



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

**OBSERVAR Y COMBATIR LA POBREZA EN LA REGION DE
MAGALLANES. UN ANALISIS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACION
DEL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES**

Tesis para optar al grado de Socióloga

Autora: Karla Kubota Cifuentes

Profesora guía: Andrea Peroni

14 de Agosto de 2018

Agradecimientos

A mis padres, quienes apoyaron incondicionalmente mis estudios aun estando lejos, todos mis logros se los debo a su esfuerzo. A mi hermano Cristián, por guiarme hacia la vida universitaria y apoyar siempre mis decisiones. A mis amigos, en especial a Diana Arenas, Graciela Madrid y Rocío Albornoz, con quienes compartí en la escuela de Sociología y me enseñaron el arte de trabajar en equipo. A Daniel, por las interminables noches en que me escuchó divagar sobre esta investigación y el apoyo en los momentos más difíciles.

Al equipo de Propuestas País de la Fundación por la Superación de la Pobreza, en especial a Mauricio Rosenblüth quien me instó a acercarme al tema del Registro Social de Hogares, Ingrid Padópulos por ser mi mentora durante los meses que pasé en la institución, y Silvana Arteche, encargada de Propuestas País de la Región de Magallanes quien aceptó con mucho entusiasmo el rol de guiarme durante mi participación en el programa de Tesis País.

A mi profesora guía, Andrea Peroni, por pacientemente encaminar mis reflexiones iniciales hacia este resultado con el que hoy puedo concluir mi carrera.

A todos quienes me ayudaron a sacar adelante este proyecto en la Región de Magallanes, en especial a Cristián Kubota, Cristian García, Carla Cifuentes, María de los Ángeles Flores, Gloria Chodil y Patricia Cifuentes, quienes fueron mis nexos hacia la realización de las entrevistas.

Finalmente, a todas las personas que se dieron el tiempo para hablar conmigo, tanto funcionarios públicos como vecinos, sin ustedes no hubiese sido posible contribuir con este granito de arena a la comprensión de la realidad de nuestra región.

Contenido

Resumen	5
Introducción	6
1. Problematización.....	7
1.1 Surgimiento del Registro Social de Hogares: La necesidad de un cambio en el instrumento de focalización.	7
1.2 Focalización y pertinencia territorial: Observar al Registro Social de Hogares en el contexto de la pobreza magallánica.	11
2. Pregunta de Investigación, Objetivos e Hipótesis	14
3. Relevancia del problema de investigación	16
4. Antecedentes.....	17
4.1 El fenómeno de la pobreza en Magallanes	17
4.2 Políticas Públicas, Políticas Sociales y Focalización.....	23
4.3 Historia de la política social en Chile	28
4.4 Instauración y cambios en los instrumentos de focalización	32
4.5 El Registro Social de Hogares	33
5. Marco Teórico	37
5.1 Definiendo la pobreza como concepto sociológico	37
5.2 Responsabilidades en torno a la pobreza: La función del Estado y la acción individual	45
5.3 Los estigmas de la pobreza y la asistencia pública.....	49
6. Marco Metodológico	52
7. Análisis de resultados	55
7.1 Percepciones en torno a la pobreza en Magallanes.....	55
7.1.1 Percepciones del sector público sobre la pobreza territorial	56
7.1.2 Percepciones de los usuarios del sistema de protección social sobre la pobreza.	63
7.1.3 Estrategias de Superación de la Pobreza y Redes de apoyo.....	66
7.2 Percepciones sobre la focalización	70
7.2.1 Sobre la pertinencia y la utilidad de focalizar	70
7.2.2 Percepciones sobre las consecuencias de la focalización y su relación con la oferta pública.....	72
7.3 Percepciones en torno al Registro Social de Hogares.....	78

7.3.1 Utilización del Registro Social de Hogares.....	78
7.3.2 Objetivos del Registro Social de Hogares.....	81
7.3.3 Dificultades en la implementación y problemas con el RSH.....	84
7.4 Propuestas de mejora para el Registro Social de Hogares	89
8. Conclusiones.....	94
Bibliografía.....	99
Anexos.....	103

Resumen

La presente investigación se centra en el análisis de la experiencia de focalización en la región de Magallanes, a partir de la implementación de un nuevo instrumento de calificación socioeconómica: el Registro Social de Hogares. Para ello se realizaron entrevistas a funcionario/as públicos y personas que han utilizado este nuevo instrumento, analizando sus percepciones en torno a la pobreza en el territorio, la focalización en la política social y el Registro Social de Hogares. Los principales resultados dan cuenta de dos posibles aproximaciones a la pobreza magallánica, desde discursos más tradicionales hacia una mirada multidimensional, además de develar ciertas paradojas discursivas sobre la focalización, que surgen desde un profundo descontento con el funcionamiento del sistema. También se valoran ciertos aspectos del nuevo instrumento de focalización, se problematiza la falta de elementos territoriales en su construcción.

Palabras clave: Pobreza, focalización, política social, Estado, oferta pública.

Introducción

El punto de partida de la presente investigación es la instauración del Registro Social de Hogares, nuevo instrumento de focalización implementado por el Ministerio de Desarrollo Social el 1° de enero de 2016. Habiendo pasado un año desde la implementación del instrumento y conociendo ya algunos resultados a nivel nacional, surge la inquietud por llevar a cabo una investigación de corte más territorial. Por ello se escoge la Región de Magallanes, donde existe cierta escasez de información respecto al fenómeno de la pobreza debido a los bajos índices que ésta presenta, siendo la región con menores porcentajes de pobreza a nivel nacional. (9,1% de la población en situación de pobreza multidimensional versus un 20,9% nacional según datos de CASEN 2015)

El objetivo de la presente investigación es analizar la experiencia de la focalización en el contexto de la pobreza magallánica, centrando la mirada en el cambio desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares. El estudio se aborda desde la metodología cualitativa, con entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos y a usuarios del sistema, realizadas entre los meses de junio y noviembre del 2017.

El texto se estructura en los siguientes capítulos: Presentación del problema de investigación; Pregunta, sistema de objetivos e hipótesis; Relevancia de la investigación, Antecedentes, Marco Teórico-conceptual, Marco metodológico, Análisis de resultados y Conclusiones.

1. Problematización

1.1 Surgimiento del Registro Social de Hogares: La necesidad de un cambio en el instrumento de focalización.

Persiguiendo el objetivo de superar la pobreza, las políticas sociales transitaron desde la concepción de la redistribución del ingreso -asociada al desarrollo de un Estado de Bienestar, entre 1964 y 1973- hacia un proceso de tecnificación basado en la idea de la eficiencia del gasto social, es decir, abandonar políticas sociales de carácter más bien universalista y enfocar los recursos en programas que beneficien a los más pobres. La lógica tras este cambio es lograr una sociedad más «equitativa», ya que el gasto social llegaría donde realmente se le necesita, excluyendo a aquellos cuya condición económica les permitiría prescindir de la ayuda estatal (CEPAL, 1995; Shejtman, 1989).

El esquema de focalización del gasto público está presente en Chile a partir de la dictadura militar (1973 -1990) y continúa hasta nuestros días, entregando bienes y servicios a personas y familias seleccionadas a través de la utilización de instrumentos de focalización, los cuales tienen por objetivo determinar la prioridad de los sujetos de acceder a los beneficios estatales.

Este instrumento de focalización, de gran importancia para la población al ser la puerta de entrada a diversos beneficios y prestaciones, ha pasado por cambios durante las últimas décadas, a fin de determinar quiénes forman parte del grupo objetivo de la política social. Se repensó a los beneficiarios mediante el concepto de *vulnerables*, es decir, aquellas personas que encontrándose por sobre la línea de la pobreza, potencialmente podían caer en esta situación. Este cambio conceptual en la forma de visualizar la pobreza, acontecido en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) vino acompañado de un cambio en el enfoque de los programas de ayuda social, pasando desde la entrega de apoyo económico a nuevos modelos de intervención social más integrales, buscando una mejor estrategia de superación de la pobreza, de acuerdo con lo que explica el MIDEPLAN (2002):

“lograr resultados más significativos desde el punto de vista de la superación de la pobreza y de la extrema pobreza, ya no depende sólo del mejoramiento de instrumentos, mecanismos y criterios de focalización, sino también de la puesta en práctica de nuevos modelos de intervención, más pertinentes y de mejor calidad.”
(MIDEPLAN, 2002, pág. 7)

En el año 2007, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010), se introduce la Ficha de Protección Social, cuyo objetivo era medir la capacidad generadora de ingresos de los miembros de un hogar. La importancia de este cambio radicó en su intento de disminuir la importancia de los ingresos y bienes materiales de un hogar en la calificación socioeconómica, pasando a relevarse otros elementos como su educación, salud y situación ocupacional, entre otros, que buscaban dar cuenta de un estado de pobreza presente o potencial, acercándose a este nuevo concepto que era la vulnerabilidad. Los elementos medidos por esta Ficha calificaron lo que se llamó capacidad generadora de ingresos, definida del siguiente modo:

“La capacidad generadora de ingresos mide, básicamente, las competencias laborales de las personas que están en edad de trabajar, excluyendo a los estudiantes, madres de hijos menores, discapacitados y otros grupos que tienen dificultades objetivas para incorporarse al mercado laboral. La capacidad de generación de ingresos de cada persona se calcula en base a características como los años de escolaridad, la experiencia laboral, el tipo de afiliación laboral y otras variables relacionadas.” (Herrera, Larrañaga, & Telias, 2010, pág. 8)

Para el Estado, la Ficha de Protección Social presentó una serie de dificultades en su implementación, siendo la más preocupante la “tergiversación de atributos del hogar y de las personas que lo componen, que redundan en una baja artificial de los puntajes.” (Larrañaga, Falck, Herrera, & Telias., 2014, pág. 1). Esto se puede constatar en el informe final del comité de expertos encargados de la evaluación de la Ficha de Protección Social, donde se menciona la alteración de la información reportada como uno de los mayores problemas de este instrumento, causada por la intención de los usuario/as de obtener puntajes menores: “existen variables más sensibles al cálculo del puntaje que son

reconocidas entre la población como información crítica para subir o bajar los puntajes, predominando la subdeclaración y/o sobredeclaración de información en dimensiones relativas a la escolaridad, la discapacidad, o la composición del hogar” (Comité de Expertos Ficha de Protección Social , 2010, pág. 4)

Debido a esta preocupación, se intentó cambiar el instrumento durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010 – 2014), lo cual no fue posible dada la demora en la definición de nuevos parámetros de medición. Pese a esto, se realizó un acuerdo con el siguiente gobierno -Michelle Bachelet (2014-2018)- para continuar trabajando en pos de este cambio. Es así como su gobierno decide, primero en una fase piloto y luego de forma definitiva a partir de enero de 2016, actualizar el sistema de evaluación socioeconómica, pasando de la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares.

Los principales cambios que conlleva este sistema se pueden resumir en tres ejes: La obtención de datos desde registros oficiales como el SII, Registro Civil y otras entidades estatales, verificando lo declarado por las personas -hecho trascendental para el Estado, en tanto busca disminuir el porcentaje de información auto declarada-; el segundo eje corresponde al mecanismo de asignación de beneficios que ahora se realizará en base al esquema de tramos de clasificación socioeconómica, en vez de con un puntaje continuo; y tercero, hacer que este sistema de registro sea más moderno al encontrarse disponible en línea, donde los mismos usuarios pueden reportar cambios en sus datos. (Jimeno, 2015)

De acuerdo con lo postulado por la Fundación Superación de la Pobreza, este cambio de instrumento sería uno de los más importantes desde que se creó la Ficha CAS. Esto por lo amplio y ambicioso de su objetivo, ya que se está trabajando directamente con un gran conjunto de información que en su mayoría proviene de los registros administrativos del Estado, calculando una clasificación socioeconómica nuevamente en base a ingresos reales y no el potencial generador de ingresos, como era en la Ficha de Protección Social. Asimismo, es relevante políticamente la decisión de formar un único tramo con los hogares que pertenecen al 40% de los hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad económica, dando a entender que “dentro de este primer y gran grupo de

personas, idealmente, el Estado no debe establecer prelación o priorizaciones, ya que todos son muy parecidos y exhiben niveles de vulnerabilidad y pobreza relevantes” (Fundación Superación de la Pobreza, 2017, pág. 69)

Un cambio en el instrumento de focalización no sólo resulta importante por las posibles mejoras que pueda implicar para el desarrollo de la política social. Un aspecto relevante a tener en cuenta son las consecuencias y efectos subjetivos que generan la pobreza y la asistencia en la población, siendo relevantes en este aspecto estudios como el del sociólogo Georg Simmel (1908), quien profundiza en los sentimientos de humillación, desprestigio y descalificación del pobre, los que son reforzados por la valoración negativa que la sociedad hace de su condición de dependiente. También destacan estudios como *Voces de la Pobreza* (2014), desarrollado por la Fundación por la Superación de la Pobreza, que muestra la heterogeneidad en las expresiones de la pobreza en Chile, mostrando que las subjetividades nacen desde los distintos tipos de pobreza identificados en el discurso de sus entrevistados/as -pobreza esforzada, dependiente y contracultural.

Dentro del marco del estudio *Voces de la Pobreza*, los entrevistado/as dieron cuenta de un sentimiento de invisibilización de su realidad tras el puntaje obtenido, sintiéndose poco representados por la Ficha de Protección Social. Además, los entrevistado/as manifestaron percibir un castigo al esfuerzo por parte del sistema, esto porque “si una familia lograba ligeras mejoras en su bienestar material o sus miembros adquirían mayores niveles de instrucción, terminaban siendo reclasificadas socioeconómicamente en un segmento que los dejaba fuera de la mayoría de los beneficios estatales” (FUSUPO, 2017, pág. 67)

Tras año y medio de su implementación, es necesario observar la influencia del Registro Social de Hogares en el desarrollo de los procesos de focalización, analizando a través de la investigación las percepciones de trabajadores del sector público y de usuarios del sistema de focalización en torno a este cambio, al Registro Social de Hogares en sí mismo, y en mayor profundidad, cómo perciben ellos la práctica de focalización del Estado, y también las características de la pobreza o vulnerabilidad en su propio territorio.

1.2 Focalización y pertinencia territorial: Observar al Registro Social de Hogares en el contexto de la pobreza magallánica.

Se plantea realizar esta observación en la Región de Magallanes, un territorio aislado de la administración central del país y con ciertos rasgos en su pobreza que difieren de la realidad nacional: Posee índices bajos de pobreza en comparación al territorio nacional (un 4,4% de personas en situación de pobreza por ingresos versus un 11,7% nacional; y un 9,1% de la población en situación de pobreza multidimensional versus un 20,9% nacional), y sus carencias se relacionan primeramente con el trabajo y la seguridad social, y en segundo lugar con la salud, de acuerdo con la medición realizada por CASEN 2015 sobre la pobreza multidimensional.

Debido a sus bajos índices, la pobreza no es un tema recurrentemente analizado en la región, convirtiéndose en un problema invisibilizado o de poca relevancia. Al ser consultado por la realidad de la pobreza en la región hacia fines del año 2014, el entonces director de la Fundación Superación de la Pobreza en Magallanes Rodrigo Rivas señala lo siguiente: “nuestra región da cuenta de situaciones singulares de pobreza y que por tanto no estarían siendo visualizadas por las mediciones tradicionales. Una pobreza que existe, pero que, dada su particular expresión, se invisibiliza a ojos de la política pública y la comunidad en general. Es una pobreza que existe, pero no se ve” (Fundación Sociedad Anónima, 2014)

A grandes rasgos, la pobreza magallánica estaría marcada por dificultades que se experimentan «puertas adentro», situaciones difíciles de captar a simple vista para el sector público, dados los estándares materiales que las condiciones climáticas de la región exigen, resultando en viviendas mejor equipadas. Como se explicará más adelante, algunas problemáticas de la región son la precarización laboral, la alta presencia de adultos mayores solos y deficiencias en la atención en salud.

En este sentido, resulta importante para esta investigación ver de qué modo - exitosamente o no- este nuevo instrumento de focalización da cuenta de la especificidad de

la pobreza magallánica, de acuerdo con lo percibido tanto por funcionarios públicos como por aquellas personas que buscan participar de los beneficios de la oferta pública, para lo cual deben enfrentarse al proceso de la calificación socioeconómica.

En esta línea el objetivo de la presente investigación es analizar la experiencia de la focalización en el contexto de la pobreza magallánica, centrando la mirada en el cambio desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares. Para llevar a cabo dicho objetivo, entre los meses de junio y diciembre de 2017 se aplicó una serie de entrevistas individuales y grupales a funcionarios públicos y beneficiarios de la oferta pública de la región, considerando las comunas de Punta Arenas y Puerto Natales, pertenecientes a la zona urbana de la región de Magallanes, las cuales en su conjunto concentran al 90% de la población regional.

Debido a lo extensivo que resultaría observar todos los aspectos que la focalización conlleva, se ha decidido acotar el objeto de estudio a una «experiencia de focalización reciente», definida como el período desde que se instaura el Registro Social de Hogares hasta fines del 2017, período en que finaliza el presente trabajo en términos de las entrevistas realizadas. Esta experiencia abarca dos ámbitos fundamentales, que constituyen el objeto de estudio de la presente investigación en donde se rescatan las percepciones de los entrevistados respecto a estos temas, relacionándose en ocasiones a situaciones pasadas, en especial referentes a los años de la Ficha de Protección Social. Estos ámbitos se definen a continuación:

- a) Registro Social de Hogares: Dado que es un instrumento de implementación reciente, se busca saber qué tan informados y familiarizados están respecto a él los funcionarios públicos y los usuarios del sistema. En el caso de los funcionarios públicos las principales inquietudes serán sobre el objetivo que percibe este nuevo sistema, la forma en que los distintos organismos lo utilizan, sus aspectos positivos y las dificultades observadas durante su implementación. Para los usuarios del sistema, se buscará profundizar en la relación que implica el Registro Social de Hogares con el acceso a la oferta pública, dado que se ha

encontrado en otros estudios que a nivel subjetivo hay una fuerte asociación entre los resultados de la aplicación del instrumento y los beneficios obtenidos a través de este trámite (Peroni, 2013)

- b) Percepciones sobre la focalización: En esta categoría se busca abarcar ideas relativas a cómo está funcionando actualmente la focalización en nuestro país, su compatibilidad con una perspectiva garante de derechos y las consecuencias de su aplicación. Para los funcionarios públicos, además se buscará ahondar en sus percepciones sobre los beneficiarios actuales de la oferta pública, buscando responder a inquietudes como los posibles cambios en su caracterización tras la aplicación de un nuevo instrumento. Por otra parte, a los usuarios del sistema se les consultará por la percepción que tienen sobre el Estado como una entidad de apoyo en sus condiciones de vida, y sobre la percepción que poseen de los funcionarios públicos de la región, con quienes han debido relacionarse a raíz de los trámites de la calificación socioeconómica.

Además de ser consultados por la experiencia de la focalización reciente, se pidió a los entrevistados dar a conocer sus percepciones sobre cómo se expresa la pobreza en la Región de Magallanes y, en particular, en la comuna en la cual se encuentran.

2. Pregunta de Investigación, Objetivos e Hipótesis

¿Cómo ha sido la experiencia de la focalización reciente en el contexto de la pobreza magallánica, a partir del cambio desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General:

Analizar la experiencia de la focalización reciente en el contexto de la pobreza magallánica, a partir del cambio desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares.

Objetivos Específicos:

- a) Analizar las percepciones de los y las entrevistados/as en torno a la pobreza en Magallanes
- b) Analizar las percepciones de los y las entrevistados/as en torno a los procesos de focalización y su funcionamiento en el territorio magallánico
- c) Analizar las percepciones de los y las entrevistados/as en torno al Registro Social de Hogares
- d) Realizar recomendaciones sobre cómo podría mejorarse la utilización del Registro Social de Hogares en el territorio magallánico, buscando aportar una mejora a los procesos de superación de la pobreza a partir de un enfoque territorial.

Hipótesis

Hipótesis general: La implementación del Registro Social de Hogares sería considerada por la comunidad magallánica una mejora respecto al instrumento anterior, especialmente por la posibilidad de verificación que otorgarían las bases de datos administrativas provenientes del Estado. No obstante, al ser un instrumento estandarizado a nivel nacional, no sería de utilidad a la hora de dar cuenta de las especificidades de la pobreza magallánica, lo que se traduciría en una inconformidad con el sistema de focalización por parte de los funcionarios públicos y de la ciudadanía, al no estar considerado este factor.

Hipótesis específicas:

- 1) Visión de la pobreza como un fenómeno difícil de observar y caracterizar, con énfasis en el elevado costo de la vida al ser una zona extrema y la alta presencia de los adultos mayores. Valoración del rol de la comunidad -familiares, vecinos y amigos- como apoyo ante las situaciones adversas.
- 2) Existiría inconformidad con el sistema de focalización. Por parte de los funcionarios, existiría molestia al observar que los instrumentos no han sabido reflejar del mejor modo las condiciones de pobreza del territorio, así como por su posibilidad de ser manipulados por ciertos usuarios que no merecerían los beneficios públicos. Por parte de los usuarios, esta inconformidad se reflejaría en un sentimiento de frustración debido a su exclusión de la oferta pública, por estar calificados en tramos que no perciben como representativos de su realidad.
- 3) El Registro Social de Hogares sería valorado positivamente por la inclusión de bases administrativas del Estado, que disminuirían la posibilidad de falseamiento de la información. Sin embargo, existiría una molestia en especial proveniente de los funcionarios públicos debido a la construcción estandarizada del instrumento, sin elementos territoriales.

2. Relevancia del problema de investigación

Los tipos de relevancia considerados para esta investigación son de carácter teórico, social y metodológico.

- Teórica: Uno de los principales motivos para llevar a cabo esta investigación refiere a lo poco que se ha abordado el fenómeno de la pobreza en la región de Magallanes, en especial desde miradas cualitativas, el presente trabajo se orienta a profundizar en la explicación y entendimiento de este fenómeno.
- Social: Observar el funcionamiento del Registro Social de Hogares contribuye a los procesos de evaluación y mejoramiento de este instrumento, que se encuentra a la base de la planificación de la política social. Además, realizar la observación en una región en específico, contribuye a relevar los aspectos territoriales de la construcción e implementación de la política social a futuro.
- Metodológica: La aplicación de técnicas cualitativas al estudio de la pobreza y la focalización contribuyen al mayor entendimiento de este fenómeno, desde el ejercicio de relevar las percepciones de quienes participan del sistema de focalización. Esto es un complemento importante a la información cuantitativa que desarrollan entidades como el INE y el Ministerio de Desarrollo Social, cuyas mediciones en general están asociadas a factores como el ingreso.

4. Antecedentes

4.1 El fenómeno de la pobreza en Magallanes

La Región de Magallanes y Antártica Chilena es la más austral del país, contando con una población de 166.533 habitantes de acuerdo con los datos del último CENSO realizado en 2017; esto representa al 0,9% de la población total nacional. La población magallánica se distribuye en 4 provincias y 11 comunas: Provincia de Magallanes, Última Esperanza, Tierra del Fuego y Antártica Chilena.

El índice de masculinidad regional es de 104,9. Esto evidencia una alta proporción de hombres en Magallanes, revirtiendo la tendencia nacional de mayoría de mujeres (índice de masculinidad nacional de 95,9). Esta superioridad porcentual masculina solo se da en cinco regiones del país: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Aysén y Magallanes.

Respecto a su estructura etaria, se tiene que el 18,6% de la población, 30.927 personas, son niños/as de catorce años o menos, mientras que el 11,6%, 19.380 personas, tienen 65 o más años. En el caso del porcentaje de adultos mayores, la cifra se asemeja bastante al indicador nacional (11,4% de personas de 65 o más años), mientras que para la presencia de jóvenes el porcentaje regional disminuye respecto al nivel país (25,7% de personas de catorce años o menos).

Si bien el porcentaje de adultos mayores en la región no dista demasiado del porcentaje a nivel nacional, existe un gran porcentaje de ellos que no tiene el apoyo de ningún familiar, situación que se agrava al considerar el factor climático y el aislamiento territorial de la región. Esto genera que en la región los adultos mayores sean considerados como un grupo de alta vulnerabilidad.

De acuerdo con los resultados arrojados por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) durante los últimos 10 años, Magallanes y la Antártica Chilena se ha mantenido como la región con los más bajos índices de pobreza a nivel nacional, considerando tanto la pobreza por ingresos como la pobreza de carácter

multidimensional¹. A continuación, se presentan los porcentajes de pobreza por ingresos obtenidos a partir de las últimas mediciones, desagregados a escala regional.

Tabla n°1: Porcentajes de personas en situación de pobreza por ingresos por región (2006-2015)

Región	2006	2009	2011	2013	2015
Arica y Parinacota	30,6	18,8	21	14,6	9,7
Tarapacá	24	24,9	16,4	8,2	7,1
Antofagasta	12,3	8,8	7,1	4	5,4
Atacama	22,3	22,2	16,3	7,3	6,9
Coquimbo	37,9	30,6	26,1	16,2	13,8
Valparaíso	30,6	24,4	24,4	15,6	12
O'Higgins	32,6	25,8	19,4	16	13,7
Maule	43,9	38,8	32,5	22,3	18,7
Biobío	41,3	35,1	32,3	22,3	17,6
Araucanía	48,5	48,5	39,7	27,9	23,6
Los Ríos	45,3	37,7	32	23,1	16,8
Los Lagos	29,3	29	27	17,6	16,1
Aysén	23	20,3	13,3	6,8	6,5
Magallanes	12,8	10,3	7	5,6	4,4
Metropolitana	20,2	17,6	15,7	9,2	7,1
Total	29,1	25,3	22,2	14,4	11,7

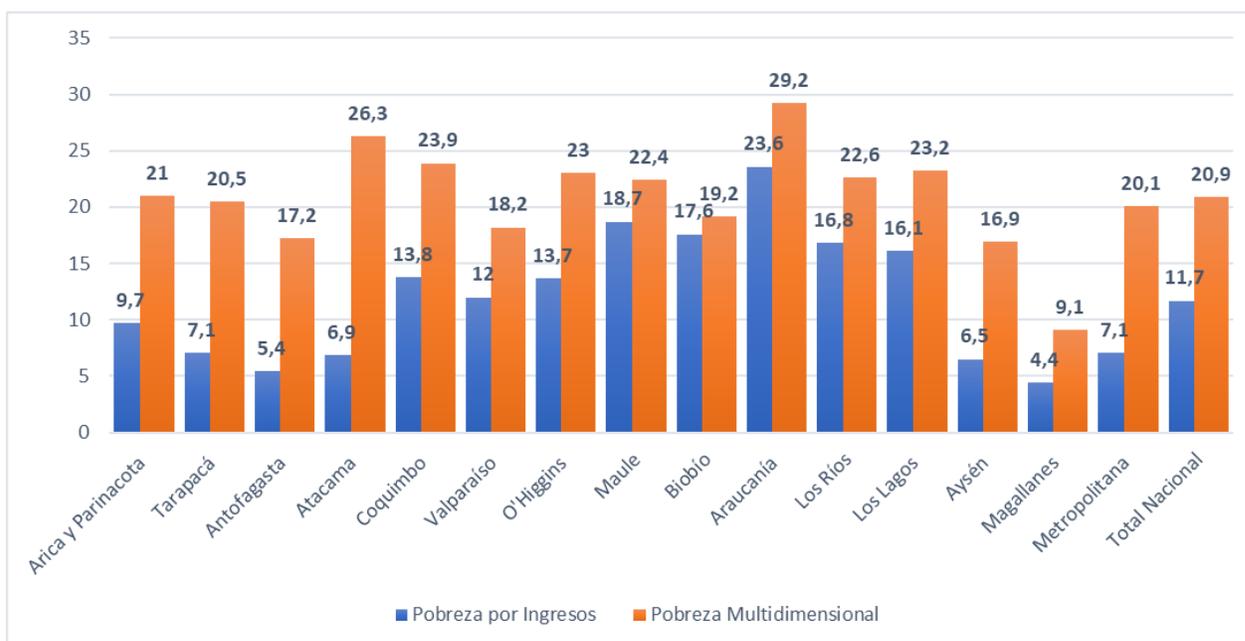
Fuente: Resultados CASEN 2015.

Al observar de modo panorámico las mediciones de pobreza según ingresos, se evidencia que Magallanes ha presentado los más bajos indicadores de pobreza a nivel nacional: un 12,8% versus un promedio nacional de 29,1%; un 10,3% versus un 25,3% nacional en 2009; 7% contra un 22,2% en 2011; un 5,6% versus un 14,4% en 2013 y,

¹ Cabe destacar que para la medición del año 2013 hubo un importante cambio en la metodología de medición de la Encuesta CASEN, pasando desde la utilización exclusiva de un método de ingresos a la utilización de una metodología que complementa esta visión, descrita como multidimensional. Ello dificultaría el aseverar que existe una baja real en las cifras de pobreza para los años 2006 a 2015; sin embargo, al realizar una comparación con las cifras obtenidas a nivel nacional, la Región de Magallanes siempre obtuvo los indicadores más bajos, independiente de la metodología utilizada.

finalmente, un 4,4% versus un 11,7% nacional en la medición más reciente, del año 2015. También se evidencia en la tabla que el porcentaje de pobreza por ingresos de la región de Magallanes solo encuentra una similitud temporal con los porcentajes de la región de Antofagasta. El contraste entre los porcentajes de pobreza es aún mayor cuando se toma en consideración la pobreza multidimensional, presentada a continuación.

Gráfico n°1: Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos o multidimensional por región (2015)



Fuente: Resultados CASEN 2015.

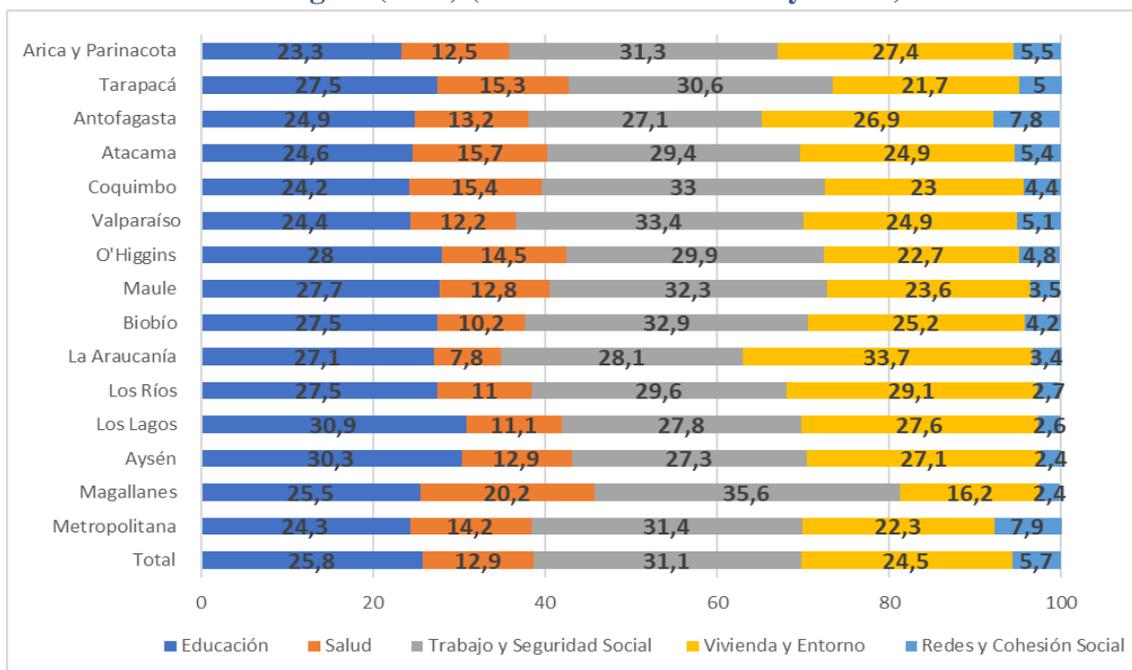
Es interesante observar que, aun cuando Magallanes sigue presentando el porcentaje más bajo de pobreza a nivel nacional para la metodología multidimensional de medición, el aumento en la pobreza es de poco más del 50% al agregarse las dimensiones de Educación, Trabajo, Salud, Vivienda y Entorno y Redes. Este resultado es coherente con la pobreza a nivel nacional, donde se pasa desde un 11,7% de pobreza por ingresos a un 20,9% de pobreza multidimensional. Además, al observar a la región de Antofagasta, se concluye que, aunque el porcentaje de pobreza por ingresos sea similar en esta región y en Magallanes, las cifras de pobreza multidimensional distan en un 8,1% (17,2% de pobreza multidimensional en Antofagasta versus un 9,1% de la región de Magallanes).

Estas bajas cifras en la medición de la pobreza, pese a ser positivas en términos del avance que se ha realizado en la materia, tienden a confundirse con una minimización de la problemática en el territorio magallánico; un breve barrido por los medios de comunicación de Magallanes durante el mes de septiembre de 2016 -tras darse a conocer los resultados de CASEN 2015- mostrará que la única información que parece ser relevante es que Magallanes tiene la tasa más baja de pobreza a nivel nacional². En contraste, una de las premisas de la presente investigación es que, aun cuando los porcentajes sean bajos en comparación a la realidad nacional, la pobreza es un fenómeno presente en la Región de Magallanes, haciéndose necesario su estudio y caracterización para poder comprenderla y enfrentarla.

En pos de dicho objetivo, se muestra a continuación una tabla que presenta la contribución relativa de cada dimensión de la pobreza multidimensional a la explicación de dicho fenómeno, punto de partida para comprender que la pobreza de la región de Magallanes posee características distintas a las del resto del territorio nacional.

² A modo demostrativo, algunos encabezados encontrados en los dos principales diarios de la región: “Magallanes presenta el índice más bajo de pobreza”, Diario El Pingüino, 23 de septiembre de 2016. “Encuesta Casen 2015: una mirada alentadora” Diario La Prensa Austral, 27 de septiembre de 2016. “Magallanes, región con menor pobreza en el país” Editorial de Diario La Prensa Austral, 28 de septiembre de 2016.

Gráfico n°2: Contribución relativa de dimensiones a la pobreza multidimensional por región (2015) (medición con Entorno y Redes)



Fuente: Resultados CASEN 2015.

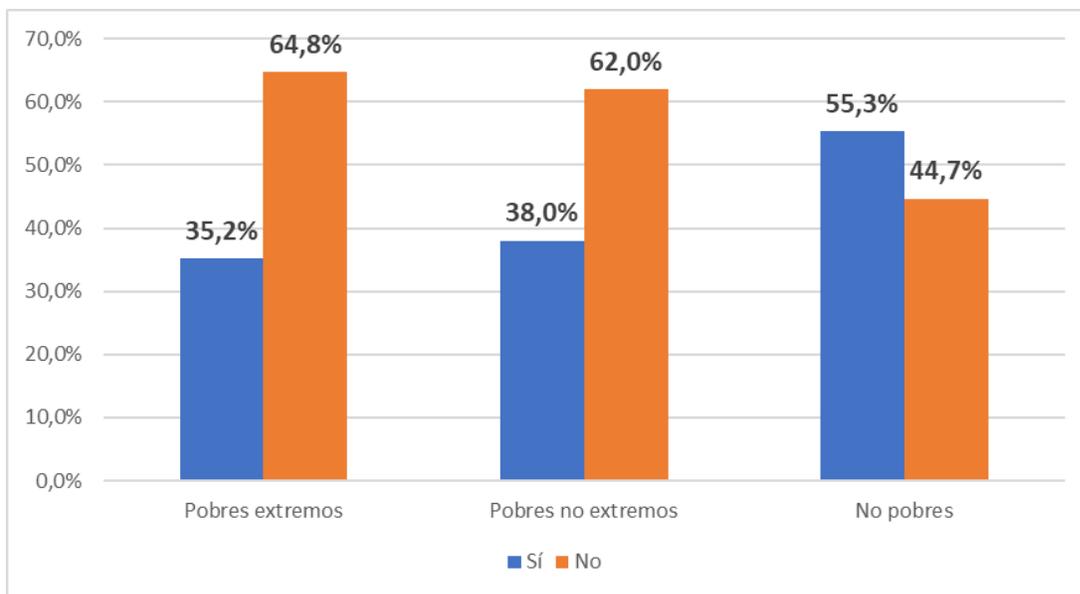
De acuerdo con los datos observados, es posible reconocer diferencias significativas entre los factores de explicación de la pobreza para el territorio magallánico y para el resto del país. El primer caso por destacar es el de la dimensión *salud*, cuyo porcentaje de explicación en Magallanes alcanza un 20,2 siendo el más alto a nivel nacional. Respecto a esta dimensión, cabe destacar que el porcentaje de hogares carentes en el indicador “Atención en Salud” aumentó desde 2,3 en el año 2013 a 5,2 en el año 2015; por otra parte, tanto los indicadores para “Malnutrición” como para “Adscripción al Sistema de Salud” tuvieron una disminución de alrededor de un 1%.

La segunda diferencia explicativa importante está relacionada a la dimensión de Vivienda y Entorno, que explica la pobreza solo en un 16,2% para la región, un porcentaje bajo si se le compara con el 24,5% de explicación del fenómeno a nivel nacional o con casos de pobreza multidimensional muy altos como Araucanía, donde esta dimensión explica la pobreza en un 33,7%. Que la vivienda no sea un factor altamente explicativo de la pobreza magallánica es coherente con el estándar de habitabilidad que requiere una

región con un clima hostil: aislamiento térmico, calefacción durante todo el año mediante uso de gas, prevenir filtraciones, entre otras. Ello no implica, por cierto, que no existan viviendas en condiciones subóptimas para enfrentar las particularidades climáticas de la región de Magallanes.

Por último, sobre la dimensión de Trabajo y Seguridad Social, se tiene que, si bien se sigue la tendencia nacional de ser la variable más explicativa del fenómeno, en Magallanes el porcentaje de la contribución relativa de esta dimensión a la pobreza alcanza un 35,6%; 4,5% más que su contribución a nivel nacional. La relación entre la ocupación y la pobreza por ingresos es estrecha, como lo demuestra la observación de los datos de CASEN 2015 en donde se constata que los niveles de desocupación e inactividad de la población en pobreza extrema y pobreza no extrema (64,8% y 62% respectivamente) son muy superiores a los de la población no pobre (44,7%).

Gráfico n°3: Respuesta a la pregunta “La semana pasada, ¿trabajó al menos una hora, sin considerar los quehaceres del hogar?” Región de Magallanes y la Antártica chilena.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Encuesta CASEN 2015.

Según señala FOSIS Magallanes en su estrategia regional 2017-2018, uno de los grandes problemas que explica la pobreza en la región es el acceso al trabajo. Esto además

se complejiza teniendo en cuenta que la pobreza se asocia a empleos independientes, los que implican precariedad laboral, no contar con contratos, carecer de seguridad social, entre otras vulnerabilidades (FOSIS, 2017).

En suma, se tiene que debido a los altos costos de la vida en Magallanes -motivados por las necesidades asociadas al clima, como calefacción, vestuario y acondicionamiento de las viviendas, entre otras cosas- el hecho de estar por sobre la línea de pobreza establecida nacionalmente (\$151.669 para un hogar unipersonal, a noviembre de 2015) no asegura la satisfacción de las necesidades básicas.

Es por ello que se habla de una pobreza de tipo encubierta, donde de acuerdo con las mediciones nacionales, aparentemente la mayoría de la población contaría con los ingresos suficientes para vivir adecuadamente, además de poseer viviendas de mejor calidad respecto de la realidad nacional. Sin embargo, existen condiciones de vida «puertas adentro» que dificultan tanto el diario vivir como la posibilidad de inserción en el mercado laboral, lo que genera que en muchas ocasiones los ingresos de un hogar no puedan cubrir los gastos necesarios para vivir de acuerdo con las condiciones que las características territoriales exigen.

4.2 Políticas Públicas, Políticas Sociales y Focalización

Se puede entender a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información relacionados a un objetivo político definido en forma democrática, que son desarrollados por el sector público -llámese «El Estado»- en alianza frecuente con la comunidad y el sector privado (Lahera, 2004, pág. 8). El elemento principal de una política es “la idea, el punto de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones.” (Lahera, 2004, pág. 8)

André-Nöel Roth, desde el estudio de las políticas públicas, define al Estado como:

“una institución que formaliza unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular (...) por medio de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de

la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de enlace (...) entre la organización y el entorno pertinente en el cual desea desarrollar su acción” (Roth, 2002, pág. 19)

Es desde este actor en específico que se desprende su definición de las políticas públicas, entendidas como programas de acciones que representan la concreción de las decisiones del Estado “en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas del juego operantes hasta entonces.” (Roth, 2002, pág. 19) Esta asociación entre los conceptos de Estado y políticas públicas permite inferir que, a través del análisis de las decisiones políticas, se puede dar cuenta de un cierto tipo de Estado, así como de sus principales transformaciones.

Dentro de esta investigación, el enfoque estará puesto en un tipo de política pública en específico: las políticas sociales. Para Adelantado (2000), las políticas sociales se relacionan “con el bienestar de las personas a través de la acción social”, constituyendo un campo de análisis complejo en tanto existen una diversidad de aproximaciones al concepto del bienestar social y los métodos a utilizar para conseguirlo:

“La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos.” (Adelantado, 2000, pág. 1)

Las políticas sociales, así como sus concepciones del bienestar, se construyen a partir de ciertas posiciones ideológicas específicas -la defensa del Estado de Bienestar por parte de los partidos de izquierda, las propuestas de reducción del rol del Estado por parte de la derecha, el cuestionamiento al modelo de desarrollo y la defensa de la calidad del territorio desde la perspectiva ecologista, entre otras- y en su diseño e implementación participa no solamente el Estado, sino que otros provenientes del Mercado o también del llamado Tercer Sector (ONG, Fundaciones y demás organizaciones de la Sociedad Civil). Estos distintos actores deben coordinarse para la provisión del bienestar social.

La política social en Chile ha transitado por distintas formas de orientación, desde su administración por parte de organizaciones de la sociedad civil a principios del Siglo XX, pasando por la creación de las leyes sociales que dieron paso al Estado de Bienestar a partir de 1925 aproximadamente y profundizándose estas políticas entre los años 1964 y 1973, como se analizará más adelante. Sin embargo, tras la crisis del Estado Desarrollista y con la instauración de la Dictadura Militar, la principal forma de orientación de la política social nacional ha sido la focalización.

La focalización, que surgiría a partir del objetivo de la racionalización del gasto público, es una vía de realización de la política social que implica “concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población” (CEPAL, 1995, págs. 13-14). El objetivo de focalizar de acuerdo a la visión de la CEPAL es el aumento en el impacto per cápita, de la inversión pública, efecto que proviene de la concentración de los programas en un sector de la población, a diferencia de las políticas globales que no se concentran en grupos específicos.

El principio de la focalización puede utilizarse en períodos de crisis, debido a la agudización de la escasez de recursos y el aumento de las necesidades insatisfechas, en cuyo caso es lógica la priorización de los beneficiarios a modo de realizar un gasto más eficiente. No obstante, se defiende a la focalización permanente como una forma de racionalización de la política social, por resolver de mejor modo los problemas detectados en una sociedad, mediante el diseño de medidas diferenciadas y específicas, aumentar el impacto de los programas en la población beneficiaria y liberar recursos que pueden ser usados con otros fines (CEPAL, 1995).

Siguiendo a Raczynski (1995), existirían tres mecanismos de focalización que se diferencian en el elemento que cada uno decide priorizar: Demanda, oferta o áreas geográficas. La focalización apoyada en la demanda utiliza algún tipo de instrumento para caracterizar la situación de pobreza o riesgo social de quien demande un programa o

servicio. La focalización apoyada en la oferta, en cambio, beneficia a un establecimiento en particular que ejecute un programa, suponiendo que, por sus características, este establecimiento será poco atractivo para la población no pobre, a la cual no se requiere llegar con tanta urgencia. Por último, la focalización según área geográfica se realiza mediante la identificación de sectores con relativa homogeneidad de una situación de pobreza o vulnerabilidad, por lo que requiere disponer de información a nivel geográfico sobre condiciones de pobreza o riesgo social, como los mapas de pobreza, resultando además menos efectiva cuando se tienen áreas geográficas de alta heterogeneidad social.

En general, la focalización según demanda tiene mayores costos administrativos y psicosociales, asociados al proceso de identificación de los hogares o personas pobres, pero presenta menores errores de inclusión³ si el instrumento de identificación es debidamente construido y aplicado. En el caso de la focalización según oferta, los costos administrativos disminuyen, así como los costos psicosociales dado que no se estigmatiza directamente al usuario, pero se hace más difícil controlar el error de inclusión. Con ello se concluye que ningún mecanismo de focalización es perfecto, deben analizarse sus pro y contras dependiendo, entre otros factores, de los objetivos de cada programa y las características de la pobreza en cada territorio (Raczynski, 1995).

Las mayores dificultades al momento de focalizar estarían en los costos asociados al nivel de precisión que se quiera lograr en la delimitación de los beneficiarios, y la necesidad de una alta capacidad administrativa para aplicar correctamente los criterios de focalización (CEPAL, 1995). A estas dificultades, Raczynski (1995) agrega los costos psicosociales de la focalización, a saber, estigmatización social, sentimientos de humillación por parte de los beneficiados al hacer pública su condición de pobreza, el estímulo a la dependencia de los programas del Estado y el desincentivo de las acciones individuales o comunitarias por generar recursos propios. Respecto a esa generación de dependencia por parte de los beneficiarios, Sojo plantea la necesidad de complementar el combate a los síntomas de la pobreza con un efectivo diagnóstico y combate a sus causas:

³ Cornia y Stewart (1992) Definen dos errores en la focalización: El de inclusión -cuando el beneficio se *filtra* a segmentos sociales que deseaban excluirse del grupo de destinatarios- y el de exclusión -porcentaje del universo destinatario de un programa que no logra ser cubierto-.

“Los programas selectivos serán más eficaces y evitarán la dependencia respecto del Estado de quienes sufren carencias mientras mejor se coordinen con medidas contra las causas estructurales de la pobreza” (Sojo, 1990, pág. 196)

Varios autores coinciden en que la decisión de focalizar hace sentido mientras se logre un mayor ahorro producto de la eficiencia de los programas, respecto de los costos administrativos que requiere una focalización precisa en la selección de la población beneficiaria (CEPAL, 1995; Grosh, 1992, citado en Raczynski, 1995; Sojo, 1990).

El concepto de focalización no siempre estuvo anclado a sus características actuales. Durante los '70, en América Latina las intervenciones focalizadas eran parte de un espectro mayor de políticas redistributivas⁴, que se quiso centrar en las causas antes que en los síntomas de la pobreza. Esto se hizo mediante la promoción de políticas que desconcentraran el capital físico y humano, permitiendo a los pobres acceder a estos activos, lo que provocó cierta resistencia por parte de otros sectores con mayor poder político, como las capas medias asalariadas y los sindicatos. Durante los '80, diversos factores empujaron el interés de la política social hacia el combate de la extrema pobreza, concentrando el gasto público social en los grupos más vulnerables, a través de la aplicación de estas políticas de focalización. Este vuelco tiene como origen ideológico la crítica neoliberal hacia los objetivos redistributivos del Estado de Bienestar anterior, denominado como «igualitarismo» (Sojo, 1990)

En el caso chileno, la focalización se impulsó en un contexto de reducción del gasto público bajo la lógica de un Estado subsidiario y un traspaso de la gestión de servicios sociales -salud, educación, vivienda- al sector privado. El problema de una política focalizada aplicada con rigidez, en un contexto de restricción del gasto social y una disminución drástica de programas de carácter universal, es que afecta con claridad a los

⁴ Con el objetivo de redistribuir, plantea Sojo, se trabajó en diversas áreas de intervención: “mercado de factores; propiedad y control de activos; impuestos a las rentas personales y a la riqueza; provisión de bienes de consumo público; mercados de mercancías; intervención en el desarrollo tecnológico” (Sojo, 1990, pág. 184)

estratos medios, quienes resultan marginados del acceso a los programas y servicios sociales. (Raczynski, 1995)

Las políticas focalizadas por sí mismas resultan regresivas cuando son parte del desmantelamiento de políticas más globales con un impacto importante en la población, situación que puede generar nuevos focos de exclusión o vulnerabilidad en los sectores adyacentes a las líneas de pobreza. Por otro lado, las políticas universales adquieren un carácter regresivo cuando no se consideran las especificidades de los destinatarios, o debido a su financiamiento poco eficiente. La estrategia ideal de articulación de la política social sería encontrar un punto medio entre focalización y universalidad, superando la oposición histórica entre dichas políticas. (Sojo, 1990). Desde la experiencia chilena, Raczynski coincide con este planteamiento: “Los programas sociales más exitosos que ha tenido Chile son aquellos que han combinado acciones universales y acciones focalizadas. Claramente no hay una oposición entre estas dos orientaciones de política.” (Raczynski, 1995, pág. 253).

Para comprender de mejor modo la implementación de la focalización en el contexto chileno y el análisis aquí expuesto, a continuación, se presenta una breve revisión del desarrollo de la política social en Chile.

4.3 Historia de la política social en Chile

Entre el siglo XIX y principios del siglo XX, en Chile se observaba un panorama tremendamente desigual para la mayor parte de la población nacional, cuyas condiciones de vida en cuanto a aspectos como educación, salud e higiene y vivienda eran bastante precarias, tanto en las zonas urbanas como rurales (Larrañaga, 2010). El Estado durante este período se encuentra alejado de la problemática social, teniendo como principal objetivo “la formación del Estado; el establecimiento de las fronteras nacionales, guerras incluidas; la provisión de la infraestructura requerida para el comercio y el transporte; y el resguardo del orden interno por medio de la policía, tribunales y, en caso necesario, el Ejército.” (Larrañaga, 2010, pág. 4)

Con un Estado ausente, existe otra institucionalidad a cargo de los principales problemas de la población; así, la salud está en manos de la beneficencia, que administra hospitales, policlínicos y hospicios; también la beneficencia, con ayuda de la Iglesia Católica, se encargan de construir los primeros conjuntos de viviendas para obreros en Santiago; y la seguridad social de los trabajadores corría por cuenta de las Sociedades de Socorros Mutuos. Las deplorables condiciones de vida de la época pasaron a ser preocupación de las élites al surgir la «cuestión social» como una demanda constante del proletariado organizado, quienes intensificaron sus huelgas entre 1900 y 1920 (Arellano, 1985)

Durante las primeras décadas del Siglo XX se debaten en el Congreso leyes sociales como la de “Habitaciones Obreras” de 1906, que busca mejorar las viviendas ya establecidas y estandarizar la construcción de las nuevas. Junto a esta, otras leyes emblemáticas del período son la ley de instrucción primaria obligatoria, de 1920 y las primeras leyes sobre seguridad social, como la responsabilidad del empleador ante accidentes y enfermedades laborales o la conocida “Ley de la Silla”, de 1914. Con la elección de Arturo Alessandri Palma se abre camino una amplia agenda de leyes sociales, dejando de verse la cuestión social como parte de la caridad y adquiriendo un estatus de cuestión de justicia (Arellano, 1985; Larragaña, 2010).

El aumento del gasto fiscal en el ámbito social podría haber seguido en expansión de no ser por la crisis del salitre y la gran depresión mundial, ambos hechos que frenan el proceso expansivo de la política social chilena durante 1930. No obstante, la inestabilidad se ve superada con la vuelta al poder de Alessandri en 1932. Durante los próximos años, se transita desde el Estado Protector del período anterior -cuya política iba principalmente dirigida a resguardar al obrero de las consecuencias de la industrialización- hacia un Estado Benefactor, cuya naturaleza de las políticas radica en el otorgamiento de beneficios en salud, vivienda, educación y mejoras en las políticas sociales y laborales, constituyendo al período comprendido entre 1935 y 1955 como un período de expansión de los beneficios sociales, dirigidos en mayor medida a los sectores medios. (Arellano, 1985)

Chile sufre un período de estancamiento y disminución del crecimiento gasto social entre 1952 y 1964, producto de medidas antiinflacionarias. Los gastos sociales, no obstante, llegaron a ser 17% del Producto Geográfico Bruto en el año 1964. Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, entre 1964 y 1970, se impulsa un programa de políticas sociales cuyo motor es la redistribución del ingreso, incorporando sectores tradicionalmente marginados como los campesinos y el proletariado urbano. La Unidad Popular continua con la redistribución de ingresos mediante la expropiación del suelo agrícola que ya se había iniciado en el gobierno anterior, buscando con ello la organización de una economía basada en la propiedad social. Durante 1971-72, el gasto social crece más de 30% respecto a 1970, aun cuando los ingresos tributarios y por imposiciones no lo hicieron (Arellano, 1985).

Con el golpe de Estado y la llegada de la Dictadura Militar, el Estado de Bienestar también se transforma. Las reformas introducidas cristalizan en lo que la literatura llama el Estado de Bienestar Residual, siendo el eje de estos cambios “la priorización de la pobreza como objetivo de la política pública y la introducción de elementos de elección y competencia en el funcionamiento de la seguridad social, educación, salud y vivienda” (Larrañaga, 2010, pág. 43). Es en este período que comienzan a funcionar en Chile las políticas de focalización del gasto social, abandonando el esquema adoptado por el Estado de Bienestar en décadas previas, consistente en mecanismos de redistribución de ingresos y poder adquisitivo hacia las capas medias y bajas: trabajadores y personas en situación de pobreza.

Tras el fin de la dictadura y durante los primeros gobiernos concertacionistas se habla de una transición incompleta, donde se retorna a la democracia, pero sin alterar las bases del modelo de desarrollo neoliberal, continuando con un Estado de rol reducido y políticas subsidiarias. Es posible reconocer, sin embargo, que hay un considerable aumento en el gasto social financiado mediante la implementación de reformas tributarias, compensando así el gasto social deficitario del período de dictadura, acumulados principalmente en las áreas de salud, educación y vivienda (Larrañaga, 2010; Olmos & Silva, 2010). Respecto a esto, Larrañaga plantea:

“La recuperación de la oferta pública de servicios sociales fue muy exitosa si se considera que, entre 1990 y 2000, el gasto público social prácticamente se duplicó en términos reales; incluyendo aumentos de 178% en educación y 166% en salud. Este enorme aumento de la inversión social responde a las prioridades de los gobiernos del período, siendo, en última instancia, posibilitado por los mayores recursos tributarios provenientes del crecimiento económico” (Larrañaga, 2010, págs. 57-58)

Durante la década de los '90, la política de transferencias monetarias no experimentó modificaciones, continuando con la aplicación de algunos instrumentos focalizados en los sectores más pobres. En este sentido, la innovación en política social se refleja en “los programas e instituciones orientados a promover el bienestar de grupos de la población vulnerables por su exposición a riesgos relacionados con territorio, edad, género, etnia, entre otros factores” (Larrañaga, 2010, pág. 60). Estos nuevos programas⁵ buscan promover la participación de las familias y comunidades a las cuales se dirigen, potenciando sus capacidades y con ello enfocándose en las causas de la pobreza.

Desde el año 2000 en adelante, se comienza a trabajar en nuevos enfoques para trabajar las problemáticas de la pobreza y la exclusión, siendo uno de los más importantes el cambio en la focalización que fue la redefinición de los beneficiarios de la política social, pasando desde el enfoque de la pobreza al enfoque de la vulnerabilidad. Este proceso comienza a fundarse en el gobierno de Ricardo Lagos, mediante un trabajo conjunto de redefinición de las estrategias de superación de la pobreza realizado por MIDEPLAN y CEPAL durante el año 2002. Uno de los resultados más visibles de esta nueva estrategia es el diseño del programa Chile Solidario, sistema público de protección social que pretende sacar a las personas viviendo en la extrema pobreza mediante su incorporación a redes sociales y acceso a mejores condiciones de vida. Esta es considerada como la principal política de combate a la extrema pobreza que ha tenido Chile, habiendo participado entre 2002 y 2009 más de 260.000 familias (Larrañaga, 2010).

⁵ De acuerdo a Raczyński y Serrano (2005) los programas más emblemáticos de este período fueron el Programa Chile Joven, Mujeres Jefes de Hogar y los programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) creados durante la administración de Aylwin, además del programa Chile Barrios creado en el gobierno de Frei.

Finalmente, se destaca la introducción en los últimos 15 años de un conjunto de políticas de protección social que buscan la reducción de la vulnerabilidad para un sector amplio de la población, como lo son el plan AUGE en la salud, el seguro de desempleo y las pensiones solidarias. (Larrañaga, 2010)

4.4 Instauración y cambios en los instrumentos de focalización

Debido a la transformación económica que trajo consigo la dictadura militar, las políticas de redistribución del período anterior se limitaron a los programas de transferencia monetaria, dirigidos a las familias de menores ingresos. Para elegir quiénes eran los beneficiarios de estas transferencias y otras prestaciones sociales, se necesitó de la construcción de instrumentos de focalización (Larrañaga, Falck, Herrera, & Telias., 2014).

El primero de estos instrumentos de focalización es la llamada “Ficha CAS”, puesta en marcha en el año 1979. Este instrumento “calificaba a los hogares en cinco niveles de acuerdo a los datos de vivienda, escolaridad y ocupación de sus miembros.” (Larrañaga, Herrera & Falck, 2014). La Ficha CAS es modificada diez años más tarde tras demostrar fallas en la focalización debido a su precariedad y fácil manipulación por parte de la población; así, en 1987 se introduce la ficha CAS-2, que utilizaba cincuenta variables agrupadas en cinco grupos, a través de las cuales se calculaba la puntuación de los hogares con un sistema computacional, con una vigencia de los datos de dos años (Larrañaga, Herrera & Falck, 2014).

La ficha CAS-2 se utilizó como instrumento de focalización desde su implementación y durante toda la primera década de los gobiernos concertacionistas una vez restaurada la democracia, siendo evaluada durante el año 2002, a través de lo cual se propone una nueva modificación del instrumento. Este proceso fue bastante largo, en parte debido a cambios en las autoridades del MIDEPLAN que introdujeron una mirada completamente distinta respecto al instrumento de focalización que querían lograr, originándose a partir de esto la llamada Ficha de Protección Social (Larrañaga, Herrera & Falck, 2014).

En el año 2007 entra en vigencia la Ficha de Protección Social, que va de la mano con uno de los objetivos clave del primer gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010) de ampliar la población objetivo de los programas sociales, abarcando a sectores de ingresos medios que no han alcanzado la estabilidad económica, pensando en el cambio de paradigma desde el combate de la pobreza al combate de la vulnerabilidad. El mayor cambio de esta ficha respecto a sus predecesoras está en el cálculo del puntaje, realizado en base a la capacidad de generación de ingresos de los miembros del hogar, que se explica del siguiente modo: “la capacidad generadora de ingresos mide, básicamente, las competencias laborales de las personas que están en edad de trabajar, excluyendo a los estudiantes, madres de hijos menores, discapacitados y otros grupos que tienen dificultades objetivas para incorporarse al mercado laboral.” (Larrañaga, Falck, Herrera, & Telias., 2014)

Además de características observables en los miembros del hogar -años de escolaridad y experiencia laboral, entre otras variables-, este instrumento también consideró algunos factores del entorno, que pueden afectar en la generación de ingresos, como el nivel de desempleo en la comuna en que se reside. Con ello se buscó acercar los puntajes a las distintas realidades presentes a lo largo del territorio nacional.

Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se decide realizar un cambio importante a la Ficha de Protección Social. Motiva este cambio la idea de “mejorar y hacer más exigentes los instrumentos de medición y caracterización de la pobreza, de manera tal de transitar hacia la asignación de transferencias monetarias por el mecanismo de la exclusión de los sectores de mayores ingresos.” (Ministerio de Desarrollo Social, 2016). El resultado de este cambio es el actual instrumento, el Registro Social de Hogares, en el cual se profundizará a continuación.

4.5 El Registro Social de Hogares

A partir del 1 de enero del 2016 se encuentra en vigencia el Registro Social de Hogares, definido por el Ministerio de Desarrollo Social como el “registro de datos que consigna, almacena y procesa información de los atributos sociales, civiles y

socioeconómicos de la población del país, susceptible de ser beneficiaria de servicios y beneficios de la red de protección social.” (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

Este instrumento vino a reemplazar a la Ficha de Protección Social tras los constantes cuestionamientos de la ciudadanía al funcionamiento de esta, trayendo consigo una serie de cambios de gran importancia para el proceso de focalización. El objetivo de este instrumento, según expresa el Ministerio de Desarrollo Social, es el siguiente:

“apoyar los distintos procesos de selección de usuarios de beneficios, prestaciones y programas sociales, a través de la provisión de un conjunto amplio de información, principalmente proveniente de registros administrativos del Estado, entre la cual se incluye la construcción de una Calificación Socioeconómica de los Hogares” (Ministerio de Desarrollo Social, 2016, pág. 59).

Se observa que la función del Registro es más amplia que la de la anterior Ficha, cuyo objetivo se remitía al ordenamiento de los hogares en situación de pobreza a partir de ciertas dimensiones, a través de las cuales se asignaba un puntaje correspondiente a la capacidad generadora de ingresos del hogar (Fundación Superación de la Pobreza, 2013). Para el Registro, en cambio, la Calificación Socioeconómica de los hogares es apenas uno de los datos disponibles, complementándose esta con información proveniente de otros registros administrativos del Estado⁶. Este cambio está motivado por la posibilidad de servir como insumo para un proceso de selección de beneficiarios con mayor pertinencia, de acuerdo con los objetivos programáticos de cada prestación social:

“Se entiende que no es posible disponer de un instrumento único que sea el adecuado y pertinente para seleccionar los beneficiarios de todos los diferentes programas sociales existentes. Si bien se trata de programas o prestaciones sociales, el problema que estos programas o prestaciones

⁶ Algunos de estos registros administrativos son: Servicio de Impuestos Internos (SII), Registro Civil, Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), Instituto de Previsión Social (IPS), Superintendencia de Salud, Ministerio de Educación y Fondo Nacional de Salud (FONASA).

sociales buscan resolver es de distinta índole, por lo que la información relevante no es en todos los casos la misma.” (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

Toda persona que desee puede ingresar al Registro, mediante el llenado de un formulario donde entrega información referente a la composición del hogar, la cual luego se complementa con la información administrativa que proporciona el Estado. Además, los ciudadanos cuentan con la posibilidad de actualizar y rectificar la información del Registro, o bien complementarla con otros datos.

A diferencia de la Ficha de Protección Social, que calculaba el puntaje de las familias a través de su capacidad de generación de ingresos, la calificación socioeconómica del Registro Social de Hogares se basa únicamente en los ingresos del grupo familiar, a través de la suma de los ingresos de quienes conforman el hogar⁷, promediando los últimos 12 meses. Adicionalmente, esto se corrige mediante un Índice de Necesidades, reconociendo mayor necesidad en hogares con mayor número de integrantes, en especial con presencia de cierto grado de dependencia, como adultos mayores, niños y personas con discapacidad (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

Los hogares pertenecientes al Registro Social de Hogares quedan clasificados en tramos de vulnerabilidad, reemplazando a los anteriores puntajes de la Ficha de Protección Social. El primer tramo corresponde al 40% de hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica, agrupando sin mayores prelación a la población que requiere de mayor atención por parte del Estado, tal como ha expresado el Ministerio de Desarrollo Social:

“La definición del número de tramos y el hecho de que el primero de ellos sea al 40% obedece a la necesidad de compatibilizar los cortes que

⁷ La información de los ingresos proviene principalmente de los siguientes registros administrativos: Superintendencia de Pensiones (SdP), Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), Superintendencia de Salud (SdS), Servicio de Impuestos Internos (SII) y el Instituto de Previsión Social (IPS). Si alguna persona no presenta información en dichas bases de datos, se considera su ingreso de trabajo y/o pensiones autorreportado (Fuente: Ministerio de Desarrollo Social)

requieren los programas y prestaciones sociales, dada sus coberturas o requisitos socioeconómicos de la población a la que se orientan, con las características de la distribución del ingreso en Chile.” (Ministerio de Desarrollo Social, 2016, pág. 65)

Tabla n°2: Tramos de Calificación Socioeconómica del RSH

Tramo	Descripción del tramo de Calificación Socioeconómica
Tramo del 40	Hogares que pertenecen al 40% de los hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 50	Hogares que están entre el 41% y el 50% de los hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 60	Hogares que están entre el 51% y el 60% de los hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 70	Hogares que están entre el 61% y el 70% de los hogares de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 80	Hogares que están en entre el 71% y el 80% de los hogares de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 90	Hogares que están entre el 81% y el 90% de los hogares de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica
Tramo del 100	Hogares que están entre el 91% y el 100% de los hogares de mayores ingresos o menor vulnerabilidad socioeconómica

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social.

Uno de los cambios más importantes que trajo consigo el Registro Social de Hogares es la incorporación de un nuevo canal de ingreso al sistema, una plataforma ciudadana virtual. A través del acceso al sitio web <http://www.registrosocial.gob.cl/>, se pueden realizar y seguir trámites mediante la utilización del RUN Ciudadano⁸, o bien a través de la Clave Única⁹ otorgada por el Registro Civil.

⁸ En esta modalidad, los usuarios ingresan al sistema con su RUN y Fecha de nacimiento, luego de lo cual se les será solicitado el número de serie de su Cédula de Identidad. Para dar por finalizado este trámite se debe recurrir al municipio para corroborar la información otorgada. (Fuente: www.registrosocial.gob.cl)

⁹ La Clave Única es una contraseña otorgada por el Registro Civil a cualquier persona mayor de 14 años con cédula de identidad vigente, que se utiliza para realizar distintos trámites en servicios públicos vía web. (Fuente: www.registrosocial.gob.cl)

5. Marco Teórico

5.1 Definiendo la pobreza como concepto sociológico

Una de las primeras aproximaciones sociológicas de la pobreza es la que muestra Georg Simmel en su ensayo «El Pobre», definiendo el fenómeno a través del prisma de la interacción social. En esta forma de definición, un concepto ya no está determinado por su estado individual, sino que lo individual queda definido por la forma en que se comporta frente a él la totalidad que lo envuelve (Simmel, 1908, pág. 243).

En este sentido, la construcción del concepto de pobreza se da en torno a la evolución histórica de la relación de tipo asistencialista; es decir, de la forma en que una sociedad da respuesta *-reacciona-* al problema de la pobreza: “Sociológicamente no es lo primero la pobreza y luego el socorro -esto es más bien el destino en su forma personal-, sino que se llama pobre a aquel que recibe socorros o que debería recibirlos, dada su situación sociológica, aunque casualmente no los reciba.” (Simmel, 1908, pág. 243)

Así, la pobreza no se definiría a partir de las necesidades o privaciones de un individuo, sino del reconocimiento de la sociedad de aquellos que reciben o deberían recibir socorros. Con ello coincide el sociólogo norteamericano Lewis A. Coser, al decir que sociológicamente, la pobreza debe observarse como una condición socialmente reconocida, como un estatus social que se otorga a alguien a partir de la recepción de asistencia (Coser, 1965).

Un ejemplo de esta conceptualización relacional de la pobreza de acuerdo con Coser se puede observar desde la edad media: “En la sociedad medieval, los pobres tenían la función de permitir a los ricos la oportunidad de realizar acciones socialmente prescritas como «buenas obras»” (Coser, 1965, pág. 141, traducción propia). Esta función del pobre de ser un medio para alcanzar una mejor condición moral por parte de los ricos sirvió para unificar a los miembros de la comunidad cristiana, resultando ello mucho más relevante que mejorar las condiciones de vida materiales de los pobres. En la sociedad moderna, en cambio, quienes pertenecen al estrato de pobres poseen orígenes y atributos diversos, mas

poseen en común la categorización que la sociedad les otorga, a partir de hacerlos partícipes de una relación de asistencia (Cosser, 1965).

Una distinción importante que realiza Simmel es la de la pobreza relativa, frente a una pobreza de carácter absoluto: “Hay necesidades típicas de cada ambiente general, cada clase social y la imposibilidad de satisfacerlas también significa pobreza” (Fernández, 2000, pág. 19). Esto implica que hay personas que son pobres, pero solo dentro de su clase, ya que, si se observaran dentro de una clase inferior, estas podrían tener lo necesario para satisfacer las necesidades típicas impuestas desde su nueva categoría. El hecho de que los pobres posean manifestaciones sociales tan distintas hace que sea más difícil generar una categoría social denominada «los pobres» con anterioridad al acto de socorrerlos.

Otra característica de la conceptualización de Simmel es la dificultad que poseen las personas en situación de pobreza para asociarse entre sí, dado que desde diversos lugares son invisibilizados: el autor habla de una conciencia social que “no puede soportar la vista de la pobreza”, porque es un fenómeno que va en contra de las imágenes de desarrollo, crecimiento macroeconómico y otras aristas del trayecto exitoso de un país, todas imágenes que tienden a invisibilizar la pobreza “(...) esto mantiene más separados a los pobres y contribuye a que se sientan mucho menos solidarios de lo que sucedía en la Edad Media.” (Simmel, 1908, pág. 245)

Desde aquellas primeras definiciones basadas en la mirada relacional, el desarrollo del concepto sociológico de la pobreza se ha visto sujeto a los cambios sociales del último siglo. Para el historiador y antropólogo chileno José Bengoa, la pobreza está fuertemente asociada a la modernidad: “la modernidad produce un nuevo tipo de pobreza, pobres por atraso, a quienes el «progreso» va dejando atrás; y pobres por modernización, quienes son «producidos» por el propio desarrollo. Atrás queda un conjunto de población sometida a la pobreza y adelante se producen nuevos pobres” (Bengoa, 1995, pág. 1) Las tres características de la pobreza moderna serían su heterogeneidad, internacionalización y su privatización, definidas a continuación:

a) Heterogeneidad: Bengoa postula que la pobreza se vuelve más heterogénea a mayor crecimiento económico. En la sociedad moderna, conviven la pobreza tradicional -asociada a la falta de crecimiento económico, la carencia de servicios y bienes materiales modernos- y la pobreza moderna, dentro de la cual se generan, a su vez, otras categorizaciones -la «pobreza dura» cuya identidad se ve marcada por su condición de pobre y menosprecia la integración al sistema; la «pobreza sensible» de quienes no quieren ser identificados como pobres, buscan una oportunidad de integrarse al sistema y son susceptibles a los cambios en las políticas sociales.

b) Internacionalización: Al comprender que el desarrollo capitalista no sería capaz de erradicar la pobreza, en especial tras la experiencia de países como EE. UU. donde es el propio desarrollo el que produce nuevos pobres, el fenómeno de la pobreza se ha transformado en una problemática internacional, generalizada, aunque con distintas expresiones: Miseria, hambruna, desigualdad, precariedad laboral, deterioro de las condiciones de vida tanto a nivel urbano como rural, entre otras.

c) Privatización: La pobreza pasó de ser dependiente de prácticas de la caridad a convertirse en un asunto social de responsabilidad estatal, gracias a la transformación de los pobres -pasivamente asistidos- en «sujetos sociales» que demandaron la desprivatización de su problema, principalmente obreros, proletarios y campesinos. Con la caída del Estado de Bienestar, sin embargo, el problema de la pobreza pasa a ser parte de los ámbitos que el modelo actual ha privatizado. Con ello, la responsabilidad de los pobres vuelve a ser propia, volviéndose una experiencia de frustración ya que la modernidad les prometía otro futuro.

El economista Manfred Max-Neef entrega un modelo conceptual de suma importancia para analizar las percepciones sobre la pobreza y la focalización en el territorio magallánico, en su libro Desarrollo a Escala Humana (1993).

Las necesidades, de acuerdo con Max-Neef (1993), son dimensiones intangibles/generales o abstractas que constituyen nuestra condición humana. Las necesidades humanas nos acompañan en todo contexto y lugar, ya que forman parte de nuestra integridad como seres humanos. Desde los enfoques económicos y sociales, distintos autores han teorizado sobre las necesidades humanas¹⁰. Para Max-Neef, las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables, siendo siempre las mismas en toda cultura y período histórico, cambiando solo la forma en la que estas son resueltas (Max-Neef, 1993).

El autor clasifica las necesidades en dos grandes grupos:

- a) Categorías existenciales: Dimensiones que nos constituyen y que hacen que podamos experimentar nuestra existencia. Estas son: Ser, Hacer, Tener y Estar.
- b) Categorías axiológicas: Están relacionadas con el orden de los valores; es decir, con todas las respuestas que tienden a satisfacer necesidades de cualquier índole: religiosa, social, política, moral, artística, etc. Estas son: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

Finalmente, se debe comprender que la forma de resolver estas necesidades es a través de satisfactores, definidos como “el modo por el cual se expresa una necesidad”. El gran cambio paradigmático que plantea este autor es que los satisfactores no son cosas, sino prácticas, a las cuales se asocian ciertos medios, definidos como bienes. Por ejemplo, para la necesidad de subsistencia, un satisfactor son las prácticas alimentarias, y el bien que podría ser el medio para satisfacerla es una bandeja de huevos. Existen muchos tipos de satisfactores, algunos mejores que otros dependiendo del contexto: lugar, oportunidad, preferencias del sujeto, entre otros.

¹⁰ Algunos de los sistemas de necesidades más conocidos son: Necesidades de acuerdo a la teoría del consumo (mirada económica), pirámide de necesidades según Maslow, las necesidades básicas de Doyal y Gaugh, y el sistema histórico social de necesidades de Agnes Heller.

Una de las imágenes más claras asociadas al diálogo sobre la pobreza es la de ciertos barrios, poblaciones o sectores de las ciudades que se asocian a condiciones de vida precarias, ya sea por su infraestructura o por la presencia de situaciones de riesgo social como la delincuencia, el narcotráfico o la violencia. Para tratar este elemento en el discurso de los y las entrevistados/as, se recurrirá al concepto de segregación residencial

En primer lugar, es necesario comprender que la segregación residencial no necesariamente es un reflejo exacto de las desigualdades socioeconómicas de un territorio, la relación entre los procesos de carácter social y espacial es bastante más dinámica: “el espacio urbano es producido por y, a la vez, productor de desigualdades” (Figuroa, 2016, pág. 1)

La segregación residencial puede definirse como “el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades” (Sabatini, Cáceres, & Cerda, 2001, pág. 27)

Existen tres elementos que son claves para comprender lo que se está observando mediante este concepto. Primero, la segregación se mide en grados, lo que implica que los grupos sociales nunca están completamente separados del resto, sino que existe mayor o menor nivel de segregación. Segundo, que la segregación refiere al lugar de residencia, esto porque “si bien las personas no pasan toda su vida en su barrio, de todos modos, en él se juega parte importante de la vida de las personas” (Figuroa, 2016, pág. 2) El último elemento refiere al carácter espacial de este fenómeno, a diferencia de otras problemáticas como la pobreza o la exclusión, de carácter eminentemente social. Así, el fenómeno espacial puede asociarse a una diversidad de categorías, siendo los grupos socioeconómicos apenas una de ellas.

En general, para las ciudades de América Latina, incluidas las ciudades chilenas, la segregación se trabaja a partir de las desigualdades sociales. Los estudios sobre el tema

advierten sobre el deber sociológico de realizar distinciones entre la segregación residencial de ciertos grupos sociales (por ejemplo, las élites económicas, quienes tienden a concentrarse en una sola zona de la ciudad) de la segregación residencial de una zona (la comuna de Providencia en Santiago, por ejemplo, en donde a pesar de haber presencia de la élite se aprecia un grado elevado de diversidad social) (Sabatini, Cáceres, & Cerda, 2001) Así, las dimensiones que se trabajan en la segregación residencial son la concentración de los grupos sociales en ciertas áreas, la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos y la percepción subjetiva de los residentes sobre las dos dimensiones anteriores, referida al prestigio o desprestigio social de ciertas áreas de la ciudad.

Una de las causas de la segregación residencial es la forma en que cada grupo social puede acceder a su localización en la ciudad. Esto quiere decir que, si el mercado es la única forma de acceso al suelo, serán los ingresos el factor que determinará la asignación de suelo, generando un tipo de segregación que refleje las desigualdades sociales. Por el contrario, un Estado puede promover políticas de vivienda que controlen la segregación residencial, como, por ejemplo, porcentajes mínimos de vivienda social por comunas o distritos (Sabatini, Cáceres, & Cerda, 2001)

A pesar que la segregación no es siempre un fenómeno negativo¹¹, existen diversos estudios que afirman la existencia de consecuencias negativas al formarse grandes zonas homogéneas conformadas por personas en situación de pobreza: “De acuerdo a estudios conducidos en diversos contextos nacionales, las personas que viven en zonas homogéneas de pobreza enfrentan una serie de desventajas. Acceden a trabajos de peor calidad, empeora su capacidad de generar ingresos autónomos y se les hace más difícil encontrar empleo” (Figueroa, 2016, pág. 5)

La homogeneidad de los barrios, además, es facilitadora del surgimiento de estigmas territoriales respecto a ellos, haciendo aún más difíciles las condiciones de vida de

¹¹ De acuerdo a Figueroa (2016), la concentración de inmigrantes en un barrio determinado puede ser de ayuda para el desarrollo de redes de apoyo, comercio local y otro tipo de oportunidades, desarrollando lo que se conoce como «enclave»

quienes viven en situación de pobreza al ser discriminados en el acceso a empleos, servicios y oportunidades educacionales, entre otros.

Es importante la reflexión sobre la presencia de segregación residencial en el territorio magallánico, considerando que en particular en la ciudad de Punta Arenas las políticas de vivienda social han tenido un efecto de concentración de pobreza en ciertos sectores y barrios. En especial si se tiene en cuenta el impacto en el desarrollo de la vida de personas y familias el barrio en el cual se reside, se desea observar si existen en el discurso de los y las entrevistados/as percepciones subjetivas que remitan al prestigio o desprestigio social de ciertas áreas.

Para finalizar este apartado, se considerará un estudio que refleja las concepciones de los chilenos sobre la pobreza. El estudio titulado “Voces de la Pobreza” de la Fundación para la Superación de la Pobreza tuvo por objetivo “Rescatar las representaciones y significados que tiene el fenómeno de la pobreza para las personas que se encuentran en dicha situación” (FUSUPO, 2014, pág. 12)

A través del estudio, se observa que en Chile conviven antiguos y modernos modos de exclusión que perfilan distintos rostros de pobreza y que han dado pie a diferentes conformaciones culturales de enfrentamiento al fenómeno. Este dinamismo alimenta la noción de pobreza como desigualdad, que se sostiene en “aspiraciones de integración económica que promueve una sociedad de consumo y en el que tienen gran preponderancia los discursos mediáticos de la publicidad” (FUSUPO, 2014, pág. 24)

Un elemento que se destaca en el discurso de las personas en situación de pobreza es el hallazgo de tres culturas observadas en torno a la vivencia de la pobreza. Estas son:

- a) Cultura del esfuerzo y la pobreza dignificada: Es aquella que posee mayor nivel de auto asignación entre los/as participantes del estudio. Es una visión dignificada de la pobreza que valora positivamente el estudio y el trabajo como factores claves en la conformación de una estrategia de superación, aspirando

lograr una movilidad ascendente. Posee elementos diferenciadores de otras culturas, como la distinción entre pobreza sucia y limpia. También es una cultura autocrítica respecto a la “falta de perseverancia, dejar pasar oportunidades (...) y a la constante posibilidad de ceder a la desesperanza y el inmovilismo” (FUSUPO, 2014, pág. 24). Desde esta posición se observa la cultura opuesta: la pobreza dependiente.

- b) Cultura de la dependencia, imagen de la pobreza paralizada: Consolidación de “una práctica social de clientelismo y asistencia que permite subsistir” (FUSUPO, 2014, pág. 27). Visión de las personas en situación de pobreza que se han acostumbrado a ser pobres, recibiendo la ayuda estatal para resolver sus necesidades básicas. No existiría en ellos esfuerzo personal y familiar. Fuerte valoración negativa de este comportamiento, nunca identificado como propio.
- c) Respuestas contraculturales, pobreza fuera de la norma social: Son los considerados como “camino fáciles” de salida de la situación de pobreza, siendo la delincuencia el ejemplo más representativo de este tipo de pobreza. Bajo esta lógica, la gente renuncia al marco normativo de la integración social. Conviven experiencias diferentes: quienes han asumido por la fuerza esta estrategia, y quienes han optado por ella evaluando que el esfuerzo por integrarse no vale la pena.

Algunas otras caras de la pobreza expresadas por los entrevistados fueron: las personas en situación de calle y la pobreza migrante, donde no existe un discurso de comprensión como ocurre en el primer caso.

Es importante mencionar que el fenómeno de la pobreza aparece menos asociado a las necesidades materiales, como en el pasado, y más a dimensiones subjetivas y relativas. Esto se acerca al enfoque de necesidades de Max-Neef, entendiéndose el fenómeno desde tres de las categorías existenciales: ser, hacer, estar. También se percibe como limitante el

despliegue de las capacidades personales, dado que las oportunidades sociales no las potencian.

5.2 Responsabilidades en torno a la pobreza: La función del Estado y la acción individual

Simmel observó con desencanto la filantropía -ese deseo de trabajar por el bienestar de otras personas-, en sus versiones privada y pública, debido a que su objetivo final tiende a la invisibilización de la figura del pobre como un sujeto de derecho. La razón por la que una sociedad moderna decide actuar sobre el problema de la pobreza tiene que ver con un fundamento teleológico, es decir, un fin último que busca la colectividad a través de su acción, según plantea el autor. Así, la asistencia pública es un deber del Estado ya que busca la protección de la comunidad, prestando su ayuda “para que el pobre no se convierta en un enemigo activo y dañino de la sociedad, para hacer fructífera su energía disminuida, para impedir la degeneración de su descendencia” (Simmel, 1908, pág. 222).

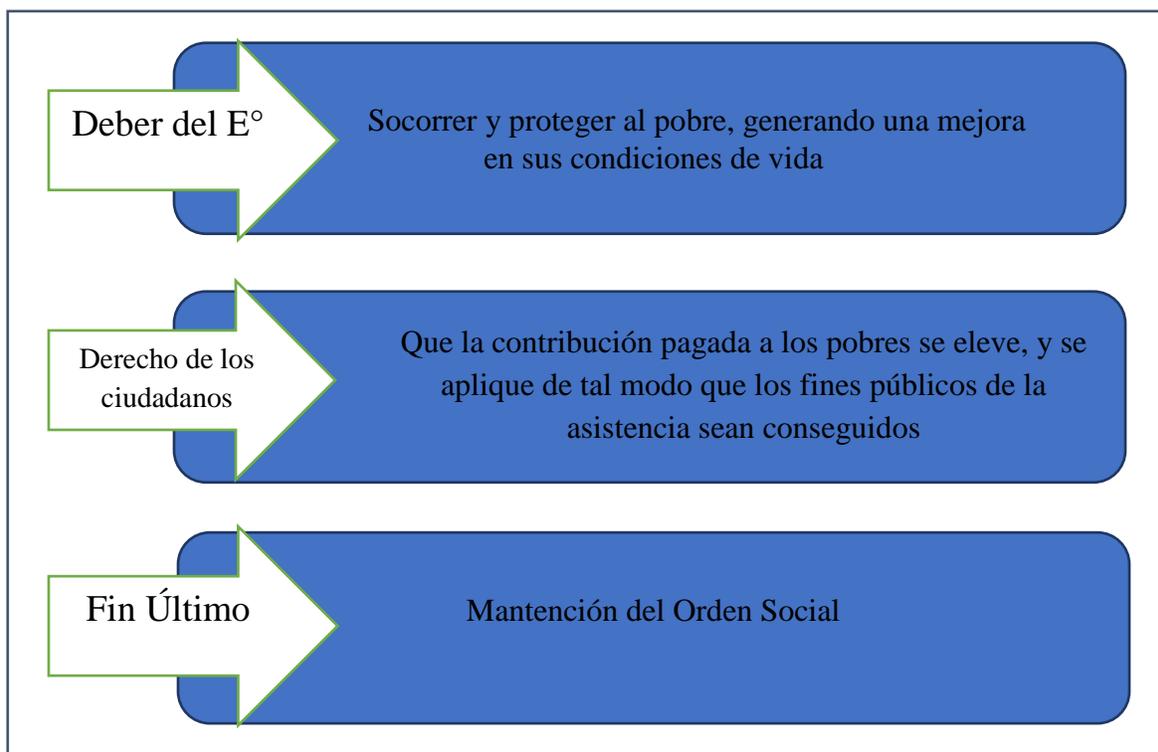
La asistencia estaría basada en una estructura social desigual, que busca mantenerse sin llegar a fracturarse. Esto según Simmel estaría en contradicción con las aspiraciones socialistas y comunistas que desean suprimir esta estructura. Ello significa que la ayuda al sujeto se configura como el mínimo necesario para mantener la estructura social:

“Lo que la asistencia se propone es, justamente, mitigar ciertas manifestaciones extremas de la diferencia social, de modo que aquella estructura pueda seguir descansando sobre esta diferencia. Si la asistencia se apoyase en el interés hacia el pobre individual, no habría en principio límite alguno impuesto al traspaso de bienes en favor de los pobres, traspaso que llegaría a la equiparación de todos.”
(Simmel, 1908, pág. 223)

La asistencia pública se ha convertido en una responsabilidad del Estado, expresándose a través del aporte económico que toda la sociedad realiza para financiar la intervención a la pobreza. Es importante comprender la asistencia de este modo, porque es bajo esta concepción que la imagen del pobre no posee derecho propio según la forma simmeliana de comprender la asistencia pública. En primer lugar, se expresa que es un

deber del Estado socorrer al pobre, pero ¿cuál es el derecho que se corresponde con este deber? Simmel (1908) plantea que, en lugar de relevarse el derecho del pobre a pedir el socorro que le corresponde, lo que se opone a este deber del Estado es el derecho de todos los ciudadanos de solicitar el uso correcto de sus contribuciones para la asistencia de las personas en situación de pobreza, cumpliendo con el fin público de mantener la estructura social.

Figura n°1: Esquema de deber, derecho y fin de la asistencia pública



Fuente: Elaboración propia en base a los conceptos de Simmel (1908).

En el esquema anterior se observa que, en la construcción de la asistencia pública como relación social desde los parámetros simmelianos, las personas en situación de pobreza no son sujetos de deber ni de derecho producto de su condición, y que, si bien son un objeto de la acción política en tanto son socorridos, no conformarían el fin último de la acción, que es la mantención del orden social.

Finalmente, Simmel advierte que, aunque la asistencia es una función central del Estado, esta es apoyada por el trabajo de los municipios, considerados como delegados de su acción. El municipio, estando más informado de la realidad local, puede pensar la forma de ayudar a los miembros de su comunidad; sin embargo, la responsabilidad de la asistencia sigue siendo del Estado.

En la actualidad, los municipios siguen siendo entidades de gestión de la política social, lo cual advierte Raczynski (2002), tiene repercusiones en sus niveles de efectividad, ya que las intervenciones se planifican desde el nivel central, con poca o nula participación de los gobiernos locales en el proceso de diseño y planificación de las políticas sociales. Como contrapunto a esta situación, la autora plantea la posibilidad de replantear la forma en que se diseña la política, elevando el nivel de responsabilidad y participación de los actores locales: “Considerar desde un inicio que el 50% o más del programa será definido en el nivel regional o local, que el ámbito de temas que pueden ser determinados y “controlados” desde los niveles centrales es restringido, y que el programa será (...) resultado de la “conversación” entre el marco general definido desde el nivel central y el marco específico definido en el nivel local.” (Raczynski, 2002, pág. 15).

La misma autora ha planteado que las estrategias que los gobiernos adoptan para combatir la pobreza están altamente influenciadas por sus opciones político-conceptuales. Así, si la pobreza es vista como una carencia que afecta a personas u hogares, se va a trabajar considerándolos a ellos como la unidad básica de la política social, privilegiando aquellos instrumentos de focalización apoyados en la demanda para la gestión de sus programas sociales. Por otra parte, si la pobreza se entiende como un fenómeno influenciado por la estructura de oportunidades y el contexto sociocultural y económico en el que se inserta un sujeto, se complementará la ayuda a las personas y familias con programas que sean capaces de influir en tales estructuras, como los programas de generación de empleo y otros programas enfocados a comunidades, como barrios, cooperativas, entre otros (Raczynski, Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la experiencia chilena, 1995)

En el marco del estudio Voces de la Pobreza (2014), se consultó a los y las entrevistados/as sobre quién o quiénes eran los responsables de la superación de la pobreza en el país. Sus respuestas evidencian una fuerte polarización de responsabilidades sobre el problema de la pobreza: por un lado, la responsabilidad del individuo sobre su propia situación; por otro lado, la del Estado.

- a) Acción individual y responsabilidad familiar: la atomización del proceso de superación de pobreza. En general, se asocia al desarrollo del capital humano - escolaridad, salud, actitud para enfrentar situaciones de adversidad y vulnerabilidad-, discurso relacionado al esfuerzo. Las familias, sin embargo, detectan que dada su inserción en el mercado laboral muchas veces no pueden estar presentes en la crianza de sus hijos, que, pese al esfuerzo de sus padres por adquirir más ingresos, pueden quedar atrapados en círculos viciosos como el alcohol o las drogas.
- b) El rol protagónico del Estado: En primer lugar, no se distingue conceptualmente entre estado y gobierno. Existen críticas al accionar del Estado, como la ultra focalización de su apoyo; el ser un mal (re)distribuidor de recursos y oportunidades; y finalmente, la baja calidad e ineficiencias de los satisfactores que entrega. Algunos elementos de la gestión estatal valorados por los entrevistados son: mayor facilidad en el acceso a la vivienda social, aumento de las políticas de protección a la mujer y becas y apoyo estudiantiles. Existe una tensión entre la pobreza equipada -esforzada, que aprovecha oportunidades- y la pobreza dependiente, que presenta actitudes pasivas frente a la estructura de ayuda que ofrece el Estado
- c) Ausencia de actores colectivos y comunitarios: La ausencia de mención de las estrategias comunitarias de superación de la pobreza resultan un dato importante. El hecho constata el debilitamiento del tejido socio-comunitario.

Por último, el estudio muestra que, en el discurso de las personas en situación de vulnerabilidad, coexisten dos nociones de pobreza asociadas a distintos modelos de Estado: la primera corresponde a la antigua visión que se asocia al Estado desarrollista, a una validación social del fenómeno de la pobreza, donde la responsabilidad de generar condiciones de superación recae en la sociedad en general y el Estado en particular. La segunda se refiere a la nueva noción de la pobreza, asociada a un paradigma de Estado neoliberal, donde la dignificación se da a través del emprendimiento o la iniciativa personal, existiendo un fin de la acción colectiva debido a la necesidad de permanecer en competencia. El tránsito desde una noción tradicional hacia una nueva noción de pobreza supone transferir mayor responsabilidad en la superación del fenómeno al individuo, pasando de políticas universalistas hacia formas más subsidiarias.

5.3 Los estigmas de la pobreza y la asistencia pública

Una persona que es definida como pobre; es decir, que la sociedad reconoce que necesita ayuda, pierde con esto su estatus anterior: “La aceptación de asistencia remueve a quien la ha recibido de la precondition del estatus previo; ésta simboliza su desclasificación formal” (Simmel, 1908, pág. 242). Ejemplo de esto son las situaciones imprevistas que generan desbalances en una familia: una enfermedad repentina, un accidente, pérdida del empleo, situaciones que podrían, en algún punto, requerir del apoyo asistencialista, dejando al núcleo familiar en el estatus de pobreza.

El estatus de la pobreza está marcado por características negativas, a diferencia de otros tipos de estatus, ya que no existe ninguna expectativa de contribución social de la persona en situación de pobreza hacia la colectividad que lo ayuda. Debido a esto, suelen ser segregados físicamente, ocultos, e incluso degradados como persona a través de ciertas prácticas. El sociólogo norteamericano Coser (1965), plantea que el solo hecho de recibir asistencia significa ser estigmatizado. Se le considera socialmente inferior al resto, tiende a ser infantilizado y visto como dependiente, sufre de una violación de su privacidad al ser investigado el territorio de su hogar para constatar su situación, entre otras degradaciones. (Coser, 1965).

Pese a la profesionalización de la asistencia durante el siglo XX, encarnada en el surgimiento de trabajadores especializados en la ayuda social como los trabajadores sociales, de la mano del avance de investigadores sociales y funcionarios públicos en general, la experiencia de recibir ayuda sigue siendo degradante para los receptores. En primer lugar, porque los procedimientos burocráticos utilizados en la asistencia -como el excesivo control que se ejerce sobre la persona asistida verificando su situación, en ocasiones con duras exigencias- genera una situación de incomodidad en el asistido, quien se siente invadido e indefenso ante el funcionario público que debe calificarlo. Esta sensación de incomodidad ante los mecanismos de evaluación social, experimentada por las personas o familias que viven en situación de vulnerabilidad social en Chile, es retratada en el estudio “Voces de la Pobreza”, de la Fundación Superación de la Pobreza (2014).

Uno de los hallazgos más importantes de la investigación realizada por la Fundación Superación de la Pobreza (2014) es la transformación que ha sufrido la caracterización de la pobreza a nivel país. Desde inicios de los '90 se tiene una visión de reducción de los índices de pobreza, mayor bienestar material respecto de las generaciones anteriores y mayor acceso a servicios, un proceso de modernización de la pobreza que se percibe como *equipada*. Sin embargo, quienes viven en situación de vulnerabilidad sienten poco reconocimiento por parte de los funcionarios públicos: “La pobreza equipada oculta e invisibiliza las situaciones de necesidad general y, particularmente, de integración social, escolar y laboral”. (FUSUPO, 2014, pág. 33)

El sociólogo francés Serge Paugman, autor de “Las formas elementales de la pobreza”, sugiere que existe un mecanismo social altamente frustrante para los miembros de nuestra sociedad: “Al proclamar formalmente que todas las posibilidades están abiertas a todos los individuos, siguiendo el mito americano (...), nuestras sociedades suscitan todas las ambiciones posibles y al no poder satisfacerlas generan una profunda decepción” (Paugman, 1978, citado en Fernández, 2000, pág. 31). Esto implica una exacerbación de los sentimientos negativos que genera la situación de pobreza en la población, ya que reciben de la élite un discurso de éxito y esfuerzo que en la práctica son difíciles de alcanzar.

Concluyendo, el marco conceptual que guía la investigación busca la observación de la pobreza en Magallanes desde la mirada de cada actor entrevistado, funcionarios públicos y personas que han experimentado los procesos de calificación socioeconómica recientemente, es decir, observar cómo la sociedad magallánica conceptualiza su propia pobreza, desde la reflexión sobre las políticas estatales propuestas para su combate y superación. En el análisis de dichas percepciones serán de utilidad conceptos como la segregación territorial, las categorías existenciales del enfoque de desarrollo de Max-Neef, los tipos de pobreza conceptualizados por Bengoa y por estudios como el de la Fundación por la Superación de la Pobreza, y finalmente, el conocimiento de ciertos estigmas causados a partir de los procesos de focalización.

6. Marco Metodológico

La estrategia metodológica escogida para desarrollar la presente investigación es la metodología cualitativa, resultando la más coherente con el objetivo general del estudio, buscando mediante la aplicación de técnicas cualitativas el develar el orden interno del discurso de los participantes del sistema de focalización: “Así se representa, o conoce, a la sociedad como códigos que regulan la significación, que circulan o se comparten en redes intersubjetivas. Ni variables ni individuos: El objeto es complejo, pues articula un plano manifiesto y uno generador, mientras que el individuo está estructuralmente articulado con otros, e internamente articulado como «totalidad»” (Ibáñez, Jesús citado en Canales, Manuel (2006), pág. 19)

El alcance de la investigación es descriptivo, dado que la implementación del Registro Social de Hogares es bastante reciente, no encontrándose suficientes estudios publicados sobre sus resultados más que los emitidos por el Ministerio de Desarrollo Social; a esto, se añade que en la Región de Magallanes no son suficientemente estudiadas temáticas como la pobreza o el funcionamiento del sistema de focalización, por lo cual esta investigación resulta un primer acercamiento a dicha temática en la actualidad.

La población objetivo de este estudio se compone de los hogares de las comunas de Punta Arenas y Puerto Natales que han tenido alguna experiencia con el actual instrumento de focalización, y, por otra parte, todos los funcionarios públicos que tienen relación con la aplicación del Registro Social de Hogares, o bien, la gestión de los servicios y beneficios que otorga el Estado, utilizando como uno de sus criterios de selección la calificación socioeconómica.

Para obtener la información necesaria, se aplicaron 19 entrevistas semiestructuradas entre los meses de junio y noviembre de 2017 a quienes componen los grupos de interés contruidos, tres categorías que, en su conjunto, conformarían el entramado que da vida al sistema de focalización, en particular en la Región de Magallanes. Las tres categorías son las siguientes:

- a) Sector público – Área Gestión del Registro Social de Hogares: Trabajadores del sector público pertenecientes en primer lugar al Ministerio de Desarrollo Social, como entidad encargada de coordinar el funcionamiento del Registro Social de Hogares; y en segundo lugar, a los municipios, quienes son las “entidades ejecutoras que levantan la información auto-reportada o reciben y tramitan los distintos tipos de solicitudes que pueden realizar los ciudadanos” (MDS, 2016, pág. 62). En esta categoría se entrevistó a 7 personas.

- b) Sector Público – Área Instituciones encargadas de la ejecución de programas o entrega de beneficios sociales: Este grupo de trabajadores representa a la Oferta Pública disponible, repartida en distintos ministerios e instituciones que, en mayor o menor medida, utilizan el Registro Social de Hogares como un apoyo en la identificación y selección de sus beneficiarios. En esta categoría se entrevistó a 4 personas.

- c) Beneficiarios: Son los ciudadanos que se relacionan con el Registro Social de Hogares, pudiendo obtener a través de él acceso a la oferta pública del Estado. En esta categoría se entrevistó a 11 personas, 5 usuarios provenientes de Puerto Natales y 6 de Punta Arenas.

Para elaborar las pautas de entrevista utilizadas en este estudio, primero se realizaron tres entrevistas abiertas a personas relacionadas con el Registro Social de Hogares, tanto en la Región de Magallanes como en la oficina central del Ministerio de Desarrollo Social, en la Región Metropolitana; en adición, se contó con la asesoría de investigadores de la Fundación por la Superación de la Pobreza. Tras estas conversaciones, se transcribió el material recopilado, el cual fue analizado y codificado, mostrando una serie de categorías capaces de dar cuenta del objeto de estudio. A partir de las dimensiones y subdimensiones generadas, se crearon pautas de entrevistas diferenciadas, de acuerdo con los tres subgrupos establecidos como la muestra.

Para el análisis de los datos obtenidos, se trabajó con el software Nvivo versión 10, clasificando los textos obtenidos en una serie de códigos, los cuales permitieron generar un análisis de contenido.

7. Análisis de resultados

Para dar cuenta de la experiencia de la focalización reciente en el territorio magallánico, en primer lugar, se analizarán las percepciones de los entrevistado/as sobre la pobreza en Magallanes, caracterizando las miradas desde el sector público y desde quienes han sido partícipes del sistema de focalización en tanto usuario/as, destacando sus similitudes y discrepancias. En segundo lugar, se analizarán las percepciones de los entrevistados respecto de la focalización; más específicamente, sobre la pertinencia y la utilidad de focalizar, las consecuencias de la aplicación de este modelo y la relación que este guarda con el funcionamiento de la oferta pública. Tercero, serán analizadas las percepciones de los entrevistados sobre el Registro Social de Hogares, partiendo por el uso que hacen de él los distintos organismos públicos, los objetivos que este nuevo instrumento busca cumplir, y finalmente, sus aspectos positivos y negativos. Para finalizar, serán presentadas algunas propuestas de mejora para el Registro Social de Hogares, a partir de los relatos y experiencias de los entrevistados.

7.1 Percepciones en torno a la pobreza en Magallanes

Se abordarán las principales percepciones en torno a la pobreza expresadas por quienes conforman el sector público y por los usuarios del sistema. Exponer las visiones de cada grupo por separado permite dar cuenta de la distinta relación que los funcionarios públicos y los usuarios del sistema poseen con la pobreza, existiendo una distinción en los elementos que cobran mayor importancia en cada relato. Así, hay ciertos puntos que serán comunes para ambos grupos, como la influencia de las condiciones climáticas y el aislamiento del territorio, el costo de la vida en la región de Magallanes y la visibilización de la pobreza en la experiencia de vida de los adultos mayores.

Para el caso de los funcionarios públicos, será interesante observar que no hay una mirada unificada sobre las expresiones de la pobreza en el territorio magallánico, siendo la construcción conceptual de la pobreza un punto de partida importante para que cada organismo público decida cómo enfrentar dicho problema. Por otro lado, los usuarios del sistema describirán la pobreza a través del ejercicio comparativo de lo que observan en la

región de Magallanes versus aquello que han visto en otras ciudades de Chile; además, mostrarán fuerte asociación entre el trabajo y la pobreza, relevándolo como estrategia de superación.

7.1.1 Percepciones del sector público sobre la pobreza territorial

Para poder materializar las políticas sociales relacionadas a la superación de la pobreza, primero es necesario que los funcionarios públicos puedan identificar del mejor modo posible al público objetivo de sus programas. Para la región de Magallanes, esto implica mirar más allá de las bajas cifras de pobreza que presentan mediciones como CASEN. En dicha tarea, los funcionarios públicos suelen ayudarse de herramientas como los instrumentos de focalización.

Uno de los efectos que ha tenido para algunos funcionarios públicos el cambio en los instrumentos de focalización de los últimos años, en especial con la llegada del Registro Social de Hogares, ha sido la visibilización de familias vulnerables anteriormente ignoradas por el sistema de estratificación. En la región, se ha expresado en una llegada de la oferta pública a hogares que «a simple vista», no parecieran ser de escasos recursos, en general por ubicarse en sectores que no son tradicionalmente los estigmatizados como vulnerables.

“Me acuerdo el caso una vez que estábamos con la Carla seleccionando usuarios para una feria de emprendimiento, y vemos en una dirección una casa así grande, bonita, y dijimos “nos equivocamos de dirección” (...) con prejuicios, porque es como “no, no puede ser, no lo imagino” entonces ya... era la señora, bueno y cuento corto, le había pasado algo similar al ejemplo, que ella su marido se había ido con otra mujer, que la había dejado sola y su hijo ya no estaba, y ella tenía que mantener esa casa que en un momento tuvo un muy buen pasar y que por situaciones de la vida se encontraba hoy día una persona súper vulnerable, entonces nosotros salimos igual bien golpeados de eso porque venció nuestros propios prejuicios y vivimos ahí como testimonialmente lo difícil que para esa persona era sobrevivir, y que sale la vecina de al lado “ah pero qué hizo esta señora, le deben haber dejado una herencia, mira la tremenda casa que tiene”, entonces son realidades que no se ven, y que también habla de una pobreza que se

relaciona con Magallanes que es la pobreza encubierta” (Trabajador del Sector Público, Área Servicios Asociados al RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Desde otros funcionarios del servicio público, sin embargo, se sigue observando la pobreza como una realidad que solo existe como segregada territorialmente, donde una forma más eficiente de trabajar la aplicación de la Ficha sería enfocar los esfuerzos en barrios en donde se sabe que existen mayoritariamente problemas sociales. El lado negativo de esta forma de observar el problema es la suposición de que la pobreza se encuentra siempre segregada territorialmente en Magallanes, situación que se cuestiona desde la visión de la pobreza oculta y/o equipada.

“hay sectores que seguramente no tienen necesidad de esta Ficha y no llenan estos datos ni tienen más información de este sistema, (...) entonces, hay sectores en Punta Arenas que obviamente no tienen esa necesidad, me imagino en Punta Arenas y en todas las comunas. Entonces, nosotros tenemos un foco que atender, que yo me imagino están más o menos geográficamente ubicados, ¿cierto?, porque yo he recibido algunos comentarios como “no, por ejemplo en la población Las Naciones nadie necesita la Ficha, o si necesita alguien puede ser una familia”, en un sector en la comuna del centro no, tampoco casi nadie necesita, entonces esos son input que yo siento uno tiene que considerar para ver efectivamente cuáles son los mayores sectores donde yo tengo que atender o tener a disposición este sistema para que la gente complete la Ficha” (Trabajadora del Sector Público 2, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

En esta visión del problema de la pobreza, más cercana al concepto de segregación territorial, existe una permanencia de estigmas desarrollados ante ciertos barrios de Punta Arenas, en especial aquellas zonas alejadas del centro: por lo general, viviendas construidas como soluciones habitacionales para sectores bajos y medios, cuya lejanía con la estructura de oportunidades los pone en una situación de desventaja en comparación con las viviendas céntricas. Al definir la pobreza a partir de la estigmatización del territorio, un servicio público podría estar cerrando su mirada a expresiones de la pobreza que no son

inmediatamente visibles, relacionadas particularmente a aspectos subjetivos y relacionales, de gran importancia en el territorio magallánico.

Algunos miembros del sector público señalan que hay ciertas situaciones de pobreza que antes no eran visibles en la región como sí lo son hoy en día, en general relacionadas al alcoholismo y las personas en situación de calle. Esta forma de describir la pobreza llama la atención por estar altamente relacionada con una visión del fenómeno restringida a la dimensión de ingresos, donde la asociación inmediata de la palabra *pobreza* a la situación de calle y el hecho de pedir limosna, habla nuevamente de una invisibilización por parte de algunos funcionarios públicos de otras características de la pobreza magallánica, que no necesariamente tienen que ver con carencias de tipo material.

“los que somos magallánicos y hemos vivido toda nuestra vida acá antes no teníamos personas en situación de calle y ahora tenemos personas en situación de calle, 98% de ellas con problemas de alcoholismo, desarraigados de sus familias, que no tienen el sentido de pertenencia familiar, la familia no los acoge, gente que vino de otras regiones del país y se quedó acá en Punta Arenas, que vinieron trabajando y después no los llevaron de vuelta y te encuentras con personas que, incluso ya mujeres y jóvenes que están como personas en situación de calle, entonces ese es el tipo de pobreza que se da acá en nuestra ciudad.” (Trabajadora del Sector Público 1, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Mayoritariamente, los funcionarios públicos entrevistados caracterizan la pobreza del territorio como una pobreza más bien de tipo encubierto, difícil de captar a simple vista por la calidad que las viviendas deben tener para soportar climas de carácter hostil. Como la vivienda es un factor que se tiende a asociar con la pobreza, y las fachadas magallánicas son notoriamente distintas y mejores en comparación a otros sectores de Chile, se habla aquí de un ocultamiento de esta realidad, de una pobreza que está al interior del hogar y que cuesta definir, dado que la realidad nacional es de cifras mucho más potentes que las mostradas en la duodécima región.

La invisibilización de la que hablan los entrevistados es similar a la que arrojan los datos de CASEN 2015, con índices de pobreza muy bajos para la Región de Magallanes - 4,4% de pobreza por ingresos y 9,1% de pobreza multidimensional. Ello genera complicaciones al momento de hablar de pobreza en Magallanes, porque estadísticamente es un problema minimizado ante las cifras nacionales.

Es por este ocultamiento que se requiere un mayor esfuerzo por parte del servicio público, quienes deberán caracterizar de mejor modo la realidad de quienes viven en distintos sectores de la región. Al describir este tipo de pobreza y la forma en que se intenta superarla, algunos funcionarios públicos hacen mención de ciertos conceptos como la activación de capitales, altamente relevante para complejizar la visión de las estrategias de superación que la oferta pública es capaz de generar en conjunto a las familias.

“ninguna familia es tan pobre que no tenga nada para entregar, desde eso tú te paras y tienes que enfrentar una familia para intervenirla

CC: Es que ellos tienen riquezas, tienen capitales, a lo mejor no económicas, pero tienen fortalezas

CG: En definitiva, estos programas hoy día están orientados a activar esos capitales y que sean las propias familias las que generen su cambio, y yo creo que hay un avance grande en lo que era el asistencialismo y hoy día, no sé cómo se podrá llamar” (Trabajadores del Sector Público, Área Servicios Asociados al Registro Social de Hogares, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Hay ciertas condiciones características del territorio magallánico que se reiteran en el discurso de los entrevistados al momento de describir la pobreza, como el clima y el precio de algunos bienes que resulta más elevado que en el resto del territorio nacional.

“Magallanes tiene condiciones distintas, justamente por temas de vivienda, por temas de ingreso que son más altos que el resto del país, o acá la gente no puede vivir en una caja de cartón debajo del puente porque simplemente se muere, entonces claro, les arroja puntajes más altos pero en la realidad cuando tú entras y conoces la realidad sigue siendo igual de pobre e igual de vulnerable la familia”

(Trabajadora del Sector Público 1, Área Servicios Asociados al RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Sobre la comuna de Puerto Natales, hay diversas opiniones respecto a las expresiones de su pobreza. Algunos funcionarios detectan mayor pobreza en Puerto Natales respecto a otras localidades de la región, dada la mayor presencia de adultos mayores abandonados, quienes en la mayoría de los casos ya no son generadores de ingresos y cuentan con muy bajas pensiones, además de vivir en construcciones antiguas que debido a su falta de recursos no pueden arreglar. Por otro lado, hay funcionarios que, de un modo optimista, rescatan la transformación de Puerto Natales en cuanto a accesibilidad, mejoras de infraestructura con la construcción del hospital y el aeropuerto, las cuales ayudarían a mitigar ciertas condiciones de pobreza en la comuna y, sobre todo, el grado de dependencia que anteriormente mantenía con la ciudad de Punta Arenas.

“Ahora, en cuanto a las comunas sí yo creo que es más evidente la pobreza de Natales, o sea en Natales, por este tema de los adultos mayores, es super fuerte la cantidad de adultos mayores solos que tú te encuentras, y las condiciones de sus viviendas, tú entras a esas viviendas y viviendas que son antiguas po, de autoconstrucción que están que se caen, que no están regularizadas, que la señora, la abuelita vive de una pensión, que con esa pensión de \$80.000 jamás va a poder mejorar, reparar, arreglar y finalmente va pasando ahí el tiempo y la casa se va deteriorando cada vez más no más po” (Trabajadora del Sector Público 1, Área Servicios Asociados al RSH, Punta Arenas, 2017)

“Entonces los porcentajes de extrema pobreza, de pobreza, para mí no existirían, para mí no existen en Natales, porque no hay ninguna casa que tú digas que vas a llegar y que no hay luz, que no hay agua, o que tengan o estén sin ventanas, porque por las condiciones físicas de acá y climáticas no se puede, porque no aguantaríamos, no podrían sobrevivir. Lo otro, lo que sí, es caro, acá es caro vivir, en el sentido de que la fruta es más cara, que la comida es más cara, que si acá los camiones cerraron el camino o hay nieve no van a llegar los camiones, las mercaderías (...) Pero de ahí... acá tenemos acceso a hospital, tenemos acceso, no sé, a la parte del mar, del aire, de todo porque está el aeropuerto, o sea...”

(Trabajadora del Sector Público, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

En líneas generales, puede decirse que las percepciones del sector público sobre la pobreza en Magallanes están bastante polarizadas, existiendo un grupo que caracteriza el fenómeno inmediatamente desde su perspectiva material y económica, mientras que en otros casos las experiencias de intervención los han llevado a optar por una definición más amplia y multidimensional. Ello tiene que ver con el impacto que ha tenido el cambio de instrumento en un sector en específico, el de los servicios nacionales, quienes, a diferencia de los municipios, han observado un mayor recambio en los usuarios de sus programas al implementarse el Registro Social de Hogares, declarando haber llegado a otro tipo de familias antes poco tomadas en cuenta. Es interesante apuntar este hecho, puesto que la calificación socioeconómica del RSH está basada en los ingresos reales; no obstante, el Registro muestra un abanico más grande de información que está empezando a ser utilizado por estos servicios para construir su población objetivo, introduciendo de esa forma una noción de multidimensionalidad en la gestión de la política social.

En este sentido, se plantea como uno de los hallazgos de este estudio que la comprensión de la pobreza desarrollada por un organismo público es definitoria en la forma en que dicha entidad decide enfrentar el problema y, con ello, desarrollar sus líneas de acción y oferta programática, apoyando así los planteamientos de Raczynski (1995). Así, se contraponen las visiones de pobreza multidimensional y la pobreza tradicional, que definen dos líneas de acción con notorias diferencias.

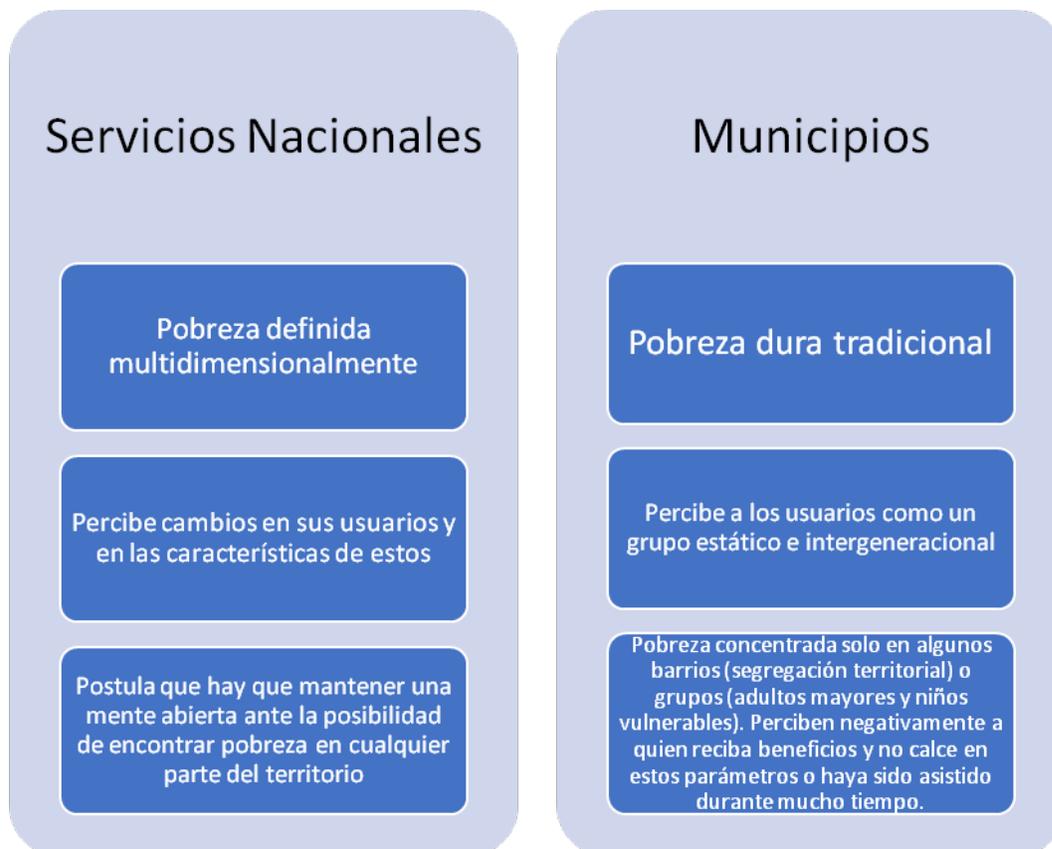
A lo largo de la investigación, se observó que en servicios nacionales como FOSIS y SENAMA tiende a primar una visión de la pobreza multidimensional, reconociendo que las carencias no son solamente materiales y pueden relacionarse a situaciones puntuales adversas que afectan las condiciones de vida de cualquier familia. Por otra parte, en los funcionarios municipales entrevistados se encontraron mayores grados de asociación del concepto de pobreza con figuras tradicionales como personas en situación de calle, o con el hecho de vivir en ciertos barrios estigmatizados como de escasos recursos.

Esta diferencia discursiva resultó estar asociada a la respuesta de cada grupo ante las preguntas “*¿Quiénes diría usted que son los beneficiarios actuales de la política social?*” y “*¿Ha cambiado la caracterización de estos beneficiarios en la región, tras la implementación del nuevo instrumento?*”. En general, los funcionarios de servicios nacionales destacaron que tras la implementación del Registro Social de Hogares la caracterización de los beneficiarios había sufrido cambios, dado que la utilización de la información del Registro les permitió llegar a nuevos hogares, con características antes ignoradas, percibiendo una ampliación del espectro de los beneficiarios de sus programas. Para los funcionarios municipales, por otra parte, los beneficiarios actuales de la política social son prácticamente los mismos tanto antes como después del Registro Social de Hogares, ya que la obtención de los beneficios estaría mayormente asociada a la capacidad de los usuarios de conocer y burlar el sistema, utilizándolo a su favor y dificultando la llegada de los beneficios a quienes lo necesitan.

La experiencia positiva de los servicios nacionales con la llegada del Registro Social de Hogares los lleva a mantener una mentalidad más abierta respecto a dónde se encuentra la pobreza en el territorio magallánico, ya que debido a las características de sus programas y la forma en que han construido su población objetivo, su oferta programática ha llegado a familias ubicadas en sectores territoriales calificados de medios o acomodados, en donde la pobreza no es inmediatamente visible, declarando que esta experiencia ha roto sus propios prejuicios sobre el tema. Para los funcionarios municipales, la experiencia de relacionarse con los beneficiados ha sido más bien negativa, en parte porque al existir beneficiarios que no calzan con los parámetros de la pobreza tradicional -vivir en ciertos barrios, o bien, ser familias que posean miembros más vulnerables como niños o adultos mayores- sienten un mayor grado de impotencia frente al funcionamiento del sistema, lo que los lleva a percibir negativamente a quienes reciben beneficios y se encuentran fuera de su concepción de pobreza, o bien, han sido receptores de asistencia durante un período prolongado, volviéndose dependientes de la ayuda.

La siguiente infografía resume las ideas expuestas en torno a estas diferencias en la definición de la pobreza y la forma en que cada organismo decide enfrentarla.

Figura n° 2: Definición de la pobreza, diferencias entre Servicios Nacionales y Municipios de la Región de Magallanes y la Antártica chilena



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del análisis.

7.1.2 Percepciones de los usuarios del sistema de protección social sobre la pobreza

Hay una coincidencia con el sector público en mencionar que la pobreza en Magallanes no es visible a simple vista, está más bien oculta. Se tiende a definir en comparación a la experiencia de observar pobreza en otras ciudades, para reforzar el ocultamiento de la situación de pobreza magallánica. Existe, sin embargo, una contraposición entre la imagen de la ciudad de Punta Arenas en la zona céntrica respecto a lo que se vive en las poblaciones, coincidiendo con la mirada de algunos funcionarios públicos que observan una pobreza segregada territorialmente, en especial en el sector sur en donde hay una alta densidad de construcción de viviendas sociales.

“existe, pero... yo he estado viviendo en otros lados donde realmente uno ve pobreza y que ve sitios vacíos donde están haciendo, no sé po, techos así con pedazos de lata, o nylon, y esas cosas aquí no se ven, o sea la gente durmiendo en un colchón, en la calle, eso aquí uno no lo ve, entonces sí, existe pobreza, pero no extrema (...) obviamente sí hay gente que tiene más dificultades, que a veces por enfermedades no puede trabajar y tiene que recurrir a ciertos beneficios y cosas así, pero yo creo que eso se ve más en Punta Arenas, en los lugares más pequeños no se ve tanto, porque yo creo que es donde la gente toda se conoce, toda se ayuda, entonces no permite que otra persona pase pobreza” (Usuaría 2, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

“yo he visto cómo ha evolucionado esta región, va de mal en peor, podemos decir que las calles están más bonitas, no cierto, pero hay pobreza, y no está en el centro, está en las poblaciones, allá lejos, hay casas muy bonitas porque el caballero compró una casa, la arregló, la adornó, pero la de al lado es un basurero, entonces cómo tú le explicas a ese vecino, si no le alcanza” (Usuaría 1, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

También está presente en el discurso de los entrevistados la asociación inmediata de la situación de pobreza a los bajos ingresos, debido a condiciones laborales precarias en el territorio y falta de voluntad de las autoridades de cambiar esta situación.

“¿Y en qué cosas usted puede observar la pobreza en la región?

M: Em, en la forma de vivir, es que la gente hay mucha gente que, como te digo, a veces tienen muchos niños, y se enfocan también más al trabajo

K: ¿Trabajos duros, trabajos precarios... en qué trabajos, por ejemplo, siente que hay pobreza?

M: Precarios, precarios si la gente el sueldo, a la gente la hacen trabajar y no sé po, el sueldo no es tan bueno, hay diferencias muchas en el sueldo de las personas, pero así es el gobierno, así es la vida, eso ya no es drama de cada persona, es más allá, viene de afuera, de arriba, eso, si no no... si la gente le subieran un poco más el sueldo que están ganando, porque acá es caro, porque esa es nuestra realidad, Natales es caro, Punta Arenas es caro” (Usuaría 4, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

Del mismo modo en que los funcionarios públicos reconocen en los adultos mayores ciertas condiciones de pobreza, en especial en la ciudad de Puerto Natales, los usuarios del sistema asocian la pobreza con la experiencia de vida de los adultos mayores debido a sus bajos ingresos, limitados en la mayoría de los casos a las pensiones.

“Ejemplo en la tercera edad en el sentido de que pongámosle, hay personas que le dan 100.000 pesos, esas pensiones, y yo he visto que son dos personas, dos veteranos, ¿quién les va a dar trabajo? Y sin embargo, este, se tienen que arreglar, ¿cómo se lo arreglan? La misericordia de Dios yo creo, porque con 100.000 pesos, es difícil, hasta uno mismo que va a veces al supermercado, unas cuantas cosas y chao, 80 lucas, y no es de riqueza, porque eso me pasa a mí, lo justo y necesario y ya está.” (Usuaría 5, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

En el caso de algunos entrevistados, hubo una asociación de la situación de pobreza con la falta de voluntad de quienes la viven de querer salir adelante, ya sea por no querer aceptar ciertos empleos o bien por acostumbrarse a una forma de ayuda clientelar, de la cual el Estado sería responsable. Este discurso es homologable al expresado en el estudio Voces de la Pobreza (2014) representando a la cultura de la pobreza dependiente, esta visión de los pobres como personas que se han acostumbrado a vivir así y que por lo tanto no se esfuerzan en mejorar. Esto refuerza la imagen negativa sobre la asistencia pública, construida como un opuesto al discurso del esfuerzo y la superación.

“O sea, mira, de repente la responsabilidad igual es de cada persona, porque hay mucha gente también que se acostumbra a pedir, y no trabajan porque ellos saben que si van a la municipalidad les van a dar una canasta, o si saben que en la Junta de Vecinos le van a juntar cosas, hay gente que se acostumbra a no trabajar, y hay gente que trabaja para sobrevivir, hay de todo. Sí, hay mucha gente que se acostumbra a esto, que lloran y le dan, y se quedan ahí, esperando los bonos de Marzo, los bonos de Septiembre, claro que tampoco es la, no es toda la culpa de la, o sea el gobierno tiene parte de culpa, ellos del 100% es 50 y 50, pero yo no me puedo quedar arrañada en mi casa esperando que todo me llegue de arriba, no, uno tiene que sacrificarse, no, quizás hay casos, pero como te digo, 50 y 50, yo,

tampoco tú le puedes echar la culpa al gobierno si mi vecina de al frente es floja y quiere que le llegue todo, a no ser que esté enferma, o alguna persona, pero como te digo, es 50 y 50, al menos es lo que yo pienso, no sé si será así, es mi manera de pensar, hay flojos y flojos (risas)” (Usuaría 4, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Solo en algunos relatos, la descripción de la pobreza se ve relacionada con la vivencia propia. La pregunta por la pobreza suscita experiencias antiguas y recientes de los intentos de superación del propio núcleo familiar, insertas en el contexto de oportunidades que ofrece el territorio.

“hasta uno mismo de repente, uno mismo piensa “pucha, qué voy a hacer mañana”, cuántas veces me pasó con mi mamá, qué le voy a poner a mi mamá mañana, y yo no voy a andar en la calle, porque me daría vergüenza, me daba mucha vergüenza ir a pedir pañales al Hogar de Cristo, cuando hay gente que está peor que uno, y todo se esconde, todo, y son muy pocas personas las que te ayudan sin interés, porque todo el mundo da pero al final tienes que salirle dando, no al otro día, pero después te cobran lo que te dieron, pero no, y mucha gente, mucha, mucha gente, y eso porque uno vive por acá uno no ve, pero yo creo que si tú vas en la noche, no sé po, a Santos Mardones, o a la Alfredo Lorca, tú vas a ver y gente que de repente no tiene luz, hay gente que no tiene gas, hay gente que no tiene agua” (Usuaría 4, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Concluyendo, esta pobreza, que en pocas ocasiones es vista como la experiencia propia, se asocia a experiencias individuales como las condiciones laborales y el ingreso, la edad y el hecho de vivir en ciertos sectores de una ciudad. Por otra parte, se reconoce que la pobreza es poco visible en ciudades como Punta Arenas y Puerto Natales, en especial cuando son comparadas a otras ciudades chilenas.

7.1.3 Estrategias de Superación de la Pobreza y Redes de apoyo

Se planteó a los entrevistados la pregunta por cuál consideran la mejor estrategia para superar situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Ante esto, la estrategia más nombrada

es el trabajo, asociado a la estabilidad económica y la posibilidad de acceder a bienes materiales, como la casa propia.

“yo digo uno trabajando, y yo le digo, yo teniendo mi casa yo creo que las cosas cambiarían igual, porque son 250.000 pesos que se van todos los meses en arriendo, y eso nos podría salir a nosotros la casa, sí, eso podría servir a nosotros porque estar tirando plata, es difícil, no sé, yo digo que trabajando no más es la única forma en que uno puede, mientras se pueda, teniendo buena salud” (Usuaría 3, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

La asociación casi inmediata de la mayoría de los entrevistados entre la superación de la pobreza y el trabajo da cuenta de una masificación del discurso que resalta el esfuerzo propio como única forma de desarrollo personal. De acuerdo con el Estudio *Voces de la Pobreza* (2014), este es el tipo de estrategia de superación con mayor grado de aceptación y auto asignación, debido a que otorgaría dignidad a la propia vida. Las principales consecuencias de este discurso son observar con negatividad a aquellas familias con mayor dependencia de la ayuda estatal, porque se percibe como falta de perseverancia o flojera, y, por otra parte, la invisibilización de otras estrategias de superación de la pobreza de carácter más colectivo.

La superación de la pobreza pasaría, para algunos, por un cambio estructural en la distribución de los ingresos, generando mayores grados de equidad a nivel país. Se expresa en estos relatos un descontento con la situación actual propia que va más allá de la crítica al funcionamiento de las políticas sociales, ya que más que buscar en el Estado una respuesta de ayuda a su situación, se está apelando a un cambio en el sistema que garantice ciertos estándares mínimos de vida digna.

“Bueno, eso lo sabemos todos, porque resulta que hay gente que se está ganando la millonada, y hay gente que estamos ganando por ejemplo, mi marido saca una pensión de 130.000 pesos, ¿usted piensa que uno va a mantener un hogar con 130.000 pesos? ¿versus los que ganan millones? Ahí estaría la solución, sacarle un poquito a los que están ganando más, y ayudarlo a la gente que gana ese miserable

sueldo que, uno lo va a buscar, pago una boleta y me quedo sin nada, pensando en qué le voy a poner a la olla mañana, porque no alcanza, no alcanza, de esa manera, en ese estado. Y eso que nosotros somos un matrimonio solo, yo pienso donde hay dos o cuatro personas más en una casa, ¿qué hacen? ¿qué comen? Gastan más luz, gastan más gas, gastan más agua y gastan más comida, entonces esa gente ¿cómo lo hacen para pasar el mes?” (Usuaría 1, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

En suma, los entrevistados consideran, en su mayoría, que está en sus manos la posibilidad de superar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad mediante su trabajo y esfuerzo, no distando mucho de los hallazgos del estudio Voces de la Pobreza (FUSUPO, 2014) en donde los sujetos tendían a identificarse con esta opción.

Para evaluar la importancia del tejido social como un elemento potencial de ayuda ante condiciones de pobreza o vulnerabilidad, se consultó a los entrevistados por las redes de apoyo con las cuales contaban, en caso de no poder acceder a ayudas estatales. Ante la pregunta, un grupo considerable señaló no contar con redes de apoyo, porque han llegado desde otras ciudades a vivir en Magallanes, buscando mejorar su situación laboral, pero debiendo renunciar a tener a familiares cerca.

“ahí dejé de trabajar e igual porque me complicaba por los niños, que me quedaban solos po, quedaban solos ellos y teníamos que hacerlo, estábamos recién llegados acá, sin familia, así que teníamos que ver alguna manera de salir adelante, así que ahí estamos como le digo saliendo adelante, gracias a dios igual.” (Usuaría 3, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

La familia y los amigos son nombrados como redes fundamentales, destacándose al primer núcleo como el que más brinda apoyo en caso de necesitarlo. Los vecinos, por otra parte, no obtienen muchas menciones, más bien son unos pocos los que se conocen, teniendo un relato que argumenta un cambio generacional que produce una mayor atomización de la vida en los barrios, donde a la gente en realidad no le interesa conocer a sus vecinos.

“K: ¿Consideraría a los vecinos como una red de apoyo o en realidad no?”

J: Aquí donde yo estoy yo siento que sí, pero no la mayoría, siempre va a ser uno o dos, (...) mi abuela está más de 50 años en este barrio y sí hay un par de vecinos que sí se podría considerar de ayuda, y a la inversa también, nosotros también de repente nos ha tocado ayudar, dentro de lo que uno puede, a sus vecinos, aunque ahora cada vez es menos porque van cambiando las generaciones, van cambiando y como que se va perdiendo un poco, se ha perdido un poco ese tema de conocer a tus vecinos, de saber sus problemas, con el tiempo se ha ido perdiendo, pero nosotros acá como familia somos como bien compinches con unos vecinos que tenemos y siempre tratamos de apoyarlos” (Usuaría 5, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

En Puerto Natales, sin embargo, hay una mención reiterada al apoyo que la comunidad brinda a sus miembros ante una eventualidad negativa, como es el caso de una madre cuyo hijo enfermó de cáncer.

“a mí me pasó un proceso con mi hijo, como le digo, a los 12 años a mi hijo le diagnosticaron un cáncer, y a Dios gracias todo el apoyo fue por Puerto Natales, beneficios, de la comunidad mucho apoyo. (...) yo le digo que se hacían juntas de amigos, de muchas personas que nunca conocí que yo agradezco infinitamente, porque por ellos yo estuve un año cuatro meses, porque yo ahí tenía que pagar todo, todo teníamos que pagar, todo, y todo gracias a dios una familia que se unió con grupos y me hacían beneficios y me los mandaban” (Usuaría 5, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

Concluyendo, en el caso de ambas comunas -Punta Arenas y Puerto Natales- hay una identificación de la familia como una red de apoyo importante, y, en segundo lugar, las amistades. Es complejo el caso de quienes han migrado a la zona y no cuentan con sus familiares en el territorio, sucediendo la misma pérdida de esta red de apoyo en el caso de aquellos adultos mayores cuyos hijos han migrado de la región.

En el caso de Puerto Natales, es más evidente el apoyo de los vecinos y de la comunidad ante las situaciones de pobreza y vulnerabilidad, siendo un elemento que

emerge en el discurso de los entrevistados espontáneamente, no así en el caso de Punta Arenas donde la vivencia de la pobreza se ha tornado mucho más atomizada que antes. Sería interesante para estudios posteriores dilucidar las causas del debilitamiento del lazo social en la ciudad de Punta Arenas, territorio que parece presentar mayores niveles de individualización respecto a las ciudades más pequeñas de la región de Magallanes.

7.2 Percepciones sobre la focalización

En este apartado se tratarán las percepciones de los entrevistados referidas a la pertinencia y utilidad de focalizar, así como también sobre las consecuencias de la focalización y su relación con la oferta pública.

En general, los entrevistados están de acuerdo con la idea de focalizar, porque se debe ayudar a los más necesitados, siempre fiscalizando dónde llega esta ayuda y cómo se utiliza. En estos procesos de fiscalización los funcionarios públicos se han encontrado con gente que utiliza de mala forma los beneficios, lo que genera un gran descontento con el sistema y una percepción negativa de aquellos que son beneficiados, manifestándose de esta forma ciertos estigmas asociados a la focalización.

Debido a las malas prácticas que usuarios del sistema y funcionarios públicos han observado en torno a la focalización, ambos perciben que ciertas personas no merecerían los beneficios que les son otorgados. Ante ello, se profundizará en el discurso de los entrevistados buscando cuáles son las razones que esgriman para afirmar que un grupo determinado de personas merece ser asistido.

7.2.1 Sobre la pertinencia y la utilidad de focalizar

Son pocos los entrevistados/as que elaboraron opiniones contrarias a la utilización del sistema de focalización como método de la política social. La mayoría coincidió en responder que el Estado solamente debía asistir a algunos ciudadanos en lugar de a todos, argumentando que el Estado tiene recursos limitados y las necesidades pueden ser demasiadas, por lo que hay que priorizar. Esta opinión hace énfasis en dos puntos: Primero,

se debe partir por beneficiar a los más pobres y necesitados y, en segundo lugar, se debe fiscalizar constantemente a quiénes se está apoyando, de modo que se asegure la llegada de los recursos públicos a donde realmente signifiquen una ayuda.

“yo pienso que más a la gente que más lo necesita no más, los más, los que no tienen casa por ejemplo, gente que está en la calle, eso yo encuentro que es más, porque la gente que vive bien, algunos que tienen hasta siete casas por ahí, igual reciben ayuda, tienen subsidio de cuánto se llama, de gas, la misma señora que yo arriendo, tiene siete casas acá, y a ella le pagan la boleta de, porque, porque ella bueno, es una persona de tercera edad igual, pero igual le pagan boletas, entonces de repente eso para uno es injusto” (Usuaría 3, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

“quizás claro, podemos decir no, entreguémosles a todos como, o todos tenemos el mismo, capaz el mismo derecho de acceder, por ejemplo, una persona que necesita una silla de ruedas, tiene el mismo derecho independiente de si tiene un nivel socioeconómico alto, bajo, no sé, pero la verdad es que los recursos del Estado hoy día no alcanzan para eso” (Trabajadora del Sector Público 3, Área Servicios Asociados al RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Tanto funcionarios públicos como usuarios del sistema plantean su temor y molestia ante aquellas personas que reciben beneficios «sin merecerlo», de acuerdo con lo que ellos expresan. Aquí toma importancia la acusación de prácticas de falseamiento de la información, las cuales, si bien han disminuido con la inclusión de bases de datos administrativas, no han acabado del todo, existiendo siempre la posibilidad de vulnerar al sistema:

“siempre alguien va a manejar mejor los sistemas, los chilenos son muy hábiles, nosotros somos muy inteligentes en muchas cosas, no sé, si tú siempre has escuchado chistes de los chilenos, el chileno siempre es el que se destaca, porque es el tipo inteligente que va a encontrar la forma de vulnerar ciertos, este sistema ya ha sido vulnerado, ya ha sido vulnerado, entonces la focalización es importante, para mí es muy importante que tú tengas un grupo de personas, que llegues, que

selecciones a las personas pero que sean las personas que realmente lo necesitan, o por lo menos un 60%, porque no vas a pretender el 100, porque nunca se va a lograr el 100, pero que realmente esas personas que están ahí, sean personas que lo merecen” (Trabajadora del Sector Público 4, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Debido a la importancia que tiene para los entrevistados la necesidad de fiscalización y transparencia en la entrega de beneficios, se entiende la valoración positiva que se hace de la incorporación de bases administrativas del Estado en el instrumento de calificación socioeconómica. Sin embargo, la ciudadanía solicita mejores criterios de priorización en la entrega de los beneficios y mayor fiscalización, buscando dejar de castigar a quienes sienten que están haciendo un mayor esfuerzo en superarse. En el próximo apartado se profundizará en esta idea y sus paradojas discursivas.

7.2.2 Percepciones sobre las consecuencias de la focalización y su relación con la oferta pública

Uno de los mayores problemas que enfrenta la distribución de prestaciones sociales es no poder asegurar beneficios a todas las personas que entrarían en la clasificación de pobreza o vulnerabilidad. Así, una persona calificada en el primer tramo podría no obtener un beneficio social aun cuando cumpla los requisitos, en especial cuando los cupos son limitados; sin embargo, este no es un problema de focalización, sino de insuficiencia de la oferta pública para atender a la totalidad de la población.

“la focalización siempre está teñida, lo que te decía al principio, por cómo la maneja la oferta. Si yo digo, por ejemplo “mira, yo quiero atender al 60% de la población más vulnerable”, chuta, mira mi declaración, 60% pero tengo anualmente mil cupos, voy a atenderla de aquí a 100 años más, entonces ahí el problema ¿qué va a pasar? El problema va a ser del instrumento, de la focalización, va a decir oye, chuta, cómo venga para acá el 60% de la población más vulnerable si tengo mil cupos anuales, hay una tensión gigantesca” (Trabajador del Sector Público, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Santiago, 2017)

La insuficiencia de la oferta pública va generando un descontento con el funcionamiento del sistema, tanto en los usuarios como en los funcionarios públicos. Por parte de los usuarios, esta molestia tiene que ver con no comprender su exclusión de la oferta pública, siendo que se auto-perciben como semejantes a las personas que reciben los beneficios, lo que es avalado en el discurso de algunos funcionarios públicos:

“siento que hay gente que se sacrifica mucho y que igual merece una ayuda, porque igual siento de repente que la gente más pobre de repente como que se aprovecha, y opta a todo beneficio, y en todo le va, yo por ejemplo, tengo un ejemplo de una compañera que gana lo mismo que yo, tiene todo igual que yo, y ella tiene miles de beneficios, la verdad es que yo no entiendo cómo, porque yo he optado a los mismos y a mí no me resulta, entonces no, siento que no es parejo, y debería ser así” (Usuaría 5, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Otra situación que genera molestia es la mala utilización de los beneficios estatales, situación que han observado algunos funcionarios públicos al realizar fiscalizaciones de los beneficios otorgados, como viviendas o subsidios. La molestia radica en que estos subsidios y viviendas podrían haber sido destinados a otros usuarios que los utilizaran de buena forma, cumpliendo el fin para el que fueron creados estos beneficios.

“nosotros igual conocemos casos puntuales de repente que no deberían tener el beneficio y lo tienen, y de hecho mira, yo tengo otra experiencia, yo trabajé en, tuve que ordenar todo el tema de los subsidios de agua y de gas, porque los manejaba otra persona, y yo trabajé en ello, y realmente había un aprovechamiento, y yo eliminé cualquiera, y no porque sea mala, es porque tú tratas de hacer tu trabajo bien no más, y te dabas cuenta que tú ibas a casa donde la abuela estaba cocinando un pedacito, una patita de pollo y no tenía el beneficio, ibas a otras casas donde tenían hasta lo último y estaban con el subsidio de gas, para mí eso no es normal y simplemente yo cortaba esos beneficios” (Trabajadora del Sector Público 4, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Estos problemas que genera la focalización tienen una repercusión inmediata en la percepción sobre los beneficiarios del sistema, quienes son valorados negativamente por la oferta pública al percibirse como un grupo altamente dependiente, cuya calidad de vida ha mejorado gracias al Estado en desmedro del resto de la población, además de ser estigmatizados como personas *flojas y poco esforzadas* de acuerdo con quienes los observan desde su posición de exclusión del sistema de beneficios sociales.

“el país, o las personas, se acostumbraron a que el Estado les tiene que dar todo, que el Estado tiene que pagarle la casa, que el Estado tiene que pagarle la luz, el agua, el gas, porque acá a la gente tú le dices que no y la gente se enoja, porque se acostumbró a que el Estado se lo otorgue todo, y vuelvo a repetir, siempre son a las mismas familias, se repiten siempre los mismos (...) hay gente que ha sacado casa por, en ese tiempo, 180.000 pesos, esa persona después postuló a mejoramiento de vivienda, le mejoraron la vivienda, esa misma persona tiene subsidio de agua, tiene subsidios familiares, por ende tiene salud gratis, ¿ya?, y seguramente en el colegio le van a dar, por la JUNAEB, los materiales que dan todos los años, almuerzo, y si tú me preguntas a mí, hay personas que tienen su calidad de vida super genial po, ¿qué significa eso?, que viajan todos los años, que tienen lindos autos, que tienen buenos celulares, buenas chaquetas, y si tú ves a otra clase, que a lo mejor tiene la ponderación más alta, y hacen esfuerzos para poder salir adelante, seguir estudiando, tener una casa, arreglar su casa, pagar un doctor, encalillados, entonces obviamente crea un descontento y crea una rabia contra el sistema” (Trabajadora del Sector Público 3, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017).

Esta valoración negativa habla de un estigma de la focalización que persiste, donde pareciera que los beneficiarios se encuentran en mejores condiciones que la población excluida, o que el Estado castiga el esfuerzo personal con el cese de los beneficios y favorece la permanencia en una situación de pobreza o vulnerabilidad. Estas percepciones son preocupantes en tanto los funcionarios públicos pueden caer en malos tratos hacia los beneficiarios de la política social, o fomentar la discriminación de los beneficiarios por parte de su comunidad.

Una idea que surge en repetidas ocasiones en el discurso de los entrevistados/as es la de ser merecedor de los beneficios del Estado, esto en especial porque existirían personas que reciben ayudas sin merecerlo, que hacen mal uso de los bienes que reciben o que han falseado información para poder optar a la oferta pública. Al profundizar en sus palabras, se encuentra que para los entrevistados existirían dos categorías que, por distintos motivos, podrían «merecer» beneficios del Estado: Los necesitados y los esforzados.

El grupo de los necesitados es el primero que se menciona ante la pregunta “¿A quién considera usted que debiera apoyar el Estado? ¿A todos o a algunos?”, argumentando que ante los recursos limitados del Estado es necesario priorizar, mejorando la calidad de vida de quienes más lo necesitan. En general, los entrevistados no se identifican con el grupo de los necesitados, son siempre otras personas que se encuentran en peores condiciones que la propia, siendo especialmente mencionadas las personas en situación de calle y los adultos mayores, dados sus bajos a nulos ingresos. La necesidad de este *otro* se describe siempre desde la dimensión del *tener*, siguiendo la perspectiva de las necesidades de Max-Neef; el carente lo es porque le falta dinero, un hogar, equipamiento, etcétera. Como veremos más adelante, esto se opone a las dimensiones utilizadas para hablar sobre el grupo de los esforzados.

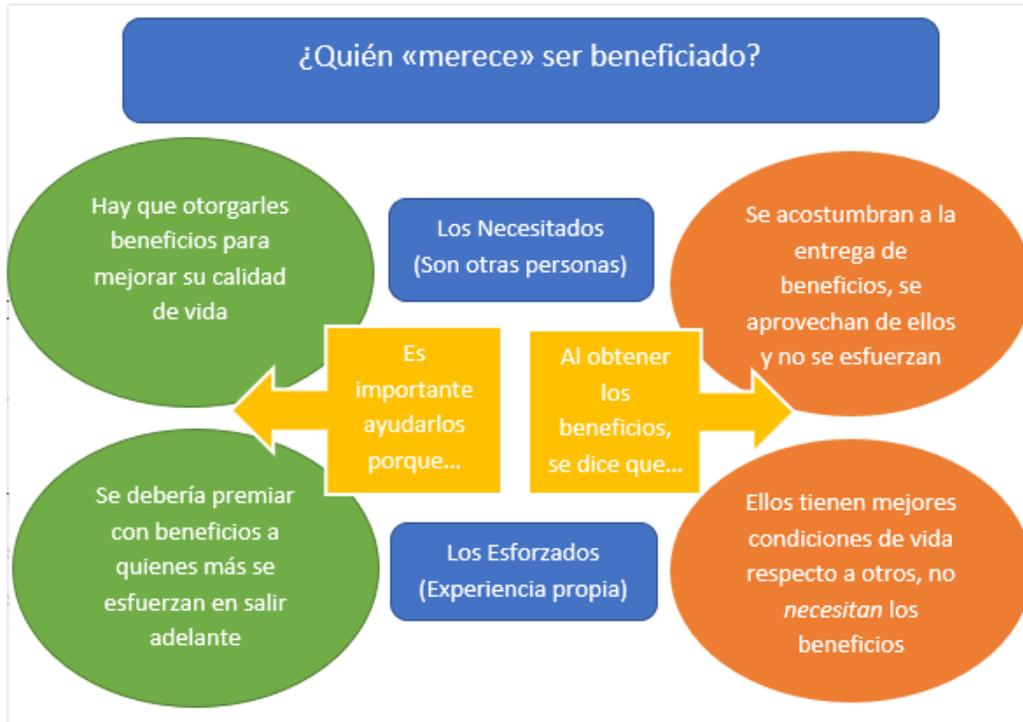
A pesar del deseo generalizado de que el Estado ayude a los más necesitados, cuando este grupo obtiene los beneficios, tanto los usuarios del sistema como los funcionarios públicos perciben que estas personas se acostumbran a vivir de la entrega de beneficios, aprovechándose de esta condición y realizando pocos esfuerzos por surgir de la pobreza. En ocasiones, algunos usuarios o funcionarios públicos insinúan que los beneficiados tienen mejores condiciones de vida que sí mismos, porque pueden destinar sus ingresos a otro tipo de gastos, mientras que una persona que carece de ayudas debe hacerse responsable de gastos importantes como consumos básicos, alimentación y educación entre otros.

Como contraparte a los necesitados aparece el discurso en torno a los esforzados. Quienes hablan del esfuerzo lo hacen generalmente apelando a la experiencia propia, no

distanto estos resultados de otros estudios como Voces de la Pobreza (2014) en donde ya se ha visto que tiende a primar una visión propia desde la cultura del esfuerzo. Estas personas reconocen que se les ha hecho difícil acceder al auxilio estatal debido a que su esfuerzo los ha llevado a tener leves mejoras en su calidad de vida, hecho que sería castigado por el Estado al momento de calificarlos socioeconómicamente. En este sentido, estas personas ya no carecen en la dimensión del *tener* como sucede con el grupo de los necesitados; las personas esforzadas tienen mayores problemas en dimensiones como el *ser*, *el estar y el hacer*, por distintas situaciones -exceso de tiempo dedicado al trabajo, falta de redes de apoyo, problemas de salud- que los llevan a percibirse como carentes. Hay además una alta valoración de lo que ellos *hacen* por surgir de las adversidades.

Las personas pertenecientes a este grupo sienten que su esfuerzo debería ser premiado con beneficios, razón principal por la que piden una revisión de los criterios que el Estado considera para elegir a sus beneficiados. No obstante, cuando una persona con estas características recibe algún beneficio, sus pares tienden a juzgar este hecho como algo negativo dado que existen otras personas con mayor necesidad. En el siguiente esquema se puede observar más claramente la composición de ambos discursos.

Figura n°3: Paradojas discursivas en torno a la necesidad y el esfuerzo



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados del análisis.

Este hallazgo confirma la idea planteada por Simmel (1908) y Coser (1965) respecto a las consecuencias de ser definido como una persona asistida, suscitando visiones negativas por parte del resto de la comunidad. Es interesante ver cómo a quien se cataloga como necesitado se le pide, luego de ser beneficiado, ser también una persona esforzada; y viceversa, a la persona esforzada que es beneficiada se le juzga por no percibirse como una persona necesitada. Esta visión se comprende dada la competencia que genera el ser parte del segmento que logra acceder a la oferta pública, ocurriendo en muchas ocasiones que quienes quedan fuera se sienten al mismo tiempo marginados del sistema y frustrados al no ser realmente tan distintos de quienes han sido beneficiados. En este sentido, estas paradojas discursivas son un modo de justificar el funcionamiento injusto del sistema.

A lo largo de este apartado no destacaron mucho las respuestas que tuvieran alusiones al territorio magallánico. Esto es comprensible si se tiene en cuenta que todos los chilenos son sometidos al mismo proceso, y a pesar de las especificidades de cada

territorio, al funcionar del mismo modo el sistema para todos es más probable que las reacciones y discursos que se formen en torno al tema tengan un carácter más general.

7.3 Percepciones en torno al Registro Social de Hogares

En este apartado se analizarán las percepciones de los entrevistados relacionadas más específicamente con este nuevo instrumento de focalización. En primer lugar, respecto a cómo el Registro Social de Hogares está siendo utilizado, se menciona la importancia de estar regulado normativamente, para funcionar efectivamente como un apoyo para determinar la población objetivo de la oferta pública. Es relevante también que los funcionarios públicos reconozcan que el Registro es solo un factor dentro de la construcción de los beneficiarios. El Registro también ha sido particularmente importante porque ha podido ajustarse a las necesidades del territorio, permitiendo cierta flexibilidad en sus criterios de uso.

De acuerdo con los entrevistados, los principales objetivos del Registro Social de Hogares se relacionan con la transparencia, la posibilidad de construir políticas de forma más territorial y la simplificación del trámite de la calificación socioeconómica.

Finalmente, se trabajarán tanto los aspectos positivos del Registro Social de Hogares como los principales problemas que ha presentado desde su implementación.

7.3.1 Utilización del Registro Social de Hogares

Un aspecto importante que considerar fue la forma en que los dos sectores observados del servicio público se relacionan con el Registro Social de Hogares, a través de la pregunta por su utilización. Quienes gestionan este Registro describen su utilización como una parte del sistema de apoyo con el que cuenta hoy en día la oferta pública para determinar su población objetivo, siendo la primera vez en la historia de los instrumentos de focalización en que la utilización del sistema se encuentra normada, evitando problemas como la sobreutilización observada con el instrumento anterior.

“este Registro Social de Hogares se tiene que ver y se ha visto como un sistema, que ya no importa solo la calificación por la calificación, que sea lo último que prime, nosotros desde el día cero, incluso antes de terminar el Registro, hemos conversado con la oferta pública, hemos tratado de hacer convenios con toda la oferta pública para que se use de buena manera el Registro Social de Hogares, ¿a qué llamo de buena manera? A con mayor pertinencia y coherencia según los objetivos de los programas a los cuales se va a utilizar” (Trabajador del Sector Público, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

“se utiliza en los distintos programas, porque la DIDECO, dentro de la DIDECO hay programas, como el subsidio de Agua, el subsidio de Gas, subsidio de la discapacidad para menores de 18 años, subsidios familiares maternales; todo eso está entrelazado con el Registro Social de Hogares (...) y también para tener un estadístico, porque el mismo Registro te da un estadístico de la cantidad de mujeres con acreditación, sin acreditación indígena, o sea tú puedes obtener datos estadísticos que te pueden ayudar específicamente para proyectos.” (Trabajadora del Sector Público, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

Los servicios encargados de administrar la oferta pública mencionan el rol del Registro Social de Hogares como un elemento importante para seleccionar a sus beneficiarios, reconociendo la importancia de entregar sus beneficios a la población más vulnerable. Es importante destacar que el Registro es parte de una gama más amplia de dimensiones a través de las cuales los distintos servicios construyen su población objetivo, un avance positivo respecto a la situación de sobreutilización de la Ficha de Protección Social vivida en años anteriores.

“principalmente nosotros como FOSIS estamos mandatados a trabajar con la población más pobre y vulnerable, por lo tanto, se entiende que tenemos que buscar formas de focalizar, y ahí nosotros utilizamos este instrumento, principalmente para los grupos que están relacionados, o los programas relacionados con las áreas de emprendimiento, porque los programas que están relacionados con acción buscamos unas realidades más específicas, nosotros

definimos, independiente de la Ficha o del Registro en este caso, nosotros buscamos particularidades que queremos abordar, que se relacionan con no sé, con condiciones de salud, de edad, de dinámica familiar. Pero sí en los programas que son postulables, cómo hacemos para llegar al que es más pobre o más vulnerable, ahí se utiliza el Registro, y ahí se dice debemos abordar a determinado tramo de la población” (Trabajadora del Sector Público 1, Área Servicios Asociados al RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

La información aportada por los entrevistados constata el cumplimiento de uno de los objetivos principales de la instauración de este instrumento, ayudar a los distintos servicios que administran la oferta pública a delimitar a su población objetivo. Si bien no toda la población clasificada dentro del primer tramo (40% de menores ingresos o mayor grado de vulnerabilidad) tiene asegurada la obtención de beneficios, los funcionarios públicos creen que a través de la utilización de este instrumento los programas y prestaciones sociales están siendo entregados de una forma más justa, en especial por la posibilidad de contrastar la información declarada con las bases administrativas del Estado.

Un gran avance que ha permitido el Registro Social de Hogares tiene que ver con la posibilidad de trabajar puntajes de corte diferenciados al resto del país, lo que ha sido de gran utilidad de acuerdo con algunos funcionarios de servicios nacionales como el FOSIS, quienes destacan la flexibilidad en la utilización del instrumento como un elemento que permite una mayor pertinencia territorial en la construcción de la población objetivo de sus programas.

“con este sistema logramos también nosotros avanzar en ese sentido, desde el año pasado y logramos tener un puntaje de corte diferenciado del resto del país, que para nosotros es un tremendo logro, y en el fondo es también decir sabe qué, el instrumento es el mismo pero usémoslo con un criterio distinto para nuestra región porque obviamente tenemos una forma de vida también que es distinta y que no asemeja a la central, y probablemente en el extremo norte les ocurre lo mismo, también deben haber condiciones que hacen que sea distinta la vida allá,” (Trabajadora del Sector Público 1, Área Servicios Asociados al RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

7.3.2 Objetivos del Registro Social de Hogares

En este apartado, se expondrán las ideas que surgieron de los entrevistados al ser consultados por el objetivo principal de la implementación de este nuevo instrumento de calificación socioeconómica. De los elementos mencionados, hay algunos que, según la observación de los y las entrevistados/as, el sistema está cumpliendo, mientras que en otros casos aún falta camino por avanzar para llegar a ser realizados.

Llevar los beneficios del Estado a quienes realmente lo necesitan, logrando mayor transparencia en relación con instrumentos anteriores

Se valora el rol del Registro Social de Hogares como un sistema de apoyo para la selección de los usuarios de las prestaciones sociales por parte de ciertas instituciones del Estado. Hay una preocupación por detectar de mejor modo a quienes realmente necesiten de la ayuda estatal, bajo el entendido de que la cantidad de recursos que el Estado posee son limitados, para ello se debe disminuir en lo posible el error en la focalización.

*“el objetivo es apoyar la selección de personas, usuarios de beneficios sociales de tal manera que se precise de la mejor forma posible a qué población se puede dirigir las políticas públicas que se materializan en programas específicos, por ejemplo subsidios, programas de vivienda, programas de becas estudiantiles, entonces bueno, las personas tienen necesidades, naturalmente, y en la lógica digamos de la economía, cierto, las necesidades son muchas y los recursos para satisfacer esas necesidades son escasos, entonces por lo tanto obliga al Estado a tratar de orientar los beneficios a aquellas personas que están más necesitadas”
(Trabajador del Sector Público, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)*

Los entrevistados/as -tanto los funcionarios públicos como los usuarios del sistema- relacionan la transparencia que otorga el Registro Social de Hogares casi de manera inmediata con la posibilidad de contrastar la información declarada por las familias con las bases de datos públicas disponibles. La disminución del porcentaje de autorreporte genera

una mayor confianza en los resultados que el instrumento arroja, detectando a aquellas personas que entregaban información falsa o bien omitían algunos datos que podrían haber perjudicado su calificación.

“yo encuentro que una de las cosas que ha permitido este sistema por el estar convalidado con otros servicios, ha permitido que aquellas personas que omitían información, porque no quiero decir que... omitían información, ahora el sistema ya no está tan vulnerable como antes, ¿ya?” (Trabajadora del Sector Público 1, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

También hay otros datos que el Registro Social de Hogares puede ofrecerles a las demás instituciones del Estado, más allá de la calificación socioeconómica de las familias. Ello es de considerable importancia a la hora de complejizar el proceso de construcción de la población objetivo para cada política pública, proyecto o programa gestionado por los distintos ministerios y servicios nacionales.

Generar una base de datos que oriente al sector público en la construcción de políticas con pertinencia territorial

Debido a la cantidad de instituciones que han aportado su información a la base de datos que acompaña al Registro Social de Hogares, además de la actualización constante que se realiza de dicha base de datos, el sistema tiene un gran potencial para apoyar la creación y aplicación de nuevas políticas, proyectos y programas públicos que guarden relación con la realidad territorial.

“Para un ordenamiento, el ordenamiento estadístico, para los programas, los avances de las comunas, porque todos los proyectos tienes que basarlos de acuerdo a cantidades de personas, quiénes van a ser favorecidas con esto” (Trabajadora del Sector Público, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

Simplificar el trámite que las familias deben realizar para obtener su calificación socioeconómica

No existe un real consenso en torno al cumplimiento de este objetivo, que resulta además ser uno de los explicitados por el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) como los principales objetivos del Registro Social de Hogares.

“yo me imagino que el objetivo era en un momento, cuando se creó, era para hacer un trámite fácil, un trámite para que el ciudadano esté enterado de qué es lo que es estaba tratando, pero en el fondo, como Chile es un país subdesarrollado, la gente no tiene la, si bien es cierto, los jóvenes y algunos adultos usan mucho la internet, pero cuando se trata de seguir algunos pasos, o algunos términos, no son capaces de hacerlo” (Trabajadora del Sector Público 4, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Una de las formas en las cuales se intentó simplificar este trámite fue añadiendo el ingreso al sistema vía web, lo cual ha sido un proceso lento en Magallanes, de acuerdo con lo observado por los entrevistados, en gran parte debido a la alta presencia de adultos mayores en la zona que requieren acceder al sistema, y que no cuentan con las competencias técnicas para ingresar por esta vía. Para ellos, no ha habido un cambio en el trámite ya que, al preferir la forma presencial, siguen pasando por el proceso de moverse de oficina en oficina recolectando certificados, para ser trasladados hasta las dependencias de los funcionarios encargados del Registro.

Por otra parte, hay entrevistados que han detectado una simplificación del trámite, ya sea por la incorporación del ingreso vía web, o porque se ha hecho menos necesaria la visita de la asistente social al hogar, basta con entregar la documentación necesaria para obtener la calificación socioeconómica.

“Más relajante para uno, que uno entra y sale al tiro del tema po, a lo que una viene, antes no porque antes tú tenías que, como te digo juntar papeles y hacer

muchos trámites, ahora no, la atención, como te digo es buena, es muy buena, sí.”
(Usuaría 3, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

7.3.3 Dificultades en la implementación y problemas con el RSH

Aquí se agruparán las menciones a aspectos negativos relacionados tanto al instrumento en sí mismo como a lo que ha sido su proceso de implementación en la región.

Utilización incorrecta del RSH y vulneración del sistema por parte de los usuarios

Aun cuando es una situación que ha disminuido en comparación a la Ficha de Protección Social, algunas personas del sector público reconocen que se han dado irregularidades en la aplicación del Registro cuando es necesario para postular a beneficios muy codiciados, como es el caso de vivienda y becas educacionales. Se ha mencionado como una situación problemática la entrega de información contradictoria por parte de funcionarios del SERVIU o JUNAEB a quienes tendrán que hacer el trámite del Registro Social de Hogares, aconsejándoles lo que deben decir o hacer para obtener bajos puntajes que les permitan obtener los beneficios que requieren.

Esto está relacionado con que aún hay parte del trámite del RSH que se hace a partir del autorreporte, como es el caso de la composición familiar. Bajo esta premisa, se ha detectado que todavía existen quienes integran a su Registro a alguna persona que presente alguna vulnerabilidad, como niños o adultos mayores, para disminuir su tramo de calificación y poder acceder a los beneficios que necesitan.

“el mayor problema que se sabe, a nivel nacional y no solamente en Punta Arenas ha sido el Serviu, el Serviu aconseja a cada persona cómo hacer su Ficha sin saber si lo están perjudicando o no (...) el Serviu no tiene ningún derecho de meterse en lo que nosotros hacemos o de orientar a un beneficiario diciéndole “haga esto, sepárese, busque un nieto, ponga a la abuela”, y también las becas” (Trabajadora del Sector Público 4, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Para evitar estos problemas, los funcionarios encargados de la gestión del Registro sugieren regular los procesos de comunicación entre distintas instituciones del Estado, derivando a las personas que presenten problemas con su calificación socioeconómica a la oficina correspondiente, antes que tratar de ayudar a los usuarios a falsear información, buscando que pueda obtener beneficios por una vía que tergiversa el funcionamiento del sistema.

Es problemático, además, constatar que existen funcionarios públicos que alientan las prácticas de falseamiento de información en los usuarios, cuando el sistema intenta avanzar en la justicia y transparencia en la información. En este sentido, lo que debiese mejorar es la construcción de la población objetivo por parte de los servicios que administran la oferta pública, así como los grados de cobertura, dado que, por lo general, los beneficios llegan hasta un cierto tramo de vulnerabilidad, quedando totalmente excluidas algunas familias que pueden necesitar ayuda. Para evitar esta exclusión, una opción es construir una nueva mirada del sistema social en donde los beneficios se otorguen de forma gradual, disminuyendo a medida que mejore el tramo de calificación socioeconómica de las personas; ello ayudaría a que los tramos medios se sientan más integrados a la oferta pública e incurran menos en prácticas de falseamiento ante la evaluación socioeconómica.

Sectores poco informados respecto a los beneficios existentes, versus base clientelar altamente informada

Una de las preocupaciones de parte del sector público en la región de Magallanes tiene que ver con que perciben poca renovación de los beneficiarios, en primer lugar, porque la información sobre el acceso a la oferta pública no está del todo masificada, significando que las personas sin muchas redes y sin contacto con organismos como la Municipalidad, quedarán fuera del sistema, dado que el desconocimiento lleva a una sensación de frustración y desencanto tal que la gente decide auto-marginarse de la oferta pública.

En adición a esto, los funcionarios observan que los beneficios van “dando vueltas” entre las mismas personas de siempre, traspasando de generación en generación los consejos sobre cómo utilizar -y vulnerar- el sistema para el beneficio propio.

“la gente se entera recién de qué se trata cuando ellos necesitan activar algo o postular a algo, ahí recién se van interiorizando del tema, y vuelvo a lo mismo, la gente que sabe es la que, la tercera generación, segunda generación, primera generación, siguen siendo parte de lo que es la asistencialidad que da el Estado, siempre son los mismos” (Trabajadora del Sector Público 3, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

El sistema sigue siendo demasiado burocrático

A pesar de contar con bases de datos administrativas para verificar la información entregada por los usuarios del sistema, el nivel de burocracia para realizar el ingreso o actualización del RSH es todavía muy alto. Esto refiere a que todavía es necesario que las personas tengan que recorrer numerosas oficinas recolectando distintos documentos y certificados, cuando toda esta información podría estar al alcance de la oficina municipal a cargo del Registro, mediante el ingreso del RUT.

“ejemplo si es el certificado de nacimiento, el certificado de matrimonio, no sé qué otros documentos específicamente que pudieran entrar en línea desde el mismo Registro Civil, que eso también de repente tienes instituciones que no hablan entre sí, que está la documentación en línea, pero tú la tienes que ir a sacar en forma personal, ¿te fijas? Entonces tú dices “oye, pero si esto debería estar en línea”, entonces tú entras un RUT y varia documentación que está en línea la aprietas y te la genera en estos famosos PDF y está todo en línea, ¿sí o no? Yo creo que a eso deberíamos apostar, entonces tengo la impresión de que, como funciona hoy día está para mi gusto burocrático” (Trabajadora del Sector Público 2, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Es necesario que el trámite se centralice en especial debido a que en la región son muchos los adultos mayores que necesitan contar con Registro Social de Hogares, para

quienes es muy complicado trasladarse entre las distintas oficinas para recolectar los papeles que el trámite requiere.

Los tiempos de espera para obtener la calificación socioeconómica son muy altos

Desde el momento en que el usuario hace entrega de su información, ya sea en la oficina municipal o mediante vía web, pueden transcurrir hasta 45 días para obtener su calificación económica. Este es un cambio considerable, ya que, con la Ficha anterior, si los datos se ingresaban una mañana, ya durante la tarde se podía tener acceso a un puntaje. Por parte del Ministerio, se argumenta que esta demora en los tiempos es necesaria para la comparación con las bases de datos administrativas, las cuales se actualizan automáticamente cada dos meses.

Debido a que no muchos usuarios están informados respecto de esta situación, sucede que pueden llegar a hacer su trámite de ingreso o actualización del Registro con cierta anticipación, pero, aun así, no tener una respuesta en la fecha en que necesitan presentarse a postulaciones a beneficios.

*“antes era como más instantáneo, ahora se demora entre un mes y dos meses más o menos el trámite, aparte de eso, que ahora el trámite se demora mucho más, porque está como más centralizado, entonces si una persona necesita con urgencia su Ficha, no la puede tener de una semana a la otra, aunque el municipio gestione, vaya la encuestadora y pasen todos los datos a la base, todo, la ponderación finalmente viene a nivel central, igual se va a demorar un mes, dos meses”
(Trabajadora del Sector Público 3, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)*

Existen ciertos elementos que, aun propuestos, no fueron considerados en el diseño del Registro Social de Hogares

Este es un tema que en general recibe una cantidad considerable de menciones, tanto por parte de los funcionarios públicos como de los usuarios del sistema. El primer elemento

que llama la atención por su ausencia es el ítem de gastos, que algunos funcionarios recuerdan como presente en la Ficha Social. Esto se da porque la calificación socioeconómica se basa netamente en los ingresos, aun cuando la información de los gastos puede aportar significativamente al conocimiento de la realidad de un núcleo familiar. Por otra parte, desde el Ministerio de Desarrollo Social defienden la idea de no incorporar el ítem de gastos dada la poca posibilidad que se tiene en lo operativo de corroborar esta información.

“no se pueden utilizar los gastos porque no hay bases administrativas, o estamos muy lejos de obtener esas bases administrativas, entonces hay gente que tiene gastos superiores porque tiene situaciones complejas, por ejemplo, en salud, que tiene muchos gastos en salud, extras, pero dónde tú puedes obtener una información de los gastos de la gente, ¿ya?, o por ejemplo un tema de endeudamiento, pero bueno, pero por qué te endeudas, ¿ya?, te puedes endeudar por un tema de salud, pero también te puedes endeudar por ir a jugar al casino, entonces quién puede demostrar que el endeudamiento proviene de una situación de precariedad porque tienes una enfermedad, eso es muy difícil de resolver técnicamente, ¿ya? (...) además que tiene que ver con los hábitos de consumo de la gente y hay gente que teniendo menores ingresos, pero buenos hábitos de ahorro, puede ser que tenga un nivel de gastos mínimo, por lo tanto incluso pueda tener hasta platita en una cuenta de ahorro, y otras personas que tienen ingresos muy altos pero tienen un nivel de gasto superiores a estos mismos ingresos altos, y pueden estar en déficit, entonces tú cómo controlas esa situación” (Trabajador del Sector Público, Área Gestión del RSH, Entrevista Semiestructurada, Punta Arenas, 2017)

Por otra parte, están los casos de problemas de salud que no necesariamente se expresan en la tenencia de un carnet de discapacidad, pero que sin embargo representan una situación de vulnerabilidad para una familia por diversos factores: problemas económicos, impedimento para el ejercicio laboral, traslados hacia otras ciudades para buscar tratamientos, entre otros.

“yo estoy haciendo todos estos trámites porque, eh, igual tengo un problema, mi hijo es oncológico, y realmente este, de verdad que lo que estoy haciendo unas cosas, o sea unos trámites porque me están cobrando de FONASA, y plata, plata la que yo tengo que pagar, son como 600.000 pesos, por solamente, o sea por eso que yo no entiendo, de verdad, porque mi esposo está trabajando desde los 12 años, de ahí está imponiendo, y le cuento que a mí esto no me ha favorecido en nada, porque tengo que seguir pagando” (Usuaría 5, Entrevista Semiestructurada, Puerto Natales, 2017)

7.4 Propuestas de mejora para el Registro Social de Hogares

A continuación, se presentan las principales propuestas de mejora expresadas por los y las entrevistados/as a partir de las experiencias vividas en torno a la implementación del Registro Social de Hogares.

Tabla n°3: Propuestas de mejora para el Registro Social de Hogares

Propuestas de Mejora	Descripción
Mayor difusión y capacitación	<p>Dentro de las sugerencias más nombradas por los funcionarios públicos está la necesidad de potenciar la difusión de los contenidos del Registro Social de Hogares.</p> <p>Se requiere más información de los objetivos y principales cambios respecto a los instrumentos anteriores, a modo de erradicar en la comunidad las asociaciones entre la focalización y la Ficha CAS que aún permanecen y generan resquemores al ingresar al sistema.</p> <p>Se recomienda desarrollar capacitaciones para mejorar competencias técnicas de los funcionarios del sector público en el acercamiento de los usuarios a la nueva modalidad de ingreso en línea, en especial en adultos mayores. Cabe destacar que esta solicitud por capacitación de los funcionarios viene desde ambas partes: La institucionalidad y la comunidad.</p>
Evitar la masificación	Hay cierto temor a que el Registro Social de Hogares se

<p>y universalización del uso del instrumento</p>	<p>vuelva una puerta de entrada única y estandarizada a los programas y beneficios de la oferta pública.</p> <p>Los funcionarios públicos creen que los programas de los distintos departamentos deben utilizar el Registro solo cuando resulte pertinente, privilegiando la construcción de sus propios criterios, manteniendo coherencia entre los objetivos programáticos y la población beneficiaria. Esta visión refuerza lo expresado por el Ministerio de Desarrollo Social, que plantea la calificación socioeconómica solo como un componente de lo que llama el Sistema de Apoyo a la Selección de Beneficiarios Sociales, el cual es complementado por un volumen de información mayor que permite una diversidad de opciones de construcción de la población objetivo de programas y prestaciones sociales.</p>
<p>Considerar el territorio</p>	<p>Una cantidad importante de funcionarios públicos planteó que, durante el proceso de diseño del instrumento fueron consultados por aspectos a mejorar o incluir en el nuevo instrumento que calificaría la situación socioeconómica. Una de sus preocupaciones fue poner en discusión las particularidades del territorio magallánico, considerando que hay necesidades distintas a partir de ciertos factores como el clima o el aislamiento territorial del resto del país que encarece el costo de vida.</p> <p>La decisión del Estado, sin embargo, ha sido invisibilizar dichos elementos y promover la creación de un instrumento de focalización estandarizado, siendo los profesionales que administran la oferta programática los encargados de considerar las especificidades territoriales en la construcción de la población objetivo de sus programas. Los funcionarios públicos pese a esto consideran la necesidad de reconocer aspectos territoriales básicos en el Registro Social de Hogares, como por ejemplo añadir la boleta del gas, consumo</p>

	<p>altamente importante para los habitantes magallánicos. Esto, porque al no estar incluidos allí, no se reflejan en la calificación socioeconómica de las personas.</p>
<p>Evaluar los plazos temporales del Registro Social de Hogares</p>	<p>Entendiendo que hay una motivación por corroborar los datos de las personas contrastándolos con las bases de datos administrativas disponibles, los funcionarios creen que todavía se podrían optimizar los tiempos de entrega de los resultados desde el nivel central hacia los municipios.</p> <p>La principal razón de la molestia con la demora de los resultados es debido a que las personas usualmente recurren a hacer este trámite cuando necesitan postular a algún beneficio, donde los procesos de convocatoria normalmente duran poco tiempo, sucediendo que incluso personas que se han acercado al Municipio con anticipación a realizar su trámite han quedado fuera de los procesos por no contar con calificación socioeconómica vigente. En este sentido, en conjunto a la optimización de los tiempos, se debe explicar a la ciudadanía la importancia de actualizar sus datos constantemente para prevenir estos inconvenientes.</p>
<p>Evitar la excesiva tramitación de los usuarios del sistema</p>	<p>Hay algunos funcionarios y usuarios que sienten que el sistema no es más simple, sino que se caracteriza por una alta carga burocrática. Esto sobre todo porque quienes realizan el trámite del Registro Social de Hogares, deben enfrentarse a otros procesos de postulación a beneficios, por lo cual la solicitud de su calificación socioeconómica es solo una parte dentro del todo.</p> <p>El sistema de ingreso y actualización es especialmente complejo para la gran mayoría de la población magallánica que sigue prefiriendo la vía de ingreso presencial, según perciben los trabajadores del sector público. Quienes optan</p>

	<p>por esta vía son preferentemente los adultos mayores, a quienes debiese facilitárseles las condiciones para realizar el trámite.</p> <p>En ocasiones, existen diferencias en la información que manejan distintos ministerios o servicios, lo que tiende a confundir a los usuarios y también a los encargados de gestionar el Registro Social de Hogares, como es el Municipio. Se enfatiza que los usuarios ante cualquier problema puedan ser derivados a quien corresponda, expresando por escrito esta necesidad. Esto aportaría a mejorar los canales de comunicación entre los distintos servicios y agilizaría la resolución de los problemas que pudiera presentar un trámite de Registro.</p>
<p>Agregar otros elementos a la calificación socioeconómica</p>	<p>La idea de que la calificación socioeconómica esté asociada solo a los ingresos de una persona ha sido un tema de debate a partir de la instauración del Registro Social de Hogares. Ante esto, algunos entrevistados han mencionado ciertos elementos que podrían evaluarse como potenciales dimensiones del instrumento.</p> <p>En primer lugar, se menciona el tema de los gastos, que según ya se ha explicado en la investigación, es técnicamente difícil de agregar debido a la poca constatación que se puede hacer de los egresos de un núcleo familiar. Sin embargo, al menos en el corto plazo podrían ser considerados ciertos gastos en salud, que pudieran corroborarse también a través de ciertas bases de datos, ampliando el camino a otras enfermedades que no necesariamente requieran de un carnet de discapacidad.</p> <p>Otro tema que surgió de ambos grupos de entrevistados fue la introducción de un informe social a la calificación socioeconómica de las familias que destaque sus necesidades y que permita derivarlas al servicio que corresponda. Esto a</p>

	<p>raíz de la percepción de que la calificación socioeconómica no logra comprender a cabalidad la realidad de una familia y sus carencias, que abarcan distintos ejes: capacitación laboral, discapacidad, violencia intrafamiliar, problemáticas como la drogadicción y el alcoholismo, entre otros.</p>
<p>Realizar jornadas de evaluación con el sector público</p>	<p>Los funcionarios del sector público han expresado su deseo de, a través de lo que ha sido su experiencia relacionándose con el Registro Social de Hogares, entregar una retroalimentación hacia el Ministerio de Desarrollo Social y los encargados municipales del Registro. La forma de hacerlo, plantean, es mediante jornadas de evaluación conjuntas donde se definan aspectos prioritarios a ser estudiados y mejorados por parte de los encargados ministeriales y sus equipos correspondientes.</p>

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la información

8. Conclusiones

Siguiendo la hipótesis general de la presente investigación, puede decirse que efectivamente el aspecto más valorado de la implementación del Registro Social de Hogares es la posibilidad de contar con bases administrativas que permitan el contraste con la información autorreportada, pero su falta de consideración territorial es criticada. Por otro lado, si bien existe por parte de los y las entrevistados/as una inconformidad con el funcionamiento de la focalización, no hay una propuesta de cambio del sistema, ya que está fuertemente presente la idea de que el Estado sólo debe limitarse a ayudar a algunos.

Establecer las estrategias para la superación de la pobreza tiene como punto de partida importante la percepción conceptual que se desarrolle de dicho problema. Es así como se encuentran distintas definiciones entre ciertos grupos de funcionarios públicos, cuyos relatos se configuran a partir de sus diversas experiencias en terreno. La implementación del Registro Social de Hogares influyó de forma positiva en la experiencia de los servicios nacionales al permitir la ampliación de los parámetros para definir a su población objetivo, pero no pareció ser un elemento de cambio desde la perspectiva de los funcionarios municipales, quienes desde su rol de gestión del instrumento están la mayor parte del tiempo enfrentados a aquellos grupos más dependientes de la asistencia, a quienes perciben como un grupo estático de personas que se aprovechan del sistema.

A partir de esto, se generan percepciones polarizadas en torno a la pobreza magallánica, existiendo funcionarios públicos mayormente orientados a trabajar con una pobreza más dura y tradicional, mientras que otros desarrollan líneas de acción orientadas a la multidimensionalidad de la pobreza. En el territorio magallánico conviven ambos tipos de pobreza, aunque aquella de carácter más tradicional es porcentualmente menor debido a las condiciones climáticas del territorio. En este sentido, no es necesariamente negativo que se trabaje en combatir la pobreza desde diferentes perspectivas, pero debe cuidarse que los funcionarios públicos no estigmaticen a la población con la cual están trabajando, entendiendo que el funcionamiento «injusto» del sistema de focalización debe trabajarse

buscando cambios en la planificación y diseño de la política social, y no culpando siempre a los usuarios y sus prácticas.

Algunas de las características que más se destacan de la pobreza en la Región de Magallanes son su ocultamiento, debido a las altas exigencias de vivienda que suponen las condiciones climáticas, el precio más elevado de algunos bienes, la presencia de adultos mayores solos y con bajos ingresos, el aislamiento tanto del territorio nacional como entre los territorios de la región, y las precarias condiciones de inserción laboral de los sectores con ingresos más bajos. Llamam la atención las alusiones a la segregación residencial cuando se habla de la ciudad de Punta Arenas, en donde se perciben situaciones de pobreza en las zonas más alejadas del centro, en particular se observa en aquellos barrios que son producto de la política pública de vivienda de los últimos 20 años. Este es un fenómeno en el que se debería profundizar para comprender mejor el fenómeno de la pobreza magallánica e idear estrategias de acción para combatir los efectos negativos de esta realidad.

La principal estrategia de superación de la pobreza identificada por los y las entrevistados/as es el trabajo, asociado al esfuerzo propio y la dignidad, que contrapondría a la «gente esforzada» a aquellas familias con mayor dependencia de la ayuda estatal. Este discurso invisibiliza estrategias de superación de carácter más colectivo, además de constatar que hay un estigma asociado a la asistencia pública contra el cual se debe luchar. Existe parte de la población que reconoce la necesidad de un cambio estructural a nivel país como la forma más efectiva del combate a la pobreza, asociando este problema a la creciente desigualdad de la sociedad chilena.

Las redes de apoyo en el territorio magallánico se asocian principalmente a la familia y, en segundo lugar, a los amigos, evidenciándose un deterioro del tejido social en la poca relevancia del apoyo de los vecinos, disminuyendo la capacidad de generar convivencia barrial. Se rescata el rol de la comunidad en las experiencias recogidas en la ciudad de Puerto Natales, contrastando con la atomización que se observa en la ciudad de Punta Arenas.

La población en general está de acuerdo con la focalización como método de aplicación de la política social, argumentando que la ayuda del Estado debe ir siempre hacia aquellos que más lo necesitan. Sin embargo, reconoce sus falencias en tanto a veces excluye a sujetos que no distan tanto de quienes son seleccionados como beneficiarios, es vulnerable a prácticas de falseamiento y genera dependencia de ciertos grupos, castigando a quienes han podido surgir con el cese de los beneficios.

Los problemas de la focalización derivan en una imagen negativa de los asistidos, que es compartida por funcionarios públicos y por los ciudadanos actualmente excluidos de la política social, entrando en un sistema de competencia por la asistencia donde un instrumento de calificación es visto como la forma de administrar cierto grado de justicia en el sistema, lo que no siempre se puede lograr a cabalidad. Es imperante buscar soluciones a las percepciones negativas que genera la focalización, promoviendo por ejemplo que los beneficios otorgados sean graduales en lugar de otorgarse hasta cierto punto de corte, lo que haría sentir a las capas medias más incluidas en el Estado y podría disminuir la sensación de competencia que genera la calificación socioeconómica.

Sociológicamente, es importante el modo en que se construyen socialmente los grupos objetivos de una política pública, en tanto esta construcción reflejará el modo en que este grupo está presente en el discurso sociohistórico de un país. De ahí la importancia de pasar desde políticas puramente asistencialistas hacia enfoques promocionales, de modo que el Estado pueda entregar a través de sus políticas una nueva imagen simbólica del problema, dejando de reforzar estas percepciones negativas de la dependencia y pasividad del sujeto en pobreza.

En general, se percibe al Registro Social de Hogares como una mejora respecto a lo que fue la Ficha de Protección Social, en especial por la adición de bases de datos administrativas del Estado como métodos de verificación de la información reportada por las familias y por medir los ingresos reales, lo que de acuerdo con lo observado por los funcionarios públicos habría mejorado la capacidad del instrumento de detectar a quienes

realmente necesitan de los beneficios sociales. Además, la calificación socioeconómica se ha hecho más comprensible para la mayoría de las familias ahora que se relaciona netamente a los ingresos, disminuyendo la tasa de reclamos hacia el Ministerio de Desarrollo Social.

Por parte de los usuarios aún se manifiesta desconocimiento sobre los principales contenidos del Registro Social de Hogares, persistiendo en su discurso asociaciones a fichas anteriores como la Ficha CAS, vigente hasta principios de los años 2000. Esta desinformación es causa de exclusión de algunos sujetos de la oferta pública, ya que no están en condiciones de enfrentarse al sistema, desarrollando sentimientos negativos en torno al mismo.

La cantidad de información que aporta el Registro Social de Hogares a los servicios públicos es vista como un potencial de construcción de políticas sociales con mayor pertinencia territorial, valorándose también su actualización constante. Esto lo transforma en un instrumento con usos más diversos de los que presentaron sus antecesores, que se limitaban a la selección y calificación socioeconómica.

Las principales dificultades en la implementación del Registro Social de Hogares se han relacionado al grado de vulneración del sistema que aún persiste, dado que la composición familiar es todavía una autodeclaración. También, se ha expresado preocupación por la intervención de ciertos servicios en el proceso de tramitación de la calificación socioeconómica de las familias, ya que algunos funcionarios estarían alentando a las familias a incurrir en prácticas de falseamiento de la información para obtener beneficios.

Respecto a las propuestas de mejora para el Registro Social de Hogares, hay un consenso entre usuarios del sistema y funcionarios públicos en solicitar la consideración de algunos gastos, en especial aquellos relacionados a la salud, así como tener un trato especial con algunas enfermedades crónicas que no se pueden acreditar mediante carné de discapacidad, como la diabetes o el cáncer. Hasta el momento, desde el Ministerio de

Desarrollo Social, lo anterior se considera complejo debido a la dificultad de dar cuenta de los gastos de una familia, esperando no obstante que los problemas de salud sean prontamente considerados dentro de la evaluación socioeconómica.

Otro tema en discusión a partir de las propuestas es la consideración de elementos territoriales en la construcción del instrumento de calificación socioeconómica, como el caso de la cuenta del gas para la población magallánica, que es considerado un consumo básico. No obstante, la opción que ha tomado el Ministerio de Desarrollo Social ha sido la de construir un instrumento estandarizado, promoviendo que sean los administradores de la oferta pública quienes sean capaces de añadir las particularidades territoriales a sus políticas en las etapas de diseño o implementación. A partir de esto, sería importante estudiar si están aplicándose criterios de territorialidad desde los distintos servicios nacionales y, si es así, de qué forma se está trabajando esta temática de vital importancia para el combate a la pobreza.

Bibliografía

- Adelantado, J. (2000). *Las Políticas Sociales* .
- Arellano, J. P. (1985). *Políticas Sociales y Desarrollo 1924-1984*. CIEPLAN.
- Bengoa, J. (1995). La pobreza de los modernos . *Temas Sociales, Vol. 03*.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios*.
Santiago: LOM.
- CEPAL. (1995). *Focalización y Pobreza* . Santiago : CEPAL .
- Comité de Expertos Ficha de Protección Social . (2010). *Informe Final* .
- Coser, L. A. (1965). The Sociology of Poverty. To the memory of Georg Simmel. *Social Problems* , 140-157.
- Fernández, J. (2000). La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel .
Cuadernos de Trabajo Social , 15-32.
- Figuroa, A. R. (2016). *Segregación Residencial Socioeconómica y Desigualdad en las ciudades chilenas*. Santiago: PNUD.
- FOSIS Magallanes . (2017). *Estrategia Regional 2017-2018*. Punta Arenas.
- Fundación Sociedad Anónima. (29 de Diciembre de 2014). *Director FSP Magallanes: “La pobreza en esta región es invisible para la política social y la misma comunidad”*.
Obtenido de <http://sociedadanonima.cl/la-pobreza-en-esta-region-es-invisible-para-la-politica-social-y-para-la-misma-comunidad/>
- Fundación Superación de la Pobreza . (2013). *Umbrales Sociales para Chile. Una nueva mirada sobre la pobreza* . Santiago.

- Fundación Superación de la Pobreza. (2014). *Voces de la Pobreza. Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*. Santiago.
- Fundación Superación de la Pobreza. (2017). *Umbrales Sociales para Chile: Desafíos para la política social*. Santiago.
- Herrera, R., Larrañaga, O., & Telias, A. (2010). *La Ficha de Protección Social*. 2010: PNUD.
- Instituto Nacional de Estadística. (2016). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015*. Santiago.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2017). *CENSO 2017*. Santiago.
- Jimeno, P. (06 de Septiembre de 2015). Nueva Ficha de Protección Social termina con puntajes y crea índice de vulnerabilidad. *La Tercera* .
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas* . Santiago: CEPAL .
- Larrañaga, O. (2010). *El Estado Bienestar en Chile 1910 - 2010*. Santiago: PNUD.
- Larrañaga, O., Falck, D., Herrera, R., & Telias., A. (2014). *De la Ficha de Protección Social a la Reforma de la Focalización*. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo - Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- Max-Neef, M. A. (1994). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria Editorial.
- MIDEPLAN. (2002). *Estrategia de Intervención Integral a favor de Familias en Extrema Pobreza* . Santiago .
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Informe de Desarrollo Social*. Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). *Registro Social de Hogares* . Obtenido de <http://www.registrosocial.gob.cl/>

- Olmos, C., & Silva, R. (2010). El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar. . *Serie Indagación Vol. 27*.
- Oswaldo Larrañaga, R. H. (2014). *Hacia un nuevo mecanismo de identificación de usuarios de programas sociales* . Santiago : PNUD.
- Palier, B., & Esping-Andersen, G. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar* . Ariel.
- Peroni, A. (2013). *Efectos subjetivos que generan los instrumentos de focalización en la población vulnerable* . Santiago.
- PNUD. (2017). *Síntesis Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: PNUD.
- Raczynski, D. (1995). Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la experiencia chilena. En C. Pizarro, D. Raczynski, & J. Vial, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático* (págs. 217-255). Santiago: CIEPLAN - UNICEF.
- Raczynski, D. (2002). *Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales*. Santiago: MIDEPLAN - CEPAL.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sabatini, F., Cáceres, G., & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción . *Eure* , 21-42.
- Schejtman. (1989). *Gestión local y seguridad alimentaria. En Kliksberg, Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Simmel, G. (1908). *El Pobre* . Madrid: Sequitur.

Sojo, A. (1990). Naturaleza y electividad de la política social. *Revista de la CEPAL*, 183-200.

Anexos

Anexo 1: Pauta de Entrevista para Funcionario Público – Área Gestión del RSH

Buenos días/Buenas tardes, muchas gracias por acceder a participar. Como ya te había comentado, estoy haciendo una investigación sobre el Registro Social de Hogares y su implementación en la Región de Magallanes, en el marco de mi tesis de pregrado en sociología.

Como sabrás, este sistema, implementado en 2016, vino a reemplazar a la anterior Ficha, siendo diseñado a partir de análisis en torno a las falencias principales de dicho instrumento. Para esta investigación, considero importante indagar en las repercusiones que ha tenido su aplicación para una región en donde la pobreza, en general, no es un fenómeno muy fácilmente observable.

Te hago entrega del consentimiento informado (**ENTREGAR EL CONSENTIMIENTO INFORMADO**), en él te explico que todos los comentarios que hagas son confidenciales, sólo usados con el propósito de este estudio. También te dejo una copia, en caso de que estés interesado/a en recibir, a futuro, los resultados de esta investigación. ¿Tienes algún inconveniente con que esta reunión sea grabada? Solo porque resulta difícil tomar nota de todo lo que se dice. El tiempo estimado para esta entrevista es de alrededor de 60 minutos, ¿está bien?

Perfecto, comencemos.

1.- ¿Por qué cree usted que el Estado tomó la decisión de pasar desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares?

2.- Precisando un poco, ¿cuál diría usted que es el objetivo del Registro Social de Hogares?

3.- ¿De qué modo utilizan ustedes como _____ (insertar nombre del organismo entrevistado aquí) el RSH?

4.- ¿Podría nombrar algunas diferencias entre el actual instrumento y la Ficha de Protección Social?

¿Ve algunos elementos anteriores que sigan presentes en el actual instrumento?

5.- Ustedes, como _____ (insertar nombre del organismo entrevistado aquí), ¿qué rol han tenido durante la implementación de este nuevo instrumento?

6.- ¿Qué otros servicios e instituciones del sector público reconocería usted como importantes en la implementación del Registro Social de Hogares?

7.- ¿Cuáles cree que han sido las principales dificultades en esta transición desde la Ficha al Registro?

8.- ¿Cómo valoraría usted este cambio de instrumento?

Preguntas de apoyo: ¿Ha sido positivo, negativo, era necesario, no lo era...?

9.- ¿Por qué cree que es importante que exista el Registro Social de Hogares?

10.- ¿Cuál es su opinión sobre la política focalizada?

11.- (VERIFICAR QUE NO HA SIDO CONTESTADA EN LA PREGUNTA ANTERIOR) ¿A quién considera usted que debiera apoyar el Estado? ¿A todos o a algunos?

12.- ¿Cree que existan ciertos efectos de la focalización en los beneficiarios o a nivel de la comunidad?

13.- ¿Quiénes diría usted que son los beneficiarios actuales de la política social focalizada?
Preguntas de apoyo: ¿Cuáles son sus características principales?

14.- ¿Ha cambiado la caracterización de estos beneficiarios en la región, tras la implementación del nuevo instrumento?

15.- ¿Cómo caracterizaría usted, de acuerdo con lo que ha podido observar desde su cargo y a su conocimiento de la realidad de la región, la pobreza en Magallanes?

16.- ¿Tiene conocimiento de cuál es el grado de cobertura que el Registro Social de Hogares ha alcanzado en la región de Magallanes, o en alguna de sus comunas?
¿Cree usted que la medición de la vulnerabilidad magallánica ha cambiado con la utilización de este instrumento?

17.- ¿Cuáles serían sus sugerencias para mejorar el Registro Social de Hogares?
¿Qué sugerencias le haría al diseño e implementación de la política social?

Anexo 2: Pauta de Entrevista para Funcionario Público – Área Servicios Asociados al Sistema de Protección Social

Buenos días/Buenas tardes, muchas gracias por acceder a participar. Como ya te había comentado, estoy haciendo una investigación sobre el Registro Social de Hogares y su implementación en la Región de Magallanes, en el marco de mi tesis de pregrado en sociología.

Como sabrás, este sistema, implementado en 2016, vino a reemplazar a la anterior Ficha, siendo diseñado a partir de análisis en torno a las falencias principales de dicho instrumento. Para esta investigación, considero importante indagar en las repercusiones que ha tenido su aplicación para una región en donde la pobreza, en general, no es un fenómeno muy fácilmente observable.

Te hago entrega del consentimiento informado (**ENTREGAR EL CONSENTIMIENTO INFORMADO**), en él te explico que todos los comentarios que hagas son confidenciales, sólo usados con el propósito de este estudio. También te dejo una copia, en caso de que estés interesado/a en recibir, a futuro, los resultados de esta investigación. ¿Tienes algún inconveniente con que esta reunión sea grabada? Solo porque resulta difícil tomar nota de todo lo que se dice. El tiempo estimado para esta entrevista es de alrededor de 60 minutos, ¿está bien?

Perfecto, comencemos.

- 1.- ¿Por qué cree usted que el Estado tomó la decisión de pasar desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares?
- 2.- Precisando un poco, ¿cuál diría usted que es el objetivo del Registro Social de Hogares?
- 3.- ¿De qué modo utilizan ustedes como _____ (insertar nombre del organismo entrevistado aquí) el RSH?
- 4.- ¿Cuán importante resulta la calificación socioeconómica para ustedes, como servicio, en la definición de su población objetivo?
¿Qué otros factores toman en cuenta para construir esta variable?
- 5.- ¿Cómo se ha relacionado este nuevo instrumento con la construcción que ustedes como servicio hacen de la población objetivo de sus programas?
- 6.- ¿Podría nombrar algunas diferencias entre el actual instrumento y la Ficha de Protección Social?
¿Ve algunos elementos anteriores que sigan presentes en el actual instrumento?
- 7.- Ustedes, como _____ (insertar nombre del organismo entrevistado aquí), ¿han tenido algún rol significativo durante la implementación de este nuevo instrumento?
- 8.- ¿Qué otros servicios e instituciones del sector público reconocería usted como importantes en la implementación del Registro Social de Hogares?
- 9.- ¿Cuáles cree que han sido las principales dificultades en esta transición desde la Ficha al Registro?

10.- ¿Cómo valoraría usted este cambio de instrumento?

Preguntas de apoyo: ¿Ha sido positivo, negativo, era necesario, no lo era...?

11.- ¿Por qué cree que es importante que exista el Registro Social de Hogares?

12.- ¿Cuál es su opinión sobre la política focalizada?

13.- (VERIFICAR QUE NO HA SIDO CONTESTADA EN LA PREGUNTA ANTERIOR) ¿A quién considera usted que debiera apoyar el Estado? ¿A todos o a algunos?

14.- ¿Cree que existan ciertos efectos de la focalización en los beneficiarios o a nivel de la comunidad?

15.- ¿Quiénes diría usted que son los beneficiarios actuales de la política social focalizada?

Preguntas de apoyo: ¿Cuáles son sus características principales?

16.- ¿Ha cambiado la caracterización de estos beneficiarios en la región, tras la implementación del nuevo instrumento?

17.- ¿Cómo caracterizaría usted, de acuerdo con lo que ha podido observar desde su cargo y a su conocimiento de la realidad de la región, la pobreza en Magallanes?

18.- ¿Tiene conocimiento de cuál es el grado de cobertura que el Registro Social de Hogares ha alcanzado en la región de Magallanes, o en alguna de sus comunas?

¿Cree usted que la medición de la vulnerabilidad magallánica ha cambiado con la utilización de este instrumento?

19.- ¿Cuáles serían sus sugerencias para mejorar el Registro Social de Hogares?

¿Qué sugerencias le haría al diseño e implementación de la política social?

Anexo 3: Pauta de Entrevista para Población perteneciente al RSH

Buenos días/Buenas tardes, muchas gracias por acceder a participar. Como ya te había comentado, estoy haciendo una investigación sobre el Registro Social de Hogares y su implementación en la Región de Magallanes, en el marco de mi tesis de pregrado en sociología.

Te hago entrega del consentimiento informado (**ENTREGAR EL CONSENTIMIENTO INFORMADO**), en él te explico que todos los comentarios que hagas son confidenciales, sólo usados con el propósito de este estudio. También te dejo una copia, en caso de que estés interesado/a en recibir, a futuro, los resultados de esta investigación. ¿Tienes algún inconveniente con que esta reunión sea grabada? Solo porque resulta difícil tomar nota de todo lo que se dice. El tiempo estimado para esta entrevista es de alrededor de 60 minutos, ¿está bien?

Perfecto, comencemos.

1.- ¿Cómo y cuándo se enteró del cambio de la Ficha al Registro Social de Hogares?
¿Quién le informó de este cambio?

2.- ¿A qué cree usted que se debe este cambio?

3.- ¿Ha encontrado diferencias en este instrumento respecto de la FPS?

4.- ¿Qué le ha parecido a usted este cambio?

Preguntas de apoyo: ¿Ha sido positivo, negativo, era necesario, no lo era...?

5.- Respecto a la Ficha de Protección Social, ¿Diría que su calificación socioeconómica fue más alta, más baja o se mantuvo respecto al puntaje que tenía antes?

6.- Y este tramo de calificación, ¿refleja las condiciones de vida que posee usted y su grupo familiar? ¿Por qué? ¿Qué piensa usted de esta situación?

7.- ¿Qué beneficios ha logrado/no ha logrado obtener a partir de su tramo de clasificación?

8.- ¿Con la obtención de estos beneficios, usted diría que sus condiciones de vida han mejorado, han empeorado o se han mantenido?

9.- ¿Con qué actores u organismos ha debido relacionarse a raíz del Registro Social de Hogares?

¿Cómo se dio esta interacción: vinieron a visitarlo, usted lo solicitó...?

¿Cómo evaluaría su experiencia con ellos?

¿recibió el mismo trato por parte de los funcionarios públicos, en comparación a su experiencia con la FPS?

Preguntas de apoyo:

¿Cómo fue el trato que tuvieron con usted? ¿Qué sentimientos tuvo durante el período en que se tramitó su RSH?

¿Hay algún hecho negativo que desearía contar?

- 10.- ¿Qué cosas cambiaría usted del sistema de calificación socioeconómica para la obtención de beneficios estatales?
- 11.- ¿Considera que el Estado lo ha apoyado en la superación de condiciones de vida adversas?
- 12.- En su opinión, ¿cuál sería la mejor forma de superar la pobreza?
- 13.- Si no puede conseguir ayuda por parte del Estado, ¿qué hace? ¿Recibe ayuda de su familia, amigos, vecinos, alguna otra institución...?
- 14.- ¿A quién cree usted que debiera apoyar el Estado? ¿A todos o a algunos?
¿Por qué?
- 15.- ¿Cómo evaluaría la calidad de vida de la región de Magallanes, y en específico, de su comuna?
- 16.- ¿Cree usted que existe pobreza en Magallanes?
¿Por qué?
¿En dónde se observa?

Anexo 4: Tabla Resumen. Objetivos del Registro Social de Hogares

<p>Llevar los beneficios del Estado a quienes realmente lo necesitan, mejorando la calidad de vida de las personas de la región.</p>	<p><i>“el objetivo es apoyar la selección de personas, usuarios de beneficios sociales de tal manera que se precise de la mejor forma posible a qué población se puede dirigir las políticas públicas que se materializan en programas específicos, por ejemplo subsidios, programas de vivienda, programas de becas estudiantiles, entonces bueno, las personas tienen necesidades, naturalmente, y en la lógica digamos de la economía, cierto, las necesidades son muchas y los recursos para satisfacer esas necesidades son escasos, entonces por lo tanto obliga al Estado a tratar de orientar los beneficios a aquellas personas que están más necesitadas”</i> (Trabajador del Sector Público, Punta Arenas)</p> <p><i>“en esta coordinación también es importante destacar de que las instituciones ahora tienen que establecer una relación, firmar un convenio, protocolarizar esos convenios y ver qué es lo que van a necesitar, si solamente los tramos de calificación socioeconómica, van a necesitar toda la información que está contenida en la base de datos, van a necesitar una parte de esa información, van a necesitar en realidad algún tipo de priorización, hay instituciones que utilizan el tramo, otras instituciones lo que quieren del Ministerio es que les crucen sus bases de datos con la información y saquen un listado priorizado, y eso está normado, y eso antes no estaba normado”</i> (Trabajador del Sector Público, Punta Arenas)</p>
<p>Generar una base de datos que oriente al sector público en la construcción de políticas con pertinencia territorial</p>	<p><i>“Para un ordenamiento, el ordenamiento estadístico, para los programas, los avances de las comunas, porque todos los proyectos tienes que basarlos de acuerdo a cantidades de personas, quiénes van a ser favorecidas con esto, si se crea esto, si se hace una ciclovía, si se arregla eso, a quiénes está orientado, si se hace un mejoramiento de calles de un barrio, de una escuela, de un parque, a quién está destinado, esa población con cuántos niños cuenta, entonces eso cómo lo puedes medir, a través del Registro Social de</i></p>

	<p><i>Hogares. Entonces para eso, para los programas, para los Chile Crece, los de habitabilidad, para todo, pienso que es muy necesario contar con un instrumento en que tú puedas tener actualizados los datos de las personas, para búsqueda, para todo te sirve.” (Trabajadora del Sector Público, Puerto Natales)</i></p> <p><i>“siento que es una base de datos, una base de datos importante que te permite, de alguna manera, trabajar los planes a donde los municipios puedan atender sus ayudas sociales, ¿cierto?, o en este caso, las mejoras que puede haber por esos caminos, yo por eso creo que tiene que ser confiable, confiable o no sé, razonable, como le quieras poner, porque otra de las cosas que me señalan, cierto, que también se da el hecho de que hay personas que de alguna manera engañan al sistema con este tema de que yo vivo acá, después me cambié, ya no vivo acá, ahora una ficha nueva, ¿te fijas?” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p>
<p>Ser más transparente en relación con instrumentos anteriores</p>	<p><i>“el sistema es otra cosa, el sistema esa información que yo declaré hoy día me lo va a cruzar, yo puedo decir estoy cesante pero el sistema me va a decir esta señora trabaja y le descuentan tanto en una AFP, o esta señora está, tiene un vehículo mayor a 18 millones de pesos, y por lo tanto va a salir acá reflejado” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“ahora, uno no podía entender en esa época cómo no era posible cruzar sistemas informáticos, que sí hace el Registro Social de Hogares actualmente, el tema de las cotizaciones, bueno y otros sistemas que se cruzan que efectivamente dan un índice mucho más certero y tienes cómo explicarle hoy día a esa familia, o sea es más difícil que de alguna manera te cuestionen” (Trabajador del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“yo encuentro que una de las cosas que ha permitido este sistema por el estar convalidado con otros servicios, ha permitido que</i></p>

	<p><i>aquellas personas que omitían información, porque no quiero decir que... omitían información, ahora el sistema ya no está tan vulnerable como antes, ¿ya?” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“Entonces creo que ha transparentado un poco más, no he escuchado tantos reclamos también de la gente que venía y que no entendía por qué estaba en un tramo, como que la gente se siente más, creo que siente que es más preciso el resultado que le arroja el nuevo instrumento, ¿ya?, porque antes era como super común, y como te digo uno tampoco tenía respuesta, porque de repente tú te empezabas a preguntar y decías pero por qué, o sea de verdad tú te cuestionabas y decías a mí tampoco me cuadra que no le esté dando, entonces era muy extraño y siento que ahora la gente está como más conforme, no es sorpresa cuando viene y tú digitas, cuando generalmente la gente conoce sus resultados, pero cuando viene alguien que no conoce y tú digitas y “usted está en tal tramo”, “ah ya”, no es como “no, es que esto está todo mal aplicado”, entonces como que ha habido menos reclamos en ese sentido.” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p>
<p>Simplificar el trámite que las familias deben realizar para obtener su calificación socioeconómica</p>	<p><i>“yo me imagino que el objetivo era en un momento, cuando se creó, era para hacer un trámite fácil, un trámite para que el ciudadano esté enterado de qué es lo que es estaba tratando, pero en el fondo, como Chile es un país subdesarrollado, la gente no tiene la, si bien es cierto, los jóvenes y algunos adultos usan mucho la internet, pero cuando se trata de seguir algunos pasos, o algunos términos, no son capaces de hacerlo” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“Más relajante para uno, que uno entra y sale al tiro del tema po, a lo que una viene, antes no porque antes tú tenías que, como te digo juntar papeles y hacer muchos trámites, ahora no, la atención, como te digo es buena, es muy buena, sí.” (Usuaría, Puerto Natales)</i></p>

--	--

Anexo 5: Tabla Resumen. Aspectos Positivos del Registro Social de Hogares

<p>Pasar de la asignación de puntaje a la calificación por tramos</p>	<p><i>“hacer un tramo también es más amplio, porque tienes un rango, antes era un puntaje súper tajante, la persona tenía 8501 y no podía postular por el FOSIS, porque era hasta 8500, al tener un rango también tienes un margen más para moverte dentro de eso y es más certero, o sea efectivamente tú cuando vas a ver a la gente dices no, no está equivocado el sistema de focalización, antes a ti te generaba dudas.” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p>
<p>Asignar puntajes diferenciados según presencia de vulnerabilidad en la composición del grupo familiar</p>	<p><i>“la idea era que el adulto mayor tuviera una ponderación diferente, las personas con discapacidad tuvieran una ponderación diferente, que es lo que se está aplicando, aparte de que fuera estandarizado, la idea era que estos grupos que son más vulnerables dentro de nuestra sociedad también tuvieran ponderaciones diferentes y eso también es un aspecto positivo (...) o sea que el adulto mayor, la persona con discapacidad, los que, las mujeres jefas de hogar que tienen niños pequeños a su cargo, también le va dando ponderaciones, las va considerando y les va dando indicadores diferentes” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“eso es importante, que ahora los adultos mayores están, inmediatamente califican, por ejemplo, bajo el 40%, por el tema de las pensiones, antes no sé, tenían unos puntajes elevadísimos y no reflejaban la realidad del adulto mayor, o sea tenían puntajes de 12.000 hacia arriba y no podías optar a ningún beneficio, porque te pedían un puntaje de 11.300 no sé cuánto hacia abajo, y el adulto mayor no contaba con eso” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p>
<p>Ha existido apoyo y una inyección de recursos por parte del Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p><i>“las rutas eran de 45, 40, 30, como mínimo, y se hacían todas a pie, no teníamos la movilización, ahora el mismo ministerio nos inyecta de fondos para realizar las cosas, en la parte informática renovamos todos los computadores porque tenían que ser computadores más rápidos, más veloces, con otras características:</i></p>

	<p><i>escáner, impresora para las fotocopias, entonces esa implementación está y eso vino por parte del Ministerio, y eso bajo los convenios que nosotros aceptamos pero ustedes qué nos dan, entonces por decirte nosotros somos 5 funcionarios, los 5 tenemos todos equipos nuevos, todos vienen con su impresora, todos con escáner personal, todo. Para terreno tenemos notebook, disco duro, entonces podemos salir a terreno, estamos preparados para salir.”</i> <i>(Trabajadora del Sector Público, Puerto Natales)</i></p>
<p>El instrumento cuenta con un decreto que norma su utilización</p>	<p><i>“si algún servicio quiere utilizar el Registro Social de Hogares como un instrumento de selección y le piden a la municipalidad “¿me pueden informar los puntajes que tiene tal persona?” eso no se puede proporcionar, solamente se proporciona a aquellos servicios que tienen autorización del ministerio para que utilicen el instrumento como medio de selección (...) Yo creo que eso también ha sido una medida positiva, porque si no se empieza a desvirtuar el instrumento para el cual fue efectivamente creado”</i> <i>(Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“hay procesos para ingresos, para gente que no tiene información, hay procesos para actualización de información, hay procesos para rectificación cuando hay errores en las bases de datos, porque a veces puede haber un dato que viene errado, ¿cierto?, hay procesos para complementar información, es decir información que es importante para calificar la condición socioeconómica de los hogares pero que no está en las bases de datos, y eso, entonces está todo normado, antes no estaba normado, ahí hay otra diferencia con la Ficha de Protección Social, toda la información está disponible para la gente, ¿ya?, tú entras a la página web del www.Registrosocialdehogares.cl, encuentras toda la normativa, todos los antecedentes desde cómo se calcula el tramo de calificación socioeconómica hasta cómo se hace el protocolo más sencillo de ingreso”</i> <i>(Trabajador del Sector Público, Punta Arenas)</i></p>

<p>Introducir una vía de ingreso al Registro Social de Hogares a través de un Portal Web</p>	<p><i>“Lo bueno de esto ahora es que todo a través de internet, que existen ya tres medios de ingreso al sistema, no solamente el presencial que es venir al municipio (...) entonces, generalmente las nuevas generaciones, la gente que ya tiene más conocimiento tecnológico puede subir, no tiene que venir y hacer dos o tres viajes para subir la información, si tiene el acceso directo, o tienen acceso a la línea de internet, de un computador y un escáner, pueden subir automáticamente su información y después simplemente viene acá, firma, no tiene que traer documentos ni nada, viene firma revisamos en el sistema y agendamos una visita, y mucha información que fue así con clave única ni siquiera necesita venir” (Trabajadora del Sector Público, Puerto Natales)</i></p>
---	---

Anexo 6: Tabla Resumen. Dificultades en la implementación y problemas con el RSH

<p>Utilización incorrecta del RSH y vulneración del sistema por parte de los usuarios</p>	<p><i>“el mayor problema que se sabe, a nivel nacional y no solamente en Punta Arenas ha sido el Serviu, el Serviu aconseja a cada persona cómo hacer su Ficha sin saber si lo están perjudicando o no, yo no me puedo ir a meter en lo que hace el Serviu porque yo no conozco sus procedimientos, entonces si yo no conozco los procedimientos del Serviu y trato de dar ninguna información del Serviu, el Serviu no tiene ningún derecho de meterse en lo que nosotros hacemos o de orientar a un beneficiario diciéndole “haga esto, sepárese, busque un nieto, ponga a la abuela”, y también las becas” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“es importante poder considerarlo, el tema de que muchas veces se utiliza a los niños y adultos mayores para poder manipular el tema</i></p>
--	---

	<p><i>del Registro Social de Hogares y eso no debe suceder, o sea imagínate, no sé, “no yo voy a poner a mi abuelita que vive, ella que vive acá para poder obtener más puntaje”, o “voy a decir que vivo con mi sobrino de 5 años de aquí en adelante para estar en el tramo de mayor vulnerabilidad”, y pasa, y eso es lo que comentaban las colegas ahí en ese día de la capacitación, que había una utilización bastante importante de adultos mayores y de niños, eso.” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“muchacha gente se molesta por los tramos y dice que cómo puedo bajar mi tramo, y usted qué me dice, o las personas de las organizaciones dicen no, sácate a tu marido, si tú miras acá en Punta Arenas, todas las señoras no tienen marido, nadie tiene marido, aunque tengan marido, entonces tampoco es justo, frente a una señora que tiene tres niños, que fue abandonada por su marido y que realmente su caso es real, y otra señora que su marido trabaja en ENAP, su marido trabaja en las fuerzas armadas y esa señora se declara sola, con sus hijos, o sea no hay comparación, porque esas señoras que tienen marido puede darle toda la alimentación a sus niños, y la otra señora tendrá que andar por todos lados tratando de conseguirla, entonces esas son las cosas que no sé, que uno no logra entender de repente” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p>
<p>Sectores poco informados respecto a los beneficios existentes, versus base clientelar altamente informada</p>	<p><i>“la gente se entera recién de qué se trata cuando ellos necesitan activar algo o postular a algo, ahí recién se van interiorizando del tema, y vuelvo a lo mismo, la gente que sabe, es la que, la tercera generación, segunda generación, primera generación, siguen siendo parte de lo que es la asistencialidad que da el Estado, siempre son los mismos, entonces creo que ahí podría haber una fiscalización, porque si bien el tema de la vulnerabilidad se puede dar, pero si el gobierno te está otorgando herramientas para que tú puedas superar tu pobreza, o tu problema económico, creo que son etapas que tú vas, pero, para darle obviamente oportunidades para las otras personas que siguen, o que empiezan con problemas”</i></p>

	<i>(Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i>
El sistema sigue siendo demasiado burocrático	<i>“ejemplo si es el certificado de nacimiento, el certificado de matrimonio, no sé qué otros documentos específicamente que pudieran entrar en línea desde el mismo Registro Civil, que eso también de repente tienes instituciones que no hablan entre sí, que está la documentación en línea, pero tú la tienes que ir a sacar en forma personal, ¿te fijas? Entonces tú dices “oye, pero si esto debería estar en línea”, entonces tú entras un RUT y varía documentación que está en línea la aprietas y te la genera en estos famosos PDF y está todo en línea, ¿sí o no? Yo creo que a eso deberíamos apostar, entonces tengo la impresión de que, como funciona hoy día está para mi gusto burocrático” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i>
Los tiempos de espera para obtener la calificación socioeconómica son muy altos	<i>“si tú ingresas información antes del 21, las personas van a tener su puntaje el 5, pero si ingresas después del 21 pasa como casi 2 meses y eso la verdad también ha sido un tema, ¿ya? Porque dicen “bueno, me aplicaron la encuesta, y resulta que todavía no tengo mi porcentaje de vulnerabilidad” y ¿quién es el responsable? Es el municipio, porque somos la puerta de entrada y somos las que estamos en contacto directo con el público, entonces “es que la DIDECO no está haciendo su trabajo”, “la DIDECO no me da el porcentaje”, “que la DIDECO, el municipio, es culpa del municipio” entonces, todo lo responsabilizan la verdad a la municipalidad, siendo que nosotros somos los que realmente aplicamos, pero el procedimiento administrativo está todo protocolizado, ¿ya?” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i> <i>“antes era como más instantáneo, ahora se demora entre un mes y dos meses más o menos el trámite, aparte de eso, que ahora el trámite se demora mucho más, porque está como más centralizado, entonces si una persona necesita con urgencia su Ficha, no la</i>

	<p><i>puede tener de una semana a la otra, aunque el municipio gestione, vaya la encuestadora y pasen todos los datos a la base, todo, la ponderación finalmente viene a nivel central, igual se va a demorar un mes, dos meses” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“es muy lento el trámite, yo creo que antes era más expedito, pero era más cortante, más tajante, o sea te decían, en menos de un mes te decían sí o no, ahora pueden pasar 3, 4 meses, hasta un año como me pasó a mí en que por una cosita pequeña o un trámite mal hecho de parte de ellos no, tus hijos o tu bienestar familiar o las cosas que te corresponden por derecho social, no se cumplan” (Usuaría, Punta Arenas)</i></p>
<p>Existen ciertos elementos que, aun propuestos, no fueron considerados en el diseño del Registro Social de Hogares.</p>	<p><i>“Lo otro que no va en esta Ficha y que nosotros siempre hemos peleado es que van solamente los ingresos y no van los gastos. La Ficha Social llevaba eso (...) llevaba tanto los gastos como los ingresos, porque así tú podías medir, porque había, y también podías pesquisar que la gente no te daba todos los ingresos, porque si tú le pedías las boletas, las tres boletas que son básicas y tenían en puras boletas no sé po, 100 mil pesos, no te podían decir que ganaban 150, porque ¿con qué comían? Y si te decía “no es que yo tengo gastos de mi tarjeta de crédito”, entonces tú ibas anotando “mi hijo está estudiando, estoy pagándole universidad” entonces si ellos te daban ingresos de 100, 200 mil pesos y en sus gastos tenían 800, ahí tú veías, entonces para nosotros era bueno eso y no lo consideraron.” (Trabajadora del Sector Público, Puerto Natales)</i></p> <p><i>“no se pueden utilizar los gastos porque no hay bases administrativas, o estamos muy lejos de obtener esas bases administrativas, entonces hay gente que tiene gastos superiores porque tiene situaciones complejas, por ejemplo, en salud, que tiene muchos gastos en salud, extras, pero dónde tú puedes obtener una información de los gastos de la gente, ¿ya?, o por ejemplo un tema de endeudamiento, pero bueno, pero por qué te endeudas,</i></p>

	<p><i>¿ya?, te puedes endeudar por un tema de salud, pero también te puedes endeudar por ir a jugar al casino, entonces quién puede demostrar que el endeudamiento proviene de una situación de precariedad porque tienes una enfermedad, eso es muy difícil de resolver técnicamente, ¿ya? (...) además que tiene que ver con los hábitos de consumo de la gente y hay gente que teniendo menores ingresos pero buenos hábitos de ahorro, puede ser que tenga un nivel de gastos mínimo, por lo tanto incluso pueda tener hasta platita en una cuenta de ahorro, y otras personas que tienen ingresos muy altos pero tienen un nivel de gasto superiores a estos mismos ingresos altos, y pueden estar en déficit, entonces tú cómo controlas esa situación” (Trabajador del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“¿Qué cosas por ejemplo incorporaría en esa visión más a fondo? R: Especialmente empezando en la enfermedad, enfermedad, de salud, cosas de salud, cómo son realmente, de repente uno, no es ser orgullosa, sino que no molestar, porque hay muchas cosas que a uno muchas veces lo, tiene que quedarse calladita” (Usuaría, Puerto Natales)</i></p>
<p>No todos cuentan con las competencias técnicas para utilizar la plataforma web</p>	<p><i>“es más lento, le ha costado mucho a la gente porque tampoco la plataforma es muy amigable, quizás para uno que está en el diario sí, pero a la persona que no maneja un escáner, o que no sabe sacar, o sea puede sacar una foto, pero no sabe cómo enviarla o subirla, o adjuntar un archivo es más complicado” (Trabajadora del Sector Público, Puerto Natales)</i></p> <p><i>“en un sistema más o menos electrónico, que se revisa en esta área y que si lo hicieron todo bien, pasa impecable, no hay problema y le ponemos ticket verde, pero está pasando que demasiada gente hace esto en forma errónea, incompleta, sin toda la información o con alguna debilidad, ¿cierto? Entonces llega la información a esta unidad, se revisa y queda con ticket rojo porque faltó este papel, no completó este dato, o quedó mal ingresado, qué se yo.”</i></p>

	<p><i>(Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“pero si la gente en su casa no tiene cómo escanear, prácticamente quién en su casa tiene sistema de escáner, o sea es la menos gente, eso es una cosa como lógica, prácticamente para eso están las oficinas, el concepto del escáner tú lo usas como un tema de oficina, no en el domicilio como una herramienta de, ¿qué escaneas en la casa? Tarde, mal y nunca, bueno, entonces ya, yo digo el primer problema, qué información tiene que poner cada persona a disposición de esta Ficha y cómo la ingresa al sistema, o sea, a través de escáner, gente de escasos recursos, a quienes está enfocado esto es difícil que lo puedan hacer, por lo tanto, yo digo eso ya es una traba, ¿cierto? En mi opinión. Entonces, ¿cómo yo ayudo para superar esa traba? ¿Te fijas?” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p>
<p>Los recursos municipales se hacen insuficientes para llevar a cabo la gestión</p>	<p><i>“Me decían que hay casos que llevan más de una hora, y tienes más de 100 atenciones diarias... claramente no todos tienen una hora de atención, ¿cierto?, también uno eso lo entiende, pero tú dices ya pero, una persona, más de una hora, y tienes otra serie de personas esperando, y tus recursos como municipio son limitados y acotados, ¿cierto?, porque tú no tienes más, en eso los presupuestos municipales son limitados, entonces no sé si eso te grafica un poco mi opinión de los problemas” (Trabajadora del Sector Público, Punta Arenas)</i></p> <p><i>“si tú miras acá, hay no sé cuántos módulos, si miras la máquina para sacar número digital no está funcionando, está fuera de servicio, en los módulos están atendiendo tres personas para siete, ocho módulos, entonces la atención aquí la gente viene lamentablemente a estarse toda la mañana parada, para lograr algo” (Usuaría, Punta Arenas)</i></p>