



Fundación Superación de la Pobreza

DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA
IGUALDAD



Juan Carlos Feres

EN 1996 AFIRMAMOS

QUE

Superar pobreza en Chile es un desafío de Equidad e Inclusión Social

Desde entonces, hemos sido insistentes: la inclusión y la equidad tienen por condición el desarrollo de

- (i) políticas con **Enfoque de Derechos** y
- (ii) la **participación** protagónica de los ciudadanos... en un marco de desarrollo sustentable y régimen democrático

QUÉ HA PASADO EN CHILE EN MATERIA DE POBREZA



SITUACIÓN SOCIAL EN AÑOS RECIENTES

Avances y Desafíos

- Reducción de la pobreza y la indigencia
- Alta vulnerabilidad a la pobreza
- Elevada concentración del ingreso y rigidez al cambio
- Marcadas desigualdades socioeconómicas, territoriales, de género, edad, etnia y personas con discapacidad
- Avances relativos en la esfera laboral (participación, empleo, desempleo, ingresos, salarios, formalización), pero se mantienen importantes rezagos (participación femenina, salarios, empleo juvenil, sindicalización, derechos colectivos)
- Brechas en educación y salud (accesos, calidad, oportunidad, pertinencia, protección financiera)
- Servicios sociales segmentados, segregación residencial y exclusión

ANTECEDENTES

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA



ESTUDIOS LONGITUDINALES PANEL CASEN

Panel Casen 1994-1996	
Siempre en P	2,4
Entra y Sale	40,7
Siempre en NP	56,9

Panel Casen 1996-2001-2006	
Siempre en P	4,4
Entra y Sale	29,7
Siempre en NP	65,9

Panel Casen 2006-2007-2008-2009	
Siempre en P	2,6
Entra y Sale	32,9
Siempre en NP	64,5

INDICARON QUE:

- La pobreza es un fenómeno más extendido.
- Se trata de personas que, por lo general, no presentan déficit calórico.
- Están alfabetizadas.
- Viven en una casa sólida, construida con apoyo estatal.
- Sus hijos van a la escuela y están enrolados en centros de salud.

En definitiva, es una pobreza que se aleja de sus peores formas materiales, pero que se reproduce a un nivel **relacional**, es decir, bajo nuevas y complejas relaciones de **segregación, asistencia y dependencia**.

El dinamismo de la pobreza nos muestra un gran tema pendiente:

VULNERABILIDAD DE AMPLIOS SECTORES

PAISES	Estratos extrema pobreza	Estratos pobreza moderada	Total estratos pobres	Estratos Vulnerables	Estratos medios con seg.económ.	Estratos altos
<i>Argentina</i>	4,2	6,6	10,8	31,4	54,4	3,4
<i>Bolivia</i>	12,3	13,8	26,1	44,6	28,7	0,6
<i>Brasil</i>	12,6	11,9	24,5	37,3	34,8	3,4
<i>Chile</i>	2,9	7,0	9,9	40,5	44,0	5,6
<i>Colombia</i>	12,7	13,0	25,6	37,5	33,2	3,7
<i>Costa Rica</i>	8,1	11,5	19,6	39,7	37,2	3,4
<i>Ecuador</i>	13,6	16,0	29,5	43,0	26,6	0,9
<i>El Salvador</i>	22,0	19,8	41,7	41,1	16,8	0,4
<i>Guatemala</i>	41,1	22,0	63,1	27,4	9,0	0,5
<i>Honduras</i>	37,4	19,0	56,4	29,9	12,8	0,8
<i>México</i>	12,5	15,4	28,0	44,2	26,4	1,4
<i>Nicaragua</i>	36,2	22,2	58,4	32,5	8,8	0,4
<i>Panamá</i>	11,6	9,6	21,2	36,1	38,9	3,7
<i>Paraguay</i>	18,4	14,3	32,8	40,5	25,5	1,3
<i>Perú</i>	11,9	12,3	24,2	40,0	34,3	1,5
<i>R.Dominic.</i>	14,0	19,4	33,3	42,3	23,2	1,1
<i>Uruguay</i>	2,6	5,4	8,1	26,4	60,2	5,4
<i>Venezuela</i>	12,4	16,6	29,0	47,7	23,1	0,2
Am.Latina	15,9	14,2	30,1	37,9	29,9	2,1

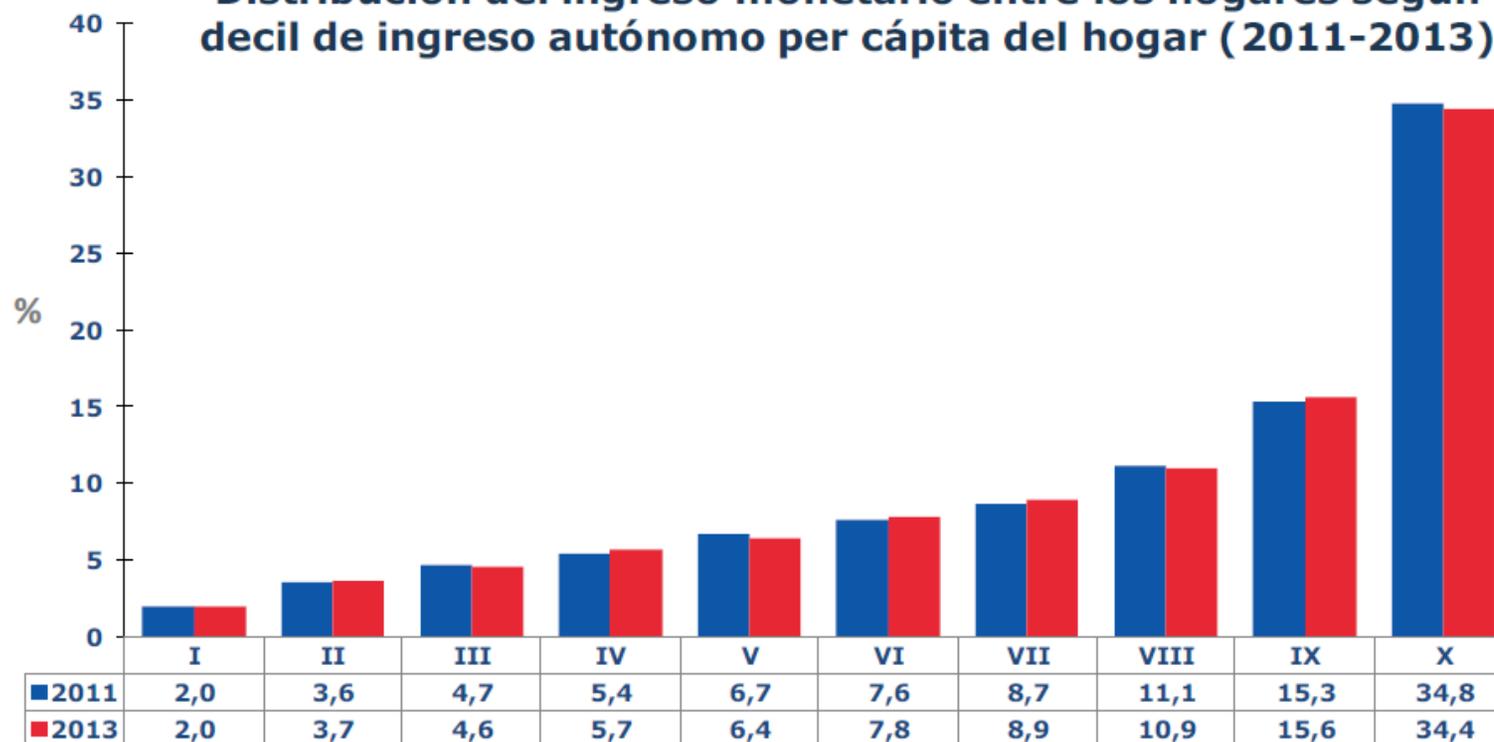
Clarisa Hardy *Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social. Ediciones LOM. Chile. 2014*

Vulnerabilidad en el contexto de una alta concentración del ingreso...

4. Distribución de Ingresos

Casen
2013

Distribución del ingreso monetario entre los hogares según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar (2011-2013)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2011-2013

... que no mejora de forma significativa

Casen
2013

4. Distribución de Ingresos

Indicadores de Distribución de Ingresos, 2006-2013

	Ingreso Autónomo			
	2006	2009	2011	2013
Índice 20/20	11,7	12,7	11,7	11,5
Índice 10/40	2,6	2,8	2,5	2,5
Índice 10/10	27,6	38,8	29,8	29,1
Coefficiente de Gini	0,51	0,51	0,50	0,50

	Ingreso Monetario			
	2006	2009	2011	2013
Índice 20/20	10,0	9,3	9,0	8,8
Índice 10/40	2,4	2,4	2,2	2,2
Índice 10/10	20,1	19,8	17,7	17,1
Coefficiente de Gini	0,50	0,50	0,49	0,49

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen

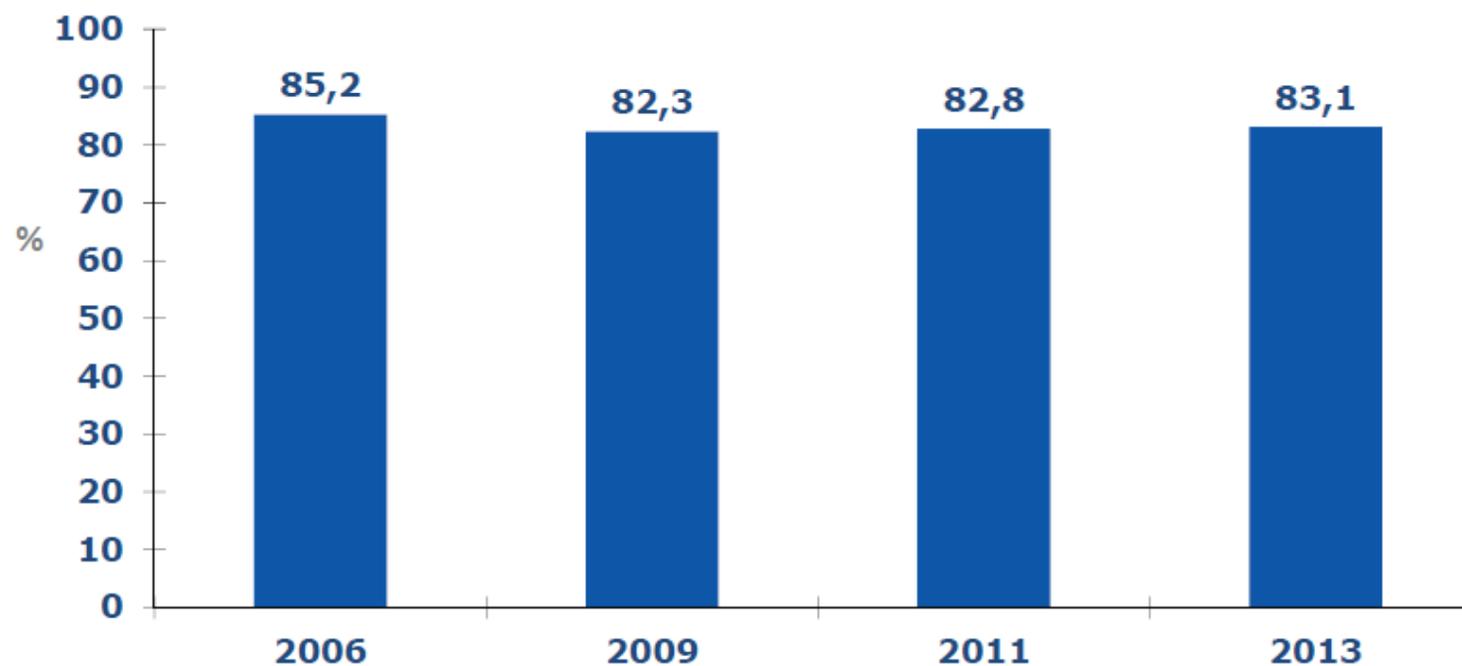
Dado que los ingresos de los hogares provienen principalmente del trabajo...

2.2. INGRESOS DE LOS HOGARES POR TIPO

Participación del ingreso del trabajo en el ingreso monetario de los hogares (2006-2013)

Casen
2013

(Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2006-2013

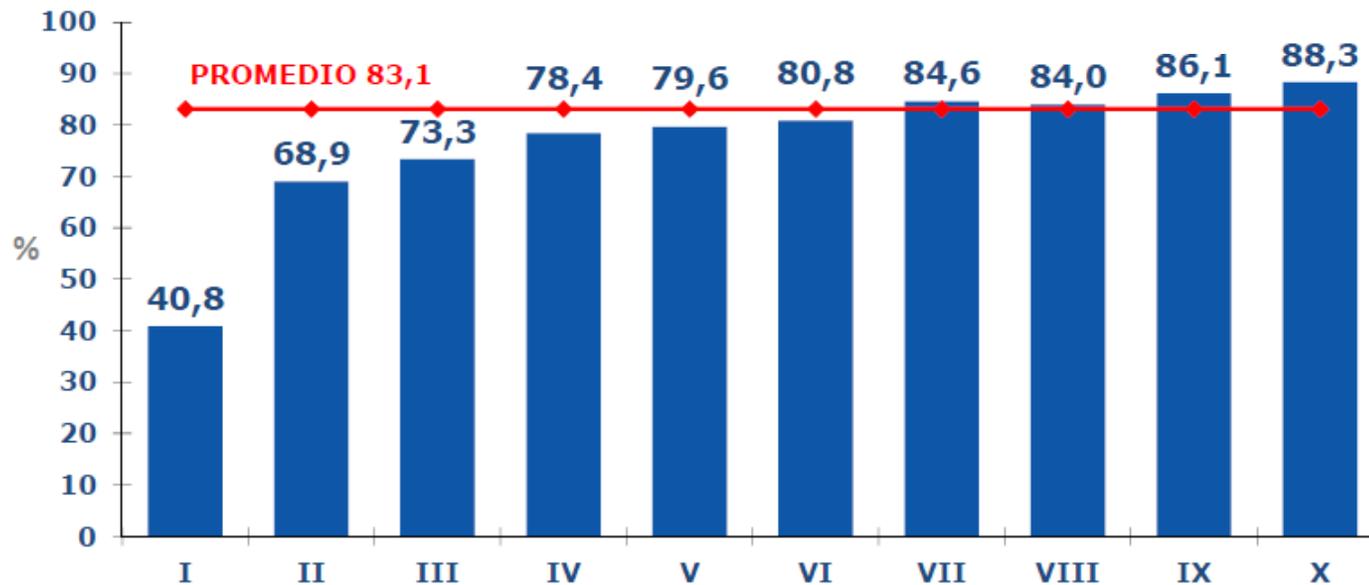
...aunque con una incidencia más baja en los dos primeros deciles...

2.2. INGRESOS DE LOS HOGARES POR TIPO

Participación del ingreso del trabajo en el ingreso monetario de los hogares según decil de ingreso autónomo per cápita (2013)

Casen
2013

(Porcentaje)

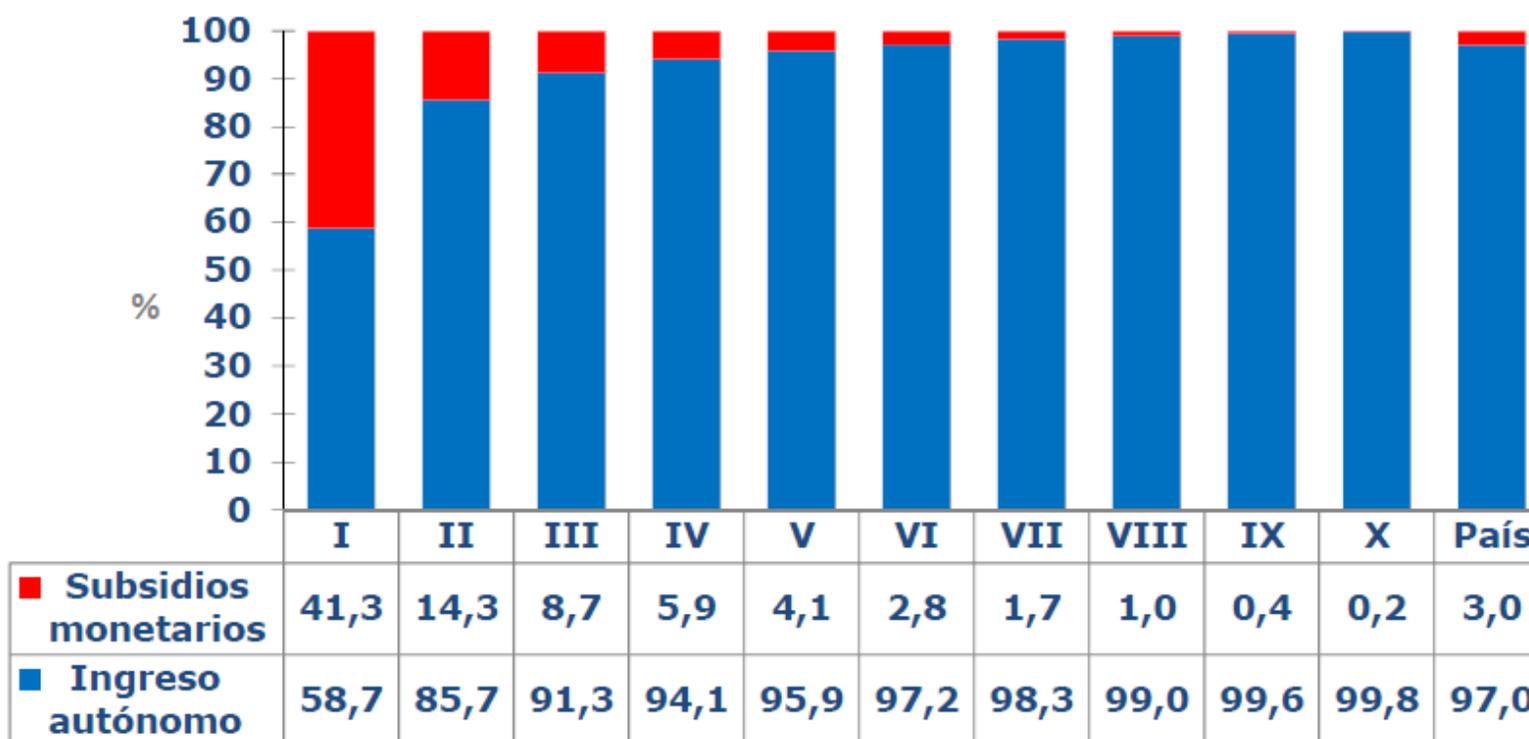


...donde se complementan con subsidios monetarios...

2.2. INGRESOS DE LOS HOGARES POR TIPO

Composición del ingreso monetario de los hogares por decil de ingreso autónomo per cápita según tipo de ingreso (2013)

Casen
2013



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2013

Por ende, la raíz del problema estriba en los **bajos salarios** y, en general, en la mala distribución de los ingresos del trabajo.

Cuadro 1: Distribución General de los Ingresos de la Ocupación Principal³

Tramos de Ingresos	No.	% Total	% Acumulado
Menor o igual a \$100.000	981.614	13,8%	13,8%
\$100.001 - \$150.000	367.337	5,2%	19,0%
\$150.001 - \$210.000	998.999	14,1%	33,0%
\$210.001 - \$300.000	1.453.779	20,5%	53,5%
\$300.001 - \$426.000	1.174.014	16,5%	70,0%
\$426.001 - \$550.000	634.723	8,9%	79,0%
\$550.001 - \$652.000	365.514	5,1%	84,1%
\$652.001 - \$852.000	422.724	5,9%	90,1%
\$852.001 - \$1.052.000	228.581	3,2%	93,3%
\$1.052.001 - \$1.252.000	118.963	1,7%	95,0%
\$1.252.001 - \$1.500.000	101.213	1,4%	96,4%
\$1.500.001 o más	257.587	3,6%	100%
Total	7.105.047	100%	-

- Ingreso medio mensual: \$ 454.031
- Mediana de ingreso: \$ 298.867
- El 53,5% de los trabajadores gana menos de **\$ 300.000**
- El 60% de los trabajadores percibe menos de **349.473**
- El 70% de los trabajadores gana menos de \$ 426.000
- El 79% de los trabajadores gana menos de **\$ 550.000**
- Sólo el 15,9% gana más de 652.000

Obispo Alejandro Goic propone nuevo salario ético y lo cifra en \$ 400 mil

Prelado de Rancagua dijo que los \$ 250 mil actuales "quedaron cortos" en relación al costo de vida. Según el Ministerio del Trabajo, en Chile hay 171 mil trabajadores que ganan el sueldo mínimo.

M. Miranda01 de abril del 2016 / 01:16 Hrs



Según la base de datos de afiliados al seguro de cesantía, que contempla información hasta diciembre de 2015, del Ministerio del Trabajo, **en Chile hay 4.434.806 trabajadores**, de los cuales **más de 505 mil**, es decir el 11,4%, **reciben remuneraciones inferiores al sueldo mínimo**; **171 mil (3,8%)** recibían exactamente la cifra y **1.452.400 tienen una remuneración igual o inferior a \$500 mil (32,7%)**.

Y todo esto en base a la declaración en las encuestas. Los registros tributarios revelan una todavía mucho mayor concentración del ingreso.

Tabla 14

Chile y otros países: Participaciones del 1%, 0,1% 0,01% más ricos en el ingreso total del país Incluyendo ganancias de capital (y sin incluir utilidades retenidas), 2005-2010

PAÍS	PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL DEL PAÍS DEL			RAZÓN ENTRE PARTICIPACIÓN EN CHILE Y PARTICIPACIÓN EN PAÍS SEÑALADO EN LA FILA DEL		
	1% MÁS RICO	0,1% MÁS RICO	0,01% MÁS RICO	1% MÁS RICO	0,1% MÁS RICO	0,01% MÁS RICO
	%			razón		
Chile	30,5	17,6	10,1	1	1	1
Estados Unidos	21,0	10,5	5,1	1,5	1,8	2,1
Canadá	14,7	5,8	2,0	2,2	3,2	5,3
Alemania	12,1	5,0	2,3	2,6	3,7	4,6
Japón	10,9	3,5	1,3	2,9	5,3	8,4
España	10,4	3,9	1,5	3,1	4,8	7,1
Suecia	9,1	3,4	1,4	3,5	5,4	7,5
Promedio	15,8	7,2	3,5	2,6	4,0	5,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de the world top income database , Atkison y Piketty (2007, 2010), y Atkison , Piketty y Saez (2011).

CONJUNTOS DE VIVIENDA SOCIAL (Santiago)

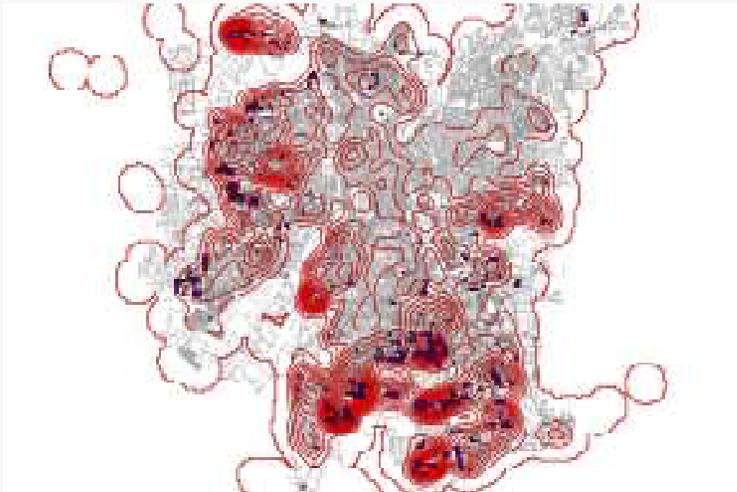
Consecuencia:

Marcada
segregación
residencial y
exclusión social

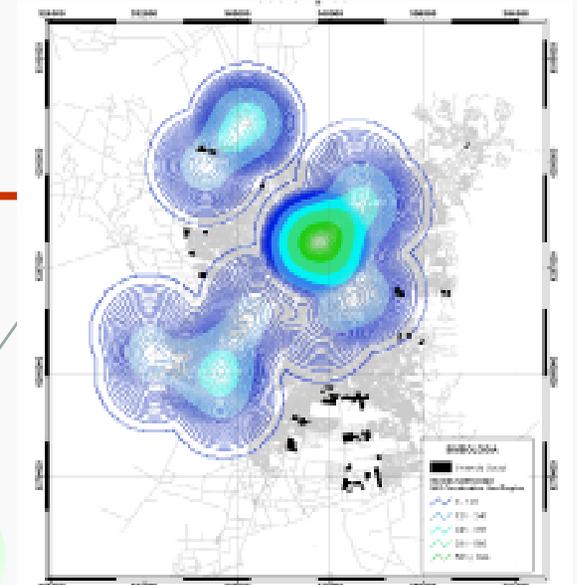


EL CIRCUITO DE LA EXCLUSIÓN

Condominios de Vivienda Social construidos entre 1981-2001



Fuente: Alfredo Rodríguez. Sur Profesionales



Aislamiento Social de los pobres urbanos

Quiebre de la convivencia social

SUBCULTURA DE LA POBREZA

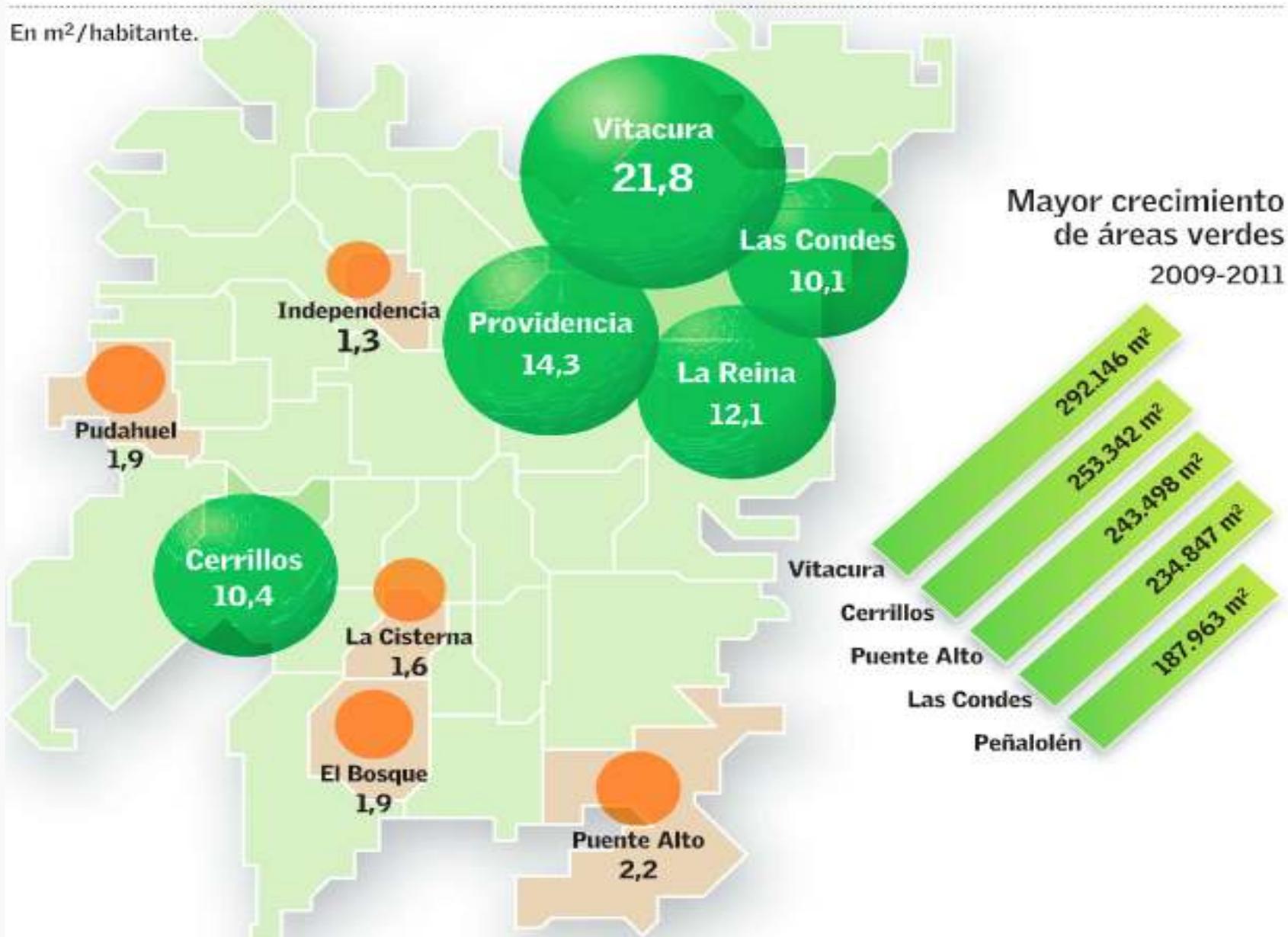
Año de Estudio promedio a nivel comunal del Gran Santiago*



La desigualdad expresada en áreas verdes

Las comunas del sector oriente vuelven a concentrar la superficie verde de la capital.

En m²/habitante.



ESTUDIO CUALITATIVO: VOCES DE LA POBREZA

	LA POBREZA ES (NO ES)			
	ser	estar	tener	hacer
Pasado	<p>Sacrificado (-)</p> <p>Poco, pero bien educado (+)</p> <p>Reconocido (+)</p>	<p>Explotado por los otros (-)</p> <p>Seguro entre los suyos (+)</p> <p>Solo en relación al estado (-)</p>	<p>No se tenía (-)</p> <p>Alimentos</p> <p>Zapatos</p> <p>Casa</p> <p>Agua potable</p> <p>baño</p>	<p>Trabajando desde pequeño (+)</p> <p>Luchando para sobrevivir (-)</p>
Presente	<p>No reconocido (-)</p> <p>Invisible (-)</p>	<p>Con mayor presencia del Estado (+)</p> <p>Esperando (-)</p> <p>Inseguro entre los suyos (-)</p> <p>Medio ambiente muy deteriorado (-)</p>	<p>Se tiene mucho más (+)</p> <p>Inseguridad (-)</p> <p>Endeudamiento (-)</p>	<p>Trabajando de manera inestable (-)</p> <p>Estudiando pero con baja proyección (-)</p> <p>Impotente (-)</p>

ESTUDIO CUALITATIVO: VOCES DE LA POBREZA

¿COMO DETECTAR
POBREZA PARA
ASIGNAR BENEFICIOS?

ANALIZAR TENENCIAS

NO TENER = POBREZA

TENER = NO POBREZA

ANTES: TENER BIENES DURABLES...
HOY: TENER EDUCACIÓN...



La concepción del sistema de apoyos y ayudas los obliga a “esconder sus recursos” humanos y físicos para bajar el puntaje y mantener el acceso. Generando:

- Refuerzo de una auto percepción negativa entre los ciudadanos que la usaban.
- Competencia y desconfianza entre vecinos.
- Percepción de castigo al esfuerzo.
- Incumplimiento de las promesas de comprensión y justicia.
- Integración segmentada y estigmatización.

Parte de estos antecedentes, llevaron al MDS ha iniciar un plan de transformación, buscando que el sistema fuera:

Más simple + transparente + Más justo.

FRUSTRACIÓN

INSEGURIDAD

INVISIBILIZACIÓN

CASTIGO

IMPOTENCIA

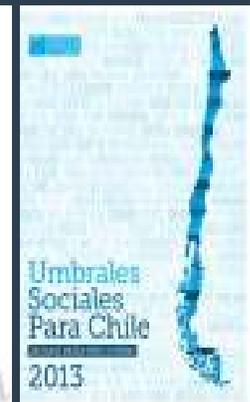
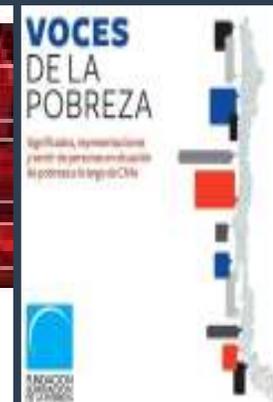
PERSECUSIÓN

DESAFILIACIÓN





FRENTE A ESTE ESCENARIO... ¿CÓMO REPENSAR POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS?





Hasta ahora, **políticas de protección social** han exhibido eficacia en el alivio de ciertas manifestaciones de pobreza extrema, pero **han modificado muy poco las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales** que están a la base de su generación y persistencia.

Existe preocupación por las fuertes restricciones para **ser y hacer** en contextos de pobreza.

La **paradoja** es clara:

No existe resguardo de la ciudadanía en una sociedad cuando no hay, intrínsecamente, un **sentido de equivalencia**.



El **repertorio** de capacidades para el desarrollo humano sustentable, aun se encuentra severamente **limitado** para cerca de un tercio de la población nacional.

Mayor cantidad de **"tenencias"** no aseguran el bienestar de las personas.

El **acceso a satisfactores sociales** (educación, salud, barrio) **segmentados por nivel de ingreso, de calidades y valoración muy diferentes**, provocan una desigualdad de "haceres" intolerables.

Chile tiene un **grave problema de desigualdad** que configura un nuevo tipo de pobreza marcada por **haceres distintos** de la población:

- **Aprender** en un sistema educacional de mala calidad y que reparte el capital cultural de la sociedad de manera muy asimétrica.
- **Habitar** barrios segregados, peligrosos,
- **Trabajar** en empleos mal remunerados e inseguros,
- **Recibir una atención de salud** mucho menos oportuna e integral que el resto de la sociedad.
- **No tomar parte** de las decisiones que les atañen.

“Chile tiene el nivel más alto de desigualdad del ingreso después de impuestos y transferencias de los países de la OCDE. Su nivel de desigualdad en términos de ingresos tampoco es positivo, en comparación con otros países latinoamericanos. **Estas tasas son muy problemáticas y resultan en una sociedad altamente segregada, en la que la separación de áreas residenciales, establecimientos educacionales separados, y mercados de trabajo separados operan de tal forma que se arraiga el privilegio y se asfixia la movilidad.**” (Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre extrema pobreza y derechos humanos, Philip Alston, 24/03/2015).



EN ESTE ESCENARIO...

Es claro que las políticas sociales no han sido elaboradas tratando de responder a los **estándares** que exige la perspectiva de Derechos.

Su asociación suele ser meramente **retórica**



Lo que se ha visto reforzado en el marco de una **Constitución débil** en materia de Derechos Sociales



Introducir dichos estándares contribuiría a resolver las presiones e insatisfacciones crecientes de la ciudadanía sobre el Estado, aportando gobernabilidad y desarrollo.



“La actual Constitución de Chile contiene algunas disposiciones sobre derechos sociales relativos a salud, educación y seguridad social, pero las formulaciones en general no están conformes a los estándares internacionales y los métodos previstos para su implementación son relativamente imprecisos y no habilitantes.”

“...existe aún mucho por hacer antes de poder decir que los derechos humanos constituyen los pilares sobre los que descansan las políticas sociales y económicas de Chile.”

“a) El proceso de reforma constitucional debiera asegurar el reconocimiento del rango completo de derechos económicos, sociales y culturales en una constitución revisada.”

(Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre extrema pobreza y derechos humanos, Philip Alston, 24/03/2015).



En el marco descrito, necesitamos avanzar hacia una **reforma del Estado en materia social**



Proponemos introducir el esquema conceptual que emana del **PIDESC** y las OOGG del CDESC.

LOS DESC SON ACUERDOS DE CONVIVENCIA, BUSCAN QUE LAS PERSONAS VIVAN EXPERIENCIAS COMUNES DE:

- Una vida larga y saludable.
- Una educación continua y de calidad.
- Un hábitat digno e integrado.
- Más y mejores oportunidades laborales.
- Un nivel de ingresos en efectivo constantes, que les permitan resolver sus necesidades inmediatas y funcionamientos esenciales.
- Ser escuchados en la toma de decisiones que les atañen directamente.

Operacionalizar implica:

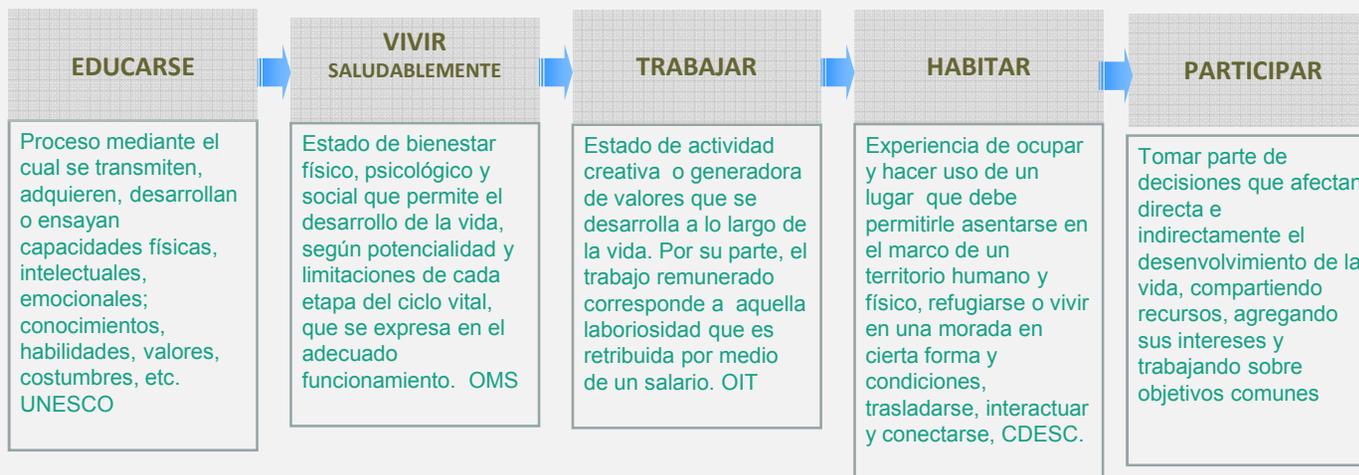
- **Resguardar** el hacer/ no hacer
- **Reclamar** en caso de vulneración
- Definir **mínimos** y máximos asociados a cada derecho.
- Responder a los **estándares** del enfoque
- Establecer los mecanismos que **garanticen** su realización

Para ello contamos con un conjunto de condiciones que surgen de la interpretación sobre:

- Pactos de Derechos
- Observaciones Generales
- Relatorías especiales

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEBE ESTAR CENTRADO EN PROTEGER LOS HACERES FUNDAMENTALES Y NO SOLO EN COMPENSAR LA AUSENCIA DE INGRESOS (ese es nada más un aspecto). POR ENDE, LA CENTRALIDAD ESTÁ EN:

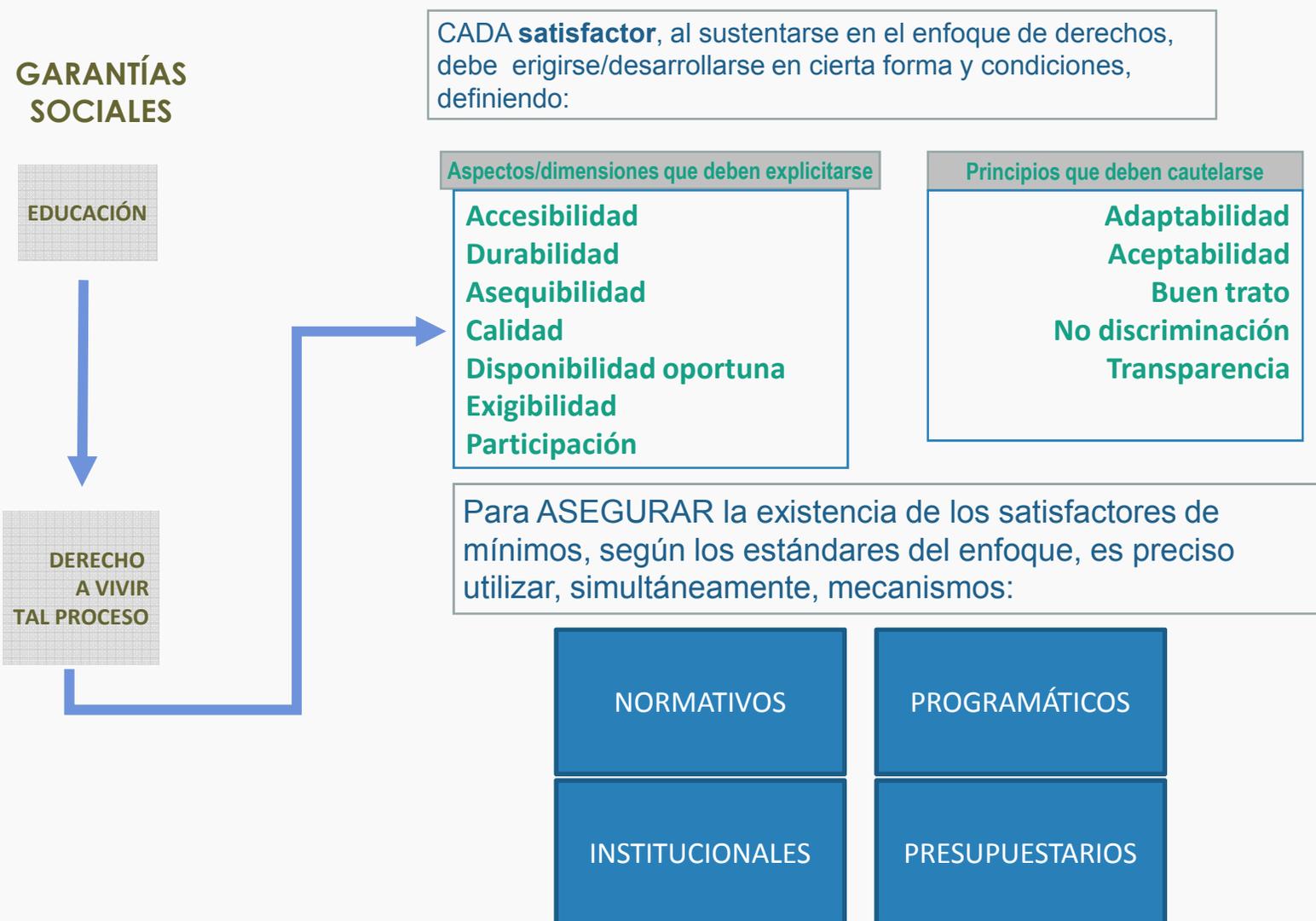
ESTABLECER UMBRALES SOCIALES GARANTIZADOS PARA:



TODAS estas áreas buscan el **desarrollo y potenciación de las personas, su integración,** desenvolvimiento, favorecer que puedan realizar una contribución a su comunidad, la sociedad o en el marco de su núcleo familiar. Para ello es fundamental, ser, vivir juntos (estar) y hacer.

Todos los ámbitos concurren a la misma finalidad:
el bienestar - el desarrollo – la realización humana

Un ejemplo de garantías y estándares: el derecho a la educación



Las **garantías** guardan estrecha relación con la exigencia hecha permanentemente por el CDESC, en orden a **“tomar medidas”, realizar los esfuerzos legales, financieros e institucionales necesarios para la realización de los**

CONDICIÓN: RESOLVER LA PARADOJA DEL VÍNCULO

Hasta ahora, el Estado tratando de establecer un puente o un vínculo con los afectados, termina erosionando más los lazos de filiación social.

La reforma a las políticas, junto con estar fundada en derechos, con satisfactores (programas) que promuevan el HACER y el SER, debe:

1. **Valorar y visibilizar los recursos de las personas en pobreza.** Lo que exige superar la mirada centrada sólo en la búsqueda de carencias, riesgos, vacíos y debilidades.
2. **Promover en todo momento la participación,** el empoderamiento, la autogestión de los ciudadanos en pobreza.
3. **Fomentar la asociatividad y la cooperación mutua de la ciudadanía.** El desarrollo de capacidades humanas y la satisfacción de las necesidades, no se resuelve sola y exclusivamente en las estrictas fronteras de la unidad familiar.



EL ABUSO DE LA FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL/FAMILIAR O HIPERFOCALIZACIÓN, REFUERZA LA SEGREGACIÓN E INTEGRACIÓN SEGMENTADA.

ESTA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN DEBE SUPERAR EL PARADIGMA QUE HOMOLOGA LOS PROGRAMAS SOCIALES CON MEROS PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS PARA UN SUJETO PASIVO (BENEFICIARIO, USUARIO, CLIENTE).

HAY QUE CONCEBIRLAS COMO **CONSTRUCTORAS DE SOCIEDAD**, DONDE MÁS QUE “**DAR COSAS**”, DEBEN **CONVOCAR** A LAS COMUNIDADES A ENFRENTAR SUS PROBLEMAS Y DESAFÍOS EN UN MARCO DE CORRESPONSABILIDAD.

1. Transitar hacia **esquemas de financiamiento** de políticas sociales fundados en principios **solidarios**.
2. Transitar hacia **esquemas institucionales descentralizados** en materia de gestión social, a nivel regional, provincial y local que aseguren la adaptabilidad y aceptabilidad de las políticas; pero provisionando los recursos necesarios para superar los efectos regresivos de la municipalización.
3. **Modificar profundamente la mirada** de aquellos agentes que se relacionan directamente con los ciudadanos afectados por la pobreza, recogiendo activamente el conocimiento que surge desde la práctica.



SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN EL MARCO DE UN ENFOQUE DE DERECHO

Superación Pobreza – Políticas sectoriales – Protección social

- Políticas con vocación universalista
- Superar falso dilema: Universalismo v/s Focalización
- Una nota sobre Seguridades y Oportunidades (IEF)
 - Mejorar cobertura y montos (financiamiento)
 - Reforzar efectos sociales (educación y salud)
 - Palanca central: inclusión laboral y productiva
 - Infraestructura básica (áreas rurales)
 - Enfoque comunitario
 - Anclar en el territorio

Fundación Superación de la Pobreza
2016

MUCHAS GRACIAS