



Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DESARROLLO HUMANO Y DESLIBERTADES EN EL DESARROLLO SOCIAL DE CHILE.

CAMINOS Y DESAFÍOS POST DECLARACIÓN DEL MILENIO (2001 -2011)

Alumno: Alvarado Navarro, Ginés Francisco.

Profesor Guía: Pacheco Pastene, Luis.

Tesis para optar al Grado Académico de Licenciado en Ciencia Política y
Relaciones Internacionales

Tesis de Grado para optar al Título Profesional de Cientista Político

SANTIAGO, AGOSTO 2013

Porque no hay dedicatoria que abarque el agradecimiento a mis padres,
a Ivonne y Gines, mi amor y gratitud.

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	6
Metodología	10
1. Enfoques de Investigación.....	10
2. Preguntas de Investigación.....	11
3. Objetivos de Investigación	11
3.1 Objetivo General.	11
3.2 Objetivo Específicos.	11
4. Supuesto de investigación.	12
4.1 Variables Independientes	12
4.2 Variable Dependiente	13
5. Diseño de Investigación.	13
5.1 Población y Muestra	14
5.2 Recolección de Información.	14
5.3 Codificación.....	15
1. Justificación y viabilidad.	17
I. “El concepto de desarrollo, principales enfoques.”	19
1. Desarrollo: Teorías y modelos en Latinoamérica.....	19
1.1 Principales modelos de desarrollo en América Latina	20
1.1.1 Desarrollismo.....	20
1.1.2 Teoría de la Dependencia.	22
1.1.3 Neoliberalismo (Monetarismo).....	23
1.1.4 Neoestructuralismo.....	25
2. Conceptos y visiones de desarrollo en los procesos históricos latinoamericanos.....	28
2.1 Etapas y procesos históricos del desarrollo en América Latina	28
2.2 Conceptualización en torno al desarrollo.	31
II. El Enfoque de las Capacidades	36
1. El Enfoque de las capacidades.....	36
1.1 Antecedentes bibliográficos y académicos para el Enfoque de las Capacidades.....	37
1.2 Antecedentes teóricos del Enfoque de las Capacidades.	38
1.2.1 Critica al Utilitarismo.....	39
2. Aspectos Centrales del Enfoque de las Capacidades.....	41

2.1	Funcionamientos y Capacidades.....	42
2.2	¿Qué importa más, los medios o fines?	43
2.2.1	Factores de Conversión.....	44
2.3	Capacidades: Capacidades básicas y Capacidades como libertad.....	44
3.	El rol del Enfoque de las Capacidades, hacia una teoría de justicia.....	47
3.1	¿Qué capacidades se deben considerar? ¿Cómo elegir?	48
4.	Capacidades y Democracia.....	49
4.1	Concepción de democracia.....	49
III.	Desarrollo Humano, libertad y privaciones.....	54
1.	Desarrollo Humano, enfoque y concepto.....	54
1.1.	Dimensiones básicas del desarrollo humano	55
1.2.	Las mediciones complementarias.....	56
1.3.	Desarrollo Humano y Derechos Humanos.....	58
1.4.	Un concepto en constante reflexión.....	60
2.	Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	62
3.	Capacidades, Derechos y Democracia.....	63
IV.	Pobreza y Salud como privaciones del desarrollo.....	68
1.	Pobreza.....	68
1.1	Disminución de las privaciones en pobreza mediante políticas públicas.....	71
1.1.1	Chile Solidario (CHS)	71
1.1.2	Reforma Previsional	73
1.1.3	Ingreso Ético Familiar.....	75
1.2	Evaluación desde el Enfoque de las capacidades.....	76
2.	Área Salud.....	82
2.1	Principales Políticas de superación de desigualdades	85
2.1.1	AUGE / GES	85
2.2	Evaluación desde el Enfoque de las Capacidades.....	87
V.	Logros y Desafíos en el Desarrollo Social	90
1.	Sobre avances y logros	90
1.1	Sobre el real alcance de los avances	92
1.1.1	Pobreza e Ingresos.....	92
1.1.2	Desigualdades en salud.....	94

2. Desafíos del desarrollo social en Chile.....	95
2.1 Pobreza: privaciones y hacia una nueva medición.....	96
2.2 Salud: más que acceso, los determinantes sociales.....	98
VI. Alcances y Conclusiones.....	101
BIBLIOGRAFÍA.....	106
ANEXOS.....	110

INTRODUCCIÓN

“Lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediables en nuestro entorno que quisiéramos suprimir”.

(Amartya Sen)

Tradicionalmente, el crecimiento ha sido el objetivo del desarrollo, evidencia de ello son las abundantes mediciones, como PIB, INB¹ y tasa de crecimiento; comparaciones y “rankings” internacionales donde el nivel de producción del país es primordial, donde la búsqueda de indicadores sociales estables y óptimos se orienta a la finalidad de generar un mayor nivel de renta.

Pero, ¿Qué ocurre con los otros ámbitos del desarrollo? aquellos ámbitos que se relacionan con las personas, donde la calidad de vida no está orientada simplemente por los ingresos, y juegan un rol importante las privaciones y desigualdades a las que hacer frente.

Bajo la mirada de dar importancia a los aspectos del desarrollo, a principios de la década pasada surge la Declaración del Milenio, que plantea objetivos concretos hacia los países y sus procesos de desarrollo, principalmente referido a la distribución de los beneficios de la mundialización. (ONU, 2000)

Más de una década después, y cercanos a la “fecha meta” para cumplir dichos objetivos, el año 2015, se vuelve pertinente reevaluar los desafíos, las áreas a las que responden, y las estrategias para dar cumplimiento tanto a los objetivos del milenio como las metas que los conforman. Además, plantear nuevos desafíos y nuevas miradas para dar cumplimiento a éstos en nuestras sociedades dinámicas.

En este contexto, Chile es un país destacado por su estabilidad económica, no sólo a nivel regional, también mundial, siendo uno de los pocos países

¹¹ **PIB, Producto Interno Bruto:** La suma del valor agregado de todos los productores residentes en la economía más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valoración del producto. **INB, Ingreso Nacional Bruto:** la suma del valor agregado de todos los productores residentes en la economía más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valoración del producto, además de las entradas netas de ingreso primario provenientes del extranjero, dividido por la población a mitad de año. (PNUD, 2010, pp. 243-244)

latinoamericanos en formar parte de OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la organización de los países más desarrollados. Las buenas cifras económicas así pueden confirmarlo con un PIB per cápita de 15,272 USD. País que además ha respondido en forma eficiente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con un alto porcentaje de cumplimiento de las metas (Ministerio de Planificación, 2005)

Sin embargo, se han presentado en los últimos años una mayor frecuencia de movilizaciones y demandas sociales que cuestionan la imagen de país próspero, y obligan a repensar el tipo de desarrollo que buscamos como sociedad chilena. Demandas que se ejemplifican en las áreas de educación, sobre calidad y financiamiento; de pobreza e ingreso, con aumento de ingreso mínimo y mejor distribución del ingreso; en salud, mejorar el acceso y calidad; y en política, mayor participación, representatividad y fiscalización de los representantes, solo por identificar algunas áreas emblemáticas.

Con esa orientación, esta investigación busca analizar y explicar las principales desigualdades que enfrenta nuestro país, enfatizando en un desarrollo donde lo social tenga mayor relevancia y el crecimiento sea un medio para llegar a la finalidad del desarrollo social.

Estos planteamientos van acorde a una línea propositiva ya consolidada, encabezada por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y el desarrollo humano, visión que ha perdido la característica de alternativa para integrarse como un enfoque válido en la formulación de políticas públicas. Cuya fortaleza radica en la visión multidimensional del proceso de desarrollo, donde además de ingresos, cuentan la salud, educación y el nivel de vida, las que quedan representadas en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD 2010).

Esta medición complementaria, se fundamenta en el marco normativo del Enfoque de las Capacidades, que observa el desarrollo como la expansión de libertades reales que disfrutan los individuos (Sen 2000), que implica a su vez, un contexto altamente democrático y deliberativo para garantizar mejores niveles de desarrollo.

Por tanto, el propósito de esta investigación es analizar y explicar los desafíos para el desarrollo social en Chile, desde la óptica del desarrollo humano y el enfoque de las capacidades, no sólo como herramientas evaluativas de las condiciones de desigualdad y las privaciones que estas contemplan. Principalmente presentar el enfoque de las capacidades, como una base teórica en la que construir un modelo de desarrollo equitativo, democrático y que garantice tanto la libertad como asegurar los espacios de participación para la ciudadanía.

Esta propuesta se explica mediante el análisis de políticas públicas en dos áreas fundamentales, pobreza y salud, sin considerar menos importantes áreas como educación y vivienda. Dentro del área pobreza se enfatizarán políticas que permitan el ingreso de sectores vulnerables al sistema, además de aquellas que promuevan un rol del Estado garante de lo social. Desde el área de salud, se abordará la política AUGE/GES, fundamentalmente por los principios contenidos en sus garantías.

La estructuración de la investigación, se encuentra distribuida en seis capítulos teórico-analíticos y uno metodológico. En el primer capítulo, se realiza un repaso por las principales teorías del desarrollo en la región latinoamericana, y en cómo éstas fueron construidas y la influencia que tienen algunas en la toma de decisiones de las políticas actuales, como el neoliberalismo y el neoestructuralismo. Además, se complementa con un esbozo de los procesos y sucesos históricos que determinaron y modificaron los usos conceptuales entorno al desarrollo.

Un segundo capítulo, aborda las propuestas contenidas en el enfoque de las capacidades, desde sus antecedentes teóricos, y su sentido como métrica de justicia. Se enfatiza en la explicación de los conceptos de funcionamiento y capacidades como medidas de evaluación.

Los alcances y evolución del paradigma del desarrollo humano, es abordado en el capítulo tres, considerando el impulso que este ha generado hacia la calidad de vida, las oportunidades y las libertades. Mediante la revisión de los Informes de

Desarrollo Humano, se presenta la evolución del concepto, inspirado en gran parte en el trabajo de Amartya Sen, destacando la flexibilidad y adaptación a los contextos locales.

En el cuarto capítulo, se realiza un análisis acorde a las condiciones presentadas en los capítulos previos, considera los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la vinculación con el desarrollo humano, aplicado a las estrategias en las áreas de pobreza y salud. Se recurre a las categorías de capacidades, funcionamiento y libertades, dando cuenta de privaciones y desigualdades en estas áreas.

El quinto capítulo, analiza los logros y desafíos en las áreas de pobreza y salud, como elementos fundamentales en la construcción de un modelo de desarrollo. Se basa en las líneas de acción otorgada por los ODM y los análisis previos de funcionamientos y capacidades, contextualizado en la idea de que el desarrollo implica eliminar privaciones y disminuir desigualdades, fomentando la participación de las personas como ciudadanos y agentes de los procesos democráticos.

Finalmente, el sexto capítulo, entrega las conclusiones y cierra la investigación. En este capítulo se identifican conclusiones y alcances específicos para las áreas de pobreza y de salud. También se elaboran conclusiones generales a la investigación, referidas a la calidad de los accesos a servicios sociales, la identificación de las privaciones y los efectos de las estrategias, el papel del enfoque de las capacidades como reivindicación de las personas en el desarrollo, y finalmente la importancia de avanzar hacia procesos democráticos deliberativos.

Esta investigación busca aportar a la incorporación del enfoque de las capacidades como paradigma de desarrollo aplicado a Chile. Se reconoce una baja presencia de trabajo estadístico, más allá del nivel descriptivo, pero la finalidad de promover un nuevo enfoque requiere de un trabajo más normativo y análisis institucional basado principalmente en información cualitativa que explique cómo privaciones, funcionamientos y capacidades son fundamentales para hablar y evaluar el desarrollo social, después de todo, el desarrollo de las personas son condiciones de vida y no promedios de acceso.

Metodología

1. Enfoques de Investigación.

La investigación aquí presentada tiene por finalidad explicar cómo la superación de privaciones en conjunto con el desarrollo humano, pueden ser elementos claves en la búsqueda e implementación de políticas de desarrollo con énfasis en las condiciones sociales.

Para dar cumplimiento a dicha finalidad se propone una investigación de carácter aplicada, con enfoque explicativo, con dos etapas de investigación: documental y de campo.

Teóricamente, el enfoque de esta investigación está orientado por una combinación de las teorías normativas e institucionalista en la ciencia política (Marsh & Stocker, 1997). Normativa, por la implicancia ética y orientaciones que entrega el Enfoque de las Capacidades. Institucionalista por el acercamiento a la realidad mediante análisis de organizaciones y políticas públicas y su interacción con la ciudadanía.

La investigación es aplicada, en tanto cuanto, busca identificar en la realidad chilena, la propuesta de desarrollo de Amartya Sen, (Enfoque de las Capacidades y concepto de privaciones) y centrar el análisis en áreas específicas del desarrollo social (pobreza y salud).

El alcance explicativo, radica en la intencionalidad de señalar cómo el desarrollo humano y la eliminación, o disminución, de privaciones son condicionantes básicas en la implementación de cualquier estrategia de desarrollo social.

Finalmente, en cuanto a las fuentes de información, existe un primer momento que es documental, ya que está basado en los resultados entregados por informes internacionales sobre Chile, así como los informes locales elaborados por el PNUD y los informes sobre cumplimiento de Objetivos de Desarrollo del Milenio que han elaborado los Gobiernos de Chile, durante el periodo 2005 – 2011, así

como los informes internacionales de Objetivos de Desarrollo del Milenio, previos a los oficiales mencionados. Sin descartar, los aporte que puedan entregar las visiones y datos de los informes de otros organismos internacionales.

Un segundo momento, de campo, se desarrollará con entrevistas semi estructuradas (Hernández, et al., 2006) a informantes claves sobre las temáticas consideradas en las desigualdades y privaciones, a modo de complementar la información extraída de los informes y también de reflexionar nuevos desafíos en materia de desarrollo.

2. Preguntas de Investigación

¿Es posible y pertinente, elaborar un modelo de desarrollo social en Chile, que vaya más allá de lo económico, y que tenga su eje central en el Desarrollo Humano?

¿Son la concepción de desarrollo humano y el interés por superar las privaciones o deslibertades, fundamentos suficientes para orientar las estrategias de un desarrollo social en Chile?

¿Cuáles son las privaciones o deslibertades a las que debiese hacer frente este modelo de desarrollo social?

3. Objetivos de Investigación

3.1 Objetivo General.

- Analizar la relación entre la superación de Privaciones/Deslibertades y los niveles de Desarrollo Humano, como bases para la implementación de estrategias de desarrollo social en las áreas de pobreza y salud

3.2 Objetivo Específicos.

1. Elaborar una discusión teórica, acotada y pertinente sobre el desarrollo social en Chile, enfatizando los conceptos de privación/deslibertad y desarrollo humano, como ejes centrales.

2. Describir las estrategias de desarrollo que han guiado las políticas sociales tendientes a mejorar el desarrollo social y humano en Chile.
3. Identificar y describir las privaciones o deslibertades que deben ser superadas, en la construcción de un modelo de desarrollo social en Chile.
4. Presentar y describir diversas propuestas que pueden orientar la construcción de estrategias de desarrollo social
5. Explicar los desafíos futuros existentes para Chile y su rol en la implementación de una estrategia de desarrollo social.

4. Supuesto de investigación.

El supuesto de investigación, radica en que las estrategias implementadas por los gobiernos de Chile, carecen de un enfoque propiamente social, y son más bien concepciones utilitaristas (al modo que A. Sen plantea) del bienestar. Por lo cual la hipótesis de trabajo es:

“La implementación de un modelo de desarrollo social en Chile, está condicionado por los niveles de desarrollo humano en conjunto con la existencia y superación de privaciones o deslibertades fundamentales”

4.1 Variables Independientes

- *Deslibertades* (Tipos de): se entiende este concepto en la perspectiva de Sen, donde las deslibertades son aquellas privaciones a la libertad, que dejan por tanto pocas opciones y escasas oportunidades a los individuos para ejercer su agencia razonada. Sen no identifica libertades específicas susceptibles de ser trasgredidas, y presenta tipos de libertades instrumentales.

- Desarrollo Humano (Nivel de)

La definición de desarrollo humano según el Informe de Desarrollo Humano 2010 del PNUD, señala: *“el desarrollo humano supone una expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa, perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables y participar activamente en el*

desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo.”

4.2 Variable Dependiente

Implementación de Estrategias de Desarrollo Social.

Esta variable está centrada en evaluar la eficacia de las estrategias de desarrollo adoptadas por Chile, en relación a si su fundamentación está en la superación de deslibertades e inspiradas en la concepción de desarrollo humano, que a su vez refiere al enfoque de las capacidades. Para dicho propósito, se opta por realizar una evaluación de las principales políticas públicas en las áreas de superación de la pobreza y área salud, relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio seleccionados, y que reflejan la intención y orientación de los gobiernos en relación a cumplir con dichos objetivos.

5. Diseño de Investigación.

La metodología adoptada para esta investigación combina el enfoque cuantitativo con el enfoque cualitativo, esto basado en que se condice el interés macro social y de análisis de instituciones y políticas públicas que se pretende llevar a cabo, con una mirada cualitativa en la comprensión de algunos conceptos como son las deslibertades y los desafíos que éstas dejan al país. Pues no busca imponer resultados, si no explicar la importancia, desde una aplicación práctica, del desarrollo como libertad a la hora de concebir un modelo de desarrollo social.

En cuanto al diseño de investigación es una investigación con una fase inicial descriptiva y una segunda fase explicativa. De carácter no experimental y con un estudio longitudinal (Hernández, et al., 2006) aplicado a las áreas de pobreza y salud, mediante los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se centrará en conocer las distintas estrategias implementadas por los gobiernos de Chile en relación al Desarrollo, durante los últimos tres gobiernos: R. Lagos, M. Bachelet, S. Piñera

5.1 Población y Muestra

La población de esta investigación, son los Gobiernos de Chile, y la muestra, de carácter dirigido, son los gobiernos de R. Lagos, M. Bachelet y S. Piñera.

Las unidades de análisis, serán, las *estrategias de desarrollo* implementadas por estos gobiernos, y las *políticas sociales* tendientes a hacer frente a las desigualdades.

Las propiedades a observar dentro de la primera unidad de análisis, estrategias de desarrollo, serán:

- Fundamentos de las estrategias (sus principios)
- Alcance de las estrategias (económicas, tales como distribución o aumento de ingresos; políticas, reformas electorales o constitucionales; o sociales, previsión, salud, entre otras.)

Para la segunda unidad de análisis, *políticas sociales* tendientes a enfrentar las desigualdades, las propiedades a observar, serán:

- Enfoque de elaboración de la política.
- Impacto de la política pública
- Trascendencia en el tiempo
- Relación de política pública con libertades instrumentales

5.2 Recolección de Información.

Primera Fase de recolección de Información: Informes Nacionales e Internacionales

Las propiedades señaladas, se observarán mediante el estudio de documentos y fuentes secundarias. Dentro de las principales se consideran los Informes de Objetivos del Milenio, emitidos por MIDEPLAN (actual Ministerio de Desarrollo Social), como una evaluación y cuenta pública en estas materias. Además de

considerar las evaluaciones y análisis contenidos en los Informes de Desarrollo Humano del PNUD a nivel internacional, como las reflexiones contenidas en los informes locales de PNUD-Chile.

Segunda Fase de recolección de Información: Entrevistas a Expertos.

La primera fase de recolección de información será complementada con una segunda etapa, la cual considera entrevistas semi-estructuradas (Hernández, et al., 2006) a expertos o informantes claves dentro de las deslibertades señaladas durante el Marco Teórico.

Los informantes clave/ expertos a entrevistar por área son:

- Pobreza:

Benito Baranda, Presidente de Fundación América Solidaria, Ex Director Social del Hogar de Cristo.

- Salud:

Claudio del Canto, Sub director administrativo Hospital Exequiel González Cortez.

La finalidad de estas entrevistas, no sólo es complementar la información recogida de los indicadores e informes internacionales, también es, entregar su visión sobre los desafíos para alcanzar una mejor implementación del Desarrollo Social, mediante un análisis conjunto sobre las “libertades instrumentales” y su situación en Chile.

5.3 Codificación.

Las entrevistas realizadas serán analizadas bajo una matriz, que contiene un cruce con las siguientes codificaciones utilizadas: a) descripción del contexto, b) evaluación del proceso y contexto, c) enfoques principales existentes, d) enfoques: hacia dónde ir, e) relación con el desarrollo, f) privaciones, g) factores de conversión, h) desigualdades, i) institucionalidad, j) rol del estado, k) ONG, l) ODM y nuevos desafíos. Estas codificaciones fueron analizadas con el “software” atlas.ti. La matriz obtenida responde a la siguiente tabla:

1. Justificación y viabilidad.

La presente investigación pretende abordar las visiones de desarrollo consideradas en los gobiernos de la última década, desde una mirada complementaria, sin dejar de lado los principales indicadores económicos, bajo el paradigma del “desarrollo como libertad” y el marco temporal proporcionado por la Declaración del Milenio y los Objetivos del Milenio, teniendo presente que la fecha meta para el cumplimiento de estos es próxima (2015).

Se basa la identificación y análisis de la construcción de un modelo de desarrollo social en Chile, mediante el análisis que permite hacer el enfoque de las capacidades (de Amartya Sen), como una forma de desarrollo que considera las libertades como esenciales para lograr el potencial de las personas. Además se complementa con el enfoque de desarrollo humano, propuesto por el PNUD, enfoque inspirado en el paradigma de Sen.

La elección de estas visiones, responde a la mirada alternativa y complementaria que pueden otorgar a los enfoques tradicionales sobre el desarrollo, basados principalmente en el crecimiento económico y el adecuado manejo de la renta nacional (crecimiento y distribución). Dicha construcción “alternativa” permite realizar un análisis de las estrategias de desarrollo en Chile con énfasis en las oportunidades sociales, las libertades políticas, servicios económicos, garantías de transparencia, seguridad protectora y servicios económicos, sin abandonar completamente los factores tradicionales de crecimiento y renta.

En cuanto al marco temporal (2001 – 2011), está determinado por la Declaración del Milenio, la cual conteniendo los Objetivos del Milenio, entrega un impulso a los estudios sobre desarrollo humano, considerándose desde el 2001 en adelante una mayor cantidad de datos e investigaciones que permiten sustentar a la vez de orientar el trabajo que se presenta.. La elección de los casos de estudio, responde al periodo elegido, enfocándose en las propuestas y actividades en torno a la promoción y establecimiento del desarrollo con énfasis social que hayan realizado los gobiernos de R. Lagos, M. Bachelet y S. Piñera.

El análisis de estos casos, se realiza por una parte mediante datos obtenidos de los informes internacionales y nacionales realizados por el PNUD, así como de los indicadores sobre el desempeño de Chile en los Objetivos del Milenio, y por otra, combinando con la inspiración de las libertades fundamentales definidas por Sen. El análisis de estos resultados se presentará en entrevistas a expertos, con quienes se evaluará la implementación de un modelo de desarrollo social, observado tanto los datos obtenidos como, las políticas públicas fundamentales desarrolladas durante la década.

Por último, el aporte a la disciplina es, no sólo un recuento de las estrategias adoptadas por los gobiernos chilenos. Además, constatando la característica disciplinar de la ciencia política de interrelacionar y complementar enfoques de otras disciplinas sociales, se reflexiona entorno a la construcción de sociedad y las interacciones que dentro de esta se dan, principalmente en las temáticas de estudio, pobreza y salud, enfatizando en la integración de los actores sociales en la formulación de políticas sociales y en como la institucionalidad genera espacio para dichas instancias.

I. “El concepto de desarrollo, principales enfoques.”

Existen diversas formas de abordar la temática del desarrollo, en sus distintas concepciones, énfasis y alcances. Este capítulo busca elaborar una revisión acotada de los aspectos fundamentales en las principales teorías económicas y sociales sobre el tema, señalar la influencia de los procesos históricos y los aportes procedentes de organismos e instituciones internacionales sobre el desarrollo, con la finalidad de establecer y justificar la elección, para esta investigación, del Enfoque de las Capacidades y el paradigma de Desarrollo Humano, como eje de análisis en las estrategias de desarrollo de Chile.

En las primeras secciones, se abordaran algunos de los principales enfoques teóricos sobre el desarrollo aplicados en la región, tales como, la teoría del desarrollo (enfaticando la propuesta de la CEPAL), la teoría de la dependencia y el Monetarismo neoliberal.

De igual forma, no se puede realizar un análisis de las estrategias de desarrollo en Chile sin considerar la propuesta neoestructuralista, tanto a nivel económico como la reivindicación social y distributiva del desarrollo, ejemplificada en la Transformación Productiva con Equidad (TPE) y más recientemente en los trabajos de Cohesión Social, que han influido en gran parte de las políticas públicas de la región latinoamericana.

Finalmente, se abordará desde una visión histórica los procesos, hechos y etapas que dieron lugar a los distintos conceptos de desarrollo en la región latinoamericana, desde el crecimiento económico, como visión unidimensional, hasta la visión del desarrollo humano, como enfoque multidimensional.

1. Desarrollo: Teorías y modelos en Latinoamérica.

Para la presentación de las diversas teorías económicas y sociales que marcaron y marcan las estrategias de desarrollo en Chile, se debe reconocer que no existe una teoría absoluta y definitiva, pues muchas de ellas en su momento histórico,

parecían aportar con la solución definitiva a la problemática del desarrollo, situación que aplica incluso a las propuestas teóricas vigentes en los últimos años.

En segundo lugar, se debe destacar que los modelos de desarrollos experimentados en la región no son aislados a las teorías y corrientes de pensamiento internacionales, así podemos relacionar el desarrollismo a planteamientos modernizadores, la teoría de la dependencia con algunos elementos del enfoque sistema-mundo y el neoliberalismo al monetarismo neoclásico.

1.1 Principales modelos de desarrollo en América Latina

Esta sección busca presentar las propuestas principales en la región latinoamericana posterior a la segunda mitad del siglo XX, periodo en que comienzan a tomar fuerza otras dimensiones de las personas y sociedades en las nociones de desarrollo - contrastando a las predominantes crecimiento o progreso económico - incorporando al análisis las realidades del entonces “tercer mundo” (Zimmerman, 1970, p. 4)

1.1.1 Desarrollismo

Desde el contexto internacional hay tres hechos identificados por Alvin So que contextualizan el impulso modernizador. Primero, la instauración hegemónica de EE.UU posterior a la II Guerra Mundial. Segundo, la difusión del modelo comunista más allá de Europa Oriental. Tercero, la desintegración del orden colonial posibilitó en Latinoamérica, Asia y África la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo que otorgaran mayor autonomía e independencia económica y política (So, A en Reyes, 2009, p. 119)

La perspectiva desarrollista en América Latina, asume en la dicotomía subdesarrollo/desarrollo, una visión no lineal en la consecución de este último, si bien toma algunos elementos centrales de la teoría de la modernización (Estevez, et al., 2005, p. 7), como las etapas de Rostow y la aplicación de la mentalidad

racional en el proceso², critica la unidireccionalidad y la presentación de modelos únicos a seguir (EE.UU y Europa).

Para contextualizar el proceso de desarrollo experimentado en los años sesenta, se debe tener en consideración algunos hechos históricos y antecedentes económicos de la región latinoamericana. En esa línea, Bielschowsky señala en primer lugar las tendencias de crecimiento económico, con inestabilidad macroeconómica, y marcado por importaciones restringidas y presiones inflacionarias. En segundo lugar están las consecuencias del proceso de industrialización, donde la migración rural-urbana genera empobrecimiento de las zonas urbanas al no dar cabida a la fuerza trabajadora del mundo rural. Sumado a ello, las presiones sociales canalizadas en partidos y sindicatos como efecto de una consolidación de la democracia (1998, p. 30).

En tercer lugar, está el hecho más simbólico del periodo, la revolución cubana, la cual no solo implica una nueva vía para las demandas y movimientos sociales, como se presenta en la sección 2, deja además a los organismos internacionales y principalmente al gobierno estadounidense a la defensiva del proceso desarrollista, quien respondería con la Alianza para el Progreso (Bielschowsky, 1998, p. 32).

En relación a los planteamientos teóricos, la perspectiva que primó en la región fue el estructuralismo de la CEPAL, que mediante la producción teórica influyó en los Estados latinoamericanos, visión conocida como “cepalismo”, que mediante el análisis del deterioro de los términos de intercambio y los conceptos de *centro* y *periferia* como reflejo del orden jerárquico de los países, promovía la industrialización (ISI) como vía de superar el proteccionismo de los países centrales y la heterogeneidad estructural de los países periféricos (Estevez, et al., 2005, p. 10)

² La teoría de Rostow, señala cinco fases del desarrollo económico: la sociedad tradicional, precondition para el despegue; proceso de despegue; el camino hacia la madurez; y una sociedad de alto consumo masivo ((Reyes, 2009)

Pieza clave del desarrollismo de la CEPAL, fue la reforma agraria, como respuesta a una industrialización que no había seguido un camino adecuado ni eliminaba la vulnerabilidad externa ni la dependencia. Sería entonces mediante la reforma agraria que se lograría incorporar las fuerzas trabajadoras, distribuir el ingreso y posibilitar un progreso técnico.

Para Max-Neef (1994, p. 26), el desarrollismo fue una experiencia profundamente movilizadora, creadora de ideas y corrientes de pensamiento, pero señala que su fracaso se debió a la incapacidad de controlar los desequilibrios originados en mayor parte por la concentración en la industria, además de descuidar procesos sociales y políticos que emergieron con fuerza, entorno al rol del Estado impulsado por este modelo.

En general, las reformas y categorías propuestas por CEPAL dieron paso a un intenso debate ideológico, en donde la visión del organismo internacional permitió articular argumentos conservadores con requerimientos de izquierda, incluso la versión revolucionaria, no obstante, no implicaría que las visiones sobre las condiciones del desarrollo se radicalizaran y que por tanto el debate ideológico y la vida política se polarizara (Cuellar & Moreno, 2009).

1.1.2 Teoría de la Dependencia.

Esta teoría profundiza los planteamientos estructuralistas de la CEPAL, como la mayor intervención del Estado y la búsqueda de la autonomía de las naciones periféricas. Siendo las ideas centrales: a) se ha requerido un grado de subordinación para el desarrollo de las naciones del tercer mundo, a diferencia de las naciones centrales, cuyo proceso fue más “natural”, b) el desarrollo de las naciones periféricas aumenta cuando la relación con el centro es más débil. c) al retomar los vínculos, las naciones centrales subordinan a las periféricas afectando la balanza de pagos, la inflación y la estabilidad política. d) aquellas naciones que aún poseen sistemas tradicionales, son también las que se han vinculado más a las naciones centrales (Reyes, 2009, p. 125)

La principal diferencia entre desarrollismo y dependencia, radicaba en que llegar al desarrollo autónomo nacional para los primeros, podía lograrse en el contexto del capitalismo, pero para los segundos, se debía romper con este sistema y alcanzar el socialismo, idea reforzada tras la revolución cubana (Grosfoguel, 2003, p. 160). Vale la pena destacar, que para algunos autores, el modelo estructural de la CEPAL y las visiones dependentistas, son matices de la corriente desarrollista, principalmente por las categorías de análisis (centro-periferia) y estar ambas influenciadas por las problemáticas de la modernidad (Grosfoguel, 2003, p. 159).

A pesar de compartir ciertas categorías con el desarrollismo estructuralista, la teoría de la dependencia profundizaba la metodología de análisis, siendo la principal reafirmación la de “romper con el capitalismo central”. Respecto a la industrialización, para autores como Gunder Frank, era considerada como una nueva forma de explotación imperialista a los trabajadores subdesarrollados, favoreciendo sólo a las elites nacionales y a los países del centro (Bielschowsky, 1998, p. 34) por ende la industrialización sólo modifica la dependencia, pero no la elimina. (Bielschowsky, 1998, p. 36)

Las críticas a esta teoría recaen en la falta de evidencia empírica profunda que justifique sus postulados, utilizando un alto grado de abstracción. Además de negar la relación de los países subdesarrollados con corporaciones transnacionales, en vez de utilizar esta relación como un mecanismo de transferencia de tecnología (Reyes, 2009, p. 124).

Las nuevas versiones de esta teoría, analizan a los países en torno a sus niveles sistémicos y sub sistémicos, y cómo estos pueden ser positivos para el desarrollo de las naciones de la periferia. Otro elemento, es la re valoración positiva frente al desempeño de los gobiernos en el cumplimiento de una agenda propia, bajo un margen de acción delimitado (Reyes, 2009, p. 125).

1.1.3 Neoliberalismo (Monetarismo)

Una de las teorías más fuertes y de rápida irrupción en los países de la región ha sido el Neoliberalismo, modelo económico orientado hacia el crecimiento y el

desarrollo por “derrame”, el predominio del mercado libre y desregulado, junto con la promoción de libertad como ausencia de control/coacción (visión negativa), que era identificada en la figura del Estado, libertad que debía fundamentarse en el mercado.

La instauración del neoliberalismo se da en el contexto internacional posterior al ciclo de auge económico mundial que culminó en 1973/1974, como una respuesta capitalista a la recesión existente. A nivel internacional, la corriente monetarista comenzó a tomar fuerza, siendo los gobiernos de Reagan en EE.UU y de Thatcher en Inglaterra, llegando incluso a algunos gobiernos socialdemócratas europeos que adhieren a las demandas de estabilidad monetaria del capital financiero (reducción gasto fiscal, flexibilización del empleo, entre otros) (Anderson, 2003, p. 12).

El contexto latinoamericano, marcado por la recesión mundial posterior a la “crisis del petróleo” y el consiguiente endeudamiento de los países para mantener (o estabilizar) sus economías, pasando de un 6,7% a un 5,1% en promedio. No obstante las estrategias al interior de la región variaron desde una industrialización con participación estatal, a la apertura del comercio exterior y finanzas al libre movimiento de finanzas (Bielschowsky, 1998, p. 38).

Esta última línea de estrategias fue la implementada en los países del Cono Sur, favorecida principalmente por la gestación de dictaduras militares, dando como resultado una hegemonía del sistema financiero por sobre el sistema productivo (Bielschowsky, 1998, p. 40). Dichas dictaduras militares y burocráticas, bajo la concepción neoliberal, desmantelaron las bases populares y los grupos sociales que habían dado realce a la visión de un Estado de Bienestar, mediante la suspensión de los derechos civiles otorgados en el periodo anterior (Grosfoguel, 2003, p. 154).

En este contexto Villareal (1997, 198) señala que se aboco por la disminución del Estado en pro de la libertad económica, proceso que se efectuó mediante tres cambios en la economía: la desprotección, vía apertura comercial y financiera, la

desestatización vía privatización de empresas públicas y la desregulación, vía liberalización de mercados internos (Villareal en, Estevez, et al., 2005, p. 25)

Así como algunos autores identifican similitudes entre desarrollismo y dependentistas, hay quienes identifican similitudes entre desarrollismo y monetarismo neo liberal, basadas en el mecanicismo y concentración de sus propuestas. La diferencia fue que mientras el neoliberalismo consideraba natural la concentración como consecuencia del crecimiento, el desarrollismo, veía el crecimiento como condición para el desarrollo, buscando controlar la concentración, aunque sin mayor éxito (Max- Neef, 1994, p. 28)

A pesar de que el modelo irrumpió rápidamente en la región latinoamericana y que su difusión, asentamiento y relativa “consolidación” en los noventa estuvo marcada por vitrinas neoliberales como Chile o México (Grosfoguel, 2003, p. 156) y el consenso de Washington, desde sus inicios, el neoliberalismo no ha estado exento de críticas y revisiones, de las cuales cabe señalar: a) el crecimiento económico que impulsa, no es generador de desarrollo, b) los supuestos económicos racionales son mecanicistas y por tanto no adaptables a países pobres, donde la pobreza no se elimina con la liberalización del mercado, pues este ya los tiene marginados. c) la concentración y sus consecuencias sociales, están determinadas por la existencia de mercados oligopólicos, donde no existe competencia que reguló el comportamiento de los grupos de poder económico (Max- Neef, 1994, p. 27).

1.1.4 Neoestructuralismo

Luego de una década marcada por el endeudamiento y la crisis de la deuda externa, generada por las exigencias de devolución; los condicionamientos de los organismos internacionales para optar a nuevas fuentes de financiamiento y las demandas sociales sobre derechos humanos, sociales y políticos, daban a entender que la década de 1980 implicó grandes retrocesos y estancamientos, acuñándose el término de “década perdida” (CEPAL, 1990). Para subsanar esta situación surgen diversas corrientes y estrategias, siendo la más relevante la propuesta neoestructuralista, bajo el alero de CEPAL.

Contextualmente, el neoestructuralismo surge como adaptación de las ideas estructuralistas a la apertura y globalización, legado de la hegemonía del pensamiento neoliberal, manteniendo la base analítica en torno al subdesarrollo latinoamericano, característico de la CEPAL (Bielschowsky, 2009, p. 190). Sin embargo, su relevancia fue gradual y acorde a la maduración de sus formulaciones, relevancia posibilitada por la pérdida y decaída de las formulaciones neoliberales graficada en las diversas crisis financieras y económicas de los últimos 20 años.

Una de las características de este enfoque, es la importancia que adquieren los ámbitos no económicos, como desarrollo social y sostenibilidad ambiental, ya presentes en el pensamiento estructuralista pero que ahora se consideran en simultaneidad con la macroeconomía y finanzas, el desarrollo productivo y comercio internacional (Bielschowsky, 2009, p. 174)

Bajo la noción neoestructuralista se crearon nexos entre los gobiernos que adhirieron a las reformas y desregulaciones neoliberales, sin dejar fuera la *necesidad de implementar transformaciones sociales y económicas para superar el desarrollo*, concepciones que quedan representadas en la propuesta de Transformación Productiva con Equidad (TPE), donde *la equidad y el progreso técnico son fundamentales para superar la productividad y competitividad* (Bielschowsky, 2009, p. 179).

Las orientaciones contenidas en la TPE, planteaban una nueva forma de actuación del Estado, no tan presente como lo fuese en épocas previas, pero conservando la incidencia en el destino de los países, *“aumentando su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto”*. (Bielschowsky, 1998, p. 57) Conjuntamente, autores neoestructuralistas como Sunkel y Zuleta, planteaban una descentralización del Estado, bajo la idea de que entre mayor sean los problemas resueltos por este, mayor será la carga de demandas sociales. Se busca reducir las sobrecarga y mejorar la eficiencia del Estado (Saludjian, 2006, pág. 20)

Concretamente los desafíos planteados por la TPE residían en “reencontrar el camino para el acceder al desarrollo”, que a modo general considera: a) fortalecimiento de la democracia, b) estabilización de las economías, c) incorporar la economía regional al cambio tecnológico avanzado, d) modernizar el sector público, e) elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, d) instaurar patrones más austeros de consumo. Todo, en un contexto de desarrollo ambientalmente sostenible (CEPAL, 1990, p. 12).

El pensamiento neoestructural no obstante ha seguido madurando, complementando sus postulados con cada vez mayor preocupación con los ámbitos sociales del desarrollo. Se propuso por una parte la generación de mecanismos macroeconómicos anti cíclicas que mitigaran los vaivenes de los flujos financieros (Bielschowsky, 2009, p. 180).

Entre las preocupaciones sociales se puede considerar los estudios sobre redes de protección en la región, pero más relevante aún, la incorporación de las categorías de ciudadanía y cohesión social como elementos de revitalización del análisis sociológico en la CEPAL (Bielschowsky, 2009, p. 182)

La incorporación de estos conceptos, entre otras modificaciones, no es azarosa y se fundamenta en cuatro pilares: a) los problemas sociales deben ser examinados el marco ético de los derechos humanos, universales, indivisibles e interdependientes b) las políticas sociales deben ser acordes a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, c) deben ser abordados en totalidad, integradas con las políticas económicas como el reconocimiento de los beneficios sociales, y d) desarrollar una institucionalidad y práctica democrática que lleve a los ciudadanos a integrarse a la vida política, participando en los procesos de tomas de decisiones e implementación de políticas sociales, que satisfagan sus derechos y fortalezcan su pertenencia (Bielschowsky, 2009, p. 182).

Como se puede apreciar, la importancia del neoestructuralismo no sólo está presente en ser una de las últimas formulaciones teóricas y de mayor incidencia en la región latinoamericana, además de ser formulada desde la misma región (importante si se considera la conexión con la realidad diversa de América Latina).

La importancia radica en que se presentó como una alternativa al proceso instaurado en la región durante la hegemonía neoliberal, equilibrando mercados, productividad con demandas y necesidades, con derechos y participación social, incluso revitalizando el rol del Estado. Alternativa que se fue consolidando con la profundización de sus propuestas y con los hechos históricos que demostraron la debilidad del neoliberalismo (ejemplo, las últimas crisis financieras). Se debe reconocer sin embargo, la falta de crítica frente a los funcionamientos del sistema capitalista y que algunas de sus propuestas trasladan el foco de análisis, pero no plantean solución, tal como se le criticara al estructuralismo en la relación industrialización – dependencia.

Paradójicamente, el no optar por un camino crítico fuerte frente al ordenamiento capitalista, le otorga solidez como vía alternativa y de corrección a los planteamientos de décadas anteriores. Específicamente, como señala Bielschowsky la incorporación de nuevos enfoques en el análisis es señal de renovación del pensamiento, siempre en el contexto de la diversidad de las realidades en Latino América.

2. Conceptos y visiones de desarrollo en los procesos históricos latinoamericanos.

2.1 Etapas y procesos históricos del desarrollo en América Latina

Al igual que las teorías, los procesos históricos dan cuenta de las diversas realidades y visiones que ha experimentado la sociedad, aunque de forma más dinámica y menos estricta, sobre el desarrollo. Para el caso de Latinoamérica, Cuellar y Moreno (2009), han identificado cuatro periodos claves en relación al estudio del concepto desarrollo, así como las estrategias regionales que lo han fundamentado.

Los periodos que identifican los autores van desde las visiones del crecimiento, como concepto general, relacionado principalmente a aumentar la economía de las naciones, seguido de una década donde se comenzó a dar importancia a los aspectos sociales del desarrollo, que permitiría concretar a fines de los sesenta la

idea de desarrollo nacional. Con las crisis financieras de la década de los setenta, y los procesos de redemocratización en los ochenta, comienza tomar importancia las relaciones que el desarrollo plantea con su población, por una parte, y la relación con el medio ambiente, por otro, se orienta así la conceptualización hacia el desarrollo sostenible, el último periodo identificado por los autores, se potencia en los últimos años, y entrega una visión más global sobre el desarrollo, el denominado enfoque del desarrollo humano, que traslada la atención desde la población menos favorecida hacia la equidad y el desarrollo de las capacidades de las personas mediante políticas públicas (Cuellar & Moreno, 2009, p. 85).

Otras visiones, analizan los procesos de desarrollo en forma más global y con periodos más amplios que los identificados por Cuellar y Moreno. Un ejemplo de ello, es el libro de Fernando Filgueira “El desarrollo maniatado de América Latina” (2009), donde analiza los antecedentes y explicaciones que han condicionado los esquemas de desarrollo en la región latinoamericana, desde una mirada más actual.

A diferencia de lo propuesto por Cuellar y Moreno, Filgueira contempla los procesos de desarrollo desde la época de independencia latinoamericana, como una primera etapa donde junto con marcar el debate intelectual que tendría posteriormente la región, se instalaron también los modelos de desarrollo basados en exportación y los regímenes oligárquicos. Periodo que en palabras del autor terminaría con una América Latina “...*posicionada en la economía mundial como productora de materias primas, oligárquica en su configuración, ibérica por herencia y también portadora del positivismo y el liberalismo; reconociendo al gigante anglosajón del norte como una amenaza y un ideal al mismo tiempo*” (Filgueira, 2009, p. 33).

Esta segunda etapa, configuró un modelo de desarrollo que se centró en el libre comercio, la baja intervención y las ventajas comparativas, caracterizado por la exportación de materias primas (principalmente el agro y minería) y la importación manufacturera. No obstante, esta visión se modificaría con la dificultad de adquirir bienes y productos a nivel internacional, principalmente por las situaciones de

importación hacia América Latina que la Primera Guerra mundial y posteriormente la crisis de 1929 dejaría en la región. Se comenzó una incipiente producción local que luego daría paso a la sustitución de importaciones, que en la visión de Filgueira, fue un hecho, antes de ser teoría (Filgueira, 2009, p. 34).

En el proceso de desarrollo latinoamericano, fundamental fue el surgimiento de la CEPAL (1948), que liderada en sus inicios por Raúl Prebisch, instauró la idea de que tanto *“países centrales y periféricos, avanzados y en desarrollo, deberían seguir diferentes políticas económicas y de desarrollo”* (Filgueira, 2009, p. 34). Un punto clave, que centró la discusión en políticas de desarrollo específicas para países no industrializados, que como estrategias centrales tendría un rol activo del Estado en el subsidio a la industria, protección arancelaria y planificación estratégica, dando mayor impulso a la visión desarrollista (Filgueira, 2009, p. 34).

El planteamiento desarrollista dio lugar a dos líneas de pensamiento contrapuestas, la primera denominada “teoría de la dependencia” buscaba profundizar el análisis en torno a las economías centrales y periféricas, llevando la relación al interior de la región y de los países, incorporando en el análisis los factores de estructura de clases, como la interacción de capitales extranjeros y domésticos. Filgueira señala que los postulados de esta visión permiten explicar la configuración del desarrollo alcanzado, centrado principalmente en que los mercados domésticos internacionalizados y monopolizados en conjunto con una débil burguesía industrial, habían favorecido el surgimiento de enclaves económicos y una supremacía del capital (Filgueira, 2009, p. 35).

La segunda línea de pensamiento, conocida como pensamiento neoclásico, de raíz liberal y con matices de ortodoxia económica, rechazaba los planteamientos de la teoría de la dependencia e incluso consideraba a la CEPAL y la Sustitución de Importaciones como los problemas y frenos al desarrollo que había experimentado la región. Citando a O'Donnell, Filgueira señala como esta segunda visión se instauró de la mano de los golpes militares abriendo la puerta a un nuevo experimento más radical en la búsqueda del desarrollo social y económico (Filgueira, 2009, p. 36).

La tercera etapa de desarrollo presentada por Filgueira, se enmarca en la instauración del neoliberalismo, modelo que en particular en Chile desarrolló sus primeros experimentos, caracterizados por privatización masiva, eliminación de aranceles y liberalización de mercados financieros (Filgueira, 2009, p. 36).

Para Filgueira esta tercera etapa de desarrollo aún en proceso, se ha caracterizado en que los resultados no han sido los logros que se esperaban (principalmente en la relación crecimiento – distribución), dando pie a una pérdida de confianza en el modelo neoliberal, considerándola una crisis de paradigma aún no asumida.

Los principales fundamentos para reconocer el proceso de cambio “*se ubican no sólo en algunos académicos dispuestos a revisar con coraje sus postulados, y en las agencias internacionales que deben dar cuenta de sus consejos pasados, sino sobre todo en una ola política popular que ha otorgado su legitimidad a gobiernos al menos retóricamente enfrentados al llamado Consenso de Washington.*” (Filgueira, 2009, p. 36). Acorde con los nuevos enfoques, o el nuevo impulso que estos han generado, concluye la revisión de las etapas macro sobre el desarrollo orientando la discusión hacia la calidad de las democracias y de los sistemas políticos en América Latina.

2.2 Conceptualización en torno al desarrollo.

Desde un punto de vista conceptual, el término desarrollo ha pasado por distintos matices e incluso cambios profundos (como la divergencia señalada entre T. de la dependencia y economía neoclásica) acorde a los procesos históricos experimentados en la región. Retomando el trabajo de Cuellar y Moreno, ya mencionado, se puede dar cuenta de los procesos y observar como estos afectan la concepción sobre desarrollo, o también cómo la construcción de este, determina el análisis e influye en la realidad.

El primer concepto que abordan Cuellar y Moreno, refiere la noción de desarrollo como *crecimiento económico*, marcado por el interés internacional en promover un crecimiento económico auto sostenido post Segunda Guerra Mundial. En América

Latina, la promoción del crecimiento estuvo ligada a la creación de la CEPAL³ (Cuellar & Moreno, 2009, p. 88).

Los países de la región se consideran *atrasados o no industrializados*, en desventaja frente a economías industrializadas, situación acentuada por la concentración del sector primario en la oligarquía terrateniente y la poca inclusión de los sectores secundarios y terciarios. En este contexto, se promueve una serie de reformas agrarias, apoyadas por la CEPAL, que posibilitaban mayor inclusión de los sectores excluidos y disminuyen el poder de las oligarquías terratenientes⁴. (Cuellar & Moreno, 2009, p. 91).

Estos procesos, facilitarán el uso del concepto *desarrollo* por sobre *crecimiento económico*, siendo los cambios sociales y políticos ligados al cambio estructural, como la inclusión de sectores marginados y medios en la representación política, los que favorecerían el uso de un término más flexible y menos económico⁵.

El debate sobre el desarrollo económico y social, transitó rápidamente a una segunda visión más completa y profunda, el *desarrollo nacional*, adquiriendo un énfasis más ideológico, marcado principalmente por la Revolución Cubana y La Alianza para el Progreso, como rutas hacia un mejor desarrollo.

La Revolución Cubana patentó un modelo armado de enfrentar las oligarquías, hacer frente a las injusticias sociales, con énfasis en el desarrollo nacional. La Alianza por el Progreso, que se presentó como alternativa institucional, permitió

³ Su finalidad recaía en “realizar estudios acerca de las características de las economías regionales y plantear sugerencias para que los gobiernos llevaran adelante políticas orientadas al cambio y el mejoramiento económico. (Cuellar y Moreno 2009, 88)

⁴ Cuellar y Moreno señalan que el apoyo de la CEPAL a las reformas agrarias fue tanto económico como moral, dado que estas permitían: a) incorporar a la población campesina y marginada de las relaciones de mercado y la vida política, b) ampliar el mercado interno, generando mayor desarrollo de la industria nacional, y c) las reformas agrarias permitían disminuir el poder de las oligarquías terratenientes.

⁵ En relación a crecimiento y desarrollo Cuellar y Moreno, diferencian en: crecimiento económico, el cual refiere a los cambios en los sectores productivos; modernización, transformaciones en los aspectos sociales y políticos, que podían ocurrir sin que existieran cambios estructurales en la economía; y por último desarrollo, concepto utilizado en forma comprensiva, que señalaba en un todo, la conjunción de los distintos elementos (Cuellar y Moreno, 93)

mediante las reformas estructurales⁶, compatibilizar entre las ideas inspiradas en la Revolución Cubana y las políticas reformistas (Cuellar & Moreno, 2009, p. 94).

En un ambiente politizado e influido por la Teoría de la Dependencia, se enfatizó la autonomía nacional y la importancia del Estado en la conducción de los procesos de desarrollo⁷. El predominio de la visión de *desarrollo nacional* no dejó de lado otras concepciones, ni negó un debate entre ellas, que enfatizaron principalmente, la marginalidad, la educación y la relación población-desarrollo. Es importante destacar la existencia de debates paralelos, pues algunos continúan o han dado sustento a debates contemporáneos (Cuellar & Moreno, 2009, p. 98).⁸

Como ya se presentó, la visión del “desarrollo nacional” y su vinculación con la Teoría de la Dependencia, no fue la única presente en este periodo. En la década de los setenta la corriente neoclásica se instauró con los gobiernos militares, y a lo ya señalado por Filgueira, Cuellar y Moreno señalan que el modelo neoclásico (posteriormente denominado neoliberal) instaló nuevamente la preocupación por el crecimiento económico, esta vez, promoviendo la inserción en el mercado mundial mediante la inversión extranjera y aprovechando las ventajas comparativas (recursos naturales y bajo costo de mano de obra) (Cuellar & Moreno, 2009, p. 101).

⁶ Reforma agraria, modernización de agricultura), reformas en educación, administración pública y ámbitos fiscales.

⁷ Se debe tomar en consideración, que la visión del “desarrollo nacional” y sus consiguientes exigencias hacia el Estado como representante de una nación y las clases populares, exigía la necesidad de transformar su naturaleza, al no cumplir, los estados existentes, con las condiciones para llevar a cabo los cambios exigidos. (Cuellar y Moreno 2009, 97)

⁸ Respecto a la marginalidad, se planteó desde la modernización, como sectores de la población quedaban fuera del proceso de crecimiento, presas de los ritmos “tradicionales”. En América latina, la “masa marginal”, no ocupó el rol clásico de reguladora de los salarios, si no que fue considerada como excluida de todo acceso al capitalismo moderno. El debate se centró posteriormente en el sector informal, luego en la exclusión social. De igual forma, el debate en torno a la educación tenía dos aristas, por una lado, desde la perspectiva del capital humano, como herramienta de incorporación, inversión y mejoramiento en el rendimiento. Por otra parte, como regulador de la “explosión demográfica” en países en desarrollo y con escasez de recursos, convirtiéndose en el medio más legítimo de control de natalidad al enfatizar la educación hacia las mujeres, situación que para Cuellar y Moreno, favorecería la conciencia de las diferencias de género en las políticas de desarrollo (2009, 99)

La apertura económica y las respectivas políticas de ajuste, tuvieron efectos inmediatos, como el desempleo, el subempleo y la informalidad de estos. La precariedad generada, en parte puede ser explicada por el interés de los gobiernos de la época, de evitar el quiebre de las economías por sobre la promoción de un desarrollo nacional, situaciones que llevaron a plantear por organismos internacionales que la década de los 80' era, una "década perdida" (Cuellar & Moreno, 2009, p. 101).

Estas condiciones, se sumaron a las preocupaciones existentes desde los 70', sobre el límite de los recursos en relación al crecimiento poblacional, decantando en la visión y concepto de *desarrollo sustentable*, que aborda el colapso futuro que ocurrirá si la población crece y se mantienen las tecnologías productivas. El concepto fue establecido por el Informe Brundtland, a solicitud de Naciones Unidas en 1987⁹.

El concepto, relaciona producción, principalmente tecnologías productivas, y consumo. Busca cautelar, el uso responsable de la producción frente al medio ambiente, como fuente de recursos, incentivar la investigación hacia nuevas tecnologías, así como la disposición de los residuos inicialmente, y el calentamiento global en los últimos años (Cuellar & Moreno, 2009, p. 103).

Cuellar y Moreno, reconocen dos procesos importantes de señalar para la elaboración de los conceptos más recientes de desarrollo. El primero, refiere a las contradicciones entre el desarrollo y la preservación del medio ambiente, donde el Estado jugó un rol neutral o difuso, estableciendo políticas ambientales de educación y manejo en las áreas menos complejas. Por otra parte, el avance de las organizaciones y la sociedad en general, en participación social gracias a la descentralización y democratización, favoreció la participación de estos en el

⁹ Cuellar y Moreno, destacan el siguiente párrafo del Informe, que resume el concepto de desarrollo sustentable: "*busca satisfacer las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las del futuro. Lejos de requerir el cese del crecimiento económico reconoce que los problemas de la pobreza y del subdesarrollo no pueden resolverse a menos que tengamos una nueva era de crecimiento en la cual los países en desarrollo jueguen un gran rol y obtengan grandes beneficios (wced, 1987: cap. 1).*"

cuidado del medio ambiente, generando a futuro, nuevos espacios de participación y responsabilidad social (2009, p. 104).

Se observa la transformación del concepto desarrollo, dejando de lado la visión nacional, por una más amplia, que considera la humanidad en su relación con el ambiente. Influye la limitación de que muchas de las políticas propuestas quedan en papel, reflejando una menor incidencia del rol del Estado (Cuellar & Moreno, 2009, p. 104)

Este contexto, dará paso a una mayor relevancia del enfoque de desarrollo humano, como vía intermedia entre los requerimientos de preservación y cuidado del medio ambiente –lo que significa también del futuro– y la necesidad de promover el crecimiento económico, la idea de igualdad, que caracterizó los afanes de la época del “desarrollo nacional”, fue sustituida por la de “equidad”, a la vez que se restringió o delimitó a las oportunidades antes que a los logros. El concepto en profundidad, será abordado en el tercer capítulo.

II. El Enfoque de las Capacidades

1. El Enfoque de las capacidades.

Al hablar de desarrollo, no sólo se expone sobre modelos explicativos de las relaciones económicas, políticas y en algunos casos culturales, ni de las categorías que dan cuenta del tipo de desarrollo propuesto en cada modelo (capítulo uno), de igual manera no se reduce a ciertos indicadores o parámetros para medir determinado nivel alcanzado por las personas, sociedad o regiones específicas y realizar comparaciones entre estas. Existen además trasfondos que sustentan y articulan diferentes visiones sobre el desarrollo, entre ellos la noción de bienestar que se promueve; la existencia o ausencia de una concepción democrática, con los diversos principios y valores que pueda plantear; el rol de las diversas instituciones acorde al énfasis de cada enfoque, por ejemplo la relación Estado y Mercado; así como las concepciones de justicia y distribución bajo los cuales se entrelazan los aspectos anteriores.

Para esta investigación, se ha optado por la visión de desarrollo promocionada por el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyos fundamentos recaen en el Enfoque de las Capacidades y la visión de Desarrollo como Libertad, que tienen como principal exponente y formulador al economista y filósofo Amartya Sen. Este segundo capítulo abordará los conceptos principales del Enfoque de las Capacidades, sus antecedentes y valor filosófico, la importancia de la propuesta en la evaluación de bienestar social e interpersonal, así como para los debates de justicia distributiva.

Antes de profundizar en el Enfoque de las Capacidades (EC), expondrán algunos antecedentes que permitan contextualizar la historia de este enfoque.

1.1 Antecedentes bibliográficos y académicos para el Enfoque de las Capacidades.

Sabina Alkire (2010, p. 9) , considera que este enfoque se inicia con la conferencia Tanner de Amartya Sen: *¿Igualdad de qué? (1979)*, vinculado a la noción de “necesidades básicas”, agregando la idea de libertad. Luego se incorporaría la idea de que el crecimiento (recursos) es un medio y no una finalidad en sí misma¹⁰. Posteriormente, con la obra, *“Desarrollo como Libertad”* (2000), se explicaría en profundidad la relación de la Libertad como medio y fin del desarrollo, considerando a este como *“el proceso de expansión de las libertades que disfrutaron los individuos” destacando además la importancia de la Agencia* (participación de las personas) *en la realización del proceso de desarrollo”* (Sen, 2000, p. 13). Finalmente, en *“La Idea de Justicia”* (2010), Sen complementa y relaciona el enfoque con la noción de una justicia más “compreensiva” y comparativa (buscando una justicia real y no ideal), apelando principalmente a la razón pública, las formas de razonamiento y la democracia (Eslava, 2010, p. 246).

Existen diversos autores en la construcción del Enfoque de las Capacidades, que han seguido la línea de Sen, o han desarrollado sus visiones del enfoque, siempre manteniendo la prioridad de las “capacidades” como medida de evaluación. Entre esos autores, destaca Marta Nussbaum, quien ha propuesto una lista específica de capacidades a considerar a diferencia de la línea de Sen (ver 2.1 de este capítulo). Autoras importantes son Ingrid Robeyns, quien desde la filosofía y economía ha utilizado el enfoque de las capacidades aplicado a estudios de género, y la promoción de los fundamentos del Enfoque de las Capacidades, y Sabina Alkire, quien desde la dirección de la Iniciativa Oxford para la pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI) ha promovido el uso de este enfoque en los estudios sobre pobreza y desigualdades, gracias a la flexibilidad de los conceptos “funcionamientos” y “capacidades”.

¹⁰ Alkire, considera claves del trabajo de Sen los siguientes textos: *“Commodities and capabilities”*(1984), *“Inequality Re-examined”* (1992), *“Quality of life”* (1993), *“Development as freedom”* (1999), *“The idea of Justice”* 2009

1.2 Antecedentes teóricos del Enfoque de las Capacidades.

El Enfoque de las Capacidades, es hoy un marco normativo que permite evaluar el desarrollo, a nivel personal como social, en relación al bienestar que logran las personas. Para hacerlo recurre a dos aspectos principales, la libertad para alcanzar ese bienestar y que esa libertad debe ser medida en términos de capacidades (las reales oportunidades de ser o hacer lo que valora) de las personas (Robeyns, 2011).

Pero, ¿Dónde se origina el debate? ¿A qué responde el Enfoque de la Capacidades (EC)? En esta sección se presentará el origen y principales debates del EC, como métrica de evaluación y como visión de justicia. El EC se inicia con la conferencia ¿Igualdad de qué? (Equality of what?), donde Amartya Sen, formula una alternativa a las visiones utilitaristas y rawlsianas de igualdad, planteando una nueva métrica, basada en las capacidades. Varios serán los autores que aborden dichas diferencias y complementen el trabajo de Sen.

La importancia de la conferencia ¿Igualdad de qué?, es la de establecer los parámetros básicos bajo los cuales analizar las deficiencias utilitaristas y rawlsianas al momento de responder a la pregunta moral que da nombre a la conferencia. Esos criterios serían, la “crítica del caso implicancia” y la “crítica del principio anterior” (Sen, 1979, p. 197)¹¹. Posteriormente, Sen, centraría los análisis según las bases de información de cada enfoque¹².

¹¹ la crítica del caso –implicancia, se basa en la revisión de las “implicancias del principio moral, tomando casos particulares en los cuales el resultado de emplear el principio pueda verse en forma completa, y luego examinar esas implicaciones contra nuestra intuición”. por su parte la “crítica del principio anterior” “es ir de lo general a lo más general, examinando la consistencia del principio con otro principio que es conocido por ser más fundamental. Tales principios previos son usualmente formulados a un nivel más bien abstracto, (...) que adquiere congruencia con algunos procedimientos muy generales”.

¹² Esta situación se puede apreciar en el libro “desarrollo y libertad”, páginas 77 a la 113.

1.2.1 Crítica al Utilitarismo

Respecto al utilitarismo, Sen llega a identificar tres enfoques, a) la visión basada en las consecuencias, que juzga las elecciones en función de los resultados que genera, b) el enfoque basado en el bienestar, que restringe la evaluación a las utilidades respectivas y c) la ordenación por suma, que es la simple suma de las utilidades sin considerar la distribución (ni su desigualdad) entre individuos (Sen, 2000, p. 82)¹³

Reconoce del utilitarismo, dos aportes, 1) la importancia de considerar los resultados de las instituciones sociales a la hora de juzgarlas, 2) poner atención al bienestar de las personas afectadas cuando se juzgan las instituciones sociales y sus resultados (Sen, 2000, p. 83). De igual forma, identifica limitaciones del utilitarismo. Primero, es indiferente a la distribución, no considera las desigualdades, segundo, desinterés por los derechos, las libertades y otras cuestiones que no reportan utilidad (solo en la medida que influyen en la utilidad) y tercero, la adaptación y condicionamiento mental a lo que se considera factible de lograr (Sen, 2000, p. 85).

La crítica al utilitarismo de reduccionista, es independientemente a la concepción de utilidad que se considere, pues si se opta por “felicidad/placer” o por “(satisfacción del) deseo”, se está frente a mediciones mentales difíciles de medir y comparar, junto con ser posibles de distorsionar acorde a la privaciones persistentes. En el caso de considerar la utilidad como “elección”, se enfrenta a un problema metodológico para realizar comparaciones interpersonales (Sen, 2000, p. 91), el cual tiene dos aspectos a analizar.

El primero, refiere a la imposibilidad de las personas de convertirse en otra (desde el punto de vista de las elecciones), por ende, reconociendo la diversidad de preferencias no puede realizarse comparaciones frente a elecciones distintas.

¹³ En su conferencia ¿Igualdad de qué? Sen identifica dos enfoques: **Igualdad utilitaria** (pág. 198), correspondiente a la ordenación por suma e **Igualdad de la Utilidad Total** (asistencialismo) (1979, p. 205) identificado con el enfoque basado en el bienestar.

Segundo, la coincidencia de elecciones no debe considerarse como coincidencia de utilidades, debido a que personas distintas pueden percibir diversa utilidad de un mismo bien o renta (Sen, 2000, p. 93).

1.2.2 Crítica a los Bienes Primarios.

Respecto al enfoque de los Bienes Primarios, Sen, más allá de considerar insuficientemente igualitaria la visión de J. Rawls, y criticar su insensibilidad frente a la transformación de los recursos de las personas, busca complementar y profundizar el análisis de Rawls con el Enfoque de Capacidades, mediante el reconocimiento de la diversidad humana, y los diferentes funcionamientos de cada persona.

La importancia de la teoría de Rawls, radica en la reorientación de la discusión sobre igualdad y justicia, centrándose en las libertades disfrutadas por sobre los resultados conseguidos (Vethencourt, 2009, p. 67). Esta prioridad de la libertad se manifiesta en el primer principio de su teoría, “principio de la libertad”, en el cual ciertos derechos adquieren prioridad absoluta y no deben violarse, pues se asumen en un plano distinto al de las cosas deseables (Sen, 2000, p. 87).

Esta prioridad de libertad, está acompañada de un segundo principio, “principio de la diferencia” que establece que las desigualdades se deben resolver generando mayor beneficio a los más desfavorecidos y la existencia de una igual oportunidad en el acceso a cargos y posiciones (Vethencourt, 2009, p. 68).

Los bienes primarios, estarían constituidos por “*derechos, libertades y oportunidades, la renta y riqueza, así como las bases sociales del respeto a uno mismo*” (Sen, 2000, p. 96). Como medios de uso general ayudan a promover los fines de cada persona. La centralidad de estos en Rawls, se relaciona con las ventajas de cada individuo según las oportunidades que poseen para perseguir sus objetivos, concebidos como “concepciones del bien” variando según cada persona. En el caso de desigualdad entre personas en base a una misma cesta de

bienes primarios, no debiese considerarse como injusta, ya que el modelo rawlsiano considera la responsabilidad de las decisiones, acorde a sus preferencias (Sen, 2000, p. 97).

Sen critica los bienes primarios como medida de evaluación por priorizar los medios (recursos) para alcanzar la libertad, y no centrarse en la libertad misma. Argumenta, que no es suficiente la inclusión de las rentas y los bienes primarios para abordar las diferencias en las relaciones renta-recursos y en la de bienestar con libertad (Sen, 2000, p. 97).

Para Sen, el espacio correcto son las libertades fundamentales (capacidades), e incluso si se sigue la línea de Rawls, de centrar la atención en oportunidades reales, habría que considerar además de los bienes primarios, *“las características personales que permiten la conversión de los bienes en la capacidad de la persona para alcanzar sus fines”* (Sen, 2000, p. 99) dejando presente así la falta de reconocimiento a la heterogeneidad de seres humanos.

Ya sea en términos morales, metodológicos, como las comparaciones interpersonales, o la información que se utiliza para realizar las comparaciones, Sen señala que ni el enfoque del bienestar ni el de los bienes primarios apuntan al espacio correcto, que para él está en centrar la evaluación en la vida real de las personas (*“Libertad para conseguir la vida real que se tiene razones para valorar”*) (Sen, 2000, p. 97)

2. Aspectos Centrales del Enfoque de las Capacidades

Contextualizado el enfoque de las capacidades, sólo habría de señalar que es una teoría normativa más que una teoría explicativa. Aunque no explica la pobreza, la desigualdad o el bienestar, permite conceptualizar dichas nociones, para lo cual se debe recurrir a los aspectos centrales del enfoque como elementos explicativos de los fenómenos sociales, o usarlos en la descripción de estos (Robeyns, 2011)

2.1 Funcionamientos y Capacidades.

Existen dos “conceptos” fundamentales en el uso del Enfoque de las Capacidades (EC) para evaluar fenómenos sociales (y realizar comparaciones): *funcionamientos y capacidades*. El primero hace referencia a actividades y estados individuales de la persona, por lo que puede entenderse un “funcionamiento” como el logro, lo que puede ser y hacer una persona, son además constitutivos de la persona y en cuanto a la valoración de su bienestar, debe considerarse lo que la persona logra hacer con lo que tiene, y no cuanto tiene o como lo posee (Urquijo, 2007, p. 34). Sen ha de definir los funcionamientos como las “*diversas cosas que puede valorar hacer o ser*” señalando que los funcionamientos valorados pueden ir desde los más elementales a los más complejos (Sen, 2000, p. 99).

S. Alkire, ejemplifica los funcionamientos como “estar nutrido” ser capaz de viajar o tomar parte en decisiones políticas, refiere además sobre los “funcionamientos valorados”, donde al momento de realizar una evaluación del bienestar de una persona o grupo, (como la calidad y estándares de vida, bienestar social o niveles de pobreza) debe ser en relación a sus funciones, y no considerando todas las funciones posibles, debido a que todas no pueden ser relevantes simultáneamente, ni pueden aplicar a todas las evaluaciones¹⁴ (Alkire, 2005, p. 119)¹⁵

Esta aclaración, permite al EC evaluar todas las elecciones en la calidad de vida de una persona, asumiendo el amplio espectro de funcionamientos y capacidades acorde a la diversidad humana.

¹⁴ La corriente argumentativa elaborada por Sen, no identifica un conjunto único de funcionamientos básicos, considerando que los funcionamientos prioritarios pueden variar acorde al grupo de personas. Ejemplifica con la situación de estar y permanecer bien nutridos en personas pobres (Alkire, 2005).

¹⁵ Para profundizar en este aspecto, se debe considerar la propuesta metodológica de Sen sobre el uso del enfoque de las capacidades, reconociendo tres formas de aplicación: a) Enfoque directo, b) Enfoque complementario, c) Enfoque indirecto. Entre ellos, lo que varía es la ponderación y ordenación de los funcionamientos o capacidades a considerar, transitando desde la ordenación total, hasta la simple utilización como complemento o ajuste para otras escalas de evaluación como la “renta real”. (Sen, 2000, p. 108)

El segundo concepto, capacidades, son más simples de describir, ya que refieren a la libertad, en este caso a la libertad real o la oportunidad que presenta una persona para alcanzar el cumplimiento de sus funcionamientos. La diferencia entre funcionamientos y capacidades, está entre lo realizado y lo efectivamente posible, si prefiere, los logros alcanzados (funcionamientos), y, las libertades efectivas u oportunidades valiosas por las cuales optar (Robeyns, 2011) (Sen, 2000, p. 100).

2.2 ¿Qué importa más, los medios o fines?

Otra característica fundamental del EC es la distinción entre medios y fines, en este caso el fin último de las comparaciones interpersonales serán las capacidades de las personas, un ejemplo de ello, es estar sano y dirigir la evaluación en si existen los recursos y condiciones tales como acceso a médicos, agua potable, programas de sanidad, protección contra enfermedades y cualquier otra condición que permita dar cumplimiento de la “capacidad de estar sano” (Robeyns, 2011).

En el enfoque de las capacidades se opta por los fines sobre los medios, pues se considera que las personas difieren en sus habilidades de convertir medios o recursos en opciones valorables (capacidades) o en logros (funcionamientos). Esto, no descarta ni resta importancia de los recursos (materiales o de acceso) en el bienestar de las personas, sólo los sitúa como medios para alcanzar el bienestar, concretamente, cómo los recursos permiten la realización de los funcionamientos

Robeyns (2011) presenta tres argumentos sobre la preferencia en los fines sobre los medios. Primero, es más apropiado concentrarse en los fines para comparar y distinguir claramente las diferencias interpersonales. Segundo, los medios adquieren (mayor) valor en la medida que contribuye al logro o expansión de capacidades. Tercero, existe un sinfín de medios para una misma finalidad, y el tipo de medio que se ha de privilegiar varía según las preferencias y condiciones, así como de las normas o tradiciones sociales.

2.2.1 Factores de Conversión

Para aclarar la relación que existe entre los recursos (bienes y servicios) y lo que permiten ser o hacer, es decir, que funcionamientos alcanzar, existe el criterio “factores de conversión”, que es *el grado en que una persona puede convertir las características de los recursos en un funcionamiento, representando cuanto pueden llegar a obtener* (Robeyns, 2011).

Existen tres tipos: a) factores de conversión personal, influyen cómo las personas pueden convertir las características de los recursos en un funcionamiento (ej.: habilidades, condiciones físicas, sexo, inteligencias). b) factores de conversión sociales: políticas públicas, normas sociales, roles de género, conductas discriminatorias, relaciones de poder, y c) factores de conversión medioambiental: clima, ubicación geográfica. Los dos últimos, juegan un rol en la conversión de las características de un bien para el funcionamiento individual (Robeyns, 2005, p. 99).

El énfasis de estos tres tipos de conversión, permite aclarar que no sólo la posesión o uso de los bienes es importante para determinar que funcionamientos puede lograr una persona, también se debe conocer más sobre la persona y las circunstancias en las que vive (Robeyns, 2005)¹⁶.

2.3 Capacidades: Capacidades básicas y Capacidades como libertad

El enfoque de las capacidades permite reconocer las diferencias propias de cada persona y sus contextos, presentando una amplia variedad de dimensiones a la hora de evaluar el bienestar de una persona o grupo. Un ejemplo sería la evaluación de los niveles de bienestar que consiguen las mujeres en relación a los

¹⁶ Sen (2000, pp. 94 - 95) por su parte identifica cinco fuentes que afectan la conversión de recursos, tanto para el bienestar o las libertades, 1) heterogeneidad personal, 2) Diversidad relacionada con el medio ambiente, 3) Diferencias de clima social, 3) Diferencias de las perspectivas relacionales, 5) Distribución dentro de la familia. En el caso de Robeyns, estas se agrupan en los tres factores ya mencionados.

hombres, donde sí se evalúa el nivel de ingreso tiende a favorecer a los hombres, pero si los criterios de evaluación incluyen factores como la calidad y cantidad de las relaciones sociales y de apoyo, así como la capacidad de compromiso, el resultado se hará más complejo y tendería a favorecer a las mujeres (Robeyns, 2011).

Además, los factores de conversión, principalmente los sociales y medioambientales, permiten resaltar el hecho de que cada individuo posee un conjunto único de factores, los cuales puede compartir con gente de su comunidad o con aquellos con similares características (edad, género, raza, etc.) (Robeyns, 2011).

Por último, existen dos aspectos centrales que abordar en el enfoque de las capacidades. El primero, son las “capacidades básicas”, aunque en los comienzos del enfoque era el equivalente al hoy concepto de “capacidades”, posteriormente fue retomado por Sen para representar el nivel de umbral de capacidades relevantes, definiéndolas como *“la habilidad de satisfacer ciertos funcionamientos elementales y cruciales para alcanzar determinados niveles”*. Robeyns señala que las capacidades básicas refieren a la libertad de hacer algunas cosas básicas consideradas necesarias para sobrevivir, y evitar o escapar de la pobreza o privaciones graves. Siendo las capacidades básicas cruciales para los estudios de pobreza, no se debe considerar que el enfoque de las capacidades se restrinja sólo a estudios de pobreza y desarrollo (Robeyns, 2011).

El segundo, es la noción que adquieren las capacidades como libertad, la cual no debe confundirse con la idea de libertad relacionada al Mercado, pues volviendo a la diferencia entre fines y medios, no son los bienes o recursos donde se centra la evaluación, es en lo que puede conseguirse, las opciones reales de transformar los recursos en capacidades, apelando a la visión positiva de la libertad (Urquijo, 2007, p. 60).

Urquijo, resume la relación capacidad-libertad de la siguiente manera: “*La capacidad refleja la libertad con que cuenta una persona para llevar un tipo de vida u otra. Así el conjunto de capacidades es un tipo de libertad: la libertad para conseguir distintas combinaciones de funciones; en otras palabras, la libertad para lograr diferentes estilos de vida.*” (Urquijo, 2007, p. 58).

Posteriormente señala tres razones expuestas por Cohen (1994), que justifican el enfoque de las capacidades en relación a la libertad, en las cuales se indica que: *1) Las capacidades posibilitan la libertad para elegir que es buena en sí misma; 2) la libertad de elegir con adecuado funcionamiento dentro del rango de esa elección constituye el derecho de una persona; y 3) las capacidades contribuyen directamente al bienestar, porque la vida de una persona es «más rica» cuando tiene oportunidad de elección: las capacidades son buenas no solamente, entonces, como espacio de elección, sino también que la libre elección, un proceso que requiere tal espacio, es bueno en sí mismo (Cohen, 1994, 119-120) en (Urquijo, 2007, p. 60).*

2.4 Capacidades o funcionamientos

El enfoque de las capacidades no sólo es un marco normativo teórico bajo el cual existen herramientas para conceptualizar y analizar fenómenos como la pobreza, la inequidad y el bienestar. Permite además, la evaluación y valorización del bienestar individual y las disposiciones sociales, el diseño de políticas y propuestas sobre los cambios en la sociedad. La versatilidad del enfoque permite su uso en un amplio rango de áreas, principalmente en estudios sobre desarrollo, bienestar económico, políticas sociales, como es el caso de esta investigación, además de filosofía política. Otra aplicación del enfoque, consiste en el uso como herramienta alternativa de evaluación en los análisis de costo - beneficio, o como marco bajo el cual diseñar y evaluar políticas de países en desarrollo, tanto por gobiernos como por organizaciones no gubernamentales (Robeyns, 2005, p. 94).

En este contexto, existe el debate sobre si se debe privilegiar los funcionamientos o las capacidades, al cual Robeyns responde explicitando tres reflexiones sobre

cómo elegir. La primera, de carácter normativo, señala que al optar por las capacidades no se privilegia una forma particular de vida “buena”, si no que se insta a la consideración de diversas formas de llevar esa vida “buena” en donde las personas pueden elegir (Robeyns, 2011).

Una segunda reflexión, también normativa, considera el principio de responsabilidad de las personas, donde sí se promueve la igualdad de oportunidades, que todos tenga la misma oportunidad (capacidad), se debe analizar posteriormente en relación a la elección que cada persona realiza, de la cual es responsable, por lo que de elegir este principio de responsabilidad, se debe optar por las capacidades y no por los funcionamientos (Robeyns, 2011) (no todos podrían tener los mismos recursos, pero si debiesen tener una igual condición de elegir).

Tercero, en casos donde la capacidad de una persona sólo esté disponible, en la medida de que otras personas no opten también por ella (la misma capacidad) se debe considerar tanto el conjunto de capacidades individuales como los logros (funcionamientos) que pueden alcanzar¹⁷.

Por último, se señala, que en condiciones donde las personas no puedan elegir (por infancia, daños mentales o dificultades de la edad) son los funcionamientos los que adquieren relevancia al momento de valorar su bienestar, siendo un deber moral, tanto de familias, gobiernos o instituciones el asegurar los funcionamientos tales como nutrición y salud. En situaciones donde existe más de una alternativa disponible, Robeyns concluye que se debe considerar la elección de la persona (el ejercicio de elección), los que Sen denomina, “funcionamiento refinado” (Robeyns, 2011).

3. El rol del Enfoque de las Capacidades, hacia una teoría de justicia

El Enfoque de las capacidades, como se ha señalado, entrega un marco analítico bajo el cual evaluar y realizar comparaciones interpersonales, señalando que es lo

¹⁷ El ejemplo propuesto por Robeyns señala un matrimonio, en el cual ambos tienen las mismas condiciones para realizar trabajos exigentes, pero si existen niños o familiares con necesidades de cuidado especiales, solo uno de ellos podrá realmente realizar dicho trabajo exigente.

que se debe contar, lo que ha sido un aporte significativo a la hora de construir una teoría de justicia social o distributiva. Sin embargo, para algunos este enfoque no es una teoría de justicia totalmente desarrollada (Robeyns, 2011).

3.1 ¿Qué capacidades se deben considerar? ¿Cómo elegir?

El primero de ellos, tiene relación con sobre qué capacidades son importantes, cómo se determina su relevancia y quién lo decide. Robeyns, argumenta que hay dos caminos, desde las teorías ideales de justicia y desde la teoría práctica. Desde las teorías ideales, existen diversas visiones, unas señalan que cada capacidad es relevante y se debe contar también el cálculo moral, otras visiones, consideran que se debe delimitar lo moralmente relevante de las capacidades. Delimitación que en general, desde los autores del enfoque, debe considerar las capacidades relevantes según las situaciones a evaluar y del ejercicio normativo (Robeyns, 2011).

La selección de capacidades relevantes desde lo empírico o no ideal es más compleja, ya que debe considerar la factibilidad, disponibilidad de información y la relevancia práctica entre otras. Existen autores, como Martha Nussbaum quien ha elaborado un listado con las capacidades humanas centrales¹⁸, justificando que son las capacidades básicas, como derechos morales de todo ser humano, cuya aplicación debe considerar el ámbito local.

No obstante no es la única visión empírica sobre la valoración de capacidades, ya que otros autores, reconociendo el vacío que deja la propuesta de Amartya Sen de no explicitar una lista predeterminada en forma “única” y de sólo plantear como criterios un proceso democrático y el razonamiento público al momento de determinar qué capacidades son relevantes (Robeyns, 2011).

Independiente de la opción por la cual se determinen las capacidades, existe la cuestión sobre cómo se pondera cada una, y cómo se negocian capacidades diferentes cuando no todas son realizables en plenitud (como se señaló en el

¹⁸ la vida, la salud del cuerpo, a la integridad corporal, los sentidos, la imaginación y el pensamiento, las emociones, la razón práctica; afiliación; otras especies, el juego, y el control sobre el medio ambiente.

punto tres de la sección 2.4). Algunos como Nussbaum, señalan que estas (capacidades) deben ser como derechos absolutos, que no pueden ser negados o limitados por otro derecho, por lo que no son negociables, además de considerar que es el Estado quien debe garantizar un umbral mínimo de esas capacidades.

Otros (Chakraborty 1996), apelan a procesos democráticos, donde los participantes de las iniciativas determinan por algún mecanismo de elección social el peso de cada capacidad en la evaluación. También existen los autores (Schokkaert 2007) que consideran que el peso está dado por la función que aportan a la satisfacción de la vida en general (en Robeyns, 2011).

4. Capacidades y Democracia.

Finalmente, y para concluir este capítulo, se debe entender que el enfoque de las capacidades no es un simple conjunto de herramientas evaluativas (funcionamientos y capacidades) sobre el bienestar individual o social, ni las elecciones procedentes de esa evaluación. Estos aspectos si bien son relevantes no son constitutivos del enfoque en sí.

Como se presentó a lo largo de este capítulo, el enfoque de las capacidades se enmarca en un conjunto más amplio de ideas, donde la libertad juega un rol a nivel constitutivo del desarrollo y a nivel instrumental. Pero también juega un rol importante la existencia de procedimientos e instancias democráticas, esta sección final presenta y enmarca la visión de Amartya Sen sobre democracia, conjuntamente se presentan reflexiones complementarias de otros autores sobre la temática.

4.1 Concepción de democracia.

Para comprender la concepción de Sen y la importancia que le otorga a la democracia y la relación con el desarrollo, se debe señalar que esta es concebida como valor universal, a nivel global y no sólo como una formulación occidental, por tanto se abandona la noción de que las sociedades se deben preparar

previamente *para* ella, Sen postula que las sociedades se preparan *mediante* la democracia (Sen, 2001, p. 12)

Bajo esa visión, Sen define la democracia como un sistema exigente, no una simple condición mecánica, que *no debe identificarse únicamente con el gobierno de la mayoría, pues considera exigencias complejas como el voto y el respeto a los resultados de las elecciones, pero también implica la protección de las libertades, el respeto de los derechos legales, la garantía de la libre expresión y distribución de información y crítica* (Sen, 2001, p. 18).

Respecto a los efectos de la democracia, como valor universal, Sen plantea que se enriquece la vida de los ciudadanos de tres formas, primero, la libertad política y social otorga un valor intrínseco para el bienestar de los hombres (como seres sociales) e impedir la participación en comunidad constituye una privación, segundo, no se debe oponer la democracia al desarrollo económico, pues la existencia de libertades políticas refuerza instrumentalmente las expresiones de demandas sociales, inclusive las económicas. Y tercero, otorga la posibilidad a los ciudadanos de aprender del resto, permitiendo formar los valores y prioridades sociales (Sen, 2001, p. 20).

Para facilitar la comprensión de estos postulados, se debe profundizar en la importancia de la libertad para la democracia.

Anteriormente, se señaló la importancia de la libertad como capacidad, diferente a la libertad del Mercado (sección 2.3), pero existe en la definición de desarrollo de Sen, otros aspectos que fundamentan la prevalencia de la Libertad sobre otras dimensiones, por ejemplo las económicas. Se plantea que las libertades, principalmente políticas y como derechos tienen primacía porque: a) tienen importancia directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas, b) juegan un papel instrumental en la mejora de las posibilidades de los individuos de expresar y defender sus demandas de atención política y c) su papel constructivo en la conceptualización de necesidades sociales. (Sen, 2000, p. 185)

Estas formulaciones permiten señalar que la visión democrática de Sen adscribe en parte a las formulaciones deliberativas de la misma, expresado en el rol constructivo de la libertad, el cual requiere un debate público, el “ejercicio de la razón pública” (en referencia a Rawls), vale decir, cómo los ciudadanos participan en el debate político y por ende cómo influyen en la toma de decisiones (Sen, 2006, p. 12)

Para ejemplificar, el debate público adquiere relevancia al momento de definir las necesidades, como el listado de capacidades básicas para evaluar o los funcionamientos a considerar (sección 2.1), pues su definición implica el ejercicio de los derechos políticos y civiles, principalmente aquellos que garanticen la discusión, el debate, la crítica y la disensión abierta (Sen, 2000, p. 191). Dicho de otro modo, la concepción de necesidades se relaciona con la idea de las privaciones que se buscan evitar y la forma en cómo se actúa para enfrentarlas (Sen, 2000, p. 192). Al existir tantas necesidades como personas, el debate público enriquece la información en la toma de decisiones que debe realizar una sociedad, posibilitando incluso la modificación de lo que se considera necesario a través de la deliberación pública (Sen, 2006, p. 13)

Si bien la concepción de democracia bajo el enfoque de las capacidades se define primordialmente desde la libertad, existen otros elementos complementarios en el contexto de esta investigación que deben ser abordados.

Al considerar la democracia como valor universal, adquieren mayor relevancia las propuestas locales de modelos democráticos, en el caso de Latinoamérica las principales propuestas en cuanto a su impacto en la ejecución de los gobiernos han surgido de la corriente neoestructural elaborada por la CEPAL. Estas propuestas centran la democracia como columna vertebral del desarrollo, con un fuerte componente ético centrado en la equidad de los procesos de desarrollo como principio (sección 1.1.4, capítulo 1).

Esta concepción implicó un replanteamiento de los roles del Estado, debate que continúa, pero de los cuales se puede destacar el rol de garantizar la estabilidad político social, más aún en países que retomaron los proceso democratizadores a

comienzos de los noventa. También es relevante el rol estatal en cuanto la seguridad social, garantizando la satisfacción de necesidades del conjunto social, situación donde se contraponen la satisfacción mediante el esfuerzo individual versus un rol más activo y solidario del Estado (Pacheco, 1996).

Al igual que el enfoque de las capacidades, estas visiones basan la democracia en sistemas políticos plurales y participativos, donde se garantice la concurrencia de amplios sectores de la sociedad, fortaleciendo la gobernabilidad democrática como la posibilidad de lograr acuerdos, bajo la noción de que Estado y Mercado no son contrapuestos, más bien son complementarios (Pacheco, 1996).

En esa línea, la propuesta democrática neoestructural consideraba que la equidad debía articularse en torno a la ciudadanía, la responsabilidad social, la transmisión de valores y la formación democrática, elementos entrelazados como valores en la expansión de la educación y el conocimiento (Ottone, 1996)

Sin embargo, las propuestas democráticas en la década de los noventa presentaron una serie de cuestionamientos en relación al desarrollo. Al respecto Dieter Nohlen (1997), señaló que América Latina existe una contraposición entre la variante delegativa y la representativa, las cuales determinan las posibles soluciones a los problemas económicos y sociales. Además, resume un conjunto de críticas centradas en la insuficiencia de la institucionalidad, el determinismo dado por las formas de implementación en la región, las diferencias entre la concepción de democracia y la aplicación real en Latinoamérica y las implicancias de la democracia en el modelo de desarrollo.

Estas críticas, deben ser puestas en el contexto de los procesos de transición, en los cuales la institucionalidad democrática se estableció mucho antes de que se reconocieran ciertos niveles de cultura democrática (Nohlen, 1997, p. 21). Reflexión que se relaciona con el planteamiento de Sen, en que las sociedades se preparan mediante la democracia.

De esta forma, tanto a nivel general de América Latina como a nivel local de Chile, durante la década de los noventa, las democracias se presentaron a nivel formal,

con instituciones influidas por los procesos de transición y las experiencias (temores e incertidumbres) recientes de regímenes autoritarios, generando democracias de bajo perfil. Solo a finales de los años noventa y comienzo de la década del 2000 surgen con mayor fuerza las acciones orientadas a profundizar la democracia y dar real cabida a las demandas sociales.

Es así como encontramos iniciativas globales tales como la Declaración del Milenio, o políticas nacionales como Chile Solidario, que a comienzos de la década pasada buscan dar respuesta a las necesidades más sentidas.

Aunque la temática principal de este trabajo no es ahondar sobre los tipos de democracias, es fundamental reconocer que las propuestas que se abordarán y analizarán más adelante implican la existencia y profundización de sistemas democráticos, razón por la cual la importancia de la participación y otras dimensiones de la democracia serán abordadas en la sección final del capítulo siguiente, en el contexto del desarrollo humano, para entregar una visión más completa de la relación democracia, capacidades y desarrollo.

III. Desarrollo Humano, libertad y privaciones.

Desde 1990, el concepto de desarrollo ha tenido un impulso hacia el énfasis sobre la calidad de vida, las oportunidades y las libertades. Dicho impulso ha sido generado por el PNUD y sus Informes de Desarrollo Humano.

La elaboración del enfoque de Desarrollo Humano propuesta por el PNUD, coordinada por Mahbub Ul-Haq toma gran parte del trabajo realizado con Amartya Sen (abordado en el segundo capítulo), se destaca, su flexibilidad y adaptación a los contextos locales, visible en los informes regionales. Pero más importante son sus propuestas alternativas, presentadas con fuerza similar a los indicadores económicos como el PIB, sin dejar fuera todo lo que no sea ingreso o bienes de consumo (PNUD, 2010, p. vi).

1. Desarrollo Humano, enfoque y concepto.

El primer informe definió al desarrollo humano como el *“proceso que ofrece a las personas mayores oportunidades, tales como una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente”* (PNUD, 1990, p. 19). Definición acorde a la intención de no considerar el ingreso económico como principal foco del desarrollo, siendo el principal objetivo crear un ambiente propicio para el cumplimiento de dichas oportunidades¹⁹.

Veinte años después, el informe del año 2010, introdujo modificaciones, que sin perder planteamiento central, de mayores oportunidades, y dando cuenta de su dinamismo (y adaptación) del enfoque, define el desarrollo humano como *“la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valiosos; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten.*

¹⁹ Además, se critica la excesiva utilización de las estadísticas y promedios nacionales, ya que desviarían el foco de proporcionar bienestar a las personas. Se argumenta que los promedios, no reflejan la composición de los ingresos ni los beneficiarios reales. También es importante considerar que los individuos generalmente no valoran logros materiales o inmediatos, mayoritariamente, son condiciones de vida, donde el ingreso no es la suma total de la vida humana (PNUD, 1990, p. 31)

Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo.” (PNUD, 2010, pp. 2 - 3).

Este tercer capítulo, profundiza el enfoque de Desarrollo Humano, desde su construcción a su uso actual, considerando los principales cambios del enfoque y sus ajustes metodológicos.

Junto con la presentación conceptual, se aterriza al contexto chileno las propuestas del enfoque, mediante la vinculación del desarrollo humano con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Posteriormente se identificarán las *des libertades* o privaciones fundamentales que se reconocen en Chile desde el Enfoque de las Capacidades y la aproximación metodológica que ofrece el desarrollo humano.

Es importante distinguir y mantener clara la diferencia entre el Enfoque de Desarrollo Humano, con su adaptabilidad, flexibilidad y amplitud, con la estrecha y estadística medición que entrega el Índice de desarrollo humano (IDH)²⁰ (PNUD, 2010).

1.1. Dimensiones básicas del desarrollo humano

Uno de los principales aspectos que identifican al Desarrollo Humano, como enfoque alternativo, es considerar al ingreso como medio y no como fin ni medida de evaluación del desarrollo, ya que es una oportunidad más entre otras existentes. Se diferencia así, de las visiones convencionales previas sobre desarrollo, al abordar diferenciadamente las capacidades adquiridas y el uso que se realiza sobre esas capacidades²¹.

Se presentó así la medición del desarrollo humano, considerando tres elementos centrales: longevidad, conocimientos y niveles decentes de vida, aportando cada

²⁰ Desde el primer informe se aclara el problema de los promedios y las realidades que pueden ocultar. ver sección 1 de este capítulo.

²¹ En el informe de 1990, se presenta una breve descripción y diferencias de los enfoques de crecimiento económico, capital humano, desarrollo de recursos humanos, bienestar humano y necesidades humanas básicas frente al desarrollo humano, señalando que este último, aborda los enfoques anteriores, analizando de mejor forma la complejidad de la vida humana. ver (PNUD, 1990, p. 35).

uno indicadores que permitían iniciar los estudios bajo este enfoque: esperanza de vida, alfabetismo e ingreso per cápita. Importante es señalar el reconocimiento inicial de que estos indicadores son promedios que ocultan las divergencias en la población (PNUD, 1990, p. 38).

En los informes posteriores se reafirmaría la idea de que el desarrollo es entorno a las personas, y no en sentido contrario (PNUD, 1991, p. 41)²², incorporando para ello el bienestar de las generaciones futuras, integrando la sustentabilidad al proceso de desarrollo (PNUD, 1992, pp. 18 - 20).

1.2. Las mediciones complementarias.

Otro aspecto fundamental del Enfoque de Desarrollo Humano, es la noción de libertad, visión que se desprende al igual que las capacidades y oportunidades, del Enfoque de las Capacidades (capítulo dos). En primera instancia, se considera como un aspecto sin el cual el Desarrollo Humano estaría incompleto, condicionado así los resultados obtenidos, por contextos de régimen democrático o autoritario, enfatizando las capacidades de las personas como reflejo de las oportunidades que se pueden alcanzar (PNUD, 1990, p. 45). En los siguientes informes, se daría forma a un índice de libertad, primero como libertad humana (ILH) y luego como libertad política (ILP) en reflejo del cumplimiento de los derechos humanos²³. En definitiva, el desarrollo humano, procura que no sólo los ámbitos principales del IDH se cumplan en libertad (ej. prevenir en la mayor medida posible la mortalidad infantil), también los logros alcanzados por las personas, estén en relación a la libertad de cada cual, de ejercer sus capacidades (posibilitando oportunidades equitativas).

²² “Desarrollo *de* las personas, *por* las personas y *para* las personas”. Bajo esta formulación se resalta la idea del desarrollo hacia las personas, mediante la inversión de la sociedad en áreas esenciales que permitan a las personas desarrollarse plenamente en la vida económica, política y social. Igualmente importante, son las estructuras que permitan la participación e integración de las personas en las estrategias de desarrollo (oportunidades que favorezcan las capacidades humanas) y finalmente, el desarrollo debe fortalecer las capacidades y dar oportunidades a todos, solo así estará enfocado al ser humano (PNUD, 1991, p. 41).

²³ En el informe de 1991, se distingue entre libertades negativas y positivas. Las negativas refieren a estar libre de algo o alguna situación, como un arresto ilegal o un régimen arbitrario. La libertad positiva, en cambio, apela a la oportunidad de hacer algo, como participar y organizar la vida social, salir “sin avergonzarse de aparecer en público” (PNUD, 1991, p. 51).

El concepto de desarrollo humano, una vez definido continuó con modificaciones metodológicas, además de enfatizar y abordar problemáticas no sólo en relación directa con sus elementos centrales, tal fue el caso de las desigualdades de género, reconociendo la lucha gestada durante el siglo XX por la igualdad entre mujeres y hombres. El reconocimiento se desprende tanto del proceso histórico, como del objetivo central del desarrollo humano, de ampliar las oportunidades que tiene el ser humano. Desde esta mirada se reconoce, la igualdad, la sostenibilidad y la potenciación de las personas (PNUD, 1995, p. 1).

El informe de 1995, propuso inicialmente la medición de las disparidades entre géneros y sus efectos en el progreso social, mediante indicadores simples, el primero de ellos el Índice de Desarrollo relacionado con la Mujer (IDM) considera las variables del IDH, incorporando la desigualdad entre géneros. Representa el valor del IDH ajustado en función de la desigualdad en la condición de hombres y mujeres (PNUD, 1995, p. 85).

El segundo corresponde al Índice de Potenciación de la Mujer (IPM), que *mide si las mujeres y los hombres están en condiciones de participar activamente en la vida económica y política y en la adopción de decisiones* (PNUD, 1995, p. 81)²⁴.

Otro aspecto esencial de este enfoque, está en la conceptualización sobre pobreza, la cual se aleja de la hasta ese entonces tradicional visión ligada a los ingresos, asumiendo un enfoque multidimensional, la pobreza humana, donde la pobreza puede ser considerada cualquier denegación o privación de oportunidades (PNUD, 1998, p. 25).

Introducida en el informe de 1997, la pobreza humana se define como *las denegaciones de oportunidades y opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de*

²⁴ El IDM enfatiza la ampliación de capacidades, el IPM refiere a la utilización de capacidades para aprovechar las oportunidades.

vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás (PNUD, 1997, p. 17)²⁵.

Bajo la noción de que medir la pobreza por ingreso, es reducir a una sola dimensión, el Índice de Pobreza Humana (IPH) presentado en 1997, considera las dimensiones del IDH (longevidad, conocimiento, vida decente), planteando otros indicadores. Los indicadores propuestos son: porcentaje de población que fallece antes de los 40 años, porcentaje de analfabetismo adulto, acceso de servicios de salud y agua potable, el porcentaje de niños menores de 5 años desnutridos (PNUD, 1997, p. 20)²⁶. Por tanto el IPH mide la privación y exclusión en las mismas áreas que el IDH²⁷.

Finalmente, es importante explicitar que la visión de pobreza humana, está basada en la perspectiva de las capacidades²⁸, que refleja no solo la situación de pobreza, incorpora la falta de oportunidades reales, determinada por limitaciones sociales y condiciones personales, para vivir una vida valiosa y valorada²⁹. Se enfatiza en esta descripción pues al igual que el enfoque de desarrollo humano, el concepto de pobreza humana, es más amplia que su medición.

1.3. Desarrollo Humano y Derechos Humanos

No se puede excluir de la presentación de la evolución del concepto y medición de desarrollo humano, la vinculación que este presenta con los derechos humanos,

²⁵ Se conjugan la perspectiva conglomerativa, centrada en los adelantos obtenidos por toda la población, con la perspectiva de privación, centrada en la vida que llevan los pobres y las privaciones a las que están expuestos. El desarrollo humano, contempla ambas visiones, donde ningún adelanto puede opacar las privaciones experimentadas por algún sector de la población, lo que no debe considerarse como una supresión de logros o desventajas que también experimenten los sectores de la población que estén en mejores condiciones (PNUD, 1997, p. 17).

²⁶ La exclusión del ingreso como indicador, es porque el PNB estaría considerado en la medición del IDH, siendo este indicador un conjunto de instalaciones públicas y privadas.

²⁷ En el informe de 1998, se incorpora el IPH-2, el cual se aplica a los países industrializados, ampliando los márgenes y agregando una medición cuantitativa a la dimensión de exclusión social, considera en el IPH-1 pero sin medición (PNUD, 1998, p. 27).

²⁸ Ver recuadro 1.1 Informe Desarrollo Humano 1997, PNUD. p. 18

²⁹ Se debe considerar la noción de capacidades y funcionamientos expuestos en el primer capítulo, a señala: los funcionamientos son las cosas o estados valiosos que una persona puede hacer o ser, las capacidades reflejan el conjunto de oportunidades reales para alcanzar dichos funcionamientos, también expresable como la libertad real para alcanzar los funcionamientos.

asumiendo su compatibilidad y complementariedad, abordada en el informe del año 2000, que señala: *“si el desarrollo humano se centra en el fortalecimiento de las capacidades y libertades de los miembros de una comunidad, los derechos humanos representan las reivindicaciones que las personas tienen respecto de la conducta de agentes individuales o colectivos o de las estructura de mecanismos sociales para facilitar o garantizar esas capacidades y libertades.”* (PNUD, 2000, p. 20)

Aunque las estrategias y metodologías de ambos enfoques sean diferentes, se presentan complementariedades importantes, principalmente si se enfoca la libertad, ejemplo las libertades civiles, como fortalecimiento de capacidades. Desde los derechos humanos, se puede fortalecer la noción de deber para fortalecer el desarrollo humano, al incorporar criterios de evaluación propios de los derechos humanos³⁰. Favorecen también la medición/ evaluación de los mecanismos sociales en el proceso de desarrollo, por una parte los derechos individuales marcarían el límite sobre las pérdidas aceptables en la búsqueda de ciertos objetivos sociales, y por otra, la visión de los derechos humanos, posibilitaría incluir en la evaluación, como las instituciones y los funcionarios afectan a los ciudadanos. Por último, la evaluación del progreso se enriquece desde los derechos humanos, al considerar instituciones, resguardos u observar la vulnerabilidad en los logros obtenidos en materia de desarrollo humano (PNUD, 2000, pp. 22 - 23).

El desarrollo humano puede facilitar el análisis de los derechos humanos, gracias a la diversidad de estudios realizados. Aunque los derechos humanos se consideren indivisibles, desde el desarrollo humano pueden considerarse logros alternativos tendientes a la implementación de un derecho propiamente tal. Además, el objetivo del desarrollo humano de ampliar las oportunidades, estableciendo un ambiente adecuado para el desarrollo de capacidades, fomenta las condiciones sociales que favorecen los derechos humanos. Finalmente, la preocupación constante por el progreso del desarrollo humano, permitiría a los

³⁰ criterios tales como la rendición de cuentas, la culpabilidad y responsabilidad. ejemplo frente al derecho a la educación (PNUD, 2000, pp. 21 - 22).

derechos humanos, evaluar a más largo plazo la implementación de estos en los países (PNUD, 2000).

1.4. Un concepto en constante reflexión.

Finalmente el informe del año 2010, elaboró una modificación al concepto de desarrollo humano, además de realizar un nuevo aporte metodológico en la medición. En este informe se redefine el desarrollo humano como *“la expansión de las libertades de las persona para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido. Las personas son a la vez beneficiarias y agentes motivadores del desarrollo humano, como individuos y colectivamente”*³¹ (PNUD, 2010, p. 24).

En esta nueva definición, se enfatiza la libertad y la agencia en el conjunto de oportunidades, sin dejar fuera la responsabilidad de los agentes ni deja en menor escala la dimensión de sustentabilidad del proceso de desarrollo. La modificación, actualiza la definición respondiendo a las críticas e incorpora los aportes presentados en informes anteriores, volviendo más completa la visión que otorga el desarrollo humano, al incorporar no solo en el análisis, también en la medición nuevas dimensiones políticas y sociales.

Además de explicitar nuevas dimensiones, otro aporte fundamental de este informe (2010), relacionado con la forma de medir el desarrollo humano, visible en informes regionales previos, decanta en nuevos índices multidimensionales. El primero de ellos, el IDH ajustado por Desigualdad (IDH-D), da cuenta de las pérdidas generadas por las desigualdades en salud, educación e ingreso. El segundo, Índice de Desigualdad de Género (IDG), señala las perdidas debido a

³¹ Sin dejar de lado las dimensiones iniciales, el nuevo planteamiento incorpora tres factores: Bienestar, ampliar las libertades (oportunidades); Empoderamiento y Agencia, incentivar la participación y acción de personas y grupos para alcanzar la vida que consideran valorable; y Justicia, ampliar la equidad, preservar resultados y respetar derechos humanos u otras demandas provenientes de la sociedad (PNUD, 2010, p. 24).

las disparidades de género en salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral³² (PNUD, 2010, p. 96).

En el informe del 2010, se profundiza la visión de una pobreza más allá de lo económico, formulando la concepción de pobreza multidimensional y su respectivo índice.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) mantiene la visión sobre pobreza planteada con la “pobreza humana”, pero reemplaza la medición que realiza el IPH, considerando las dimensiones de educación, salud y nivel de vida, combinando la incidencia de las privaciones con la intensidad de las carencias experimentadas por las personas (PNUD, 2010, p. 28). Traslada la atención de la medición de los promedios nacionales, como lo hiciera el IPH, a las mediciones desglosadas para mostrar cómo cambia la pobreza, según regiones, grupos étnicos o familiares.

Las privaciones que se consideran según las dimensiones son en Salud, nutrición y mortalidad infantil; en Educación, años de educación, niños matriculados; en Niveles de Vida, combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso, bienes. Estos indicadores permiten establecer la Intensidad de la pobreza y el Índice de recuento de la pobreza, que conforman el IPM (PNUD, 2010, p. 245).

La importancia de este cambio, radica en que se consideran las privaciones absolutas, importantes por sí mismas y que trasgreden los derechos humanos básicos (PNUD, 2011, p. 50)

Como ya fue señalado, el enfoque de desarrollo humano, se encuentra en permanente revisión, redefiniendo según los contextos y modificando sus mediciones para aportar de la forma más concreta a cada contexto nacional, de ahí su amplitud y flexibilidad, sin perder el sentido original, de potenciar las oportunidades de cada persona para lograr la vida que se estime valorable.

³² Desde el informe 2010, reemplaza a los anteriores, Índice de Desarrollo relativo a Género e Índice de Potenciación de Género.
Para mayor aclaración consultar: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idg/>, pregunta 8

2. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Las preocupaciones por la pobreza y las condiciones humanas, no son un tema nuevo de discusión, como ya se ha mencionado a lo largo de esta investigación, y por tanto existen diversos enfoques económicos y políticos (capítulo uno) que abordan las diversas condiciones de pobreza. También diversos enfoques filosóficos y de teoría distributiva señalan criterios para el análisis de la superación de las condiciones privativas (capítulo dos). Esta sección se centra en una propuesta concreta, con metas y plazos establecidos, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Como reflejo de los compromisos adquiridos en la Declaración del Milenio, firmada en el año 2000, comprometía a los gobiernos de todos los países firmantes, sin importar su nivel de crecimiento, a erradicar la pobreza extrema, promover la dignidad humana y la igualdad, alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental. Los ODM, reflejan el paso siguiente de la discusión gestada en la década de los noventa, que centró la atención en la estabilidad macroeconómica, instituciones y gobernabilidad sólida, y la necesidad de justicia social y participación ciudadana en la toma de decisiones (al menos en las que se vieran más afectados) (PNUD, 2003, p. 1).

Los ODM, son el siguiente paso al presentar una propuesta de cómo superar las trabas estructurales, partiendo por la vinculación de toda la comunidad, internacional y nacional en la discusión del proceso. Sin embargo, no debe adjudicarse a estos objetivos, la gran solución, pues sólo establecen los umbrales mínimos que se deben alcanzar al año 2015, enfatizando en aquellos países que se encontraban en peores condiciones y habían experimentado un retroceso fuerte durante los noventa (ONU, 2000).

A pesar de ese énfasis, no se deja fuera a los países desarrollados y en desarrollo, considerando incluso que a diez años del informe 2003, muchos países

ya han logrado dar cumplimiento a estas metas³³. Pero como se mencionó en el párrafo anterior, si bien marcan los umbrales mínimos a desarrollar, son las líneas de acción propuestas de cada meta y objetivo las que interesan en el análisis.

3. Capacidades, Derechos y Democracia

Para el caso de esta investigación sólo se consideran algunos objetivos significativos, relacionados con las privaciones y desigualdades más significativas presentes en periodo 2001 – 2011, las cuales se vinculan con el desarrollo humano, como un antecedente teórico de los ODM.

En los primeros informes se hacía un llamado a elaborar programas internacionales de desarrollo centrados en la pobreza, planteando objetivos que fueran operacionales, realistas y de alcance global, siendo estos planteamientos precursores de diversos acuerdos y pactos, entre ellos, la Declaración del Milenio, que planteó una serie de objetivos que se concretaron en los ODM, que articulan y cuantifican ciertas prioridades básicas del desarrollo humano (PNUD, 2010, p. 17).

Como ocurre con otros elementos, el desarrollo humano es un marco más amplio que vincula variados elementos y enfoques, razón por la cual los ODM serán analizados como líneas de acción en conjunto con las desigualdades reflejadas por las privaciones (Sen, 2000, p. 57).

Los ODM que se analizarán en esta investigación serán 1) la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, 2) reducir la mortalidad infantil y 3) mejorar la salud materna. El análisis de estos objetivos se enmarca dentro de la siguiente forma:

El objetivo de reducir la pobreza y el hambre, se vincula con la dimensión y capacidad fundamental de un nivel de vida adecuado. El segundo y tercer objetivo, sobre mortalidad infantil y salud materna respectivamente se vincula con la capacidad de una vida larga y saludable³⁴. (PNUD, 2003)

³³ En el caso chileno, el informe correspondiente al 2005, ya daba por cumplido la gran mayoría de indicadores relacionados a los ODM (Ministerio de Planificación, 2005)

³⁴ Recuadro 1.1 (PNUD, 2003, p. 28)

Entender y analizar los ODM, implica también considerar los derechos humanos, pues se consideren los ODM como meta o línea de acción básica, su ejecución y desarrollo implica la preexistencia, cumplimiento y garantía de derechos humanos. Así por ejemplo para los objetivos abordados es necesaria la existencia de derechos tales como a un nivel de vida adecuado, derecho al trabajo, a salud entre otros de carácter económico, social y cultural.

Otro elemento que permite abordar estas relaciones es la noción de democracia presente como contexto y trasfondo del análisis. Considérese que ya fue presentada al finalizar el capítulo anterior las definiciones e importancias de la democracia.

En el informe del año 2000, el PNUD manifestaba la importancia de la democracia como único régimen político que respeta los derechos humanos, postulando además que esta se define por los derechos humanos, a saber: a) las elecciones libres realizan el derecho a la participación política, b) los medios de difusión libres e independientes se vinculan al derecho de libertad de expresión, pensamiento y conciencia, c) la separación de poderes del Estado, protege de violaciones a los derechos civiles y políticos, y d) fomentar una sociedad civil abierta realiza el derecho de reunión y asociación pacífica, además de promover los derechos (PNUD, 2000, p. 56)

En el mismo informe distinguen la existencia de democracias mayoritarias y democracias incluyentes, siendo las primeras las que tienden a presentar mayores riesgos para los derechos humanos, donde las minorías pueden quedar discriminadas y marginadas, ya sea mediante exclusión de la participación, la violación del Estado de derecho, la opresión y el empobrecimiento (PNUD, 2000, p. 60)

¿Pero por qué es importante la democracia en los derechos humanos, por ende en el cumplimiento de los ODM? En primer lugar la respuesta viene de la diferenciación entre una democracia de electores a una democracia de ciudadanos, quienes son los poseedores y ejecutores de los derechos.

En este contexto, se entiende ciudadanía por el *“precepto de igualdad básica asociada a la pertenencia a una comunidad”* considerando los tres componentes de ciudadanía: civil (ej. libertad de expresión), política (participación en el ejercicio del poder) y social (derechos económicos, sociales y culturales) (PNUD-OEA, 2010, p. 32)

Así la democracia queda orientada como *una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática.* (PNUD-OEA, 2010, p. 37)

En resumen, los ODM requieren el cumplimiento de los derechos humanos, y la ciudadanía representa la igualdad de posesión y ejercicio de estos (en relación a la pertenencia a una comunidad), por tanto, la valoración de la calidad de la democracia (y por ende su relevancia) *estará directamente vinculada a su capacidad de crear ciudadanía* (PNUD-OEA, 2010, p. 41)

Bajo la noción de que la creación de ciudadanía es también creación de libertades (PNUD-OEA, 2010, p. 40), se vuelve necesario retomar el enfoque de las capacidades y la construcción de libertades que en él se plantean.

Desde el punto de vista de las privaciones, no existe una vinculación directa con los ODM, como ocurre con las dimensiones del desarrollo humano o con los derechos humanos, ya que las libertades básicas señaladas por Sen, interactúan en todas ellas, pues se debe considerar tanto el rol constitutivo como el instrumental de la libertad.

El primero, constitutivo, relacionado con las libertades para el enriquecimiento de la vida humana, y se expresa en la vinculación ODM - desarrollo humano expuesta en el párrafo anterior. El rol instrumental, por su parte se refleja al considerar las libertades expresadas por Sen, tales como libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora (Sen 2000, 57), libertades instrumentales que se deben encontrar en todos los ODM considerados, pues el rol instrumental, refiere a la forma en como

diferentes derechos y oportunidades contribuyen a expandir la libertad del hombre en general y por tanto a fomentar el desarrollo (Sen, 2000, p. 56).

Para finalizar, se exponen brevemente cómo se expresa cada una de estas libertades instrumentales (Sen, 2000, p. 57).

En primer lugar, las libertades políticas, refieren a los derechos humanos, las oportunidades de los individuos para decidir a sus gobernantes, y bajo que principios. La posibilidad de investigar y cuestionar a las autoridades, las libertades de expresión y prensa sin censura. Así también, los derechos políticos propios de una democracia: posibilidad de diálogo, disentir y el derecho a participar en elecciones, principalmente en las de poder legislativo y ejecutivo.

El segundo conjunto de libertades instrumentales, responde a los servicios económicos, que refieren a la posibilidad de los individuos de usar los recursos económicos, consumir y realizar intercambios. En el sentido de que los derechos económicos dependerán de los recursos a los que tenga acceso y las condiciones en que se realicen los intercambios, importan no sólo el nivel de renta, también la distribución que existe de los ingresos.

Un tercer conjunto, son las oportunidades sociales, libertades que se basan en los sistemas de educación, sanidad y otros, que posea la sociedad condicionando la libertad fundamental de la persona para vivir mejor. Aplica no sólo en la vida privada, también son relevantes las opciones de participar efectivamente en las actividades políticas y económicas.

Estas libertades se acompañan también de las correspondientes a garantías de transparencia, que permitan poseer un grado mínimo de confianza, siendo las garantías de acceso a la información, la prevención de corrupción, la no existencia de irresponsabilidad financiera y de tratos injustos los aspectos más destacables.

Finalmente, la seguridad protectora considera que debe existir una red de protección social, sin importar cuan bien funcione un sistema económico, previniendo que la población afectada caiga en miseria, incluso inanición y muerte. Deben existir mecanismos institucionales fijos, como prestaciones por desempleo,

ayuda económica para los indigentes, alivios para hambrunas o de empleo público de emergencia.

Estas libertades instrumentales, permiten establecer las condiciones mínimas con las cuales analizar el desarrollo, reforzando el rol de libertad positiva que plantea la visión de Amartya Sen, ya que su presencia o carencia permite determinar la factibilidad con que una condición deseable de vida puede ser alcanzada por las personas.

IV. Pobreza y Salud como privaciones del desarrollo.

Hasta el momento, se ha abordado el desarrollo desde las miradas teóricas (enfoques, conceptualización) existentes y las respectivas metodologías de medición según las elecciones teóricas que fundamentan la investigación (IDH, IDH-D, Gini, IPM). A continuación, se presenta un análisis basado en las distintas condiciones que permite el enfoque de las capacidades, el paradigma de desarrollo como libertad, y la visión del desarrollo humano.

Se consideran algunos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³⁵ y su vinculación con las dimensiones del Desarrollo Humano, expuesta en el capítulo anterior, para analizar dos áreas del desarrollo en Chile: Pobreza y Salud. Utilizando las categorías de capacidades, funcionamientos y libertades instrumentales, así como indicadores, se buscará dar cuenta de las privaciones y desigualdades identificables en estas áreas³⁶.

1. Pobreza

La pobreza entendida como la privación de capacidades (Sen, 2000), principalmente aquellas básicas y que permiten garantizar un nivel de vida adecuado, es quizás el área más importante en las evaluaciones de desarrollo y bienestar que van más allá del ingreso. Más aún si se considera multidimensionalmente, el enfoque de las capacidades otorga un adecuado sustento en el cual realizar estas evaluaciones.

En el caso chileno, la medición de pobreza está dada bajo una visión unidimensional, correspondiente al ingreso, que considera para la pobreza extrema o indigencia los recursos necesarios para dar cumplimiento a las necesidades de la canasta básica de alimentos. Para el caso de la pobreza, se consideran las necesidades no alimentarias, duplicando el valor de la canasta básica. Ambas

³⁵ La utilización de los ODM, representa las líneas de acción básicas, con compromisos mínimos a cumplir en áreas fundamentales para la evaluación del desarrollo y no representa las metas máximas a lograr.

³⁶ Los indicadores aquí utilizados corresponden a organismos internacionales, como el PNUD y el Banco Mundial. también se consideran los indicadores de resultados que proporcionan los Informes de Avance en materia de ODM, elaborados por el Gobierno de Chile, en los años 2005, 2008 y 2010.

mediciones se obtienen en base a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN.

En este contexto, el ODM de “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, presenta una medición de la pobreza en base al porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar al día³⁷. Bajo esa medición, un 3,6% de la población de 1990 se encontraba en situación de extrema pobreza, por tanto la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema para 2015, implicaba disminuir a 1,8% la población en condición de pobreza extrema. No obstante, la posterior actualización del indicador a 1,25 dólar/día da cuenta de la precarización en que se encontraba gran parte de la población de 1990 al aumentar de 3,6% a 10%, lo que además da muestra de la vulnerabilidad de aquellos que se encuentran por sobre dicho indicador inicial (Ministerio de Planificación, 2008) (Ministerio de Planificación, 2010).

Siguiendo la línea de acción del ODM, este objetivo se cumpliría rápidamente, remitiéndose al informe del año 2010, ya en el año 2000 el porcentaje de la población había disminuido de un 10% a un 3,4% y el año 2009 a 1,5% (Ministerio de Planificación, p. 15). Sin embargo, al considerar las líneas de pobreza extrema y pobreza medidas en base a la canasta básica de alimentos, la situación cambia profundamente.

Utilizando esta medición, la población considerada bajo la línea de la pobreza, para 1990 correspondía al 38,6% y la extrema pobreza a 12,9%. Para el año 2003 estas disminuyeron a un 18,8% y 4,7% respectivamente. Una década más tarde, los niveles de pobreza han disminuido, pero con menor intensidad, siendo para el año 2009 15,1% la población en situación de pobreza y 3,7% la pobreza extrema (Ministerio de Planificación, 2010, p. 17). Al año 2011, estos valores se ubicaban en 14,4% y 2,8% (Ministerio de Desarrollo Social, 2011, p. 3)³⁸.

³⁷ Actualizada, en los primeros informes se consideraba 1 dólar/día, Para tener una mayor relación con la realidad de las mediciones, se utilizará la cifra actualizada.

³⁸ Aunque sin la intención de profundizar en las razones y el debate generado, ya que la intención de esta investigación no es abordar la pobreza de ingreso, es necesario señalar que existe una controversia respecto a la real cifra de los datos de la Encuesta CASEN del año 2009 y 2011, en primera instancia por la divergencia entre utilizar el valor de los alimentos, o utilizar el valor del

Desde la perspectiva del aporte al ingreso monetario, la evolución que experimenta el primer quintil fluctúa de 4,4% en 1990 a 4,9% en el año 2009, desglosado por decil, el informe 2005 al incorporar las transferencias por parte del Estado, señalaba que estos aumentaban del 1,2% al 2,9% en el primer decil, y de 2,7% a 4% para el segundo decil (Ministerio de Planificación, p. 28). El informe 2008 reajusta los datos entre el 2000 y el 2006 y señala que el ingreso autónomo del primer quintil pasa del 4,0% al 4,1%, pero señala que el último decil, disminuye su participación en el ingreso 3,6% (pasa del 42,2 al 38,6) entre 1990 y el 2006. Al incorporar las transferencias estatales, el aporte al ingreso monetario del primer quintil registra un 4,7% para el 2006 (Ministerio de Planificación, pp. 32 - 33). Finalmente, el informe 2010 “mantiene” el porcentaje de participación, con una leve baja a 4,6% aunque sin señalar cuál es la incidencia de las transferencias estatales.

Antes de explorar cuáles han sido las políticas que han posibilitado o influido en disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de vida (sin que necesariamente se refleje en la medición por ingreso), se entrega un breve espacio a las otras dos metas ligadas al Objetivo del Milenio.

La primera de ellas, es la reducción a la mitad de las personas que pasan hambre, situación que en Chile ya en el informe 2005 se consideraba como cumplida, y en el informe 2008, se establece con un 0,3% de la población en el año 2005 (Ministerio de Planificación, p. 39). A pesar de no profundizar en esta línea de acción, si se consideran algunos aspectos en la evaluación de las capacidades y funcionamientos al final del capítulo.

La segunda meta, incorporada el 2008 y sin establecer plazos ni valores³⁹, es la de Lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes. El informe 2010 señala que los indicadores de esta meta adquieren los

IPC, para ajustar la línea de pobreza. En el año 2011, la divergencia se produce por la metodología, en tanto etapas de aplicación y los datos a considerar.

³⁹ Según lo señalado en la hoja informativa sobre el Objetivo “erradicar la pobreza y el hambre” del año 2010, disponible en:

http://www.eclac.cl/MDG/noticias/paginas/5/40005/ODM1_HOJA_EMPLEO.pdf

siguientes valores: la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada tiene un promedio de 1,9% entre 1996 y 2009, pero con variaciones muy altas entre un año y otro, no obstante existe una desaceleración desde el año 2006, que termina con un valor de -0,8% el 2009.

Respecto a la relación empleo-población, se señala en el informe 2010, que los más afectados tanto en la crisis asiática y en la crisis del 2009, ha sido la empleabilidad masculina. Por su parte la empleabilidad femenina ha subido de un 30% a un 37% en el 2009 (Ministerio de Planificación, p. 26).

Finalmente los últimos indicadores, la población ocupada que recibe menos de 1,25 dólar al día, alcanzó un nivel de 0,5% en el 2009, pero si este dato se lleva a la línea de la pobreza nacional (canasta básica), para el mismo año, la cifra llega al 7,6%. En relación a la proporción de trabajadores por cuenta propia, el informe sólo señala como dato importante que el 20% posee formación académica de educación superior, y que en su mayoría son jóvenes (Ministerio de Planificación, 2010, p. 29).

1.1 Disminución de las privaciones en pobreza mediante políticas públicas.

Luego de describir y presentar la evolución del objetivo de “reducción de pobreza extrema y el hambre”, se expondrá brevemente las políticas públicas que mayor impacto han generado en la disminución de privaciones, o que han servido para enfrentar las desigualdades existentes en materia de pobreza en Chile, para posteriormente realizar una evaluación de estas desde el enfoque de las capacidades.

1.1.1 Chile Solidario (CHS)

Una de las estrategias que mayor impacto ha logrado en la reducción de la pobreza, principalmente la extrema, ha sido Chile Solidario. Programa iniciado en el gobierno del Pdte. Ricardo Lagos, establece el acceso articulado a diversos programas y beneficios sociales garantizados por el Estado, sus Ministerios y servicios públicos, con la finalidad de que las familias participantes activen sus capacidades y competencias (Larrañaga, 2010, p. 2). Para ello, se trabaja en torno

a tres componentes, apoyo psicosocial, incentivos y subsidios monetarios, junto con acceso preferencial a programas sociales acorde a dimensiones específicas.⁴⁰

A pesar del enfoque unidimensional para la medición de pobreza en Chile, el programa Chile Solidario, surge bajo una concepción multidimensional de la misma, *considerando “ingresos monetarios insuficientes; escasa presencia de capital humano; débil capital social y alta vulnerabilidad de las familias ante sucesos que las afectan”* (BCN, 2004 en (Larrañaga, 2010, p. 3).

Mirada multidimensional, reflejada a su vez en la composición intersectorial de la institucionalidad de CHS, que mediante una Secretaria Ejecutiva, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, se articulan y coordinan las diversas instituciones públicas y privadas que componen el sistema CHS, así como la posibilidad de que el Ministerio realice convenios con otros ministerios, municipalidades u otros organismos, que garanticen el funcionamiento de programa (Ministerio de Planificación, 2005)

Dentro de los programas relevantes del sistema CHS, el Programa PUENTE, ejecutado por las municipalidades y supervisado por FOSIS, es uno de los que caracteriza el apoyo psicosocial otorgado, facilitando el acceso a los demás programas y subsidios correspondientes a las diversas dimensiones del sistema. Refuerza el sentido multidimensional y se aleja de las intervenciones asistencialistas tradicionales al entregar incentivos monetarios decrecientes, que junto al Apoyo Familiar (visitas a las familias) sirven de vinculación e integración a la red de promoción social, ya que la finalidad de CHS es la superación de la pobreza mediante la formación de competencias en las familias pobres (Larrañaga, 2010, p. 4).

Larrañaga, plantea que CHS adquiere su relevancia al interconectar las propuestas sectoriales hasta entonces ejecutadas, modificando la lógica dispersa y pasiva de la institucionalidad, presentando una ventana única de atención, trasladando

⁴⁰ Dimensiones: Identificación personal, Salud, Educación, Dinámica familiar, Habitabilidad, Empleo e ingreso (Larrañaga, 2010, p. 3)

además el foco desde los individuos a las familias, fortalecido por la gestión institucional y los sistemas integrados de información (Larrañaga, 2010, p. 7).

Respecto a los participantes, CHS es una política focalizada a la población más pobre del país, seleccionados mediante la Ficha de Protección Social (antes Ficha CAS). Aunque han existido modificaciones en los criterios de inclusión⁴¹, desde el año 2008, casi el total de los participantes del programa pertenecían al ventíl más pobre (Larrañaga, 2010, p. 13). Importante es el hecho que gran parte de familias participantes sean monoparentales (hasta 65% en 2008) y que el jefe de familia sea mujer, situación explicada por Larrañaga, dado que la “conciliación entre trabajo doméstico y trabajo remunerado en las familias mono-parentales hace más probable que en estos casos el grupo familiar tenga bajos ingresos y califique como pobre (Larrañaga, 2010, p. 9)

Resumiendo, CHS es una política integral focalizada en las familias más pobres, que busca el acceso e integración de estas al sistema de protección público y privado, con un enfoque multidimensional y un rol institucional activo.

1.1.2 Reforma Previsional

Otra estrategia relevante en torno a la pobreza y su superación, es el conjunto de políticas enfocadas en garantizar una mejor calidad de vida en personas pensionadas, conocida como Reforma Previsional. Promulgada a comienzos de 2008, que complementa el sistema de pensiones vigente, con el objetivo de crear un sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez, financiada por el Estado, y aportes previsionales de vejez e invalidez (Ley 20.255, 2008. art. 1°).

Uthoff, resume los tres ejes de la reforma en: a) Estado garante de la Seguridad Social (creación del sistema de pensiones solidarias), b) aumento de la cobertura

⁴¹ El principal cambio fue el reemplazo de la Ficha CAS por la de Protección Social, pues en los primeros años cerca de la mitad de los participantes pertenecían a los ventiles 2 y 3. Segundo, se pasó de seleccionar al porcentaje más pobre según cada comuna, según la CASEN correspondiente y que permitía variaciones de los porcentajes acorde a la ubicación geográfica, a seleccionar según criterios del porcentaje de pobreza nacional, aplicados a cada comuna, es decir, si se indicaba que la pobreza era de un 3%, ese porcentaje se aplica a todas las comunas del país (Larrañaga, 2010, pp. 11 - 12).

de los grupos previsionales vulnerables (jóvenes, mujeres trabajadores independientes), c) perfeccionamiento del sistema de capitalización individual (aumentar competencia y rentabilidad, disminuir costos y favorecer ahorro previsional voluntario) (Utoff, 2009, p. 10).

Esta reforma responde a las inquietudes generadas por el modelo antiguo de pensiones, que daban cuenta de la precariedad de las pensiones al existir deficiente cobertura, bajo nivel de beneficios y altos efectos fiscales, teniendo como resultado la profundización de la inequidad social (División Asuntos de Género. CEPAL, 2012)⁴².

Los principales componentes o medidas previsionales que entrega la reforma, son las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y los aportes previsionales de vejez e invalidez como medidas no contributivas solidarias, así como subsidios de contratación y cotización de jóvenes y la obligatoriedad de los trabajadores independientes de cotizar, entre otras medidas.

Es importante destacar, que si bien esta reforma incorpora al Estado con un sentido moderno de seguridad social (protección social y responsabilidad estatal) con la finalidad de prevenir la pobreza en los jubilados, no reemplaza al sistema de capitalización individual existente, limitándose a las garantías mínimas de acceso y cobertura del sistema previsional (División Asuntos de Género. CEPAL, 2012, p. 4)

Sin embargo, sí realiza modificaciones complementarias al sistema contributivo (AFP), tales como: división de saldos acumulados, en caso de divorcio o nulidad, separación por género de licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia, la afiliación voluntaria, eliminación de comisiones, ingreso mínimo imponible para trabajadores/as de casa particular, pensiones de sobrevivencia de las mujeres trabajadoras a cónyuge no inválido (División Asuntos de Género. CEPAL, 2012, p. 6)

⁴² Para ejemplificar la importancia de la reforma, se debe considerar que de no aplicarse, la mitad de pensionados de AFP, no obtendría una pensión mínima y por tanto necesitaría financiamiento público, en el caso de las mujeres, ese porcentaje subía a 75% (División Asuntos de Género. CEPAL, 2012, p. 2)

Institucionalmente, la ley de la reforma previsional modifica la institucionalidad, creando dos nuevas instancias, la Superintendencia de Pensiones, que continua con la labor de la Superintendencia de AFP, funcionando como organismo autónomo y fiscalizador de las pensiones, tanto las entregadas por las AFP como las pensiones solidarias. El segundo organismo es justamente el encargado de administrar el sistema de pensiones solidarias, el Instituto de Previsión Social que además administra las pensiones del sistema de provisiones provenientes del INP⁴³. Ambas se vinculan al Gobierno mediante la Subsecretaría de Previsión Social, con la diferencia de que el primero es autónomo y el segundo tiene rango de servicio y es dependiente de la subsecretaría.

1.1.3 Ingreso Ético Familiar

Finalmente, la última estrategia que se presenta es el sistema de bonos y transferencias condicionadas y no condicionadas que representa el Ingreso Ético Familiar (IEF), promulgado en mayo 2012 con la Ley 20.595.

Su objetivo es brindar seguridades y oportunidades a los participantes de este subsistema, promoviendo el acceso a mejores condiciones de vida (Ley 20.595, 2012. art 2°).

Surge como un sistema de apoyos y transferencias monetarias, muy similar al sistema que instalara Chile Solidario, con la diferencia de que el IEF amplía el monto de las transferencias y las reasigna en tres pilares: dignidad, deberes y logros⁴⁴ (Cecchini, et al., 2012, p. 2).

La entrega de los beneficios de IEF, corresponde a los montos faltantes para superar la línea de la pobreza extrema, mediante el índice al aporte del ingreso familiar, estableciendo una transferencia monetaria base.

⁴³ Referencias obtenidas de las páginas de cada institución. www.safp.cl y www.ips.gob.cl

⁴⁴ El pilar de la dignidad implica transferencias no condicionadas, el de los deberes transferencias condicionadas, el tercer pilar, también considera transferencias condicionadas, pero ampliado al 30% más vulnerable de la población.

El IEF, continua con algunos de los beneficios otorgados por el sistema CHS, en ese sentido no es excluyente, y además del acompañamiento psicosocial que establecía este sistema, el IEF proporciona acompañamientos socio laborales, contemplando sesiones de habilitación para superar las barreras de entrada al mercado laboral, apresto para generar competencias blandas, reforzamiento y creación de competencias técnicas mediante capacitación e intermediación laboral (Cecchini, et al., 2012, p. 4)

Busca potenciar la autonomía en la consecución de ingresos, familiares e individuales, incentivando la participación y empleabilidad en el mercado laboral, destacando el énfasis en la participación laboral femenina, bonificando a trabajadoras independientes y dependientes como a los empleadores.

Es importante tener presente que el IEF comenzó aumentando los bonos que entregaba CHS hasta el momento, luego incorporando nuevos bonos, denominados de Asignación Social, y aumentando la población beneficiaria. Esta situación representa un aumento entre 2,4 y 5,3 veces de los montos entregados por CHS⁴⁵ (Cecchini, et al., 2012, p. 4).

Finalmente, uno de los aspectos más significativos, es la incorporación de transferencias no condicionadas, asegurando un nivel mínimo de ingresos solo por estar en determinada condición de pobreza⁴⁶. No obstante, se mantiene la focalización, compartida con los programas anteriores, en las personas de extrema pobreza (Cecchini, et al., 2012, p. 5).

1.2 Evaluación desde el Enfoque de las capacidades

Analizar la pobreza desde el enfoque de las capacidades, implica considerar esta como privación de capacidades, dejando de lado las mediciones de ingreso, y asumiendo que esta implica un espacio mayor de evaluación que considera

⁴⁵ Según número y edad de los integrantes familiares, el valor de la FPS y el cumplimiento de condiciones

⁴⁶ Recordar que en CHS son transferencias condicionadas a determinados logros, pero planteadas en segundo plano del acompañamiento psicosocial

mecanismos causales. En este sentido, el enfoque entrega dos elementos centrales, funcionamientos y capacidades (capítulo 2 2.1), además, incorporando las libertades instrumentales, (capítulo 3.3) se puede establecer un marco de análisis basado en lo que las personas pueden lograr y el tipo de vida que estas consideran valorable.

La observación de funcionamientos y capacidades se realiza siguiendo el enfoque directo en su variante de comparación de capacidades específicas, pues se consideran las capacidades principales a las que aporta cada política⁴⁷.

Las políticas descritas en la sección previa, si bien no son las únicas, son ejemplos concretos de estrategias tendientes a superar una base mínima de ingresos, y se orientan principalmente al logro de condiciones, y favorecer el acceso a determinados derechos.

a) Chile Solidario

En esta perspectiva, CHS potencia funcionamientos mediante las 6 dimensiones de trabajo. Por ejemplo, la dimensión de *identificación personal*, favorece el desarrollo de funcionamientos básicos que permiten la incorporación en la sociedad, con acciones simples como la identificación y documentación legal, ya que como señala Larrañaga (2010, p. 24) existían familias marginadas que no accedían a las prestaciones sociales por desconocimiento, reforzado por el rol pasivo y a la vez asistencialista de la institucionalidad previa. Se refuerza la incorporación, al acordar con las familias el compromiso (escrito) con el cual funcionarían durante el proceso.

De igual forma las dimensiones de *salud* y de *educación* proporcionan no solo el acceso favorecido a los sistemas respectivos, son también las dimensiones que más conjuntos de funcionamientos representan: desde el estar bien cuidado (salas cuna y atención primaria), tener buena nutrición (o al menos la ingesta calórica

⁴⁷ Sen, señala tres enfoques bajo los cuales usar el enfoque de las capacidades en la evaluación o comparaciones interpersonales. A saber: a) enfoque directo, b) enfoque complementario, c) enfoque indirecto. El enfoque directo, usado en esta investigación, consiste en examinar directamente lo que puede decirse sobre las respectivas ventajas analizando y comparando vectores de funciones o de capacidades, en el caso de la variante de capacidades específicas, se centra la comparación y evaluación en una capacidad elegida como centro de atención, sin tratar de que la cobertura sea total. (Sen, 2000, pp. 108 -109)

mínima) hasta garantizar una calidad mínima en la salud y educación básica (Programa educación media, ex - Liceo para Todos, Chile Califica)

Las dimensiones *dinámica familiar* y *habitabilidad*, generan un ambiente de protección y seguridad a las familias, permite acceder a subsidios o regulaciones de título y a fortalecimiento del vínculo parental. Esto también influye en los factores de conversión, personales y ambientales, ampliando el conjunto de libertades que posteriormente tendrá cada uno de los individuos.

Todo esto se enmarca en el componente de Apoyo Familiar, que interrelaciona las dimensiones y acompaña a las familias para que ellas sean las que puedan escoger sus propias vidas.

Si se analiza los efectos de CHS en pobreza desde los funcionamientos, se encontrarán resultados generales buenos, principalmente por las garantías de acceso y los mecanismos de prevención de retorno a la pobreza. Pero si se consideran las capacidades, vale decir la libertad con que se alcanzan esos logros, son reconocibles algunas brechas importantes.

Para ello podemos recurrir a las libertades instrumentales como reflejo del conjunto de capacidades que experimentan las familias de CHS. En primer lugar, Galasso (2006) y Peticara (2007) señalan que no hay evidencia del real impacto de CHS en materia de empleo e ingresos ni en una mejor inserción laboral y la capacidad de generación de ingresos (Larrañaga, 2010, p. 22) para el caso de esta investigación, la libertad instrumental referente a los *servicios económicos*.

La falta de incidencia de CHS no implica que los programas estatales fomenten una menor participación en el ingreso, o que no tengan efecto en la distribución del ingreso. Ejemplo, el índice 10/10 del 2006 tenía un valor de 31,3 en ingresos autónomos, y al considerar las transferencias estatales baja a 23,9. Para el año 2011 los valores del mismo indicador correspondían a 35,6 y 22,6. Por tanto si bien no hay evidencia específica de la incidencia de CHS en los ingresos, no se puede descartar el efecto positivo de las transferencias estatales en los ingresos de las personas (Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

Los mayores aportes de CHS se relacionan con los factores subjetivos, en esa dirección encontramos las dimensiones de salud y educación, que proporcionan un aumento de las libertades instrumentales de *oportunidades sociales y seguridad protectora*. En cuanto a la primera, los participantes reconocen que el Apoyo familiar, les brinda un espacio para potenciar su autonomía personal, no sólo acompañando en condiciones mínimas, también como un proceso de reflexión, acompañamiento que les permite sentir un mayor control sobre el entorno (Larrañaga, 2010, p. 25)

La segunda libertad instrumental, está relacionada con los componentes del programa CHS, y el objetivo de dar acceso a la red protección social, así como la dimensión de empleo e ingreso. Los subsidios y programas de integración laboral pueden ser observados desde esta libertad y cómo el conjunto de ellos busca prevenir el retorno a los niveles de pobreza.

Por último, CHS presenta ciertas trabas que dificultan la potenciación de capacidades personales, principalmente mediante el Apoyo Familiar. Estas refieren a la rigidez de instituciones partes de la red en su trato a los beneficiarios y los mecanismos de interacción (“la forma de hacer las cosas”) (Larrañaga, 2010, p. 27), limitando la posibilidad de innovación de los equipos de apoyo. Además de una dispersión de los objetivos perseguidos con el sistema, más allá de la incorporación a la red de protección mencionada en la descripción de CHS.

b) Ingreso Ético Familiar

En una línea similar a CHS, está el Ingreso Ético Familiar (IEF), cuyas diferencias principales son: reestructuración en la entrega de bonos (aunque se mantienen varios), aumento de los montos transferidos, mayor relevancia del diagnóstico e incorporación de programas de acompañamiento socio laboral⁴⁸.

⁴⁸ Según la descripción realizada tanto de Chile Solidario como del Ingreso Ético familiar en la sección anterior.

No obstante, se mantiene cierta rigidez y homogeneización en el enfoque sobre el sector de la población en que se focaliza el IEF, además tiende a generar cierta dependencia asistencialista (Observatorio de Iniciativas Legislativas, 2012, p. 5).

En relación a los funcionamientos y capacidades que se potencian con este sistema mediante sus tres pilares, se puede destacar que en el pilar de la dignidad se encuentran funcionamientos básicos como el acceso a agua potable, u otros más complejos como la valoración familiar, ambos potenciados mediante transferencia no condicionada y el apoyo psicosocial. El segundo pilar, de deberes, favorece funcionamientos como estar atendido (sanitariamente) y recibir educación, por último, el tercer pilar, de los logros, se orienta más hacia la consecución de determinadas capacidades que de funcionamientos, como la autonomía laboral (femenina), y la formación escolar.

Desde la mirada de las libertades instrumentales, en el IEF, se identifica un énfasis relacionado a la libertad de a los *servicios económicos*. Aunque muchas de las condiciones descritas para recibir bonos se cumplen con anterioridad a la entrega, el objetivo de garantizar un cierto nivel de ingreso autónomo da cuenta de la prioridad de favorecer la autonomía económica, considérese como ejemplo, el subsidio al empleo femenino o el acompañamiento socio laboral⁴⁹.

Al igual que CHS, las libertades instrumentales de *seguridad protectora* y *oportunidades sociales* se observan en el caso del IEF en los dos procesos de acompañamientos y la diversidad de bonos que se entregan (Observatorio de Iniciativas Legislativas, 2012, p. 6). Es importante destacar que los bonos entregados refuerzan ciertos deberes que en mediano plazo favorecen funcionamientos, ejemplo en el ámbito de educación, y que a su vez permiten ampliar la libertad real de los beneficiarios, ampliando su conjunto de capacidades. Se debe tener presente, que la intencionalidad y el énfasis mencionado son

⁴⁹ Acompañamiento laboral: Tiene como objetivo desarrollar y activar habilidades y capacidades para que las personas mejoren sus posibilidades de empleo y así generar ingresos en forma autónoma. Acompañamiento social: busca promover el desarrollo de las habilidades y capacidades de la familia y sus integrantes, para permitir su integración a las redes y desarrollo autónomo.

Fuente:[<http://www.ingresoetico.gob.cl/preguntas-frecuentes/>] Preguntas 15 y 16

positivos, pero la focalización del programa hace complejo extrapolar dicha potenciación de funcionamientos a otros grupos sociales.

IEF presenta una dificultad en relación a las garantías de transparencia, no directamente para los beneficiarios como si para el resto de la población que puede observar su aplicación. Dentro de los factores que permiten tal dificultad, está el complejo cálculo para determinar el índice al aporte del ingreso familiar, con transferencias fragmentadas y la discrecionalidad en su entrega, la división de los programas de acompañamiento, y el seguimiento de las familias participantes (Observatorio de Iniciativas Legislativas, 2012, pp. 7 - 9).

El IEF, se reduce así en una continuación perfeccionada de los programas y beneficios de CHS, mejorando su rigidez y focalización, principalmente ampliando los montos de entrega e incorporando nuevos bonos, pero sin establecer los impactos sociales que este subsistema de protección social entrega, más allá de cobertura y acceso.

c) Reforma Previsional (2008)

Finalmente, la Reforma Previsional, al igual que las otras dos políticas analizadas, garantiza el acceso de grupos sociales antes excluidos de determinados beneficios sociales, en este caso, los pensionados.

Se pueden considerar dos áreas de análisis, la primera y más directa son las pensiones de vejez e invalidez, donde se identifica más fácilmente el rol solidario de la reforma. Al garantizar un ingreso mínimo mediante pensiones, no sólo provee recursos a los beneficiarios, si no que se encamina en la línea de potenciar capacidades de las personas, aumentando sus libertades para optar.

Es necesario cuidar en el análisis, que esta reforma enfatiza en personas o que bien, no recibirían pensión o cuyos montos no alcanzan un mínimo digno, y no reemplaza el sistema tradicional de AFP ni sus falencias, por ende, la ampliación de capacidades permite garantizar el acceso a personas “excluidas”.

La segunda área, identificable con los subsidios de contratación para jóvenes, presenta un rol preventivo de la política pública, considerando que en el sistema de capitalización individual la incorporación temprana al sistema favorece los montos finales de participación, pero también un enfoque de incorporación, disminuyendo las tasas de desempleo joven (Centro de Microdatos, 2011, p. 2).

Desde el Enfoque de las capacidades, se puede señalar que esta reforma potencia la libertad instrumental de seguridad protectora, en las poblaciones de pensionados, mediante la creación de las pensiones básicas y los aportes previsionales. En el caso de la población trabajadora joven, se potencia además de la seguridad protectora, la libertad instrumental de servicios económicos, con los incentivos de contratación, y la de oportunidades sociales, tanto por los accesos que permite el ingreso monetario, como por la dignidad individual que entrega el trabajo como mecanismo de incorporación social

2. Área Salud

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ligados al área salud, no sólo dan cuenta de las condiciones sanitarias y epidemiológicas en que se encuentra Chile, muchas de las metas tienen directa relación con otras áreas del desarrollo, como la tasa de mortalidad en la composición demográfica y cómo esta afecta las futuras decisiones previsionales como se presentó en la sección 1.1.2 de este capítulo.

De esta forma los objetivos y metas que describen el contexto de salud y desarrollo son: reducción de la mortalidad infantil, mejorar la salud materna.

Respecto a la mortalidad infantil, existen tres metas, la primera “Tasa de mortalidad de 1 a 4 años (por cada 1000 habitantes)” reflejaba un valor base en 1990 de 0,79 y una meta a 2015 de 0,26. El informe de ODM 2005 da cuenta de una baja poco más de la mitad en la primera década, a 0.31, para mantener un valor estable en los siguientes años, como lo ratifica el informe ODM 2010.

Dentro de las causas que señalan tal baja, el informe 2005, identifica múltiples causas, siendo uno de ellos la población, donde se considera la reducción de la fecundidad, con 2.5 hijos por mujer para el año 2000, la baja en la tasa de natalidad

de 23.5 a 16.8 por cada mil habitantes en el 2001, también considera la postergación de tener hijos hasta después de los 20 años. Estas tendencias significarían mayor proporción de hijos deseados, con la consiguiente mejor atención y cuidado materno, lo que disminuiría los riesgos de muerte (Ministerio de Planificación, 2005, p. 83). Otras causas, dan cuenta de las mejoras en las condiciones de sanidad, como el agua potable y el alcantarillado.

El informe 2010, entrega un dato relevante acorde a las principales causas de muerte infantil, donde las causadas por infecciones y anomalías congénitas y las por tumores representan un 18,7% y 13,8% respectivamente, adquiriendo mayor relevancia las causas externas, con un 32,5, que consideran accidentes y conductas de violencia (Ministerio de Planificación, 2010, p. 79). La importancia de esta proporción radica en que estas últimas son causas evitables a la vez que representan conductas humanas.

Respecto a la reducción de la tasa de mortalidad, que refleja las muertes en menores de un año, experimentó una disminución del 51,2% en el periodo 1990 - 2008, siendo los principales avances en la Tasa de Mortalidad Infantil Tardía (más de 28 días) con un 69,3%. Situación que centra la atención en la mortalidad infantil neonatal, principalmente la primera semana de vida, siendo el estado nutricional de los recién nacidos una de las principales causas (Ministerio de Planificación, 2010, p. 81).

Finalmente, en relación a la vacunación contra el sarampión, Chile presenta un gran logro, al contar en 2008 con un 95,7%, de cobertura en la población menor de un año, permitiendo no reflejar ningún caso autóctono desde el 2004 (Ministerio de Planificación, 2010, p. 82).

El segundo ODM importante en salud, mejorar la salud materna, representa las condiciones sanitarias durante y después del embarazo, así como la prevención de embarazos no deseados y los mecanismos para cumplir con ello.

Dentro de sus metas está la reducción de mortalidad materna a tres cuartas partes, la cual ha presentado un proceso de descenso, incluso antes de 1990, cuando en

1961 alcanzó los 381 por 100 mil nacidos vivos, disminuyendo hasta llegar a 40,10 en 1990. En el 2000, la tasa baja a 18,7 estancándose la baja a mediados de la década pasada en torno al 18 – 19, con 18,3 para el año 2010 (DEIS-MINSAL)⁵⁰

Una de las razones principales de esta baja pasa por el cambio de enfoque sobre la salud reproductiva, incorporando la noción preventiva y ampliando los periodos de cuidados en torno al embarazo (puerperio) que permiten influir en las condiciones psicosociales del salud. Se destaca principalmente el Programa Salud de la Mujer, que incorpora aspectos no reproductivos tales como salud mental y aspectos nutricionales entre otros. Además influye la baja de los casos de fallecimiento ligados a aborto con 2 cada 100.000 (Ministerio de Planificación, 2010, p. 89)

Ligado a estos cambios esta la segunda meta, sobre el porcentaje de partos atendidos con personal especializado, el cual desde 1990 alcanzaba 99,2% con una meta de 100% al 2015. El avance ha sido lento, con 99,7% en 2000, 99,8 en 2008 (Ministerio de Planificación, 2008, p. 87), pero organismos internacionales cifran en 2011 un 100% de cobertura (PNUD, 2011, p. 157).

Junto a estos indicadores, se plantean dos adicionales, el primero con relación al uso de anticonceptivos por mujeres en edad fértil, que en 1990 alcanzaba a un 31,6%, 40,9% en el 2000 y 53,42 en 2006 (Ministerio de Planificación, 2010, p. 87)⁵¹. Se consideran los métodos tradicionales, pues si se incorpora la esterilización femenina, que en 2006 alcanzó un 10,6% el objetivo de 60% al 2015 ya estaría cumplido.

Un último indicador, aunque no menor, son los nacidos vivos de madres menores de 19 años sobre el total de nacidos vivos, que refleja no sólo los embarazos adolescentes, también el efecto de las políticas de educación y prevención. Este

⁵⁰Fuente:

http://deis.minsal.cl/vitales/vitales2010/Mortalidad_Materna/Defunciones_Mortalidad_Materna_region_2000_2010.htm [Consultado 9 de julio, 2013]

⁵¹ La Encuesta Nacional de Calidad de vida y Salud, que entrega los resultados para el año 2000 y 2006, aun no publica los resultados para el año 2012, razón por la cual no existen resultados oficiales sobre el uso de anticonceptivos.

indicador ha reflejado un aumento desde 1990, 9,30%, alejándose de la meta para 2015 de sólo tener un 8, 91%, siendo los valores de 2000 y 2006 los más altos, con 11,40% y 11,6% respectivamente, registrados por los informes ODM (Ministerio de Planificación, 2010, p. 87). No obstante, posteriores estadísticas oficiales, señalan que en 2012, del total de nacidos vivos, 14,42% (34.906 casos) corresponden a embarazo menores de 19 años (Subsecretaria de Salud Pública, 2013, p. 9).

2.1 Principales Políticas de superación de desigualdades

Descritas las principales líneas básicas, se presenta a continuación una de las políticas principales y transversales en el área salud, que da cuenta del derecho constitucional al acceso de atención en salud (Bastías & Andia, 2007)

2.1.1 AUGE / GES

El Plan AUGE (Acceso Universal de Garantías Explícitas) o GES (Garantías Explícitas en Salud), es el conjunto de beneficios y prestaciones que tanto FONASA como las Isapres, están obligados a entregar a sus beneficiarios, dichas garantías se traducen en acceso, oportunidad, calidad y financiamiento (Urriola, 2006)

Mediante la Ley 19.996, en septiembre de 2004 se crea el régimen general de garantías en salud, buscando garantizar las condiciones mínimas de universalidad, oportunidad calidad y protección financiera al derecho constitucional de acceso a la salud.

En el contexto de un sistema mixto de salud, se identificaron ciertas desigualdades de cobertura y acceso respecto al sistema de salud, no solo en grupos de pobreza, si no que a un amplio grupo de usuarios de FONASA, quienes estaban sujetos a la disponibilidad de oferta para acceder a las prestaciones de salud. Por su parte, los usuarios de Isapres veían determinado el acceso a prestaciones de salud según los recursos financieros que tuviesen para pagar la atención, la cual aumentaba según la complejidad de la prestación o la cobertura de su plan (Bastías & Andia, 2007, p. 2). Además, a medida que aumentaba la situación, obligaba a los usuarios de

Isapres trasladarse al sistema público, disminuyendo las oportunidades de atención en FONASA.

Es a esta problemática que el GES busca dar respuesta, garantizando el derecho social de acceso a la salud, mediante las garantías de acceso, que es la obligación de ambos sistemas de administración de salud de otorgar prestaciones de salud a sus beneficiarios; de oportunidad, que regula el plazo máximo en cual se deben otorgar y cumplir las prestaciones, lo que implica actividades de monitoreo, fiscalización y control del sistema de garantías de salud. Las garantías de protección financiera, refiere a los máximos que pagan los afiliados, siendo no más de un 20% del valor de referencia establecido por ley, y la garantía de calidad, acorde a los protocolos públicos (Urriola, 2006, pp. 165 - 167).

Las patologías y sus respectivas garantías, fueron establecidas mediante un estudio que jerarquizó la prioridad de estas acorde a la realidad chilena, las cuales fueron calendarizadas para su posterior implementación, con el resultado de iniciar el programa GES con 25 patologías en 2005, a las que se le agregó 15 el 2006, 16 el 2007, 10 el 2010 y finalmente el 2013, se integran 11 patologías más.

No obstante, las garantías de cada patología sirven a la vez de filtro para cada una de ellas, por lo cual la garantía de acceso, define el perfil y características que debe cumplir el solicitante para ser beneficiario. Bastías y Andia (2007) señalan en este sentido que lo realmente garantizado es el diagnóstico claramente definido, produciendo barreras de entrada que controlan indirectamente la demanda⁵².

Institucionalmente, el plan GES como principal pilar de la reforma de salud iniciada a mediados de la década pasada, implica una reestructuración tanto de Isapres como de FONASA, aunque no elimina la existencia de un sistema mixto, sí incorpora el resguardo del derecho de acceso a la salud, beneficiando a ambos tipos de usuarios.

⁵² A pesar de que los funcionarios que reciben a los pacientes deben indicarles el procedimiento y la red a la cual deben recurrir, los autores señalan que respecto al uso de las garantías se produce una falta de información por parte de los usuarios.

La implementación se realizó en forma gradual, creando procesos e instancias en las redes asistenciales, Infante y Paraje (2010, p. 20) señalan que en cada una de estas redes se establecieron: subdirector médico; Consejo de integración de la Red asistencial, que permitía socializar la implementación de la política; Coordinador AUGE, quien monitorea el proceso; Directorio de Compras, examinando las dificultades para cumplir con las garantías.

Otro aspecto de la implementación gradual, fue la creación de polos de desarrollo, concentrando el equipamiento más complejo, dando servicios a varias redes asistenciales. Además, Infante y Paraje refieren al efecto de fortalecimiento que se produjo en el sistema público, principalmente por la implementación de infraestructura para dar cumplimiento a las garantías (2010, p. 29)

2.2 Evaluación desde el Enfoque de las Capacidades

Para realizar una evaluación del AUGE/GES, más allá de las coberturas - el número de enfermedades y los beneficiarios - debe remitirse principalmente a las mismas garantías que la ley establece: acceso, oportunidad, calidad y protección financiera.

En esta perspectiva Valdivieso (2010), realiza una evaluación de estas garantías, con un balance positivo y algunas críticas. Señala que: a) respecto a la Garantía de Acceso, es una herramienta para enfrentar la equidad siendo el 95% de los beneficiarios parte de FONASA. Las dificultades que se presentan son administrativas y responden a la complejidad de los trámites. b) la Garantía de Oportunidad, aunque se ha cumplido, es la que presenta más falencias y retrasos, siendo el déficit de oferta en el sistema público el principal causante, afectando tanto a patologías AUGE como no-AUGE (2010, pp. 1042 - 1043), situación que llevaría posteriormente, a la creación del bono auge⁵³.

c) La Garantía de Calidad, Valdivieso la presenta como una falencia debido a la falta de especialistas, desde el nivel primario hasta el terciario, arrastrando la

⁵³ Complementa la garantía de oportunidad cuando esta no ha podido dar respuesta dentro de los plazos que establece el AUGE. Fuente: [http://www.fonasa.cl/wps/wcm/connect/internet/sa-superior/preguntas+frecuentes/bono+auge]

demanda al nivel siguiente y estancándose en el nivel terciario, esto no descarta buenos resultados en determinadas patologías. d) Finalmente, la Garantía de Protección financiera, es sin duda la más valorada y que presenta el mayor avance hacia la equidad, no obstante queda pendiente una mayor frecuencia y calidad en la entrega de los medicamentos garantizados (Valdivieso & Montero, 2010, p. 1044).

A diferencia de las políticas analizadas en el área de pobreza, que también garantizan acceso, la estrategia de salud representada por el AUGE, no solo proporciona acceso, estableciendo el “logro” (como funcionamiento) de la salud, además amplía el ámbito de decisión de las personas al entregar la posibilidad de elegir si acceden o no a dichas prestaciones de salud (Sen, 2002, p. 303)

Desde las libertades instrumentales, se puede reconocer el AUGE como una política que potencia las capacidades, como espacios de elección real, en este caso la libertad de oportunidades sociales, se ve favorecida y ampliada al garantizar el acceso, permitiendo a los beneficiarios vivir mejor, principalmente de sectores más vulnerables.

Aunque la salud, como dimensión, atraviesa todas las libertades instrumentales, es en la señalada oportunidades sociales y en la seguridad protectora donde tiene mayor visibilidad. En el caso de AUGE presenta sin embargo, falencias o desafíos en materia de la libertad instrumental de garantías de transparencia, pues como señalan Bastías y Andia (2007), se garantiza el diagnóstico claro y definido, además de existir barreras etarias para algunas patologías, o de co-morbilidades así como la elección de médicos tratantes, según lo señalado por Valdivieso (2010, p. 1045). Situaciones que no son aclaradas por los funcionarios, que debía ser complementada por la Ley de Derechos y Deberes de los Pacientes, promulgada recién en 2012.⁵⁴

Vistas algunas de las privaciones en áreas de pobreza y salud, mediante la descripción de los ODM y los avances registrados en Chile, la descripción de las

⁵⁴ El mensaje presidencial fue enviado en julio del 2006

principales políticas públicas en las respectivas materias y el análisis de estas con las herramientas que proporciona el Enfoque de las Capacidades, corresponde señalar que existen otras privaciones importantes, relacionadas con estas dos grandes áreas, tales como la brecha educacional, los costos y accesos a los medicamentos, costos y condiciones de transporte, el hacinamiento y la exclusión en la ubicación de las viviendas. Estas se abordaran en el capítulo siguiente de logros y desafíos.

V. Logros y Desafíos en el Desarrollo Social

Descritas las principales estrategias y políticas que hacen frente a las privaciones en materia de pobreza y salud, este capítulo analiza los logros y desafíos para esas áreas como componentes fundamentales de un modelo de desarrollo. Se consideran los desafíos planteados en base a las líneas de acción básica que otorgan los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el análisis de funcionamientos y capacidades realizado en capítulo anterior. Contextualizado en la noción de que el desarrollo implica eliminar las privaciones y desigualdades, promoviendo las libertades fundamentales, fomentando la participación de las personas como ciudadanos y agentes en los procesos democráticos. Se complementa con las reflexiones obtenidas en entrevistas y tendencias aportadas por informes internacionales.

1. Sobre avances y logros

Indudablemente, el modelo y las estrategias de desarrollo en Chile tienen logros importantes, basta ver los datos proporcionados por entidades internacionales para ver la evolución del crecimiento, por ejemplo, el INB per cápita aumenta de US\$ 10.607 en 2000 a 14.987 en 2012⁵⁵, y expresado en un índice va de 0,689 a 0,740 (PNUD, 2013, p. 144). También considerar las bajas en el nivel de pobreza, como se vio en capítulo anterior, que reduce de 38,6% en 1990 a 13,7 en 2006 con un incremento en los años 2009 y 2011 para llegar a 14,4%⁵⁶ (Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

Incluso, si opta por indicadores no económicos se encuentran buenos resultados, como la esperanza de vida de 79,3 años, o indicadores complementarios como el Índice de Desarrollo Humano, que aumenta de 0,759 el año 2000 a 0,819 el 2012, o el Índice de salud que va de 0,898 a 0,935 respectivamente, y el índice de educación, de 0,709 a 0,797 (PNUD, 2013, p. 152).

⁵⁵ si se considera el PIB, este valor sube a 11,029 para el 2000 y a 15,272 el 2012

⁵⁶ Nuevamente, recordar la existencia de un debate sobre que indicadores y el método de cálculo a utilizar, así como la metodología a aplicar en la medición de pobreza.

Pero estos indicadores y muchos otros, son promedios que reflejan la realidad del país hacia afuera, sin considerar su distribución o las desigualdades que presentan, por esa razón, la línea argumentativa de esta investigación considera la visión del desarrollo humano con sus indicadores, y aunque entrega los índices mencionados en el párrafo anterior, cada año profundiza en una medición más real y acorde a cada país⁵⁷.

Otra forma de ver los logros es considerar, con una mirada más cualitativa, las privaciones existentes y las estrategias para enfrentarlas. Como se presentó en el capítulo anterior, existen buenas políticas públicas orientadas a garantizar el acceso, no sólo a pobreza y salud, también en vivienda y educación.

En educación, se ha logrado la obligatoriedad de 12 años (educación primaria y secundaria) así como el acceso a educación pre-escolar⁵⁸, con los respectivos aumentos de recursos. También se ha avanzado en aspectos importantes como la convivencia escolar, mediante la Ley 20.536 sobre violencia escolar, o más atrás, con la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) que entrega mayores recursos a los alumnos más vulnerables.

Respecto a vivienda, los principales avances son en el aumento de las superficies de las viviendas sociales, una subida de casi 10 m² promedio, así como la disminución de campamentos y mejor calidad de las construcciones. También se pueden considerar los subsidios habitacionales y el aumento en su cobertura y diferenciación, alcanzando también a la clase media.

Sin embargo, todos estos avances que pueden ser muy significativos y trascendentes, más aún para sus beneficiarios (y se debe tener en consideración al realizar una evaluación interpersonal, como bien se explicara en el capítulo 2), no minimizan ni ocultan grandes desigualdades o estrictamente privaciones en las áreas ya definidas para esta investigación (pobreza y salud) y otras relevantes (ejemplo: educación, vivienda)

⁵⁷ Esto, no niega la existencia de falencias o debilidades al momento de realizar evaluaciones.

⁵⁸ actualmente en trámite el proyecto de ley que vuelve obligatoria la educación pre-escolar

1.1 Sobre el real alcance de los avances

Un primer acercamiento a estas desigualdades es considerar los índices ya presentados, y ver su comportamiento al incluir la medición ajustada por desigualdad. En esta línea, el PNUD mediante el IDH-D proporciona las herramientas para el análisis.

El valor del IDH desde el año 2000 ha estado sobre 0.759, hasta llegar al año 2012, con un valor de 0.819 señalando un nivel de desarrollo humano alto y desde el 2011 un desarrollo humano muy alto, pero que al profundizar en sus componentes, se puede ver la importancia de la desigualdad. Para aclarar, el IDH-D que mide el IDH ajustado por la desigualdad varía significativamente los valores de Chile.

Si el informe del 2010, cuando se comienza a utilizar este índice, presentaba un valor del IDH de 0,783 el IDH-D representaba un valor de 0.634, esto es una baja del 19% y 10 lugares en la clasificación de países. De igual forma para el 2011, el IDH de Chile era de 0.805 y el IDH-D 0.652, un 19% menos. Finalmente, el 2012, los valores son de 0.819 y 0.664 respectivamente.

Desglosando esta información se aprecia en los últimos 3 años, una baja en torno al 6.6% al considerar la desigualdad en la esperanza de vida (baja de 0.935 a 0.871), de 13.7% en educación (de 0.798 a 0.689) y la baja más fuerte en ingresos, con un 34.1% (de 0.740 a 0.488) esto sólo en valores del 2012 (PNUD, 2013).

1.1.1 Pobreza e Ingresos

No debe sorprender la fuerte baja en relación a ingresos, debido a que el índice de Gini en Chile, bordea los 0.52 y las encuestas (PNUD, 2013, p. 173) CASEN lo ubican en torno a 0.55 (Ministerio de Desarrollo Social, 2011, p. 15).

Profundizando en esta última instancia, la mala distribución del ingreso en Chile queda graficada también en los índices 10/10, 10/40 y 20/20. Que desde los

ingresos autónomos, los valores del ingreso en el 10% más rico promedian las 33 veces de lo recibido por el 10% más pobre en los años 2000 al 2006, siendo para el 2009, el mayor incremento con un valor de 46 veces, para volver a “lo normal” el 2011, con 35 veces (Ministerio de Desarrollo Social, 2011, p. 15).

Es importante ver que esa subida se ve mermada en los otros indicadores, manteniéndose relativamente estables, siendo el aumento de la desigualdad el 2009 de 3.4 para el índice 10/40 y de 15.7 en el caso del 20/20. Más importante aún son los resultados al considerar las transferencias estatales, con el valor de los ingresos monetarios, donde se registra una baja de 20 veces en el caso del índice 10/10 en año 2009 y de 3,8 veces para el 20/20 (Ministerio de Desarrollo Social, 2011, p. 15). Estos resultados permitirían inferir en la importancia de la institucionalidad en años de crisis, basta sólo recordar como contexto, que en el 2009, ya estaba en funcionamiento la reforma de pensiones y el subsidio al empleo joven.

Estos datos son relevantes en la medición de pobreza, ya que presentan las diferencias de ingresos, pero este resultado no sólo representa la acumulación en los quintiles o deciles superiores (que es elevada), también responde a los bajos ingresos de los primeros quintiles/deciles, como lo muestra el informe del Senado de Chile, “Retrato de la Desigualdad en Chile”, donde se señala que los ingresos autónomos en 2009 del primer y segundo decil, sólo alcanzan en promedio a los \$41.613 y \$96.869 promedio, situación que va en aumento hasta llegar a los \$639.574 en el noveno decil con 15.4 veces más y se dispara a \$1.889.016 en el décimo decil, representando los 45.4 ya mencionados (Biblioteca del Congreso Nacional, 2012, p. 31).

Estos resultados nos permiten inferir y resaltar la vulnerabilidad existente en los estratos de ingresos bajos, donde pequeñas modificaciones en la medición de pobreza generan grandes cambios en los porcentajes de personas que viven en dicha condición. Más aún, al enfatizar la pobreza como privación de capacidades, surgen desigualdades sociales y políticas importantes.

Dentro de esas desigualdades, se puede ejemplificar con el ejercicio de la ciudadanía, que a un nivel básico, el ámbito electoral, requiere de información y formación crítica, en la cual la condición de precariedad como funcionamiento contrarresta los pocos efectos positivos de funcionamientos como la educación o de libertades instrumentales como las garantías de transparencia, pues no permite a las personas de bajos ingresos apropiarse y hacer uso de ellos.

1.1.2 Desigualdades en salud.

En lo que ha salud se refiere, donde el Índice de Salud (esperanza de vida) tiene un valor de 0.935 (entre más cerca de 1, más cercano al mayor valor máximo observado) pero que al considerar la desigualdad, baja un 6,6%. Esta desigualdad, que considera la distribución de la esperanza de vida, permite introducir otras desigualdades no medidas en ese índice, pero también importantes.

Sobre las áreas de desigualdad en salud, Frenz (2005) identificó: a) la situación de salud y b) los servicios de salud, esta última se descompone en desigualdad de acceso, financiamiento y distribución.

En un contexto donde el sistema de salud es mixto, es importante identificar las principales desigualdades que inciden no solo en la esperanza de vida, también en la calidad de los servicios. Una de ellas es la cantidad de médicos por habitante, medida en N° de médicos/1000 habitantes, donde el promedio país son 567 beneficiarios por médicos, pero al desglosar por Isapres y FONASA los resultados son de 279 beneficiarios y 902 beneficiarios respectivamente. Esto indica una fuerte concentración en el sector privado, situación que se mantiene en los médicos especialistas, con 1442 beneficiarios por médico en FONASA y 772 beneficiarios por médicos en ISAPRES (Biblioteca del Congreso Nacional, 2012, p. 81).

Pero también se presentan desigualdades al interior de FONASA, en relación a la distribución territorial de los médicos especialistas, el Informe de Brechas Especialistas sector Público, señala que la mayor cantidad de especialistas se

encuentra en la Región Metropolitana (1.215 por médico especialista), mientras que la peor proporción está en la Región de O'Higgins (2.365 por médico especialista) (Biblioteca del Congreso Nacional, 2012, p. 81)

Otro factor importante para la evaluación de las desigualdades, es el acceso a la prestación de servicios de salud. Si bien, en Chile el acceso a la salud está garantizado, existen dificultades referidas a transporte o tiempos de atención que afectan la atención. En este sentido el Informe del Senado, usando datos de CASEN 2009, señala que el 17% de la población no accede a salud. Dentro de las razones destaca la accesibilidad, para FONASA este obstáculo representa el 2,5 de las no atenciones, y 0,4 para Isapres⁵⁹ (Biblioteca del Congreso Nacional, 2012, p. 92).

Por último, un indicador que permite ver el daño en salud principalmente de jóvenes o muertes prematuras, entre más prematura (respecto del promedio y esperanza de vida) más años de vida perdidos, entregando una cifra cercana a la mortalidad evitable (DEIS). En el periodo 2005-2009 el indicador AVPP (años de vida potencialmente perdidos) entregó un valor de 75,5 años perdidos por cada mil habitantes, con una brecha entre mujeres y hombres de 50, 1 años, siendo los hombres los que registran mayores años perdidos (104 años en el periodo 2005-2009). Respecto a la distribución geográfica, las regiones con mayor tasa de AVPP son la de Los Lagos, con 91.6 años y Magallanes con 89.3. Las regiones con menor AVPP son Coquimbo (68,0) y Metropolitana (68,1) (Biblioteca del Congreso Nacional, 2012, pp. 83 - 87).

2. Desafíos del desarrollo social en Chile.

Luego de presentar los principales avances y visualizar que ocurre con ellos al realizar ajustes por diversas formas de desigualdad (distribución, acceso, años perdidos), se presentan algunos desafíos en las áreas de análisis de la investigación.

⁵⁹ Una adecuada contextualización debe tener en cuenta la opción de las personas de no consultar - un 6,6 en FONASA y 9,3 en Isapre - y la preferencia por medicina alternativa - 6.3 FONASA y 5.4 Isapre -. Esto no disminuye el efecto de la accesibilidad como obstáculo a la salud, pues los tiempos de traslado, los costos y el espectro de preferencias también pueden reflejar una desigualdad.

2.1 Pobreza: privaciones y hacia una nueva medición.

En relación a la pobreza, uno de los desafíos más importantes es la línea de la pobreza, ya sea su actualización o redefinición, pero centrar la medición en los ingresos y la distribución de estos, es sólo una parte de las desigualdades y privaciones en pobreza. Además de la elección de la línea de pobreza, y de la relación con la desigualdad de ingresos, importa la definición del indicador de pobreza (Atkinson, 1987).

En Chile, la medición de la pobreza y la distribución de ingresos se obtienen mediante la Encuesta CASEN, donde la línea de pobreza está dada por el valor de una canasta básica. Este instrumento que fue adecuado en los noventa y mitad de la década de los 2000, pero actualmente presenta limitaciones⁶⁰,... *“si sólo nos enfocamos en el ingreso, ese instrumento hoy día no responde al patrón de consumo que tienen los chilenos, porque esa canasta, que se sacó en ese periodo no es la canasta de consumo de hoy día, entonces, no es un buen indicador”* (Entrevista 1. 12-12)

Si bien es importante reconocer que la pobreza de ingresos ha tenido una considerable baja, esta no es la pobreza real, pues ver *“...al ser humano como un consumidor, al final tiendes a jibarizar su existencia, hacer de sus existencia algo mínimo, algo que no es la plenitud de su existencia”* (Entrevista 1. 16-16)

En este sentido, avanzar hacia una nueva medición de pobreza implica no solo resolver un tema instrumental (cuantos pobres), también cambiar la concepción de la pobreza, que considere otras dimensiones importantes del ser humano, que permita *“vincular [...] pobreza con exclusión social, cómo soy marginado de la posibilidad de realizarme como ser humano”* (Entrevista 1, 18-18).

Una respuesta concreta está en la medición multidimensional de la pobreza, que considera tanto incidencia como la intensidad de las privaciones que generar la

⁶⁰ Respecto a esto, Felipe Larraín (2008), actual ministro de hacienda, señaló que el patrón de consumo con que se mide la pobreza data de 1987-88, y que sólo actualizando ese patrón, el porcentaje de población en condición de pobreza del año 2006 aumentaba a un 29%.

pobreza, además de posibilitar la aplicación desde el nivel individual al nacional (Capítulo 3). *“Entonces, la pobreza multidimensional, es la única que nos permite también orientar de manera más apropiada y pertinente la política pública, para los sectores que están más excluidos”* (Entrevista 1, 44-44).

Aunque en primera instancia la medición multidimensional puede parecer incompleta, es lo suficientemente flexible para incorporar otras dimensiones e indicadores y así ajustarse a cada país, además de considerar los factores de conversión de cada persona o grupo social, aportando mayor información a la hora de formular políticas⁶¹.

Junto con redefinir la medición de la pobreza, existen otros desafíos, muy ligados a la pobreza, como empleo, vivienda y educación, que sin ser el objetivo de análisis de la investigación es necesario mencionar. Dentro de educación se considera la segregación escolar, el financiamiento, y ampliar el abanico de oportunidades educacionales, pero todo esto se verá entorpecido si no se aborda la educación y estimulación temprana, donde *“las ventanas de oportunidades se te abren antes de los 18 meses, en ámbitos como el desarrollo del lenguaje, que está muy vinculado al pensamiento, el desarrollo del control afectivo, muchas de las operaciones numéricas ya comienzan a ser parte de ese desarrollo, de ese rico desarrollo cognitivo”*. (Entrevista 1, 20-20)

Desde el ámbito laboral existen dos desafíos, el primero tiene relación con las transferencias condicionadas, que pervierte en ingreso, y evitan generar los controles al mercado laboral, asumiendo que el Estado suplirá lo que el empleador no cubra (Entrevista 1, 29-29). El segundo, es en relación a la barrera del abanico de oportunidades en la formación para los jóvenes. *“No se les ofrece, [a los jóvenes] especialmente de sectores populares, un abanico diferenciado de oportunidades en la adolescencia y juventud para integrarse en la sociedad [...] Si el espectro no es amplio ni considera “diferenciadas de acuerdo a las habilidades y capacidades de esas personas, terminas metiéndolos en cosas que no le*

⁶¹OPHI: Policy – A Multidimensional Approach [<http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/>] última consulta: 18 julio, 2013.

generan gran satisfacción y que el día de mañana no lo van a realizar, salvo que reciban una retribución económica” (Entrevista 1, 38-38).

Finalmente, desde el ámbito de vivienda, se presenta el desafío de la distribución y ubicación de estas, tanto por el traslado a las periferias y la consecuente tensión de rehacer los vínculos sociales, como por los efectos en otras áreas, *“al final producto de tu política habitacional, también llevas a segmentar la educación, y segmentas también el mercado laboral, asignándole costos adicionales a esas personas para poder acceder a los trabajos, que le quedan excesivamente distantes [...], en muchos casos de lugares donde el Estado los lleva a vivir”* (Entrevista 1, 24-24).

Resumiendo, los desafíos ligados al área de pobreza consideran avanzar hacia una medición multidimensional de la pobreza, ampliar y generar otras alternativas de educación, principalmente en sectores vulnerables, pero también en sectores medios y altos; una política habitacional que permita la inclusión social; también, *“una política social activa de inclusión de jóvenes, en educación y en el aspecto laboral. Por último, que la educación efectivamente sea un derecho, que las personas puedan acceder independientes de los ingresos que tengan a similares calidades de educación”* (Entrevista 1, 62-62).

2.2 Salud: más que acceso, los determinantes sociales.

La situación de salud en Chile, con un sistema mixto, garantiza por una parte la libertad de elección en donde atenderse (Entrevista 2, 10-10) y por otra, el acceso, *donde no existe exclusión, hoy día todos los ciudadanos en Chile, incluso los extranjeros residentes acceden a salud,[...] el problema es en qué condiciones* (Entrevista 2, 31-31). Si bien han existido reformas, como el AUGE y sus garantías de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera, existen grandes desigualdades y por consiguiente desafíos en materia de salud.

Un primer desafío, responde a los niveles de gasto en salud al comparar los dos sistemas de financiamiento, *sí uno toma el gasto privado, cuánto gasta el sector privado de acuerdo al número de afiliados que tiene, el gasto por persona es*

equivalente al de España o al de Inglaterra. Sin embargo, si mira el gasto por beneficiario del sistema público, ese gasto es similar al de Bolivia o al de países de África. Es decir, lo que gasta Chile como país por persona en salud, es muy distinto en lo público y lo privado (Entrevista 2, 12-12)

También hay desigualdades dentro de lo público, que tiene que ver con esta reforma que se hizo hace 30 años de traspasar toda la atención primaria que fue fundamental para los resultados de la salud de toda la población a los municipios, por lo tanto, municipios ricos mejores resultados en salud, municipios pobres peores resultados de salud (Entrevista 2, 13-13)

A esto, debe sumarse la asimetría de información, donde es el profesional que atiende quien determina la oferta (Entrevista 2, 29-29), ligado inmediatamente al valor de los servicios y de los medicamentos, donde los márgenes de los laboratorios son muy altos, y aunque se implementó una bioequivalencia como una primera solución, sigue siendo un desafío mayor (Entrevista 2, 33-33).

Otro desafío identificado en el proceso de entrevista, es la necesidad de cambiar a un enfoque preventivo de la salud, *invirtiendo en prevención que en curación, es mucho más rentable tener un buen dispositivo de atención primaria, un buen equipo de salud que pueda educar y prevenir... Porque cuando tu pones los recursos al final, ya el daño ocurrió, las personas cuando llegan al hospital, ya llegan con salud compleja (Entrevista 2, 23-23).*

Pero más importante aún, es el desafío de reconocer y aplicar los determinantes sociales en salud, las condiciones de vida, interfiriendo en los resultados de salud, el transporte, la vivienda u otras condiciones de vida materiales o ambientales (Entrevista 2, 23-23). También se desprende la necesidad de conocer las necesidades no epidemiológicas en salud, aquellas que refieren *“del trato, de las condiciones, del como yo accedo, cómo yo soy también un actor, no quiero decir la palabra cliente, pero cómo también se hacen respetar mis derechos y cómo tengo una forma de acceder, una protección financiera, cómo yo me relaciono con el Estado a través de su oferta de salud de una manera que valoren mi persona”* (Entrevista 2, 40-40)

Estos desafíos, principalmente la implementación de los determinantes sociales, plantean un trabajo multisectorial, en términos de lograr una equidad no sólo en el acceso y oportunidad, también en lo económico y social, conocer las necesidades de los ciudadanos respecto a salud. (Entrevista 2, 45-45)

En resumen, más allá de garantizar buenos indicadores de salud, como la esperanza de vida, o disminuir los AVPP, es necesario superar las desigualdades y cumplir con los desafíos expuestos en los párrafos anteriores. Pero más importante aún, es la incorporación de los determinantes sociales, con la implicancia directa de avanzar hacia una salud preventiva y de perspectiva ética.

VI. Alcances y Conclusiones

Al comenzar esta investigación se planteaba la pertinencia y posibilidad de realizar evaluaciones al desarrollo que fueran más allá de lo económico, y que a su vez estuvieran centradas en el análisis de las privaciones y los aportes del enfoque de las capacidades. Implicaba cambiar la visión de evaluación tradicional basada en ingresos y distribución como finalidad, y considerar el ingreso como uno de los medios (y no la finalidad) para alcanzar el desarrollo, para lo cual era necesario explicar el cambio hacia el “desarrollo como la libertad” de las personas para alcanzar lo que estas considerasen valorable.

Para alcanzar ese objetivo se describieron los principales enfoques sobre el desarrollo, desde el crecimiento económico a las actuales visiones multidimensionales. Se identificaron los aportes del enfoque de las capacidades para evaluar el desarrollo y se analizaron las principales estrategias (políticas públicas) en las áreas de pobreza y salud, enfatizando en los alcances y desafíos que entregaban al desarrollo social en Chile.

Pero más importante aún era la necesidad de presentar y justificar que el desarrollo implica participación de las personas en el ejercicio de su ciudadanía, requiere por tanto resguardo a los derechos políticos y sociales (con las correspondiente libertades para ejercerlos) y no sólo una garantía de niveles de vida “básicos”. El trasfondo es que un desarrollo, ya sea se enfatice lo económico, social o político, requiere de sistemas democráticos, en donde la deliberación del debate público y el rol de agencia de la ciudadanía adquieran un rol clave influyendo en la toma de decisiones, o mínimamente en la definición de necesidades para nuestra sociedad.

Respecto a los objetivos de la investigación, se puede señalar que fueron cumplidos a un nivel satisfactorio, principalmente en cómo la superación de privaciones y el paradigma de desarrollo humano pueden ser utilizados como

bases en la estructuración del desarrollo social, mediante la incorporación al análisis de funcionamientos y capacidades, de libertades y derechos, junto con la medición multidimensional del desarrollo (principalmente pobreza).

En relación a los objetivos específicos, se logró establecer una descripción lineal de las teorías y conceptos de desarrollo, presentando los procesos y hechos sociales que influyen o explican dichos cambios (capítulo I), también se profundiza en la presentación de una propuesta, el enfoque de las capacidades, no solo en lo conceptual, también en los principios de justicia y libertad positiva que hay de fondo (capítulo II y III).

Se describieron estrategias que ejemplificaran las acciones hacia mejoras en el desarrollo social en las áreas de salud y pobreza. Estrategias tales como Chile Solidario o el Plan AUGE (capítulo IV). Junto con ello, se identificaron las principales privaciones a enfrentar y los desafíos relacionados a ellas (capítulo V).

Sin embargo, también se debe dar cuenta de aspectos negativos, referidos a la desigualdad. En primer lugar existe una clara definición e identificación de las desigualdades, con mediciones concretas y comparables, no obstante y como segundo aspecto, existe aún una conciencia normalizadora de las desigualdades, se describen y analizan pero no se genera mayor incidencia, tercero, bajo esas condiciones se puede afirmar que estamos como sociedad en una etapa “concientizadora” de las desigualdades y la importancia de hacer frente a las privaciones que estas implican, corriente a la que esta investigación pretende aportar.

Otro ámbito negativo, se relaciona con los accesos, sea a garantías, derechos o servicio básicos y/o sociales. Es necesario reconocer que la temática de los accesos tiene “doble cara”, por una parte existe acceso generalizado como se presentó en el capítulo V, pero bajo ciertas condicionalidades y focalizaciones, además de las falencias una vez dentro.

El lado positivo, es que los niveles de acceso y cobertura son significativos, por lo cual se debe mejorar las condiciones en que se entregan los servicios y aunque se presentan ciertas trabas institucionales, la situación concientizadora mencionada está favoreciendo a la implementación de dichos cambios.

Para esta investigación se han identificado conclusiones a nivel específico y general.

En relación a pobreza la primera conclusión, la medición actual no se ajusta a la realidad chilena, debido a cambios en los patrones de consumo o que los indicadores utilizados simplifican la realidad. En este contexto se propone la medición por Pobreza Multidimensional, que entrega información sobre cuantas personas pobres, pero también el tipo y cuanta pobreza experimentan. Sería necesario modificar instrumento e institucionalidad vigente, donde la Encuesta CASEN con algunas modificaciones puede servir de puente hacia esa nueva medición.

La distribución de ingresos representa una fuerte concentración de los recursos, siendo el objetivo lograr una distribución más equitativa, no debiese ser mediante bonos o transferencias condicionadas, aunque positivas en la disminución de las brechas de ingreso, tienden a generar dependencia y condicionamiento en la aceptación de los contextos sociales.

En el caso de salud, primero, se reconoce un buen nivel de preparación en el tratamiento y diagnóstico de enfermedades, pero desde una mirada más social, es poco eficiente y la garantía de acceso no basta si las oportunidades de atención dificultan la atención.

Por tanto, en segundo lugar, está la necesidad de avanzar hacia un modelo de salud descentralizado y preventivo, dando mayor importancia y recursos a las redes locales de atención.

Tercero, Esto implica una distribución en los profesionales de la salud en el sector público, y necesariamente esto requiere mayores recursos para evitar una concentración de los profesionales en el sector privado.

Finalmente, la incorporación de los determinantes sociales y el trabajo multisectorial son relevantes para conseguir buenos resultados en salud. Es un hecho muy positivo que ya exista planificación a mediano y largo plazo considerando estos aspectos

Por tanto, podemos identificar cuatro conclusiones a nivel general. Primera, Chile presenta una situación social “estable” con profundas deficiencias, denominadas en esta investigación como privaciones, pero que es estable por los niveles de acceso y cobertura. Condición que puede ser modificada según el trato que se le dé desde la toma de decisiones.

Segundo, en la identificación de las privaciones, se debe señalar que los buenos resultados y promedios positivos en los indicadores de medición, no ocultan o disminuyen las desigualdades y privaciones, dado que las políticas aplicadas tienen como objetivo el acceso, tienden a ser focalizadas y subsidiarias, dejando fuera población que cumple condiciones mínimas, pero que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

Tercero, el enfoque de las capacidades y la medición multidimensional, entregan herramientas concretas en cómo identificar las privaciones, a la vez de proporcionar principios claros que orienten las políticas públicas. Al reconocer la diversidad humana y centrarse en las capacidades, se disminuyen los efectos de la focalización, ubicando a la persona y sus interacciones como centro de la política.

Cuarto, la solución de las desigualdades, privaciones y otras necesidades sociales, requiere de avanzar hacia mayores y mejores niveles de democracia, en donde la deliberación y el debate público sean claves en la toma de decisiones. Esta implicancia, debe llevar a mejorar las condiciones sociales abordadas en esta investigación, fortaleciendo libertades, tanto derechos como capacidades y ciudadanía.

En términos generales, esta investigación busca aportar a la incorporación del enfoque de las capacidades como paradigma de desarrollo aplicado a Chile. Se reconoce la poca presencia de trabajo estadístico, más allá del nivel descriptivo, pero la finalidad de promover un nuevo enfoque requería de un trabajo más normativo y análisis institucional basado principalmente en información cualitativa que explicase como privaciones, funcionamientos y capacidades son fundamentales para hablar y evaluar el desarrollo social, después de todo, el desarrollo de las personas son condiciones de vida y no promedios de acceso.

BIBLIOGRAFÍA

- Alkire, S., 2005. Why The Capability Approach?. *Journal of Human Development*, 6(1), pp. 115 - 135.
- Alkire, S., 2010. Introducción al Enfoque de Capacidades de Sen. *Curso Técnico de Medición Multidimensional de la Pobreza y sus Aplicaciones*, 06 y 15 Diciembre.
- Anderson, P., 2003. Neoliberalismo: un balance provisorio. In: *La trama del neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 11-16.
- Atkinson, A., 1987. On the Measurement of Poverty. *Econometrica*, 55(4), pp. 749 - 764.
- Bastías, G. & Andia, M., 2007. Garantías explícitas en salud (GES): seis consideraciones para su implementación. *Temas de la Agenda Pública*, Agosto.2(9).
- Biblioteca del Congreso Nacional, 2012. *Retrato de la desigualdad en Chile*. Santiago: s.n.
- Bielschowsky, R., 1998. Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: *Cincuenta años del pensamiento en la CEPAL (textos seleccionados)*. Santiago: CEPAL / FCE, pp. 9-61.
- Bielschowsky, R., 2009. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL*, Abril, Issue 97, pp. 173-194.
- Cecchini, S., Robles, C. & Vargas, L. H., 2012. *La Ampliación de las Transferencias Monetarias y sus Desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar*, Santiago: s.n.
- Centro de Microdatos, 2011. *Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven*, s.l.: s.n.
- CEPAL, 1990. *Transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL.
- Cuellar, O. & Moreno, F., 2009. Del crecimiento económico al desarrollo humano. Los cambiantes usos del concepto de desarrollo en América Latina, 1950 - 2000. *SOCIOLOGICA*, mayo-agosto, 24(70), pp. 83-114.
- División Asuntos de Género. CEPAL, 2012. *Análisis de Reforma Previsional de Chile*, Santiago: s.n.
- Eslava, A., 2010. La idea de la justicia al servicio del desarrollo en Amratya Sen. *CO-HERENCIA*, 7(13), pp. 245-260.
- Estevez, A., Izzo, G., Gonzalez, N. & Almonacid, J., 2005. *Las tres Teorías del Desarrollo para América Latina: Elementos para una perspectiva integradora*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires.
- Filgueira, F., 2009. *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO.

Frenz, P., 2005. Desafíos en salud pública de la Reforma, equidad y determinantes sociales de la salud. *Revista Chilena de Salud Pública*, 9(2), pp. 103 - 110.

Gargarella, R., 1999. *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Barcelona: Paidós.

Grosfoguel, R., 2003. Cambios conceptuales desde la perspectiva del sistema- mundo, del cepalismo al neoliberalismo. *NUEVA SOCIEDAD*, Enero/Febrero, Issue 183, pp. 151-166.

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P., 2006. *Metodología de la Investigación*. Cuarta ed. México D.F: Mc Graw Hill.

Infante, A. & Paraje, G., 2010. *La Reforma de Salud en Chile*, s.l.: s.n.

Larraín, F., 2008. Cuatro millones de pobres en Chile: Actualizando la línea de pobreza. *Estudios Públicos*, Issue 109, pp. 101 - 148.

Larrañaga, O., 2010. *Chile Solidario y Combate a la Pobreza*, Santiago: PNUD.

Ley 20.255, 2008. *Establece Reforma Previsional*. s.l.:s.n.

Ley 20.595, 2012. *Ingreso Ético Familiar Subsidio al empleo de la mujer*. s.l.:s.n.

Marsh, D. & Stocker, G., 1997. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.

Max- Neef, M., 1994. *Desarrollo a Escala Humana*. Montevideo: Nordan.

Ministerio de Desarrollo Social, 2011. *Distribución de Ingresos. CASEN 2011*, Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.

Ministerio de Desarrollo Social, 2011. *Indicadores de pobreza. CASEN 2011*, Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.

Ministerio de Planificación, 2005. Decreto 235, 2005. Reglamento para la aplicación de la ley 19.949. *Diario Oficial*, 14 Marzo, pp. 4 - 7.

Ministerio de Planificación, 2005. *Decreto 235, Reglamento para la aplicación de la ley 19.949*. s.l.:Ministerio de Planificación..

Ministerio de Planificación, 2005. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe del Gobierno de Chile*, Santiago: Ministerio de Planificación.

Ministerio de Planificación, 2008. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Segundo Informe del Gobierno de Chile*, Santiago: Ministerio de Planificación.

Ministerio de Planificación, 2010. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tercer Informe del Gobierno de Chile*, Santiago: Ministerio de Planificación.

Nohlen, D., 1997. *Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina*. México: IFE.

- Observatorio de Iniciativas Legislativas, 2012. *Ingreso Ético Familiar: reflexiones en torno a la nueva política social para población en situación de extrema pobreza*, s.l.: s.n.
- ONU, A. G., 2000. *Resolución 55/2 Declaración del Milenio*. s.l., s.n.
- Ottone, E., 1996. Transformación productiva con equidad: surgimiento, significado y desarrollo de una propuesta. *Persona y Sociedad*, 10(2), pp. 149-163.
- Pacheco, L., 1996. Democracia, desarrollo y equidad: una perspectiva latinoamericana. *Persona y Sociedad*, X(2), pp. 195-206.
- PNUD, 1990. *Informe de Desarrollo Humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo.
- PNUD, 1991. *Informe de Desarrollo Humano 1991*. Bogotá: Tercer Mundo.
- PNUD, 1992. *Informe de Desarrollo Humano 1992*. Bogotá: Tercer Mundo.
- PNUD, 1995. *Informe de Desarrollo Humano 1995*. Mexico D.F: Harla S.A de C.V.
- PNUD, 1997. *Informe de Desarrollo Humano 1997*. Mexico D.F: Mundi-Prensa.
- PNUD, 1998. *Informe de Desarrollo Humano 1998*. Mexico D.F: Mundi-Prensa.
- PNUD, 2000. *Informe Desarrollo Humano 2000*. Mexico D.F: Mundi-Prensa.
- PNUD, 2003. *Informe de Desarrollo Humano 2003*. Mexico D.F: Mundi-Prensa.
- PNUD, 2010. *Informe de Desarrollo Humano 2010*. Mexico D.F: Mundi-Prensa.
- PNUD, 2011. *Informe de Desarrollo Humano 2011*. Mexico: Mundi-Prensa.
- PNUD, 2013. *Informe de Desarrollo Humano 2013*. Washington DC: Communications Development Incorporated.
- PNUD-OEA, 2010. *Nuestra Democracia*. Mexico: FCE, PNUD, OEA.
- Reyes, G., 2009. Teorías del desarrollo económico y social: articulación con el planteamiento de desarrollo humano. *TENDENCIAS*, X(1), pp. 117-142.
- Robeyns, I., 2005. The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, March, 6(1), pp. 93 - 114.
- Robeyns, I., 2011. *The Capability Approach*. [Online]
Available at: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/capability-approach/>
- Saludjian, A., 2006. La inserción mundial de América Latina en las teorías de la CEPAL: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo. *Ensaïos FEE*, 27(1), pp. 5-30.

- Sen, A., 1979. Equality of What? Tanner Lecture on Human Values. *THE TANNER LECTURE*, Mayo. pp. 197-220.
- Sen, A., 2000. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sen, A., 2001. La democracia como valor universal (1999). *Istor*, 1(4), pp. 10 - 28.
- Sen, A., 2002. ¿Por qué la equidad en salud?. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 11(5/6), pp. 302 - 309.
- Sen, A., 2006. *El valor de la democracia*. España: Intervención Cultural / El viejo topo.
- Subsecretaria de Salud Pública, 2013. *Situación actual del embarazo adolescente en Chile*, s.l.: s.n.
- Urquijo, M. J., 2007. *Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen: Alcances y Limites (Tesis doctoral)*. Valencia: Departamento Filoofia Moral. Universitat de Valencia.
- Urriola, R., 2006. Algunos comentarios para evaluar el primer año del Plan Auge en el sistema público de salud. *Revista Chilena de Salud Pública*, 10(3), pp. 164-169.
- Utoff, A., 2009. *La trayectoria de la reforma previsional en Chile y el incremento de la solidaridad*. Lima, s.n.
- Valdivieso, V. & Montero, J., 2010. El plan AUGE: 2005 al 2009. *Revista Médica de Chile*, 138(8), pp. 1040 - 1046.
- Vethencourt, F., 2009. Objeciones de Sen frente al enfoque de los Bienes Primarios de Rawls. *EPISTEME NS*, 29(2), pp. 63 - 88.
- Zimmerman, L., 1970. *Paises pobres, paises ricos*. México: Siglo XXI.

ANEXOS

PAUTA DE ENTREVISTA N°1 - POBREZA

Desarrollo Humano y Des Libertades en el Desarrollo Social de Chile. Caminos y desafíos post Declaración del Milenio (2001 - 2011)

Presentación.

La Investigación en la cual se enmarca la presente entrevista, tiene por finalidad realizar una evaluación a las principales estrategias de desarrollo en Chile desde la visión que otorga el Enfoque de las Capacidades, con la falta de libertades y desigualdades provocadas por dichas faltas, junto con la aplicación propuesta por el Desarrollo Humano (PNUD). Se consideran el marco normativo que otorgan los Objetivos de Desarrollo del Milenio como líneas de acción básicas (mínimas), en las cuales identificar y profundizar el análisis de las capacidades de las personas.

Esta entrevista, se enfoca en la pobreza y sus desigualdades, busca reflexionar sobre el concepto y medición de pobreza, las principales dimensiones, los logros y desafíos existentes.

Preguntas.

1. En Chile, la pobreza se ha relacionado comúnmente a la noción de ingreso, dejando de lado otras dimensiones, a su juicio, ¿Cómo evalúa la situación de pobreza en Chile y su evolución en la última década?
2. Respecto a los enfoques de pobreza, que tanta prioridad debiésemos otorgar a la pobreza de ingreso por sobre otras dimensiones de pobreza. ¿debiese ser el objetivo a alcanzar (como un determinado nivel de ingresos), o un medio (instrumento) para otros fines?
3. El concepto de pobreza real, reconoce a la pobreza como la privación de capacidades básicas (estar bien alimentado, poder participar en proceso políticos, etc.). Dejando de lado el nivel de ingreso, ¿qué otras privaciones identifica en torno a la pobreza en Chile?
4. Desde el enfoque de las capacidades, se plantea que la renta de una persona y lo que puede realizar con ella, en este caso superar de la pobreza, depende de ciertos factores de conversión. ¿Cuáles son las principales limitantes y/o exclusiones, por ejemplo de acceso, que identifica en relación a la participación en comunidad / sociedad?
5. La medición en Chile hasta ahora reflejada por la línea de pobreza, ha recibido críticas y complementos. Usted ahora participa en una comisión asesora sobre el tema. ¿en su experiencia, hacia donde debería dirigirse la medición de pobreza?
6. Sobre la institucionalidad, ¿Cuál es el rol que debe jugar el Estado y sus organizaciones, en la superación de la pobreza? (asistir, intervenciones focalizadas, capacitar a las personas, generar oportunidades
7. En el mismo sentido, ¿qué rol ve, para las organizaciones no gubernamentales?
8. Los Objetivos del Milenio, han proporcionado líneas de acción sobre las cuales implementar estrategias de desarrollo social. Desde la pobreza, ¿qué desafíos quedan para abordar en esa área?.

PAUTA DE ENTREVISTA N° 2 - SALUD

Desarrollo Humano y Des Libertades en el Desarrollo Social de Chile. Caminos y desafíos post Declaración del Milenio (2001 - 2011)

Presentación.

La Investigación en la cual se enmarca la presente entrevista, tiene por finalidad realizar una evaluación a las principales estrategias de desarrollo en Chile desde la visión que otorga el Enfoque de las Capacidades (Amartya Sen), con la falta de libertades y desigualdades provocadas por dichas faltas, junto con la aplicación propuesta por el Desarrollo Humano (PNUD). Se consideran el marco normativo que otorgan los Objetivos de Desarrollo del Milenio como líneas de acción básicas (mínimas), en las cuales identificar y profundizar el análisis de las capacidades de las personas.

Preguntas.

1. Desde hace 30 años, Chile posee un sistema de salud mixto, que ha entregado beneficios como la innovación tecnológica y la ampliación de los servicios de salud (muchas veces privados), pero también ha desarrollado desigualdades (de salud y servicios) y concentración de algunos servicios. En este contexto, ¿Cómo evalúa el proceso, su evolución y la situación actual de la salud, a nivel general del país, en la última década?
2. Respecto a la relación Salud y Desarrollo, considerando tanto las visiones y principios, como la administración que se hace de la salud, ¿De qué manera definiría dicha relación? ¿Cuáles son los principios con que se dirige la salud? y ¿Qué lugar adquiere hoy la salud en Chile en la evaluación del desarrollo?
3. La propuesta teórica que enmarca esta investigación, aboga por la equidad en salud, no sólo desde la atención sanitaria, incorporando también la distribución económica y otras condicionantes sociales. Desde su experiencia y análisis, ¿Cuan real es la aplicación de un principio como la equidad en el sistema de salud chileno?
4. El Enfoque de las Capacidades, se basa en la libertad y las privaciones (lo que realmente puede ser o hacer) como formas de evaluación del bienestar de las personas, en ese sentido ¿Qué privaciones y desigualdades se pueden identificar en el sistema de salud chileno? (ejemplo: calidad de las prestaciones, acceso, financiamiento, entre otros)
5. La OMS, el 2008 estableció los “determinantes sociales de la salud”, reconociendo la necesidad de mejorar la calidad de vida, principalmente con la necesidad de incorporar el principio de equidad, de entornos salubres, empleo y trabajo digno, protección social y atención universal. En ese contexto, ¿Cuál es su reflexión respecto a esas áreas y la relación de estas con la salud?
6. Sobre la institucionalidad, ¿Cuál es el rol que debe jugar el Estado y sus organizaciones, en la superación de desigualdades en materia de salud? ¿hacia dónde debiese orientar sus políticas públicas futuras?
7. En el mismo sentido, ¿qué rol ve, para las organizaciones no gubernamentales?
8. Los Objetivos del Milenio, proporcionan líneas de acción sobre las cuales implementar estrategias de desarrollo social. Desde los objetivos de la salud, ¿Qué otros desafíos quedan para abordar en esa área?

Matriz Análisis Entrevistas	
Entrevista:	Pobreza - Benito Baranda
Codificaciones	Descripción del contexto
Descripción del contexto	44:44 una tradición en América que la medición, no es una medición de pobreza relativa, ni tampoco multidimensional sino, que una medición de pobreza basada no cierto en ingresos, que es la canasta, y que le hemos ido copiando un poco lo que hace EE.UU y lo que después la CEPAL colaboro en implementar en todo el continente, que por supuesto es deficitaria, pero era necesaria en un periodo y se justificó, y era bueno tener algún indicador, porque no tenías indicadores tampoco podías.
Evaluación del proceso y contexto	12:12 si solo nos enfocamos en el ingreso, ese instrumento hoy día no responde al patrón de consumo que tienen los chilenos, porque esa canasta, que se sacó en ese periodo no es la canasta de consumo de hoy día, entonces, no es un buen indicador, de hecho, hace poco menos de una década, el actual ministro de hacienda, publico un análisis que había hecho la FUSUPO, partiendo de la base de la CASEN 2006, si se actualizaba el patrón de consumo y solo actualizando el patrón de consumo, se calculaba que esa pobreza vinculada al ingreso, no vinculada a las otras dimensiones que son muy importantes, pero vinculada solo a la dimensión de ingreso, casi se duplicaba.
Enfoques Principales existentes	12:12 que ha ocurrido en la última década en relación a la situación de pobreza en Chile, tiene que reconocer que ese instrumento no sirve para hoy día 28:28 ámbito laboral, y te lo dije antes en relación a este ámbito laboral de ingresos, digo yo, porque ahí han entrado a jugar algo que en el pasado era más frágil en nuestro continente, estas transferencias, especialmente las transferencias condicionadas que lo que llevan es a pervertir un poco el tema de tus ingresos son fruto de tu trabajo,
Institucionalidad	11:11 La encuesta CASEN data de la segunda mitad de, del 1987, la segunda mitad de la década de los ochenta y lo que buscaba era principalmente identificar el estado de desarrollo de las comunidades 46:46 el estado de bienestar de Chile, es un estado de bienestar mixto, no es un estado como los de Europa del norte,
Codificaciones	Evaluación del contexto
Evaluación del proceso y contexto	15:15 no es lo único que busca el ser humano, basta ver desde el inicio de la humanidad cuanto se destinaba también a otro tipo de actividades, vinculadas a la propia vida familiar, o del núcleo, o del clan donde vivían las personas, y después de los territorios donde ellos se movilizaban, habían otros elementos, que movían, y hoy día por supuesto con mayor razón, hay otras dimensiones que mueven a los seres humanos, hay periodos de pobreza material que uno puede vivir en países, pero eso no significa perdida de sentido de la vida, ni trastornos mentales ni problemas, no cierto, graves de carácter social. 42:42 no solo lo urbano y lo de género, si no también lo de jóvenes. 40:40 Tienes que anticiparte también a lo que va ocurrir en el mercado, hay tanto economista que estudia en el mercado lo que va a pasar y donde invertir, pero porque eso no impacta después en la vida pública.

	<p>51:51 Si uno toma, los mil millones de dólares, y dice, ¿Qué habría hecho con esos mil millones de dólares, para trabajar con los 600.000 jóvenes que hoy día no trabajan ni estudian? bueno, muchísimo, podría haber generado capacitación para ellos, haber generado diversidad en las oportunidades educacionales, regularización escolar y complementariamente trabajo. Por poner un ejemplo.</p> <p>52:52 la orientación de la política pública, tiene que ser para abrir oportunidades y generar espacio para el desarrollo de las capacidades, no puede ser una orientación que haga que las personas permanezcan postradas en las condiciones en que están, por mucho que se le adorne después con esto que se llama las transferencia condicionadas, en el fondo cuando uno ve los condicionamientos son bastante precarios, la gran mayoría de personas lo cumple antes de recibir ya las transferencias, hay un porcentaje que no, pero hay un gran porcentaje que los cumple, y los que no lo cumplen, tienen otro tipo de políticas, no requieren extra, no van actuar solo por la plata que le van a transferir, al contrario, lo que va a ocurrir es que se va tender a mercantilizar toda la política pública y después des mercantillarla va ser extremadamente complejo, porque tú vas a desvincular el desarrollo de tu persona hacia transferencias económicas que entrega el estado.</p>
<p>Enfoques: Hacia donde ir</p>	<p>13:13 el ser menos pobres por ingreso, no significa que tú tienes menores desigualdades o menores faltas de oportunidades en otras dimensiones, y esas otras dimensiones que también la CASEN las consideraba, con cierto grado de dificultad por supuesto para poder después estudiarlas más en profundidad y hacerlas comparables, nosotros nos hemos dedicado poco a estudiarlas, y a consolidar una medida de pobreza que permita efectivamente ver como evoluciona el país, y si el país no está equivocando la mirada, equivocando la práctica de alguna política social, en alguno de estos caminos.</p> <p>44:44 Entonces, la pobreza multidimensional, es la única que nos permite también orientar de manera más apropiada y pertinente la política pública, para los sectores que están más excluidos.</p>
<p>Desigualdad</p>	<p>49:49 en segmentación educacional, somos me parece que el segundo o tercero, junto con Perú, y en segregación residencial, de las 30 ciudades más segregadas del mundo decía el otro día en una investigación, 10 son chilenas, y la más segregada es Santiago.</p>
<p>Institucionalidad</p>	<p>44:44 pasar a la pobreza multidimensional como lo hizo México, y como lo está haciendo Colombia ahora, nosotros somos parte de una tradición en América que la medición, no es una medición de pobreza relativa, ni tampoco multidimensional sino, que una medición de pobreza basada no cierto en ingresos,</p> <p>51:51 Tu no necesitas ponerle una carnada a una familia, extremadamente pobre, para que pueda ingresar a la parrilla de oportunidades que entrega el Estado de sus políticas públicas, que ese fue el sentido, como le entrego un bono de ingreso, después se pervirtió todo,</p> <p>51:51 se optó por las transferencias, en vez de optar por la generación de empleo y la vinculación de los jóvenes que estaban fuera del sistema al sistema y al trabajo, se optó por las transferencias, que era más fácil y directo, era más populista, y eso genero mucho daño a la política pública. En los últimos 4 años, se han transferido más de 1000 millones de dólares a personas en situación de pobreza, de pobreza media y de extrema pobreza solo en estos bonos, no en la pensión básica solidaria</p>

codificaciones	Enfoques principales existentes
Enfoques principales existentes	<p>11:11 CASEN es bastante más rica que la línea de la pobreza, no cierto, tiene otras dimensiones que son bastante interesantes y que quedan un poco en segundo plano cuando se saca el dato de la pobreza material que está vinculada al ingreso de las personas.</p> <p>16:16 cuando tu vez solo al ser humano como un consumidor, al final tiendes a jibarizar su existencia, hacer de sus existencia algo mínimo, algo que no es la plenitud de su existencia,</p>
Desigualdades	<p>24:24 Cuando el Estado ejerce una política de segregación y arma los guetos de pobreza, o los guetos de riqueza, o permite que se armen los guetos de pobreza y los guetos de riqueza, y saca los pobres a las periferias de las ciudades, tratando de resolver problemas habitacionales, pero generando un daño mayor que es la desintegración social, bueno eso es una gigantesca desigualdad,</p> <p>38:38 si tú no tienes abierto un abanico de oportunidades, diferenciadas de acuerdo a las habilidades y capacidades de esas personas, terminas metiéndolos en cosas que no le generan gran satisfacción y que el día de mañana no lo van a realizar, salvo que reciban una retribución económica</p>
codificaciones	Enfoques: Hacia donde ir
Enfoques: Hacia donde ir	<p>16:16 el que tu veas las otras dimensiones, es lo que efectivamente le está sucediendo al ser humano, y eso no lo puedes ignorar, porque al final el ser humano no es solo lo que produce y gasta, si no que mucho más que eso.</p> <p>18:18 mediciones de pobreza, es salirnos de la pobreza tradicional y comenzar a vincular mucho más pobreza con exclusión social, como yo soy marginado de la posibilidad de realizarme como ser humano,</p> <p>18:18 abrete a mediciones más multidimensionales de la pobreza, y esas mediciones multidimensionales en un primer momento pueden estar vinculados a lo que ya hacemos, por ejemplo de desarrollo humano, que todo eso es insuficiente, pero nos abre a una medición más completa, insuficiente todavía, pero más completa, tu allí puedes trabajar fuertemente no solo los ingresos, puedes trabajar tus indicadores de salud, tus indicadores también de educación, puedes hacer ingresar allí también, nuevos indicadores vinculados al empleo, también indicadores vinculados al habitat, donde tu sitúas no solo la vivienda, si no al habitat, y esa medición multidimensional debería reemplazar, en el mediano largo plazo, la medición solo por ingreso.</p> <p>44:44 por supuesto es deficitaria, pero era necesaria en un periodo y se justificó, y era bueno tener algún indicador, porque no tenías indicadores tampoco podías (...) mucho, pero por supuesto cada vez nos damos más cuenta de que es insuficiente, que ese no es el desarrollo al cual queremos apuntar los países, queremos apuntar un desarrollo integral y ese desarrollo integral, siendo el ingreso importante, pasa a ser fundamental si va a complementado por las otras dimensiones,</p> <p>52:52 la orientación de la política pública, tiene que ser para abrir oportunidades y generar espacio para el desarrollo de las capacidades, no puede ser una orientación que haga que las personas permanezcan postradas en las condiciones en que están</p>

Relación con el Desarrollo	16:16 desarrollo de escala humana que al final nos permite ver al ser humano, no solo en la dimensión del tener, si no también, en como él se ubica dentro de este mundo, en cómo él vive su existencia dentro de este mundo, y el que lo que hace también el dentro de este mundo, el cómo se realiza dentro de este mundo.
codificaciones	Relación con el Desarrollo
Relación con el Desarrollo	<p>52:52 va tender a mercantilizar toda la política pública y después des mercantillarla va ser extremadamente complejo, porque tú vas a desvincular el desarrollo de tu persona hacia transferencias económicas que entrega el estado. Entonces van a ser como las ratitas de Pavlov, que van actuar en relación a la comida que le entreguen y no en relación a los valores interiores y a sus propias capacidades que las puede poner en juego en el resto de la sociedad.</p> <p>12:12 Si uno quiere, efectivamente, y de verdad saber que ha ocurrido en la última década en relación a la situación de pobreza en Chile, tiene que reconocer que ese instrumento no sirve para hoy día, ya?, lo primero que tiene que hacer, si solo nos enfocamos en el ingreso, ese instrumento hoy día no responde al patrón de consumo que tienen los chilenos, porque esa canasta, que se sacó en ese periodo no es la canasta de consumo de hoy día, entonces, no es un buen indicador</p> <p>15:15 hay periodos de pobreza material que uno puede vivir en países, pero eso no significa pérdida de sentido de la vida, ni trastornos mentales ni problemas, no cierto, graves de carácter social. Porque seguramente las otras dimensiones han sido tan importantes como aquella material.</p> <p>16:16 cuando vinculas, sus necesidades y también sus capacidades o habilidades, solo al tema de las retribuciones materiales y económicas, o al tema de los gastos económicos, en salud, en educación, al final también vas limitando lo que ese ser humano puede aportar a la sociedad.</p> <p>16:16 la dimensión de ingreso siendo importante, no puede ser fundamental, si no puede ser completada con las otras dimensiones</p> <p>18:18 insuficiente todavía, pero más completa, tu allí puedes trabajar fuertemente no solo los ingresos, puedes trabajar tus indicadores de salud, tus indicadores también de educación, puedes hacer ingresar allí también, nuevos indicadores vinculados al empleo, también indicadores vinculados al habitat, donde tu sitúas no solo la vivienda, si no al habitat, y esa medición multidimensional debería reemplazar, en el mediano largo plazo, la medición solo por ingreso.</p> <p>18:18 dice, no, estoy muy bien ingresos, pero cuando tú te metes en el detalle eso proviene de transferencia estatales, que generar una distorsión muy grande en el mercado laboral también, y en mercado... bueno el mercado laboral, y cuando tú te comparas con otros países en relación a tu propio mercado laboral también.</p>
Rol de las ONG	54:54 las sociedades requieren del compromiso ciudadano, para alcanzar condiciones de mayor justicia, y es muy difícil que tu hagas una reforma tributaria, por ejemplo, que permita una recaudación mayor para dar un desarrollo urbano distinto, o una igualdad de oportunidades en educación diferente, si es que los ciudadanos, no tenemos conciencia de esa necesidad y las organizaciones de la SC lo que ayudan es a formar esa conciencia

Codificaciones	Privaciones
	<p>16:16 cuando vinculas, sus necesidades y también sus capacidades o habilidades, solo al tema de las retribuciones materiales y económicas, o al tema de los gastos económicos, en salud, en educación, al final también vas limitando lo que ese ser humano puede aportar a la sociedad</p> <p>20:20 la que más provoca des libertad, como dice Sen, o la privación de libertad, es la estimulación temprana, la estimulación inicial</p> <p>20:20 las ventanas de oportunidades se te abren antes de los 18 meses, en ámbitos como el desarrollo del lenguaje, que está muy vinculado al pensamiento, el desarrollo del control afectivo, muchas de las operaciones numéricas ya comienzan a ser parte de ese desarrollo, de ese rico desarrollo cognitivo, y si eso tú lo vinculas a lo que se ha descubierto en la neurociencia, te das cuenta que una persona con baja estimulación en ese periodo, después llega con menor cantidad de sinapsis neuronales y tiene una mayor densidad de sinapsis en el cerebro.</p> <p>20:20 el ámbito de la educación es fundamental, y eso es generación de hartas injusticias.</p> <p>23:24 el ámbito residencial, de vivienda. Se generan grandes desigualdades, no solo por tu calidad o tipo de vivienda, que eso ya es una dificultad, una tensión, pero eso es secundario al lado de donde queda ubicada tu vivienda.</p> <p>27:27 al final tú haces una política de segregación y los servicios no llegan a la misma velocidad que pueden construirse las viviendas, es la salud.</p> <p>27:27 tú tienes que la mayor cantidad de las personas que están en sectores populares viven en promedio menor cantidad de años que aquellos que tenemos mejor acceso educacional, de alimentación, de vivienda, de transportes, bueno, de todo y tenemos también el día de mañana una mejor previsión porque hemos tenido salarios más altos, y mejor atención de salud, porque hemos contratado seguros privados, hemos entrado en isapres.</p> <p>37:37 la compensación salarial que recibe una mujer, desempeñando una tarea similar a la que se desempeñan los hombres. y todavía ahí tenemos una brecha, que será de alrededor de un 20% 30%, hay harta discusión en torno a esto, pero era del 40 antes, me parece que hoy es como del 30, pero que es una brecha extremadamente injusta, porque tu teniendo las mismas habilidades, capacidades, los mismos estudios y la misma productividad, deberías recibir la misma renta.</p> <p>38:38 tercera barrera que se le impone a los jóvenes, que esa barrera es muy grande, porque tu n o le ofreces a los jóvenes, especialmente de sectores populares, un abanico diferenciado de oportunidades en la adolescencia y juventud para integrarse en la sociedad.</p>
Desigualdades	<p>38:38 si tú no tienes abierto un abanico de oportunidades, diferenciadas de acuerdo a las habilidades y capacidades de esas personas, terminas metiéndolos en cosas que no le generan gran satisfacción y que el día de mañana no lo van a realizar, salvo que reciban una retribución económica</p> <p>24:24 al final producto de tu política habitacional, también llevas a segmentar la educación, y segmentas también el mercado laboral, asignándole costos adicionales a esas personas para poder acceder a los trabajos, que le quedan excesivamente distantes, no cierto, en muchos casos de lugares donde el Estado los lleva a vivir.</p>

Rol de las ONG	56:56 te permite también tomar mayor conciencia de que tú controlas tu vida, no solo en medio del bienestar económico de la clase media, sino también donde la gente tiene menos conciencia que puede controlar su vida, que es en los sectores de pobreza, donde el 60% de las personas señala que no controla su vida, que su vida es controlada por las circunstancias, siendo que tu independiente de las condiciones adversas en que estas, si puedes controlar tu vida,
Codificaciones	Factores de Conversión
privaciones	56:56 te permite también tomar mayor conciencia de que tú controlas tu vida, no solo en medio del bienestar económico de la clase media, sino también donde la gente tiene menos conciencia que puede controlar su vida, que es en los sectores de pobreza, donde el 60% de las personas señala que no controla su vida, que su vida es controlada por las circunstancias, siendo que tu independiente de las condiciones adversas en que estas, si puedes controlar tu vida,
Factores de conversión	<p>18:18 como la comunidad donde yo vivo, la sociedad donde me situó, me impide mi plena realización. Esa realización esta siempre vinculada a los demás, yo me crío en una familia, me crío en un barrio, no una realización individualista desde el punto de vista egoísta, sino una realización que se vincula permanentemente a los demás, no es solo un mirarse el ombligo.</p> <p>27:27 ese tercer ámbito, vinculado a la salud, tiene muchas aristas, no solo tiene las aristas de haberte alimentado bien, de haber sido sano, sino de cómo has sido atendido en los periodos que has tenido enfermedades, de cómo fuiste atendido cuando pequeño cuando tuviste síndrome de déficit atencional, cuando tuviste enuresis, no sé, cuando tuviste dificultades... como en tu historial tuviste la atención de salud que se requería en los momentos que efectivamente se requerían, y no posteriores.</p> <p>29:29 pero la vivienda es casi secundaria, por lo menos en nuestras grandes ciudades dependiendo donde esté ubicada, porque yo puedo vivir en un campamento, muy cerca de mi trabajo, cerca de las redes educacionales y de salud, y después me mandan a vivir a una casa de ladrillo a la periferia, en un gueto donde al final, el costo de la movilización es gigantesco, no tengo redes de salud, redes educacionales</p> <p>31:31 genera mucha tensión, el tener que nuevamente construir vinculo, siendo que estoy en un periodo, o una edad donde me cuesta mucho, porque tengo que salir temprano a trabajar, volver muy tarde del trabajo, por el lugar también donde me han llevado a vivir.</p> <p>60:60 trabajando pero extremadamente apagados interiormente, porque es no dice relación con sus capacidades, dice relación con una exigencia más de carácter cultural, tienen que ser de esta profesión para mantener el status, pero a los mejor tu querías ser y tenías grandes habilidades para otro ejercicio profesional.</p>
Desigualdad	<p>36:36 criterios de integración, al mundo social laboral, para la mujer, que esa es un gran dificultad que hemos vivido en Chile</p> <p>27:27 Si tu aplicas el indicador de años de vida potencialmente perdidos (AVPP) tú ves que los sectores de mayor pobreza, como se ha demostrado en el último tiempo, está vinculado a la calidad de vida de esos sectores también, a las historias y a la biografías, no cierto, de esas personas,</p>

Institucionalidad	36:36 la CEPAL presento hace poco un estudio, en que las transferencias condicionadas habían generado un peso muy fuerte en la mujer dentro del hogar, había inhibido su integración social en américa latina, lo entregaron para el día de la mujer, ahora en marzo.
Rol del Estado	35:35 la planificación urbana, que el Estado debería ser protagónico en eso, yo hago política urbana o política habitacional para integrar socialmente, no para resolver un problema de vivienda, porque eso es también un tremendo daño.
Codificaciones	Desigualdades
Desigualdades	<p>16:16 Yo puedo aumentar los ingresos y tener altas desigualdades en los países, y tener una gran cantidad de personas empobrecidas, basta ver la grandes monarquías, tomando como grandes monarquías también lo que ocurría en nuestro continente, los mayas, los aztecas, los incas, donde una pequeña, un pequeño porcentaje de personas se veía beneficiado por ese desarrollo</p> <p>36:36 ya se redujo esta obligatoriedad, que muchas veces se le imponía a la mujer de encargarse de los hermanos pequeños y de tener que dejar que los otros hermanos vayan terminando sus estudios, pero ella no.</p> <p>37:37 la compensación salarial que recibe una mujer, desempeñando una tarea similar a la que se desempeñan los hombres.</p> <p>38:38 Los pretendes llevar solo, casi por la fuerza, por la educación científico humanista, a un pequeño grupo por una educación técnico regular, en algunos casos mejor, en otros casos muy mala y eso hace que se pervierta el sentido de la educación en ese periodo de la vida, que es donde la persona define gran parte de su vocación,</p>
codificaciones	Institucionalidad
Institucionalidad	<p>28:28 entrego a esas familias que tienen salario mínimo o cerca del mínimo, o por debajo del mínimo, le transfiero recursos a través de bonos, u otros recursos para llegar a un ingreso mayor. Eso es pan para hoy día pero hambre para mañana, porque no genero la atención social, la justicia en el mercado laboral, y al no generarla el empresario viendo que pagando los impuestos, el Estado suple lo que él no se exige pagar a sus mismo a los trabajadores,</p> <p>47:47 hay tres dimensiones en las que Chile está muy mal, no mal, si no que muy mal, que son género, segregación residencial y segmentación educacional, que son las tres peores dimensiones a nivel internacional cuando tú ves los indicadores.</p>
Rol del Estado	55:55 Tu podrías decir, si el Estado es responsable, es responsable el mercado, responsable las empresas, pero mientras nosotros vamos creando conciencia, vamos luchando por esto, bueno hay que buscar las formas para ir saliendo de esa condición de postración, de abandono, o de sentimiento que no se controla la propia vida, que es el tercer elemento.
Codificaciones	Rol del Estado
Rol del Estado	18:18 el estado suple los ingresos pero no son como, esos ingresos no son obtenidos como retribución a tu trabajo, esa dimensión hay que estudiarla más a fondo, porque por supuesto, puede existir la tentación populista el día de mañana disponiendo de ingreso, el país que tu suples de ingresos de trabajo por dadas que entrega el

	<p>estado a través de estos bonos, y dice, no, estoy muy bien ingresos, pero cuando tú te metes en el detalle eso proviene de transferencia estatales, que generar una distorsión muy grande en el mercado laboral también, y en mercado</p> <p>22:22 en general, toda la educación en la cual el estado debería tener un rol muy protagónico, porque es lo que nosotros queremos construir como sociedad, ahí es donde se juega el proyecto de sociedad colectiva que tenemos todos.</p> <p>46:46 el ámbito de desarrollo urbano, la construcción de viviendas, tus políticas públicas vinculadas a la vivienda</p> <p>46:46 segundo ámbito que es la educación. Si esos dos ámbitos, los logras construir bien, manteniendo un mercado en movimiento, en donde los privados, pequeños, individuales o las empresas tengan condiciones igualitarias de participación para poder generar riquezas,</p> <p>55:55 Tu podrías decir, si el Estado es responsable, es responsable el mercado, responsable las empresas, pero mientras nosotros vamos creando conciencia, vamos luchando por esto, bueno hay que buscar las formas para ir saliendo de esa condición de postración, de abandono, o de sentimiento que no se controla la propia vida, que es el tercer elemento.</p>
Codificaciones	Rol de ONG
Rol de ONG	<p>54:54 al conocer esa realidad, esa realidad pasa a ser parte de mi mundo, y al ser parte de mi mundo comienzo a entender que si yo no colaboro con cambiar esa realidad las personas van a continuar viviendo en esa situación. Y ese es un paso gigante que hacen todas las organizaciones, que difícilmente lo puede hacer el Estado, el Estado es más amenazante para esto.</p> <p>55:55 estas mismas organizaciones sociales, son un excelente espacio para innovar en políticas sociales de hoy, porque cuando tú te vinculas en el territorio a estas realidades de exclusión social, si estas en la práctica o el trabajo, lo que haces es inmediatamente con esa comunidad, comenzar a buscar las maneras de superar las condiciones más brutales de exclusión y de pobreza.</p> <p>56:56 yo creo que es un espacio espectacular para proponer políticas y programas al Estado, para hacer transformaciones sociales. La transformación social tiene que ir acompañada de la transformación de las conciencias. Y este es un espacio no amenazante en el cual se puede hacer.</p>
Codificaciones	ODM y Desafíos
ODM y Desafíos	<p>60:60 por ejemplo en la enseñanza media tenemos un grupo alto de jóvenes en sectores de pobreza, del orden del 40 -30% que no termina la enseñanza media, entonces, más que tener la básica completa, donde hay un grupo que también la abandona, que es menor, pero también es preocupante, tu deberías luchar con un nuevo objetivo que todas las personas puedan terminar su educación, y para eso tienes que generar otras alternativas a la educación, no puedes seguir con la misma educación, tienes que abrir el abanico de la oferta educacional, sobre todo en los sectores de pobreza, pero también en otros sectores, de clase media o alta.</p> <p>61:61 los objetivos del milenio que se puede fijar chile están mucho más vinculados a</p>

	<p>aspectos de inclusión social, más que de umbrales numéricos, y esa exclusión social es bastante más compleja.</p> <p>62:62 Un objetivo espectacular para Chile, sería que los próximos, ojala 20 – 30 años tenga una política habitacional que vaya permitiendo la inclusión social,</p> <p>62:62 sería que tuviera una política social activa de inclusión de jóvenes, en educación y en el aspecto laboral.</p> <p>62:62 es que la educación efectivamente sea un derecho y que las personas puedan acceder independientes de los ingresos que tengan a similares calidades de educación.</p>
--	--

Matriz Citas Entrevistas	
Entrevista	Salud - Claudio del Canto
Codificaciones	Descripción del contexto
Descripción del contexto	<p>10:10 el sistema de salud de Chile, es un sistema mixto, esto nace a partir de la reforma del año 80, cuando en el periodo de dictadura se hizo una reforma estructural del sistema económico y social en Chile.</p> <p>10:10 entregar un seguro, privado, que es alternativo al sistema público.</p>
Institucionalidad	<p>10:10 a salud también le toco esta gran reforma, que consistió básicamente, y está consagrado en la constitución, el asegurarle a los chilenos la libertad de elección,</p> <p>35:35 la red salud tiene varios niveles, siendo el ultimo nivel el hospitalario, que es el que tiene la mayor tecnología, la mayor complejidad, donde están los especialistas, antes de eso hay una atención secundaria que es sin cama, que es ambulatoria pero que es de especialidad, puede resolver en forma ambulatoria los problemas de salud, y hay un primer nivel que es el territorio, que es el que está inserto en las comunidades, y ese es el modelo de salud familiar, los CEFAM dependiente de las comunas, los CECOF, los SAPU, una serie de dispositivos que están insertos en cada barrio, y en lo rural pasa lo mismo, tienes dispositivos que están instalados en comunidades aisladas pero que son de una complejidad súper básica,</p>
Codificaciones	Evaluación del proceso y contexto
Evaluación del proceso y contexto	<p>11:11 si ve los resultados globales de Chile en términos de resultados sanitarios, es decir de la salud de la población, los resultados de Chile son buenos, a nivel general, macro. En América Latina, Chile se encuentra dentro de los países que más... que tienen un mayor gasto per cápita en salud, y también con resultados como la esperanza de vida, uno de las más altas de Latinoamérica, cerca de los 80 años. en este minuto esta en 79 años promedio la esperanza de vida,</p> <p>18:18 Tenemos dos tipos de atenciones de salud, una parecida a países desarrollados en términos del gasto, y otra parecida a países subdesarrollados. En términos de la calidad de la atención en las prestaciones son similares las públicas y las privadas, no hay mayor diferencia técnica, de hecho es más, se podría decir que el sector público tiene un mayor desarrollo en términos de nivel y calidad de sus prestaciones, y eso básicamente porque en el sector publico están las personas que tienen las enfermedades más complejas, todo lo más complejo, las más extrañas, las más difíciles de resolver están en el sistema público.</p> <p>18:18 el sistema privado discrimina y selecciona a sus pacientes, hay todo un tema de selección. Cuando alguien solicita afiliarse a una ISAPRE, tiene que llenar una serie de documentación y las ISAPRES verifican enfermedades pre-existentes, o si tiene una persona con un alto riesgo, quienes son los riesgosos, los adultos mayores, los niños y las mujeres en edad fértil, la ISAPRE les cobra un precio adicional por eso. Por lo tanto hay una discriminación, cosa que no ocurre en el sistema público.</p>
Relación con el Desarrollo	<p>22:22 los buenos resultados de hoy en términos de población, los que te mencionaba hace un rato, mortalidad, de cobertura, tienen que ver con esa tradición de Chile de haber hecho buenos análisis de salud pública y buenos programas de salud pública. Es decir, todo el tema de la vacunación, del control del programa materno – infantiles, de la alimentación de los niños, viene de los años 50, 50 -60, y yo podría afirmar que ahí si había una mirada de la salud como una política pública donde se</p>

	<p>pensaba, se vincula el desarrollo del país y las acciones de salud que había que hacer para avanzar hacia el desarrollo.</p> <p>17:17 sin embargo hay otra parte, que es más de un tercio del gasto de salud que lo hacen las personas desde su bolsillo, por ejemplo el gasto en medicamento. Ese es un <i>temazo</i> en Chile, por que Chile comparado con otros países del mundo y de américa, los precios de los medicamentos en Chile son muy altos, hay un negocio muy fuerte de la industria farmacéutica, de los laboratorios en realidad, que hace que las personas destinen mucha parte de sus recursos a solventar los gastos de medicamento.</p>
Desigualdades	<p>12:12 si bien Chile tiene resultados globales muy buenos, si uno mira al interior del sistema se encuentra con profundas desigualdades, por ejemplo mirando también el gasto. Si uno toma el gasto privado, cuánto gasta el sector privado de acuerdo al número de afiliados que tiene, el gasto por persona es equivalente al de España o al de Inglaterra. Sin embargo, si mira el gasto por beneficiario del sistema público, ese gasto es similar al de Bolivia o al de países de África. Es decir, lo que gasta Chile como país por persona en salud, es muy distinto en lo público y lo privado. Esa es una primera desigualdad.</p> <p>13:13 también hay desigualdades dentro de los público, que tiene que ver con esta reforma que se hizo hace 30 años de traspasar toda la atención primaria que fue fundamental para los resultados de la salud de toda la población a los municipios, por lo tanto, municipios ricos mejores resultados en salud, municipios pobres peores resultados de salud.</p>
Institucionalidad	<p>19:19 Entonces una persona que tiene una enfermedad, cuyo tratamiento es de alto costo y que lo va acompañar toda su vida, él no puede salirse y elegir otra, porque en la otra no lo van a aceptar. Ese es un tema que también en Chile está pendiente, e incluso es un incumplimiento de la constitución, por eso en los últimos años, y este año, 2012-2013 se ha parecido a nivel de los medios de comunicación harta controversia y disputa que han sido resultados por los tribunales en contra del sistema privado.</p> <p>23:23 si tu miras el sistema público si existe esa mirada, de claramente entender que es mucho más eficiente y se obtienen mejores resultados, invirtiendo en prevención que en curación, es mucho más rentable tener un buen dispositivo de atención primaria, un buen equipo de salud que pueda educar y prevenir, es mucho más barato tener puesto los recursos ahí que construir más hospitales y tener más camas críticas, mas pabellones y más especialistas, eso está demostrado a nivel mundial que es más eficiente poner los recursos ahí y no ponerlos en la última parte de la historia. Porque cuando tu pones los recursos al final, ya el daño ocurrió, las personas cuando llegan al hospital, ya llegan con salud compleja, los pacientes que son diabéticos, hipertensos, enfermedades crónicas que son muy masivas en la población, llegan muy deteriorados.</p>
Codificaciones	Enfoques principales existentes
Enfoques Principales existentes	29:29 La equidad en salud, es también equidad social y equidad económica y eso depende de la mirada país, y la mirada país tiene que ver con las elecciones que hacen los ciudadanos respecto de quienes legislen y los programas que puedan presentar una u otra coalición política, y por eso es un tema complejo, porque hoy

	<p>día en Chile, según mi opinión, hay un sentido común o más bien una ideología que es dominante que tiene que ver con el mercado como el mejor asignador de los recursos en un país, más que el Estado, y ahí se produce esta contradicción,</p> <p>29:29 trade-off, entre planificación y mercado. Necesariamente para obtener buenos resultados de salud en la población, de salud pública, tú tienes que planificar, pero eso es contradictorio con dejar que el mercado funcione, absolutamente contradictorio, porque el mercado se va supuestamente autorregulando, ese es el principio fundamental.</p>
Institucionalidad	40:40 primero es hacer un buen análisis de las necesidades de salud de la población en Chile, porque hasta el momento ha sido muy salubrista, yo creo que Chile tiene mucha capacidad en eso, respecto a lo epidemiológico/salubrista, es decir detectar claramente cuáles son las enfermedades, la incidencia de esas enfermedades, como se comportan, los grupos de riesgo, claramente en salud pública estamos bien.
Codificaciones	Enfoques: hacia donde ir
Enfoques: hacia donde ir	23:23 la opinión pública confunde, lo que a veces se pide en las candidaturas, las campañas políticas “más hospitales, más camas, más médicos”..., que es el final de la historia, en vez de pensar en el principio de la historia en la causa y eso tiene que ver con los determinantes sociales de la enfermedad, que esos vienen más adelante y ahí vamos a abordar, pero que finalmente el resultado de la salud en la población tiene que ver con las condiciones de vida, es más intersectorial, no es precisamente el sector salud el que se tiene que hacer cargo de eso, si no que se tiene que hacer cargo multisectorialmente, aquí entra vivienda, transporte, prácticamente todo porque claro, está demostrado también la relación entre pobreza y estado de salud, a peores condiciones materiales de vida o ambientales, tienen peores resultados de salud.
Rol del Estado	26:26 Estrategia Nacional de Salud 2011-2020, lo que hace esta estrategia es mirar cuáles serían los objetivos sanitarios del país, y claramente a lo que apuntan es a las condiciones de vida. Lo que apunta esta estrategia es como desde el Estado se hace cargo de hacer programas focalizados para tratar de incidir en las conductas de las personas.
Codificaciones	Relación con el Desarrollo
Rol del Estado	38:38 Hoy día ese trabajo se ve expresado en lo que es la estrategia nacional, quizás con la crítica, que le falta abordar los temas de igualdad económica y social, se queda muy en lo que es... es como sin generarle perjuicio a nadie, es sacarla barata, porque para hacerla en serio hay que meterse con el modelo, con el empresariado en Chile. Ya la discusión por los alimentos ha generado muchos líos por la industria, si tú quieres regular siempre te vas a terminar con poderes, grupo de interés muy poderosos.
Codificaciones	Privaciones
Privaciones	31:31 para empezar yo diría que no existen exclusiones en Chile, hoy día todos los ciudadanos en Chile, incluso los extranjeros residentes acceden a salud, es decir, no existe ninguna barrera para entrada. el sistema público funciona prácticamente como asegurador del 100% de los ciudadanos que no tienen otro sistema de salud, las personas que contratan seguros privados, ahí tienen su cobertura, las fuerzas armadas tienen su propia cobertura, el resto está afiliado a FONASA, y los que no están afiliados a FONASA, es decir la gente indigente, que no cotiza, algún extranjero

	<p>que anda de paso en Chile, incluso hasta los inmigrantes e indocumentados tienen cobertura en el sistema público, por tanto yo diría que de acceso no hay, no existe, todo el mundo puede acceder. El problema es, en qué condiciones.</p> <p>33:33 de su bolsillo gasta mucho dinero en los tratamientos, principalmente en medicamento, que ese es otro tema grave de la salud en Chile, que es el valor de los medicamentos, eso está rayando en la usura, porque los márgenes con los que trabajan los laboratorios en Chile son demasiado altos, ahí hay un lucro desatado, que ha tratado de ser regulado estos últimos años, la iniciativa de este gobierno ha sido por lo menos la bioequivalencia, tratar de llevar a la industria hacia la certificación de la bioequivalencia, y eso hace que los costos bajen.</p>
Factores de Conversión	<p>28:28 Tiene que ver con el hacinamiento, con la vivienda, cuando uno mira las poblaciones, sobretodo la vivienda social que se construyó en los 80, que son estas poblaciones donde las condiciones de vida son bien estresantes y eso incide después en los resultados de salud, o en la demanda por salud que va haber.</p>
Desigualdad	<p>28:28 no se aborda, es el tema económico, en términos que la desigualdad de ingresos en Chile también es una causa de resultados sanitarios desiguales.</p> <p>32:32 la demanda por salud, por atención en salud en el sistema público, sobrepasa la capacidad de oferta, por lo tanto eso que te genera, te genera una brecha que se traduce en los tiempos de espera para la atención.</p> <p>33:33 el total de médicos que hay en Chile, que son alrededor de 28 / 30 mil, dos tercios trabajan en el sector privado, y un tercio trabaja en el sistema público. Cuando la demanda es al revés, los afiliados a FONASA llegan al 80% de la población, casi el 80%, y el 20% es privado. Ahí hay una diferencia brutal, tú atiendes al 80% de la población con el 33% de la oferta de médicos y por otro lado tienes al 20% de la población con el 60 y tanto % de oferta, ya ese es su problema de fondo.</p>
Codificaciones	Factores de Conversión
Factores de conversión	<p>28:28 Es decir, desigualdad económica también es desigualdad o provoca desigualdad de enfermedades. Y eso es un tema que no ha sido abordado, que está pendiente, porque es un tema bien político además. Desde salud más bien se abordan los temas de alimentación, las condiciones medioambientales, transporte y una serie de cosas, que claramente hay una relación por ejemplo entre transporte público y salud mental, es una relación súper obvia.</p> <p>40:40 Donde estamos mal es en conocer las otras necesidades, porque pueden tener la misma relevancia que la necesidad de resolver una enfermedad y sí eso es bien objetivo y bien claro, pero también están las necesidades de las personas respecto del trato, de las condiciones, del como yo accedo, como yo soy también un actor, no quiero decir la palabra cliente, pero como también se hacen respetar mis derechos y como tengo una forma de acceder, una protección financiera, como yo me relaciono con el Estado a través de su oferta de salud de una manera que valoren mi persona</p>
Desigualdades	<p>29:29 Si eso tú lo miras en salud, esto no ocurre, porque aquí viene un tema súper trascendental, la salud como sector de la economía del país es un sector grande, en término de recursos 8% del producto, es grande. Esos criterios de mercado no son aplicables en salud, mecánicamente, porque en salud hay un principio fundamental</p>

	<p>para que funcionen los mercados, que es la información y la libertad de los consumidores, y la racionalidad de los consumidores para elegir. En salud eso no ocurre. Salud tiene un problema que se llama asimetría de la información, quien consume el servicio, es este caso nosotros como ciudadanos necesitamos de una atención de salud, no tenemos toda la información disponible, porque esa información la tiene el profesional que nos va atender, entonces finalmente la demanda por salud esta inducida por la oferta, por quien en este caso va a una consulta médica, es el medico el quien va a determinar lo que va a consumir esa persona, tantos exámenes, tanta hospitalización, por tanto no es un mercado como cualquier otro, es un mercado que funciona de otra manera, entonces por eso introducir la lógica del mercado en salud, no se obtienen los resultados que se obtendrían en otro mercado cualquiera, por esta asimetría de la información, porque la demanda es inducida por la oferta</p>
Institucionalidad	<p>37:37 si el sector salud desarrolla una cierta cantidad de programas y tareas podría incidir en disminuir los AVPP en una cierta magnitud. Después se compara si otros sectores, otros ministerios, se sumaran a esta iniciativa y resolvieran mediante sus programas particulares algunos de los determinantes, el impacto en este indicador de años de vida, se duplica o triplica, el efecto es mucho mayor. Si es solo salud, logra un cierto impacto, si trabaja multisectorialmente el impacto se amplifica, y eso está cuantificado.</p>
Codificaciones	Desigualdades
Desigualdades	<p>13:13 incluso al interior del sistema público, si uno revisa las condiciones de salud de la población y el gasto que se realiza por comunas, también encuentra una tremenda desigualdad. Lo que gastan las comunas de Vitacura, Las Condes, Providencia, Ñuñoa en salud en su población, salud primaria municipal, está muy por sobre lo que gastan las comunas de Lo Espejo, Victoria, Ercilla o El Bosque,</p>
Institucionalidad	<p>15:15 al analizar el gasto uno se da cuenta que poco menos de la mitad del gasto de salud lo realiza el Estado, gasto público, alrededor del 20% es gasto privado, a partir de lo que pagan las ISAPRES y el otro porcentaje, que es sobre el 30% es gasto de las personas, lo que se llama gasto de bolsillo, es decir las personas además en Chile gastan mucho, aparte de pagar su cotización obligatoria a FONASA o ISAPRE, gastan buena parte de sus recursos en salud</p>
Codificaciones	Institucionalidad
Rol de ONG	<p>42:42 la organización de los ciudadanos tiene que estar presente, e incluso orgánicamente, en los lugares donde se prestan servicios públicos, porque hoy día si bien existen los consejos consultivos de usuarios, los consejos de desarrollo local, existen una serie de estructuras que están insertas en el poder ejecutivo, o en los organismos del Estado, no ejercen, o no tienen la capacidad...</p>
Codificaciones	Rol del Estado
Rol del Estado	<p>26:26 pero esta estrategia apunta más a todas estas causas más bien sanitarias, de conductas, alimentos e incluso ambientales, mientras el país no resuelva el tema de la polución, vas a seguir con un resultado y un gasto en salud alto, porque tienes hoy día un sistema medio ambiental dañado, entonces tienes que ir al origen.</p> <p>29:29 la mejor forma de obtener buenos resultados es con una planificación muy</p>

	rigurosa, y esta planificación encabezada desde el Estado, como representante de los ciudadanos. La buena experiencia dice que así es.
Codificaciones	Rol de ONG
Rol de ONG	<p>42:42 el país, el Estado, la clase política, está dando un giro respecto a que tanto las ONG como los ciudadanos a veces organizados espontáneamente, ponen temas sobre la mesa y demandas que no estaban en los planes de nadie por lo tanto el rol es decisivo y fundamental.</p> <p>42:42 el rol que yo veo para estas organizaciones es el de levantar la bandera de que los ciudadanos, a través de estas organizaciones tengan una representación más y puedan decidir respecto de los organismos públicos.</p>
Codificaciones	ODM y desafíos
ODM y Desafíos	45:45 el trabajo multisectorial, es decir como el resto de los sectores aportan a incidir en los determinantes sociales, el trabajo en términos de lograr una equidad no solo de acceso y oportunidad en salud, también una equidad económica y social, esta cosa que hablábamos de un piso mínimo, y el conocer y tomar más en serio las necesidades no solo sanitarias de la población, las necesidades de ellos como ciudadanos.