados por Chile, como por ejemplo: el “Pacto Internacional



sobre Derechos Civiles y Políticos”, el “Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, la “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias”, la “Convención sobre los Derechos del Niño”, la “Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”.

B. Proponemos una nueva Ley de Migraciones cuyo fundamento sea la protección universal de los derechos humanos y que contenga, entre otros, los siguientes elementos:

- Establecer expresamente los Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiadas.
- Con el objeto de resguardar el debido proceso, establecer un organismo autónomo con potestad judicial de segunda instancia para ver de manera sumaria las apelaciones a las decisiones del aparato administrativo.
- Reestructurar el sistema de visas, eliminando la visa sujeta a contrato y estableciendo requisitos objetivos y plazos concretos. En este aspecto, proponemos aplicar, respecto de los países de la región, el mecanismo del Acuerdo sobre Residencia de los Estados partes del MERCOSUR.
- Disminuir los costos de los documentos, las visas y las sanciones migratorias (especialmente para nacionales de Perú, Colombia, Bolivia y Argentina).
- Establecer agentes de apoyo a los migrantes y refugiados, y de protección de sus derechos, en puntos fronterizos.

C. Proponemos crear un centro de información integrado, para emigrantes e inmigrantes, que centralice y coordine la información de diferentes organismos del aparato público. Un ejemplo de ello podría ser una Mesa de Acogida.



D. Proponemos sensibilizar y promover la participación de la sociedad civil y de las organizaciones de migrantes y refugiados en la elaboración de una nueva política integral migratoria.

E. Proponemos promover la coordinación entre el Estado de Chile y los demás estados con objeto de facilitar la entrega de información necesaria para los migrantes y refugiados, así como la entrega de documentación legal necesaria para la integración de niños y niñas (certificados de estudios, entre otros). Esto podría hacerse en coordinación con consulados y embajadas, por ejemplo.

F. Proponemos poner en funcionamiento el Consejo de Política Migratoria, además de concretar e implementar la estrategia intersectorial, tarea de este Consejo. Para eso se debe incluir a las actuales funciones del Consejo de Política Migratoria la revisión y armonización (que sea posible en el marco legal vigente) de las políticas públicas y sus normativas con los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos sociales de los migrantes y refugiados, especialmente de los grupos más vulnerables. Para eso es necesario agregar a las actuales funciones del Consejo de Política Migratoria la responsabilidad de generar los mecanismos necesarios (de control y sanción) para garantizar la aplicación y seguimiento de las políticas, planes y programas del Estado hacia la población migrante y refugiada. Esto supone incluir en el funcionamiento del Consejo de Política Migratoria la participación sistemática y representativa de la sociedad civil y de la población migrante y refugiada.

2.- Sobre niños, niñas y familia

Proponemos velar por el cumplimiento de los tratados y convenciones Internacionales ratificados por los países de la región en cuanto a garantizar efectivamente el ejercicio del derecho a la vida familiar por parte de las niñas y los niños afectados por la migración internacional de sus madres, padres y/o tutores legales. Lo que puede traducirse en las siguientes propuestas:



A. La creación de una política integral migratoria que garantice expresamente el ejercicio del derecho a la reunificación familiar (consagrado en el Artículo 44 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias). Toda solicitud realizada por un niño, niña o por sus padres para entrar y/o para salir de Chile a los efectos de la reunión de la familia, debe ser atendida de manera positiva, humanitaria y expedita (Artículo 10, Convención sobre los Derechos del Niño). Enfatizar que hay casos extremos que requieren de rapidez en la autorización en la salida o entrada, sobre todo en casos de enfermedad o fallecimiento de familiares. Esta política debería contemplar planes de intervención en salud mental que apunten a la reconstrucción del vínculo entre padres, madres e hijos(as). Se puede concretar dicha política en la creación de visado por reagrupación familiar para las niñas y los niños que tienen menos de 18 años y participan en procesos migratorios internacionales en la región latinoamericana.

B. Asegurar el derecho de los niños y niñas extranjeros a no ser separados de sus padres (Artículo 9, Convención de Derechos del Niño).

C. Frente a los decretos de expulsión deben tenerse en cuenta las relaciones familiares, en pos del principio de reunificación familiar. La expulsión debiese ser una medida sólo para casos de condenados por delitos graves cometidos en Chile, si la persona expulsada tiene hijos e hijas en el país.

D. En cuanto a la protección de los refugiados, el procedimiento de las solicitudes de reunificación familiar debe establecer criterios objetivos y que la decisión no quede sujeta a la discrecionalidad del Subsecretario. Deben incluirse planes de intervención en salud mental para la reconstrucción del vínculo. En el caso de las familias refugiadas, poner especial atención a la intervención psicosocial para reparar posibles daños de episodios de violencia vivida en país de origen.



E. La reunificación familiar debiera poder ser invocada por el titular de la solicitud de la condición de refugiado y por el reunificado. En este aspecto debiese modificarse la legislación vigente actualmente.

F. Establecer convenios bilaterales que faciliten la ejecución y fiscalización de los acuerdos o sentencias judiciales entre dos países, con los mecanismos que cada nación posee. Dentro del convenio con cada país, se debe incluir el compromiso de las embajadas y/o consulados del mismo, con el objeto de que desarrollen y divulguen la información y requisitos para el trámite, y apoyen activamente a sus nacionales para llevarlo a cabo de manera expedita. Chile suscribió el Convenio de Nueva York que crea una oficina en cada país destinada a agilizar estos trámites, el problema es que Perú todavía no lo ha ratificado.

G. Es necesario solicitar a las entidades estatales relacionadas con el derecho de familia que diseñen material sobre estas temáticas y sobre los procedimientos ante el Estado, generando folletos o afiches para poner en lugares que frecuentan los migrantes y en los sitios Web, de manera accesible y didáctica.

H. Establecer mecanismos alternativos a la cuenta de ahorro a la vista que permitan a las mujeres que requieren recibir el pago de la pensión determinada judicialmente, lo puedan hacer.

3.- Respetto a la nacionalidad

A. Proponemos asegurar que todos los niños y niñas que nacen en Chile obtengan la nacionalidad chilena, independiente de la situación migratoria de sus padres.

B. Proponemos Ratificar la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia (recomendación del Comité de los Derechos del Niño, 2007).



4.- Sobre la discriminación

A. Proponemos asegurar que la Ley Anti Discriminación proteja a todos(as) los(as) migrantes y refugiados, que se encuentren viviendo en Chile y no sólo a quienes tengan su situación migratoria en condición regular. Además, asegurar que esta Ley contemple agravantes en caso de que un adulto en posición de poder (profesor, trabajador de la salud, policía, etc.) discrimine a un niño o niña por cualquier condición.

B. Proponemos que se financien y promuevan campañas comunicacionales y acciones positivas para la sensibilización de la sociedad receptora respecto del respeto hacia todas las personas, especialmente hacia aquellos en situación de vulnerabilidad, como son los migrantes, refugiados y solicitantes de la condición de refugiados, y muy especialmente las mujeres, los niños y las niñas.

C. Proponemos fiscalizar el cumplimiento de la normativa del MINEDUC con respecto a la discriminación en el ámbito escolar.

D. Proponemos generar planes y programas de intervención psico-social que atiendan las vulnerabilidades específicas de los niños y niñas migrantes y refugiados y sus familias. Especialmente con aquellas familias más vulnerables.

5.- Respecto al género

A. Proponemos incorporar la perspectiva de género, es decir, considerar “los atributos sociales y a las oportunidades asociadas con el ser femenino y masculino, y las relaciones entre mujeres y hombres, niñas y niños, como también entre las mujeres y entre los hombres. Estos atributos, oportunidades y relaciones están construidas socialmente, son aprendidos a través de procesos de socialización, y varían según el contexto social y temporal. El género determina lo que puede esperarse, lo que es permitido y valorado en una mujer o un hombre en un contexto dado” (PNUD, 2010), en toda nueva política pública o iniciativa dirigida a la población inmigrante.



B. Proponemos incorporar a las mujeres migrantes como población objetivo en el Plan de Igualdad y de Oportunidades 2010-2020.

C. Proponemos mejorar los elementos que dificultan la correcta aplicación de la Ley 20.480 y otras normas tendentes a perseguir los delitos de violencia intrafamiliar, así como tomar medidas de protección necesarias que consideren también a todas las mujeres migrantes.

6.- Sobre la trata y el tráfico ilícito de personas

A. Proponemos difundir la nueva Ley sobre Trata de Personas.

B. Proponemos capacitar al personal migratorio, a las fuerzas de orden y seguridad pública, a los funcionarios del poder judicial, del ministerio público y la defensoría penal pública, en la nueva normativa. Proponemos capacitar también al mencionado personal en la detección de los casos de trata y tráfico.

C. Proponemos desarrollar y difundir información sobre mecanismos de seguimiento de prácticas de funcionarios de controles fronterizos.

7.- De la Información

A. Proponemos facilitar el acceso a la información a la población migrante y refugiada, a través de un plan que abarque a las comunas y los sectores con mayor densidad de migración.

B. Proponemos que cada programa u oficina social (salud, educación y derechos laborales, entre otras) elabore un plan de información sobre los servicios que presta focalizados a la población migrante, canalizada por el centro de información integrado.

C. Proponemos desarrollar un trabajo en conjunto con la sociedad civil que tiene experiencia en el tema migratorio y en los territorios de mayor concentración de población migrante.



D. Proponemos que las fichas de identificación que maneja el Estado en sus diferentes dependencias deberían considerar la variable de “migrante” o “extranjero”, para que esta condición sumada a otras como hacinamiento, precariedad de la vivienda, bajos sueldos, explotación laboral, etc. configuren la condición de migrante vulnerable. Una indicación en ese sentido y en todos los estamentos públicos permitiría visibilizar las condiciones de vulnerabilidad social en la que vive la población migrante. Indicar la condición de migrante en fichas de toda clase y tipo permite medir el nivel de integración o falta de ella que tiene esta población en las instituciones de la sociedad chilena.

E. Proponemos desarrollar e incluir en las políticas sociales, indicadores pertinentes a la vulnerabilidad que presenta la población migrante (envío de remesas, redes de apoyo, exclusión social, otros) así como iniciativas que intervengan sobre las vulnerabilidades específicas de la misma.

8.- En salud

A. Proponemos garantizar el acceso a la salud de todas las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, independiente de su condición migratoria, entregando un RUN para inscribirse en el sistema o dando la posibilidad de inscribirse a través de un Documento Nacional de Identidad (DNI).

B. Proponemos acercar el sistema de salud pública a comunidades migrantes a través de la traducción a los idiomas más utilizados por estos grupos de programas y de procedimientos, con la necesaria difusión de los mismos.

C. Proponemos asegurar el acceso gratuito de las personas migrantes a la atención en salud, cuando corresponda según la ficha de protección social, y que consigne la condición de migrante, en igualdad de condiciones con la población nacional.

D. Proponemos fomentar la inscripción de las personas migrantes en los consultorios, independiente de su situación migratoria. Proponemos crear campañas de difusión del derecho a la salud de las personas migrantes en las redes de salud. Fiscalizar la existencia de prácticas discriminatorias en salud en contra de la población migrante. Sancionar prácticas discriminatorias



del sistema de salud pública, como agravante, ya que ponen en riesgo la vida misma de las personas.

E. Proponemos difundir la reglamentación existente en las distintas reparticiones del Estado y en los servicios de salud. Además, realizar capacitaciones a funcionarios de Salud Pública en temas relativos a interculturalidad e inclusión, especialmente a funcionarios que realizan atención directa a público, en especial en cuanto a prácticas de no discriminación y sensibilidad cultural.

F. Proponemos asesorar a profesionales del MINSAL en la creación de protocolos de atención que incluyan el aspecto cultural siguiendo experiencias surgidas de modelos asistenciales europeos o canadienses, adaptándolos a la realidad migratoria y asistencial médica de Chile.

G. Proponemos que, a través del Consejo de Política Migratoria, se diseñe e implemente un plan integral de inclusión y atención a la salud de la población migrante, en coordinación con los actores involucrados en el sector salud y migraciones (FONASA, municipalidades, funcionarios de Extranjería y PDI, entre otros). Proponemos además que se incorpore un modelo de intervención en salud mental en contexto migratorio a nivel de políticas públicas.

H. Vemos la necesidad de instalar la especificidad del abordaje de temas propios de salud mental que pueden precisar las personas emigrantes y desde ahí elaborar protocolos de salud mental específicos para dar respuesta a las problemáticas concretas del fenómeno migratorio. Sugerimos para la gestión e implementación de una política migratoria en salud y salud mental, la continuación de la iniciativa “Grupo Asesor SIR-MINSAL”²⁵, que tuvo como una de sus contribuciones principales el encomendar estudios en materia de salud y salud mental a distintas entidades (Demoscópica, 2009). Este grupo suspendió su quehacer a partir del año 2009.

I. Proponemos poner en marcha un programa específico dirigido a mujeres migrantes en situación de vulnerabilidad, dada la incidencia de trastornos en salud mental en población migrante femenina en edad laboral activa (Fernández & Stefoni, 2011).

²⁵ Resolución exenta n°542, Santiago 1 de septiembre 2008, gestada en función del Convenio de Colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud.



9.- En educación

A. Proponemos entregar a todos los niños y niñas migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, un RUN, independiente de la situación migratoria de sus padres. Mediante esta medida, los niños y niñas podrían obtener una matrícula definitiva, validar sus estudios y ser parte del registro oficial de alumnos de Chile. Actualmente, a los alumnos se les inscribe con una matrícula provisoria, que sólo se convierte en definitiva tras la obtención de la visa. Este trámite no es automático y, en algunos casos, está supeditado a la voluntad y condición de los padres, en otros, a la información, competencia y voluntad del director del centro o de otras autoridades competentes en la materia, por lo que los niños y niñas pueden no obtenerla o demorarse en su obtención.

B. Proponemos instruir a las escuelas y liceos respecto de la normativa existente, la que incluye que NO pueden discriminar a ningún niño o niña por su situación migratoria y/o la de sus padres. No pueden, por ejemplo, negarle la matrícula en base a razones que no están contempladas en la legislación. Debe además, existir fiscalización. No es suficiente que exista un teléfono del MINEDUC donde denunciar estas prácticas, debido a que las personas no recurren a este mecanismo porque es parte del mismo sistema que los discrimina. Es labor del MINEDUC identificar estas prácticas discriminatorias y erradicarlas.

C. También es labor del MINEDUC realizar campañas de sensibilización hacia la población respecto del respeto e inclusión de las personas en condición de vulnerabilidad, como lo son los migrantes, especialmente si son niños o niñas y, más aún, si son pobres.

D. El MINEDUC debe asegurar a niños y niñas migrantes que no obtengan su visa durante el año escolar que, si pasan de curso, será validado el año ya realizado. No debe dejarse repitiendo a los niños y niñas por la falta de visa y RUN.

E. El MINEDUC podría coordinar con sus pares de los países de origen la entrega de certificados de estudios para la inserción escolar en Chile.

F. Los diversos consulados deben ser instruidos respecto a la necesidad de informar con precisión acerca de la documentación requerida para que los niños y niñas puedan estudiar en Chile.



G. El MINEDUC debe poner a disposición, de manera accesible y transparente, toda la información en formato electrónico. En la página Web del Ministerio no se establece con claridad, por ejemplo, cuáles son los requisitos para la obtención de matrícula definitiva ni la necesidad de tener una visa de residencia, siendo éste un requisito fundamental.

H. En escuelas con alto índice de niños y niñas migrantes y refugiados, capacitar a profesores y funcionarios en temáticas específicas relacionadas con migración o interculturalidad. La capacitación debe darse en todas las instituciones educativas, independientemente de si tienen extranjeros matriculados o no, pues el convenio educativo es para todos los establecimientos.

I. El tema de educación es vital, ya que es donde los niños y niñas se insertan en la sociedad chilena, por lo que las escuelas que tengan alumnos migrantes y refugiados, sin importar su número y porcentaje respecto de los niños y niñas nacionales, deberían contar con un Plan de Integración que contemple la capacitación de todos los estamentos del establecimiento.

J. Proponemos revisar el sistema de validación de estudios con objeto de ayudar a las personas a ejercer y sacar provecho a sus años de estudios. Evaluar con la Universidad de Chile la lógica que rige en la validación y cómo se puede apoyar desde los ministerios de Educación de los países de origen. Dentro del convenio con cada país se debe incluir el compromiso de sus embajadas y/o consulados con el objetivo que desarrollen y divulguen la información y requisitos para la convalidación y apoyen activamente a sus nacionales para obtenerla.

K. Proponemos ampliar la cobertura del Convenio Andrés Bello a todos los países de América Latina y el Caribe.

L. Proponemos que se revisen las normativas vigentes de aquellos programas del Estado que se implementan en las escuelas a través de JUNAEB y otras instituciones, de manera de eliminar los obstáculos que impiden la inclusión de niños y niñas migrantes sin RUN a los programas complementarios.

M. Proponemos que se formulen las adecuaciones normativas necesarias y pertinentes para la inclusión de la población migrante y refugiada al sistema de becas y créditos para estudios técnicos y universitarios. Además, que se desarrollen e implementen planes y



programas de convivencia escolar, interculturalidad y no discriminación en alianza con el MINEDUC y como parte de los programas transversales del Ministerio.

10.- Sobre la vivienda

A. Proponemos poner en marcha políticas de vivienda que promuevan la oferta de arriendos accesibles y reparación habitacional en las comunas donde hay mayor concentración migratoria.

B. Proponemos trabajar junto con los gobiernos locales en la detección de los puntos más críticos en términos de vulnerabilidad habitacional e implementar un acompañamiento social y bolsas de arriendos seguros, diversificando el número de comunas en la que se ofrece.

C. Proponemos que los gobiernos locales y/o el MINVU fiscalicen las viviendas y establezcan condiciones mínimas de habitabilidad y máxima de hacinamiento.

11.- Respecto al trabajo

A. Proponemos incorporar dentro de la legislación y normativa laboral los principios y compromisos estipulados en la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Especialmente en los aspectos de:

- No discriminación en el reconocimiento de sus derechos (Artículo 7).
- Derecho a un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo (Artículo 25).

B. Proponemos elaborar mecanismos que permitan un mejor y más fluido acceso a la información sobre derechos laborales de las personas migrantes. Informar, entre otros aspectos, acerca de las funciones de la Inspección del Trabajo.



C. Proponemos eliminar la visa sujeta a contrato, pues genera una dependencia con el empleador permitiendo abusos.

▶ Notas finales

A modo de resumen de los puntos más importantes expuestos en este documento, se considera pertinente destacar los aspectos más relevantes que deben ser tomados en cuenta a la hora de legislar respecto de la inmigración en Chile.

I.- Más migración, y más diversa

A partir de 1990 se evidencia un aumento permanente de la migración hacia Chile. Su presencia en relación a la población total ha crecido desde un 0,79% en el Censo 1992 a 1,22% en el Censo 2002, y a un 2,04% en el Censo 2012. Si bien en términos cuantitativos no es una gran cifra, su presencia conlleva importantes desafíos en términos cualitativos, lo que se acrecienta considerando la mayor diversidad que ha alcanzado el último tiempo, en que se han sumado inmigrantes haitianos, dominicanos y colombianos a la tradicional migración fronteriza.

II.- Somos hijos y nietos de la discriminación

Chile es una sociedad que presenta rasgos de desigualdad y discriminación de antigua data y de todo tipo. Junto a las desigualdades se han instalado en nuestra cultura muchos prejuicios y mitos hacia los extranjeros, particularmente con los de rasgos indígenas y afro-descendientes. Para concebir una nueva sociedad se requiere apostar por la igualdad real y efectiva, así como también se necesita de una nueva cultura de la



hospitalidad y la solidaridad. Hospitalidad entre los que ya estamos y hacia los que han llegado o van a venir; esto supone una educación para convivir en un mundo diverso.

III.- Pocos derechos y mucha arbitrariedad

Hay una legislación obsoleta y arbitraria, pero además no existe una política pública respecto a las personas que migran. De forma puntual se han aplicado algunos tratados internacionales, pero esto no ha significado mayor inclusión social. Incluso los frágiles derechos reconocidos a los inmigrantes no siempre están en conocimiento de quienes los tienen que aplicar. Esto se da, por ejemplo, entre funcionarios policiales, del ámbito de la salud, la educación, la vivienda y el trabajo. La información es insuficiente, confusa e inadecuada para otras culturas, un campo propicio para el abuso y la arbitrariedad.

IV.- Queríamos trabajadores y llegaron personas

Detectamos una tendencia en los legisladores y gobernantes, así como en las elites y los líderes de opinión, que supone considerar al inmigrante sólo como mano de obra y no como persona. Hay muchas voces que proponen una migración selectiva. A la larga se admitiría en Chile sólo gente sana, bien formada y en etapa productiva. Reproduciríamos el mismo modelo de inequidades y exclusiones que ya tenemos.



► Bibliografía

Ávalos, B. (2012). *Inmigrantes en Chile: Límites y potencialidades de los niveles locales para construir un nuevo pacto de integración social*. Santiago: Tesis. Universidad de Chile.

Cachón, L. (2009). *La España Inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos.

Cano, M. V., Soffia, M., & Martínez, J. (2009). *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*. Santiago de Chile: CELADE-CEPAL.

Ciudadano Global, S. J. (2012). *Migración y Censo 2012. Aportes estadísticos sobre la realidad migratoria en Chile*. Santiago.

Demoscópica. (2009). *Diagnóstico y factibilidad global para la implementación de políticas locales de salud para inmigrantes en la zona Norte de la Región Metropolitana*. Santiago: OIM.

Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior. (2011). *Informe Anual*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Fernández, R., & Stefoni, C. (2011). *Mujeres inmigrantes en el trabajo doméstico: entre el servilismo y los derechos*. . En C. Stefoni, *Mujeres inmigrantes en Chile ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?* Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

INE, CEPAL. (2005). *Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población. Total país 1950-2050*. Santiago: INE, CEPAL.

Interculturalidad, R. C. (2011). *Informe Alternativo. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares*.



Martínez, J. (2003). *El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*. Santiago: CELADE-CEPAL.

Stefoni, C. (2011). Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. En B. Feldman - Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, & I. Villa Martínez, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías* (págs. 79-109). Quito: FLACSO, Sede Ecuador; CLACSO; UAH.

Vázquez-De Kartzow, R. (2010). Nuevos actores de la epidemiología en tiempos de globalización. En L. A. Corbinos, *Migraciones, salud y globalización: entrelazando miradas*. Santiago: Biplano, OIM, OPS, MINSAL.



► **Participaron en la elaboración de este documento:**

Betania Ávalos

Socióloga de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Responsable de Reflexión y Seguimiento en Ciudadano Global (Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados)

Carolina Stefoni

Doctora en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado (UAH). Se desempeña como directora del Departamento de Sociología de la UAH. Es parte del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre migración, políticas y cultura. Ha participado en diversos proyectos de investigación, nacionales e internacionales en esta área.

Elaine Acosta

Doctora en Estudios Internacionales e Interculturales por la Universidad de Deusto, Bilbao, España. Actualmente se desempeña como directora del Magíster de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado (UAH) y del Diplomado en Humanismo y Sociedad (UAH/ Centro Fray Bartolomé de las Casas de La Habana, Cuba). Actualmente es miembro de la Red de Estudios de Cuidados, Género y Ciudadanía que coordina el Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI), España.

Gastón González Parra

Periodista de la Universidad Católica y Máster en Cooperación al Desarrollo Sostenible y Ayuda Humanitaria de la Universidad Pontificia de Comillas, España. Actualmente se desempeña como Representante Legal en Ciudadano Global (Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados) y Consultor en la Fundación América Solidaria Internacional.

Inmaculada Martínez

Licenciada en Derecho (España) y especialista en Cooperación Internacional al Desarrollo y en Cooperación América Latina-Unión Europea. Anterior Responsable de Incidencia en Ciudadano Global (Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados).

Iskra Pavéz

Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Es académica del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado. Sus áreas de especialidad están vinculadas con temas de sociología de la infancia; sociedad y enfoque de derechos; migraciones internacionales y familias transnacionales; políticas públicas e intervención social; y estudios de género.



Laura Altimir

Psicóloga y Licenciada en Psicología por Universidad Diego Portales. Magíster en Psicología Clínica: Mención Estudios de la Familia y la Pareja, Universidad Diego Portales. Actualmente se desarrolla como Psicóloga en Programa PRISMA.

Marcela Correa

Cientista Política de la Universidad Católica de Chile y Magíster en Gobernabilidad y Gestión Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, España. Coordinadora del Área de Incidencia y Reflexión en Ciudadano Global (Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados)

Margarita Becerra.

Licenciada en Psicología por Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomada en Estudios Complementarios en Antropología DEC por Universidad Católica de Lovaina (UCL), Bélgica. Actualmente se desempeña como Directora del Programa de atención en salud mental para migrantes y refugiados PRISMA de la Facultad de Psicología de la Universidad Alberto Hurtado.

René Cortínez, SJ

Magíster en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como Sub-director de la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, que tiene un área especializada en atención a migrantes. Hermano Jesuita.

Juan Ignacio Latorre (coordinador)

Doctorando en Políticas Públicas y Transformación Social, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente se desempeña como Director del Centro de Reflexión y Acción Social (CREAS) de la Universidad Alberto Hurtado.

Natacha Romero (profesional asistente)

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Alberto Hurtado.



► **POBREZA MULTIDIMENSIONAL**

► **Pobreza con enfoque de derechos: los desafíos en su comprensión multidimensional**

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

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

► **La Pobreza en Chile**

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



Las dificultades de una medición de pobreza según indicadores de ingresos monetarios plantean otras consideraciones aparte de los desafíos metodológicos propios de esta forma de medición. Surgen las preguntas de si el enfoque conceptual de pobreza que plantea esta metodología, que en este caso es el ingreso y la satisfacción de necesidades básicas, logra dar cuenta del fenómeno de la pobreza en el Chile de hoy (y sus relaciones con las manifestaciones de desigualdad e inclusión/exclusión); de si su capacidad de explicativa es lo suficientemente amplia como para integrar la complejidad actual del fenómeno (problema teórico); y también si las metas del país que como sociedad consideramos pertinentes a superar, se alcanzan con la superación de las brechas que se plantean desde este enfoque (problema político).

Como es de conocimiento general, la preocupación por la pobreza en Chile indicaba que los esfuerzos desplegados para su superación han resultado favorables en cuanto se observa una tendencia a la disminución de las cifras desde el año 1990 en adelante. Sin embargo, el año 2010²⁶ recobró la atención pública debido al aumento que se produjo en la incidencia de pobreza y, junto con ello, a los cuestionamientos políticos y técnicos acrecentados durante el año 2012, que en esa ocasión refirieron al uso de la metodología de medición²⁷ y sobre la interpretación de resultados. Aun cuando esta discusión es valiosa para abordar los desafíos frente al fenómeno, esta se centra más en las decisiones metodológicas que en una óptica de la noción ética y conceptual del problema. A juicio de los participantes de la mesa, restar de la revisión a ello, resulta incompatible con la evidencia que señala que, en la actualidad, los avances técnicos y

²⁶ Recuérdese el debate en torno al nivel de la pobreza monitoreado a partir de la CASEN 2009, que culminó el año 2010 con la entrega diferenciada de Datos entre CEPAL y el Gobierno de Chile, los cuales señalan una diferencia de varios puntos porcentuales, pero sobre todo un cambio en la tendencia de disminución.

²⁷ La información oficial del Gobierno de Chile señala que la pobreza entre el año 2009 y 2011 habría disminuido. Sin embargo, la discusión al respecto indica que esa variación estaría dentro del margen del error de la medición. Así, el año 2012 instaló esta discusión resultando de ello la suspensión de la aplicación de la CASEN 2012 a último minuto, el establecimiento de una Comisión para la Evaluación de la Medición de la pobreza y la propuesta de una institucionalidad autónoma que se haga cargo de ella.



estadísticos permiten incluir dentro de la discusión la complejidad de expresiones y causas que generan la pobreza.

La institucionalidad pública, a través del Ministerio de Desarrollo social ex MIDEPLAN, sostiene que la medición de la línea de la pobreza del ingreso. “Este método, al igual que el método directo o de necesidades básicas insatisfechas, mide pobreza e indigencia en términos absolutos. Esto es, los límites entre quiénes son calificados como en situación de pobreza o de pobreza extrema y quiénes no lo son, se definen en relación a mínimos de satisfacción de necesidades básicas, en el caso de la pobreza, o de necesidades alimentarias, en el caso de la pobreza extrema”²⁸

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

La encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006²⁹, da cuenta que más de un 34% de la población ha estado bajo la línea de la pobreza en algún periodo de la medición³⁰. Esta situación muestra la volatilidad de las caídas y salidas de la pobreza, poniendo en cuestionamiento si los programas asociados a la entrega de recursos económicos tienen los efectos de superar la pobreza de manera permanente. Además de ello, al observar un registro cualitativo de la situación en Chile se destacan el estudio “Radiografía de la

²⁸ Comisión para la medición de la pobreza. Informe de avance, abril 2013. Para mayor información: <http://www.gob.cl/media/2013/05/Informe-de-Avance-Comisi%C3%B3n-Medici%C3%B3n-de-la-Pobreza.pdf>

²⁹ Esta encuesta corresponde a la primera aproximación de la observación de la pobreza en Chile de manera longitudinal. La encuesta Panel CASEN 1996, 2001, 2006 corresponde a una encuesta longitudinal que tiene una muestra representativa de los hogares de las regiones III, VII, VIII y RM, lo cual corresponde a un 60% de la población del país. La muestra original tuvo un tamaño de 5.210 hogares y llegó a un total de 3.888 hogares en el año 2006. Los datos de esta encuesta fueron actualizados con la Panel CASEN 2006, 2007, 2008, 2009.

³⁰ Observatorio Social Universidad Alberto Hurtado, 2007.



pobreza” en el 2004³¹ y el estudio de la Fundación para la Superación de la Pobreza en el “Voces de la Pobreza” 2008³².

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

“No es tanto que la ayuden a una en dinero si no en una oportunidad, porque una no está buscando que la mantengan toda la vida” (Mujer, 25 años, Temuco)³³

Con esta información es posible observar que la pobreza se expresa tanto en las categorías existencial del “tener” como aquellas referidas al “ser”, “estar” y “hacer”³⁴, no medidas mediante el ingreso. Esta perspectiva relevada desde la percepción de las personas es una tendencia sobre el bienestar subjetivo, que da cuenta de un giro (o retorno) al sujeto en el centro del desarrollo.

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

³¹ El estudio Radiografía de la pobreza es una aproximación cualitativa, a nivel nacional, con usuarios del Hogar de Cristo. Fue una investigación con más de 1000 casos en todas las regiones del país. Buscaba -entre otros objetivos -establecer el significado (dimensiones, causas y soluciones) de la pobreza desde la perspectiva de las propias personas en situación de pobreza.

³² El estudio de Voces de la pobreza corresponde a una aproximación cualitativa a nivel nacional, en la cual se realizaron alrededor de 49 entrevistas grupales a personas que están en el circuito de la pobreza y a personas fuera de él. Junto con las observaciones indicadas, este estudio es concluyente en la representación de la no pobreza como un vínculo de calidad de las personas con la sociedad a la que pertenecen. Se observa la asociación de la no pobreza con la participación en el mundo del trabajo, la mantención en el sistema educativo, la no discriminación y una vida con mayor dignidad.

³³ Fundación para la Superación de la Pobreza, 2010.

³⁴ Estas categorías están inspiradas en el trabajo de Max Neef “Desarrollo a Escala Humana”, publicado en Chile en el año 1994.



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

1. La pobreza multidimensional y su relación con otras dimensiones

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

Frente a este desafío se han realizado algunas aproximaciones para abordar la multidimensionalidad de la pobreza, tanto en su perspectiva conceptual como para su medición³⁵. Entre las conclusiones de estos ejercicios se destaca que la incidencia de la pobreza en Chile aumenta cuando se consideran otras dimensiones dentro de su estudio, que cada una de ellas tiene diferentes trayectorias al observar la serie temporal y que la CASEN presenta indicadores confiables pero insuficientes al complejizar la medición.

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

³⁵ Se destaca el trabajo de Larrañaga 2008 y Denis A. Et al (2010), alternativas en las cuales se explora para el caso chileno el uso de la metodología de Bourguignon y Chakravarty (2003) y Alkire & Foster (2007).



Las medidas que definen la pobreza monetaria absoluta se basan en la premisa de que es posible definir un conjunto de necesidades relevantes (vitales) para todas las familias e individuos y, a partir de ello establecer el estándar de recursos monetarios necesarios para satisfacerlas³⁶. Entonces, ¿qué necesidades y bajo qué umbral se está o no en situación de pobreza?

Lo primero es resolver si dicho estándar es sólo para la subsistencia física (supervivencia) o - en otro extremo -, para la plena inclusión social. Mientras en la primera se identificarían bienes para que una persona subsista, en la segunda se considera un aspecto cualitativo a tal experiencia, asociado con el disfrute a la dignidad personal y la funcionalidad en la sociedad en la medida en que lo elijamos³⁷. Al respecto cabe señalar que la línea de la pobreza monetaria define la no pobreza como una satisfacción de necesidades transables en el mercado, referida preferentemente a la categoría existencial del “tener” y, sirviendo como una aproximación, a la de “ser” y “hacer”. Y, por otra parte, que la evidencia señala que el valor del conjunto de bienes ha sido estimado directamente sólo en el caso de una o –menos frecuentemente- de unas pocas necesidades básicas: la alimentación. Para las otras necesidades se ha calculado en forma indirecta un valor agregado correspondiente al presupuesto normativo. De este modo, esta forma de medición no ha realizado el esfuerzo por definir umbrales en otras necesidades³⁸.

Dado que dichos supuestos están a la base de la mantención de la medición en base al ingreso se instala como desafío observarlos desde algunos puntos críticos que los hacen complejos de sostener³⁹. En primer lugar, no queda claro qué noción de condición

³⁶ Grupo de Río, 2010. GRUPO DE EXPERTOS EN ESTADÍSTICAS DE POBREZA. Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza. Santiago de Chile, Diciembre. Capítulo 2.

³⁷ Ibid.

³⁸ Grupo de Río, 2010. GRUPO DE EXPERTOS EN ESTADÍSTICAS DE POBREZA. Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza. Santiago de Chile, Diciembre. Capítulo 2.

³⁹ Estos desafíos hacen referencia a la propuesta de Gallegos (2013) Una Propuesta de Medición de la Pobreza con Enfoque de Derechos para Chile en: Pobreza y Protección Social Universal, CLACSO, Argentina. Y Denis A. Et al. Medición de la pobreza multidimensional en Chile (2010).



humana⁴⁰ se operacionaliza para enlistar necesidades básicas ni cómo se consideran aquellas necesidades no materiales y no transables en el mercado, por ejemplo la participación⁴¹.

Sin duda en un país como Chile podríamos vernos tentados a creer que el mercado es la puerta de acceso para todos los bienes y servicios. Sin embargo, desde el esquema de la realización de derechos humanos ¿es pertinente entender a la educación como un bien de consumo transable en el mercado?⁴² ¿O que el mercado defina quienes pueden acceder a una cobertura de salud de calidad? ¿o quiénes tienen derecho a habitar en territorios/barrios inclusivos? En segundo lugar, el patrón de consumo se modifica constantemente y, con ello, la definición de satisfactores requiere una creciente y constante actualización. En ese sentido, ¿cómo podemos asegurar que la identificación de los bienes indicados en la canasta básica permite a todas las personas la satisfacción de su patrón de consumo? ¿Bajo qué justificación los bienes y servicios elegidos aseguran una adecuada satisfacción de las necesidades? O más aún: ¿La adquisición (o no) de bienes y servicios de mercado asegura directamente la superación de la pobreza?

2. Pobreza y derechos sociales: propuesta para su definición

El enfoque de derechos como marco orientador para abordar y definir la pobreza, entiende este fenómeno como la no realización de los derechos humanos

⁴⁰ La discusión que acá se plantea es si las necesidades básicas están enlistadas bajo los esfuerzos que hacen los Estados para combatir o definir y paliar la pobreza se refieren, en última instancia, a la defensa del derecho a la vida o al cumplimiento de una garantía que guarde relación con el establecimiento de una condición humana digna para cada habitante del país. En el caso de este texto se asume que el derecho a la vida no puede ser reducido a necesidad materiales y, además, no se puede dejar de lado el resto de los derechos en cuanto la experiencia del goce de ellos exige la integralidad del catálogo.

⁴¹ Aquí se considera tanto la participación cívica en la toma de decisiones vinculantes a nivel país y, también, la participación en cuanto al uso de espacios públicos.

⁴² Es interesante de plantear el caso de la Educación en Chile, en donde el mismo Presidente de la República Sebastián Piñera sostuvo frente a la opinión pública que “la educación es un bien de consumo”, justificando de este modo que no era necesario pensar en la educación como un bien social de dotación pública. Esto fue reproducido en los principales medios de comunicación el día 19 de julio del año 2011.



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

Existe una amplia literatura⁴³ que manifiesta una adscripción a este enfoque, en la medida en que propone un horizonte normativo amplio, que va de la mano con la generación de instrumentos regulatorios para asegurar la exigibilidad de los contenidos administrados por el Estado. Ahora, este enfoque se ha instalado mucho más en la orientación de las políticas sociales que como un elemento para evaluar el bienestar. Desde esta perspectiva resulta necesario desarrollar esfuerzos para traducir esta perspectiva conceptual a una aproximación empírica que nos permita concluir cuál es el estado de realización de derechos en Chile y, a partir de ello, quienes se encuentran en una situación de pobreza de derechos. La operacionalización de los derechos para la medición de “pobreza”, permite dar un paso adelante en la evaluación de los avances de estos derechos y, por otro lado, definir a partir de ello un umbral con el cual sea posible identificar la pobreza en derechos sociales.

Una de las discusiones al respecto refiere, por tanto, a lo que se está observando: “las personas” o las “condiciones estructurales en que viven las personas”. Autores como

⁴³ ONU 2004; OACDH, “Los Derechos Humanos y la reducción de pobreza: un marco conceptual”, Nueva York y Ginebra, ONU, 2004



Iguiñiz⁴⁴ plantean la necesidad de observar ambas perspectivas, en miras de superar la centralidad de la observación “del pobre” tan propia del enfoque del ingreso.

“Las variables independientes han sido entendidas no sólo como datos demográficos sino como potencialidades que podían ser cultivadas por las personas. La connotación moral es evidente. La responsabilidad devenía era, en una buena medida, personal. En esta manera de ver las cosas había que cambiar el foco de la preocupación dejando afuera del análisis la economía, la política o la cultura y haciendo de las causas la naturaleza personal”⁴⁵

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

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

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

⁴⁴ Iguiñiz, 2002. La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación, DOCUMENTO DE TRABAJO 209, Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD209.pdf> (última visita: 4 enero 2011)

⁴⁵ Ibid.



Esta experiencia pone en evidencia la relevancia de incluir dentro del debate de la medición una profundización en su conceptualización. Pero además ampliar los espacios de decisión al mundo académico, político y técnico. Aún cuando la propuesta mexicana puede ser discutida en lo referente a la sensibilidad para capturar a personas en situación de pobreza de derechos sociales que no son carentes en recursos materiales, es – sin lugar a dudas – el referente latinoamericano para establecer una guía de los cambios estructurales a implementarse en la revisión de cualquier propuesta de medición de pobreza multidimensional.

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

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

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

Siguiendo a Sen, Denis, Gallegos Sanhueza⁴⁶, plantean que la construcción de una propuesta para definir (y luego medir) pobreza está asociada a dos etapas, a saber, la (1)

⁴⁶ Denis A., Gallegos F., Sanhueza C., 2010. Estudio de Evaluación de Metodologías de Medición de la Pobreza Aplicadas en Chile 1990-2009. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.



identificación y (2) agregación. La primera, corresponde a la definición de qué se considera pobreza y quiénes serán considerados pobres y quiénes no. La segunda, corresponde a los criterios para establecer en una sola medida la incidencia y profundidad del fenómeno.

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

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



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

Una vez establecidos los puntos de partida para la conceptualización de la pobreza y los pasos para su medición, como resultado de la Mesa Hurtadiana se plantea una serie de requisitos que resultan pertinentes de considerar en su medición. Esto guarda relación con respetar los principios de los derechos humanos, destacando su universalidad, integralidad e integración, pero además indicaciones respecto a la presentación del estado de avance de la evaluación de la superación de la pobreza en el tiempo.

4.1 Incidencia, profundidad y magnitud.

Toda propuesta para la medición debe dar cuenta de un conjunto de supuestos para su medición. Al respecto se destaca, en primer lugar, la necesidad de considerar un agregado de indicadores que permitan observar la incidencia, magnitud y profundidad del fenómeno. Esto guarda relación con la utilización del aporte del FGT⁴⁷ para la presentación de los resultados, permitiendo que la opinión pública considere no solo el valor de quienes se encuentran en tal situación, si no también el porcentaje de la distribución de los que se están inmediatamente por debajo de ellas.

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

4.2 Combinación entre estados axiológicos y niveles de realización

Como se mencionó en otros apartados el grupo de dimensiones que conformarán la multidimensionalidad de la pobreza guarda relación con el catálogo de derechos sociales, respetando en ellos la definición de ámbitos prioritarios. En el entendido que

⁴⁷ FGT: FOSTER, J., J. GREER, y E. THORBECKE (1984): "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica*, 52



dicha priorización puede estar vertida de arbitrariedad se propone considerar como tal las expresiones existenciales en que se presenta la pobreza: ser, estar, tener y hacer. Es decir, la consecución del goce de un derecho debe posibilitar tener tal y, al mismo tiempo, estar libre de su restricción.

Si consideramos el establecimiento de los estados axiológicos como parte fundante de los ámbitos prioritarios de la definición de los contenidos de las dimensiones, se propone para el ejercicio de su evaluación velar por su realización en tres niveles: El primero corresponde al acceso, el cual guarda relación con la posibilidad de contar con dichos contenidos. El segundo refiere a la calidad, que enfatiza en las condiciones de provisión en esta materia. Y por último, a las condiciones de exigibilidad de los aspectos asegurados, en tanto forman parte de la naturaleza de esos derechos.

4.3 Integralidad de los indicadores e integración de las dimensiones

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

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



► Dimensiones relevantes

1. Hogar de Cristo

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

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

1.1) Adultos Mayores:

Actualmente atiende a 5000 adultos mayores en programas sociales ambulatorios y residenciales, que se han incorporado por encontrarse en situación de extremo abandono y falta de cuidados mínimos. Pese a que el 90% de ellos perciben una pensión básica solidaria de vejez de \$80.000 mensuales⁴⁸ (valor que de por sí los ubica por sobre la línea de pobreza oficial) los gastos que enfrentan mensualmente en bienes necesarios

⁴⁸ Datos de los usuarios del Hogar de Cristo registrados al momento de ingresar a nuestros programas sociales. Fuente: Sistema de Gestión Social Hogar de Cristo 2012.



para sus cuidados mínimos -como pañales, remedios, alimentación especial, entre otros- superan largamente sus ingresos.

Por otro lado muchos de ellos viven solos, con cuidados inadecuados, con difícil acceso a redes de salud y dispositivos especializados. En los casos de los adultos mayores que son cuidados por sus familias, la carga económica, de tiempo y esfuerzo es altamente estresante, allí es común encontrar postergación en la inserción educacional y laboral de sus cuidadores, las que preferentemente son mujeres⁴⁹. Pese a las características de esta población que los hacen especialmente vulnerables, la medición de pobreza actual subestima su condición de pobreza⁵⁰.

1.2) Personas en situación de calle:

Expresan las condiciones de exclusión social y daño biopsicosocial más extremas. Pese a que las personas en situación de calle tienen pocos ingresos y no tienen techo como condición material, la complejidad principal radica en la desvinculación de todo vínculo social, tanto a nivel de redes primarias, comunitarias, como a nivel de redes formales e institucionales. Las personas en esta situación tienen estrategias de sobrevivencia como mecanismos de generación de ingresos, especialmente informales, que en última instancia les permiten contar con lo mínimo para poder sobrevivir. En este sentido, muchos de nuestros usuarios en términos estrictos y formales al aplicarse herramientas de focalización (Ficha de Protección Social)⁵¹ tienen puntajes más altos que personas de extremas pobreza⁵², y si se pudiese aplicar la metodología oficial de medición

⁴⁹ Según las estadísticas del Sistema de Gestión Social, de los adultos mayores de los programas ambulatorios que tienen cuidadores, el 80% de estos cuidadores son mujeres

⁵⁰ EL 7,9% de la población de 60 años y más se encuentra bajo la línea de la pobreza versus un 14,4% de la población total. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2011.

⁵¹ Dado esta complejidad, actualmente tanto el ingreso de las Personas en Situación de Calle a Chile Solidario, como en el programa Ingreso Ético Familiar, estar en situación de calle se utiliza como criterio aparte de la medición de vulnerabilidad estándar.

⁵² Como las Personas en Situación de Calle no tienen vivienda no pueden ser encuestados en la mayoría de las encuestas que justamente tienen como unidad maestra las viviendas, por eso ni en el CENSO o en la CASEN no se puede estimar esta población ni mucho menos conocer su situación.



de pobreza, muchos de ellos estarían por sobre la línea de indigencia e incluso de pobreza⁵³. Además, muchas de estas personas presentan problemas graves de salud mental, consumo problemático de alcohol y otras drogas, y deterioro físico como consecuencia de vivir en malas condiciones por un período prolongado de tiempo.

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

Un porcentaje importante de esta población satisface sus necesidades básicas⁵⁴, pero más allá de lo económico, ellos y sus familias tienen grandes dificultades para construir vínculos protectores adecuados, especialmente cuando viven en barrios vulnerables, con alta incidencia de fenómenos propios de la marginalidad. Estas dimensiones tienen gran incidencia en las trayectorias educacionales, las que se ven dificultadas o efectivamente interrumpidas, lo cual genera enormes problemas para una inclusión social presente y futura de estos jóvenes.

Esta expresión de la pobreza no sólo se resuelve con mayores ingresos (ni siquiera se puede asegurar con un aumento en la calidad de la oferta educacional) ya que las problemáticas más duras a las cuales se enfrentan estos niños/as y jóvenes tienen que ver con las manifestaciones de la exclusión social en el territorio donde ellos y sus familias viven, las relaciones sociales que se generan en barrios altamente segregados.

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

⁵³ Según las estadísticas del Sistema de Gestión Social del Hogar de Cristo, el 29% de los usuarios del programa Acogida Especializado para Personas en Situación de Calle, perciben ingresos per cápita monetarios por sobre 64.000 pesos mensuales, que es la línea de pobreza CASEN 2009.

⁵⁴ Según las estadísticas del Sistema de Gestión Social de nuestros acogidos en programas de reinserción escolar, un 23% pertenece al segundo decil de ingresos y un 5% pertenece a un decil superior.



1.4) Personas con Discapacidad Mental:

Las personas en situación de pobreza y que además presentan una discapacidad mental⁵⁵ viven una doble vulnerabilidad. Por un lado los tratamientos y cuidados que necesitan tienen gran impacto en los gastos de sus familias, y por otro lado, las fuertes barreras institucionales para la inclusión de estas personas, tanto a nivel de redes primarias como en los servicios públicos y el mercado, les dificultan aun más que otras familias poder salir de la pobreza. Esto sumado de que en Chile no existe una red integral socio-sanitaria que garantice las atenciones oportunas y de calidad para ellos y sus familias.

Junto a ello, según los datos que nos entrega la encuesta CASEN 2011, la pobreza y la exclusión social están relacionadas: del total de personas con discapacidad mental, el 62% pertenecen al 40% de la población con menores ingresos (más aún, el 34% pertenece al 20% más pobre). Con todo, más del 70% de las personas con discapacidad mental del primer quintil no acceden a cobertura de atención de salud especializada o a dispositivos sociales de inclusión para ellos y sus familias⁵⁶.

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

⁵⁵ Consideramos como Personas con Discapacidad Mental en la CASEN a aquellas que presentan como condición permanente o de larga duración alguna dificultad psiquiátrica, mental o intelectual.

⁵⁶ Datos de elaboración propia a partir de la herramienta de focalización del Hogar de Cristo (Matriz de Inclusión Social).



2. TECHO

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

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

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



Proponemos que exista una inversión pública agresiva, guiada desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, donde éste asuma la responsabilidad de regenerar las zonas definidas como vulnerables. Esto implica avances al menos en dos niveles. Dejar actuar libremente al mercado significa seguir construyendo ciudades segregadoras, impidiendo la integración económica, social y cultural de sus habitantes, y finalmente del país. Desde la década de 1960 hasta finales de la década 1990, las políticas de vivienda fueron muy efectivas en entregar “soluciones habitacionales” de manera masiva, pero ello no estuvo acompañado por una preocupación por la localización de éstas, dejando que el mercado del suelo operara libremente en la reubicación urbana de poblaciones altamente vulnerables. Ello implicó que las viviendas sociales se establecieran principalmente en la periferia de grandes ciudades, en terrenos baratos y con escasa infraestructura, equipamiento y espacios públicos. Se conformaron grandes conjuntos de vivienda social homogéneos y altamente segregados. Ejemplo de lo anterior son “Bajos de Mena” en Puente Alto o “Parinacota” en Quilicura o “Juan Antonio Ríos” en Pedro Aguirre Cerda en la ciudad de Santiago. Este último conjunto habitacional de construcción tipo C llamado “block”, es un caso representativo de la arquitectura institucional y la homogenización en su arquitectura⁵⁷.

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

⁵⁷ MINVU (2012) Historias de Barrio. Recuperado el 11 de julio de 2013 en http://www.minvu.cl/opensite_20110324155731.aspx



viviendas construidas; sino que a una planificación urbana inclusiva, que posibilite tanto a allegados como a familias de campamentos optar por soluciones integrales de habitabilidad.

En un primer nivel de transformaciones, desde la política pública, se requiere orientar el desarrollo de cuotas de vivienda social, que implique a cada comuna de ciudades metropolitanas incorporar una cuota mínima de vivienda social, mientras que a las comunas periféricas - normalmente con suelo disponible y en proceso de urbanización- se les debería establecer un límite. Gravar terrenos fiscales bien localizados, aplicando un impuesto específico para aquellos terrenos que se encuentran sub-utilizados según el porcentaje de vivienda social, incentivando con ello la generación de mixtura socioeconómica en aquellos sectores donde escasea. Promover la postulación colectiva a la vivienda social, puesto que en los sectores vulnerables, las familias establecen sus redes de contacto y colaboración a través de los vecinos, con las JJ.VV, con los líderes comunitarios, y distintas organizaciones comunitarias. Es necesario entender la movilidad social de manera colectiva y no puramente individual. Experiencias al respecto hay de sobra, solo basta revisar la disolución de muchos campamentos donde las familias fueron reubicadas en diversos sectores del país, o aquellas familias que postulando al subsidio habitacional, perdieron todo tipo de contacto con sus vecinos y redes que ya habían formado.

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



inmigrantes e incluso los adultos mayores, dado que permite el dinamismo en el uso de las viviendas disponibles.

En un segundo nivel de propuestas, desde las intervenciones en el barrio, se requiere una regeneración integral y profunda de los barrios, considerando diferentes problemáticas y perspectivas, vinculando la vivienda con los espacios públicos, la seguridad, el transporte y los servicios. Avanzar hacia la articulación de programas barriales, tanto el programa de Recuperación de Barrios⁵⁸ como el de Condominios Sociales⁵⁹ permiten regenerar estos conjuntos. Reforzar el poder local es tarea de cada municipalidad, generando incentivos públicos y privados que permitan reactivar estos barrios en el corto y mediano plazo. Hoy, los municipios no reciben impuestos por las viviendas sociales (todas aquellas bajo las 810 UF). Sumado a eso, los condominios sociales se encuentran delimitados por la definición legal de “condominio”, la cual no permite a los municipios invertir directamente en esos territorios sin antes llegar a acuerdos con los vecinos y estar acogidos por la ley de copropiedad. Finalmente es pertinente crear un Indicador de integración de la vivienda social en la conformación de barrios. Uno de los problemas sociales más relevantes en la conformación de barrios vulnerables, es la homogeneidad social, la cual permea todos los aspectos de la vida barrial. Considerando, además, todos los problemas sociales y territoriales existentes en estos barrios, es necesario que las viviendas sociales logren incorporarse en sectores donde la plusvalía tenga un crecimiento en el tiempo. La mejora en plusvalía, no se da naturalmente, sino que tiene que estar asociada a una inversión pública y privada en los barrios. Los barrios socialmente heterogéneos atraen más inversión, infraestructura,

⁵⁸ Regulado por [D.S. N° 14 \(V. y U.\) de 2007](#), cuyo objeto es implementar una estrategia de intervención a escala barrial que contribuya al mejoramiento y revitalización tanto de los espacios públicos colectivos como de la red social de los barrios. Más información en: http://www.minvu.cl/opensite_20070212164909.aspx

⁵⁹ Busca rehabilitar y mejorar los bienes comunes de condominios sociales, promoviendo el ejercicio de deberes y derechos de los copropietarios. Más información en: http://www.minvu.cl/opensite_20070308155730.aspx



servicios, y con ellos plusvalía. También aportan más a las arcas municipales, lo que permite mejorar los servicios para todos, pero especialmente para los más pobres⁶⁰.

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

► A Modo de Conclusión

Desde las discusiones teóricas y dado los ejemplos presentados por el Hogar de Cristo y TECHO, donde el enfoque comprende la pobreza como carencias de capacidades más que de bienes materiales o desde la vulneración de derechos y de la exclusión social, son enfoques que explican mejor las “pobrezas” con las que nos toca trabajar a diario. Y desde el aspecto político, surge el cuestionamiento de la definición de cuál es el rol del Estado y la sociedad civil para resolver estos problemas sociales.

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

⁶⁰ Francisco Sabatini y otros, 2005-2008: Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social en Chile: Influencia de la segregación residencial y lecciones de política. Proyecto Conicyt/Banco Mundial.



Desde el trabajo con las poblaciones más excluidas de la sociedad chilena, podemos ver el rostro humano detrás de estas dimensiones, a partir de las problemáticas que enfrentamos cotidianamente de manera conjunta: personas con discapacidad física y psíquica y una sociedad que se mueve lento en sus mecanismos de inclusión, consumo problemático de alcohol y otras drogas con la consecuente estigmatización que sufren; deserción escolar de centros educativos deficientes y poco contenedores; exclusión laboral mayoritariamente de mujeres y jóvenes, y precariedad en las condiciones de trabajo de un segmento significativo de la población económicamente activa con bajo nivel de formación⁶¹; hacinamiento en viviendas sociales precarias, inadecuadas condiciones de habitabilidad en barrios con altos niveles de segregación, dificultades de acceso y derecho a la ciudad; baja capacidad de las familias para generar ingresos autónomos; colectivos con vínculos familiares y comunitarios muy frágiles; concepción de “los pobres” como ciudadanos de segunda categoría sin derecho a voz y a organizarse.

En un Estado democrático, esta metodología multidimensional plantea desafíos de no sólo definir las mejores adecuaciones técnicas, sino también el abordar a través de procesos participativos las definiciones sustantivas en cuanto a legitimidad, derechos sociales, responsabilidades del Estado, sociedad civil organizada y mercado, o sea, el Régimen de Bienestar Social que deseamos/aspiramos construir colectivamente. En definitiva, establecer las metas país relacionadas con pobreza, desigualdades y exclusión social.

Específicamente, en una metodología multidimensional las dimensiones a medir y sus umbrales tienen que ser coherentes con las dimensiones sociales que el Estado y Sociedad Civil consideran claves para el desarrollo colectivo, y con las metas país que para

⁶¹ Ver propuestas de las Mesas Hurtadianas 2012, “Trabajo Digno ¿Para Todos?” disponible en <http://creasfile.uahurtado.cl/mesashurtadianas2012.pdf>. Allí se abordan temas de salario justo, fortalecimiento sindical, precariedad laboral, e inclusión laboral. INFOCAP y Fundación Emplea del Hogar de Cristo tuvieron una participación muy activa y protagónica en los contenidos de estas propuestas.



cada dimensión se definen como los límites para definir desarrollo y pobreza, y al mismo tiempo, los límites que definen la evaluación de las políticas públicas.

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

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

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



► **Participaron en la elaboración de este documento:**

Paulette Landon

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

Oscar Navarrete

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

Felipe Expósito

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

Miguel Torres

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

Pablo Beytia

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

Rodolfo Martinic

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

Francisca Gallegos

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



Ismael Tabilo

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

Manuel Caire

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

Juan Ignacio Latorre

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