



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA, GOBIERNO Y GESTION PUBLICA

“Medición de la pobreza multidimensional en Chile y sus implicancias para entender la pobreza de la comuna de Ollagüe, en contraste del crecimiento económico y desarrollo de Antofagasta como región ”

Alumna: Fernanda Toro Castro
Profesora de Seminario: Hilda Carrera Gamonal

Trabajo para para optar al Grado Académico de
Licenciada/o en Gobierno y Gestión Pública

SANTIAGO, 2022

RESUMEN

En el año 2015 comenzó a utilizarse una metodología multidimensional para medir la pobreza en Chile, y sus resultados podrían constituirse como un insumo de gran relevancia y valor en la elaboración e implementación de políticas públicas para la superación de la pobreza en el país. Medir la pobreza a partir de una perspectiva multidimensional, y no solamente desde los ingresos, permite entenderla desde la complejidad que la caracteriza y, por ende, apuntar hacia soluciones de política más integrales y coherentes con la realidad social. Además, permite dar cuenta de las particulares de la pobreza y las distintas consecuencias que puede tener la problemática en diferentes lugares, incluso dentro de un mismo país o región, aportando elementos para entender, por ejemplo, por qué en una región de altos ingresos como Antofagasta, existe una comuna tan pobre como Ollagüe.

PALABRAS CLAVE: pobreza multidimensional, políticas públicas, superación de la pobreza, Antofagasta, Ollagüe.

ABSTRACT

In 2015, in Chile, poverty started to be measured by a multidimensional methodology. Its results will constitute relevant and valuable input to elaborate and implement public policies for overcoming poverty in the country. A measurement using a multidimensional perspective instead of relying merely on income allows us to understand poverty by viewing it through its innate complexities, thus enabling us to point towards public policies which are more coherent with our social reality. It can also help us to explain more clearly the particularities and different consequences that poverty can cause in the same territory. It can bring more clarity, for example, to understand why in a high-income region such as Antofagasta it exists such a poor municipality as Ollagüe.

KEY WORDS: multidimensional poverty, public policy, overcoming poverty, Antofagasta, Ollagüe.

AGRADECIMIENTOS

Primero y siempre, a Dios, por su amor y gracia.

A mi madre, Ana María, por ser mi ejemplo de lucha y mi inspiración.

A mi familia, por siempre ver lo bueno en mí y por ser mi refugio y mi lugar seguro.

*A Sebastián, por retarme a ser mejor y por ser un rayito de sol cálido y brillante en mi
corazón.*

A mi Run Run, por ser mi fiel compañero en mis noches y días de estudio.

A mí, por no rendirme y ser fuerte cuando me sentí débil.

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS.....	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO 1: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	7
1.1 FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA.....	7
1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	10
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	11
1.3.1 OBJETIVO GENERAL	11
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	11
1.4 JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	12
1.4.1 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO	12
1.4.2 DELIMITACIÓN TEMPORAL-ESPACIAL	12
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO.....	13
2.1 MARCO TEÓRICO	13
2.1.1 UN CONCEPTO POLISÉMICO	14
2.1.2 ENFOQUE DE LA PRIVACIÓN RELATIVA	20
2.1.3 POBREZA MULTIDIMENSIONAL	21
2.1.4 EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES	23
2.1.5 DERECHOS HUMANOS Y POBREZA	25
CAPITULO 3: MARCO METODOLÓGICO.....	29
3.1 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	29
9.1.2 TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	29
3.1.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	29
3.1.3.1 ¿QUÉ SE BUSCARÁ?.....	30
3.1.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	30
3.1.5 DELIMITACIÓN TERRITORIAL DEL ESTUDIO.....	31
CAPÍTULO 4: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	32
4.1 MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN CHILE.....	32
4.1.1 EL MÉTODO ALKIRE FOSTER	34
4.1.2 ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	37
4.1.2.1 DIMENSIÓN VIVIENDA Y ENTORNO	40
4.1.2.2 DIMENSIÓN REDES Y COHESIÓN SOCIAL	40
4.2 POLÍTICA SOCIAL EN CHILE	42
4.2.1 GOLPE MILITAR Y FIN DE CINCO DÉCADAS DE EXPANSIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE	42
4.2.2 GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN Y COMPROMISO POR LA EQUIDAD SOCIAL	45
4.2.3 PRIMER PERÍODO 1990-2000	46
4.2.3.1 FOSIS	47

4.2.4 SEGUNDO PERÍODO 2000-2010	49
4.2.5 TERCER PERÍODO: EL 2010 Y LA LLEGADA DE LA CENTRODERECHA.....	51
4.3 LA VOZ DE LOS POBRES DEL NORTE GRANDE	52
4.4 PANORAMA DE LA POBREZA EN ANTOFAGASTA.....	55
4.4.1 POBREZA POR INGRESOS Y MULTIDIMENSIONAL.....	55
<i>Gráfico 1: Pobreza por ingresos (1990-2020).....</i>	<i>55</i>
<i>Gráfico 2: Pobreza multidimensional (2009-2017).....</i>	<i>55</i>
4.4.2 INGRESOS.....	56
<i>Gráfico 3: Ingreso hogar (2006-2020).....</i>	<i>57</i>
4.5 CARACTERIZACIÓN COMUNA DE OLLAGÜE.....	57
4.5.1 ¿UNA LOCALIDAD AISLADA?	59
4.5.2 OLLAGÜE, CABECERA COMUNAL AISLADA	60
4.5.3 ÍNDICE DE AISLAMIENTO	64
4.5.4 POBREZA OLLAGÜE.....	64
4.6 POLÍTICA SOCIAL EN OLLAGÜE	66
4.6.1 DECRETO 480 EXENTO	68
4.7 RESPONDIENDO LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	70
CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES.....	74
BIBLIOGRAFÍA.....	78

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

<i>Gráfico 1: Pobreza por ingresos (1990-2020).....</i>	<i>55</i>
<i>Gráfico 2: Pobreza multidimensional (2009-2017).....</i>	<i>55</i>
<i>Gráfico 3: Ingreso hogar (2006-2020).....</i>	<i>57</i>
<i>Gráfico 4: Proyectos asignados</i>	<i>67</i>
<i>Gráfico 5: Fondos asignados por sector (en miles de millones)</i>	<i>68</i>
Tabla 1: Dimensiones e indicadores	35
Tabla 2: Dimensiones e indicadores con inclusión dimensión redes y cohesión social	39

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objeto vincular los alcances de la reciente incorporación de la medición de la pobreza multidimensional en Chile con aquellos posibles cambios, en materia de política pública para la superación de la pobreza, que puedan haberse dado a raíz de la nueva concepción y entendimiento de la problemática que aportan las nuevas mediciones, en sus dimensiones de educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno y redes y cohesión social. Es por eso que se realizará una descripción de la política social en Chile, con énfasis en los cambios originados a partir de la dictadura militar y la evolución que ésta ha tenido desde el retorno de la democracia hasta la actualidad, de modo de identificar la influencia que pueda haber tenido la medición de la pobreza multidimensional en la política social del país.

La idea que sustenta este trabajo es que las mediciones de pobreza multidimensional son útiles en cuanto permiten una comprensión más acertada del fenómeno de la pobreza, al reconocer que existen múltiples causas que la originan y mantienen, lo cual se vuelve relevante al diseñar, implementar y evaluar políticas y programas que busquen mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en situaciones de carencias y que permitan superar la pobreza. Por eso, es interesante observar si es que al aplicar la metodología mencionada se obtienen resultados distintos a cuando la pobreza se mide sólo por ingresos; lo que se cree es que sí, que al incorporar más dimensiones, además de la del ingreso, se evidencia mayor pobreza. Con ese propósito es que, a lo largo de la presente investigación, se describirá qué es la pobreza multidimensional y su metodología de medición por intensidad de carencias.

Además, se entiende que la medición multidimensional de la pobreza es útil para comparar la pobreza que existe en las distintas regiones y comunas de Chile, por lo que se ha elegido a Ollagüe como protagonista del estudio, ya que ubicándose en Antofagasta, la segunda región con más altos ingresos y PIB del país, es paradójicamente la comuna más pobre de la segunda región y de las más pobres de Chile. Lo que se intentará responder es cómo la medición de la pobreza multidimensional podría ayudar a identificar aquellas causas que explicarían la situación que aqueja a Ollagüe, si se considera que está inserta en una región de altos ingresos.

CAPITULO 1: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA

La concepción de la pobreza como un fenómeno y problema social, en Chile, se remonta a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando el Estado dio cuenta de la “Cuestión Social” e intervino directamente, mediante el desarrollo de políticas sociales que abordaran la problemática. Las primeras políticas tuvieron que ver con legislaciones sociales básicas que se ocupaban principalmente de las condiciones laborales de las y los trabajadores y, poco a poco, fueron ampliando su alcance, durante el Gobierno de Alessandri, con la incorporación de temas relativos a la vivienda, organización laboral, salud y previsión. En ese entonces, el Estado buscó ampliar la cobertura de los servicios sociales, pero sin una definición clara de quiénes serían los destinatarios de las políticas, dando origen a lo que algunos autores definen como “universalismo” centrado en el gasto público, que se explicaba por la lógica de que a mayor gasto público hubiese en el ámbito social, menor cantidad de personas en situación de pobreza habría.

Con la irrupción de la dictadura militar, el panorama de la medición de la pobreza y la intervención del Estado en dicha materia cambió sustancialmente, principalmente por la instalación del modelo neoliberal que consideró que la mejor política para la superación de la pobreza, y el mejoramiento de las condiciones de vida, sería el crecimiento económico, la reducción sustantiva del gasto público y la instalación del principio de subsidiariedad del Estado. Así, se dejó atrás el universalismo, para dar paso a la focalización de recursos, que requería de una caracterización más detallada de quiénes serían los beneficiarios de la política social; lo cual se llevó a cabo mediante la implementación de la ficha CAS y de la CASEN. Con todo, que el Estado fuese subsidiario significó, entre otras medidas, que la superación de la pobreza extrema se solucionara a través de subsidios directos.

En la década del setenta, la CEPAL desarrolló el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas, que en Chile dio origen a los “Mapas de la Extrema Pobreza”, basados en la definición de cuatro variables que permitirían dar cuenta de las necesidades de los hogares del país: el tipo de vivienda, el hacinamiento, el sistema de desechos y el equipamiento del hogar. Sin embargo, las cuatro variables se vinculaban con la dimensión estructural, lo cual no era suficiente para comprender la insatisfacción de otras necesidades como la salud, la educación y la alimentación.

Con el retorno a la democracia, nuevamente ocurrió un cambio en el foco de las políticas sociales y, aunque se mantuvo el crecimiento económico basado en el emprendimiento privado y, con ello el principio subsidiario del Estado, hubo una intención de buscar mejorar las condiciones distributivas, incorporando también elementos democráticos en la comprensión y desarrollo de las políticas sociales, pasando de una lógica asistencial a una en la que se involucraran los distintos agentes sociales, incluidos los beneficiarios directos de los programas. Asimismo, se aumentó el gasto público en materias sociales, junto con una incipiente redistribución de recursos en contextos de una naciente búsqueda de descentralización política, aunque parece pertinente recalcar la poca descentralización que existía en la práctica.

Previo al contexto de pandemia, los índices de crecimiento económicos de Chile eran los más estables y llamativos de la región y, junto con ello, se había avanzado de gran manera en resolver temas de pobreza, como por ejemplo la ligada a los campamentos. Esa situación, junto con las aspiraciones a convertirse en un país de estándar OCDE, presionaron al país a mejorar los indicadores de desarrollo y a mejorar las condiciones de vida de la población. Por lo que surgieron nuevas necesidades de metodologías de medición de la pobreza, entendiendo que las transformaciones políticas, sociales y económicas han vuelto más complejas las problemáticas de la pobreza.

Los organismos internacionales han ido avanzando en propuestas para mejorar las metodologías de medición de la pobreza y han posicionado la idea de alcanzar el desarrollo sostenible. Así, en 2017, los Estados miembros de la ONU aprobaron 17 objetivos como parte de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, entre los que destacan, en la materia que nos convoca, el fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, agua limpia y saneamiento, trabajo decente y crecimiento económico y la reducción de las desigualdades.

Junto con la influencia del marco internacional y en el entendido de que el ingreso no es el único indicador de bienestar, por cuanto, a pesar del crecimiento económico, la desigualdad en Chile es un tema de gran relevancia social y la pobreza extrema sigue siendo una sombra en regiones como la de Antofagasta y la Araucanía, es que se evidencia que el crecimiento económico no es sinónimo de la superación de la pobreza y, por ende, comenzó a plantearse la idea de la necesidad de medir la pobreza desde un enfoque

multidimensional. Es por esto que, en enero del 2015, el gobierno introdujo el Índice Nacional de Pobreza Multidimensional, con el objetivo de ser capaces de realizar una medición más completa de la pobreza y caracterizar socioeconómicamente de mejor manera los hogares del país, de modo de mejorar la orientación de las políticas sociales. Actualmente, el índice se compone de cinco dimensiones: el acceso a la educación, el acceso a la salud, el trabajo y seguridad social, la vivienda y el entorno y las redes y cohesión social. Los resultados, comenzaron a verse en la publicación de la CASEN 2017.

De acuerdo a CASEN 2017, para la región de Antofagasta, si se comparan los datos obtenidos en el ítem “pobreza por ingresos” versus los obtenidos en el ítem “pobreza multidimensional”, los resultados plantean que existe una diferencia relevante entre la cantidad de pobres que lo son por un tema de ingresos y la cantidad de pobres que lo son a raíz de causas multidimensionales. Así, mientras en Chile 1.528.284 personas se encontraban en situación de pobreza -extrema y no extrema- por ingresos, 3.530.889 se encontraban en situación de pobreza multidimensional¹. Asimismo, en Antofagasta 2578 personas fueron catalogadas como pobres extremos, mientras que 21.875 personas se encontraron en situación de pobreza multidimensional.

Sólo a partir de este dato sería posible señalar que la incorporación de las nuevas dimensiones a la medición de la pobreza, que supuso la creación del Índice de Pobreza Multidimensional, cambió el panorama, pues una mayor cantidad de personas se encuentran en situación de pobreza, cuando ésta se mide a través de la multidimensionalidad. Vale decir, entonces, que no es suficiente medir la pobreza por ingresos y focalizar las políticas sociales en ese sentido, por ejemplo, con la creación de nuevos empleos, sino que hay otros factores que entienden la pobreza desde una óptica más compleja, por lo que las soluciones de políticas deben ser pensadas en virtud de dicha complejidad.

El caso de la región de Antofagasta parece relevante de estudiar pues, siendo una región reconocida como minera, y la que se esperaba fuera una región de oportunidades

¹ Casen 2017. Observatorio del Ministerio de Desarrollo Social [en línea] disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf

económicas, dado el alto valor que la minería, como actividad económica, tiene en el PIB nacional, se dan dos situaciones: por un lado, es una de las regiones con mayor ingreso por trabajo, luego de la Región Metropolitana y, por otro, es una de las regiones en donde se presenta mayor porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional, luego de la Araucanía.

Se vislumbra una situación que parece agudizar la problemática de la pobreza que afecta a la región de Antofagasta. Esto es, la poca eficacia que han tenido las políticas sociales para la superación de la pobreza, lo que se vincularía directamente con que, a lo largo de la historia contemporánea, las mediciones de la pobreza y la comprensión del fenómeno han sido deficientes, al ser focalizadas y entendidas desde la dimensión del ingreso y la infraestructura principalmente, obviando el hecho de que la pobreza, en contextos de desarrollo económico, se va complejizando.

El hecho de que el fenómeno de la pobreza se vaya haciendo más complejo, repercute directamente en la comprensión y superación del mismo pues, ya no sólo sería suficiente centrarse en los ingresos, la canasta básica y el acceso a vivienda, sino que adquieren gran relevancia otras dimensiones como la calidad de los empleos, el acceso a la educación y salud, a las prestaciones sociales y a la generación de redes y cohesión social.

1.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Antofagasta es una de las regiones con mayores ingresos del país, lo que se relaciona principalmente con los aportes que hace la minería en términos de los salarios. Sin embargo, si se compara con otras regiones, es una región en la que se presentan altas tasas de pobreza extrema, campamentos y pobreza multidimensional.

En particular, la comuna de Ollagüe es la comuna que presenta mayor porcentaje de pobreza en la región, y de acuerdo a la Dirección de Estudios de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), para diciembre de 2015, se trataba de la comuna con mayor dependencia al Fondo Común Municipal con un 98% de dependencia. Asimismo, de acuerdo a estudios realizados por la Subsecretaría de Desarrollo Social y Administrativo, Ollagüe ha sido catalogada como una localidad aislada de la macrozona norte.

Así también, como antecedente relevante para la investigación, se ha identificado el hecho de que hasta el año 2015, la pobreza en el país era medida sólo en términos de ingresos, dejando de lado otras dimensiones que se han considerado importantes a la hora de la medición de la pobreza tales como el acceso a la educación, a la salud, al empleo y prestaciones sociales, la calidad de la infraestructura y las redes y cohesión social. Desde el año 2015, se incorporó el índice de pobreza multidimensional a los levantamientos de datos realizados por CASEN como muestra de que existe una nueva forma de entender la pobreza, de un modo más complejo y en sus múltiples dimensiones.

Frente a dicha problemática, cabe preguntarse, ¿cómo podrían explicarse los altos índices de pobreza de Ollagüe, si se considera que Antofagasta es una región de altos ingresos?

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Identificar aquellos los factores que contribuyen a explicar la pobreza de Ollagüe al incorporar el Índice de Pobreza Multidimensional en las mediciones de pobreza.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Describir cómo se implementó la medición de la pobreza multidimensional en Chile.
2. Caracterizar los componentes del Índice de Pobreza Multidimensional.
3. Definir la relevancia que podría tener, en la elaboración de políticas públicas para la superación de la pobreza, la incorporación del índice de pobreza multidimensional como un indicador a evaluar en las mediciones de la pobreza en Chile.
4. Describir la evolución histórica que ha tenido la política social en Chile, desde el Golpe de Estado de 1973 hasta el primer gobierno de Sebastián Piñera.
5. Describir la situación de la pobreza multidimensional en Antofagasta.
6. Describir las características sociales, demográficas, educacionales y económicas de la comuna de Ollagüe.
7. Describir la pobreza de la comuna de Ollagüe, desde una perspectiva multidimensional.
8. Identificar qué otros factores, además de las dimensiones incluidas en la pobreza multidimensional, contribuyen a explicar los altos niveles de pobreza en Ollagüe.

9. Evaluar la incidencia que podría tener la medición de la pobreza multidimensional en la elaboración de nuevas políticas de superación de la pobreza en la comuna de Ollagüe, de la región de Antofagasta.

1.4 JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

Las metodologías que se han venido utilizando para la medición de la pobreza en Chile han manifestado ser deficientes, por cuanto la superación de la pobreza es un tema aún pendiente y que, es más, durante los últimos años, y con motivo de factores como el estallido social y la pandemia, se ha agudizado. La relevancia de la deficiencia de las técnicas de medición de la pobreza es enorme, ya que repercute en el desarrollo de políticas sociales de limitada eficacia, que no permiten superar la situación de pobreza.

Entender cuáles son las dimensiones que abarcan la situación de pobreza, desde una mirada más integral, permitiría realizar mejores diagnósticos respecto de la problemática y, por ende, aportar con mejores propuestas de solución y superación, que a su vez, y desde la mirada de la Administración Pública, tal vez, permitiría identificar falencias en los programas implementados y empoderarla respecto a retroalimentaciones y propuestas, siempre desde una mirada crítica y abierta a comprender e integrar los diversos fenómenos sociales, materiales, históricos y culturales que pueden estar detrás de la pobreza.

El presente estudio, por tanto, busca ser un acotado aporte para el desarrollo de programas y políticas que contribuyan a la superación de la pobreza, desde una perspectiva multidimensional.

1.4.2 DELIMITACIÓN TEMPORAL-ESPACIAL

El territorio en específico que será protagonista del estudio de la presente investigación será la región de Antofagasta de Chile, en específico la comuna de Ollagüe, y el espacio temporal comenzará desde la década de los noventa y el retorno a la democracia hasta la actualidad, estableciéndose como un hito histórico de relevancia la incorporación del Índice de Pobreza Multidimensional en las mediciones de pobreza, desde el año 2015 y cuya materialización se dio en la encuesta CASEN 2017.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

2.1 MARCO TEÓRICO

La pobreza, en términos conceptuales es definida por la real academia española como falta y escasez. Dicha definición nos hace entender a la pobreza como la ausencia de algo o la poca cantidad de algo. Pero, ¿qué es eso que falta o que escasea?

Bastante se ha teorizado respecto de la pobreza porque, al ser una problemática que aqueja a las personas, las sociedades y los países, es un concepto polisémico, multidimensional y complejo. Por tanto, decir que la pobreza sólo es la falta o escasez de algo es muy superficial y es necesario ir más allá.

Los primeros enfoques teóricos desarrollados, entendían la pobreza desde una perspectiva biológica y su principal autor fue Rowntree, quien estableció una definición para aquellas personas que se encontraban en situación de pobreza primaria; según él aquellas “cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física” (Rowntree en Sen, 1992:311). Aquí el hambre sería el elemento principal a la hora de abordar la temática de la pobreza, lo cual no es suficiente para comprender la problemática. Por eso, con el paso de los años fueron apareciendo otros enfoques que intentaban dar respuesta de modo más conciso y definir de forma más compleja el concepto de la pobreza. De dicha definición surgió la línea de la pobreza, “que se medía a través de una canasta de bienes y servicios que una persona debe tener para sobrevivir, constituyendo así una visión economicista y unidimensional de la pobreza” (Bonilla, 2019:11)

La perspectiva biológica es la raíz de lo que hoy en día se conoce como la pobreza absoluta, una medición unidimensional que parte del supuesto de que las necesidades son independientes de la riqueza de los demás y el que no sean satisfechas revela una condición de pobreza en cualquier contexto (Stezano, 2021:15). Manos Unidas (2022) señala que para contabilizar la pobreza absoluta se establece un mínimo de recursos a los

que se debe tener acceso para que se disfrute de una vida de calidad ² y la ONU (2022) define que aquellas personas que viven con un ingreso de menos de 2 dólares americanos, al día, se encuentran en situación de pobreza, mientras que aquellos que viven con menos de 1,25 dólares lo hacen en condición de pobreza extrema. Con base en la cantidad de ingresos percibidos, para los pobres y los pobres extremos, es posible afirmar que éstos no tienen acceso a una nutrición adecuada, agua potable limpia y servicios de salud apropiados ³.

El enfoque de la pobreza absoluta da cuenta de una manera unidimensional y centralizada de medir la pobreza, por cuanto se define en base a una medida estandarizada de acceso a bienes de subsistencia y servicios básicos, y no busca referencias en los contextos sociales y económicos específicos de cada región o lugar de análisis.

2.1.1 UN CONCEPTO POLISÉMICO

De acuerdo a Spicker (2009), en las ciencias sociales existen al menos doce definiciones de pobreza, desde diversas dimensiones, lo cual no hace sino reafirmar que el concepto es múltiple y hace referencia a distintas situaciones, interrelacionándose con diversas variables.

El primer grupo de definiciones, que sintetiza el autor, hace referencia a la pobreza como un concepto material y en el que se encuentran las nociones más intuitivas de lo que las personas entienden como pobreza. Así, dentro de esta dimensión, se encuentran la pobreza como *necesidad*, donde “la población es pobre porque no tiene algo que necesita, o cuando carece de los recursos para acceder a las cosas que necesita” (Spicker, 2009:292). En este sentido, la pobreza aludiría, en primer lugar, “a niveles de vida. Esto es, ¿cuántas personas no pueden satisfacer ciertas necesidades predeterminadas de consumo y acceso amplio a bienes públicos (servicios de salud, educación, vivienda)?” (CEPAL, 2021:13). Asimismo, “la interpretación de necesidad se refiere a la carencia de bienes y

² Manos Unidas (2022). Pobreza absoluta versus pobreza relativa [en línea] disponible en: <https://www.manosunidas.org/observatorio/pobreza-mundo/pobreza-absoluta-pobreza-relativa>

³ Naciones Unidas (2022). Atendiendo la pobreza [en línea] disponible en: <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/atendiendo-la-pobreza>

servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como un miembro de la sociedad” (Feres y Mancero, 2001:47).

Parece relevante recalcar que detrás de esta concepción de la pobreza, como necesidad, existe un sistema económico imperante que dicta pautas de consumo. Autores plantean que, antes del desarrollo económico, las personas no necesariamente tenían necesidad de los bienes, pues accedían a ellos. Con el desarrollo de la economía, los sujetos habrían sido despojados de dichos bienes, que ahora son comercializados y habrían adquirido patrones de consumo que los hace dar cuenta de necesidades materiales no suplidas. “La economía aparece así como una disciplina que se ocupa de la satisfacción de las necesidades mediante el consumo, pero no de estudiar el origen de aquellas. Esto plantea problemas si, (...) las necesidades y los gustos se ven alterados y generalmente incentivados por el propio sistema económico, arrastrando a los individuos a un estado de insatisfacción crónica” (Naredo, 2008:40)

La visión de la pobreza como una necesidad es útil para definir, en términos simples el concepto. Sin embargo, es muy simplista a la hora de teorizar respecto de la pobreza o a la hora de tomar decisiones y medidas que permitan superarla. “La satisfacción de las “necesidades” no basta para que una persona deje de ser pobre, pues esa satisfacción puede no haber sido procurada por medio de recursos propios” (Feres y Mancero, 2001:10). Sin lugar a dudas la pobreza es la necesidad de algo, pero esa es sólo una arista de las múltiples que contribuyen a entender la multidimensionalidad del concepto.

Continuando con la clasificación de Spicker, dentro de la pobreza como un concepto material, también se encuentra la definición de pobreza como un patrón de privaciones. En donde se entiende que no toda necesidad puede ser categorizada como pobreza y va más allá, otorgándole una temporalidad a la privación, ya que se considera que hay circunstancias en las que las personas tienen una necesidad que puede ser consecuencia de una situación puntual, por ejemplo, un desastre natural que genera daños en una vivienda, pero eso no sería pobreza, a pesar de que se genera una necesidad. Sería pobreza si es que las personas, afectadas por dicho desastre natural, no pudieran ser capaces de satisfacer la necesidad de reparar su vivienda. “Por lo general, la pobreza se refiere no sólo a privaciones sino a privaciones sufridas durante un período de tiempo (...)

por ello, la pobreza se define por la existencia de un patrón de privaciones más que por la privación misma” (Spicker, 2009:293).

La visión de la pobreza como un patrón de privaciones, se relaciona estrechamente también con la inseguridad, la vulnerabilidad, la preocupación y el miedo que las personas pobres pueden sentir respecto a sus condiciones de vida y los entornos materiales, sociales e institucionales que los rodean. De acuerdo a lo que plantearon los participantes de la investigación realizada por el Banco Mundial, La voz de los pobres, en su “Inseguridad y vulnerabilidad se encuentran profundamente enraizadas en las malas condiciones de vida. La inseguridad llega a través de la exposición a contratiempos, tensiones y riesgos: a peligros en el entorno físico, en la sociedad, en la economía y en la administración y sistemas jurídicos. La vulnerabilidad se produce porque la gente pobre se encuentra sin defensa ante una pérdida perjudicial. Estos aspectos, considerados en su conjunto, producen preocupación y miedo: ante desastres naturales, violencia y miedo, ante la pérdida de medios de vida y la privación de tierras o albergue, ante la persecución por la policía y los poderes de que se trate y ante la deuda, la enfermedad, el ostracismo social, el sufrimiento y la muerte de personas amadas, el hambre y la indigencia en la ancianidad” (Narayan 2002:36).

Una tercera dimensión de la pobreza es aquella que la relaciona con la limitación de recursos. “Puede considerarse que la pobreza refiere a circunstancias donde las personas carecen de ingreso, riqueza o recursos para adquirir o consumir las cosas que necesitan” (Spicker, 2009:293). Sin lugar a dudas esta dimensión de la pobreza es aquella que es más reconocida, desde una mirada economicista del asunto, pues implica que las personas dejarían de ser pobres mediante la satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el aumento de ingresos disponibles, lo cual es bastante superficial, sobretodo cuando, en la actualidad, se entiende que existen causas mucho más profundas, complejas y multidimensionales de la pobreza.

En un segundo grupo de definiciones, se encuentra la pobreza como una situación económica, donde aparecen las dimensiones de nivel de vida, desigualdad y posición económica.

En cuanto al nivel de vida, aunque íntimamente relacionado a la idea de necesidad, se entiende que, en lo general, el concepto no tiene tanto que ver con la privación de bienes, sino que más bien a lo que significa vivir con menos que los otros. En 1995, la Organización Internacional del Trabajo consideraba que “al nivel más básico, individuos y familias son considerados pobres cuando su nivel de vida, medido en términos de ingreso o consumo, está por debajo de un estándar específico” (OIT, 1995:6, en Spicker, 2009). Cuando se relaciona la pobreza con el nivel de vida, se incorpora un aspecto sociológico importante dentro de la definición: que existe un nivel “deseado”, “esperado” o considerado “mínimo” dentro de la sociedad. Pero, ¿de dónde viene ese “estándar mínimo”? A primera impresión pareciera ser que tiene que ver con el desarrollo y el crecimiento económico porque lo que se considera como “mínimo” varía entre, por ejemplo, una población rural en Ghana y una urbe de Suecia. Y es que “no es solamente que las aspiraciones materiales de la gente pobre sean modestas. Ocurre también que cuanto peor sea su situación económica, más significa una pequeña mejora. Un poco significa entonces mucho (...)” (Narayan, 2002:24)

En cuanto a la dimensión de la desigualdad, aunque son conceptos distintos, están íntimamente relacionados. Según Spicker (2009), las personas pueden ser consideradas pobres porque están en situación de desventaja respecto de otros en la sociedad. Incluso, si se piensa en la línea de la pobreza, cuya base se encuentra en la perspectiva biológica descrita anteriormente, podría señalarse que dicha línea se establece en base a una relación desigual entre los pobres y los ricos, de acuerdo al estándar contemporáneo que se haya establecido como mínimo. En una sociedad en la que se han determinado niveles mínimos de vida considerados como aceptables, que existan individuos que vivan bajo ese mínimo, es decir que son pobres, da cuenta de desigualdad y en ese sentido, ¿qué otra cosa sería la pobreza sino aquella distancia que existe, entre la carencia y aquel que tiene todo lo necesario para vivir? “Así, la pobreza podría parecer muy similar a la desigualdad entre el grupo más pobre y el resto de la comunidad” (Sen, 1992:312)

A pesar de lo íntimamente relacionadas que se encuentran la pobreza y la desigualdad, sería erróneo afirmar que son lo mismo. Si se diera el caso de una reducción de ingresos, a nivel generalizado, entre los más ricos, eso no implicaría la reducción de la pobreza, aunque sí la disminución de la desigualdad de ingresos. Por este motivo, aunque muy relevante, la visión de la pobreza como desigualdad sigue no siendo suficiente para comprender la multidimensionalidad del concepto.

Con respecto a la pobreza como una dimensión de la posición económica, se plantea el tema de la “clase social” como elemento principal. De acuerdo a los análisis marxistas, las clases son definidas por su relación con los medios de producción y los pobres serían aquellos marginados por el sistema económico. En las sociedades capitalistas descritas por Marx, los trabajadores no eran dueños de los medios de producción, sino que proletarios y, ahí, la pobreza tendría que ver directamente con una posición de clase. De acuerdo a Miliband, “el hecho fundamental es que los pobres son parte de la clase trabajadora -su estrato más pobre y más desfavorecido (...)” (Miliband, 1974:184). De esta misma línea de argumentación se desprende la idea de la pobreza como una temática de las condiciones sociales, en las que la pobreza tendría estrecha relación con las clases a las que pertenecen los miembros de la sociedad y en referencia a las condiciones sociales en las que viven los pobres.

Del tercer grupo de definiciones de la pobreza vinculada a las condiciones sociales, se encuentra también la dimensión de la dependencia. En esa dimensión, se considera que la población es pobre cuando depende la “ayuda social”. Simmel (1965) afirma que la pobreza, en términos sociológicos refiere no tanto a las personas de bajos ingresos, sino que a aquellos que son dependientes. “La persona pobre, sociológicamente hablando, es el individuo que recibe asistencia porque carece de medios de subsistencia” (Simmel, 1965 en Spicker, 2009:297).

En el grupo de las condiciones sociales se encuentra, asimismo, la dimensión de la pobreza como carencias de seguridad básica, puesto que dichas carencias son tanto una necesidad como una vulnerabilidad ante los riesgos sociales. En la interesante investigación realizada por el Banco Mundial “Las voces de los pobres”, la población planteó que, en términos generales, la seguridad incluye la posibilidad de previsión y seguridad en la vida y confianza en el futuro. Sin embargo, los distintos contextos políticos, sociales, culturales, institucionales y económicos de los países hacen que la seguridad sea comprendida de diversas maneras. De acuerdo a Narayan (2002), por ejemplo, en naciones en guerra o con altos índices de conflicto interno, la paz civil, la ausencia de guerra, violencia y desorden, es uno de los elementos más relevantes a la hora de sentir bienestar y seguridad. Así también, en países alejados de los conflictos armados, la seguridad se entiende como la posibilidad de vivir en un entorno físicamente fuera de peligro; para otros, la seguridad tiene

que ver con la legalidad y el acceso a la justicia, con la seguridad en la ancianidad y con la confianza en el futuro.

En el grupo de las condiciones sociales, se encuentra además la dimensión de la pobreza como ausencia de titularidades. Dreze y Sen (1991) afirman que, tanto la privación como la carencia de recursos, son más el resultado de carencia de titularidades que de ausencia de recursos. Para los autores, las hambrunas no serían el resultado de la falta de alimentos, sino de la incapacidad de la población para poder comprarlos y adquirirlos; lo mismo con las viviendas, no es falta de viviendas la causa de la ausencia de habitación, sino la incapacidad de los pobres de ser dueños de una casa, de poseer su titularidad.

Otra de las dimensiones que se abordan en el grupo de la pobreza como condición social, se encuentra la de la exclusión. En base a lo señalado por Spicker, “la pobreza puede ser vista como un conjunto de relaciones sociales en las cuales las personas están excluidas de participar de una vida social normal” (2009:299). Como ya se ha señalado anteriormente, existen estándares mínimos que establecen una línea entre los que se encuentran en situación de pobreza y los que no y, en esa misma lógica, aquellos que son pobres, están excluidos del estilo de vida que el resto de la sociedad considera como “mínimo”. A este punto, vuelven a converger los conceptos de pobreza, desigualdad y exclusión.

La pobreza, como exclusión, puede entenderse desde múltiples dimensiones porque puede expresarse como exclusión territorial, exclusión política, exclusión cultural y exclusión social. En ese sentido, la exclusión es muy compleja ya que no sólo afecta en términos materiales, sino que además en aspectos sociales y humanos. “De aquí que la dimensión múltiple del empobrecimiento incluye la privación material, la situación adversa en lo familiar-relacional, el empleo, el hábitat

(urbano-territorial en la mayoría de los casos), la transformación y la ruptura de vínculos sociales y políticos que restringen la participación y la interacción, generando desigualdad (Castillo, 2008:132). Con respecto a la exclusión, también puede señalarse que “la pobreza como carencia, negación de capacidades y derechos, se genera históricamente en un contexto económico, sociopolítico y ambiental que configuran una organización de lo social que impide a grupos vulnerables de la población (mujeres, niños, jóvenes, ancianos, personas en situación de discapacidad y determinadas etnias) ejercer capacidades y

derechos, lo que tiene como consecuencia que las personas no realicen sus vidas como realmente quieren” (Chacón, 2017:148)

Hasta aquí se han expuesto los distintos enfoques que han intentado teorizar acerca de la pobreza y definirla. Se ha dado cuenta de que, por sí solos, ninguno de éstos ha sido suficiente para contextualizar de forma definitiva el concepto y mucho menos explicarlo. Sin embargo, se ha visto una especie de evolución histórica que ha ido complejizando cada vez más la definición de la pobreza. En un comienzo trataba solamente de un concepto unidimensional asociado directamente al ingreso o a las carencias materiales y, con el paso del tiempo, los autores comenzaron a reconocer la polisemia y multidimensionalidad de la pobreza, con lo cual se fueron incorporando a las definiciones aspectos sociales y económicos, por ejemplo.

La relevancia que esta evolución tiene es grande, puesto que al entender la pobreza como una situación compleja y de múltiples aristas, tiende a atenderse y buscar su superación desde otras lógicas no puramente materiales o infraestructurales.

2.1.2 ENFOQUE DE LA PRIVACIÓN RELATIVA

Otro de los principales enfoques que se han utilizado para analizar la pobreza ha sido el de la “privación relativa”, vinculado a la perspectiva sociológica de la materia. Como se ha descrito anteriormente, la pobreza tiene mucho que ver con tener privaciones y carencias. De acuerdo a Sen (1992), este enfoque busca establecer un contraste entre “sentimiento de privación” y “condiciones de privación”. La relatividad aquí se relaciona con el hecho de que, efectivamente existen privaciones de recursos, dadas ciertas condiciones materiales, pero también existe un fenómeno creciente de dinamismo en el que los estándares mínimos de la pobreza van cambiando. “De este modo, mientras que la noción de pobreza absoluta marca una línea mínima requerida para la subsistencia, la idea de la pobreza relativa muestra que las necesidades de vida son fluctuantes, no fijas, se adaptan conforme a los procesos de transformación de la sociedad” (Townsend, 2007 en Stezano, 2021:14).

El enfoque de la pobreza relativa, entonces, se muestra dinámico respecto de los contextos sociales y los niveles de riqueza en los que se enmarcan los individuos. Así, podría señalarse que la pobreza relativa posee dos elementos característicos, por un lado, la

definición social de la pobreza que no es estándar en el tiempo, sino que se va redefiniendo de acuerdo a los niveles de ingreso en general y, en este sentido sigue estando vinculada con la perspectiva histórica de la pobreza relacionada con el ingreso. Por el otro lado, se encuentra el elemento del uso de métodos comparativos, mediante los cuales se distinguen situaciones de pobreza en base al contraste entre aquellos que no son pobres y aquellos que si lo son. “Esto identifica la pobreza con desventajas y también con la desigualdad, de forma que una persona se define como pobre en relación con determinada situación de desventaja económica y social con respecto al resto de personas de su entorno” (Stezano, 2021:16).

El enfoque de la pobreza relativa supone, por tanto, supone que la pobreza no puede ser entendida de la misma forma en todos lados, pues depende de la diferencia entre pobres y no pobres, de acuerdo al nivel de desarrollo de la sociedad que se pretenda analizar.

2.1.3 POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Como ampliamente se ha descrito en párrafos anteriores, la pobreza ha sido tratada desde distintas perspectivas y enfoques, con los cuales se ha ido evolucionando desde visiones unidimensionales, hacia perspectivas que reconocen que la pobreza debe ser entendida desde una multiplicidad de dimensiones. Con el transcurso de los años, se ha argüido que, si bien es cierto que la pobreza implica carencias y vulnerabilidades materiales y monetarias, éstas no son suficientes para entenderla y mucho menos para superarla. Así, “en los últimos años, tanto a nivel internacional como local, ha tomado relevancia el debate sobre la necesidad de desarrollar indicadores multidimensionales de la pobreza”. (Florio y Labrunée, 2021:10)

Hoy en día, incluso la ONU reconoce las múltiples dimensiones de la pobreza. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible dan cuenta de ello, pues para el 2030, se busca:

“1.2 Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en *todas sus dimensiones* con arreglo a las definiciones nacionales.

1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de *protección social para todos* y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables.

1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos *derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos*, incluida la microfinanciación.

1.5 Para 2030, *fomentar la resiliencia* de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y *reducir su exposición y vulnerabilidad* a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros desastres económicos, sociales y ambientales.

1.a Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a *poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones*.

1.b Crear marcos normativos sólidos en el ámbito nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres *que tengan en cuenta las cuestiones de género*, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza".⁴

La descripción de los nuevos objetivos de desarrollo sostenibles, es útil para dar cuenta de que la pobreza, en la actualidad, es vista desde una perspectiva multidimensional. Para Naciones Unidas la superación de la pobreza ya no tiene que ver sólo con la superación del hambre o del mejoramiento de condiciones materiales e infraestructura, sino que se involucran nuevos objetivos relacionados con medidas de protección y ampliación de cobertura social, al aseguramiento de derechos de propiedad y acceso a servicios básicos, la resiliencia, la reducción de exposición y vulnerabilidad a factores externos y la implementación de estrategias de desarrollo con perspectiva de género.

⁴ Naciones Unidas (2022). Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea] disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

Como señalan Denis, Gallegos y Sanhueza (2010:68), “la creciente relevancia que ha adquirido el análisis multidimensional ha sido fruto de dos situaciones. La primera refiere al creciente cuestionamiento del enfoque tradicional económico basado en el ingreso, surgiendo de ello la necesidad de decidir si se complementa o se le sustituye. Y la segunda refiere a la incorporación de nuevas dimensiones asociadas a la pobreza, que son necesarias de instalar en la esfera de la evaluación del bienestar social”.

La discusión teórica, que se encuentra detrás del análisis multidimensional de la pobreza, tiene que ver con el entendimiento de que, si se busca superar la pobreza, es necesario que se tomen decisiones normativas con conciencia y ética social, que reconozcan y busquen asegurar condiciones para el desarrollo, en un amplio sentido del término, de la vida de las personas. Lo que fundamenta esta concepción multidimensional de la pobreza es el reconocimiento de un “estándar básico” pero no mínimo, es decir, el establecimiento de derechos que son inalienables, irreductibles e irrenunciables de los humanos.

De acuerdo a Florio y Labrunée (2021), el concepto de pobreza multidimensional, desde un enfoque de derechos, reconoce a las personas como titulares de derechos y considera tres aspectos claves para contextualizarlo: bienestar, derechos y territorios. Por lo que no sólo se entiende desde la dimensión del bienestar económico sino que, asimismo, desde la legitimación al acceso a derechos sociales, económicos y culturales (Cortés, 2014 en Florio y Labrunée, 2021:10)

2.1.4 EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES

Uno de los principales aportes teóricos a la pobreza multidimensional ha sido el realizado por Amartya Sen, quien propuso el enfoque de las capacidades como una teoría para entender la pobreza desde una perspectiva más allá del ingreso. En su teoría se conjugan los conceptos de capacidad, bienestar, libertad de una persona, libertad de agencia y libertad de bienestar y, a partir de ella, han devenido ideas que vinculan también la pobreza con el desarrollo y los derechos humanos.

“La pobreza en este caso se define como una privación inaceptable de realización de libertades humanas y de desarrollo de capacidades, agregándole con esto una mayor profundidad a la evaluación del bienestar” (Mancero, 2001:71).

De acuerdo a Sen (2003) la capacidad de una persona refleja las elecciones que una persona puede hacer, de entre una gama de posibilidades. El enfoque de las capacidades se basaría en la idea de que los individuos se enfrentan a una combinación múltiple de “seres y quehaceres”⁵ y, el centro de atención del enfoque, sería evaluar cómo dichos seres y quehaceres se traducen en que los individuos sean capaces de lograr calidad de vida. Es decir, el enfoque se centra en la capacidad que tienen las personas para alcanzar valor y calidad de vida. “Desde esta nueva perspectiva la calidad de vida depende de lo que el sujeto sea capaz de conseguir, de las maneras en que sea capaz de vivir, y no de su renta, disponibilidad de servicios sociales o satisfacción de necesidades básicas” (Cejudo, 2007:11).

El enfoque de las capacidades, entonces, tiene un componente de libre elección, pues los individuos, dentro de la gama de posibilidades deben ser libres para elegir aquellas que le permitan desarrollar sus capacidades de forma tal que puedan alcanzar bienestar y calidad de vida. Así, “la libertad de una persona no solo dependerá de las características de ella, sino también de los arreglos sociales que se establezcan para lograrla. De esta manera, el conjunto de capacidades representa libertad real de elección que una persona tiene (para elegir) entre los modos de vida alternativos que puede llevar” (Sen, 1996:58, en Denis, 2001:72).

Aquí surge el concepto de libertad de agencia, es decir, la libertad de las personas de decidir qué consideran valioso para desarrollar el máximo de sus capacidades y potenciales, lo cual puede variar dependiendo de los contextos sociales, culturales e históricos y también por consideraciones individuales. Asegurar la libertad de agencia, es una cosa, pero que eso implique bienestar es otra. Mientras la libertad de bienestar “se centra en la capacidad de una persona para disponer de varios vectores de realización y gozar de las correspondientes consecuciones de bienestar” (Sen, 1998:86 en Denis, 2010), la libertad

⁵ Traducción propia del término ‘doings and beings’, utilizado por Sen.

de agencia, por su parte, se refiere a lo que las personas son capaces de hacer para alcanzar los objetivos y metas que han establecido como relevantes.

“Puesto que los individuos son agentes y no meros depositarios de bienestar, Sen propone que una buena vida es una vida rica en elecciones valiosas vinculando, mediante la capacidad para funcionar, bienestar y libertad para tener una u otra forma de vida” (Cejudo, 2007:15)

Deteniéndose en el concepto de la libertad, es relevante reflexionar acerca de la importancia que tienen las estructuras institucionales para garantizar el efectivo desarrollo de las libertades individuales, no en términos del libre mercado, sino que en términos de disminuir las desigualdades sociales; así, las personas podrían preocuparse no sólo de la subsistencia sino que de desarrollar sus potencialidades. Además de las estructuras institucionales, se vuelve indispensable que la libertad se enmarque en los enfoques de derechos y desarrollo, de modo que el concepto de libertad pueda ser capaz de adaptarse a las sociedades que son diversas y pluriculturales.

2.1.5 DERECHOS HUMANOS Y POBREZA

“Que una persona sea víctima de analfabetismo, la malnutrición, el hambre, la muerte por inanición o por falta de asistencia médica para atender enfermedades prevenibles y curables no es una expresión de mala suerte o de una actitud poco proactiva para llevar a cabo una vida digna: es una expresión de ausencia de medidas del Estado para garantizar a todas las personas, sin discriminación alguna, sus derechos fundamentales” (Pérez Murcia, 2008: 3)

La cita anterior parece bastante esclarecedora cuando se vincula a los derechos humanos y la pobreza. Ya se ha señalado que las primeras definiciones de la pobreza tenían un carácter unidimensional, que ponía el centro de atención en los ingresos y la satisfacción de necesidades materiales mínimas. Cuando se habla de derechos humanos y pobreza, se hace evidente una gran evolución del concepto de pobreza, que como ya se ha dicho, es bastante polisémico.

Al definir la pobreza como un patrón de privaciones, como ausencia de titularidades, como carencia de seguridad básica y como desigualdad, se logra interpretar evidentemente que la pobreza es una situación de desmedro y de profundo perjuicio para aquellas personas que la sufren porque, mientras hay algunos -los no pobres- que disfrutan del acceso a todo aquello que necesitan para subsistir y para desarrollar sus capacidades (recordando el enfoque de Sen), existen otros que padecen exclusión. Cuando se mira la situación desde el prisma de los derechos humanos, se da cuenta de que existe una vulneración a dichos individuos y sus derechos.

“En general, existe la idea de que la pobreza es el resultado combinado de una ausencia de crecimiento económico y [de] falta de acceso a determinados servicios públicos, especialmente de salud y educación”. (Chinchilla, Vera y Cáceres, 2012:29)

¿Y qué es la falta de acceso a servicios públicos de salud y educación sino una vulneración de derechos fundamentales?

En 2009, Amnistía Internacional lanzó una campaña titulada “Exige dignidad. Derechos humanos= menos pobreza”⁶, donde como principal afirmación se encuentra que “con independencia del plan que se aplique, los proyectos a los que se asigne prioridad y los paquetes de ayuda que se acuerden, ninguna solución a la pobreza conseguirá un impacto a largo plazo si no gira en torno a los derechos humanos. Proteger los derechos de las personas que viven en pobreza no es sólo una posibilidad; es un elemento esencial de cualquier solución” (Amnistía Internacional, 2009:2)

En 2012, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, aportó los Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, donde se recalca la naturaleza multidimensional de la pobreza, al describirla como “una serie de privaciones que se relacionan y refuerzan mutuamente, y se ponen de relieve la estigmatización, la discriminación y la exclusión social (...)” y dónde, además, se afirma que “la voluntad de

⁶ Amnistía Internacional (2009). Exige dignidad. Derechos humanos = menos pobreza [en línea] disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/act35/003/2009/es/>

asegurar el respeto los derechos humanos será un poderoso factor para combatir todas esas formas de privación” (ACNUDH, 2012:7-8)

Como derechos humanos fundamentales para la superación de la pobreza reconoce los siguientes: el derecho al trabajo, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la seguridad personal y a la intimidad, el derecho a la igualdad de acceso a la justicia y, por último, las libertades y derechos políticos.

Lo novedoso aquí, pareciera ser la incorporación de los derechos políticos, dentro de aquellos fundamentales para la superación de la pobreza y es que, en base a distintas investigaciones realizadas por la Instituto Interamericano de Derechos Humanos, apuntan a que existen diferencias considerables en cuanto a los derechos civiles y políticos de aquellos que son pobres y los que no lo son. Por eso, en la actualidad, jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha impulsado un entendimiento de los derechos civiles como “herramienta fundamental para la exigibilidad de los derechos sociales, particularmente en lo referente a temáticas de acceso a la justicia, acceso a la información y participación” (Chinchilla, Vera y Cáceres, 2012:25)

Junto con el entendido de que los derechos civiles son relevantes a la hora de superar la pobreza, se ha señalado que el modelo de Estado-nación que constituyó los Estados latinoamericanos, luego de su emancipación política con respecto a las colonias, ha negado sistemáticamente los derechos culturales y de autodeterminación de los grupos indígenas, lo cual sería un factor de profundización de la exclusión política, socioeconómica y cultural de los pueblos indígenas. “Hoy se acepta la idea de que la autonomía del individuo, y su capacidad para elegir libremente están ligadas al acceso, la prosperidad y el florecimiento de su cultura, así como al respeto concedido por parte de otros grupos etnoculturales” (Kymlicka, 2003:34-35)

La incorporación del enfoque de derechos al debate teórico acerca de la pobreza es de gran valor, sobretudo a la hora de entender las múltiples causas y condiciones que están detrás de la pobreza, por eso, el debate seguirá abierto mientras sigan ocurriendo vulneraciones y mientras sigan ampliándose y extendiéndose las brechas sociales y mientras sigan existiendo minorías que quedan al margen del desarrollo y el crecimiento

económico. En ese sentido, cabe preguntarse el papel que podría tener la ideología de género o de las disidencias sexuales en una reconceptualización de la pobreza, por ejemplo.

“Las personas que viven con miedo e inseguridad son más propensas a sufrir privaciones, pero las personas que viven en la pobreza son más propensas a sufrir otros abusos contra los derechos humanos que a su vez engendran miedo e inseguridad. Sabemos que los abusos contra los derechos humanos causan y perpetúan la pobreza. Y que la pobreza conduce directamente a esos abusos” (Amnistía Internacional, 2009:5)

CAPITULO 3: MARCO METODOLÓGICO

3.1 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo a los alcances del estudio, la pregunta de investigación y los objetivos planteados, el tipo de investigación que se realizará será de tipo cualitativo y se tratará de un estudio de caso.

De acuerdo a Sampieri (2014), el estudio de caso puede ser definido como una investigación en la cual, mediante procesos cuantitativos, cualitativos y/o mixtos, se analiza a profundidad un problema. Así también, es definido como una “aproximación investigativa en la cual una o unas cuantas instancias o unidades de un fenómeno son estudiadas en profundidad” (Blatter en Sampieri, 2014). Mertens (2010), define el estudio de caso como una “investigación sobre un individuo, grupo, organización, comunidad o sociedad, que es visto y analizado como una entidad”. Finalmente, Sampieri (2014) considera que los estudios de caso son útiles para refinar, confirmar y/o extender la teoría. En el caso de la presente investigación, la realización de un estudio de caso es útil porque la descripción y estudio en detalle de la pobreza de Ollagüe proveerá de datos que permitan contribuir a entender la problemática de por qué existen altos niveles de pobreza en la comuna, siendo Antofagasta una región de altos ingresos, al compararla con el resto del país.

9.1.2 TIPO DE INVESTIGACIÓN

En ese sentido, el carácter de la investigación será de tipo descriptivo, pues buscará estudiar con la mayor profundidad posible la problemática y exponer sus características, para luego poder realizar conclusiones y reconocer aquellas variables que puedan incidir en la problemática, aunque no de modo correlacional, pues no se intentará establecer relaciones causales, sino que “descubrir y comprobar asociación entre variables”⁷, de modo de ser capaces de dar cuenta de aquellos factores que contribuyen a explicar la problemática y responder la pregunta de investigación.

3.1.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El diseño de la investigación será de tipo documental, pues para llevar a cabo la investigación será necesario recurrir a fuentes documentales de tipo secundarias, para

⁷ Apuntes de clase Seminario de Tesis I (2022).

estudiar qué es lo que se ha dicho respecto de la problemática, a nivel teórico, y que resultados han arrojado los estudios de medición de la pobreza desarrollados a partir del retorno a la democracia. Junto con eso, también se utilizarán datos obtenidos a partir de la Encuesta CASEN, que hoy en día es el instrumento mediante el cual se mide la pobreza en Chile, tanto desde el enfoque de los ingresos, como del de la pobreza dimensional, para realizar inferencias que resulten útiles al desarrollo de la investigación.

3.1.3.1 ¿QUÉ SE BUSCARÁ?

1. Entender cómo ha ido evolucionando, desde la teoría, la manera de entender la pobreza.
2. Por medio del análisis y cruce de datos de encuesta CASEN, Data Social del Ministerio de Desarrollo Social y del Sistema Integrado de Información territorial de BCN, se buscará describir la situación de la pobreza multidimensional en la región de Antofagasta, específicamente de la comuna de Ollagüe.
3. Mediante revisión documental se pretenderá evaluar las políticas para la superación de la pobreza que se han implementado, desde la década del noventa a la fecha, en la comuna de Ollagüe.
4. Identificar si es que hubo algún cambio en las políticas de superación de la pobreza, de las que haya sido beneficiaria la comuna de Ollagüe, una vez incorporada la medición de la pobreza multidimensional en 2015.
5. Describir los posibles cambios implementados en políticas de superación de la pobreza, de las que haya sido beneficiaria la comuna de Ollagüe, desde la incorporación de la medición de la pobreza multidimensional en Chile.
6. Mediante la revisión documental y análisis de resultados, se buscará identificar aquellos factores que podrían contribuir a explicar los altos índices de pobreza presentes en la comuna de Ollagüe.

3.1.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Cómo técnicas de recolección de datos se utilizarán la revisión documental y teórica relativa a la problemática de la pobreza y las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza, además del análisis de documentos estadísticos desarrollados por otras instituciones afines a la temática.

Para el análisis de estadísticas, se utilizarán los resultados de la encuesta CASEN, desde 1990 a 2020, que fue la última CASEN, en contexto COVID-19. Además, se utilizarán los datos aportados por Data Social del Ministerio de Desarrollo Social, respecto al ítem pobreza y los Reportes Regionales del Sistema Integrado de Información Territorial de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Para la descripción y análisis de los programas de superación de la pobreza se utilizarán datos aportados por CEPAL y por el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

3.1.5 DELIMITACIÓN TERRITORIAL DEL ESTUDIO

Con el objetivo de delimitar el estudio y poder profundizar la investigación, se tomará como muestra o población objetiva de análisis la comuna de Ollagüe, que es una comuna rural de la región de Antofagasta con los más altos índices de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional de la región.

CAPÍTULO 4: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN CHILE

Como se ha señalado en párrafos anteriores, la preocupación por medir la pobreza en Chile comenzó casi junto a la Cuestión Social. No obstante, los enfoques a la hora de medir la pobreza han ido evolucionando durante los años, desde mediciones basadas en ingresos e infraestructura hasta lo que fue un gran cambio de paradigma: la medición de la pobreza multidimensional y la incorporación del Índice de Pobreza Multidimensional en 2015.

La medición de la pobreza es de absoluta relevancia para su superación, porque orienta a los gobiernos en la toma de decisiones para la destinación de recursos y el diseño e implementación de políticas públicas para su superación y reducción y, además, porque se transforma en un insumo clave para evaluar la eficacia y efectividad de las políticas y programas aplicados, que se orientan a mejorar la calidad de vida de las personas en situación de pobreza. Por eso, es de gran relevancia contar con mediciones que abarquen las múltiples dimensiones de la pobreza, no sólo desde el punto de vista de la cantidad de recursos disponibles, sino que también desde la perspectiva de la intensidad de las privaciones que sufren los hogares.

En Chile, comenzó a debatirse acerca de la incorporación de un índice de pobreza multidimensional para las mediciones oficiales de pobreza, en el año 2009, a finales del primer gobierno de Michelle Bachelet. Sin embargo, no fue hasta el año 2012, luego de una serie de críticas a la validez de los datos de pobreza de la CASEN, que se creó oficialmente, por mandato del presidente Piñera, la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y la Pobreza Extrema, con el fin de “asesorar al Presidente de la República en la revisión de todos los aspectos relacionados con la medición de la pobreza y de la pobreza extrema, así como plantear propuestas al respecto” (Multidimensional Poverty Peer Network, 2017)

Del trabajo de la Comisión resultó un informe final en el que se destacó la necesidad de complementar la medida de pobreza por ingresos con una medición multidimensional que permitiese identificar las carencias sociales de los hogares, recomendando, además, considerar los hogares y no a las personas como unidad de medición.

Otra de las propuestas fundamentales de la Comisión fue la de definir una línea de la pobreza extrema y otra línea de vulnerabilidad, pues un hogar puede no ser pobre o tener ingresos por sobre la línea de la pobreza, pero sí tener una condición de vulnerabilidad, en la que cualquier cambio en una de sus condiciones lo ponga por debajo de la línea de la pobreza; por ejemplo, que el jefe de hogar pierda su empleo o que tengan que enfrentar una enfermedad catastrófica. Asimismo, un hogar podría ser considerado vulnerable cuando es carente en alguna de las dimensiones que mide la pobreza multidimensional. Vale decir, podrían existir pocos hogares que enfrenten pobreza extrema, pero muchos que enfrenten condición de vulnerabilidad.

En palabras de la Comisión “la vulnerabilidad es la inseguridad económica asociada al riesgo que enfrentan los hogares a experimentar pérdidas en su nivel de bienestar a causa de eventos o shocks inesperados, especialmente en el caso de hogares cuya tenencia de activos es escasa y volátil” (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014:18)

Es importante la incorporación de la línea de vulnerabilidad, porque es distinto focalizar políticas y programas sociales a hogares que están por debajo de la línea de la pobreza, ya que las amortiguaciones o superación de dicha situación estarían dadas por mejorías en el nivel de los ingresos o disponibilidad de alimentos -si se piensa en la medición de canasta básica, por ejemplo- a intentar superar situaciones de vulnerabilidad, que supondría la implementación de políticas y programas más complejos, que se enfoquen en las causas estructurales de la vulnerabilidad.

En el informe se puede encontrar, además, una propuesta de medición multidimensional de la pobreza, con 14 indicadores que permitirían medir carencias en las dimensiones de educación, salud, empleo y seguridad social, vivienda y entorno y redes; cada una de las cuales, sugirieron, deberían tener la misma ponderación. La comisión, asimismo, definió que se consideraría como carentes a aquellos hogares que presentasen un 33% o más de privaciones. Todo con el objetivo de contar con una mirada más amplia y precisa de la realidad y las condiciones sociales de los hogares.

“La medición de pobreza en dimensiones adicionales al ingreso entrega una visión más completa respecto de las condiciones de vida de la población, y permite dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza. Asimismo, la medición de los avances en dimensiones que

se relacionan con la provisión pública de servicios sociales, como por ejemplo educación, salud y vivienda, entre otros, contribuye a la rendición de cuentas de la política social y a la evaluación de la pertinencia de los programas sociales” (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014:72)

Como es posible inferir de la cita anterior, no sólo se trata de contar con datos más pertinentes, sino que además de poder medir la calidad de las políticas anteriores implementadas, monitoreado mejorías o retrocesos en la condición de pobreza de los hogares o grupos objetivos de las políticas.

Del informe entregado por la Comisión, se volvió patente la necesidad de medir la pobreza desde múltiples dimensiones y en 2015 comenzó a medirse en Chile, tanto la pobreza por ingreso como la pobreza multidimensional.

4.1.1 EL MÉTODO ALKIRE FOSTER

Desde el 2015 en Chile, la pobreza multidimensional se mide a través de la metodología de Alkire y Foster, que identifica a aquellas personas en situación de pobreza considerando la intensidad de las privaciones o carencias que sufren, mediante la definición de una serie de dimensiones en las que la población experimenta privaciones, lo cual permite reflejar las múltiples carencias que enfrentan las personas pobres en distintas áreas, tales como el trabajo y la seguridad social, la educación y la salud.

La aplicación del método de Alkire y Foster contempla como primeros pasos la elección de la unidad de análisis, que de acuerdo a lo recomendado por la Comisión Asesora, debían ser los hogares y no las personas. Luego, se deben elegir las dimensiones que serán medidas, que para la primera medición fueron cuatro (hoy en día son cinco), además de elegir indicadores para cada dimensión.

El siguiente cuadro muestra las dimensiones e indicadores que se utilizaron para la primera medición de pobreza multidimensional en Chile, de acuerdo al método de Alkire Foster:

Tabla 1: Dimensiones e indicadores

Dimensión (25%)	Indicador (8,33%)
Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la educación - Rezago escolar - Escolaridad
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Malnutrición - Adscripción a Sistema Previsional de Salud - Acceso a atención de calidad
Trabajo y seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupación - Seguridad social - Jubilación de personas en edad de jubilar
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Hacinamiento - Estado de la vivienda - Servicios básicos

Fuente: Pobreza Multidimensional en Chile: una nueva mirada (2014)

4.1.1.1 DIMENSIÓN EDUCACIÓN

Acceso a la educación: Se considera carentes a hogares que tienen entre sus miembros, al menos a una persona de 4 a 18 años de edad que no está asistiendo a un establecimiento educacional, así como también a aquellos hogares que tienen al menos una persona de entre 6 a 26 años que tiene una condición permanente y/o de larga duración que no asiste a un establecimiento educacional. Este indicador excluye a quienes han egresado de cuarto medio.

Rezago escolar: Se considera carentes a los hogares que tienen al menos una persona de 21 años o menos que asiste a educación básica o media, en alguna de sus dos modalidades, y que se encuentra retrasada dos o más años respecto del curso que le corresponde de acuerdo a su edad.

Escolaridad: Se considera carentes a los hogares que tienen, al menos, un miembro mayor de 18 años que ha alcanzado menos años de escolaridad a los establecidos por ley, de acuerdo a su edad.

4.1.1.2 DIMENSIÓN SALUD

Malnutrición: Se considera a un hogar como carente si al menos un niño o niña de 0 a 6 años se encuentra con sobrepeso u obesidad o está en desnutrición o riesgo de desnutrición.

Adscripción a sistema previsional de salud: Se considera un hogar como carente si al menos una persona en el hogar no está afiliada a un sistema previsional de salud y no tiene otro seguro de salud.

Acceso a atención de calidad: Se considera un hogar como carente si al menos un miembro del hogar tuvo un problema de salud en los últimos 3 meses y no tuvo consulta ni atención por alguna de las siguientes razones:

- Pensó en consultar pero no tuvo tiempo.
- Pensó en consultar pero no tuvo dinero.
- Pensó en consultar pero le cuesta mucho llegar al lugar de atención.
- Pidió hora pero no la obtuvo.

También se considera a un hogar como carente de acceso a atención de calidad cuando al menos un miembro del hogar, durante los últimos 12 meses, ha estado en tratamiento médico por enfermedad AUGE, pero no ha sido cubierto por el Sistema de Garantías Explícitas de Salud, por alguna de las siguientes razones:

- Decidió no esperar para acceder a consulta mediante AUGE o GES, para solucionar su problema con mayor rapidez.
- Pensó que la atención AUGE podría ser de baja calidad.
- El trámite para acceder a AUGE o GES es muy difícil.
- El AUGE o GES no cubría las necesidades de la enfermedad.
- No sabía que su enfermedad estaba cubierta por el AUGE.
- No pertenece al tramo de edad que está cubierto por el AUGE.

4.1.1.3 DIMENSIÓN TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Ocupación: Se considera un hogar carente si al menos un miembro mayor de 18 años se encuentra desocupado, es decir, que buscó trabajo la semana pasada.

Seguridad social: Se considera a un hogar carente si tiene al menos un ocupado que no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa.

Jubilación de personas en edad de jubilar: Se considera carente a un hogar cuando tiene al menos un integrante (hombre o mujer) que no percibe una pensión contributiva (mujeres de más de 60 y hombres de más de 65) o no contributiva (pensión básica solidaria o pensiones de reparación) y no recibe otros ingresos por arriendos, retiro de utilidades, dividendos e intereses.

4.1.1.4 DIMENSIÓN VIVIENDA

Hacinamiento: Se considera un hogar como carente si el número de personas en el hogar, por número de dormitorios exclusivos es mayor o igual a 2,5.

Estado de la vivienda: Se considera carente a un hogar que habita una vivienda que presenta muros, techos o suelos en mal estado; o a los hogares que residen en viviendas de tipo precario, tales como mediaguas o mejoras o viviendas precarias de materiales reutilizados (latas, plásticos, cartones, etc.)

Servicios básicos: Se considera carente a un hogar que habita una vivienda que no tiene acceso a agua potable procedente de red pública, en el caso de áreas urbanas, o que no tienen acceso a agua procedente de red o sistema de distribución proveniente de fuentes subterráneas o superficiales en el caso de áreas rurales.

También se considera carentes a los hogares que no tienen llave dentro de la vivienda y/o que no tienen servicio de eliminación de excretas adecuado (WC, alcantarillado o fosa séptica).

4.1.2 ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

En 2010 fue el lanzamiento, a nivel global, del Índice de Pobreza Multidimensional (en adelante IPM), un índice comparable internacionalmente para medir la pobreza aguda en los países en desarrollo, que promovió el debate sobre la forma en que se debe medir la pobreza y que reforzó el creciente interés ya instalado en Latinoamérica para el diseño de índices nacionales de pobreza multidimensional (Multidimensional Poverty Peer Network, 2022)

El IPM es útil para comparar la pobreza entre países y regiones porque, por ejemplo, se pueden tener dos países con los mismos porcentajes de pobreza por ingresos, lo que indicaría que ambos son igualmente pobres. Sin embargo, cuando se utiliza el IPM, que se basa en la metodología de Alkire Foster, se puede dar cuenta de que, con el mismo porcentaje de pobreza, un país puede estar carente en más de una dimensión, lo que significa que la intensidad de la pobreza es mayor que en la de un país que sufre de carencias sólo en una dimensión, por ejemplo.

Una de las grandes ventajas de la metodología de Alkire y Foster, y el IPM, es que permiten la aplicabilidad a distintos niveles de análisis: global, nacional y subnacional inclusive, ya que permite que cada contexto incorpore sus propias dimensiones e indicadores, de manera de hacer más aplicable el índice a sus propias particularidades. De ahí que surgen, además del IPM global, como una forma de comparar países, los IPM nacionales como una manera de medir la intensidad de la pobreza dentro de cada nación.

“Los IPM nacionales son medidas multidimensionales de pobreza que fueron creados para adaptar el método de Alkire-Foster, en el que se basa el IPM global, para abordar de mejor manera las realidades locales y sus necesidades particulares de disponibilidad de datos. Pueden tener distintos números de dimensiones e indicadores y distintos límites de privación y pobreza, ya que su propósito es evaluar los niveles de pobreza multidimensionales a un nivel específico, más pertinente a nivel local” (Alkire, Conconi, Robles, Roche, Santos, Seth y Vaz, 2016:6).

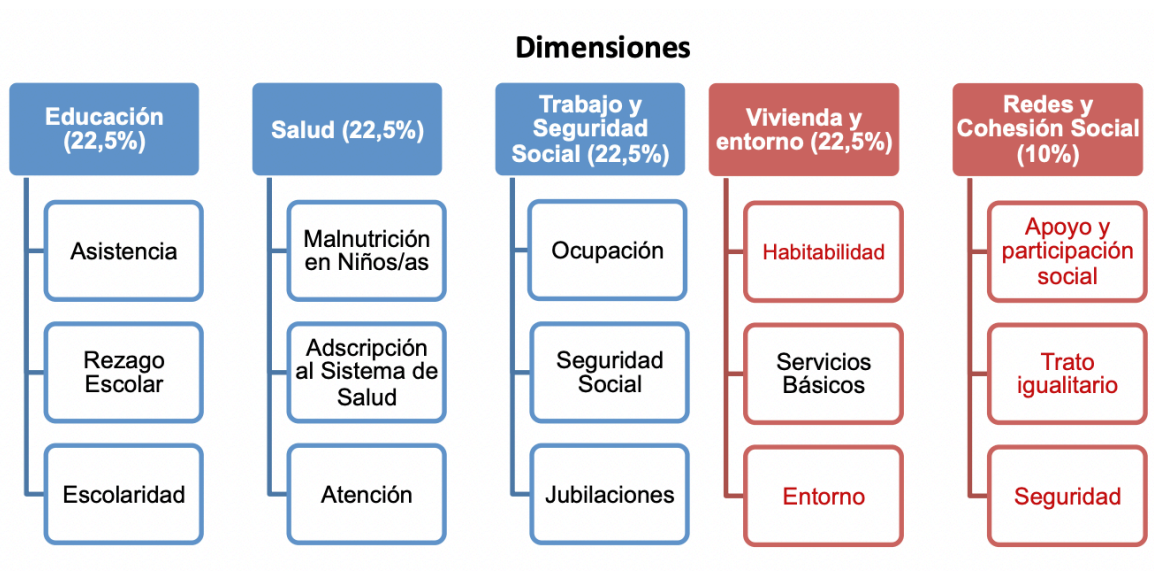
De modo de aplicar la medida de pobreza multidimensional a la realidad y particularidad chilena, es que se creó un IPM nacional para Chile. La fecha de lanzamiento del IPM en Chile fue el año 2015, junto con la medición de la Encuesta CASEN de ese año, bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social. En su inicio, el índice se construyó en base a las cuatro dimensiones que se describieron anteriormente: educación, salud, trabajo y seguridad social y vivienda.

Luego de su primera aplicación, en abril de 2015 se convocó a un Panel de Expertos CASEN 2015 con el fin de evaluar y mejorar la metodología para la medición de la pobreza multidimensional recientemente implementada. Se creó un Comité Asesor Ministerial sobre

Entorno y Redes con el fin de poder incorporar esa nueva dimensión e indicadores que tuvieran relación con la misma.

Se sumó, entonces, a las cuatro dimensiones, una quinta dimensión que se trataba de una innovación para los IPM nacionales: la de redes y cohesión social y, como sus indicadores, se encontraban el apoyo y la participación social, el trato igualitario y la seguridad. Junto con eso, del trabajo del panel de expertos resultó una modificación a los indicadores de la dimensión vivienda, que a partir de ahí comenzaría a llamarse vivienda y entorno, reemplazando los indicadores hacinamiento y estado de la vivienda por los de habitabilidad y entorno. La incorporación de la nueva dimensión en indicadores supuso también una modificación en sus porcentajes de ponderación. El nuevo IPM nacional quedó de la siguiente manera:

Tabla 2: Dimensiones e indicadores con inclusión dimensión redes y cohesión social



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

De acuerdo a esta nueva metodología, un hogar se consideraría en situación de pobreza multidimensional si presenta un 22,5% o más de carencias en los indicadores que componen la medida, frente a la medición anterior que catalogaba a un hogar como pobre cuando enfrentaba un 33% o más de privaciones.

4.1.2.1 DIMENSIÓN VIVIENDA Y ENTORNO

Habitabilidad: Incluye carencias de hacinamiento y estado de la vivienda, que antes se midieron por separado.

Entorno:

- a) Contaminación: Se considera como carentes a aquellos hogares que presentan 2 o más problemas de contaminación que han vivido o presenciado, en los últimos 12 meses en su área de residencia (a una distancia de no más de 15 minutos caminando). Como factores de contaminación se incluyen:
 - 1. Contaminación del aire y/o malos olores.
 - 2. Contaminación en ríos, canales, esteros, lagos, tranques y embalses.
 - 3. Acumulación de basura en calles, caminos, veredas o espacios públicos.
 - 4. Contaminación del agua procedente de la red pública.

- b) Tiempo de traslado y distancia de equipamiento básico: Se consideran como carentes aquellos hogares que presentan tiempos de traslado al lugar principal de trabajo de 1 hora o más (en transporte público o no motorizado) y falta de al menos un equipamiento básico en el área de residencia, lo cual también se mide en distancias:
 - 1. A 1 km u 8 cuadras o más de un servicio de transporte público (paradero, estación).
 - 2. A 2,5 km o 20 cuadras o más de un centro de salud (atención primaria o superior).
 - 3. A 2,5 km o 20 cuadras o más de un centro educacional (colegio o jardín infantil).

4.1.2.2 DIMENSIÓN REDES Y COHESIÓN SOCIAL

Apoyo y participación social: Se considera como carentes a aquellos hogares presentan falta de redes de apoyo, contactos y vínculos sociales en cualquiera de los siguientes 3 niveles:

- 1. Organizaciones sociales: Ningún miembro de 14 o más años ha participado en los últimos 12 meses en alguna organización social o grupo organizado (juntas de vecinos u organización territorial, club deportivo o recreativo organización religiosa o de iglesia, agrupación artística o cultural, grupos de identidad cultural, agrupaciones juveniles o estudiantiles, agrupaciones de mujeres, agrupaciones de

- adultos mayores, voluntariado, autoayuda en salud, agrupación ideológica o partido político, agrupación corporativa, centro de padres y apoderados).
2. Organizaciones del trabajo: Ningún miembro ocupado de 18 años o más pertenece a alguna organización relacionada con su trabajo (sindicato de empresa, interempresa, trabajadores eventuales o independientes, asociación de funcionarios/as, asociación gremial o sectorial, colegio profesional).
 3. Redes de apoyo del hogar: No conoce alguna persona fuera del hogar (redes) que le puedan ayudar para cuidado en caso de enfermedad, facilitar vehículo, prestar dinero, resolver consultas o realizar trámites legales o financieros, uso de tecnologías, reparaciones del hogar, conseguir un trabajo, aconsejar en caso de problemas personales o familiares.

Trato igualitario: Se considera carentes a aquellos hogares en los que durante los últimos 12 meses, algún integrante del hogar ha sido tratado injustamente o discriminado (fuera de su hogar) por uno o más de estos motivos:

1. Nivel socioeconómico.
2. Ser mujer/ser hombre.
3. Su estado civil.
4. Su ropa.
5. Su color de piel.
6. Ser extranjero.
7. Su edad.
8. Su orientación sexual.
9. Tener tatuajes, perforaciones, piercing o expansiones.
10. Su apariencia física.
11. Sus creencias o religión.
12. Su ideología u opinión política.
13. Participar o no en sindicatos u organizaciones gremiales.
14. Lugar donde vive.
15. Establecimiento donde estudió.
16. Pertenecer a un pueblo indígena.
17. Condición de salud o discapacidad.

Seguridad: Se considera carentes a aquellos hogares en los que durante el último mes alguno de los miembros del hogar ha vivido o presenciado, en el área de residencia (a una distancia de no más de 15 minutos caminando), personas traficando droga en la vía pública y/o balaceras o disparos.

4.2 POLÍTICA SOCIAL EN CHILE

En un sentido amplio, las políticas sociales son la rama de las políticas públicas que buscan el bienestar social, velando porque los beneficios del desarrollo alcancen a toda la sociedad. De acuerdo a Herrera y Gastón (2003), "es la acción organizada del Estado en materia social, consistente en un conjunto o más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, las que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por la vía política".

La problemática de la pobreza no es ajena a ningún gobierno e, independiente de la tendencias ideológicas que éstos tengan, siempre van a llevar a cabo políticas sociales para superar la pobreza, aunque, por supuesto, la forma de entender la pobreza, la prioridad que se le da a la temática y a otros temas como la economía y el desarrollo, hacen que las políticas sociales sean diferentes. Es por esto que, a continuación se realizará un breve resumen de lo que ha sido la política social en Chile, desde el retorno a la democracia, pero contextualizando en qué condiciones de pobreza se encontraba el país cuando asumió el poder Patricio Aylwin.

4.2.1 GOLPE MILITAR Y FIN DE CINCO DÉCADAS DE EXPANSIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE

A partir de la década de 1920 comenzó a articularse un sistema de protección de derechos y se crearon una serie de instituciones que buscaban cubrir necesidades básicas en materia sanitaria, de salud, educación, vivienda y protección social de las clases trabajadoras. Como hitos de esta política social se encuentran la promulgación de la primera Ley de Instrucción obligatoria en 1920, la creación de la Caja de Seguro Obrero Obligatorio y la instauración del Ministerio de Higiene, Asistencia Pública y Previsión Social en 1924, ya que se constituyeron como el inicio de un sistema de previsión social en Chile.

Durante la década del cincuenta, el Estado siguió profundizando las políticas sociales y laborales, aumentando el gasto público e intentando llegar de una forma más universal a la población, destacándose en este período la creación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar (JUNAEB) y Corporación de la Vivienda (CORVI).

Las tres décadas de configuración del sistema de protección social tuvieron positivas repercusiones que se tradujeron en un aumento de la cobertura del sistema de salud, con una disminución importante de la mortalidad infantil, mayor acceso a vivienda y educación. Sin embargo, los programas sociales estaban enfocados principalmente en los trabajadores, por lo que población marginada del sistema laboral se encontraba excluida.

Desde el gobierno del Presidente Frei Montalva y hasta la interrupción forzada del gobierno del presidente Allende, se vivió una profundización de la política social que estuvo acompañada de reformas estructurales, como la Reforma Agraria y nacionalización del cobre, que buscaban otorgarle al Estado mayor autonomía y un rol protagónico dentro de la economía, en un contexto redistributivo y de justicia social. “En el período entre 1964 y 1973, para los gobiernos de la época las políticas sociales se constituyeron en un elemento central para la redistribución del ingreso, que está entre los objetivos prioritarios” (Muñoz, 2016:149).

El quiebre democrático implicó un brusco y fuerte cambio en la forma en que se concibió al Estado, el mercado y su relación con la sociedad y un modelo de desarrollo que se centraba en el crecimiento económico, en la privatización de la economía y en la reducción del Estado y el gasto social. Se dio paso desde un Estado benefactor a un Estado subsidiario, lo que se tradujo, en la práctica, en que la política social perdió el carácter universalista al que había estado apuntando, para convertirse en política social focalizada y justificada como una mitigación de las fallas del mercado que dejaban fuera de la cobertura de salud, servicios básicos y educación a los sectores más vulnerables.

Así, “el papel del Estado debía restringirse a la atención de los segmentos más pobres de la población, aquellos que no logran con sus medios acceder al mercado y satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas. En el tema de la pobreza, el predicamento es que la mejor política de superación de la pobreza es el crecimiento de la economía y que el gasto social debía ser lo más bajo posible por tener una relación negativa con el crecimiento. Se

sostiene que la forma más eficiente de reducir el gasto (y por ende la tributación) es focalizándolo en los sectores más pobres” (Raczynski:10)

El problema es que “una orientación de la política social del Estado enfocada exclusivamente en grupos meta-determinados acarrea injusticias sociales pues excluye a otros grupos contiguos; por ejemplo en el caso de una estrategia orientada a los pobres se excluiría a la clase media empobrecida” (Rojas y Abarzúa,1995:35)

Se implementaba en Chile el modelo económico neoliberal, que desde lo social, postulaba que la única forma de superar la pobreza sería el crecimiento económico que, mediante lo que se denomina como “el chorreo” haría que, tanto ricos como pobres, alcanzaran los réditos del mercado, básicamente por una auto regulación. No es necesario discutir el punto de que hoy, casi cuarenta años después, aunque la pobreza haya disminuido de forma sostenida hasta la pandemia, los ricos se han vuelto más ricos y los pobres siguen siendo pobres o si ya no lo son, cuando se mide su grado de vulnerabilidad, se da cuenta de que están sólo a una enfermedad catastrófica de volver a serlo.

Como consecuencia de esta nueva visión, se vuelve necesario “reducir el tamaño del Estado, lo que significa descentralizar la provisión de servicios, traspasando éstos al sector privado. Las políticas sociales dejan de ser prioritarias y se focalizan hacia los sectores más pobres” (Muñoz, 2016:151). Junto con eso, se asume una consecuencia social resultante de las profundas modificaciones que la implementación del modelo neoliberal traerían (en salud y pensiones como consecuencia del traspaso masivo a las AFP, en educación por la privatización y en la canasta básica por la interrupción de subsidios y fijación de precios), por eso, las políticas sociales se caracterizan por su carácter asistencial y subsidiario. Se crean, entonces, la ficha CAS y el mapa de extrema pobreza como instrumentos para focalización de políticas y programas, además de la encuesta CASEN, para medir pobreza por ingresos y caracterizar a los beneficiarios de la política social.

En efecto, durante los 17 años que duró la dictadura militar, y gracias a la apertura al mercado internacional y la implementación del modelo neoliberal, el país logró crecer en lo económico y reducir la pobreza extrema de forma considerable. Sin embargo, la fuga de los recursos hacia el sector privado, por las ISAPRE, AFP y sistema educativo privado, redujo el tamaño del Estado, pero también su capacidad de recaudación. El Estado sólo tendría

que hacerse cargo de las personas que no lograban acceder al sector privado y de suplir las fallas del mercado, pero lo cierto es que el Estado, sigue siendo el principal responsable del sistema de salud y educación, pues una gran parte de la población no logra acceder a los servicios que ofrece el sector privado.

La situación a la que se enfrenta el gobierno de la Concertación es que la mayoría de las personas utiliza el sistema público de salud y no logra pagar los altos costos de un plan de ISAPRE o incluso quedan excluidos del sistema privado cuando tienen preexistencia de enfermedades, por ende, es el Estado quien debe hacerse cargo de dicha cobertura, en una situación de deterioro y desventaja respecto del sector privado.

Como resultado de la irrupción militar y sus reformas estructurales, se obtuvo el siguiente resultado: crecimiento económico, reducción de pobreza -aunque se mantuvo alta- y aumento de la desigualdad.

4.2.2 GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN Y COMPROMISO POR LA EQUIDAD SOCIAL

De acuerdo a CASEN, en 1987, 38,1% de los hogares se encontraban en situación de pobreza y 13,5% en situación de indigencia. En cuanto a la pobreza por personas, el porcentaje nacional alcanzaba el 44,4%.⁸. Frente a ese escenario, la política social enfrentaba un gran desafío. Por eso, uno de los pilares del gobierno del presidente Aylwin sería el “Crecimiento con equidad”, como una nueva forma de orientar la política social, que buscaba compatibilizar crecimiento económico y desarrollo social.

La idea era mantener una cierta estabilidad para que se pudiesen generar confianzas en la capacidad de la coalición de gobierno para manejar responsablemente la economía (Muñoz, 2016). Por eso, el programa de gobierno proponía continuidad en la política económica y reformas moderadas en la política social, de modo de mantener la presencia de inversionistas privados y, a la vez, responder a las demandas de la ciudadanía en materia social, considerando que al momento de asumir su mandato el país tenía un alto porcentaje de pobreza e indigencia.

⁸ CEPAL (1990). *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile* [en línea] disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29716/S9000089_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Cabe destacar, que esta concepción de crecimiento económico como base para la superación de la pobreza es algo que sigue vigente hasta hoy en día en la política chilena y que está ampliamente amparada por diversos estudios. Por ejemplo, Olavarría señala que “los efectos del crecimiento y las políticas sociales son interdependientes en los esfuerzos de reducción de la pobreza y que son las políticas sociales, en la forma de acumulación de capital humano, las que generarían las condiciones básicas para que el crecimiento pueda contribuir efectivamente a la disminución de la incidencia de la pobreza” (Olavarría, 2005:69).

Desde el retorno a la democracia “hay una reafirmación del papel que debe jugar el Estado en el ámbito social, se redefine la relación entre crecimiento y desarrollo social enfatizando la complementariedad de ambos procesos” (Raczynski, 1998:14)

De acuerdo a la literatura, se reconoce que existen dos períodos en la política social: un período que va desde 1990 al 2000 y otro, que va desde el 2000 al 2010.

4.2.3 PRIMER PERÍODO 1990-2000

El primer período enfocado en disminuir los niveles de pobreza, mediante un aumento del gasto público, que sólo sería posible gracias al crecimiento económico. Se siguen focalizando las políticas y programas hacia los sectores más pobres, pero asimismo, hay un reconocimiento de que la pobreza es también un problema de desigualdad y de falta de oportunidades, por eso, se realizan esfuerzos por universalizar la política social, ampliando la cobertura en educación, vivienda y seguridad social. Sumado a esto, se suma la concepción de que al ampliar las coberturas sociales, se fortalecía la paz y estabilidad democrática del país.

Como hito principal del período se encuentra el desarrollo de una nueva institucionalidad social, con la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS) y todo un sistema de instituciones que se encargarían de desarrollar y coordinar programas destinados a aquellos sectores que habían permanecido excluidos de las políticas sociales tradicionales, como los sectores rurales, pueblos indígenas, mujeres y personas con discapacidad, entre las que destacan el Servicio

Nacional de la Mujer (SERNAM), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA).

4.2.3.1 FOSIS

Particularmente relevante para la temática de la pobreza rural, que es trasfondo de la presente investigación, es la creación del FOSIS, ya que en sus definiciones iniciales estaba destinado a poner en práctica una diversidad de programas descentralizados, complementarios a la política social sectorial, que respondieran a los problemas y necesidades de sectores sociales específicos, que estimularan la participación activa y directa de los beneficiarios, y generaran en los sectores más postergados, una capacidad autónoma de solución de problemas (Raczynski, 1995).

El FOSIS funciona como un fondo al cual pueden acceder aquellos sectores postergados por las políticas y programas del Estado, que financia proyectos adjudicados mediante concurso público, con el fin de apoyar la microempresa, la economía agrícola y la organización social, como ejes estratégicos.

Hoy en día, la misión institucional del FOSIS⁹ es contribuir a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social de personas, familias y comunidades y dentro de sus productos estratégicos se encuentran:

1. Subsidio y financiamiento: Aporte en recursos que recibe un usuario de FOSIS con el objetivo de satisfacer una necesidad determinada y/o apoyar la realización de alguna actividad personal, familiar o comunitaria que mejora su situación de pobreza y/o vulnerabilidad en la dimensión social y/o económica y/o comunitaria.
2. Capacitación y formación: Servicio mediante el cual se traspasan conocimientos que posibilitan el aprendizaje y el desarrollo de capacidades de quienes la reciben, de forma de contribuir en la mejora en la calidad de vida, aumentar las oportunidades y mejorar la inserción de los usuarios capacitados.

⁹ DIPRES (2019). *Ficha de Definiciones Estratégicas Año 2019-2022 (Formulario A1)* [en línea] disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-203528_doc_pdf.pdf

3. Asesoría y acompañamiento: Seguimiento y apoyo continuo e intenso a aquellas personas cuyas circunstancias o problemáticas supongan un obstáculo para desenvolverse socialmente.
4. Asistencia técnica: Apoyo metodológico, administrativo y/o técnico otorgado a otras instituciones a las cuales se les traspasa la implementación o ejecución de programas FOSIS.

Los programas del FOSIS se catalogan por cuatro dimensiones:

- a) *Programas de generación de ingresos*: a través de estos programas se entrega apoyo para aumentar y hacer más estables los ingresos.
- b) *Programas de habilitación social*: estos programas abordan la dimensión social de la pobreza y su objetivo es el mejoramiento de las capacidades de las personas, hogares, organizaciones y territorios que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo.
- c) *Programas de vivienda y entorno*: estos programas entregan soluciones constructivas que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas y mejorar la disponibilidad, acceso y utilización de los alimentos.
- d) *Programa familias*: estos programas prestan apoyo integral a familias y personas, con el objetivo de fortalecer sus capacidades y mejorar sus condiciones de bienestar en las dimensiones: salud, educación, trabajo, ingresos y vivienda y entorno.

En resumen, el FOSIS es una posibilidad para aquellas personas que tengan emprendimientos y las comunidades, que actuando en forma de red social, se organizan para mejorar aspectos de su vida cotidiana, como la infraestructura, por ejemplo.

Para postular a programas FOSIS los requisitos son prácticamente los mismos:

1. Ser mayor de 18 años.
2. Pertenecer al 40 o 60% de la población más vulnerable según el Registro Social de Hogares.
3. En el caso de programas de generación de ingresos, contar con una idea propia de negocio o un negocio en funcionamiento.
4. Residir en comunas o territorios donde los programas estén disponibles.

5. En el caso de programas de habilitación social, vivienda y entorno y programa familias, ser elegidos por criterios de vulnerabilidad y necesidad territorial.

4.2.4 SEGUNDO PERÍODO 2000-2010

Durante este período se experimentó un cambio en la forma de entender la política social. Los primeros años de los gobiernos de la Concertación estuvieron marcados por la lucha contra la pobreza extrema y la indigencia y la orientación de los programas tuvo que ver con eso, con reducir los altos porcentajes de pobreza con los que se recuperó la democracia.

Respecto de la temática de la superación de la pobreza, sin embargo, existieron varias voces críticas que principalmente tenían que ver con el alto grado de centralización y focalización de los programas, que habría generado una constante tensión entre los programas y las realidades locales y la necesidad de articular lo local con la participación social y ciudadana, en un esfuerzo por integrar las diversas situaciones y carencias que pueden ser distintas en distintas zonas geográficas del país. Sumado a esto, la crisis asiática de 1998 y sus repercusiones en materia de desempleo, puso aún más en tensión el ambiente crítico respecto de la política social imperante.

Con el nuevo milenio y la reducción considerable de la pobreza y la indigencia, además de la disminución de asentamientos precarios y las críticas de las cuales estaba siendo blanco la política social, es que se desarrolló un nuevo concepto, pasando del “crecimiento con equidad” a una concepción de “derechos”. “Con este enfoque se produce un cambio en las políticas sociales, desde una concepción donde se consideraba a las personas como “sujeto de necesidad” a una nueva concepción que los considera “sujetos de derechos” (Muñoz, 2016:169)

Como principal hito del período se encuentra la creación de “Chile Solidario”, una de las principales políticas de combate a la extrema pobreza que ha tenido el país, basada en la idea de que, a pesar de los resultados positivos alcanzados durante la década de los noventa, “persisten importantes diferencias al interior de la sociedad, que llevan a reflexionar sobre la necesaria reorientación de las políticas públicas y en cómo contribuir, desde la política social, a la construcción de formas más inclusivas de organización social

que aseguren a todos el desarrollo de capacidad y el acceso a fuentes que permitan la realización y expansión de los derechos ciudadanos” (MIDEPLAN, 2004:4). Chile Solidario representa el intento por dar un paso desde la “focalización” hacia la “universalización” de las políticas sociales, mediante el fortalecimiento de las redes de protección social.

De acuerdo a Larrañaga (2010), el programa se basa en tres premisas:

- I. Que hay un conjunto de familias que están marginadas del crecimiento de la economía y de la política social, las que conforman grupos de indigencia o extrema pobreza.
- II. Que el país cuenta con una oferta de prestaciones y programas públicos que pueden entregar los elementos de asistencia y promoción que las familias requieren para superar la extrema pobreza.
- III. Que para conectar a las familias de extrema pobreza con la red pública se necesita de un apoyo familiar, que es un profesional o técnico que trabaja con cada familia participante a efecto de establecer contactos y compromisos y que contribuya a generar las competencias requeridas para la superación de la pobreza.

Chile Barrio es denominado por la CEPAL¹⁰ como un programa de transferencia condicionada, cuyos principales componentes son:

1. Bono de protección.
2. Bono de egreso.
3. Subsidio Familiar (SUF).
4. Pensión Básica Solidaria (PBS).
5. Subsidio Cédula de Identidad.
6. Subsidio Agua Potable (SAP).
7. Subsidio pro Retención Escolar.
8. Programas de apoyo psicosocial, para el desarrollo de capacidades y metas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida.
9. Vinculación con otros programas, con acceso preferencial y gratuito a la oferta de servicios y programas públicos.
10. Asignación base.
11. Bono por Asistencia Escolar.

¹⁰ CEPAL (2022). Base de datos de programas de protección social no contributivas, Chile Solidario (2002-2017) [en línea] disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=11>

12. Bono por control de salud Niño Sano.
13. Subsidio al Empleo de la Mujer.
14. Aporte Familiar Permanente (Bono Marzo).

4.2.5 TERCER PERÍODO: EL 2010 Y LA LLEGADA DE LA CENTRODERECHA

Luego de cuatro gobiernos seguidos de la Concertación, llega al poder la centroderecha bajo el mandato de Sebastián Piñera. A pesar de ser un gobierno más cercano a los ideales del neoliberalismo, lo avanzado en materia de política social, durante los gobiernos anteriores, no sufrió grandes modificaciones. Se da, eso sí, un giro nuevamente en la forma de concebir la política social, desde un enfoque de “derechos” hacia un enfoque de “derechos, pero con obligaciones y valoración del esfuerzo personal”, con un discurso que, desde la campaña electoral, buscaba atraer a la clase media.

“En ese sentido, el Estado asume un rol fundamental para garantizar la oportunidad de acceder a niveles mínimos de bienestar, que aseguren una vida digna y entrega las herramientas e incentivos apropiados para que las personas puedan salir adelante, pero estas deben poner su esfuerzo” (Martin, 2016:198)

Principalmente, se siguió con la idea de impulsar el crecimiento como base para la superación de la pobreza, en la ya tradicional idea de que mayor crecimiento implica mayor trabajo y disponibilidad de recursos del Estado para gastar en materia social, por ende, una disminución de la pobreza mediante creación de empleo y oferta programática. Sumado a esto, se mantuvo la idea de que el Estado debe ser garante de derechos, en una mirada más universal de la política social, que contempla la calidad y mayor cobertura de la educación como pilar fundamental. Por eso, destaca en el período la creación de Liceos Bicentenarios de Excelencia.

El mayor cambio en las políticas de superación de la pobreza estuvo dado por la creación del Ingreso Ético Familiar (2011), que tenía como objetivo reemplazar el programa Chile Solidario. Apuntado para beneficiar a aquellos sectores más vulnerables de la población, pero dándole una orientación hacia la empleabilidad y la entrega de bonos en función de méritos. Así, dentro de los bonos que entrega se encuentran el bono por dignidad, bono por deberes y bono por logros.

4.3 LA VOZ DE LOS POBRES DEL NORTE GRANDE¹¹

Como un aporte relevante para la presente investigación, se tomará en consideración los aportes realizados por la Universidad Arturo Prat en conjunto con Fundación Superación de la Pobreza, en su estudio “La Voz de los pobres del Norte Grande de Chile: estudio sobre la pobreza con participación de los afectados” (2011).

Para comprender de mejor manera los resultados, es un buen ejercicio tener en mente lo que plantea el enfoque relativo de la pobreza, esto es, que “las necesidades se definen en una comparación con los demás, y la condición de pobreza depende entonces del nivel general de pobreza. Las personas tienden a percibir su bienestar en función del bienestar de los demás, esto implica que una persona puede sentirse pobre al compararse con las demás, aun cuando tenga sus necesidades básicas satisfechas” (Gómez y Calderón, 2011:89).

Cuando se tienen en consideración las cifras de reducción de pobreza y crecimiento económico, que de manera sostenida tuvo Chile hasta antes de la pandemia, la situación de pobreza de zonas rurales como las del norte grande se agudiza, no sólo por un tema de efectiva carencia de recursos materiales, acceso a educación, salud, trabajo, acceso a sistema previsional y entorno y redes, sino que además, porque las personas en situación de pobreza, al compararse con el resto del país se perciben aún más pobres.

La investigación encomendada por la Fundación Superación de la Pobreza, se basó en un enfoque cualitativo que tuvo como objetivo principal rescatar las percepciones e interpretaciones que las propias personas afectadas por pobreza tienen respecto de su problemática, cómo la entienden, cómo la sienten, cómo creen que puede superarse y qué visión tienen respecto del futuro. Esto es muy relevante como un insumo clave para los encargados del diseño de políticas sociales para superar la pobreza porque no es lo mismo ser pobre en una ciudad, que ser pobre en el sur de Chile o ser pobre en el desierto.

¹¹ Gomez y Calderón (2011) “La voz de los pobres del Norte Grande de Chile: estudio sobre la pobreza con participación de los afectados” . Revista de Geografía Norte Grande N°50, pp: 87-104.

El estudio tomó como muestra población en condición de pobreza de las regiones de Arica, Tarapacá y Antofagasta y como principales resultados del estudio se obtuvieron los siguientes:

- a) En general los entrevistados definieron la pobreza como falta de lo necesario para asegurar el bienestar material, tanto como alimentos, como vivienda, tierra y otros activos.
- b) Cuando se sintieron en mayor confianza, y al compararse con otras personas no pobres, los entrevistados comenzaron a reclamar el bienestar como un derecho que estaba siendo vulnerado (este punto es relevante desde el punto de vista de la pobreza relativa).
- c) Más allá de lo material y económico, la pobreza también tendría relación con otras esferas del desarrollo y calidad de vida, por tanto, la reducción de la pobreza debería considerar estrategias que, además del crecimiento económico, contemplen la integración y la equidad.
- d) Respecto de la causas que estarían detrás de la pobreza, las personas entrevistadas, creen que depende mucho de ellos mismos, destacándose frases como “nosotros mismos somos responsables. Si no luchamos no vamos a salir nunca de donde estamos”.
- e) Dentro de las causas también destaca el contexto social, con temáticas como el alcoholismo al interior de las familias, el consumo de drogas, el abandono y la violencia intrafamiliar, así como también la falta de posibilidades de empleo y de mejor educación. Este punto del contexto social como causa de la pobreza es clave pues evidencian un problema estructural, “para los afectados el Estado ha resultado ser ineficaz en el tratamiento de la pobreza en general. Especialmente en las zonas rurales, las personas consideran que este tiene una función bastante limitada, por lo cual los pobres deben acceder a sus redes informales para ayudarse” (Gómez y Calderón, 2001:99)

- f) Respecto de la superación de la pobreza, los entrevistados identifican el nivel individual, familiar y el contexto social como los elementos clave que permitirían superar la pobreza.
- “Un contexto social que genere posibilidades de trabajo de mayores ingresos y posibilidades de mejor educación para la familia, además de la fuerza y la iniciativa individual, son la combinación que con mayor frecuencia aparece como posible solución para superar la pobreza casi en todos los participantes del estudio de la zona norte” (Gómez y Calderón, 2011:99).
- g) Las soluciones de la pobreza derivarían de factores tanto internos como externos, es decir del esfuerzo individual, pero también de las oportunidades que sea capaz de generar el Estado, así como del apoyo comunitario.
- h) Respecto de las expectativas de cambio y la visión de futuro, el estudio arrojó que mientras los hombres (no pobres) tienen una visión más positiva, vinculada a la lucha individual y la fe en un mejor futuro, las mujeres adultas que viven en zonas rurales (como San Pedro de Atacama), tienen una visión más pesimista del futuro, pues consideran que su lugar de residencia es un impedimento para la movilidad social y económica. En este punto cabe destacar que vivir en un espacio rural podría determinar las expectativas respecto del futuro.

El estudio descrito es un aporte para la presente investigación en la medida que permite utilizar sus interpretaciones para mirar la pobreza desde Ollagüe, una comuna inserta en una de las regiones con mayor ingreso per cápita del país, pero que de acuerdo a lo que arroja la evidencia empírica, es una de las localidades más pobres del país, desde las múltiples dimensiones de la pobreza, lo que se agudiza, además, por su situación geográfica.

En general lo que destaca es la falta de capacidad del Estado para generar condiciones estructurales que permitan la superación de la pobreza y la movilidad social y económica y, como principal problemática, la falta de oportunidades laborales, acceso a educación, salud y fortalecimiento de redes comunitarias. De acuerdo a las conclusiones propuestas por Gómez y Calderón (2011), el diseño de políticas públicas para la superación de la pobreza debería tener en cuenta las diferencias entre las percepciones, opiniones y valoraciones

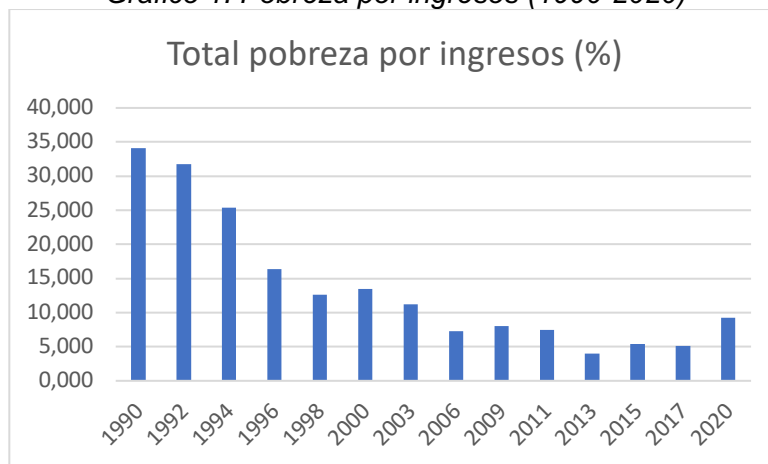
entre los diversos grupos consultados, considerando esencialmente las diferencias de género, así como las dadas por las personas ubicadas en zonas rurales o urbanas.

4.4 PANORAMA DE LA POBREZA EN ANTOFAGASTA

4.4.1 POBREZA POR INGRESOS Y MULTIDIMENSIONAL

Como es posible apreciar en el siguiente gráfico, desde 1990 hasta la pandemia por COVID-19, la pobreza, a nivel regional, tuvo la tendencia a disminuir de forma progresiva, medición tras medición.

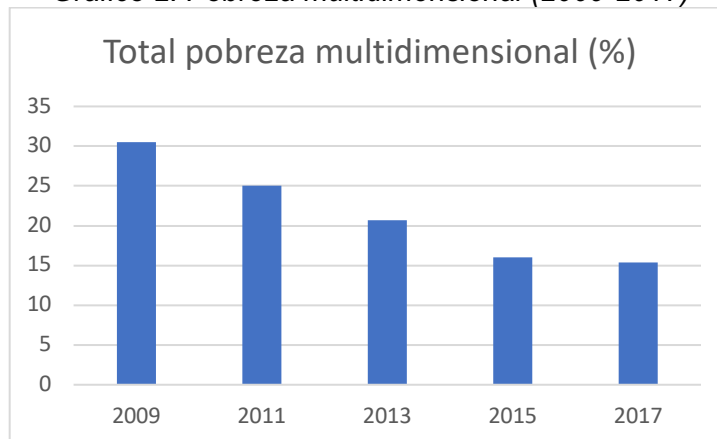
Gráfico 1: Pobreza por ingresos (1990-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de CASEN 1990-2020

Desde el 2015, cuando se aplicó la metodología de medición de la pobreza multidimensional, y comenzó a medirse la pobreza desde las 4 y 5 dimensiones, y aplicando las respectivas estimaciones que comenzaron a realizarse a partir del 2009, se obtienen los siguientes datos:

Gráfico 2: Pobreza multidimensional (2009-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Sistema Integrado de Información Territorial

Es posible apreciar que al aplicar la metodología de la pobreza multidimensional, que mide carencias y no sólo ingresos, se presenta un aumento considerable en el porcentaje de personas que se consideran como pobres multidimensionales versus el porcentaje de personas que pueden catalogarse como pobres sólo por ingresos. Así, mientras que en el 2015, Antofagasta obtenía un 5,4% de pobreza por ingresos, obtuvo también un 16% de personas en situación de pobreza multidimensional.

Esto tiene relación directa con lo que plantea el método de Alkire Foster, pues que un país o región muestre resultados bajos de pobreza por ingresos, no quiere decir que sea menos pobre. Al incorporar mediciones multidimensionales que miden la intensidad de carencias, los porcentajes de pobreza suben.

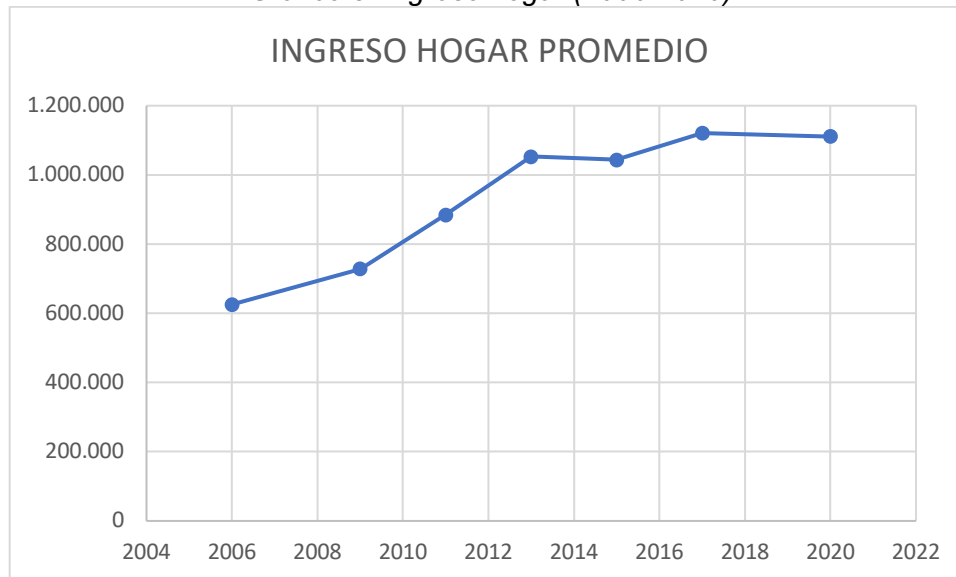
Este punto es especialmente relevante cuando se tiene en cuenta que a lo largo de los años, mientras las mediciones de pobreza sólo tomaban en cuenta la dimensión de los ingresos, Antofagasta fue manifestando disminuciones constantes de los porcentajes de pobreza. La percepción, entonces, a nivel regional tendía a ser positiva respecto de la superación de la pobreza, sin embargo, cuando se aplica el IPM la situación cambia de forma considerable.

4.4.2 INGRESOS

En comparación con otras regiones de Chile, Antofagasta es, después de la Región Metropolitana, la segunda región con mayores ingresos del país. Con un PIB por región de 27.663.053 miles de millones¹². Desde el año 2006 el aumento del ingreso hogar promedio fue constante, incluso en años de pandemia. No obstante, se presenta aquí una de las principales disyuntivas de la presente investigación: una región con ingresos per cápita bastante altos, presenta también un porcentaje considerable de pobreza multidimensional.

¹² Observatorio del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, Conocimiento e Innovación.

Gráfico 3: Ingreso hogar (2006-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Data Social-Ministerio de Desarrollo Social y Familia

4.5 CARACTERIZACIÓN COMUNA DE OLLAGÜE

El 26 de octubre de 1979 fue fundada la comuna de Ollagüe, una comuna rural ubicada en el Altiplano, a 3.660 metros de altura, perteneciente a la provincia de El Loa en la región de Antofagasta.

De acuerdo al último Censo de Población y Vivienda, del 2017, la comuna de Ollagüe cuenta con un total de población de 321 habitantes, pero dada una reducción del 11,84% de sus habitantes, respecto de mediciones anteriores, se estimó que la población caería en 2021 a 283 habitantes. Otro interesante dato es que la mayoría de la población de Ollagüe se encuentra entre los 30 y los 44 años, porque población entre 15 a 29 años ha ido disminuyendo, probablemente por migraciones a zonas urbanas por motivos de estudios y búsqueda de mejores oportunidades laborales. Asimismo, en base a lo señalado por la SUBDERE, el 85% de la población es de ascendencia quechua.

Respecto a sus indicadores sociales, y en cuanto a la temática específica de la pobreza, para el año 2017, de acuerdo a CASEN, el 20,19% se encuentra en situación de pobreza por ingresos y un 35,27% se encuentra en situación de pobreza multidimensional.

En lo que respecta a indicadores de salud, hasta noviembre del año 2020, la comuna solamente cuenta con una posta de salud rural para la atención primaria de la población.

En cuanto a indicadores educacionales, otro dato que resulta muy interesante es que para el año 2018-2019, el porcentaje de puntajes PSU ≥ 450 puntos, tanto en establecimientos educacionales municipales, subvencionados y particulares pagados es de 0 y esto se debe a que en Ollagüe hay solamente una escuela básica.

En 2012, se llevó a cabo el Estudio Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento, por parte de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Administrativo, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas, establecida por Decreto Supremo N°608 del año 2010. En dicho decreto “se entiende por territorio aislado aquel con bajo nivel de accesibilidad, con escasa población y alta dispersión de ésta, baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos, y que a consecuencia de estos factores, se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país” (Subsecretaría de Desarrollo Social y Administrativo, 2012:11).

Asimismo, de acuerdo al estudio antes mencionado, se define localidad aislada como “un punto en el espacio, habitado por menos de 3.000 habitantes, que cuenta con bajos niveles de integración (acceso a bienes y servicios del Estado y privados), con dificultades de acceso, y que por consecuencia de lo anterior, se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país(...)” (Subsecretaría de Desarrollo Social y Administrativo, 2012:12).

En base a ambas definiciones, y en base a resultados obtenidos en el Censo de población del año 2012, es que el estudio concluyó que la comuna de Ollagüe es una localidad aislada de la macrozona norte, lo que podría decir bastante respecto de su situación de pobreza.

4.5.1 ¿UNA LOCALIDAD AISLADA?

Localidades aisladas son “todas aquellas porciones de territorio con comunidades humanas, que se encuentren geográficamente distanciadas de los grandes centros urbanos, y que muestren baja dotación de servicios básicos, que tengan dificultad de conectividad física y baja conectividad digital, que dispongan de muy baja densidad de población, que presenten dispersión en la distribución territorial de sus habitantes y cuenten con baja presencia y cobertura de servicios públicos” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2012:9)

Frente a la precedente definición, ¿podría considerarse a Ollagüe como una localidad aislada? La problemática aquí, es la falta de datos estadísticos actualizados disponibles, en general para la región de Antofagasta, pero más aún para la comuna de Ollagüe, que como podrá verse más adelante, ha sido excluida de mediciones de CASEN. Pero, para efectos de la presente investigación, se utilizarán datos presentes en el Estudio de Territorios Aislados, encabezado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y de la Política Regional para la integración de localidades aisladas del Gobierno Regional de Antofagasta.

De acuerdo a éstos, el principal problema identificado para la región de Antofagasta tiene que ver con la inequidad territorial y el aislamiento estructural, esto explicado en gran medida por el hecho de que la región se caracteriza por contar con una extensa superficie, grandes zonas desérticas y amplias distancias entre comunas y localidades que se encuentran en condiciones de aislamiento.

En 2012, se elaboró la política de integración de localidades aisladas y como su principal justificación se señaló que, dada la lejanía de la región con respecto al centro del país y las condiciones geográficas propias de la región -que se mencionaban en el párrafo anterior- los precios tanto de materiales de construcción, como de mano de obra calificada son muy altos, lo que encarecería cualquier iniciativa de inversión y funcionaría como un desincentivo para que empresas privadas quieran adjudicarse proyectos de infraestructura para comunas como Ollagüe. Sumado a esto, los réditos obtenidos de la inversión en el sector minero, harían que las iniciativas de inversión privada se enfocaran en ese sector, en desmedro de las inversiones en infraestructura. Este conjunto de antecedentes, explicarían en parte el nivel de aislamiento de las comunas rurales y localidades aisladas

de Antofagasta que, básicamente carecen de caminos, conectividad e infraestructura porque no existen incentivos a la inversión en esa área.

4.5.2 OLLAGÜE, CABECERA COMUNAL AISLADA

4.5.2.1 SECTOR TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

Cuadro 1. Transporte y Obras Públicas

Distancia a ciudad más cercana	Accesos viales	Material del acceso	Distancia en tiempo	Transporte público
184 kilómetros (Calama)	1 (Ruta 21)	Asalto/Bischofita/Ripio	3 horas, 33 minutos	NO

Fuente: Elaboración propia

La comuna de Ollagüe se encuentra ubicada a 184 kilómetros de la ciudad más cercana, cuenta sólo con un acceso vial, lo que implica pérdida de conectividad vial y aislamiento ante eventos de emergencia. No cuenta con transporte público urbano, sino con un servicio subsidiado de zona aislada que la conecta con Calama (Ley 20.378).

4.5.2.2 SECTOR EDUCACIÓN

La comuna de Ollagüe no cuenta con liceos de enseñanza media, ni con instituciones de educación superior. Solamente dispone de un recinto educativo de dependencia municipal llamada Escuela Básica Rural San Antonio de Padua, que actualmente cuenta con cinco profesores, una encargada y menos de 30 alumnos. La escuela se encuentra ubicada en un enclave étnico quechua, por lo que la mayoría de los alumnos es de dicho origen.

De acuerdo a la Agencia Calidad de la Educación, los resultados obtenidos en prueba SIMCE 2019 son los siguientes:

Cuadro 2: Resultados SIMCE Ollagüe

Asignatura	Puntaje 2019	Promedio comparado con evaluación anterior ¹³	Promedio del establecimiento comparado con promedio nacional de establecimientos de similar grupo socioeconómico
Lengua y Literatura: Lectura	265	-	Más alto (37 puntos)
Matemática	289	-	Más alto (44 puntos)
Historia	303	-	Más alto (67 puntos)

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Agencia Calidad de la Educación

Respecto a indicadores de desarrollo personal y social 8° básico, los resultados obtenidos por la escuela fueron los siguientes:

Cuadro 3: Indicadores de Desarrollo Personal y Social

Indicador	Puntaje	Diferencia respecto de la evaluación anterior ¹⁴	Diferencia respecto de establecimientos del mismo grupo socioeconómico
Autoestima académica y motivación escolar	88	-	Más alto (13 puntos)
Clima de convivencia escolar	79	-	Similar (3 puntos)
Participación y formación ciudadana	90	-	Más alto (12 puntos)
Hábitos de vida saludable	88	-	Más alto (17 puntos)

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Agencia Calidad de la Educación

En base a los resultados es posible señalar, que la Escuela Rural Básica San Antonio de Padua de Ollagüe obtuvo mejores resultados en comparación al promedio nacional de establecimientos de similares características socioeconómicas, incluso en indicadores de desarrollo personal y social, lo que es algo positivo y posiblemente relacionado con la baja cantidad de alumnos inscritos en la escuela y trabajo más personalizado que pueden realizar los profesores con sus alumnos.

¹³ No es posible comparar resultados porque la cantidad de estudiantes evaluados es insuficiente o el establecimiento no presenta resultados en uno o más años de aplicación.

¹⁴ No es posible comparar resultados porque la cantidad de estudiantes evaluados es insuficiente o el establecimiento no presenta resultados en uno o más años de aplicación.

No obstante aquello, se vuelve a manifestar falta de consistencia en la medición de resultados, ya que no es posible la comparación entre mediciones anteriores de SIMCE, lo que nuevamente pone en evidencia la falta de rigurosidad y/o falta de interés público por medir y monitorear lo que ocurre en Ollagüe.

4.5.2.3 SECTOR SALUD

La comuna de Ollagüe cuenta con una posta rural, atendida por técnicos paramédicos y, durante el 2019, contó con una enfermera profesional de Servicio País. La atención médica se realiza mediante rondas con frecuencia de 15 días. Uno de los principales problemas identificados por el diagnóstico que realizó la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo es la baja disponibilidad de recurso humano calificado que esté dispuesto a trabajar en una comuna aislada y con condiciones climáticas extremas como Ollagüe.

4.5.2.3.1 AGUA Y DESECHOS SANITARIOS

La comuna de Ollagüe cuenta con un sistema de agua potable que se basa en la extracción de vertientes y cloración. No tiene sistema de alcantarillado, sino que el desecho de residuos se realiza mediante limpieza de fosas sépticas.

El caso puntual del agua potable es bastante complejo, ya que debido a las temperaturas mínimas que se alcanzan en Ollagüe -pueden llegar a los -20°C- las bombas de agua se revientan y casi el total de las cañerías tiende a congelarse. Pero además de las bajas temperaturas, el sistema de agua se ve afectado por la gran cantidad de residuos metálicos presentes en el agua, que obstruye las cañerías y genera cortes en el servicio.

Durante agosto del 2021, se decretó estado de emergencia por falta de agua potable en Ollagüe y, durante junio del 2022, el suministro de agua potable se volvió a ver afectado en su totalidad, lo que obligó a las autoridades a suspender las clases y a entregar agua en camiones aljibe, en un esfuerzo realizado por la municipalidad.

4.5.2.3.2 ELECTRICIDAD

Hasta el año 2014, los habitantes de Ollagüe sólo contaban con 16 horas de energía eléctrica generadas mediante motor diesel. En la actualidad cuentan con una planta híbrida que satisface gran parte de las necesidades energéticas de Ollagüe, resultado de la inversión de Enel Green Power, El Abra y la SEREMI de Energía.

4.5.2.3.3 DESARROLLO SOCIAL

La SEREMI de Desarrollo Social categorizaba a Ollagüe, en su estudio de zonas aisladas, como una localidad geográficamente aislada, con condiciones climáticas severas, con dificultades de conectividad y acceso físico, de baja densidad poblacional, con dispersión en la distribución territorial de sus habitantes y con baja presencia de servicios básicos y públicos.

4.5.2.3.4 INDICADORES ECONÓMICOS

De acuerdo al reporte comunal de Ollagüe de la Biblioteca del Congreso Nacional, entre el 2017 y el 2019, los principales rubros económicos de la comuna son el comercio al por mayor y al por menor, seguido de actividades de alojamiento y servicio de comidas, otros servicios, la construcción, la agricultura y la ganadería, las actividades de servicios administrativos y de apoyo y de la administración pública y defensa.

Cuadro 4: Número de empresas según rubro económico

Rubro	2017	2018	2019
Agricultura y ganadería	2	0	0
Construcción	3	2	2
Comercio al por mayor y al por menor	3	3	4
Actividades de alojamiento y comida	1	3	4
Actividades de servicios administrativos y apoyo	1	2	2
Administración pública y defensa	1	1	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del reporte comunal de BCN

4.5.3 ÍNDICE DE AISLAMIENTO

El estudio de identificación de territorios aislados arrojó como insumo el Índice de Aislamiento, que va desde 0 hasta 3,5. Si el resultado final de una localidad es igual o cercano a 0, quiere decir que ésta es una localidad que se encuentra en situación de mayor aislamiento. Para el caso de Ollagüe se obtuvo la siguiente información:

Cuadro 5: Índice de Aislamiento Ollagüe

Comuna	Nombre de la localidad	Índice de aislamiento
Ollagüe	Cebollar	0,1432
Ollagüe	Amincha	0,145
Ollagüe	El Chaco	0,1452
Ollagüe	Ascotán	0,1468
Ollagüe	Puquios	0,1678
Ollagüe	Escalera	0,1763
Ollagüe	Quebrada del Inca	0,2012
Ollagüe	Ollagüe	1,906
Promedio Índice de aislamiento		0,3789375

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Política de Integración Localidades Aisladas Antofagasta.

De acuerdo al estudio, la comuna de Ollagüe sería la cabecera comunal aislada de la región.

4.5.4 POBREZA OLLAGÜE

Es importante mencionar, como un antecedente para tener en cuenta en las futuras interpretaciones de la presente investigación, que los datos estadísticos disponibles para la comuna son bastante inconsistentes. Para antes del año 2009 no existen datos ni mediciones específicas para la comuna.

Desde el año 2011, frente a la creciente demanda por datos territoriales más específicos y, en particular a nivel comunal, se dio inicio a un proyecto de investigación para el futuro desarrollo de una metodología de estimación para áreas pequeñas, a partir de datos obtenidos desde Casen. A partir de entonces, es que se ha podido contar con una

estimación un poco más precisa acerca de datos comunales, más no para el caso de Ollagüe, que sigue teniendo lagunas en sus mediciones, lo cual hace muy complejo poder realizar análisis y estimaciones.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de la situación de pobreza por ingresos entre la región de Antofagasta y la comuna de Ollagüe, que como puede apreciarse, no cuenta con datos para los años 2015 y 2020. En los períodos en los que si se encuentra información, se evidencia una gran diferencia respecto del porcentaje por ingresos, a nivel personas, que presenta la región versus el porcentaje de pobreza por ingresos, a nivel personas, que presenta la comuna en estudio. Sería posible señalar, entonces, que la realidad social específica de Ollagüe dista mucho de la realidad social de la región de Antofagasta en su conjunto.

Cuadro 6: Pobreza por ingresos

AÑO	ANTOFAGASTA	OLLAGÜE
2011	7,50%	40,98%
2013	4,00%	23,51%
2015	5,40%	No incluida en CASEN
2017	5,10%	20,19%
2020	9,20%	No incluida en CASEN

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la pobreza multidimensional, es importante recordar que las mediciones comenzaron a realizarse en el año 2015, sin embargo, la metodología contempló la realización de estimaciones previas. Por eso, se cuenta con datos previos a 2015 para la región de Antofagasta, más no para el caso de la comuna de Ollagüe.

Así también, es importante mencionar que la realización de CASEN 2020 fue en contexto pandemia, por lo que “los cambios definidos como consecuencias de la pandemia para la Encuesta Casen en Pandemia 2020 impiden contar con un indicador sintético de pobreza multidimensional. No obstante, la información que proveen los indicadores que si fueron posible de medir son un insumo significativo para orientar el diseño de política social en este contexto” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021). Esto, en la práctica, se tradujo en la entrega de un informe CASEN que mide en términos generales y nacionales

la evolución y cambios de la pobreza multidimensional, pero que no cuenta con datos desagregados por región ni por comunas.

Cuadro 7: Pobreza multidimensional

AÑO	ANTOFAGASTA	OLLAGÜE
2009	30,5	No hay estimaciones
2011	25	No hay estimaciones
2013	20,7	No hay estimaciones
2015	16	28,1
2017	15,4	35,27
2020	Sin datos	Sin datos

Fuente: Elaboración propia

Frente a la inconsistencia en la disponibilidad de datos es difícil poder realizar interpretaciones sólidas, lo cual no deja de ser un indicador de cómo la temática de la medición de la pobreza no está siendo manejada con la precisión que se requiere.

Sin embargo, en los dos años en los que existen datos para comparar la pobreza multidimensional de la región versus la pobreza multidimensional de la comuna, es posible apreciar una gran brecha entre Antofagasta, como región, y Ollagüe que prácticamente dobla los resultados.

4.6 POLÍTICA SOCIAL EN OLLAGÜE

Respecto a la disponibilidad de programas y datos de beneficiarios, para la comuna de Ollagüe, se encuentra el mismo problema de acceso a datos que se describía en materia de medición de pobreza CASEN y resultados SIMCE. No se tiene acceso a un histórico de cantidad de beneficiarios o tipo de programas sociales que han llegado en específico a la comuna.

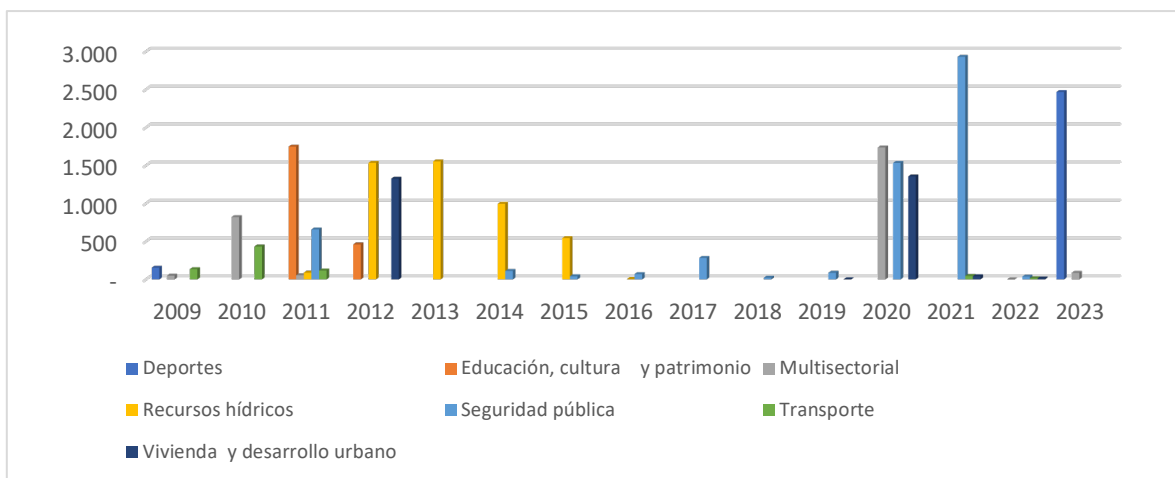
FOSIS: No es posible acceder a un histórico de programas asignados para la comuna. Es importante recordar que como principal requisito para postular a los programas que ofrece

el FOSIS es que éstos se encuentren disponibles para la localidad. Para el año 2022¹⁵, cuyas postulaciones ya se encuentran cerradas, no hubo proyectos disponibles para la comuna de Ollagüe y, cuando se hace consulta en Transparencia Activa¹⁶, se obtiene que la última asignación presupuestaria asociada a FOSIS en la región de Antofagasta fue el año 2018 como programa de capacitación a emprendedores mediante ferias regionales.

Cuando se consulta el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) se encuentra información relevante acerca de la asignación de fondos para proyectos para la comuna, desde el año 2009 hasta el 2023 (proyectos ya asignados) y se obtienen interesantes resultados:

Gráfico 4: Proyectos asignados

Tipos de proyectos por año



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Banco Integrado de Proyectos Sociales

El gráfico anterior muestra que la mayoría de los proyectos y fondos asignados para la comuna de Ollagüe tienen que ver con infraestructura y seguridad.

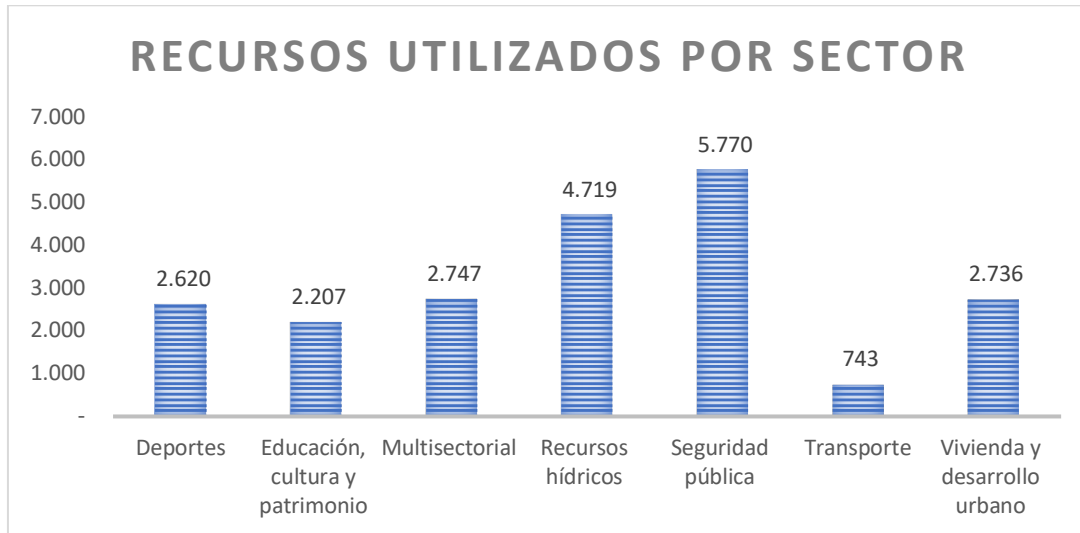
No se presentan proyectos relacionados con la superación de la pobreza, como fomento a la economía local o ampliación de cobertura educativa, pues los proyectos relacionados al

¹⁵ FOSIS (2022) *Programas disponibles por región y comuna* [en línea] disponible en: <https://www.fosis.gob.cl/es/postulaciones-2022/programas-disponibles-2022/?cboregion=2&cbocomuna=14&submit=Consultar>

¹⁶ Portal Transparencia (2022). *Gobierno regional de Antofagasta. Transferencia de fondos y aportes económicos entregados* [en línea] disponible en: https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/buscador-es?FOSIS&search_term=FOSIS

sector educación, cultura y patrimonio fueron la construcción y equipamiento del museo y biblioteca de Ollagüe y la construcción de un centro recreativo cultural, ambos en el año 2011.

Gráfico 5: Fondos asignados por sector (en miles de millones)



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del Banco Integrado de Proyectos Sociales

Respecto de los recursos asignados por sector, el gráfico anterior muestra que donde más se ha invertido es en seguridad pública, para el proyecto de reposición con relocalización de la tenencia de Ollagüe, que tuvo asignaciones para los años 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022. En segundo lugar, se encuentra el sector recursos hídricos, que tuvo que ver con la construcción de alcantarillado y sistema de tratamiento de aguas servidas, que tuvo asignaciones para los años 2011 al 2016.

4.6.1 DECRETO 480 EXENTO

El principal instrumento público, en materia social, exclusivo para la comuna de Ollagüe no se trata de una política pública nacional o del Gobierno Regional, sino que de una ordenanza sobre ayudas sociales de la Municipalidad de Ollagüe, con fecha de promulgación 13 de Abril del 2019.

Considerando la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (N°18.685), específicamente su artículo 4°, que establece que entre las funciones de las

municipalidades está la asistencia social, es que la Municipalidad de Ollagüe consideró la necesidad de administrar de forma eficiente los recursos destinados a tal labor, con perspectiva de promoción del desarrollo humano integral y de reglamentar los aportes entregados a personas y familias en situación de indigencia, pobreza económica y/o que se encuentren en situación de necesidad manifiesta y vulnerabilidad social (Ley Chile, 2019), es que se aprobó el Decreto 480 como un procedimiento que regula la materia de las ayudas sociales, de forma específica para la comuna.

El artículo 1° establece que el presupuesto municipal anual incluirá la destinación de recursos económicos para llevar a cabo diversos aportes de carácter social. La elección de beneficiarios se encuentra a cargo del Departamento de Desarrollo Comunitario, para aquellas personas y/o familias que se encuentren en situación de indigencia o necesidad manifiesta. Como criterios de selección de beneficiarios se encuentran los siguientes:

- a) Ser habitante de Ollagüe.
- b) Excepcionalmente personas y/o grupos familiares que por motivos de salud, estudios o familiares residan en otra comuna o localidad, pero que hayan nacido en Ollagüe, que se encuentren en situación de indigencia o pobreza material vigente (hasta 70% en el Registro Social de Hogares), en situación de necesidad manifiesta y/o vulnerabilidad social o que enfrenten situaciones debidamente comprobadas de desgracia o infortunio producto de efectos siniestros o catástrofes naturales.
- c) Asimismo, la asignación de recursos del municipio privilegiará a los grupos definidos como prioritarios por el gobierno: personas con discapacidad, de la tercera edad, mujeres jefas de hogar, madres solteras, adolescentes embarazadas y niños.

Los beneficios que se otorgan como ayuda social son:

- a) Ayuda para techumbres.
- b) Paquetes de ayuda social en alimentos (canastas familiares)
- c) Ayuda en área salud (consultas médicas, exámenes de laboratorio e imagenología, medicamentos, ayudas técnicas para deficiencias y discapacidades con valor máximo de 4 UTM, intervenciones quirúrgicas y hospitalización con valor máximo de 6 UTM, lentes ópticos de máximo 2 UTM y audífonos).
- d) Apoyo de equipamiento de enseres domésticos básicos.

- e) Apoyo en vestuario e implementos para recién nacidos.
- f) Ayuda en vestuario infantil y vestuario adulto mayor.
- g) Vestuario para escolares.
- h) Servicio funerario.
- i) Traslados por causales urgentes e impostergables.
- j) Ayuda en dinero en efectivo.

Aunque se reconocen los esfuerzos municipales por mejorar la calidad de vida de las y los ollagüinos, las ayudas sociales reguladas por el Decreto 480 son de tipo asistencial, para paliar las situaciones de pobreza extrema, pero que no tienen relación con la superación de la pobreza, desde una perspectiva estructural.

4.7 RESPONDIENDO LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Como pregunta de investigación se planteó ¿cómo podrían explicarse los altos índices de pobreza de Ollagüe, si se considera que Antofagasta es una región de altos ingresos? La respuesta que se encuentra al final de la presente investigación es que la medición de la pobreza multidimensional es clave a la hora de entender por qué la comuna de Ollagüe es tan pobre, aunque la región de Antofagasta no lo es.

El Índice de Pobreza Multidimensional considera cinco dimensiones en las que se puede medir la intensidad de las carencias que afectan a los hogares, por lo que aporta una mirada de la pobreza desde su heterogeneidad y complejidad y no sólo desde el punto de vista de los ingresos y eso es muy relevante a la hora de entender lo que ocurre en Ollagüe, pues la pobreza que aqueja a la comuna no podrá ser resuelta desde una mirada asistencialista, sino que sólo desde una mirada macro, apuntando a modificar las causas profundas que entrañan la situación de Ollagüe.

Para la dimensión de educación, los resultados de la investigación apuntan a que existe un déficit de cobertura del Estado y ausencia total del sector privado, ya que la comuna sólo cuenta con una escuela básica rural, dejando al margen la educación media y la educación superior. Esto tiene un impacto negativo si se piensa que la educación es clave a la hora de mejorar las condiciones laborales e incrementar el capital social y cultural y, además,

porque la ausencia de oferta para educación media y superior implica la migración hacia otras localidades, de aquellos alumnos que continúan estudiando.

Para la dimensión de salud, los resultados de la investigación muestran que la cobertura pública es insuficiente y precaria, y que existe una ausencia total del sector privado, pues en la comuna sólo se encuentra una posta rural de atención primaria, que no cuenta con atención médica permanente (los médicos visitan la comuna de forma periódica). La situación de acceso a la salud es bastante precaria, lo que lleva a preguntarse, qué ocurre cuando las personas necesitan atención médica especializada de forma urgente.

Para la dimensión trabajo y seguridad social, los reportes revisados sugieren que la oferta laboral es baja y que los empleos a los que acceden las y los habitantes de la comuna son de baja calificación, ligados a la agricultura y ganadería, construcción y comercio al por menor, lo cual explicaría la pobreza desde la perspectiva de los ingresos. Asimismo, la baja oferta laboral repercute en las cotizaciones de las y los trabajadores de Ollagüe, que luego repercuten en pensiones bajas.

Para la dimensión de vivienda y entorno, los resultados de la investigación apuntan a que la comuna se encuentra en una situación de gran desmedro, pues cuenta con una frágil infraestructura hídrica y de tratamiento de aguas servidas y, hasta hace pocos años atrás incluso no contaban con electricidad de forma permanente. Asimismo, la conectividad e infraestructura vial es bastante crítica, lo que queda en evidencia cuando la única vía de acceso y salida de la comuna queda bloqueada producto de las lluvias del invierno altiplánico.

En cuanto a las redes y cohesión social, la investigación apunta a que la situación de las y los residentes de Ollagüe es compleja, ya que, sumado a esta dimensión, y aunque no es parte del indicador que considera el IPM, se encuentra la situación de ruralidad/aislamiento y baja densidad poblacional de la comuna, que a juicio de la investigadora, son condicionantes de la pobreza de Ollagüe que podrían ser incluidos en esta dimensión, al dar como resultado redes sociales débiles y territorios aislados respecto de los centros. No quiere decirse, en ningún caso, que vivir en una zona rural y/o aislada, en donde habitan pocas personas, sea sinónimo de pobreza, sino que, para el caso de Ollagüe, funciona como una dñada que dificulta su situación de pobreza y vulnerabilidad.

¿Por qué? Porque la cohesión social y el fortalecimiento de redes, en un sentido comunitario, son claves a la hora de enfrentar la pobreza y superarla. Por ejemplo, si paso por alguna carencia o necesidad material, un amigo o familiar que se encuentre en buena situación me puede ayudar. Si necesito ir a trabajar y no tengo dónde dejar a mis hijos, un familiar o vecino de confianza puede cuidarlos mientras yo trabajo. Si en mi barrio hay problemas de infraestructura, como calles en mal estado o se necesitan más espacios de recreación, como colectivo social, las personas pueden aunar esfuerzos y mejorar dichas condiciones infraestructurales. En Ollagüe, existe una gran migración de adultos/jóvenes a la ciudad, situación que impacta de forma negativa a la comunidad, ya que hace que pierda capital social y cultural. Pareciera que no hay casi posibilidades de movilidad social en Ollagüe y que los que se quedan no tienen mucho que hacer para mejorar sus condiciones.

La escasez de oportunidades laborales, la falta de cobertura educativa, la precariedad de su sistema de salud, lo frágil de su infraestructura y su alto grado de aislamiento, mantienen a la comuna al margen del desarrollo y crecimiento económico de Antofagasta y dificultan la disponibilidad de servicios sociales, así como también se articulan como un desincentivo a la inversión pública y privada.

Además de las dimensiones multidimensionales de pobreza que considera el IPM en Chile y que logran explicar las causas de la pobreza en Ollagüe, los resultados de la investigación sugieren que se encuentran otras causas que también contribuirán a entender la pobreza de la comuna y que tienen que ver con una situación estructural de abandono y postergación que sufren las y los ollagüinos.

No existe interés, por parte de las autoridades para mejorar de forma genuina las condiciones de vida de las y los habitantes de la comuna, ya que de acuerdo a lo estudiado, las inversiones públicas realizadas en la comuna, mediante fondos de FNDR, están centradas en el desarrollo y mejoría de la infraestructura de la comuna (pavimentación de calles, construcción de plazas y tratamiento de aguas servidas), más no en mejorar la oferta de servicios públicos de gran relevancia como la educación y la salud y tampoco para acercarla a los centros urbanos donde sí podrían encontrar mayor oferta de servicios (no hay transporte público, ni tampoco locomoción diaria hacia Calama, la ciudad más cercana).

Ollagüe es una comuna de escaso atractivo para el sector privado, dada su baja productividad y consumo, lo que se entiende en las lógicas del mercado, pero asimismo es poco atractiva para políticos, autoridades y el gobierno, lo cual no tiene justificación si se tiene en cuenta que la política social en Chile busca que el Estado solucione las fallas del mercado. Lo que sugiere tal desinterés es que Ollagüe tampoco es atractiva dada su escasa participación electoral y el gran componente indígena que la caracteriza.

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES

En base a los resultados obtenidos en la presente investigación, acotados en su alcance, y sin dejar de considerar que pueden existir otras múltiples causas que no han sido abordadas por este estudio, sería posible señalar que la pobreza de Ollagüe se explicaría de gran manera por el abandono, la exclusión y la postergación, porque el Estado no ha llegado a la comuna, persistiendo problemas de acceso a servicios públicos, conectividad e infraestructura y porque el crecimiento económico no ha alcanzado para todos, debido a las lógicas propias del sistema neoliberal y la jibarización del Estado en general.

Al describir la evolución de la política social en Chile, desde el quiebre democrático de 1973, que implicó un cambio abrupto en la forma de concebir y entender el Estado y el mercado, se da cuenta de que la persistencia de la pobreza tiene que ver con un problema estructural, de modelo económico y de comprensión de la realidad. Hoy en día la discusión no debería seguir siendo que los pobres dejen de ser pobres mediante subsidios directos focalizados, sino que la discusión debería desplazarse al ámbito de que se están vulnerando derechos. El mercado no debería estar a cargo de la provisión de bienes y servicios que por antonomasia corresponden al Estado y la política social, en vez de buscar reducir las brechas generadas por las fallas del mercado, debería estar a cargo de generar condiciones que permitan un piso mínimo de igualdad para todos los habitantes de un Estado. La seguridad social, el acceso a la salud, la infraestructura crítica, la disponibilidad y acceso a la vivienda y la generación de empleo en lugares como Ollagüe, deberían ser responsabilidad del Estado, desde un enfoque de derechos.

La pobreza en Chile no es consecuencia de falta de recursos económicos o alimentarios, como si ocurre en otros continentes más desafortunados. En el país persiste la pobreza, a pesar del crecimiento económico, porque los ingresos y oportunidades se distribuyen de forma desigual e injusta y porque el Estado sigue siendo subsidiario, en materias tan clave como la educación, la salud y las pensiones, y no protagonista del bienestar de la población y, mientras eso no cambie, la pobreza y la desigualdad seguirán siendo un gran problema.

Cuando se dirige la mirada hacia el ámbito rural e indígena, ampliamente representado por una comuna como Ollagüe, se evidencia una falta de inclusión y abandono. Por eso, se encuentran zonas aisladas, con persistencia de problemáticas tan básicas como

disponibilidad de agua potable, conectividad e infraestructura. Lamentablemente pareciera ser que zonas geográficamente aisladas y de baja densidad poblacional son poco atractivas para los gobiernos, debido a la escasa representación que logran en las urnas y bajos réditos políticos que generan y, sin lugar a dudas, el hecho es lamentable porque el abandono que se denuncia implica una vulneración de derechos. La política social debe responder a todas las demandas de la población, desde una perspectiva incluyente, que respete y se haga cargo de las particularidades propias de cada región y cultura, recordando siempre que Chile es un país étnica y geográficamente diverso y que todas las personas son iguales en derechos. Es por esto que la descentralización es fundamental a la hora de ejercer el gobierno, diseñar políticas públicas e implementar políticas públicas.

Cuando se mira la pobreza de Ollagüe, una comuna que no supera los 300 habitantes, lo lógico sería pensar que no es difícil resolver las problemáticas de infraestructura, conectividad y servicios básicos que la aquejan, pues las inversiones en infraestructura que implicarían mejorar dichas condiciones no son demasiado grandes. Si se destinaran recursos para mejorar las calles y caminos, para aumentar la calidad y disponibilidad del agua potable, para la creación de un CESFAM o CRS comunal, de modo de satisfacer de forma permanente las necesidades primarias y secundarias de salud; para crear transporte público diario hacia Calama, para crear empleo, para que existiera un liceo de enseñanza media o incluso un centro de formación técnica con énfasis en la agricultura y artesanía, la inversión y gasto público no serían desorbitantes. No se está hablando del nivel de cobertura e inversión que necesita una comuna como Puente Alto, de la Región Metropolitana, estamos hablando de una comuna de 300 personas. Por eso, se reafirma que pareciera ser que la problemática de Ollagüe no es la falta de recursos públicos para mejorar su condición, sino que abandono y desinterés por parte del Estado.

Otro de los grandes problemas identificados y que tiene un gran impacto en el diseño de políticas públicas para la superación de la pobreza es la falta de rigurosidad y consistencia al momento de levantar datos, realizar mediciones e integrar en las estadísticas oficiales a comunas pequeñas y aisladas como Ollagüe. Parece difícil dar al clavo con políticas para la superación de la pobreza si no se levantan datos sistemáticos y consistentes de lo que ocurre particularmente en las localidades afectadas.

Unos de los principales instrumentos de política social que se destinan a localidades rurales como Ollagüe han sido el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el programa Chile Solidario. Sin embargo, y sin dejar de reconocer el mérito de los programas sociales, cabe preguntarse respecto de FOSIS, qué tantos proyectos pueden haberse adjudicado en Ollagüe si se considera su baja densidad poblacional, reciente disponibilidad constante de energía eléctrica y su alto grado de aislamiento (al menos para el año 2022 no se encontraron programas disponibles para la comuna). Y, en cuanto a Chile Solidario, si se piensa que, además de las transferencias condicionadas, el programa se basaba en la oferta programática multisectorial, qué tanto pueden haber accedido las y los ollagüinos a ésta si se considera que en la comuna no cuentan con oferta diaria de servicios públicos o profesionales especialistas, ni la movilidad y conectividad necesarias para garantizar un desplazamiento fluido y rápido, para acceder a dichos servicios, a Calama la ciudad más cercana.

Nuevamente, al considerar estos dos factores, la rigurosidad y consistencia a la hora de levantar datos que midan y caractericen la problemática de la pobreza, junto con la elaboración de programas de superación de pobreza generales para toda la población, los programas implementados no logran la efectividad que se requiere en localidades como Ollagüe. Las comunas más pobres del país deberían contar con programas complementarios, focalizados a sus necesidades propias.

Respecto de la medición de la pobreza multidimensional, y de su papel como insumo que podría mejorar la política social, ésta aún se encuentra en pañales y la pandemia vino a retrasar aún más su consolidación, ya que la segunda medición se dio en contexto de COVID-19, por lo que los resultados de CASEN de la muestra tomada en ese período sólo se puede usar como un referente, más no como dato exacto. La pobreza multidimensional aún no ha podido posicionarse como un insumo de política pública, debido al impacto que tuvo la pandemia en la aplicación del instrumento, así como en el traslado del foco de prioridades de las políticas sociales, que durante los últimos dos años han estado relacionadas con la mitigación de los impactos económicos que tuvo la pandemia en los hogares. No obstante, la medición de la pobreza multidimensional se convertirá en un aporte de gran relevancia y riqueza a la hora de entender las diversas condiciones y contextos que circundan la pobreza y, por ende, sus posibles soluciones.

De lo que sí se puede dar cuenta es de que cuando se mide la pobreza desde sus múltiples dimensiones, y no sólo desde el ingreso, la pobreza y vulnerabilidad social aumentan de forma considerable.

Como recomendación para futuras investigaciones relacionadas a la temática, se plantea el estudio de las localidades aisladas del país, de baja densidad poblacional y de alto componente indígena y la medición de pobreza en éstas, de modo de identificar aquellas situaciones en común que podrían ayudar a evaluar si existe relación entre las variables mencionadas y la pobreza, para proponer mejoras en los programas sociales tendientes a su superación.

BIBLIOGRAFÍA

- Laís Abramo, S. C. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y El Caribe* . Santiago : CEPAL.
- Angela Denis, F. G. (2010). *Medición de pobreza multidimensional en Chile* . Santiago : Universidad Alberto Hurtado .
- Larrañaga, O. (2013). *Pobreza en las Políticas Públicas* . Santiago : PNUD.
- Americano, O. d. (2008). *La descentralización y los desafíos para la Gobernabilidad Democrática* . México: OAS Cataloging-in-Publication Data.
- Angela Denis, F. G. (08 de Abril de 2010). *Pobreza Multidimensional en Chile: 1990-2009*. Obtenido de Sociedad Políticas Públicas : https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUE1/Politica_Social_y_Pobreza/Pobreza_Multidimensional.pdf
- Naredo, J. M. (2008). Necesidad y pobreza: reflexiones conceptuales y algunas cautelas estadísticas. *Papeles 102* , 39-45.
- Spicker, P. (2009). *Pobreza, un glosario internacional*. Buenos Aires : CLACSO.
- Mancero, J. C. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago : CEPAL .
- Narayan, C. K. (2002). *La voz de los pobres. Clamando por el cambio* . Madrid : Ediciones Mundi Prensa .
- Bonilla, N. (2019). *Una vida digna. Conceptualizaciones y nuevas nociones de pobreza en el sur de Bolívar*. Bogotá: Universidad del Rosario .
- Sen, A. K. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior Vol.42, n°4*, 310-322.
- Miliband, R. (1974). Politics and poverty. En D. (. Wedderburn, *Poverty, inequality and class structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dréze, J. &. (1991). *Hunger and Public Action* . Oxford University Press.
- Chacón, V. M. (2017). Exclusión social y pobreza: perspectivas teóricas y percepciones de jóvenes excluidos de la ciudad de Medellín*. *Revista Austral de Ciencias Sociales* 32, 143-166.
- Stezano, F. (2021). *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y El Caribe: un análisis crítico de la literatura*. Ciudad de México : Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Labrunée, E. M. (Julio- Diciembre 2021). Pobreza multidimensional, aproximaciones conceptuales y metodológicas para la evaluación de hogares con niños, niñas y adolescentes en el ámbito del Partido de General Pueyrredon. *FACES. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales UNMDP. Año 27, N°57*, 9-23.
- Córdoba, R. C. (Mayo-Agosto 2007). Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen . *Revista Internacional de Sociología (RIS) Vol. LXV, n°47*, 9-22.
- Sen, M. N. (2003). *The quality of life* . Oxford: Oxford Scholarship Online.
- Fernando Chinchilla, Ó. P. (2012). *Pobreza y Derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano*. San José : Insituto Interamericano de Derechos Humanos .

- Kymlicka, W. (Julio-Septiembre 2003). La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. N° 103, 262-265.
- Murcia, L. E. (2008). *Pobreza, derechos humanos y políticas sociales*. San José : Instituto Interamericano de Derechos Humanos .
- Sampieri, R. H. (2014). *Metodología de la Investigación*. México : Mc Graw Hill .
- Nacional, B. d. (13 de septiembre de 2022). *Sistema Integrado de Información Territorial* . Obtenido de Ollagüe Indicadores 2021:
https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2021&idcom=2202
- Ministerio de Desarrollo Social, H. B. (2014). *Pobreza Multidimensional en Chile: una nueva mirada*. Obtenido de Subsecretaría de Evaluación Social:
https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/Berner_Santiago.pdf
- 2017, C. (Agosto de 2018). *Situación de pobreza. Síntesis de resultados, CASEN 2017*. Obtenido de Observatorio Ministerio de Desarrollo Social:
http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf
- Network, M. P. (Mayo de 2017). *¿Cómo se creó el IPM Chile?* Obtenido de Artículos Dimensiones: <https://mppn.org/es/mpi-chile/>
- Familia, M. d. (Julio de 2021). *CASEN 2020 EN PANDEMIA* . Obtenido de Análisis de carencias de la Pobreza Multidimensional en pandemia:
http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/210707_Carencias_PM_Casen_en_Pandemia_2020.pdf
- Social, M. d. (Febrero de 2013). *Incidencia de la Pobreza a nivel Comunal, según Metodología de Estimación para Áreas Pequeñas. Chile 2009 y 2011*. . Obtenido de Serie Informes Comunales n°1:
<https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/midesocial/pobreza-comunal-2009y2011.pdf>
- Administrativo, S. d. (2012). *POLÍTICA REGIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LOCALIDADES AISLADAS. Implementación de ejes estratégicos para la atención de los factores condicionantes de aislamiento en la región de Antofagasta*. Antofagasta: Gobierno Regional de Antofagasta.
- Educación, A. C. (04 de octubre de 2021). *Portal Entrega de Resultados* . Obtenido de Resultados Educativos :
https://www.simce.cl/?rbd=268&state=71584606433390&session_state=6e00f512-9ce3-4adb-8010-3a1407153371&code=8f50a2d5-16c7-4716-b27c-f33914219902.6e00f512-9ce3-4adb-8010-3a1407153371.a27a9a42-ba66-4d80-a238-f04b5cf20ad0
- Pobreza, C. p. (2014). *Informe Final* . Santiago .
- Network, M. P. (20 de octubre de 2022). *Red de pobreza multidimensional*. Obtenido de ¿Qué es el índice de pobreza multidimensional?: <https://mppn.org/es/pobreza-multidimensional/por-que-el-ipm/>
- Sabina Alkire, A. C. (January de 2016). *University of Oxford* . Obtenido de The Global Multidimensional Poverty Index (MPI): 5-year methodological note:

- https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPI_Methodology_2010-2015_Jan2016.pdf
- Berner, H. (25 de Agosto de 2016). *Pobreza Multidimensional: Incorporación de entorno y redes* . Obtenido de Ministerio de Desarrollo Social :
https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/Presentacion_25082016_Entorno_Red_HBH.pdf
- MPPN. (05 de Octubre de 2022). *Cómo aplicar el método Alkire Foster*. Obtenido de Red de Pobreza Multidimensional : <https://mppn.org/es/pobreza-multidimensional/como-se-calcula/>
- ENEL. (25 de octubre de 2022). *La energía de Chile se transforma* . Obtenido de Energía para Ollagüe: <https://www.enel.cl/es/conoce-enel/la-energia-de-chile-se-transforma/planta-hibrida-ollague.html>
- Indígena, P. (9 de Julio de 2021). *Portal Indígena TV Calama* . Obtenido de Energía eléctrica, red de alcantarillado y agua potable, principales prioridades para Ollagüe: <https://portalindigena.cl/energia-electrica-red-de-alcantarillado-y-agua-potable-principales-prioridades-para-ollague/>
- Sustentable, D. (10 de Agosto de 2022). *Agentes de Cambio* . Obtenido de Colaboración privado-pública en Ollagüe avanza a paso firme en el desarrollo de 3 proyectos de infraestructura pública:
<https://www.diariosustentable.com/2022/08/colaboracion-privado-publica-en-ollague-avanza-a-paso-firme-en-el-desarrollo-de-3-proyectos-de-infraestructura-publica/>
- Telecomunicaciones, S. d. (14 de Junio de 2007). *PROVINCIA DEL LOA SE BENEFICIA CON NUEVOS SERVICIOS DE CONECTIVIDAD INALÁMBRICA A INTERNET*. Obtenido de <https://www.subtel.gob.cl/provincia-del-loa-se-beneficia-con-nuevos-servicios-de-conectividad-inalambrica-a-internet/>
- Antofagasta, D. d. (25 de Octubre de 2022). *Plan de Transporte Público Regional Región de Antofagasta* . Obtenido de <http://dtpr.cl/pdf/MenuSuperior/Planes/PlanAntofagasta2014.pdf>
- Peña, J. (23 de Diciembre de 2021). *EMOL* . Obtenido de Deslizamientos de tierra, dos trenes atrapados, complejo fronterizo cerrado: Los efectos de la lluvia en Ollagüe Fuente: Emol.com -
<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/12/23/1041985/efectos-lluvia-estival-ollage-antofagasta.html>:
<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/12/23/1041985/efectos-lluvia-estival-ollage-antofagasta.html>
- Bio, R. B. (15 de Junio de 2022). *Biobio Chile* . Obtenido de Sin agua potable se encuentran San Pedro de Atacama y Ollagüe: clases fueron suspendidas:
<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-antofagasta/2022/06/15/sin-agua-potable-se-encuentran-san-pedro-de-atacama-y-ollague-clases-fueron-suspendidas.shtml>
- Bio, R. B. (31 de Agosto de 2021). *Biobio Chile* . Obtenido de Decretan estado de emergencia por falta de agua potable en localidad de Ollagüe en Antofagasta:
<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de->

- antofagasta/2021/08/31/decretan-estado-de-emergencia-por-falta-de-agua-potable-en-localidad-de-ollague-en-antofagasta.shtml
- Tecnología, M. d. (31 de Octubre de 2022). *Observa* . Obtenido de Regiones Antofagasta : <https://observa.mincienca.gob.cl/indicadores/regiones/Regiones>
- Olavarría, M. (2005). *Pobrea, crecimiento económico y políticas sociales*. Santiago : Editorial Universitaria .
- Muñoz, C. (2016). *Tesis doctoral: Implementación de políticas de superación de la pobreza en Chile 1990-2010. Caso Fosis*. Madrid: Universidad Complutense.
- Abarzúa, R. y. (1995). *Políticas Públicas para la Superación de la Pobreza en Chile*. Obtenido de Repositorio Académico de la Universidad de Chile : <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/172840>
- Raczynski, D. (s.f.). *POLITICAS SOCIALES Y DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA DE CHILE* ♦. Obtenido de LANIC Universidad de Texas: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0005.pdf>
- CEPAL, D. d. (1990). *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987*. Obtenido de Repositorio CEPAL : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29716/S9000089_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cooperación, M. d. (diciembre de 2004). *CONCEPTOS FUNDAMENTALES SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL Chile Solidario*. Obtenido de Ministerio de Desarrollo Social y Familia : https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/chs/centrodoc_170.pdf
- Larrañaga, O. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Santiago: PNUD.
- Martin, M. (2016). Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 193-224.
- Chile, L. (13 de abril de 2019). *Decreto 480 exento. Aprueba ordenanza sobre ayudas sociales*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile : <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1130488>