

# Discusiones Públicas

Volumen 3, Número 2, Año 2012

## Artículos

**Desigualdad, Polarización Económica y Conflicto**, Jorge Vergara Morales.....p. 1

**Reformas en el Sistema de Salud y la Acción de los Trabajadores. ¿Los/as trabajadores/as como elemento regulacionista en Chile?**, Víctor Coronado Delgado, Juan Miguel Chávez y Dasten Julián Vejar ..... p. 17

**La evaluación de las políticas públicas por órganos de fiscalización: un desafío latinoamericano**, Luciano Rezzoagli, Bruno Ariel Rezzoagli y Alcides Bazza ..... p. 33

## Ensayos

**Alcances y límites de la política de Educación Intercultural Bilingüe en Chile: Un análisis desde lo postcolonial**, Sabina García Peter .....p. 1

**Participación Social de Mujeres Latinoamericanas en Barcelona: Tejiendo Redes, Cruzando Fronteras**, Lorena Millar Romero.....p. 17

**Aportes, desafíos y reflexiones desde la producción científica de la psicología en Chile en el marco de la Estrategia Nacional de Salud 2011-2020**, Felipe Soto-Pérez .....p. 37

## Recensiones

## Discusiones Públicas

**Discusiones Públicas**, es una revista anual que busca colocar temas de contingencia, desde una lógica académica y de investigación aplicada, en la opinión pública. Mediante un riguroso proceso de selección de artículos publica un artículo al mes, en formato electrónico. Asimismo una vez al año, en el mes de julio, se publicara un compilado de los textos tanto versión electrónica como impresa.

Nace en **Ignire**, Centro de estudios para las políticas públicas, siendo un espacio de reflexión y aplicación de sus investigaciones. En ese sentido, **Discusiones públicas**, tiene una clara visión transdisciplinaria, abordando temas desde ópticas diferentes, buscando diagnósticos y propuestas cada vez mas integradas.

**Discusiones públicas**, apunta a la publicación de trabajos inéditos de investigación aplicada y discusión jurídica sobre políticas públicas. Su objetivo es crear discusión sobre las políticas públicas, implementadas o por implementar, sus posibles efectos y como estos influyen en el desarrollo y bienestar del país, teniendo en cuenta los aspectos constitutivos de la discusión jurídica sobre ellas.

Su editor es Carlos Aguirre, Director de publicaciones de **Ignire** y cuenta con un Consejo Editorial compuesto por profesionales de distintas áreas del saber.

### Consejo Editorial

Cecilia Bustos I, Trabajadora Social; Francisco Chateau G, Arquitecto; Aaron Cortes Psicólogo; Felipe Encinas, Arquitecto; Horacio Solar Licenciado en Matemáticas; Diego Rodríguez, Ingeniero Comercial; Edison Salinas, Arquitecto; Jose Torres Barón, Ingeniero Civil Industrial.

### Proceso de selección de artículos

El proceso de selección de artículos dura entre 3 a 6 meses, desde su primer envío hasta su publicación. El proceso de selección se basa en la evaluación de dos pares anónimos, quienes emiten un informe que es reenviado, con su sentencia al autor de contacto. Discusiones públicas aceptara trabajos en inglés y castellano. En el caso de otros idiomas, se le solicitará a su autor una versión en inglés.

Los autores interesados en publicar en **Discusiones Públicas** deberán respetar las normas de estilo y formato, en el siguiente formato disponible en [www.ignire.cl](http://www.ignire.cl)

El método para incorporar as referencias bibliográficas en el artículo es APA.

Para su envío le rogamos que adjunte en formato Word 97 o superior su artículo de no más de 15 páginas, (con figuras y bibliografía incluidas) a [discusiones.publicas@ignire.cl](mailto:discusiones.publicas@ignire.cl)

## INDICE

### Artículos

- Desigualdad, Polarización Económica y Conflicto,** Jorge Vergara Morales.....p. 1
- Reformas en el Sistema de Salud y la Acción de los Trabajadores. ¿Los/as trabajadores/as como elemento regulacionista en Chile?,** Víctor Coronado Delgado, Juan Miguel Chávez y Dasten Julián Vejar ..... p. 17
- La evaluación de las políticas públicas por órganos de fiscalización: un desafío latinoamericano,** Luciano Rezzoagli, Bruno Ariel Rezzoagli y Alcides Bazza ..... p. 33

### Ensayos

- Alcances y límites de la política de Educación Intercultural Bilingüe en Chile: Un análisis desde lo postcolonial,** Sabina García Peter .....p. 1
- Participación Social de Mujeres Latinoamericanas en Barcelona: Tejiendo Redes, Cruzando Fronteras,** Lorena Millar Romero.....p. 17
- Aportes, desafíos y reflexiones desde la producción científica de la psicología en Chile en el marco de la Estrategia Nacional de Salud 2011-2020,** Felipe Soto-Pérez .....p. 37

### Recensiones

- MINEDUC (2012). Estándares Orientadores para carreras de Pedagogía en educación Media. Estándares Pedagógicos y Disciplinarios. Santiago.....p. 1**  
Por Horacio Solar



## **Artículos**



## Desigualdad, Polarización Económica y Conflicto

Fecha de recepción: 8 de Enero de 2012

Fecha de aceptación: 18 de Enero de 2012

**Autor:**

Jorge Vergara Morales, Máster en Desarrollo, Instituciones e Integración Económica, Universidad de Valencia de España. Sociólogo, Universidad de La Frontera. [vergara.morales@gmail.com](mailto:vergara.morales@gmail.com)

**Palabras claves:** Desigualdad económica, polarización económica, conflicto, tasa de delitos de mayor connotación social.

**Keywords:** Economic inequality, economic polarization, conflict, more social connotation crime rate.

**Resumen:** El presente trabajo incluyó el estudio de la polarización económica estableciendo sus diferencias con la perspectiva tradicional de análisis de la desigualdad medida a través del índice de Gini, con el propósito de indagar el efecto de las medidas de desigualdad y polarización sobre la tasa de denuncias de delitos de mayor connotación social (sobre 100.000 habitantes) considerando las 13 regiones de Chile para el periodo 2006 – 2009, controlando además por el ingreso per cápita a nivel regional, la tasa de desocupación y la tasa de urbanización. Para estudiar la relación entre las variables se aplicó la regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios utilizando el modelo de efectos fijos, para lo cual se creó una variable ficticia para cada región. El estudio demostró que la polarización económica evidencia una mejor capacidad explicativa sobre la probabilidad de delitos de mayor connotación social. De esta manera, considerando las características de la sociedad chilena a nivel regional y en un periodo determinado de tiempo, se evidencia una relación significativa entre polarización económica y conflicto.

**Abstract:** This work includes the study of economic polarization by setting their differences with the traditional perspective of analysis of inequality measured by Gini index, with the purpose to investigate the effect of inequality measures and

polarization on the rate of denounced more serious social offenses (over 100,000 inhabitants) considering the 13 regions of Chile for the period 2006 to 2009, also controlling for income per capita at regional level, the unemployment rate and the rate of urbanization. To study the relationship between variables was applied Ordinary least square regression using the fixed effects model, for which it was created a dummy variable for each region. The study showed that economic polarization shows a better explanatory capacity on the probability of more serious social offenses. Thus, considering the characteristics of Chilean society in a regional level and in a given period of time, it evidenced a significant relationship between economic polarization and conflict.

## **1. Introducción**

La configuración creciente de escenarios de conflicto, tanto al interior de los países como a escala internacional, ha despertado el interés de diferentes disciplinas como la sociología, psicología, antropología y psiquiatría, para explicar sus diferentes causas, desde el supuesto de que la criminalidad y la sensación de inseguridad que este fenómeno social genera en la población representa una preocupación central de la sociedad y uno de los principales factores que atentan contra la calidad de vida.

Desde la perspectiva económica, Kennedy, Kawachi y Prothrow-Stith (1996) descubrieron que el coeficiente de Gini tiene una correlación significativa con muchos componentes de mortalidad a través de 50 estados de Estados Unidos en 1990 pero ninguno más alto que los homicidios. Sin embargo, algunos trabajos han demostrado que el conflicto social aumenta en presencia de desigualdad en la distribución de los activos (tierra, ingresos, riqueza, etc.) pero otros no han encontrado una relación significativa (Conte, 2008). Por lo tanto, se ha argumentado que es el concepto de polarización económica el que permite explicar el nivel de conflictividad de una sociedad (Wolfson, 1997; Esteban y Ray, 1999).

Para el caso de Chile, el nivel de conflictividad asociado a situaciones de nivel delictual representa la principal preocupación de la población (CEP, 2008). Según cifras internacionales de victimización, Chile ocupa el tercer lugar en robo con violencia, sólo por debajo de Colombia y Brasil. (Fundación Paz Ciudadana, 2008). A nivel nacional, la categoría de delitos violentos evidenció una tasa que creció de 620 a 827 cada 100 mil habitantes entre los años 2001 y 2010 (Fundación Paz Ciudadana, 2011). Desde la perspectiva de la distribución del ingreso la situación no es muy alentadora, ya que se observa la existencia de una alta persistencia en los niveles de desigualdad en el corto plazo, lo que implica que cuando empeora la distribución de ingresos producto

de algún shock, ésta tiende a permanecer en ese nivel de mayor inequidad más que a volver a sus niveles previos al shock (Solimano y Torche, 2008).

Al considerar que la situación de desigualdad y conflictividad observada en Chile representa un contexto relevante en términos de objeto de estudio, la presente investigación propone realizar un análisis relacional entre la desigualdad en la distribución de los ingresos y el conflicto<sup>1</sup>, comparando la capacidad explicativa de la medida de polarización con la medida de desigualdad del índice de Gini.

## **2. Fundamentos económicos del conflicto**

### *2.1. Desigualdad y conflicto*

La literatura plantea varias formas de medir el conflicto, tales como huelgas, manifestaciones, disturbios, asesinatos, presos políticos, entre otras. En este sentido, se propone un modelo en el cual el conflicto es entendido como *“una situación en la que, en ausencia de una regla de decisión colectiva, grupos sociales con intereses opuestos incurren en pérdidas con el objeto de incrementar la probabilidad de obtener un resultado acorde con sus preferencias”* (Esteban y Ray, 2011, p. 5).

De acuerdo a la definición los conflictos están referidos a problemas de grupos más que de individuos. Esto implica que en situaciones de conflicto es relevante la manera como los individuos se distribuyen en grupos, pues teniendo tales grupos intereses divergentes, dicha distribución determinará su respectivo poder y por lo tanto su capacidad destructiva. Además, los conflictos se presentan en situaciones que carecen de mecanismos adecuados de decisión colectiva. Este aspecto implica que en las situaciones de conflicto es relevante no sólo la manera como los individuos se distribuyen en grupos, sino la decisión de resolver las disputas de manera violenta (Galindo, 2007).

Estudios como el desarrollado por Fajnzylber, Lederman y Loayza (1998) han demostrado una relación significativa entre desigualdad y conflicto. A través de una investigación basada en la Encuesta de las Naciones Unidas de la delincuencia mundial, donde utilizaron un conjunto de datos de los índices de criminalidad de una muestra amplia de países para el período 1970-1994, establecieron que los aumentos en la desigualdad del ingreso incrementan los índices de criminalidad. Un cambio de cinco puntos porcentuales en este indicador produciría en promedio un aumento del 15% en la tasa de homicidio, cifra dos o tres veces superior para el caso de los robos.

---

<sup>1</sup> Medido a través de las tasas de denuncias de delitos de mayor connotación social por cada 100.000 habitantes.

No obstante lo anterior, la evidencia de la mayoría de las investigaciones ha sido de carácter divergente. Mientras algunos han demostrado que el conflicto social aumenta en presencia de desigualdad en la distribución de los activos (Alesina y Perotti, 1996), otros no han encontrado una relación causal entre los dos fenómenos (Fearon y Laitin, 2003). Por lo tanto, establecer una relación entre desigualdad y conflicto resulta altamente complejo, ya que no existe evidencia empírica suficiente que permita plantear conclusiones determinantes.

## *2.2. Polarización y conflicto*

Las diferencias entre desigualdad y polarización económica tienen su razón fundamental en el cumplimiento de la propiedad básica del principio de transferencia de Pigou-Dalton, según el cual, cualquier transferencia de un individuo a otro más pobre hace que la desigualdad disminuya. Así, la desigualdad de los ingresos corresponde al resultado del grado de dispersión de éstos respecto de un valor de referencia (el ingreso medio). Sin embargo, el principio de transferencia actúa como un factor que impide que una medida de desigualdad sea capaz de distinguir adecuadamente entre convergencia a una media global o agrupamiento en torno a medias locales, ya que mide la dispersión respecto a un único polo central: la media de toda la distribución del ingreso. Por lo tanto, si se toma una distribución muy desigual y se establece a la renta media como línea divisoria de la sociedad, y posteriormente se procede a igualar las rentas de los individuos que están por encima de la media y lo mismo se hace para los que se encuentran por debajo, esto reduciría la desigualdad puesto que se cumple con el principio de transferencia de Pigou-Dalton. Sin embargo, lo que se hace es reestructurar la sociedad en dos grandes polos, los ricos y los pobres, lo cual provocará una fractura social (Lasso de la Vega y Urrutia, 2000).

Esteban y Ray (1994) describen la polarización por tres características básicas:

1. La polarización crece con el grado de heterogeneidad entre los grupos de la distribución; el concepto de antagonismo, por el que los individuos de un grupo sienten antagonismo por los individuos de los otros grupos, recoge este hecho.
2. La polarización aumenta con la homogeneidad dentro de los grupos; este hecho queda recogido en el concepto de identificación por el que se supone que los individuos de un grupo se sienten identificados con los individuos de su mismo grupo.
3. La polarización afecta a los grupos. Cuanto menor sea el número de grupos de tamaño significativo mayor es la polarización. Además los individuos aislados tienen muy poco peso en la misma.

El concepto abreviado de polarización “se expresa en la noción de la tensión social entendida como aquel tipo de sociedad que se encuentra dividida en dos grandes bloques: pobres y ricos. De esta forma, la polarización indica el grado en el que la población se encuentra agrupada en torno a polos distantes” (Esteban, 1996, p. 7).

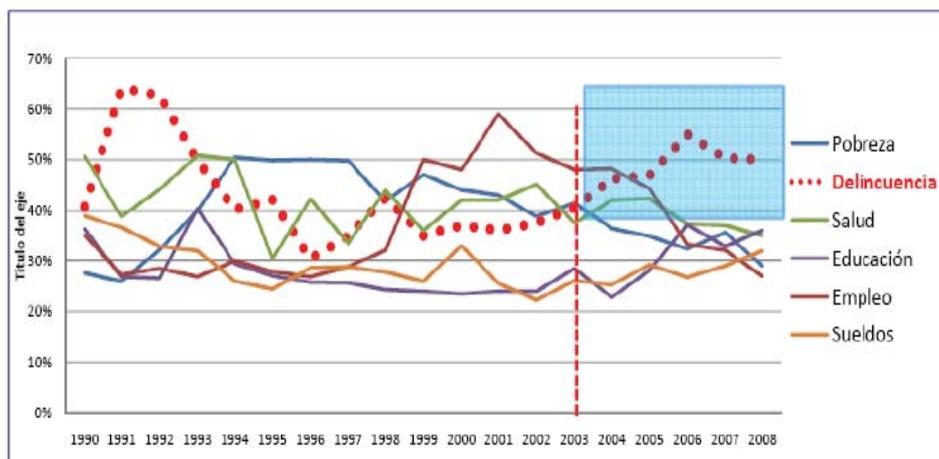
La idea que subyace a la definición se refiere a que toda sociedad puede ser pensada como una conjunción de grupos caracterizados por un alto grado de homogeneidad al interior de los mismos en términos de algún set de atributos socioeconómicos (identificación) y un alto grado de heterogeneidad entre ellos (alienación). La polarización requiere, además, que el número de grupos de tamaño significativo sea bajo. En particular, grupos de tamaño insignificante, como es el caso de individuos aislados, deben tener una baja ponderación. Por lo tanto, la polarización es entendida como un factor determinante de las situaciones de conflicto, pretendiendo servir como medida alternativa a las medidas de desigualdad económica al prestar atención al grado en que la población se agrupa, según ciertas características, alrededor de un número dado de polos o grupos a cierta distancia.

### **3. Aproximación Empírica**

#### *3.1. Panorama de conflictividad en Chile*

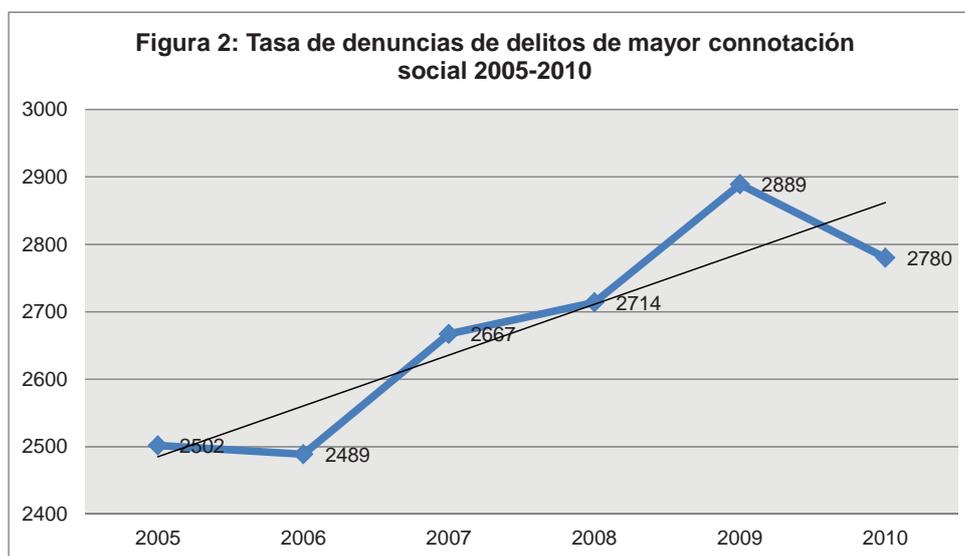
Durante los primeros años del siglo XXI, las diferentes mediciones que ha llevado a cabo el Centro de Estudios Públicos (CEP) demuestran que la delincuencia es una de las tres principales preocupaciones de la población, respecto de la cual se espera que el Gobierno le otorgue una alta prioridad (figura 1).

**Figura 1: Evolución de las preocupaciones de la población**



Fuente: CEP, Encuestas Nacionales

Al analizar la situación referente a la tasa de denuncias por delitos de mayor connotación social (hurtos, robos con fuerza, robos con violencia, lesiones, violaciones y homicidios) entre los años 2005-2010 evidenció un incremento de un 11,1%, mientras que en el periodo 2009-2010 experimentó una disminución de un 3,8% (figura 2).



Elaboración propia según datos Fundación Paz Ciudadana (2011)

En síntesis, la sociedad chilena actual se caracteriza por presentar un contexto de conflictividad que evidencia una tendencia creciente de las tasas de delitos de mayor connotación social. Así, resulta evidente que la temática delictual

constituye para la población la principal preocupación en términos de política pública, por lo que el nivel de conflictividad asociado al ámbito de la delincuencia se ha constituido en un problema real y latente para la sociedad.

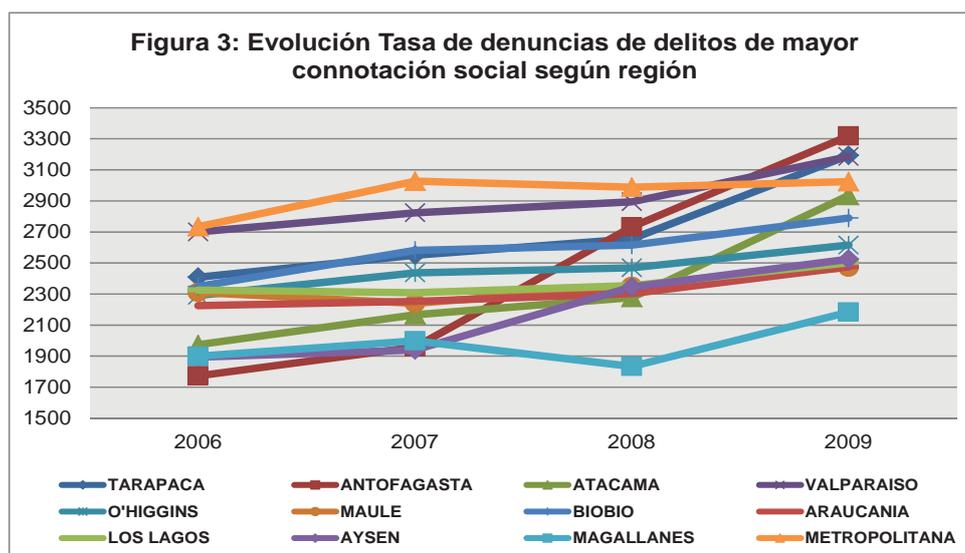
### 3.2. Descripción de los datos del estudio

#### 3.2.1. Variable Dependiente

La variable dependiente corresponde a la Tasa de denuncias de delitos de mayor connotación social. Esta variable se refiere a una categoría de delito que incluye hurtos, robos con fuerza, robos con violencia, lesiones, violaciones y homicidios por cada 100.000 habitantes. Para el análisis de la delincuencia común el principal indicador es la tasa de denuncias, ya que es una unidad internacionalmente aceptada y representa los datos más confiables disponibles.

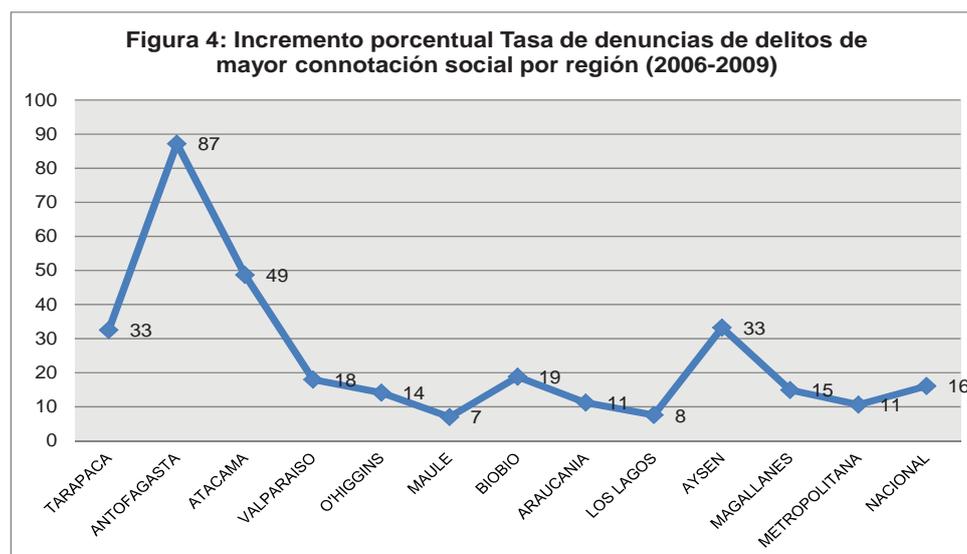
La fuente que proporciona los datos sobre delincuencia es la serie estadística de denuncias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la cual es elaborada a partir de los antecedentes proporcionados por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones (PDI).

Se observa que la tasa de denuncias de delitos de mayor connotación social según región presenta su máximo crecimiento entre los años 2008 y 2009, periodo en el que todas las regiones incrementaron sus tasas. Aquellas que experimentaron un mayor crecimiento fueron Atacama (657 puntos), Antofagasta (585 puntos) y Tarapacá (537 puntos). Estas regiones se sitúan en el grupo con tasas más altas de delitos de mayor connotación social en el año 2009 (figura 3).



Elaboración propia según datos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile

Al comparar el año inicial del periodo (2006) con el año final (2009), la tasa de denuncias de delitos de mayor connotación social experimentó a nivel nacional un crecimiento de un 16%. A su vez, las regiones que registran un mayor crecimiento de sus tasas corresponden a Antofagasta (87%), Atacama (49%), Tarapacá y Aysén (33% respectivamente) (figura 4).



Elaboración propia según datos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile

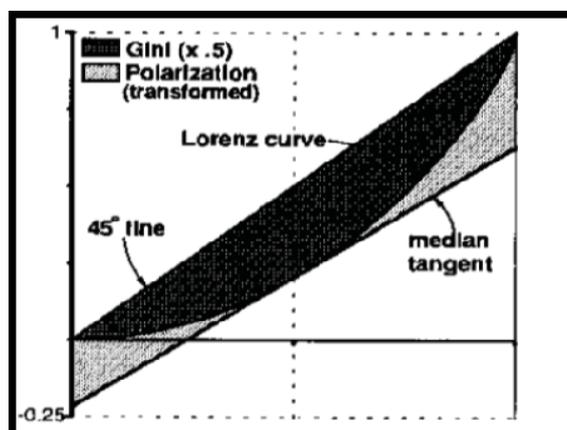
### 3.2.2. Variables Explicativas

Los datos sobre la distribución de los ingresos se obtuvieron de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) correspondientes al periodo 2006 – 2009. Para llevar a cabo la medición de los índices de desigualdad y polarización se utilizó el ingreso medio del hogar, el cual corresponde al cociente que resulta al dividir los ingresos totales de un hogar por el tamaño equivalente del mismo.

Una de las variables explicativas de la presente investigación corresponde al índice de Gini. Este índice calcula las diferencias de ingreso que se dan entre todos los pares de individuos y suma todas las diferencias absolutas. Se define como el área que existe entre la curva de Lorenz y la línea de perfecta igualdad o línea de 45° (Esteban y Ray, 1994). Por lo tanto, contabiliza la suma de todas las comparaciones de desigualdades entre dos individuos.

Por otro lado, una de las medidas de polarización incluidas corresponde al índice de bi-polarización de Foster y Wolfson (FW). Este índice se construye a partir de las propiedades de la curva de Lorenz y el índice de Gini, donde se plantea una curva de polarización a partir de una línea tangente a la curva de Lorenz, la cual corresponde a la mediana del ingreso. Los ingresos son divididos a través de un corte en el punto medio del eje horizontal, correspondiente al 50% de la población. Cuando hay transferencias completamente igualitarias a un lado de la mediana, ésta es afectada por la transferencia, pero la porción de la curva de Lorenz en el lado afectado de la media se mueve más cerca de la línea de 45 grados. Este cambio en la curva de Lorenz necesariamente reduce el coeficiente de Gini, lo cual establece una mayor igualdad. Sin embargo, esto representa un aumento en la medida de polarización (Figura 6)

Figura 6: Ilustración del índice de polarización FW



Fuente: Wolfson, 1994

La expresión para calcular el índice de polarización de Foster y Wolfson es la siguiente:

$$W = 2(2T - Gini) / (m/\mu)$$

Fuente: Wolfson, 1994

Así como el coeficiente de Gini es dos veces el área entre la línea de 45 grados y la curva de Lorenz, lo cual representa un índice escalar de la desigualdad, la medida de polarización se define como dos veces el área entre la curva de Lorenz y la línea tangente en la mediana.

La otra medida de polarización incluida corresponde al índice de Duclos, Esteban y Ray (DER), el cual representa una solución al problema del índice de Esteban y Ray (1994) referido a la discontinuidad de la medida y el supuesto de que la población ya está particionada en grupos relevantes. La propuesta de estos autores se sostiene en la utilización de métodos no paramétricas, la distribución de Kernel, para encontrar la ubicación optima de los grupos. De esta manera, la fórmula de cálculo del índice DER es la siguiente:

$$P_{\alpha}(F) = \int f(y)^{\alpha} g(y) dF(y)$$

Fuente: Gasparini, Horenstein y Olivieri, 2006

De acuerdo a la fórmula,  $y$  denota los ingresos y  $F(y)$  su distribución. La función  $g(y)$  captura el efecto de alienación, mientras que  $f(y)^{\alpha}$  captura el efecto de la identificación. Cuanto mayor sea el parámetro  $\alpha$ , mayor será el peso que concede a la identificación en el índice de polarización. El valor de  $\alpha$  es fijado de manera arbitraria. Para el caso de la presente investigación se consideraron dos medidas de  $\alpha$  correspondientes a 1,00.

En el análisis empírico se introducen variables de control. En particular, se incluyeron el logaritmo del ingreso per cápita de la población a nivel regional ( $\logpib_{pc}$ ), cuyos datos fueron obtenidos desde las estadísticas del Banco Central de Chile. Además, se incluyó la tasa de desocupación ( $t_{desocupación}$ ) y la tasa de urbanización ( $urb$ ), cuyos datos fueron obtenidos a partir de la base estadística del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE).

La idea de incorporar el ingreso per cápita supone que la presencia de conflictos sociales será menos probable cuanto más alto sea el nivel de desarrollo. De esta manera, el contar con altos niveles de ingreso per cápita estaría relacionado con una disminución de las tasa de delitos (Conte, 2008).

En relación con la tasa de desocupación, se cuenta con evidencia para establecer que altas tasas de desempleo se encuentran asociadas a altas tasas de delitos. Raphael y Winter-Ember (2001) comprueban efectos positivos significativos del desempleo sobre los delitos contra la propiedad, los cuales se mantienen estables a lo largo de todas las especificaciones del modelo. En este sentido, Deadman (2003) encuentra una relación significativa entre aumento de desempleo y aumento de robo con fuerza residencial.

Finalmente, la tasa de urbanización también se ha identificado como un factor importante en la explicación de la probabilidad de delitos, ya que se plantea la posibilidad de que la tasa de población urbana influye directamente en la

probabilidad de ocurrencia de los homicidios, ya que se aumentaría el número de potenciales rebeldes, lo cual hace más complejo el control estatal. En este sentido, altas tasas de urbanidad estarían relacionadas con altas tasas de delitos (Conte, 2008).

### 3.3. Especificación econométrica

La especificación econométrica se construyó a partir de variables dependientes discretas y en base a una estructura de datos fusionados de sección cruzada (pooled cross-sections), ya que se estudian las mismas variables en diferentes cortes temporales con poblaciones diferentes.

Para estudiar la relación entre las variables dependientes y explicativas se aplicó la regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios (Estimador OLS) utilizando el modelo de efectos fijos, para lo cual se creó una variable ficticia para cada región -1. Las estimaciones fueron realizadas con el software Eviews en su versión 6.0.

A continuación se presentan las especificaciones del modelo respecto de la tasa de denuncia de delitos de mayor connotación social.

$$\text{Log (Delitos de mayor connotación social)} = b_0 + b_1\text{Gini} + b_2t_{\text{desocupación}} + b_3\text{logpib}_{\text{pc}} + b_4\text{urb} + e \quad (1)$$

$$\text{Log (Delitos de mayor connotación social)} = b_0 + b_1\text{FW} + b_2t_{\text{desocupación}} + b_3\text{logpib}_{\text{pc}} + b_4\text{urb} + e \quad (2)$$

$$\text{Log (Delitos de mayor connotación social)} = b_0 + b_1\text{DER} + b_2t_{\text{desocupación}} + b_3\text{logpib}_{\text{pc}} + b_4\text{urb} + e \quad (2)$$

$$\text{Log (Delitos de mayor connotación social)} = b_0 + b_1\text{Gini} + b_2\text{FW} + b_3t_{\text{desocupación}} + b_4\text{logpib}_{\text{pc}} + b_5\text{urb} + e \quad (2)$$

$$\text{Log (Delitos de mayor connotación social)} = b_0 + b_1\text{Gini} + b_2\text{DER} + b_3t_{\text{desocupación}} + b_4\text{logpib}_{\text{pc}} + b_5\text{urb} + e \quad (2)$$

### 3.4. Resultados

En la siguiente tabla se presentan los resultados de las estimaciones asociadas a la variable dependiente.

Tabla 1: Resultados MCO

| Delitos de mayor connotación Social | Ecuación 1        | Ecuación 2        | Ecuación 3        | Ecuación 4        | Ecuación 5        |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Gini</i>                         | 0.00***<br>(0.50) |                   |                   | 0.44              | 0.36              |
| <i>FW</i>                           |                   | 0.00**<br>(1.17)  |                   | 0.00***<br>(1.03) |                   |
| <i>DER</i>                          |                   |                   | 0.00***<br>(1.05) |                   | 0.05<br>(0.73)    |
| <i>T_desocupación</i>               | 0.00***<br>(0.22) | 0.00***<br>(0.22) | 0.00***<br>(0.23) | 0.00***<br>(0.22) | 0.00***<br>(0.23) |
| Logpib_pc                           | 0.08              | 0.78              | 0.30              | 0.46              | 0.20              |
| <i>Urb</i>                          | 0.00***<br>(0.11) | 0.00***<br>(0.09) | 0.00***<br>(0.11) | 0.00***<br>(0.09) | 0.00***<br>(0.11) |
| Cons                                | 0.00***<br>(3.44) | 0.00***<br>(3.45) | 0.00***<br>(3.42) | 0.00***<br>(3.44) | 0.00***<br>(3.44) |
| R <sup>2</sup>                      | 0.39              | 0.41              | 0.39              | 0.41              | 0.39              |
| Observaciones                       | 52                | 52                | 52                | 52                | 52                |

\*\*\* Significancia de 1%

\* Significancia al 10%

Valor del coeficiente entre paréntesis.

De acuerdo a los datos de la tabla 1, se identifica que los factores asociados de manera significativa a la tasa de delitos de mayor connotación social corresponden a: índice de Gini, índices de polarización (FW, DER), tasa de desocupación y tasa de urbanización. Sin embargo, según los resultados de las ecuaciones 4 y 5, en las cuales se incorporan de manera simultánea las medidas de polarización y desigualdad, se identifica que el índice de Gini pierde su capacidad explicativa sobre las tasas de delitos de mayor connotación social.

Por lo tanto, se establece que las medidas de polarización evidencian una mejor capacidad explicativa de las tasas de delitos de mayor connotación social. De esta manera, altos niveles en las medidas de polarización están asociados a altas tasas de delitos de mayor connotación social. Además, se

observa un efecto positivo de las tasas de desocupación en las tasas de delitos, lo cual evidencia que altos niveles de desempleo están asociados con altas tasas de delitos de mayor connotación social. De esta manera, tal como lo plantean Nuñez et al. (2003), el desempleo explica casi todos los tipos de delitos tanto los de incentivos económicos como también violación, homicidio y violencia.

Por otro lado, se deduce que las tasas de urbanización tienen un efecto positivo sobre las tasa de delitos de mayor connotación social. De esta manera, altos niveles en la tasa de urbanización están asociados con altas tasas de delitos. Esto se vincula con los aspectos centrales de la teoría estructural (Blau, 1977; Gibbs y Erickson, 1976), la cual plantea que el aumento en el tamaño de la población urbana promueve diversas interacciones sociales, incluyendo el homicidio, mediante la reducción de las distancias físicas entre los miembros de la comunidad.

Finalmente, se identifica que el ingreso per cápita no evidencia un efecto en las tasas de delitos de mayor connotación social.

#### **4. Conclusiones**

De acuerdo a los resultados del estudio se concluye que la polarización económica evidencia una mejor capacidad explicativa respecto de la probabilidad de delitos de mayor connotación social. Al comparar estos resultados, se puede concluir que para el caso de la sociedad chilena estudiada a nivel regional en un periodo determinado de tiempo, la polarización económica tiene un efecto sobre el conflicto social.

En relación con los efectos de la polarización, se cuenta con evidencia estadística que permite sostener que la desigualdad en la distribución del ingreso durante el periodo estudiado evidencia la agrupación de la población en dos polos a cierta distancia con un alto grado de identificación al interior de estos y un alto nivel de heterogeneidad entre ellos. Esta distancia demuestra una desaparición de los grupos de ingresos medios y la dominación de una élite económica. En este sentido, el detrimento de la clase media tiene consecuencias para el crecimiento y el desarrollo humano, ya que esta clase representa la columna vertebral de una economía saludable, debido a que se requiere de la participación activa de los grupos medios como actores, empresarios, trabajadores cualificados y consumidores (Birdsall et al., 2000). Por lo tanto, apoyar el fortalecimiento de la clase media requiere de una inversión de equidad que carece de probabilidad cuando una sociedad está polarizada (Easterly, 2001). De esta manera, la polarización económica se

constituye en un factor determinante del conflicto social, debido a que influye en la decisión de resolver las diferencias de manera violenta.

Desde la perspectiva del diseño de políticas resulta fundamental reconocer las diferencias entre la desigualdad y la polarización. Al identificar el efecto que la desigualdad demuestra sobre la tasa de delitos de mayor connotación social, la tendencia general se orientaría a generar procesos de transferencia de recursos de los sectores más acomodados hacia los menos favorecidos, independientemente del lugar donde las personas se encuentran en la curva de distribución del ingreso. Sin embargo, el contexto de polarización del ingreso podría empeorarse con esta medida, ya que desde el enfoque de la polarización se considera que la desigualdad y la agrupación de la sociedad se diferencian en función de la fuerza que ejercen sobre la polarización el nivel de alienación e identificación de los grupos.

Por lo tanto, el aspecto clave para establecer la diferencia entre una política orientada a reducir la enajenación y otra destinada a reducir la identificación está en su objetivo. Las políticas de reducción de la enajenación buscan reconciliar promedios de grupo, mientras que aquellas destinadas a dirigir la identificación pretenden llenar los vacíos en la distribución de ingreso aumentando la extensión de los polos. Ambas pueden implicar transferencias en efectivo, esquemas progresivos fiscales, programas sociales o subvenciones, etc., pero ellos son adaptados y apuntados para formar la distribución de ingreso de modos distintos. Esta política debería variar según los grupos de ingreso específicos.

Finalmente, es relevante precisar que las conclusiones del presente estudio son el resultado de una aproximación econométrica que presenta algunas limitaciones en términos de la profundidad del análisis, ya que carece de la aplicación de métodos que permitan establecer elementos causales en torno a la relación de las medidas de polarización, desigualdad y delitos de mayor connotación social. Sin embargo, a través de la presente investigación se obtienen conclusiones que sirven de incentivo para profundizar el análisis con el objeto de confirmar y extender los resultados aquí expuestos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A., y Perotti, R. (1996). Income Distribution, Political Instability, and Investment. *European Economic Review*, 40(6), 1203–1228.
- Benavente, J., Contreras, D., Melo, E., y Montero, R. (2002). *Programas antidelinuencia: Evaluando Comuna Segur.* Extraído desde <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/b5594637-a913-4377-8a9a-014752b5240e.pdf>
- Benavente, J., y Melo, E. (2006). *Determinantes socioeconómicos de la criminalidad en Chile durante los noventa.* Extraído desde <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/b3d61496-7760-4da1-9eee-72109d6b69aa.pdf>
- Birdsall, N., Graham, C. y Pettinato, S. (2000). *Stuck In The Tunnel: Is Globalization Muddling The Middle Class?*. Extraído desde <http://www.brookings.edu/es/dynamics/papers/middleclass/midclass.pdf>
- Blau, P. (1977). *Inequality and Heterogeneity: A Primitive Theory of Social Structure*. New York: Free Press.
- Centro de Estudios Público (2008). *Estudio Nacional de Opinión Pública, Noviembre-Diciembre 2008.* Extraído desde [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_4262.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4262.html)
- Conte, A. (2008). *Desigualdad, polarización y conflicto social.* Extraído desde <http://www.ecap.uab.es/secretaria/trebrecerca/aconte.pdf>
- Deadman, D. (2003). Forecasting residential burglary. *International Journal of Forecasting*, 19(4), 567–578.
- Duclos, J., Esteban, J., y Ray, D. (2004). Polarization: Concepts, measurement, estimation. *Econometrica*, 72, 1737-1772.
- Easterly, W. (2001). The Middle Class Consensus and Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 6(4), 317-35.
- Esteban, J. (1996). Inequality and Polarization: the inter-regional distribution of income in Spain. *Revista de Economía Aplicada*, 4, 5-26.
- Esteban, J., y Ray, D. (1994). On the Measurement of Polarization. *Econometrica*, 62, 819-851.
- Esteban, J., y Ray, D. (2011). Linking Conflict to Inequality and Polarization. *American Economic Review* 101, 1345-1374.
- Fajnzylber, P., Lederman, D., y Loayza, N. (1998). *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment*. Washington: World Bank
- Fearon, J., y Laitin, D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review*, 97, 75-90.
- Fundación Paz Ciudadana (2008). *Balance de la delincuencia en Chile.* Extraído desde [http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20090623172440.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090623172440.pdf)
- Fundación Paz Ciudadana (2011). *Balance de la delincuencia 2010.* Extraído desde [http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20110607103119.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110607103119.pdf)

- Galindo, H. (2007). *Polarización económica y emergencia de conflictos violentos internos: un estudio empírico*. Extraído desde [http://www.javeriana.edu.co/fcea/area\\_economia/inv/documents/Polarizacioneconomicayemergenciadeconflictosviolentosinternosunestudioempirico.pdf](http://www.javeriana.edu.co/fcea/area_economia/inv/documents/Polarizacioneconomicayemergenciadeconflictosviolentosinternosunestudioempirico.pdf)
- Gasparini, L., Horenstein, M., y Olivieri, S. (2006). *Economic Polarisation in Latin America and the Caribbean: What do Household Surveys Tell Us?*. Extraído desde [http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos\\_upload/doc\\_cedlas38.pdf](http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos_upload/doc_cedlas38.pdf)
- Kennedy, B., Kawachi, I., y Prothrow-Stith, D. (1996). Income Distribution and Mortality: Cross-Sectional Ecological Study of the Robin-Hood Index in the United States. *British Medical Journal*, 312, 1004-1007.
- Lasso de la Vega, A. y Urrutia, M. (2000). Desarrollo humano sostenible en las CC.AA. españolas. *Estudios Territoriales*, 32, 29-40.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. (2010). *Delitos de mayor connotación social. Estadísticas anuales*. Extraído desde [http://www.seguridadpublica.gov.cl/delitos\\_de\\_mayor\\_connotacion\\_social\\_historico.html](http://www.seguridadpublica.gov.cl/delitos_de_mayor_connotacion_social_historico.html)
- Nuñez, J., Rivera J., Villavicencio X., y Molina, O. (2003). Determinantes Socioeconómicos y Demográficos del Crimen en Chile: Evidencia desde un Panel de Datos de las Regiones Chilenas. *Estudios de Economía*, 30(1), 55-85.
- Raphael, S. y Winter-Ember, R. (2001). Identifying the Effect of Unemployment on Crime. *Journal of Law and Economics*, 44(1), 259–83.
- Solimano, A., y Torche, A. (2008). *La distribución del ingreso en Chile 1987-2006: Análisis y consideraciones de política*. Extraído desde <http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc480.pdf>
- Wolfson, M. (1994). When Inequalities Diverge. *American Economic Review*, 84(2), 353-358.
- Wolfson, M. (1997). Divergent inequalities: Theory and empirical results. *Review of Income and Wealth*, 43, 401–421.

## Reformas en el Sistema de Salud y la Acción de los Trabajadores.

### ¿Los/as trabajadores/as como elemento regulacionista en Chile?<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 30 de Abril de 2012

Fecha de aceptación: 24 de Mayo de 2012

#### **Autor:**

Víctor Coronado Delgado. Tecnólogo Médico. Universidad de la Frontera. Centro de Salud Familiar de Pueblo Nuevo, Temuco. Dirigente de la Federación de Funcionarios de la Salud Municipal y Director Asociación de Funcionarios de la Salud Municipal de Temuco. Correo electrónico: [organicaferfusam@gmail.com](mailto:organicaferfusam@gmail.com)

Juan Miguel Chávez. Académico de la Carrera de Sociología de la Universidad de la Frontera. Magister en Filosofía en la Universidad de Bielefeld, Alemania. Correo electrónico: [jmchavez@ufro.cl](mailto:jmchavez@ufro.cl)

Dasten Julián Vejar. Doctorante en Sociología del Trabajo y sociología económica. Institut für Soziologie. Friedrich-Schiller-Universität. Jena, Alemania.. Beca CONICYT. 2010. Proyecto: "Transformaciones y Metamorfosis del Trabajo en Chile (1975-2005)". Correo electrónico [dasten@gmail.com](mailto:dasten@gmail.com)

**Palabras Claves:** Subjetividad; Sindicalismo; Condiciones de Trabajo; Privatización; Sistema Salud.

**Keywords:** Subjectivity; Unionism; Working Conditions; Privatization; Health System.

**Resumen:** El presente artículo constituye un análisis de las características de las políticas de gobierno implementadas en materia del sistema de salud

---

<sup>1</sup> Este artículo es parte de los avances de la investigación del proyecto DIUFRO 2011. N° DI11-0037 "Cambio político y nuevas relaciones laborales en Chile. un estudio aplicado a la re-configuración de las subjetividades sindicales y de las condiciones de trabajo en el sector público y el retail".

público y su relación con el espacio de los actores del mundo laboral. Identificamos una serie de fenómenos de conflicto en el escenario político nacional, en cuanto a la tendencia de profundización del proceso de privatización del sistema de salud, y caracterizamos las reacciones del sindicalismo y los/as trabajadores/as de la salud como agentes del debate de las políticas públicas en la materia. Finalmente entregamos una breve propuesta de debate para la investigación y análisis del proceso de conformación de una nueva subjetividad en los espacios del trabajo.

**Abstract:** This article is an analysis of the characteristics of government policies implemented in the public health system and its relation to space of actors of the workplace. We identified a series of phenomena of conflict in the national political scene, as to the trend of deepening the process of privatization of the health system, and characterized the reactions of unions and health workers as agents of public policy debate in the matter. Finally we give a brief proposal for discussion by the research and analysis of process of forming a new subjectivity in the work spaces.

## I. Introducción

Los sindicatos y asociaciones juegan un papel significativo, como expresión institucionalizada de la representación de los intereses de los trabajadores en la sociedad, en el marco de lo que se entiende por las relaciones laborales (Industrial Relations). Su papel en la mediación del conflicto social, y su creciente significado e importancia como sujeto/actor de políticas públicas en materia laborales, le significa consolidarse como actor político estratégico en las propuestas de reestructuración-racionalización productiva. Pese a no tener una gran fuerza cuantitativa, ya que tan solo el 13,4% de la fuerza de trabajo en Chile se encuentra sindicalizada (ENCLA, 2009), su repunte y crecimiento con respecto a los últimos diez años<sup>2</sup>, muestran una nueva etapa del sindicalismo actual.

Esta tendencia se replica en el caso del Sector Salud (pública), que si bien no se caracteriza como “trabajo productivo” sino dentro de las ramas del “trabajo no-productivo” (Antúñez. 2003), se ha expandido considerablemente en los últimos 20 años de transición política, como parte de las políticas de cobertura en salud, con el respectivo crecimiento del sector, y a la vez con la consecuente consolidación de las políticas neoliberales en relación al acceso,

---

<sup>2</sup> La Encuesta Laboral 2008, realizada por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo (DT), señala que “para el período 2002-2008 los registros de la DT indican que el número total de organizaciones sindicales vigentes y activas, se incrementó en un 14,6%. en el mismo período, la población afiliada a los sindicatos activos creció en un 29,5%, lo que se ha traducido en un proceso de robustecimiento de los mismo”. (ENCLA, 2009).

financiamiento, privatización y gestión del mismo (Miranda, 1990; Homenedes & Ugalde, 2002; Parada, 2005). La relación del trabajo en el sector servicios, en el plano global, ha implicado que los servicios de salud hayan sufrido una erosión y una falta de inversión, así como, ajustes estructurales y recortes en el financiamiento en pos de la privatización.

“Además de la flexibilización de la gestión del trabajo, las relaciones de empleo en el sector salud también se flexibilizan en la medida que pasan a ser entendidas como la posibilidad de contratar trabajadores sin los cargos provenientes de la legislación del trabajo. Esto ha consolidado a lo largo de las últimas cuatro décadas, derechos y garantías mínimas” (NESCON, 2008, p.10) de las cuales es necesario señalar que se constituyen en prácticas que sirven como iconos para entender el comportamiento desigual del resto del mercado del trabajo.

El sector público de salud representa uno de los sectores con mayores tasas de afiliación gremial<sup>3</sup>, y una de las particularidades de la afiliación a partir de la figura de Asociaciones y las prohibiciones normativas para la negociación colectiva institucionalizadas en el código Laboral de 1981 (lo que no respeta el acuerdo 151 de la OIT), con una composición heterogénea y diferenciada por puestos de trabajo, trabajo profesionalizado, espacios jerárquicos, funciones delimitadas, etc., sometida en la actualidad a planes de reestructuración y organización del trabajo (y establecimientos) a través del plan de reformas de salud<sup>4</sup>, con el régimen de Acceso Universal de Garantías Explícitas, AUGE (Bastías & Valdivia, 2007).

Por otra parte, es en este sector donde también se consolida un “tipo de sindicalismo”, que transita entre la relación tradicional autoritaria y rasgos de una lógica social-movimientista (Julián. 2012) que reordena y resignifica la salud dentro de un imaginario de resistencia a los procesos de mercantilización y degradación de la salud.

Reconociendo la complejidad de este fenómeno presentamos algunos acercamientos a la temática, desde la perspectiva de la tendencia estructural de profundización del proceso privatizador, y la articulación de respuestas y subjetividades desde el mundo sindical y gremial, como parte de un nuevo sujeto/actor en el debate de las políticas públicas-sociales.

---

<sup>3</sup> Según la Encuesta Laboral 2008, se señala que del total de empresas de servicios sociales y salud, en los cuales se inserta el sector público, la proporción de sindicatos activos es de un 22,6% (ENCLA, 2009).

<sup>4</sup> En éste caso es necesario señalar la coyuntura en EEUU con la política emprendida por el Gobierno de Obama con la política de reestructuración de la salud pública; y por otro el anuncio del gobierno chileno de avanzar hacia la concesión de los hospitales afectados por el Terremoto en el mes de Febrero del presente año, como parte de una doctrina de shock y ajuste.

## II. La aceleración del proceso de neoliberalización

La relación existente entre el imperativo “objetivo” de las dinámicas de mercado, con respecto al cambio en las relaciones laborales, bajo el paradigma de la flexibilización, reorganización del trabajo, etc., significa contradicciones para las condiciones de vida de los/as trabajadores/as, los cuales las asimilan a una fuerte vertiente de la precariedad (López, 2009). Los cambios políticos sucedidos en Chile, y los signos sintomáticos exhibidos hasta el momento, dinamizan la tendencia a una alta conflictividad entre la relación del Mercado y el Trabajo, poniendo al Estado como un actor principal en la materia, interviniendo las prácticas y las relaciones/condiciones laborales existentes, y asumiendo un espacio estratégico en el plano de la contradictoria relación entre bienestar y precarización social.

En el contexto actual existe un intento de reordenamiento social, que pretende nuevamente generar condiciones beneficiosas para un proceso de acumulación y penetración de sectores aún no imbuidos de la lógica de rentabilización del capital. Este proceso ocurre ahora en varios niveles, que involucran la mercantilización de servicios sociales y empresas estatales<sup>5</sup>, y que “en el caso de la salud pública, por ejemplo, se espera que las agencias con base nacional pueden armonizar sus políticas con aquéllas ubicadas en los niveles transnacional e internacional” (Fraser, 2003, p. 25), es decir entrar en homologación con la cadena internacional de prácticas de privatización a través de los encadenamientos a redes transnacionales de rentabilización e inversión de capitales, en donde “la política sustantiva cede su lugar a las tecnologías formales de responsabilidad económica en tanto que los auditores remplazan a los servicios como los principales agentes de la disciplina” (Fraser, 2003, p. 30).

Es en esta relación de retiro de la política social del estado y descomposición de los servicios de bienestar<sup>6</sup>, por medio de la adopción de los principios de un modelo económico de desarrollo neoliberal, “que se basa en el principio de subsidiariedad del Estado, en la participación activa del sector privado en la economía y en la asignación de los recursos a través del mercado” (Aedo, 2001, p. 607), se diagrama un nuevo sistema e institucionalidad en políticas públicas en materia de salud. La reforma de la Salud, tuvo como suyos, dos

---

<sup>5</sup> En relación a los procesos de privatización en Chile en la última década (2000-2011), pueden revisarse el caso de los servicios públicos y sus consecuencias (Fischer & Serra, 2003; Vergara, 2005).

<sup>6</sup> garantizada por el antiguo modelo de desarrollista de sustitución de importaciones e industrialización en los países periféricos (especialmente los del Sur), Para un debate sobre el sistema de Salud y el derecho de la salud en la Unidad Popular (1970-1973) Ver Illanes. 1993. Giaconi. 1993.

objetivos principales: 1) Reducir los aportes estatales al mantenimiento del sistema<sup>7</sup>, y 2) abrir una nueva fuente de acumulación para los empresarios. Las reformas a la ley de medicina curativa incluyeron la municipalización de establecimientos de salud y la creación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE)<sup>8</sup>.

Desde esa fecha se teje un proceso ascendente de privatización y mercantilización que atraviesa la redefinición de la concepción del derecho garantizado a la salud<sup>9</sup>. La reforma de salud fue un plan amplio, una nueva estrategia de administración, recaudación y financiamiento del sistema de salud. En 1981 se comienza el proceso de municipalización de los Centros de Atención Primaria<sup>10</sup>.

El sistema de financiamiento de los hospitales se estableció a través de Facturación de Atención Prestada (FAP), la cual se haría extensiva como forma de financiamiento a los centros de atención primaria, siendo complementado el financiamiento de estos últimos por las entidades municipales. Este sistema vendría a ser reformulado recién en el año 1990, a partir de un aumento exponencial del gasto público en salud, de parte del estado, e importantes modificaciones en los instrumentos de pagos vigentes.

En la actualidad, según las estadísticas que entrega OCDE, un 4,4% del PIB se ocupa del gasto privado de salud, el cual da cobertura a sólo 2,8 millones de chilenos; mientras que el gasto público, en tanto, asciende al 4% del PIB, siendo la población total cubierta por el sistema de salud público 13 millones personas. Estos datos nos muestran una brutal desigualdad, y consagran una polarización de las características de prestación en el sistema salud total, el cual tiene un profundo carácter clasista y jerarquizado en su acceso.

---

<sup>7</sup> Aedo (2001: 607) señala que “en 1979, por el Decreto Ley 2.763, se produce la fusión de los recursos del SNS y del SERMENA, se redefinen las funciones del Ministerio de Salud y se crean el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), el Instituto de Salud Pública (ISP) y la Central de Abastecimientos del SNSS (CENABAST)”.

<sup>8</sup> Aedo (2001, p. 608) agrega que así es como “se permite la libertad de elección para el trabajador dependiente para optar a comprar su seguro obligatorio de salud, ya sea del sistema público (FONASA) o del recién creado sistema privado (ISAPRE). Para estos efectos se establece una cotización obligatoria del 4% del ingreso imponible del trabajador, porcentaje que aumentó hasta llegar, en 1986, al actual 7% del ingreso imponible, con un tope máximo de 4,2 UF mensuales”

<sup>9</sup> Según Lara (2005: 321) “Es en medio de esta crisis de los servicios públicos y del modelo de acumulación que la corriente neoliberal comienza a exhibir al Estado como causa fundamental de esta y de todos los “males” que sufren los países de la región. Esta crítica se focaliza en las empresas estatales, las que incluso son consideradas por los apóstoles del libre mercado como inherentemente ineficientes. La conclusión a que llegan este tipo de aseveraciones ideológicas es obvia: el Estado tiene que renunciar a su rol de proveedor de servicios públicos y debe traspasarlos al capital privado”.

<sup>10</sup> Basado en la aplicación del DFL 1-3.063, de 1980, se comienza con el proceso de municipalización de los Centros de Atención Primaria. Por el mismo decreto se traspasa, desde 1981 hasta 1988, un porcentaje estimado en 70% de los establecimientos de atención primaria del SNSS a las municipalidades”. (Aedo, 2001,608)

En principio éste conjunto de situaciones implican un cambio social significativo que repercute en todos los sistemas de organización de la vida, las mediaciones ideológicas e interpretativas de la realidad, como paradigmas estructurantes de procesos bastos de racionalización, a partir de las tácticas de adaptación-integración y/o negación-exclusión, que conviven y sobrellevan el desarrollo desigual de la sociedad. Se encadenan fenómenos de rápida-demarcada polarización y desigualdad social, que van definiendo las características de los procesos y espacios de socialización y comunicación, como el encadenamiento-articulación de los países periféricos del capitalismo al conjunto de la sociedad global en expansión <sup>11</sup>.

### **III. Expansión neoliberal y respuestas sindicales:**

En la actualidad, existe un debate centrado en una nueva propuesta de reforma que pretende profundizar el proceso de neoliberalización en el sistema de salud chileno. El sistema de vouchers es una de los proyectos que remece en la actualidad el sistema público de salud. La intención de externalizar la atención a los usuarios de Fonasa “A”, a través del pago y compra de servicios a prestadores externos al sistema nacional de servicios de salud (SNSS), en un conjunto de patologías que el programa AUGE-GES ha cubierto desde su creación, ha dado paso a una polémica entre trabajadores/as de la salud y el gobierno, con respecto a las consecuencias y el carácter político de este proyecto.

Este proyecto que implica una licitación de cerca de 3 mil millones de pesos (anuales), pretende generar un acuerdo marco de compra de servicios, lo implicaría una externalización, en el sentido de que el financiamiento se traslada hacia privados, continuando con la mercantilización y monetarización de los servicios (y la salud), en desmedro de la institucionalidad pública.

Mientras los vouchers remplazan los servicios públicos, y el “manejo de riesgos” privatizado sustituye la seguridad social<sup>12</sup>, los individuos son definidos para asumir nuevos niveles de “responsabilidad” en sus vidas. Lo que está en

---

<sup>11</sup> Ornelas (2009, p.145) agrega que “el modo en que el proyecto neoliberal ha diseñado las condiciones de la “confianza empresarial” implica la contención permanente del proceso económico, a fin de mantener “estables” las variables macroeconómicas (inflación y déficit público). Ello significa grandes restricciones de la inversión del Estado en rubros considerados no prioritarios, afectando directamente a las comunidades e individuos, sea por el deterioro o desaparición de los servicios públicos y de los derechos sociales, sea por el crecimiento permanente del desempleo, los empleos precarios y la economía informal”.

<sup>12</sup> Este es el caso particular del Bono de Consulta Médica Respiratoria., el cual es entregado a Beneficiarios del Grupo A de Fonasa, sin recursos económicos, que acudan a los servicios de urgencia del sistema público, podrán ser derivados a la red de prestadores médicos privados en convenio de Libre elección con Fonasa para recibir la prestación.

juego, es una profundización de la lógica y el sentido común neoliberal (Tapia, 2009) cómo la instalación tecnológica de un “yo” mercantil disciplinante (Fraser, 2003), y un nivel de gestión administrativa de las instituciones de salud, sentadas en el déficit/deuda de precariedad estructural.

Por otra parte en el discurso presidencial del 21 de mayo de 2010, Sebastián Piñera, anunciaba que diez hospitales y 56 consultorios serían concesionados<sup>13</sup>, un reducción presupuestaria del 10% en el financiamiento en los hospitales públicos<sup>14</sup>. Mientras la tendencia al aumento de la deuda hospitalaria se consolidaba como uno de los pilares del sistema de salud<sup>15</sup>.

Las respuestas sindicales no se han echo esperar, y durante el año 2010 se vivieron distintas movilizaciones de los/as trabajadores/as de la salud<sup>16</sup>, y significativos posicionamientos ético-políticos en la actualidad sociopolítica de Chile<sup>17</sup>, las cuales que dieron paso a la conformación e una Frente Nacional por la defensa salud pública<sup>18</sup>. Las movilizaciones involucraron la participación de miles de trabajadores/as a nivel nacional y consagraron, en este despliegue de fuerzas, la incidencia de este movimiento como parte importante en el debate de las políticas de salud en Chile, y de una capacidad de activar las lógicas de protestas en pos de los objetivos de mejora en las condiciones laborales.

---

<sup>13</sup> Roxana Peña, presidenta de la Federación Nacional de Funcionarios de la Subsecretaría de Salud Pública, señalaba que “este es un sistema de concesiones que a la larga va a privatizar la salud. Hoy queremos iniciar una escalada de defensa por la salud pública. Hay recursos en el Estado chileno para reconstruir y mejorar la salud, pero eso tiene que ser totalmente público” (Radio Universidad de Chile 14/06/2010).

<sup>14</sup> Lorenzo Naranjo, Presidente Consejo Regional Santiago Colegio Médico de Chile, indicaba que “Sabemos que el presupuesto de salud de los hospitales es insuficiente. En la medida que se realicen más prestaciones, mayor será la deuda hospitalaria, ya que el costo de ellas es mayor que lo aportado por Fonasa para financiarlas” (La Nación. 24/05/2010).

<sup>15</sup> En un caso Regional, Sánchez, presidente de la directiva del consejo regional Valdivia del Colegio Médico de Chile, afirmaba en 2010 que el Hospital Regional de Valdivia se encontraba con que “el problema de las prestaciones valoradas de Fonasa, que se encuentran impagas y la reducción de 5% del presupuesto por causa del terremoto, fueron factores que provocaron que la deuda hospitalaria creciera de \$2400 millones a fin de 2009 a \$3015 millones a esta fecha. Según las proyecciones, esta deuda debiera seguir aumentando, pudiendo alcanzar incluso los \$6000 millones a fin de año” (Colegio Medico Regional Valdivia. 2010).

<sup>16</sup> Se encuentran aquí las movilizaciones por la demora del pago del „bono marzo“ (2009); el sistema de concesiones y endeudamiento de Hospitales y policlínicos en cuestionamiento (2010); la negociación de el ajuste de los salarios del sector público (2010); una jornada de protesta nacional el 31 de agosto (2010) de los trabajadores de la salud primaria; movilización y paro en 9 regiones del país convocado por la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud (FENTAS), por reformas laborales que implicaban la carrera funcionaria, la sobrecarga de trabajos y el déficit del financiamiento de los hospitales; la “marcha blanca de la atención primaria” desde la Plaza de la Constitución hasta el ministerio de Salud convocada por la Confederación de funcionarios públicos de la salud (Confusam), el 15 de septiembre (2010); el paro Nacional del 29 y 30 de septiembre.

<sup>17</sup> Hacemos mención al caso y debate de la alimentación forzada en la Huelga de Hambre que sostuvieron 35 comuneros mapuches durante 82 días el año 2010, donde el colegio médico defendió la no alimentación forzada de los huelguistas (Julián, 2011); y, por otra parte, la realización de turnos éticos dentro de las movilizaciones para la atención de urgencias.

<sup>18</sup> La existencia de organizaciones núcleos de coordinación existía entre las mismas organizaciones gremiales, como lo era la Coordinadora de gremios de la Salud (2010), o las plataformas tradicionales de las organizaciones gremiales de la salud, como Fenats, Confusam, etc.

El mes de noviembre de 2010 se logró un acuerdo<sup>19</sup> que implicaba una respuesta a las demandas del movimiento por parte del gobierno. Esto fue eclipsado por su incumplimiento lo que provocó nuevas movilizaciones en el mes de marzo y abril de 2011. La política del gobierno durante el año 2011 fue sumariar a muchos trabajadores que participaron de las movilizaciones, por lo que la respuesta del gremio fue nuevas movilizaciones en el mes de Junio, con la presentación de recursos de protección por una ola de despidos a funcionarios de todo el país.

Además el año 2011, colocó a los/as trabajadores/as del sector de salud pública en el contexto de la ofensiva de las movilizaciones y protestas estudiantiles, con la experiencia del retroceso en proceso persecutorio iniciado por las investigaciones sumarias y de despidos. Aun así logró generar lazos de solidaridad con el movimiento, y abrir a un debate más amplio (con demás organizaciones y sectores) sobre el proceso de neoliberalización en Chile.

En el presente año se organiza para el mes de abril un Plebiscito nacional por la Salud (2012), el cual tiene una participación on-line entre los días 23 de abril y 6 de mayo, y una participación presencial entre el 30 de abril y el 6 de mayo. Esta iniciativa muestra una serie de características que representan fenómenos novedosos en plano de la organización de los/as trabajadores/as de la salud:

- a) un nuevo nivel de coordinación entre actores sociales de la sociedad civil, donde el sindicalismo y el gremio de la salud, asume un rol protagónico en el debate de las políticas públicas de salud, y un eje articulador de las demandas e intereses generales de los ciudadanos<sup>20</sup>.
- b) Una forma de participación coordinada que se articula con las redes sociales y las nuevas plataformas informáticas para asumir un proceso de democratización de las políticas en salud, invitando a una participación masiva de la ciudadanía a presentar sus expectativas e intereses en la redefinición del carácter público de la salud.
- c) La consolidación de las formas plebicitarias y de consulta social: aunque sin tener un carácter vinculante, a través de lo ya experimentado con el

---

<sup>19</sup> "Las demandas en cuestión plantean lograr que el personal regido por el estatuto de la salud municipal pueda percibir el aporte estatal a Servicios de Bienestar, consistente en una bonificación cuyo monto se define cada año en la Mesa de Negociaciones del Sector Público y que se entrega a cada uno de tales servicios en base al número de socias y socios que registre. Asimismo, en el acuerdo se alude a la aspiración de contar con una nueva versión de Incentivo al Retiro para quienes cumplan con los requisitos legales para acogerse a jubilación. Además de los puntos mencionados, en el documento suscrito por el Ministro Mañalich se establece un compromiso del Ministerio de Salud respecto del grave problema de financiamiento que afecta a la gran mayoría de los establecimientos de salud dependientes de los municipios" (Confusam. 14/04/2011).

<sup>20</sup> De echo son 35 las organizaciones, de distintos espectros sociales, que convocan a este Plebiscito. Ver <http://www.votociudadano.cl/sitio/wordpress/?p=1029>.

Plebiscito por la educación en el año 2011, en el conjunto de las movilizaciones y protestas sociales, el plebiscito se convierte en una práctica que intenta democratizar las instituciones y las políticas públicas.

Estos fenómenos combinados hablan de un nuevo fenómeno que desde fines de la última década, ha dado a luz a un nuevo referente generacional-político, no propia de la esfera del trabajo, sino que también en educación, medio-ambiente, salud, género, etc; pero que en este caso ha acelerado, de una u otra forma, un proceso de descomposición del sindicalismo tradicional-autoritario y su dirigencia, y ha abierto perspectivas a una recomposición de un proyecto sindical unitario y clasista, es decir, *movimientista* (Waterman, 1993; Moody, 1997), visibilizando las contradicciones del modelo de acumulación neoliberal y neoextractivista en Chile, y tejiendo redes con otros movimientos y actores sociales (Julián, 2012).

La consolidación de discursos articuladores de un “imaginario de derechos sociales” los cuales reordenan las consecuencias de los procesos de privatización, tanto para el trabajador en sus condiciones de trabajo, salariales, jornadas, etc., como para el usuario en la calidad de las prestaciones, su disponibilidad, su cobertura, etc. Este imaginario es parte de la fuente reconstituyente de una posición de derechos, es lo que reconfigura una “lógica de la resistencia” que crítica el proceso de privatización, las ganancias y el lucro del sistema de ISAPRES, y las condiciones de jubilación precarias que tiene el sistema de AFP en Chile.

#### **IV. Subjetividad sindical y reforma privatizadora en salud**

La sociología del Trabajo en América Latina canaliza distintas formas de abordaje del tema, desde el plano general y Global de la relación Economía y Sociedad (Villavicencio. 2000); considerando la reestructuración productiva (De la Garza, 2000); la lógica de los modelos productivos (Neffa, 1999), el conflicto social y sindical (Zapata, 2001), y las intervenciones y dinámicas del Mercado del Trabajo (Abramo.1997). Mientras en Chile las mismas perspectivas encuentran su eco en estudios empíricos que destacan las mismas problemáticas, articuladas a las particularidades de la situación chilena.

Más los estudios sobre la (re)(des)composición de la subjetividad sindical, tanto como sujeto y objeto de estudio, no ha sido asumida como una temática desde la producción científica de las ciencias sociales en Chile, por lo cual se ha generado una brecha epistémica en el campo de investigación aplicada con

respecto a la(s) causa(s) de la formación de una “nueva” subjetividad sindical y los impactos, en el marco de la institucionalización existente, en materia del conflicto y/o el diálogo laboral.

Sin duda las transformaciones desarrolladas en el seno de las sociedades del trabajo, en donde el trabajo (y el no-trabajo) sigue siendo un elemento central de reproducción/definición de las relaciones sociales, contiene un conjunto de implicancias para el conjunto de las relaciones sociales (las formas/contenidos de la socialización) y las relaciones introspectivas (sujeto y auto-comprensión del <<yo>>). Esto ha significado, y ha sido resignificado a la vez, por la presencia de una serie de nuevos fenómenos en la conformación de las prácticas sociales de los sujetos, en cuanto: a) las relaciones inter-subjetivas, las relaciones con el espacio social, la naturaleza y el mundo de los objetos; b) en la relación el sujeto mismo, y con el principio de identidad/negación que le subyace como diatriba ontológica y subjetiva; c) en una nueva relación con respecto a las instituciones y relaciones cosificadas e institucionalizadas, como el mismo principio de la política, el poder y el tiempo; d) la conformación de un proceso histórico extenso cargado de particularidades que nos adentran a señalar la presencia de un cambio socio-histórico y cultural que asume en su expresión práctica, la constitución de una “nueva forma” de la sociedad chilena.

¿Cuáles son las características que asumirá el “nuevo sindicalismo” (conflicto, diálogo, mediación, etc.) en su respuesta ante los cambios y reformas laborales en el ciclo político actual? ¿Cuáles son los componentes subjetivos, las dimensiones sociales y los actores políticos e institucionales que, implícitos, articulan una transformación en las relaciones laborales? ¿Existe una diferencia en la constitución subjetiva de los/as trabajadores/as del espacio productivo público y privado?

En éste plano es necesario comprender la subjetividad no como una nueva estructura que da sentido de uno a uno en plano individual, como “un proceso que se pone en juego en estructuras subjetivas parciales (cognoscitivas, valorativas, de la personalidad, estéticas, sentimentales, discursivas y de formas de razonamiento); es subjetividad con estructuras parciales en diferentes niveles de abstracción y profundidad que se reconfigura para la situación y decisión concreta” (De la Garza, 2000, p. 29), la cual creemos, en relación con las estructuras objetivas de sindicalización, conforman colectivamente una reorganización de ser trabajador y ser sujeto de sujeciones.

Está dinámica de re-subjetivación de los procesos de acción sindical es atravesada por las mediaciones propias de un nuevo contexto social, político y cultural, en donde se manifiestan distintos fenómenos cargados de identidad,

en donde cada vez se encuentran presentes los fenómenos de precariedad y vulnerabilidad social, asociados a una condición que se reproduce a partir de las nuevas transformaciones en el mundo del trabajo, en donde éste último, ha sufrido una significativa *heterogeneización, complejización y fragmentación* (Antúñez, 2003).

## **V. Conclusiones**

Aun así quedan pendientes dar cuenta de los cambios específicos en la subjetividad de ésta masa de fuerza de trabajo, que integrándose, por un lado a los nuevos paradigmas productivos, las nuevas condiciones de producción, su dinámica y cambio, sus lógicas internas y externas de validación/desvalidación; y por otro, a un universo simbólico homogeneizantemente diferenciado, con un cinismo tolerante, una libertad política en una institucionalidad clausurada, y una sobre exposición a la ideologización brutal comunicativa del individualismo y el consumo (con todos los estereotipos de prácticas enajenadas enjenantes), que constituyen un espacio social e histórico donde se encuentran serias dificultades de asociatividad, coordinación, acción y acoplamiento dejando un escenario adverso y dificultoso para el desarrollo del sindicalismo.

La estructuración de acciones colectivas de gran envergadura descansa en la existencia de tensiones derivadas de un cierto equilibrio de fuerzas en el sistema social y no en el predominio abierto del capital sobre el trabajo (Zapata, 2001). Esto, respaldado por un amplio conjunto de elementos teóricos, se vuelven suficientes para distinguir con claridad las dimensiones de la subjetividad personal, la subjetividad construida socialmente y la trans-subjetividad (Pérez Soto, 2009)

Sabemos que los/as trabajadores/as del sector salud son sujetos que están directamente involucradas en prácticas de interrelación con “los usuarios del sistema y con los que prestan apoyo a la gestión clínica-asistencial, independiente del tipo de contrato o vínculo, tanto en el sector público como en el sector privado” (NESCON, 2008, p. 16), lo que asegura formas embuidas de identificación y representación del usuario, en su enfermedad y dolor, como una situación problemática de la cual el/la trabajador/a comienza a hacerse parte activamente.

Por otra parte, las características del cambio político, cultural, económico y social por el que atraviesa la sociedad chilena, impulsan nuevas formas de democratización en las estructuras post-dictatoriales y su herencia en los espacios de sociabilización, identificación y acción colectiva. Esto hace que el

mismo movimiento de trabajadores/as de la salud tenga internamente una tensión hacia procesos de democratización de sus estructuras de representación y participación, lo cual es una tendencia que reordenará las características del discurso, en su contenido y forma, con que continuará su proceso de inclusión en la discusión y debate de las políticas públicas en el país.

**BIBLIOGRAFIA**

- Aedo, Cristián (2001) "Las reformas de salud en Chile". En Larraín, F. & Vergara, R. (Compiladores). *La Transformación económica en Chile* (pp. 605-640). Santiago, Chile. Centro de Estudios públicos.
- Abramo, Laís (1997): *Mercados Laborales, Encadenamientos productivos y políticas de empleo en América Latina* (LC/IP/R.185), ILPES, Santiago de Chile
- Antúnez, Ricardo (2003) *¿Adiós al Trabajo? Ensayo sobre metamorfosis del trabajo y el rol central del trabajo*. Ed. Herramienta. Argentina.
- Bastías, Gabriel y Valdivia, Gonzalo (2007) "Reforma de salud en Chile; El plan AUGE o el régimen de garantías explícitas en salud (GES). Su origen y evolución". *Boletín de medicina de la Universidad Católica de Chile*. Vol. 32. Nº 2, 51-58.
- De la Garza, Enrique (2000) "El papel del concepto Trabajo en la teoría social del Siglo XX". En Enrique de la Garza (coordinador). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. (pp, 15-35). D.F. México.. El Colegio de México. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana. Fondo de Cultura Económica,
- Fischer, Ronald & Serra, Pablo (2003) *Efectos de la privatización de servicios públicos en Chile: Casos sanitario, electricidad y telecomunicaciones*. Documentos de Trabajo Nº 186. Centro de Economía Aplicada. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Fraser, Nancy (2003) "¿De la disciplina hacia una flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización". En *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. Enero-abril. Año/vol. XLVI. Nº 187, 15-33.
- Harvey, David (2007) *Espacios del Capital. Hacia una Geografía Crítica*. Madrid: Akal.
- Homenedes, Nuria & Ugalde, A. (2002) "Privatización de los servicios de salud: las experiencias de Chile y Costa Rica". *Gaceta Sanitaria*. Nº 16 (1): 54-62.
- Julián, Dasten (2011) "La Huelga de hambre Mapuche y La Ley Antiterrorista en Chile. Los Síntomas de un Estado y sus Dimensiones contra-éticas". En *International Journal Zizek Studies*. Vol 5, No 4.
- Julián, Dasten (2012) "Tendencias de un sindicalismo fracturado. Sindicalismo autoritario v/s sindicalismo movimientista". En Juan Carlos Solís (comp.) *Reconfiguración de las relaciones entre Estado, sindicatos y partidos en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, como parte del grupo de trabajo "Trabajo, Modelo Económico-Productivo y Actores Sociales". Estado del Artículo: aceptado y en publicación (25/04/2012).
- Lara, Claudio (2005) "Liberalización y subordinación de los servicios públicos a la lógica del capital en los países del Cono Sur". En Jaime Estay Reyno (compilador) *La economía mundial y América Latina : tendencias, problemas y desafíos* (pp. 317-341). Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

- López, Diego (2009) “El movimiento sindical en el gobierno de Michelle Bachelet: nuevas acciones y liderazgo. Análisis y propuestas”. Fundación Friedrich Ebert. Extraído de: [http://www.cutchile.cl/InformesIngresoOct-Nov2010/58%20movimiento sindical bajo bachelet d lopez.pdf](http://www.cutchile.cl/InformesIngresoOct-Nov2010/58%20movimiento%20sindical%20bajo%20bachelet%20d%20lopez.pdf)
- Miranda, Ernesto (1990) “Descentralización y privatización del sistema de salud chileno”. En *Revista Estudios Públicos*. 39: 5-66. Santiago, Chile. Centro de estudios públicos. (CEP)
- Moody, Kim (1997) *Workers in a Lean Production. Unions in the International Economy*. London. Verso.
- Neffa, Julio César (1999) “Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos”. En Enrique de la Garza Toledo (compilador). *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI* Buenos Aires, Argentina. Biblioteca virtual. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Extraído en: [www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cyg/trabajo/neffa.rtf](http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cyg/trabajo/neffa.rtf)
- NESCON (2008) “Condiciones de Trabajo y Salud en el sector salud”. Serie Núcleo de Educación y Salud Colectiva de Informes Técnicos. Universidad Federal Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil.
- Ornelas, Raúl (2009) “Saberes de la dominación. Panorama de las empresas transnacionales en América Latina agenda de investigación”. En Ana Esther Ceceña (coord.) *De los saberes de la emancipación y de la dominación* (pp. 137-175). Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Parada Lezcano, M. (2005) “La Transformación neoliberal del sistema de salud. Chile: 1973–1990”. En *Cuadernos Médico Sociales* 44: 138–143. Santiago, Chile.
- Pérez Soto, Carlos (2009) *Proposiciones para un Marxismo-hegeliano*. Santiago, Chile. Editorial-Arcis.
- Rivadeneira, Luis (2000) “América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo”. Santiago, Chile. Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas). Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población.
- Tapia, Luis (2008) “La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares”. En Ana Esther Ceceña (coord.) *De los saberes de la emancipación y de la dominación* (pp. 101-113). Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Vergara, Jorge (2005) “El mito de las privatizaciones en Chile” *Revista académica de la Universidad Bolivariana Polis*. N° 12. <http://www.revistapolis.cl/12/verq.htm>
- Villavicencio, Daniel. (2000). *Economía y Sociología. Historia reciente de una relación conflictiva, discontinua y recurrente*. En Enrique de la Garza (coordinador). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. (pp, 683-

- 715). D.F. México..El Colegio de México. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana. Fondo de Cultura Económica,
- Waterman, P. (1993) "Social-Movement Unionism: A New Union Model for a New World Order?" Review Literature And Arts Of The Americas. Volume: XVI, Issue: 3, Pages: 245-278. 1993.
  - Zapata, Francisco (2001) ¿Crisis del sindicalismo en América Latina? Cuadernos del CENDES, N°147, Buenos Aires, 2001.

#### **Diarios electrónicos:**

- Colegio Médico Regional de Valdivia. "Médicos están preocupados por la situación del Hospital Regional".  
[http://www.regionalvaldivia.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1275:colegio-medico-preocupado&catid=106:sports-news](http://www.regionalvaldivia.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=1275:colegio-medico-preocupado&catid=106:sports-news)
- Confusam. (14.04.2011) "Continúan movilizaciones de la confusam con acto en plaza italia exigiendo al ministro de salud honrar acuerdos suscritos en noviembre 2010"  
[http://www.confusam.cl/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=372:continuan-movilizaciones-de-la-confusam-con-acto-en-plaza-italia-exigiendo-al-ministro-de-salud-honrar-acuerdos-suscritos-en-noviembre-2010&Itemid=112](http://www.confusam.cl/index.php?option=com_k2&view=item&id=372:continuan-movilizaciones-de-la-confusam-con-acto-en-plaza-italia-exigiendo-al-ministro-de-salud-honrar-acuerdos-suscritos-en-noviembre-2010&Itemid=112)
- La Nación. (24.05.2010). "La deuda Hospitalaria en Chile".  
<http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20100524/pags/20100524000425.html>
- Radio Universidad de Chile. (14.06.2010). "Gremios de la salud anuncian movilizaciones de no aclararse proceso de concesiones hospitalarias"  
<http://radio.uchile.cl/noticias/70964/>
- Voto Ciudadano Wordpress (22/04/2012)  
<http://www.votociudadano.cl/sitio/wordpress/?p=1029>



## La evaluación de las políticas públicas por órganos de fiscalización: un desafío latinoamericano.

Fecha de recepción: 22 de Marzo de 2012

Fecha de aceptación: 24 de Mayo de 2012

### **Autor:**

Luciano Rezzoagli Abogado. Doctor por la Universidad de Salamanca (España) graduado con mención de honorífica, su especialidad es el Derecho Financiero y Tributario. Actualmente becario postdoctoral del Conicet, investigador del Instituto de Investigación de Estado, Territorio y Economía (IIETE) y del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Profesor y Coordinador académico del Doctorado en Derecho de la FCJS – UNL, Santa Fe, Argentina. Declarado Visitante Distinguido, en octubre de 2011, por el Honorable Ayuntamiento de la ciudad de Puebla, México. Mail de contacto: [rezzoagli@fcjs.unl.edu.ar](mailto:rezzoagli@fcjs.unl.edu.ar)

Bruno Ariel Rezzoagli Contador Público. Grado de Salamanca en Economía. Doctor por la Universidad de Salamanca (España) graduado con mención honorífica del programa "Aspectos Jurídicos y Económicos de la Corrupción", su especialidad es el Derecho Administrativo Económico. Cuenta con un postdoctorado en Fiscalización Pública por el Conicet (beca postdoctoral con informe final satisfactorio). Miembro del la Oficina de Anticorrupción, Transparencia y Acceso a la Información Pública perteneciente al Ministerio de Justicia de la provincia de Santa Fe, Argentina. Mail de contacto: [brezzoagli@hotmail.com](mailto:brezzoagli@hotmail.com)

Alcides Bazza Abogado. Universidad Católica de Santa Fe (UCSF). Mail de contacto: [alcidesbazza@gmail.com](mailto:alcidesbazza@gmail.com).

**Palabras Claves:** Fiscalización, Legalidad, Eficiencia.

**Keywords:** Control, Legality, Efficiency.

**Resumen:** La justificación del tema que nos ocupa deriva del nexo existente entre el desarrollo socio-económico de un país y la capacidad estratégica de su Administración Pública para implementar y llevar a la práctica acciones que contribuyan a lograr la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado.

En efecto, esta convivencia, que en parte es responsabilidad del Derecho Administrativo y Financiero, condiciona la estabilidad en el sistema político, social y económico, impulsando o no a un desarrollo sustentable. Las nociones de evaluación y control de políticas públicas son prioritarias en el diagrama e implementación de estrategias de desarrollo, y son un desafío latinoamericano pendiente de coordinación y realización efectiva por los órganos de fiscalización superior.

**Abstract:** The rationale for the topic at hand stems from the link between socio-economic development of a country and the strategic capacity of its public administration to implement and put into practice actions that contribute to achieving full social coexistence, political and economic of the various actors involved in the formation of a State.

Indeed, this coexistence, which is partly the responsibility of the Administrative and Financial law, conditions the stability in the political, social and economic system, driving or not a sustainable development.

The notions of evaluation and control of public policies are a priority in the diagram and implementation of development strategies, and are an outstanding Latin American challenge of coordination and effective implementation by supreme control institutions.

## I. Introducción

En el contexto de un Estado Democrático de Derecho, resulta indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de la ciudadanía a través de sus diferentes organizaciones, siendo preponderante resolver los inconvenientes presentados a través de políticas públicas muy bien implementadas. Por lo tanto, un tema trascendental tanto en la Ciencia Administrativa como en el Derecho Financiero es el estudio de las políticas públicas, abordado desde su planteamiento, análisis, evaluación e implementación.

Tengamos presente que una política pública no es más que una decisión gubernamental que busca la resolución de un problema en la comunidad. No obstante aclaramos que los anglosajones distinguen entre *politics* y *policies*, y

usan la primera expresión para referirse a la política entendida como construcción del consenso y lucha por el poder, en cambio la segunda se utiliza para denominar las actividades gubernamentales más concretas en campos específicos como serían la sanidad, la defensa o la educación; en las lenguas de origen latino existe sólo un término para referirse al conjunto de todas estas actividades, dificultad que se ha querido subsanar con la traducción de la expresión *policy* por política pública (Fernández, 1996).

Además de conocer qué son, cómo se diseñan, quiénes participan en las políticas públicas, el objeto de este escrito radica en el aspecto concerniente a la correspondiente evaluación que sobre ellas debe realizarse.

La gobernabilidad radica en la capacidad del Ente Burocrático para manejar satisfactoriamente la agenda ciudadana y evitar situaciones críticas, como por ejemplo, el choque entre las macro-políticas del gobierno y las micro-demandas de los ciudadanos. Este espectro de preocupaciones debería ser convertido en agenda gubernamental (Tomassini, 1996).

Si bien no se puede confundir la evaluación con el control puesto que se trata de dos realidades diferentes que persiguen distintos objetivos, los métodos de trabajo pueden no ser, en ocasiones, tan distantes. La evaluación es indudablemente más amplia y compleja, pero el método para conseguir el fin que se propone es el mismo que utiliza el controlador. Por tal circunstancia, consideramos que difícilmente se puede ser un buen evaluador si no se conocen e incluso se han llevado a cabo técnicas de control; y quien mejor para ello que el órgano o la entidad superior de fiscalización<sup>1</sup>.

## II. Concepto

Una vez comentado sucintamente la importancia de las políticas públicas, conviene definir qué se entiende por *evaluación* de políticas públicas.

Para un sector doctrinal, la evaluación prácticamente implicaría un control de eficacia y eficiencia (Rezzoagli, 2004), cuya finalidad consistiría en medir los indicadores que previamente hayan sido señalados en una política pública concreta. En resumen, el evaluador, según esta línea de opinión, pretende conocer si se han alcanzado los objetivos prefijados, cuáles fueron los costos con que dichos objetivos fueron conseguidos, determinando a su vez los

---

<sup>1</sup> En este sentido, el art. 203 de la ley provincial 12.510 establece que es atribución del Tribunal de Cuentas de Santa Fe (Argentina) «...evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y operaciones contempladas en la Ley anual de Presupuesto o leyes especiales...».

efectos que esa política ha tenido en los individuos y colectivos sociales a los que iba destinada.

Sin embargo, para otro sector de la doctrina, la evaluación trataría no sólo de conocer los efectos –positivos y negativos- de esa política de una manera general, sino también de valorarlos y no sólo en el entorno sino sobre todo en los ciudadanos, sean o no destinatarios de dicha política (Fuentes Vega, 1999).

Así frente a la “evaluación clásica por objetivos”, la denominada “evaluación pluralista” atiende a las opiniones de los actores afectados y responde a sus necesidades de información (Fernández, 1996).

Indudablemente la incorporación de técnicas de presupuestación por programas ha posibilitado a la Administración Pública el establecimiento de objetivos (*aspecto económico*), pero este proceso presenta inconvenientes originados por la constatación de que no todas las actuaciones administrativas son fácilmente reconducibles y encuadrables dentro de las técnicas presupuestarias por objetivos ante la evidencia de ciertos indicadores de medida no siempre claros y perfectamente ajustados a la acción que se intenta medir, particularmente, en el ámbito de las políticas sociales del gasto público (*aspecto social*).

La diferencia sustancial entre ambas posturas radica en que en tanto para la primera el énfasis recae siempre en el aspecto económico, para la segunda prevalece ante todo el aspecto social.

Efectivamente, el diseño de una política pública exige, por un lado, de una cierta metodología: identificar problemas, percibir la problemática actual o futura, seleccionar soluciones, establecer objetivos o metas, elegir los medios, e implementarla (Ruíz Sánchez, 1996; Meny y Thoenig, 1992); y por otro, que sean tenidos en cuenta distintos puntos de vistas:

- *Punto de vista jurídico*: condiciona el funcionamiento de la Administración sometida al Estado de Derecho.
- *Punto de vista económico*: la escasez de recursos disponibles trae consigo la necesidad de racionalizar las actuaciones administrativas a través de la técnica de gestión por objetivos (presupuestos por programa o base cero), implicando una aproximación a la idea de economicidad en su doble faceta: eficacia y eficiencia.
- *Punto de vista técnico*: posibilita conocer la mejor forma práctica de llevar a la realidad la política a realizar. Por ejemplo, si se

trata de una política de obra pública, se debe tener en cuenta el punto de vista de los ingenieros encargados de ejecutarla.

- *Punto de vista sociológico*: implica determinar, antes de realizar una política en cuestión, el hecho mismo de si es deseada por sus destinatarios y después de realizarla el de conocer los efectos que ha producido.

Por lo tanto, podemos decir que *evaluar una política* es conocerla, estudiarla y verificarla con objeto de emitir un juicio sobre su valor y, en su caso, sobre los efectos que ha producido. Indudablemente, que esta apertura de la Administración al ciudadano implica para ésta la consecución de una mayor legitimidad en su accionar (Fuentes Vega, 1999).

Respecto a la elaboración de las políticas públicas, existen dos modelos: el *modelo racional* (H. Simon, 1947, 1960 y 1983), que consta de tres etapas, la primera de información -consiste en recolectar datos e investigar para identificar problemas-, la segunda de definición -se refiere a definir todas las alternativas viables para enfrentar cada problema-, y la tercera de análisis -se trata de realizar un análisis de todas las alternativas y de sus consecuencias-; y el *modelo incremental* (Ch. Lindblom, 1959, 1968, 1979), que considera los problemas que presenta el modelo anterior en torno a las limitaciones humanas, el enorme costo del análisis, la inexistencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactoria, y el conflicto de intereses. En otras palabras, el modelo incremental parte de la presunción que, en la práctica, la elaboración de los programas gubernamentales tiene como punto de inicio la situación existente anteriormente, por lo que sólo plantea pequeños cambios de manera gradual.

Sin embargo, más allá de conocer qué son, cómo se diseñan, quiénes participan en las políticas públicas, el objeto de este escrito radica en el aspecto concerniente a la correspondiente evaluación que sobre ellas debe realizarse.

Si bien no se puede confundir la evaluación con el control puesto que se trata de dos realidades diferentes que persiguen distintos objetivos, los métodos de trabajo pueden no ser, en ocasiones, tan distantes. La evaluación es indudablemente más amplia y compleja, pero el método para conseguir el fin que se propone es el mismo que utiliza el controlador. Por tal circunstancia, sostenemos que difícilmente se puede ser un buen evaluador si no se conocen

e incluso se han llevado a cabo técnicas de control; y quien mejor para ello que el órgano o la entidad superior de fiscalización.

En este sentido, tomando como referencia a México, el artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en sus fracciones III y IV, establece que para la revisión de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá la atribución de evaluar tanto “el informe de avance de gestión financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos” como “el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos”....**una política pública no es más que una decisión gubernamental**

La justificación del tema que nos ocupa, deriva, sin lugar a discusión, del nexo existente entre el desarrollo socio-económico de un país y la capacidad estratégica de su Administración Pública para implementar y llevar a la práctica políticas que contribuyan a lograr la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado: *ciudadanos, instituciones, organizaciones y autoridades*. En efecto, esta convivencia condiciona la estabilidad en el sistema político, social y económico; impulsando o no a un desarrollo sustentable, dado que la gobernabilidad radica en la capacidad del Gobierno de manejar satisfactoriamente la agenda ciudadana para evitar situaciones críticas, como por ejemplo, el choque entre las macro-políticas del gobierno y las micro-demandas de los ciudadanos. Este espectro de preocupaciones debería ser convertido en agenda gubernamental (*vid.* Tomassini, 1996).

### III. La “Evaluación” y el “Control”

El Diccionario de la Lengua española confeccionado por la Real Academia, define el término “evaluar” como «*estimar, apreciar, calcular el valor de algo*»; mientras que la palabra control implica, para la misma fuente, «*comprobación, inspección, fiscalización, intervención*».

Llevado ello al ámbito de los programas gubernamentales, podemos afirmar que la *evaluación de una política pública* consiste en estimar y apreciar el valor de la misma, desviaciones que se hayan podido originar; mientras que la evaluación considera además las expectativas de los usuarios del programa evaluado.

No obstante lo anterior, no podemos dejar de mencionar que para una parte importante de la doctrina, la *evaluación* prácticamente implicaría un control de eficacia y eficiencia (sobre los diferentes tipos de control, *vid.* Rezzoagli, 2004, p. 50), cuya finalidad consistiría en medir los indicadores que atribuido por la sociedad sobre la que recae (efectos de una determinada política) mientras que el *control de una política pública* se limita a comprobar la sujeción de la actuación controlada con la norma (control de legalidad), con los principios contables (control financiero) y con los objetivos prefijados (control de eficacia).

Por lo tanto, la primera conclusión que formulamos es que la evaluación es una práctica más subjetiva que el control. En resumen, el evaluador, según esta línea de opinión, pretende conocer si se han alcanzado los objetivos prefijados, cuáles fueron los costos con que dichos objetivos fueron conseguidos, determinando a su vez los efectos que esa política ha tenido en los individuos y colectivos sociales a los que iba destinada.

Sin embargo, para otro sector doctrinal, la *evaluación* trataría no sólo de conocer los efectos –positivos y negativos- de esa política de una manera general, sino también de valorarlos y no sólo en el entorno sino sobre todo en los ciudadanos, sean o no destinatarios de dicha política (Fuentes Vega, 1999, p. 579).

Así frente a la “evaluación clásica por objetivos”, la denominada “evaluación pluralista” atiende a las opiniones de los actores afectados y responde a sus necesidades de información (Fernández, 1996, p. 449). Sin lugar a equívocos, la incorporación de técnicas presupuestarias por programas ha posibilitado a la Administración Pública la fijación de objetivos (*aspecto económico*), pero este proceso presenta inconvenientes originados por la constatación de que no todas las actuaciones administrativas son fácilmente reconducibles y encuadrables dentro de las técnicas de presupuestación por objetivos ante la evidencia de ciertos indicadores de medida no siempre claros y perfectamente ajustados a la acción que se intenta medir, particularmente, en el ámbito de las políticas sociales del gasto público (*aspecto social*). La diferencia sustancial entre ambas posturas radica en que en tanto para la primera el énfasis recae siempre en el aspecto económico, para la segunda prevalece ante todo el aspecto social. En función de lo anterior, podemos decir que *evaluar una política* es conocerla, estudiarla y verificarla con objeto de emitir un juicio sobre su valor y, en su caso, sobre los efectos que ha producido.

Indudablemente, esta apertura de la Administración al ciudadano implica para ésta la consecución de una mayor legitimidad en su accionar (Fuentes Vega, pp. 580 y 582). Atendiendo a ello, es posible concluir que el control es una fase

necesaria para la evaluación, siendo ésta más abarcativa. La evaluación es, según nuestra forma de pensar, más amplia y compleja.

#### **IV. Funciones de la evaluación de políticas públicas**

Las funciones de la evaluación de políticas públicas pueden ser divididas en dos grandes áreas:

- el proceso de toma de decisiones
- el aprendizaje organizacional.

Respecto al *proceso de toma de decisiones*, la “evaluación” permite mejorar la planificación de programas y su consecuente asignación presupuestaria, al hacer factible la reestructuración de problemas y el planteamiento de nuevas políticas o, por qué no, la reformulación o rediseño de aquellas que no estén cumpliendo sus objetivos. En tanto que atendiendo al *aprendizaje organizacional*, la “evaluación” brinda retroalimentación al recurso humano que implementa el programa, proporcionando información sobre lo que están realizando, las repercusiones de ello en los beneficiarios y los factores externos que están incidiendo en el programa.

Cabría suponer, atendiendo a lo recientemente comentado, que tras la evaluación se debe optar por la continuidad, la redefinición o el cese de una política pública, pero la realidad demuestra que existe una notable resistencia a la terminación de determinados programas (Fernández, 1996). Entre los motivos de tal oposición, De León menciona los siguientes:

- Renuencia intelectual por parte de quienes están involucrados en dicho programa.
- Permanencia institucional derivada de la circunstancia que las organizaciones especializadas están diseñadas para durar.
- Coaliciones antiterminación formadas tanto por la propia burocracia interna como por los beneficiarios externos.
- Obstáculos legales contra una posible finalización arbitraria.
- Altos costos

Por lo tanto, resulta más común la redefinición del problema y la sucesión de una política por otra, antes que su desaparición.

## V. Clases de evaluación

Es posible distinguir diferentes tipos de evaluación de políticas públicas, dependiendo del parámetro utilizado; es decir, si éste obedece al tiempo, contenido, destinatarios u órgano evaluador.

### a) *Por razón del momento en que se realiza*

La evaluación, en función del tiempo, puede ser: *previa* (tiene lugar antes de aprobar y poner en práctica la política que se trate), *concomitante* (se realiza en el momento de su ejecución), o *posterior* (tiene cabida una vez que la política en cuestión ya ha sido aplicada).

La *evaluación previa* tiene por objeto analizar las distintas alternativas posibles para asegurar que la adoptada sea la más racional. La *evaluación concomitante* busca conocer cómo se desarrollan en su aplicación los programas, detectando los puntos más débiles que se presentan con el fin de corregirlos. Finalmente, es en *la evaluación posterior* donde los efectos del programa en cuestión pueden ser analizados, medidos y apreciados, de forma tal que comparados con los previstos, se pueda valorar si la política debe continuar, ser modificada, o interrumpida (Fuentes Vega, 1999).

### b) *En función del contenido*

Atendiendo a su propio contenido, la evaluación puede ser: *comparativa* (compara la situación antes y después de la aplicación del programa), *analítica* (explica los cambios que la evaluación comparativa pone de manifiesto), o *dinámica* (parte de los resultados de la evaluación analítica y busca modificar la política con objeto de mejorarla).

### c) *En razón de los destinatarios*

Respecto a los destinatarios de la evaluación, ésta puede clasificarse en: *endoformativa* (informa a los protagonistas de los programas para que modifiquen sus comportamiento de cara a mejorar la política en cuestión) y

*recapitulativa* (permite a las personas extrañas al programa poderes públicos o ciudadanos en general, formarse una opinión global sobre el valor intrínseco de la acción).

*d) En razón del órgano evaluador*

La evaluación puede ser: *interna*, si es llevada a cabo por un órgano perteneciente al ente que realiza la política sujeta a evaluación, o *externa*, si el órgano evaluador no pertenece, o mejor dicho, es ajeno al ente que implementó la política evaluada (Nieto de Alba, 1999; Fabre y Albiñana, 1971).

## **VI. El órgano evaluador: auditorías superiores, tribunales de cuentas y contralorías generales**

Uno de los principales problemas vinculado a la evaluación de políticas públicas es el de la naturaleza ideal del agente u órgano evaluador, es decir, si éste tiene que pertenecer a la misma organización de la que depende la política evaluada, a otra institución del Estado o debe ser completamente externo, como mejor garantía de neutralidad.

Atendiendo a tal consideración, resulta importante señalar que en Europa han sido los Ministerios de Hacienda quienes han impulsado las iniciativas evaluadoras con el propósito de mejorar la eficiencia de los programas públicos (Fernández, 1996), necesidad que se hace más notoria en épocas de contención presupuestaria, cuando la evaluación se convierte en el instrumento por antonomasia para la selección de los programas que han de ser financiados, reajustados o abandonados.

No obstante, cabe recordar que el país donde se han practicado más evaluaciones ha sido Estados Unidos, y éstas han sido realizadas por la *General Accounting Office* (GAO), órgano de control dependiente del Congreso pero con total autonomía administrativa, financiera y de fiscalización.

Nosotros, también somos defensores de la “evaluación externa” llevada a cabo por la Entidad de Fiscalización Superior del Estado, no sólo por el significado que tiene que el órgano evaluador sea también órgano de control, sino además por la independencia funcional que por lo general posee.

En efecto, en la mayoría de los países se adopta el sistema de control con autonomía de gestión, con sus competencias de fiscalización consagradas constitucionalmente.

En Inglaterra, la NAO también funciona con amplia autonomía, dado que organiza de forma discrecional su plan de auditoría y raramente recibe solicitudes del Parlamento. En Canadá, el Auditor General ejerce el cargo durante 10 años y es prácticamente inamovible en ese período. La *Cour des Comptes* de Francia apoya al Parlamento y al Gobierno, pero es una organización autónoma y sus miembros gozan de las mismas garantías que los magistrados (Fernández, 1996).

En la mayoría de los países Latinoamericanos, los órganos de control (Tribunal de Cuentas, Auditoría o Contraloría) se ubican junto al Poder Legislativo pero en posición de autonomía y con sus competencias definidas en la Constitución.

## **VII. La evaluación como instrumento de rendición de cuentas**

Finalmente la evaluación sirve para que el público se entere de lo que están logrando los organismos públicos con los fondos que manejan.

La evaluación de políticas públicas es un instrumento al servicio de la rendición de cuentas. Se refiere a la obligación de los servidores públicos de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esas evaluaciones (López Presa, 2002).

Un elemento que puede contribuir a evitar el exceso y abuso de poder, y que es de hecho una extensión natural del derecho de la ciudadanía a la rendición de cuentas, consiste en el fortalecimiento del derecho que tiene la comunidad de pedir información a los poderes públicos y de ser informada por éstos.

Cuando hablamos del derecho a la información gubernamental estamos haciendo alusión a un régimen en el que existan efectivas garantías para los distintos actores sociales (desde el más modesto hasta el más pudiente) y en el que las instituciones públicas estén obligadas a generar, difundir y entregar la información a quien la solicite sin mayores requisitos, restricciones ni condiciones. Se trata de una realidad que va más allá de la libertad de prensa (López Presa, 2002).

En otras palabras, el *derecho a la información* puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Por su parte, el *derecho de acceso a la información* sería un subconjunto que forma parte de ese derecho a la información, compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de órganos del Estado (Villanueva, 2004).

Indudablemente, los ciudadanos, las organizaciones intermedias, las empresas y, desde luego, los medios masivos de comunicación pueden constituirse en vigilantes permanentes de las acciones de gobernantes y políticos, en la medida en que la autoridad, en todas sus representaciones, esté obligada a proporcionar la información relacionada con su actuación.

Si bien, la rendición de cuentas es un concepto más amplio que el de publicidad del acto, ello no quiere significar que exista la posibilidad de cuestionar la conveniencia de publicar los resultados de una evaluación, al contrario se parte de esa necesidad.

Atendiendo a ello, los resultados de la evaluación de una política pública deberían presentarse de forma comprensible para los decisores públicos, y no a través de estilos más propios de revistas científicas. Incluso debería producirse una correcta apreciación de las fechas claves en las cuales se fuese capaz de ofrecer datos que resultasen relevantes (Fuentes Vega, 1999).

Ciertamente, la realización de evaluaciones y desde luego su publicidad puede ser motivo de resistencia por parte de los ejecutores de determinada política pública, sin embargo los beneficios que deriven de tal situación erosiona cualquier argumento en detrimento de tal práctica.

## **VIII. Conclusión**

La rendición de cuentas posee mayores connotaciones que la evaluación de políticas públicas, ya que ésta es sólo un mecanismo para supervisar las determinaciones o decisiones gubernamentales en torno a la solución de una problemática social y, principalmente, conocer y valorar sus efectos, pero no necesariamente implica la obligación por parte de quienes gobiernan o gestionan los recursos públicos de informar de manera periódica a los ciudadanos sobre sus resoluciones y acciones.

Por lo tanto, la evaluación de políticas públicas es un instrumento, tal vez de los más importantes, dentro de un esquema general de rendición de cuentas. Instrumento que, sin embargo, debe ser implementado por la Entidad de Fiscalización Superior del Estado (llámese Auditoría General o Tribunal de Cuentas) por ser un órgano imparcial (en la mayoría de los países, dependiente del Parlamento) y ajeno a los intereses sujetos a evaluación (los programas llevados a cabo por el Poder Administrador).

**BIBLIOGRAFÍA**

- BALLART, X., *Cómo evaluar programas y servicios públicos*, Ministerio de Administración Pública, Madrid, 1992.
- DEL CASTILLO, A., Medición de la Corrupción: un indicador de la Rendición de Cuentas, *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, nº 5, ASF, México, 2003.
- FABRE, F. y ALBIÑANA, C., *El control de la Hacienda Pública*, ed. Rialp, Madrid, 1971.
- FERNÁNDEZ, A., “Las políticas públicas”, en Miquel Caminal Badia (coord.), *Manual de Ciencia Política*, ed. Tecnos, Madrid, 1996.
- FUENTES VEGA, S., “El control y la evaluación del gasto público”, en Santiago Fuentes Vega (coord.), *El Gasto Público: Ejecución y Control*, 2ª edición, ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1999.
- JONES, C. O., *An introduction to de study of Public Policy*, Brooks/Cole Publishing, Monterrey, 1984.
- LÓPEZ PRESA, J. O., “La Rendición de Cuentas en la Política Social”, en *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, nº 3, ASF, México, 2002.
- MANJARREZ RIVERA, J., La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2003.
- MENY, Y. y THOENIG, J. C., *Las políticas públicas*, ed. Ariel, Barcelona, 1992.
- NIETO DE ALBA, U., “Control del sector público”, en *Revista Española de Control Externo*, nº 1, vol. 1, 1999
- REZZOAGLI, B., *Corrupción y contratos públicos: una visión desde la fiscalización del Tribunal de Cuentas*, ed. Ratio Legis, Salamanca, 2005.
- REZZOAGLI, B., *Licitaciones públicas, corrupción y control fiscalizador*, ed. Indepac, México, 2004.
- RUIZ SÁNCHEZ, C., *Manual para la elaboración de políticas publicas*, ed. Plaza y Valdés, México, 1996.
- TOMASSINI, L., *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1996.
- VILLANUEVA, E., “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2004.



# Ensayos



# Alcances y límites de la política de Educación Intercultural Bilingüe en Chile: Un análisis desde lo postcolonial.

Fecha de recepción: 26 de Abril de 2012

Fecha de aceptación: 24 de Mayo de 2012

## Autor:

Sabina García Peter Socióloga, Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster Interdisciplinario en Estudios Latinoamericanos, Freie Universität Berlin, candidata a Doctora en Sociología, Freie Universität Berlin. [sabinagarcia@gmail.com](mailto:sabinagarcia@gmail.com)

**Palabras claves:** Educación Intercultural Bilingüe, Pueblos Indígenas, Diversidad Cultural, Teoría Postcolonial, Interculturalidad, Chile.

**Keywords:** Bilingual Intercultural Education, Indigenous Peoples, Cultural Diversity, Postcolonial Theory, Interculturality, Chile.

## Resumen:

El programa de Educación Intercultural Bilingüe surge en Chile en el año 1993 en el marco de la Ley Indígena 19.253 con el fin de reconocer y valorar las especificidades culturales de los pueblos indígenas. El objetivo de este ensayo es reflexionar sobre los alcances y límites de esta política educativa. Para esto se hace uso de algunos conceptos desarrollados desde la teoría postcolonial, a saber, el de colonialidad del saber y eurocentrismo, para luego dar paso al concepto de interculturalidad crítica, que asume las diferencias culturales desde una perspectiva de respeto y equidad social que todos los sectores de la sociedad tienen que asumir hacia los otros en oposición a las jerarquizaciones del saber y el conocimiento. Así mismo, se pretende contextualizar el rol que ha jugado la educación dentro del sistema de poder colonial en América Latina, así como su función socio-cultural en el contexto chileno. Por último, y una vez presentados los principales aspectos del programa de Educación Intercultural

Bilingüe en Chile, se pasa a reflexionar sobre éste en relación a los conceptos anteriormente presentados, pudiéndose concluir que este programa no resuelve las formas coloniales en que se estructura la relación entre culturas y sujetos pertenecientes a las mismas, sino que se trata de un programa subordinado a los objetivos neoliberales de la política y la economía, y que sólo busca legitimar la democracia dentro de este contexto.

**Abstract:**

The Program of Bilingual Intercultural Education was created in Chile in the year 1993 under the framework of the Indigenous Peoples Law 19.253 with the aim of recognizing and valuating the cultural specificities of indigenous peoples. The aim of this essay is to reflect on the scope and limits of this educational policy. For this it uses some concepts developed from postcolonial theory, namely coloniality of knowledge and eurocentrism, then to pass to the concept of critical interculturality, which assumes the cultural differences from a perspective of respect and social equity that all sectors of society need to take to others in contrast to the hierarchies of knowledge. Also, it aims to contextualize the role that education has played within the system of colonial power in Latin America as well as its socio-cultural role in the Chilean context. Finally, once the main aspects of the Intercultural Bilingual Education Program in Chile are presented, it passes on to reflect on this in relation to the concepts previously presented. It can be concluded that this program does not solve the colonial forms that structure the relationship between cultures and individuals belonging to them, but it is a program subordinate to neoliberal objectives of politics and economics, and that only seeks to legitimize democracy in this context.

**Introducción**

Desde mediados de la década de los setenta ha surgido por parte de los estados en América Latina, la necesidad de devolver a los pueblos indígenas una dignidad renovada en el marco de sus relaciones con ellos y las sociedades nacionales en las cuales estos grupos están insertos. En este contexto se ha apelado al concepto de interculturalidad para referirse a la diversidad manifestada en la presencia y el patrimonio de los mismos pueblos indígenas. Las comunidades indígenas, por otro lado, han comenzado a acuñar el mismo concepto en un sentido sociopolítico, desplegándolo como proyecto de emancipación frente al liberalismo económico y los procesos de globalización cultural o simbólica que amenazan con hacer desaparecer las culturas originarias (Luna e Hirmas, 2005).

En lo que refiere a Chile, el proceso de emergencia indígena es más bien tardío y surge recién a fines de los años ochenta producto de un encuentro entre organizaciones indígenas y el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin. En esta ocasión se adquiere el compromiso de apoyar el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas a través de la creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y la constitución de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas. Producto de ese compromiso, en el año 1993, se dictó finalmente la llamada Ley Indígena 19.253 donde se legitima jurídicamente la cultura y educación indígena, mediante el reconocimiento, respeto y protección de sus culturas. En el caso de la educación, esta Ley se traduce en el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (en adelante EIB), *“(...) a fin de preparar a los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada tanto en su sociedad de origen como en la sociedad global”* (Art. 32, Ley 19.253).

Dentro de este contexto resulta interesante reflexionar en torno a los alcances y límites de la política de EIB en Chile, desde algunos de los postulados de la teoría postcolonial, la cual se ha constituido como un aporte para el estudio de América Latina, al permitir leer su historia dentro del gran mapa de la historia universal poniendo atención a los procesos de resistencia y emancipación, así como a los de subalternización y asimilación de paradigmas occidentalistas (Moraña, 2009<sup>1</sup>).

### **El conocimiento visto desde la teoría postcolonial: colonialidad del saber y eurocentrismo**

El fenómeno del conocimiento, desde la teoría postcolonial, considera lo que Quijano (2000) llama la colonialidad del poder. Ésta da cuenta de uno de los elementos fundantes del actual patrón de poder, a saber, la clasificación e identificación social basada en la supuesta superioridad blanca, el despojo y represión de identidades originales y la conformación de las nuevas identidades comunes y negativas – lo “indio” y lo “negro”- marcando las fronteras identitarias e impulsando los procesos de subordinación, subalternización y exclusión (Quijano, 2000).

Como señala Mignolo (en Walsh, 2002), la colonialidad del poder implica la colonialidad del saber, constituyéndose ésta en un elemento clave dentro del actual patrón de poder mundial (Quijano, 2000)<sup>2</sup> y que se caracteriza por su

---

<sup>1</sup> [http://www.elhablador.com/dossier17\\_zevallos1.html](http://www.elhablador.com/dossier17_zevallos1.html)

<sup>2</sup> Los otros elementos que forman parte de la articulación son: la colonialidad del poder, esto es la idea de "raza" como fundamento del patrón universal de clasificación social básica y de dominación social; el capitalismo, como patrón

perspectiva de conocimiento eurocentrista. Ésta fue elaborada sistemáticamente desde el siglo XVII en Europa, como expresión y parte del proceso de eurocentramiento del patrón de poder colonial/moderno/capitalista, siendo impuesta y admitida como la única racionalidad legítima.

En relación a esto, Walsh (2007) señala que la institución educativa ha contribuido, y sigue contribuyendo, a la colonización de las mentes; a la noción de que la ciencia y la epistemología son singulares, objetivas y neutrales; y que cierta gente es más apta para pensar que otras. En este sentido, el conocimiento todavía es colonial. La “historia” del conocimiento está marcada geohistóricamente, geopolíticamente y geoculturalmente; tiene valor, color y lugar “de origen” (Walsh, 2004 en Walsh, 2007). En América Latina esto se evidencia, sobre todo, en el mantenimiento del eurocentrismo como la perspectiva hegemónica que domina el conocimiento tanto en las universidades como en las escuelas, exaltando la producción intelectual euro-americana como “ciencia” y “conocimiento universal”, y relegando los “otros” pensamientos al estatus de “saber localizado”. La colonialidad del saber es la elevación de la perspectiva eurocéntrica del conocimiento como perspectiva única y también la autoridad que esta hegemonía tiene en determinar qué es conocimiento y quiénes lo producen. Desde esta determinación, señala Walsh (2007), tanto el legado intelectual-ancestral de los pueblos indígenas y afrodescendientes, como sus formas no eurocéntricas de producción de conocimiento están rehusadas.

En este sentido, para los teóricos postcoloniales, la colonialidad, en sus distintas formas, no terminó con la Colonia, sino que aún continúa y el problema de fondo sigue siendo un problema colonial, racial y estructural, aún cuando el nuevo orden multiculturalista del capitalismo neoliberal y tardío intenta hacer pensar lo contrario, estableciendo un nuevo orden multicultural donde existe una apertura hacia la diversidad que es, por un lado, resultado de las demandas y luchas de la gente, pero, por otro lado, es parte de una tendencia y estrategia regional y global de inclusión reflejada en las políticas estatales y promovidas por organismos transnacionales, con fines de apaciguar la oposición e incorporar a todos dentro del mercado (Walsh, 2007).

---

universal de explotación social; y el estado como forma central universal de control de la autoridad colectiva y el moderno estado-nación como su variante hegemónica.

## **Interculturalidad vs. multiculturalismo y su incorporación dentro del sistema educativo**

Para Mignolo (Walsh, 2002) el concepto de interculturalidad definido desde la perspectiva de los movimientos sociales e intelectuales indígenas da cuenta de la importancia de las geopolíticas del conocimiento, es decir, la de tomar en serio que el conocimiento no es uno y universal, sino que está marcado por la diferencia colonial<sup>3</sup>. Esta consideración debe asumir un lugar central en las discusiones y debates públicos sobre la interculturalidad en cuanto éstos sólo han acentuado su enfoque en la diversidad cultural y los conflictos étnicos como algo que con mejores procesos y prácticas de comunicación se puede sobrepasar, pero perdiendo de vista que el problema está enraizado en las relaciones de poder y que no se trata de un asunto de voluntad personal.

Siguiendo la línea de Mignolo, Walsh (2007) propone la interculturalidad como parte de un proyecto político que *“va más allá del multiculturalismo, en tanto este último concepto supone el reconocimiento de las minorías dentro de un sistema existente, mientras que la interculturalidad requiere que las relaciones horizontales interétnicas se construyan a través de la creación de nuevos ordenamientos sociales”* (CRIC, 2004: 132 en Walsh, 2007).

La posición que caracteriza a Walsh frente a la interculturalidad es la que ella misma llama “crítica” y que tiene su enfoque en los procesos que se inician desde abajo hacia arriba, desde la agencia local con fines conducentes a transformaciones sociales para cuyos logros requiere una multidireccionalidad, es decir, procesos de interculturalizar de vía múltiple. Además, argumenta que las diferencias en la práctica concreta, no parten de la etnicidad en sí, sino de una subjetividad y un locus de enunciación definidos *por* y construidos *en* la experiencia de subalternización social, política y cultural - de grupos pero también de conocimientos (Walsh, 2002).

Desde esta perspectiva, incluir la interculturalidad como elemento básico del sistema educativo implica asumir las diferencias culturales desde una perspectiva de respeto y equidad social, una perspectiva que todos los sectores de la sociedad tienen que asumir hacia los otros y que parte de la premisa de que todas las culturas tienen el derecho a desarrollarse y a contribuir, desde sus particularidades y diferencias, a la construcción del país. Esto significa no jerarquizar el saber formal-occidental sobre el saber tradicional, ni exigir que sean solamente los pueblos indígenas y afros que

---

<sup>3</sup> Se refiere a las diferencias étnico-culturales que no son naturales ni parten de la etnicidad en sí, sino son fenómenos construidos y reproducidos como parte de una subjetividad y locus de enunciación definidos por la experiencia de colonización y subalternización social, política y cultural, tanto del pasado como del presente.

estén en la obligación de conocer la cultura, lenguas y conocimientos de los grupos dominantes (Walsh, 2008). Más bien, es asegurar *“que todas las culturas implicadas en el proceso educativo se den a conocer y se difundan en términos equitativos: con maestros indios, afros, hispano-hablantes y extranjeros; contemplando en los contenidos curriculares los múltiples elementos de conocimiento y sabiduría de las diferentes culturas; factibilizando la enseñanza con metodologías diversas y adecuadas a la realidad pluricultural”* (Haro y Vélez 1997: 302-303 en Walsh, 2008).

Walsh (2007) señala que, además de ser principio ideológico y organizador, la interculturalidad construye un imaginario distinto de sociedad, permitiendo pensar y crear las condiciones para un poder social distinto, como también una condición diferente, tanto del conocimiento como de existencia, apuntando a la descolonialidad. Este proceso toma forma en la educación decolonial, la cual refiere a aquellas prácticas pedagógicas que visibilizan lo que el multiculturalismo oculta y filtra: la operación de los patrones del poder a la vez moderno y colonial, racionalizado, patriarcalizado, heterosexualizado; la geopolítica del saber y la topología del ser (Maldonado, 2006 en Walsh, 2007); y las prácticas y políticas económicas, sociales, culturales, ambientalistas y de la naturaleza que siguen alentando el proyecto neoliberal y su lógica (multi)culturalista (Walsh, 2007).

### **El sistema de poder colonial en América Latina y la función socio-cultural de la educación en Chile.**

Durante la época colonial el rol fundamental de la educación fue el de civilizar a quienes no compartían los códigos culturales traídos por los colonizadores. En esta etapa, las escuelas de indígenas que se establecieron en la generalidad de los territorios conquistados cumplieron un papel fundamental con la sustitución de las lenguas nativas por el español y la enseñanza del catecismo como herramienta para borrar las religiones originarias (Cajiao, 2005 en Turra, 2009). Este propósito civilizador pretendía alejar a las poblaciones indígenas de sus concepciones ancestrales, para prepararlos en las pautas de la cultura europea. De este modo, en las escuelas que surgieron en la época colonial, se fueron eliminando lenguas y dialectos, costumbres y vestuarios, conductas, creencias religiosas y conocimientos ancestrales, para subordinarlos a los conocimientos universales provenientes de la concepción filosófica y científica de Occidente, lenguas oficiales y religiones universales (Iturra, 2009).

Con la conformación de los estados nacionales que surge a partir de la Revolución Francesa, la función homogeneizadora de la escuela

hispanoamericana es reafirmada, pues debe responder al interés de las nuevas elites gobernantes por promover saberes y valores que permitan una formación común para los integrantes de estas incipientes sociedades (Iturra, 2009).

El proceso de homogeneización de los miembros de la sociedad, imaginada desde una perspectiva eurocéntrica como característica y condición de los estados-nación modernos, fue llevado a cabo en los países del cono sur latinoamericano, entre ellos Chile, no por medio de la descolonización de las relaciones sociales y políticas entre los diversos componentes de la población, sino por la eliminación masiva de ellos (indios, negros y mestizos). Es decir, este proceso fue llevado a cabo no por medio de la democratización fundamental de las relaciones sociales y políticas, sino por la exclusión de una parte de la población (Quijano, 2000), ya sea eliminándola por completo o confrontando directamente a las culturas indígenas originarias, y así, degradando ontológicamente sus formas culturales (Iturra, 2009).

La escuela, desde entonces, es asumida como un espacio de construcción socio-cultural en donde se forma ese tipo de sujeto que los ideales nacionales reclaman:

*“Lo que se busca es introyectar una disciplina sobre la mente y el cuerpo que capacite a la persona para ser ‘útil a la patria’. El comportamiento del niño deberá ser reglamentado y vigilado, sometido a la adquisición de conocimientos, capacidades, hábitos, valores, modelos culturales y estilos de vida que le permitan asumir un rol “productivo” en la sociedad” (Castro-Gómez, 2000:149).*

En este sentido, el currículum escolar del estado nacional hispanoamericano consecuente con los ideales de la modernidad y los propósitos de afirmación nacional, desarrolla, históricamente, una política educativa asimilacionista hacia las culturas indígenas. Esta política se presenta como una forma de negación del otro cultural, negación de su propio universo simbólico con el fin de disciplinarlo en el trabajo productivo, la ideología del Estado-nación, el espíritu racionalista y el manejo de la lengua castellana. El currículum nacional homogéneo viene a significar respecto de las culturas indígenas la invisibilidad de la diferencia y, por tanto, el desarrollo de fenómenos de aculturación (Magendzo, 1986; Peralta, 1996; Quilaqueo, et. al., 2005 en Iturra, 2009).

El sistema educativo en Chile históricamente se ha presentado como una instancia orientada a transmitir contenidos culturales propios de las sociedades occidentales y con ello asegurar la proyección de la cultura eurocéntrica hegemónica de generación en generación. El sistema escolar diseña un plan de formación que contiene los conocimientos, habilidades y valores, además de

una lógica de pensamiento, derivados directamente del patrimonio cultural occidental europeo (Iturra, 2009). Esta realidad ha planteado una paradoja para los pueblos indígenas en cuanto:

*"la educación y el sistema educativo formal tienen para los propios indígenas un doble significado: en cuanto instrumento externo de dominación y asimilación cultural y como mecanismo de inserción cultural, laboral y social. Este significado contradictorio del fenómeno educativo entre los indígenas encuentra su explicación en las campañas de "chilenización" y en las políticas asimilacionistas implementadas por el Estado hacia los pueblos indígenas desde principios de siglo. La educación es, sobre todo en los primeros años del presente siglo, una necesidad que lleva aparejada un alto costo cultural para las poblaciones indígenas"* (Bello 1997: 8 en Poblete, 2003)

Si volvemos la mirada al siglo XIX a la conformación de los estados nacionales en América Latina y Chile, podemos observar que la escuela tenía asignada la labor de civilizar al "otro", constituido por las clases populares y por los indígenas que representaban la barbarie, el desorden, el caos y la anarquía (Poblete, 2003). Este discurso sustentó la consolidación del sistema educativo chileno durante el siglo XIX llevando a la implementación de un sistema educacional homogeneizador y controlador:

*"La necesidad de las élites de contar con estados políticamente consolidados las hizo buscar formas institucionalizadas que apoyaran esta tarea; el sistema de educación elemental para los sectores pobres constituyó una red mínima institucional en ese contexto [...]. El discurso liberal oligárquico acompañará la formación de sistemas nacionales de educación, destacándose los postulados de civilización frente a la barbarie que presentaba la masa pobre de la población. Este discurso se constituyó en una propuesta cultural hegemónica de las élites dominantes, que buscaban su legitimación a través de la subordinación del sector menos integrado de la sociedad"* (Egaña 2000: 22-23 en Poblete, 2003).

Esta propuesta se mantiene durante parte del siglo XX, con diferentes énfasis, en la relación de los estados y sociedades nacionales con los pueblos indígenas. En la historia educacional e institucional chilena han sido recurrentes dos tendencias: a) la instrumentalización de la educación pública y formal para propósitos de afianzamiento del Estado nacional, y b) la justificación de la labor de integración de los pueblos indígenas a la vida

nacional a través de la educación por razones de orden cultural o civilizatorio. La educación fue vista primero como una instancia de integración cultural y luego, bajo el alero de proyectos desarrollistas, se la vio como el instrumento de cambio cultural necesario para la modificación de la estructura social y productiva latinoamericana. Ninguna de estas visiones consideró el reconocimiento a la diversidad cultural, continuando desde las políticas estatales la homogeneización de los educandos y el desconocimiento de la cultura de origen de ellos (Catriquir y Durán 1997 en Poblete, 2003).

### **Principales aspecto de la Educación Intercultural Bilingüe en Chile**

A diferencia de muchos países latinoamericanos, Chile aún no se define en su constitución política como un Estado multicultural y plurilingüe y, por tanto, no se les reconoce a los indígenas su condición de pueblos con identidad cultural y derechos propios. Tampoco el Estado de Chile ha ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo mediante el cual se les reconoce a los indígenas su condición de pueblos con derechos culturales propios. Sin embargo, la Ley Indígena 19.253 de 1993 reconoce a las etnias con su especificidad cultural propia y obliga al Estado a respetar y proteger a las culturas y lenguas indígenas (Hevia e Hirmas, 2005). Fue así como a partir de los años noventa del siglo XX, el discurso educativo del Estado chileno, respecto de las culturas indígenas, comienza a incorporar el reconocimiento y valoración de sus especificidades culturales, puesto que estos grupos étnicos constituyen *“parte esencial de las raíces de la Nación Chilena”* (Ley Indígena 19.253 en Turra, 2009).

Las demandas de las organizaciones indígenas por una educación de mejor calidad y más contextualizada respecto a su realidad sociocultural comienzan a ser recogidas y consideradas por parte de los sectores políticos, intelectuales y organizaciones no gubernamentales. Esto determina que, a inicios de los noventa, se dicte la Ley Indígena 19.253, de la cual surge en el año 1996 la EIB, como una modalidad educativa que abre espacios de descentralización y autonomía curricular, favoreciendo con ello la contextualización de los aprendizajes y la participación de la comunidad local en la definición de las metas educativas, pero que además, y lo más importante, a nivel curricular, incorpora la consideración de los saberes y conocimientos indígenas en el proceso educativo. El propósito de eso es asegurar la igualdad de oportunidades para lograr aprendizajes de calidad para los integrantes de etnias reconocidas por el Estado. La EIB se entiende como un modelo educativo que permitiría a los pueblos indígenas ejercer su derecho a aprender

sus lenguas y, a través de ella, conectarse con lo fundamental de su cultura de origen. Junto con esto, se espera que los niños y niñas indígenas aprendan la lengua nacional que les posibilitará conocer y manejar los códigos culturales de la sociedad nacional.

El texto jurídico de esta Ley reconoce explícitamente la necesidad de revalorizar los sistemas culturales de los pueblos indígenas, hasta entonces no reconocidos por la cultura oficial y que, por lo tanto, no se enseñaban en el sistema escolar. De esta forma se establece por primera vez jurídicamente que el sistema educativo nacional consideraría la enseñanza de las formas culturales indígenas, a través del *“el establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que posibilite a los educandos acceder a un conocimiento adecuado de las culturas e idiomas indígenas y que los capacite para valorarlos positivamente”* (Artículo 28, Ley Indígena 19.253)

Las disposiciones establecidas en los artículos 28 y 32, marcan un hito y fijan las bases para una EIB y el establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que permita conocer y valorar las culturas e idiomas indígenas. Sin embargo, estos artículos demuestran ser aún muy generales y con escaso poder resolutivo para montar un 'sistema educativo nacional' que inspire el conocimiento, comprensión y valoración de la diversidad cultural (Hevia e Hirmas, 2005)

Esta alternativa educacional se comprende como una educación dirigida a las poblaciones indígenas del país, originalmente avasalladas por los procesos de conquista y posteriormente marginadas, empobrecidas y asimiladas dentro de los procesos de conformación de los Estados nacionales. Como en toda América Latina, la EIB se ha planteado como una demanda de justicia de las poblaciones originarias del continente, restableciendo por esta vía el valor de su cultura y fomentando su reconocimiento por parte de la sociedad mayoritaria (Hevia e Hirmas, 2005).

### **Reflexiones finales sobre la política de EIB chilena desde la perspectiva postcolonial.**

Los antecedentes expuestos nos permiten reflexionar acerca de algunos de los límites y alcances de la EIB chilena desde el concepto de interculturalidad planteado desde una perspectiva postcolonial.

En primer lugar se puede señalar que en mucho de los modelos educativos, entre ellos la EIB, la relación entre conocimientos está pensado simplemente

entre “lo propio” y la sociedad dominante, entre el saber comunitario y el conocimiento, mal llamado, “universal”. Como señala Walsh (2007), mientras esta relación podría permitir a los afrodescendientes o indígenas relacionar sus formas, lógicas y sistema de pensar con lo que el sistema educativo enseña como “universal”, no tiene, sin embargo, ningún impacto para la sociedad “mayor”. Esto es precisamente lo que ocurre con la EIB en Chile, donde siguen siendo los grupos indígenas quienes tienen que ajustarse a las normas dominantes y asumir el reto de la interculturalidad, en cuanto, como ya se ha mencionado anteriormente, este modelo presenta una alternativa educativa dirigida a la población indígena y no a la sociedad en su conjunto:

*“La política de EIB se piensa y se dirige únicamente a los pueblos indígenas desconociendo la enorme necesidad de la población chilena en general de reconocer y valorar las culturas indígenas, y el aporte que éstas hacen al enriquecimiento de la nación, a través de su legado histórico y presente. Poco se aprende y se conoce en Chile de nuestros pueblos originarios y se les invisibiliza en la convivencia actual.”* (Hevia e Hirmas, 2005)

En este sentido, si bien la EIB se plantea como un modelo educativo para todos los educandos, en Chile se habla de una EIB sólo en zonas con alta concentración de población indígena, contradiciendo las bases de la educación intercultural como modelo educativo para todas y todos (Fernández, 2005).

Esto da cuenta de la existencia de una diferencia colonial en cuanto los pueblos indígenas siguen siendo pensados como minorías y los estudiantes indígenas son considerados diferentes y desiguales a los estudiantes “blancos”. De ahí la necesidad de una política especial para ellos que permita a los estudiantes indígenas tener las mismas oportunidades que la mayoría. De esta forma, la EIB en Chile todavía está regida por una ideología asimilacionista de los indígenas a la sociedad nacional.

Por otro lado, si bien el discurso de la diversidad cultural se ha extendido durante los últimos años dentro de la sociedad, su incorporación al sistema educativo chileno genera una serie de tensiones con la estructura y función social misma del sistema escolar y el currículum nacional, al funcionar, estos dos, como un instrumento que permite lograr la meta ciudadana de integrarse productivamente a la sociedad, según los requerimientos de la cultura dominante. Esto ha llevado a que la lógica eurocentrista siga dominando y que la conformación curricular nacional siga aproximándose a las culturas indígenas mediante la folklorización de su patrimonio cultural, haciendo que la

premisa de que todas las culturas tienen el derecho a desarrollarse y a contribuir a la construcción del país aún no sea válida.

La EIB en Chile centra su atención en los contenidos culturales la mayor parte de las veces de manera superficial y estereotipada y no en la relación que establecen los niños y niñas indígenas con su cultura, sus vivencias y percepciones. De esta forma, los contenidos culturales son reducidos a los estipulados en las guías y manuales del Ministerio de Educación para la EIB, lo que lleva a que la cultura de los niños y niñas indígenas y de su contexto se aborde en forma parcializada, como objeto de conocimiento y no como vivencias, desvinculada de las experiencias de los estudiantes en sus comunidades, las cuales no son consideradas oportunidades de aprendizaje (Hevia e Hirmas, 2005).

Los antecedentes planteados nos llevan a reflexionar acerca de dónde radica el problema central a la hora de preguntarse por la política de EIB en Chile desde una perspectiva postcolonial. En un primer momento podría plantearse que el problema radica en las nociones y conceptualizaciones de la interculturalidad o en la pertinencia de una política pública que atiende la diferencia. Ambos aspectos podrían ser criticados desde la perspectiva postcolonial. Sin embargo, es posible centrar la atención en un aspecto que resulta más estructurante y que refiere a las condiciones políticas donde se realizan los principios de interculturalidad. Como señala Patiño (2005), la interculturalidad es una intención política que se realiza en un campo de relaciones de fuerza que no puede ser reflexionada al margen del conflicto y el poder y como señala Walsh:

*“No podemos pensar y reflexionar sobre interculturalidad al margen de los procesos de hegemonía, porque con ello vamos a entender la interculturalidad dentro de un entramado de intereses donde la diferencia cultural es parte de un juego de poder y dominación que desata conflictos en la sociedad, rearticulando la diferencia colonial y las subjetividades políticas”.* (Walsh, 2002: 118 en Patiño, 2005)

En Chile, al igual que en otros países de América Latina, la interculturalidad y el reconocimiento a la diferencia se ejercen en un contexto político donde el neoliberalismo es hegemónico. En este sentido, interculturalidad y el reconocimiento son principios políticos que se desenvuelven de forma subordinada a los objetivos neoliberales de la política y la economía, jugando un rol de legitimación de la democracia. De esta forma, la política de EIB se ha constituido como una política sobre educación diferenciada que basa sus principios políticos en el desarrollo de actitudes favorables hacia el otro, pero que no se corresponde con la perspectiva intercultural que pone énfasis en la

necesidad de trastocar las relaciones entre diferentes, transformando los dispositivos de dominación/subordinación y creando condiciones para ir resolviendo las formas coloniales en que se estructura la relación entre culturas y sujetos pertenecientes a las mismas.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Castro Gómez, S. (2000). Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la "invención del otro". En Lander, E. (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas* (pp. 145-161). Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Fernández, F. (2005). El currículum en la Educación Intercultural Bilingüe: Algunas reflexiones acerca de la diversidad cultural en la educación. *Cuadernos Interculturales, año/Vol. 3, N° 004, 7-25*. Disponible en: [redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/552/55200402.pdf](http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/552/55200402.pdf)
- Hevia, R. e Hirmas, C. (2005). "La política de Educación Intercultural y Bilingüe en Chile en el marco de las políticas de atención a la Diversidad Cultural". Seminario Internacional Pueblos Indígenas Afrodescendientes de América latina y el Caribe: Relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/7/21237/RHevia-CHirmas.pdf>
- Luna, L. e Hirmas, C. (2005) "Enfoques curriculares de educación intercultural en Chile: análisis para una propuesta de convivencia". VI Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe. Santiago de Chile, 25-27 de Octubre. Disponible en: [http://www.educacioncontracorriente.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=249:contracorriente&catid=19:memorias](http://www.educacioncontracorriente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=249:contracorriente&catid=19:memorias)
- Montecinos, C. (2004). Analizando la política de educación intercultural Bilingüe en Chile desde la perspectiva multicultural. *Cuadernos Interculturales, año/Vol. 2, N° 003, 35-44*. Disponible en: [redalyc.uaemex.mx/pdf/552/55200304.pdf](http://redalyc.uaemex.mx/pdf/552/55200304.pdf)
- Paz, S. (2005). Reflexiones sobre la interculturalidad y el conflicto. En: Antezana, et al. (Eds.), *Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales: Experiencias de Bolivia y Argentina*. La Paz, CESU/GER/JAINA/PLURAL.
- Paz, S. (2008). *Multiculturalidad vs. Interculturalidad: la experiencia política de los Andes*, Cochabamba, Infante.
- Poblete, P. (2003). Discriminación étnica en relatos de la experiencia escolar mapuche en Panguipulli (Chile). *Estudios pedagógicos, 29*. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S071807052003000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071807052003000100004&lng=es&nrm=iso).
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, globalización y democracia*. Lima.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Lander, E. (Ed.): *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas* (pp. 201-246). Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Turra, O. (2009). Diversidad cultural en el currículum: un discurso educacional que posibilita la consideración de las formas culturales mapuche en los contenidos Escolares. *Horizontes Educativos*, Vol. 14, N° 1, 37-49.

Disponible en:

<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=97912444003>

- Walsh, C. (2002). Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Entrevista a Walter Mignolo. En Walsh, C., Schiwy, F. y Castro-Gómez, S. (Eds.): *Indisciplinar las ciencias sociales. Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo Andino*. Quito, UASB/Abya Yala.
- Walsh, C. (2002). (De) Construir la interculturalidad. Consideraciones críticas desde la política, la colonialidad y los movimientos indígenas y negros en el Ecuador. En Fuller, N. (Ed.): *Interculturalidad y Políticas*, Lima.
- Walsh, C. (2007). Interculturalidad, Colonialidad y Educación. *Revista Educación y Pedagogía*, Vol. XIX, N° 48, 25-35. Disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaeyep/article/viewFile/6652/6095>
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad y plurinacionalidad: elementos para el debate constituyente. Universidad Andina Simón Bolívar. Disponible en: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/100412.pdf>



# **Participación Social de Mujeres**

## **Latinoamericanas en Barcelona:**

### **Tejiendo Redes, Cruzando Fronteras.**

Fecha de recepción: 20 de Abril de 2012

Fecha de aceptación: 24 de Mayo de 2012

#### **Autores:**

Lorena Millar Romero, Máster en Intervenciones Sociales y Educativas Universidad de Barcelona-España, Magister en Ciencias de la Educación Universidad de Los Lagos- Chile, Licenciada en Educación Universidad de la Frontera- Chile.

#### **Palabras Claves:**

Mujer Migrante; Participación Social; Codesarrollo Económico; Codesarrollo Social; Activismo; Asociacionismo; Derechos Humanos.

#### **Keywords:**

Migrant women, Social involvement, Economic codevelopment, Social codevelopment, Activism, Associations, Human rights

#### **Resumen:**

La siguiente contribución es el resultado de un Estudio Exploratorio que tuvo por objetivo poner en evidencia Prácticas transformadoras y reivindicativas de Mujeres Latinoamericanas en la ciudad de Barcelona, quienes organizadas, en un contexto de redes, reafirman que la Participación les permite reconocerse como mujeres promotoras del Codesarrollo económico y social. Se describen situaciones personales y reivindicativas de mujeres latinoamericanas en Barcelona por reconocer la situación de la violencia estructural y sistémica de las que son víctimas, pero por sobre todo su resiliencia frente a la adversidad

para continuar proyectando su futuro a través de sus acciones participativas. Por orden, se exponen datos sobre el contexto global y local de los procesos migratorios. Posteriormente se fundamenta sobre la feminización de estos procesos migratorios y su relación con este colectivo de mujeres. El tercer punto presenta información sobre los procesos de participación y las mujeres migrantes. Para finalizar, el cuarto punto, se compone de las formas en que están participando las mujeres migrantes en Barcelona.

**Abstract:**

The following contribution is the result of an exploratory study aimed to highlight transformative practices and vindictive Latin American Women in the city of Barcelona, who organized in a network context, reaffirm that participation allows women recognized as promoters of economic and social co-development. It describes situations of personal and vindictive Latin American women in Barcelona for recognizing the status of structural and systemic violence of the victims, but above all their resilience to adversity to continue to project their future through their actions participatory. By order, presents data on global and local context of migration processes. Below is based on the feminization of these migration processes and their relationship with this group of women. The third part presents information on the processes of participation and migrant women. Finally, the fourth point consists of the ways in which migrant women are participating in Barcelona.

*“Por diversas razones las mujeres decidimos cruzar océanos, fronteras, explorar el mundo y sus muchas posibilidades. En este camino tendremos que descubrir y solucionar importantes retos. Por esta razón es necesario hacer uso del potencial que como mujeres tenemos y unir nuestros esfuerzos, nuestra creatividad, nuestras ideas.” (Mujeres Pa’lante).*

*“Cada 12 de Octubre es anticapitalista, antifascista y antirracista: Nada que celebrar... seguimos construyendo!” (Plataforma por otro 12 de octubre).*

*“Queremos potenciar el desarrollo del proyecto de vida de cada mujer, ya sea como emprendedora de ideas, de iniciativas de negocio, o como trabajadora con cualificación, para mejorar su calidad de vida y la de su grupo familiar.” (Asociación de orientación a mujeres inmigrantes AOMI).*

Comienzo este trabajo luego de encontrar el verdadero sentido que he querido darle a esta etapa de mi formación académica; un sentido que naciera desde la relación de mis prácticas, reflexiones y críticas con la sociedad y no con una temática atractiva de estudio; un sentido que sobre todo se construyera desde mi relación directa con uno de los colectivos sociales desde donde me posiciono como persona: el las mujeres latinoamericanas establecidas en Barcelona. Soy una mujer latinoamericana migrante que, desde una mirada integral y transnacional, a raíz de la búsqueda y construcción de conocimientos para responder a problemas que afectan principalmente la visibilización de las acciones de este colectivo de mujeres por construir sociedad, he decidido estudiar y llevar a cabo este proyecto con el objeto de reconocer el *que-pensar, el que-sentir, el que-expresar y el que-hacer* dinámico de mujeres empoderadas gracias a la participación que han decidido llevar a cabo para construir y ser parte activa de ésta, su sociedad.

Este es un proyecto que recoge experiencias, creencias, sentimientos e ideas de mujeres quienes han tejido redes de participación, de las cuáles he aprendido a conocer empíricamente dispositivos de estrategias, procesos y dinámicas para llevar a cabo proyectos personales y comunitarios de transformación siendo partícipes y protagonistas del codesarrollo.

La mujer latinoamericana en Barcelona ha vivido un crecimiento personal admirable. No sólo por los obstáculos que ha debido superar respecto a su condición de migrante, como todas las mujeres migradas, sino por los aprendizajes que ha construido sobre todo a raíz de las redes comunitarias que ha establecido. Como sostiene Amelia Petit<sup>4</sup>, las mujeres latinoamericanas se caracterizan por generar redes de participación social y acciones orientadas al encuentro entre la sociedad de origen y la receptora, lo que conlleva a crear situaciones que le permiten romper con el mito de que la mujer latinoamericana se “vuelve para adentro”, se encierra y no sale de casa. El promover una participación que conlleve al encuentro entre culturas significa un gran paso hacia la inclusión de estas mujeres en la sociedad de acogida desarrollada desde adentro, es decir, desde sus intereses, desde sus intenciones, desde sus búsquedas y posibilidades, por lo tanto esto debe reconocerse como una situación transformadora.

*...”generalmente son las latinoamericanas quienes inician solas el viaje migratorio, dejando atrás a sus seres queridos. Algunas de ellas, años más tarde conseguirán traer a sus familias y realizan a menudo la función de acompañantes en sus primeros*

---

<sup>4</sup> Petit, A. 2010: “Migración femenina y cultura de la Paz”. Publicado en [www.e-mujeres](http://www.e-mujeres), 27 dic. 2010.

*pasos en España a los recién llegados, explicándoles los usos y costumbres dominantes, teniendo presente al mismo tiempo las identidades singulares, aconsejándoles para no transgredir ciertas exigencias y reglas en situaciones cotidianas, informando acerca de los servicios sanitarios, educativos y el funcionamiento de la sociedad receptora, proporcionando alojamiento provisional, sirviendo intérpretes y traductores,...(Petit, A. 2010.3).*

Reconocer el real aporte que las mujeres latinoamericanas significan para el codesarrollo, de la sociedad de origen y la de destino, es una deuda pendiente y ambas sociedades deberían impulsar transformaciones en las políticas migratorias basadas en un cambio de paradigma, que contemple un enfoque de género pertinente y profundo y además contemplando la participación dialógica de los colectivos de mujeres migradas.

Los proyectos e itinerarios migratorios de mujeres latinoamericanas tienen varios factores en común, así como demasiadas diferencias también. Su heterogeneidad es tan enriquecedora como inquietante a la hora de evaluar el valor que la sociedad de acogida les otorga como mujeres y como colectivo. Existe el discurso de la igualdad de derechos para la diversidad, el discurso de la integración, conceptos poco apropiados para lograr una igualdad de diferencias<sup>5</sup>, aporte conceptual de Paulo Freire, para reconocer que avanzar en igualdad significa que el respeto y reconocimiento hacia las personas radica en la aceptación de las diferencias personales, sociales y culturales que han sido elegidas libremente. Los discursos señalados, se han alejado de las realidades y necesidades de las mujeres por ser reconocidas como agentes de cambio social y no sólo como extranjeras que vienen a buscar mejores oportunidades “al primer mundo”.

Dentro del colectivo de mujeres latinoamericanas en Barcelona encontramos a mujeres trabajadoras domésticas, profesionales, trabajadoras de diversos servicios, académicas, investigadoras, empresarias y microempresarias, estudiantes. Desde otro aspecto encontramos a mujeres en situación legal regular, otras en situación legal irregular y quienes están en vías de la regularidad. Estas diferencias no son obstáculo para que mujeres de diferentes edades, condición socioeconómica y cultural busquen y se incluyan en redes sociales o bien construyan ellas mismas redes comunitarias formales organizadas jurídicamente o bien informales.

---

<sup>5</sup> Flecha, Ramón. Actualidad Pedagógica de Paulo Freire. BIBLID [1337-4446 (1999), 10; 75-81]

Pese a todo el trabajo de tejido asociativo que llevan a cabo mujeres, de diversos países, por reivindicar derechos y mejorar sus oportunidades existe una carencia de políticas adecuadas que promuevan la igualdad de derechos en las diferencias de estas mujeres. Esto no sólo afecta a las latinoamericanas sino a todas las mujeres migrantes principalmente a quienes están en precariedad laboral producto de políticas españolas y europeas erróneas que favorecen a las estructuras oficiales y al sistema económico imperante y se olvida de los derechos fundamentales de las personas.

No es novedad que hace un tiempo la migración tiene cara de mujer en Europa. Y que la migración latinoamericana se ha doblado desde fines del siglo pasado. Por esta razón es preocupante como la sociedad europea está enfrentando políticamente el proceso migratorio y se debe ocupar de brindar el sostén necesario por el hecho básico de ser persona.

Paralelamente a la falta de voluntad política se suma el desconocimiento de la sociedad en general sobre el rol que la mujer migrante, y específicamente la latinoamericana, está desarrollando en Europa y particularmente en Barcelona en función de su aporte al codesarrollo. Conocer la realidad de estas mujeres en términos de su participación abre camino a desmitificar la idea errónea de que *“sólo han venido a buscar dinero para enviar a su país”*, frase agresiva recurrente en el aún imaginario colectivo.

Otro argumento que refuerza la intención de este proyecto es la situación violenta a la que se han debido enfrentar mujeres latinoamericanas profesionales. Han sido desvaloradas por el hecho de no contar con la homologación de sus títulos. Enfrentan la situación en la que es más importante el papel que su propia construcción como profesionales, sin siquiera tener la oportunidad de demostrar sus competencias. La estructura y el sistema les niegan y les cierran puertas. Son llamadas *“Papeles mojados”*, en alusión al cruce oceánico que realizan para llegar a Europa, una frase que encierra una violencia que pocas y pocos son capaces de reconocer como tal. Sin embargo enfrentando esta violencia desarrollan una vida combinando actividades laborales, con mucha frecuencia que no guardan ninguna relación con su formación profesional, e involucrándose colectiva y asociativamente aportando al codesarrollo desde sus competencias para mejorar y superar desigualdades, tanto en colectivos de personas inmigrantes como en otros. Sus aportes han significado levantar proyectos asociativos sólidos, críticos y constructivos que poco a poco han ido ganando espacios en el escenario público y político. Sin embargo el camino hacia un reconocimiento mayor aún está en construcción y falta voluntad política por mostrarse de acuerdo en que estos aportes son capaces de generar cambios sociales profundos.

Las mujeres latinoamericanas que participan en el tejido asociativo en Barcelona lo tienen muy claro. Son mujeres promotoras de transformación social. Sus prácticas colectivas se basan en la solidaridad, el emprendimiento, la construcción de aprendizajes y conocimientos, en el diálogo horizontal, en la búsqueda colectiva, reflexiva y praxiológica de soluciones para el conjunto. Visibilizar y reconocer sus acciones es un deber político y social por el cual trabajar.

### **1. Mujer migrante: Proceso migratorio global y local.**

Comenzaremos por señalar cifras generales sobre el proceso migratorio a nivel mundial.

Según datos de la Organización Internacional de las Migraciones OIM<sup>6</sup>, entre fines del siglo XX y principio de siglo XXI, la migración es considerada como tema mundial determinante debido al aumento significativo del movimiento migratorio como nunca antes en la historia de la humanidad. Actualmente, hay cerca de 192 millones de personas viviendo fuera de su país de origen, lo cual representa alrededor del 3% de la población mundial. Esto significa que una de cada treinta y cinco personas en el mundo es migrante. Entre 1965 y 1990, el número de migrantes internacionales aumentó en 45 millones: una tasa de crecimiento anual de cerca de 2,1%. La tasa de crecimiento anual actual es de casi el 2,9% (Fuente OIM).

La Fundación Diáspora Solidaria en su último informe<sup>7</sup> señala que el número total de migrantes internacionales ha aumentado en los últimos diez años y ha pasado de 150 millones en 2000 a 214 millones; una de cada 33 personas en el mundo es inmigrante. Entre las principales razones están: La deuda externa, la intervención de las empresas multinacionales, la pérdida de soberanía alimentaria, el comercio injusto, la explotación de los recursos naturales y los conflictos armados como causas del desplazamiento y movilidad humana a nivel mundial.

En este mismo informe se hace referencia al impacto del programa de Estocolmo y su Plan sobre la política española de inmigración. Dicha política está marcada actualmente por la Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre y

---

<sup>6</sup> La OIM, una Organización intergubernamental creada en 1951, está consagrada al principio de que la migración en condiciones humanas y de forma ordenada beneficia a los migrantes y a la sociedad. Cuenta con 132 estados miembros, 97 observadores, 17 estados y 80 ONG's.

<sup>7</sup> Publicación que recoge todas las iniciativas que, a lo largo del año 2010, se han venido desarrollando en el marco del proyecto "CODESARROLLO Y GÉNERO EN CATALUÑA: FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES MIGRADAS COMO AGENTES DE CAMBIO SOCIAL". Fundación Diáspora Solidaria.

desde el contexto social, político y económico por la crisis y su incidencia sobre la población inmigrada.

El INE<sup>8</sup> publicó datos sobre la población empadronada en España a 1 de enero de 2010. Un total de 46.951.532 habitantes, un aumento del 0,4 %, más exactamente 205.725 personas, sobre el año anterior; de esta población, 5.708.940 personas son extranjeras, un 12,2 % del total, con un dato añadido muy importante que conviene destacar por el cambio de tendencia que significa con respecto a años anteriores: el incremento de la población extranjera ha sido sólo de 60.269 (1,1 %), mientras que el de la española ha sido de 145.456 personas (0,4 %), y el incremento de la población extranjera se debe al aumento de la población comunitaria (73.289 personas, que significan un total de 2.346.515), mientras que la población extracomunitaria se ha reducido en 13.020 personas y queda ahora en 3.362.425<sup>9</sup>.

En Cataluña la población extranjera, empadronada al 2010, alcanza el número de 1.193.283 personas, un 15,9 % del total, con un mínimo incremento de 4.004 personas (0,3 %) sobre el año 2009. La mayor parte de la población extranjera se encuentra en edad de trabajar y además en la franja más importante del mercado laboral a estos efectos, ya que el 62,2 % de la misma se concentra en el grupo de personas de 16 a 44 años, porcentaje que sólo llega al 39,9 % entre la población española (Fuente: INE 2010). Como en muchos casos la situación de estas personas es irregular en término de residencia y permiso laboral, el control policial se ha intensificado y a la vez violentado siendo, hoy en día, cada vez más comunes las redadas, intimidación a través de patrullajes policiales en las calles (esto se puede observar diariamente visitando el barrio del Raval en Barcelona, lo cual se ha convertido en una práctica permanente en los últimos meses) y detenciones en el CIE (Centro de Internamiento de Extranjeros) y la política migratoria estatal actual consigue que aumenten las amenazas de expulsión.

En el mismo informe las autoras señalan que: *“Las políticas migratorias en el sistema europeo y en específico la española, se han vuelto más restrictivas e instalan el temor y la inseguridad entre las personas inmigrantes y, como consecuencia, generan un modelo económico basado en la explotación de un trabajo barato y servicial, imprescindible para el sostenimiento de la economía española, que se intensifica aún más en contexto de crisis. Claramente la política migratoria española evidencia intereses estrictamente económicos. La reforma actual de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX), aprobada en octubre del*

---

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística, abril 2010.

<sup>9</sup> Publicación Fund. Diáspora Solidaria. 2011

2009, consolida una política restrictiva en cuanto al flujo migratorio que va en consonancia con el modelo migratorio de la Unión Europea, que asume y define a las personas inmigrantes como fuerza laboral, enfoque que dista claramente de la idea de Derechos Humanos, o Desarrollo como libertad. (Cuentas, S.; Vera, P. 2011:13).

Con estos antecedentes es posible hacer la siguiente consideración, estamos frente a una situación de violencia estructural y es posible reconocer que las políticas migratorias actuales en Europa, finalmente lo que pretenden es seguir reproduciendo desigualdades sociales en post del mantenimiento de un sistema económico perverso y sobrevalorado. La realidad así lo demuestra. Pero las autoridades y la política europea se niegan a reconocerlo y enmascara la situación con planes de desarrollo estratégicos para la migración, inyección de fondos públicos y privados, proyectos de intervenciones sociales que adolecen de racionalidad crítica y se centran en paradigmas sociales tecnocráticos.

## 2. La Feminización del proceso migratorio.

Como señalamos en el apartado anterior desde finales del siglo XX la migración ha tenido un fuerte incremento. Y más de la mitad de migrantes en el mundo son mujeres. En España alrededor del 50% de personas extranjeras son mujeres y el colectivo de mujeres latinoamericanas es proporcional (49,6%) quienes representan un porcentaje mayor que los hombres. Desde allí se aborda el concepto de **feminización de la migración**.

El último informe del Fondo de la Población de las Naciones Unidas (UNFPA), registra en su Estado de la Población Mundial<sup>10</sup> que las mujeres constituyen casi la mitad del total mundial de migrantes internacionales: 95 millones.” (UNFPA, 2006). El número de mujeres migrantes ha crecido, en los últimos 50 años, más rápido que la población masculina, tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo.

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su estudio sobre la migración laboral internacional<sup>11</sup>, en cual se plantea la necesidad de brindar un “trato justo” a las y los trabajadoras/es a nivel mundial, un trato

---

<sup>10</sup> UNFPA (2006) Estado de la población mundial. *Hacia la Esperanza: Las Mujeres y la migración internacional*. [http://www.unfpa.org/swp/2006/pdf/sp\\_sowp06.pdf](http://www.unfpa.org/swp/2006/pdf/sp_sowp06.pdf)

<sup>11</sup> *International labour migration: A rights-based approach (Migración laboral internacional: Un enfoque basado en los derechos)*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010, ISBN 978-92-2-119120-9.

basado en los derechos fundamentales de las personas, reconoce la feminización de las migraciones al señalar que las mujeres constituyen más de la mitad de la migración mundial y alrededor del 70 y 80 por ciento de la migración en algunos países.

Desde hace 50 años que la historia de las migraciones se viene feminizando. En un principio el rol femenino en este proceso fue considerado pasivo, de acompañante. Hoy por hoy la situación ha cambiado y cada vez son mayoría las mujeres que, por las diversas razones que motivan su migración, emprenden el proceso de manera independiente, con autonomía; lejana va quedando la creencia de que es una acompañante, aunque sería un error afirmar que no existen mujeres que hayan emprendido el proceso bajo esa condición.

Venegas (2006)<sup>12</sup> señala que en la actualidad es posible declarar un cambio significativo con respecto al papel que antes llevaban a cabo las mujeres en el proceso migratorio.

*Hasta hace relativamente poco tiempo se hablaba de una inmigración preponderantemente masculina, aún cuando existían signos claros de que se equiparaban las tasas de inmigración masculina y femenina, o que se atribuyera este aumento del número de mujeres inmigrantes al incremento de las reagrupaciones familiares.* (Venegas 2006: 475). Según la autora, este enfoque minimiza y opaca el rol de las mujeres como agentes de cambio social, dueñas y protagonistas de su proceso migratorio. Reconocer por lo tanto que, independiente de la heterogeneidad de procesos migratorios, las mujeres son protagonistas de una transformación social a raíz de su participación en los escenarios migratorios como mujeres transnacionales y que esto debe llevar a cambiar los paradigmas sobre políticas migratorias a nivel mundial que efectivamente se orienten desde el *gender mainstreaming* (transversalidad de género) y dar el paso necesario para cambiar la mirada sobre el desarrollo de la migración.

Por otra parte, teniendo en cuenta la violencia de género como uno de los factores en el proceso migratorio femenino, para muchas mujeres este proceso se ha convertido en una estrategia para escapar de contextos opresivos para situarse en otros (Venegas 2006: 477). Es lo que sucede con mujeres que buscando mejores expectativas de vida -en ciertos casos migrar es el camino para salvar la vida- en países desarrollados, se encuentran con una sociedad, que pese a declararse “más desarrollada” esconde una discriminación indirecta

---

<sup>12</sup> Venegas, Paki (2006). *Mujeres inmigrantes en el estado español*. Estudios Demográficos y Urbanos vol. 21 no. 002. [http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art\\_11\\_1127\\_8545.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_1127_8545.pdf)

que provoca situaciones de desigualdad y exclusión hacia los colectivos migrantes, principalmente debido a las políticas migratorias. Esto no significa que las mujeres, al tomar la decisión de migrar, hayan puesto en marcha un proceso personal poco planificado o tomado a la “ligera”, más bien refleja desconocimiento sobre los patrones sociales reales -no sólo los discursivos- y sobre las políticas públicas de migración en el país de destino. Tanto la mujer que emigra por razones de opresión o violencia como la que lo hace por razones familiares o más positivas llevan consigo la ilusión de construir una vida mejor en la nueva sociedad, lo cuál es un derecho fundamental y no debería estar subyacente a lo que la sociedad defina como prioridad, es decir poner la normativa en desmedro de la persona.

En el último informe de la Secretaría por al Inmigración, en Catalunya, una de cada 7 mujeres es extranjera<sup>13</sup>, principalmente mujeres provenientes de América, Europa y África, seguido por mujeres provenientes de Asia y Oceanía, en el orden señalado. La población proveniente de América (y dentro de ésta, la mayoría de Sudamérica con un 83,58%) representa la mayoría de la población extranjera correspondiendo a un 33,08% del total, seguida por la proveniente de Europa en un 30,30%, de África en un 26,28%, de Asia en un 10,29% y la proveniente de Oceanía en un 0,05%<sup>14</sup>.

En el mismo informe se señala que la población extranjera, en Catalunya, corresponde a un 15,95 % del total de la población; el 46,16 % corresponde a mujeres y el 53,84% a los hombres. A nivel del municipio de Barcelona, las cifras son relativamente proporcionales observándose un leve aumento: la población extranjera corresponde a un 17,46 % del total de la población; las mujeres representan un 47,54% de este grupo y los hombres un 52,46 %.

Si hay algo que destacar en común entre las cifras que se puedan señalar, en el caso de la migración femenina es que corresponden a mujeres que han realizado un proceso de migración bajo la característica principal, aunque no única, de la reproducción de desigualdades socioeconómicas en el marco de la economía global y el sistema sociocultural imperante que las hacen emprender camino desde sociedades en vías de desarrollo a hacia unas más desarrolladas.

La mayoría de las mujeres migrantes, en las sociedades receptoras, desarrollan tareas en los fragmentos laborales menos deseables, tanto por remuneración, protección legal, condiciones laborales y reconocimiento social

---

<sup>13</sup> Bulletí Secretaría per a la Inmigració. La inmigració en cifras. Nº5 abril 2010.

<sup>14</sup> Població estrangera per continents. 2010Catalunya. Bulletí Secretaría per a la Inmigració. 2010 <http://www.idescat.cat/poblacioestrangera/?b=11>.

por los obstáculos que la normativa vigente instala, en desmedro de este colectivo.

*...“trabajos de mujeres” como niñeras, empleadas domésticas o trabajadoras sexuales. De esta forma el género actúa como principio organizador del mercado laboral en los países de destino, reproduciendo y reforzando los patrones de género preexistentes que discriminan a las mujeres. Pero no se trata sólo de que sean mujeres las que realizan estos trabajos, sino mujeres de ciertas clases, orígenes étnicos y/o nacionalidades. De esta forma, el género se entrecruza con otras formas de opresión para facilitar la explotación económica de las mujeres migrantes y relegarlas a condiciones de servilismo (domésticas) y desprecio social (trabajadoras sexuales). (Cuentas, S.; Vera, P. 2010:24).*

Las actuales políticas migratorias en España no han logrado transformar este contexto de desigualdad y desprotección social en el que se encuentran las mujeres migradas, por adolecer de una transversalidad de género real y práctica, no solo discursiva, en su marco regulatorio . En este sentido, se vuelve a mencionar la violencia estructural que sufre este colectivo de mujeres debido a que en esta sociedad, dado la previsión política migratoria actual, ser mujer inmigrante es sinónimo de precariedad laboral y social.

*...”La división sexual del trabajo en las sociedades de destino podría tener como resultado que se subutilicen las habilidades de las mujeres, o bien que ellas sean empujadas al trabajo sexual o al servicio doméstico aún cuando su intención no era hacer esto al momento de partir, ya que muchas de las mujeres que trabajan en estos rubros tienen el nivel de educación que les permitiría hacer otro tipo de trabajos más calificados. Además, en los países de destino puede ser difícil tener acceso a servicios tales como salud, educación y protección laboral, sobre todo cuando una persona está en un empleo informal. (Cuentas, S.; Vera, P. 2010:26-27).*

Lo anteriormente expuesto es una realidad instalada en un contexto social, pero existe voluntad y acción de las propias mujeres por transformar dicha realidad. Cada día son más las mujeres migrantes que hacen palpable su participación en post de sus reivindicaciones como mujeres y como personas migrantes. Sus luchas reivindicativas no son individuales; la solidaridad es el

motor que impulsa sus acciones. Se han organizado principalmente como grupos de apoyo, sensibilización, difusión de sus demandas y reivindicativos en sus derechos como ciudadanas del mundo. Su historia no es reciente y en las últimas décadas han llevado a cabo procesos que dinamizan la participación femenina migrante dentro de la esfera organizativa tanto en España como en el resto de Europa. Sin embargo ser visibilizadas y reconocidas, es una deuda de la sociedad de destino, principalmente.

### 3. Mujer Migrante y Participación.

La historia de la participación en redes de mujeres migrantes no es reciente, ya se ha señalado. No es coincidencia que en las últimas décadas se haya dinamizado la participación femenina migrante, no como un movimiento social aislado, sino parte del movimiento global por una perspectiva de género en las políticas públicas a nivel mundial. Este movimiento social, así como otros generados por el malestar frente a las desigualdades y opresiones, ha sido inspirado y ha dirigido sus acciones hacia el progreso apoyado por revoluciones sociales.

En los años '70, la teoría feminista comienza a desarrollar fuertemente el concepto de género, siendo transversal en todos los colectivos de mujeres. Comienza a desarrollarse el enfoque de *Mujeres en el desarrollo* (enfoque MED), *que buscó promover la integración de las mujeres al sistema económico de modo tal de mejorar su ingresos pero sin considerar que la posición de éstas en la estructura económica, sobre todo en los países pobres, está fuertemente permeada por las relaciones de género, lo cual dificulta la articulación de los roles productivo y reproductivo y el acceso a los recursos* (Rigat-Pflau 2008:42). Pero este enfoque no cubrió las necesidades de participación de las mujeres desde una perspectiva integral de género, esto considerando la situación de mujer migrante.

Más adelante, en el marco de la III Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi, en 1985, las representantes de los países en desarrollo promovieron la necesidad de cambiar de paradigma, uno desde el cual las demandas de las mujeres fueran atendidas desde una mirada sistémica de género, problematizando las posiciones impuestas por la sociedad y que las mantenía invisibilizadas y marginadas de las esferas de participación. Nace el concepto de ***gender and development (GAD, en español «género en el desarrollo»***).

*...”a partir de allí comenzó a elaborarse, en el marco de las Naciones Unidas, el enfoque denominado gender and*

*development (GAD, en español «género en el desarrollo»). Este nuevo enfoque recoge las experiencias de marginalización de las cuestiones de la mujer tanto en los programas y las políticas públicas como en las estructuras de la cooperación para el desarrollo, e intenta modificar esta situación».*(Rigat-Pflau 2008:42).

En este contexto de revolución semántica, descrito por Rigat-Pflau, también aparece el concepto de **empowerment (empoderamiento)** cuyo objetivo es dinamizar la participación calificada de las mujeres sobre la visión de desarrollo y modernidad.

Sin embargo, la transversalidad aún no se visibilizaba en la esfera política global. No fue sino hasta 1995, cuando la IV Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing definió en su Plataforma de Acción el **gender mainstreaming (Transversalidad de la perspectiva de género)** como estrategia central. La incorporación de las mujeres y de la igualdad de sus derechos a la agenda del desarrollo se estableció como mandato. Promover su participación, tanto en la esfera local como global en la toma de decisiones relativas al desarrollo, fue el objetivo<sup>15</sup>.

En este escenario, Sonia Ruiz<sup>16</sup> afirma, que el asociacionismo de mujeres es considerada como la forma de acción colectiva que adquiere mayor protagonismo en la década de los '90, y las organizaciones de mujeres migrantes buscan, través de sus acciones, su visibilización en diferentes espacios con el objetivo de conseguir el reconocimiento de su aporte al codesarrollo, bajo una perspectiva de género, y por otro lado buscan la implementación de políticas públicas que garanticen su participación y el reconocimiento de sus derechos como ciudadanas.

*“Para que las mujeres sean agentes sociales de cambio, significa que su estatus de ciudadanía es el mismo que las mujeres del país de destino. Es decir, que están en igualdad de condiciones políticas, económicas y sociales. Eso pasa primero por la nivelación de su reconocimiento jurídico, de asegurar que sean consideradas ciudadanas en pleno derecho”*<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup>Rigat-Pflau, M. (2008): “Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género”. Publicado en revista NUEVA SOCIEDAD No 218, noviembre-diciembre de 2008, ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

<sup>16</sup> Ruiz, S. Artículo: “Sombra aquí y sombra allá: Relaciones y avatares entre el movimiento de mujeres y las instituciones”. . Políticas de género i participació ciutdana al món local. ICPS 2009. Pág. 96.

<sup>17</sup> Entrevista a Cinthya (Chile). Publicación: “CODESARROLLO Y GÉNERO EN CATALUÑA: FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES MIGRADAS COMO AGENTES DE CAMBIO SOCIAL” Autoras: Sara Cuentas y Patricia Vera, Fund. Diáspora Solidaria.

Las organizaciones de mujeres migrantes se encuentran con dos situaciones que dificultan su visibilización en los movimientos sociales dominantes: la falta de enfoque de género y el ser migrante.

*...”la participación Política y social de las mujeres hasta hace apenas cuatro décadas ha sido invisible para gran parte de estos estudios [el de los movimientos sociales]. Es que debido a la libertad organizativa y al estilo informal de los liderazgos femeninos, la organización colectiva de las mujeres no ha recibido la atención merecida a raíz de su aportación política para la construcción democrática”.* (Ruiz, S. 2009)<sup>18</sup>

#### **4. Formas de Participación de las Mujeres migradas.**

El tejido asociativo en Catalunya ha evolucionado con la migración y con el tiempo, aunque el autóctono sigue siendo mayoritario. *Las asociaciones de personas migradas se han extendido, formalizado y creado plataformas y entidades de segundo nivel.* (Cuentas y Vera, 2010:38).

La forma de participación de las mujeres, en Catalunya y en otros países, también ha ido evolucionando. Han pasado de ser grupos de mujeres dentro de otras organizaciones a crearse y formalizarse en organizaciones de mujeres migradas con una agenda propia. Las primeras mujeres migradas en organizarse fueron las de origen filipino y subsahariano.

En los inicios del siglo pasado, los movimientos no gubernamentales y el voluntariado, en defensa de los derechos humanos, la justicia social, la atención hacia las personas más necesitadas, la lucha contra el racismo y cualquier expresión xenofóbica, la ecología, entre otras, son los escenarios que convocan a las mujeres y se nutren de su participación. Pero no es sino hasta los movimientos feministas posteriores a las convulsiones del movimiento de mayo del '68 que la participación política de las mujeres deja de estar ausente en al esfera social<sup>19</sup>.

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, la participación social de *“las otras españolas”*<sup>20</sup>, ha sido doblemente invisibilizado, hasta nuestros días.

---

<sup>18</sup> Ruiz, S. Artículo: *“Sombra aquí y sombra allá: Relaciones y avatares entre el movimiento de mujeres y las instituciones”*. Polítiques de gènere i participació ciutdana al món local. ICPS 2009.

<sup>19</sup> Léase, capítulo: Legado del movimiento feminista, Estudio de las Associacions de dones a la ciutat de L'Hospitalet: *“Un estudi de la Participació, Característiques i Motivacions de les Associades”*. Programa Municipal de la Dona.

<sup>20</sup> Ponencias del Encuentro sobre mujeres migrantes celebrado en Córdoba: *“Las otras Españolas: Los caminos de la Ciudadanía”*, Sept. 2005.

La percepción masculina de las migraciones y los falsos estereotipos sobre las mujeres migrantes, especialmente sobre de las latinoamericanas, han limitado su participación social a espacios de participación laboral, y entre éstos a una sectorización del empleo (servicios domésticos, de cuidados, hostelería y a la prostitución, entre otras) lo que crea una falsa imagen de este colectivo de mujeres señalando que “estas otras españolas” tienen una participación social limitada.

Sin embargo pese a los falsos estereotipos y percepciones, lidiando contra toda clase de exclusión, superando obstáculos y violencias, las mujeres migrantes latinoamericanas participan y crean sociedad a partir de sus interacciones, articulando el mundo desde sus construcciones personales e interpersonales con una identidad propia que posiblemente se aleja de los estereotipos comunes, que consciente e inconscientemente, hemos impuesto como regla general. Son mujeres transformadoras de contextos sociales.

Amelia Petit (2007) señala que es fundamental, en la tarea de reconocer y visibilizar la participación de las mujeres migrantes, en general, no restringir la participación únicamente al ámbito asociativo, aún reconociendo la importancia que tiene el tejido asociativo en la relación que se establece entre mujeres y participación social, ya que se pierde la visión de un espacio importante de intercambio y socialización.

*...”De ahí, que me voy a referir a otro tipo de participación que es la que enmarcamos dentro de las redes informales. Es decir, por lo general, las mujeres se reúnen en los mercados y mercadillos donde no sólo realizan transacciones económicas, sino que además intercambian sentimientos, vivencias, alcanzan acuerdos y negociaciones de todo tipo, amplían y mantienen sus lazos de sociabilidad, etc. Además, acuden a Organizaciones Sociales para aprender la lengua y cultura castellana, pero que a partir de esos encuentros **crean sus propias asociaciones y grupos**, articulando diferentes proyectos e iniciativas desde su protagonismo.” (Petit, A. 2007:10)*

La misma autora nos explica como las variables culturales de cada mujer migrante intervienen en las percepciones de la sociedad respecto a su participación. Señala, por ejemplo, los espacios de participación que

construyen las propias mujeres y que están determinados por estas variables culturales<sup>21</sup>. Respecto a las mujeres latinoamericanas explica, por ejemplo,

*...”que valoran muy necesaria la ocupación de las zonas abiertas para la realización de actividades lúdicas y deportivas, como espacios a tener en cuenta en el encuentro entre la sociedad de origen y la receptora. Suelen fomentar el deporte como herramienta fundamental en la prevención de conflictos.*  
(Petit, A. 2007:10)

En el contexto de Barcelona, existe un grupo considerable de organizaciones de mujeres latinoamericanas, orientadas principalmente a dar orientación y apoyo a la acogida de otras mujeres migradas. Este soporte se desarrolla en áreas como:

- Asesoría Legal (documentación, trámites en extranjería, entre otras).
- Inserción sociolaboral (Itinerarios personales, recerca de feina, emprendimientos, entre otros).
- Mediación Comunitaria.
- Mediación Sociosanitaria.
- Salud reproductiva y sexual.
- Interculturalidad
- Aprendizaje de lenguas e idiomas.

Es posible encontrar tipologías de las organizaciones, a nivel más global de colectivos, pero pertinente a la realidad de las mujeres latinoamericanas. En el estudio realizado sobre Associacions de dones en la ciutat de L' Hospitalet<sup>22</sup> se constata que existen elementos comunes entre organizaciones de mujeres como lo son: ausencia de fin lucrativo, afiliación libre y voluntaria, composición exclusiva de mujeres, voluntad por trabajar para la mujer y por propuestas para la mujer, se presenta una clasificación elaborada por Virginia Maquieira<sup>23</sup> la que se sustenta en la propia autodefinición de las organizaciones, lo que es acertado a la hora del reconocimiento propio por las acciones que desarrolla la

---

<sup>21</sup> Capítulo: Los Espacios en los que participan las mujeres inmigrantes. Docto.: “La participación desde el enfoque de género”. Cuadernos Electrónicos de Filosofía Del Derecho, Nº 12/2005 I.S.S.N.: 1138-9877 <http://www.uv.es/CEFD/12/petit.pdf>

<sup>22</sup> Les associacions de dones a la Ciutat de L'Hospitalet: “Un estudi de la Participació, Característiques i Motivacions de les Associades”. Programa Municipal de la Dona.

<sup>23</sup> Maquieira, V. Asociaciones de mujeres en la comunidad autónoma de Madrid. 1995, pág. 283.

propia organización. Esta se define en función de los fines y las actividades más relevantes:

- Asistenciales: Dedicadas a la Atención de mujeres.
- Feministas: Objetivo sociopolítico de denuncia y modificación de las relaciones y situaciones discriminatorias por género.
- Inmigrantes: Orientación a la acogida y sensibilización social.
- Promoción laboral: Educación y formación permanente.
- Promoción Sociocultural: Orientada al entorno y el desarrollo personal de las asociadas. Acceso a la cultura y participación de tareas en grupo y formación permanente.
- Promoción de la salud: Información, divulgación y desarrollo de programas específicos sobre temas de la promoción de la salud.
- Profesionales: Agrupadas al entorno de la defensa y la potenciación de una determinada actividad laboral.
- Sindicales: Asociaciones que, en el marco de un sindicato, centran la su actividad en la defensa y la promoción de las mujeres como trabajadoras.
- Deportivas y recreativas: Su objetivo es el desarrollo de actividades deportivas y la participación en actividades lúdicas y culturales que promuevan la inclusión social y el crecimiento personal de las mujeres.

Se ha señalado que los principales espacios en los que las mujeres migradas participan guardan estrecha relación con el motor que las mueve: la solidaridad, pero al mismo tiempo con la reivindicación de sus derechos como personas y ciudadanas merecedoras de reconocimiento, tanto a nivel personal como a nivel colectivo. En estos aspectos, cabe señalar, que las mujeres migradas realizan una acción importantísima y poco reconocida que es la de acompañar y orientar pertinentemente a las personas migradas recién llegadas, *les nouvingudes o benvingudes*, a Catalunya.

Por otra parte las mujeres migradas asumen un rol de **mediadoras** interculturales (informales) en distintos ámbitos:

-**Comunitario**, ayudando a la inclusión de las personas *nouvingudes* en su comunidad, dando orientación en temas administrativos como en los aspectos relacionales con el entorno.

-**Sociocultural**, contribuyendo a evitar conflictos y choques culturales, tanto a las personas recién llegadas como a quienes llevan más tiempo en la sociedad de destino. Orientan dando información o haciendo puente entre personas *nouvingudes* y organizaciones sociales y culturales ya sea del mismo país u otros.

-**Sociosanitario**, un ámbito muy importante ya que apoyan a quienes necesitan orientación para realizar trámites, visitas médicas y tratamientos. Muchas son las mujeres que acompañan incluso a *nouvingudes que están solas* en controles, toma de exámenes, así también acompañan a personas hospitalizadas y apoyan en su recuperación.

-**Socioeducativo**, apoyan procesos para la participación en programas de normalización lingüística, como otros programas formativos. Son muy importantes entre las familias *recién llegadas* en centros educativos, dando orientación sobre procesos administrativos, curriculares y cultura escolar.

- **Sociopolítico**, un ámbito en el que cada vez se incluyen más mujeres y en el que luchan por ganar el status de personas ciudadanas sin discriminación alguna.

Estos ámbitos definen, aunque no determinan, la forma de participación de las mujeres migradas, tanto a nivel local como más general. Sin embargo, aún siendo evidente, las políticas migratorias y la sectorización laboral, invisibilizan la participación de las mujeres migradas. La sociedad restringe su mirada.

Por lo tanto el desafío no solo está en el incluir y respetar si no en el reconocer y visibilizar los aportes de las Mujeres Migrantes Latinoamericanas como impulsoras de cambio social capaces de criticar, reflexionar y construir en paralelo tanto en su mundo actual, el lugar de acogida o receptor (según mejor les represente) y aquel mundo actual pero lejos, cruzando “el charco”, que vive y para el cual también sueñan “sueños de igualdad” y construyen en solidaridad.

**BIBLIOGRAFIA**

- BECK-GERNSHEIM, E.; BUTLER, J.; PUIGVERT, L. (2000): “*Mujeres y Transformaciones Sociales*”, Barcelona: El Roure.
- COORDINADORA d'ONGD I ALTRES MOVIMENTS SOLIDARIS DE LLEIDA (2010): “*Migraciones y desarrollo. El Codesarrollo: del discurso a la práctica*”. Barcelona: Anthropos.
- CUENTAS, S.; VERA, P. (2011): “*Migración, género y desarrollo: Mujeres Transnacionales, Actoras del Cambio Social*”. Fundación Diáspora Solidaria, Publicación inscrita en el proyecto “Codesarrollo y género en Catalunya”, ACCD. Barcelona: InterRed.
- DE LA FUENTE, M<sup>a</sup>; FREIXANET, M<sup>a</sup>. (2009): “*Polítiques de gènere i participació ciutadana al món local. Ciutat i persones*”. Barcelona: ICPS Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- ESCRIVÁ, A.; BERMÚDEZ, A. Y MORAES, N. (2009): “*Migración y Participación Política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*”. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid: Publicaciones CSIC.
- FOLGUEIRAS, P. (2007): “*De la Tolerancia al reconocimiento. Programa de formación para una ciudadanía intercultural*.” Universidad de Barcelona. Tesis Doctoral (Directoras Cabrera, F., Bartolomé, M.)
- INTERNATIONAL LABOUR MIGRATION: A rights-based approach (*Migración laboral internacional: Un enfoque basado en los derechos*), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010, ISBN 978-92-2-119120-9. [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/press-releases/WCMS\\_125326/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/press-releases/WCMS_125326/lang--es/index.htm)
- LES ASSOCIACIONS DE DONES A LA CIUTAT DE L'HOSPITALET: “*Un estudi de la Participació, Característiques i Motivacions de les Associades*”. Programa Municipal de la Dona De L'Hospitalet.
- MESTRE, R. {coord.} (2008): “*Mujeres, derechos y ciudadanías*”. Valencia: Tirant monografías.
- PÉREZ, P. {coord.} (2003): “*Mujeres de dos mundos: ciudadanía social de las mujeres latinoamericanas*”. Dirección General de la Mujer, Consejería de Trabajo Comunidad de Madrid.
- PETIT, A. (2005): “*La participación desde el enfoque de género*”. Cuadernos Electrónicos de Filosofía Del Derecho, Nº 12/2005 I.S.S.N.: 1138-9877 <http://www.uv.es/CEFD/12/petit.pdf>
- PETIT, A. (2010): “*Migración Femenina y Cultura de la Paz*”. Artículo realizado en el marco del proyecto I+D+I del Ministerio de Ciencia e Innovación Inmigración, integración y Políticas Públicas: garantías de los derechos y su evolución, DER 2009- 10869. <http://www.e-mujeres.net/noticias/migracion-femenina-y-cultura-paz>.

- OIT (2010). Resumen ejecutivo. International labour migration: A rights-based approach • ISBN 978-92-2-119120  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/rights\\_based\\_es\\_sp.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/rights_based_es_sp.pdf)
- RIGAT-PFLAUM, M. (2008): “Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género”, Artículo publicado en la revista NUEVA SOCIEDAD No 218, noviembre-diciembre de 2008, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. [http://www.nuso.org/upload/articulos/3570\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3570_1.pdf)
- UNFPA (2006): “Estado de la población mundial. Hacia la Esperanza: Las Mujeres y la migración internacional”. Artículo electrónico. [http://www.unfpa.org/swp/2006/pdf/sp\\_sowp06.pdf](http://www.unfpa.org/swp/2006/pdf/sp_sowp06.pdf)
- VENEGAS, PAKI (2006): “Mujeres Inmigrantes en el estado español; su sobrevivencia en la frontera de la ciudadanía”. Estudios demográficos y Urbanos, mayo-agosto, año/vol. 21, nº002. El Colegio de México A.C <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/312/31200208.pdf>

# **Aportes, desafíos y reflexiones desde la producción científica de la psicología en Chile en el marco de la Estrategia Nacional de Salud 2011-2020.**

Fecha de recepción: 29 de Abril de 2012

Fecha de aceptación: 13 de Junio de 2012

## **Autor:**

Felipe Soto-Pérez, Departamento de Innovación Terapéutica y Apoyo Comunitario (DITAC), Fundación INTRAS, España. Email: [fcsotop@yahoo.com](mailto:fcsotop@yahoo.com)

## **Palabras Claves:**

Estrategia Nacional en Salud, Políticas en Salud, Salud Pública, Psicología, Producción Científica, Análisis Bibliométrico, Salud Psicosocial.

## **Keywords:**

National Health Strategy, Health Policy, Public Health, Psychology, Scientific Production, Bibliometric Analysis, Psychosocial Health.

## **Resumen:**

A partir de la presentación de la Estrategia Nacional en Salud en Chile para la década 2011-2020, se desarrolla una reflexión y aporte desde la psicología. Junto con abordar una mirada psicosocial a las prioridades en salud, se presenta la producción científico-psicológica respecto a los grandes temas en Chile. Se concluye que existe una necesidad de aumentar la participación y la producción por parte de la psicología en la mejora de la Salud y el Bienestar.

**Abstract:** Since the presentation of the National Health Strategy in Chile for the decade 2011-2020, develops a reflection from psychological knowledge. Along with providing a psychosocial view to health priorities, presents the scientific-psychological knowledge about the big issues in Chile. We conclude that there

is a need to increase participation and production by psychology in improving Health and Welfare.

A finales del año 2011 el Gobierno de Chile lanzó la Estrategia Nacional de Salud para los próximos 10 años (2011-2020). Dicho documento plasma las orientaciones básicas y generales de la salud en Chile, constituyéndose en la guía general que dirige el desarrollo de la política en salud; no solo de las prestaciones y servicios, sino que también la investigación, la formación y hasta la visión que se tiene respecto a la salud. La psicología debería contar con una visión reflexiva y constructiva respecto a tan importante documento, más aún al considerar la fuerte presencia de profesionales con esta formación psicológica. Al respecto, cada año se titulan más de 3.000 psicólogos y existen más de 24.500 estudiantes (Ministerio de Educación, 2011). A pesar de la fuerte disponibilidad de profesionales de la psicología, estos no se han constituido en actores importantes en cuanto a las políticas públicas, como tampoco respecto a las políticas sanitarias.

El presente trabajo pretende desarrollar una lectura reflexiva, constructiva y aportadora respecto a la Estrategia Nacional de Salud en Chile desde la perspectiva de la psicología. Para ellos se pretenden alcanzar cuatro objetivos. Por un lado dar a conocer la Estrategia Nacional en el ámbito de la psicología; adoptar una mirada amplia desde las diferentes especializaciones psicológicas; aportar una visión respecto a los objetivos propuestos; orientar las acciones que los profesionales de la psicología deberían realizar durante la siguiente década siguiendo la ruta trazada en esta estrategia. Al mismo tiempo, y desde el punto de vista empírico, se revisarán las existencias de Tesis de Licenciatura en el Colegio de Psicólogos de Chile<sup>1</sup>, así como las publicaciones de la Asociación Chilena de Revistas Científicas de Psicología<sup>2</sup>, de modo de estimar el grado de investigación que existiría desde la psicología en cada objetivo de la Estrategia. Así, se presenta la Tabla 1 en donde se agrupan las publicaciones por objetivo estratégico; señalando cantidad, porcentaje e importancia relativa.

---

<sup>1</sup> Uno de los requisitos para formar parte de la Asociación Gremial del Colegio de Psicólogos de Chile es que si se ha desarrollado una tesis de Licenciatura se debe aportar con una copia al reservorio del Colegio. De modo que esta biblioteca constituye una gran fuente de información respecto a las líneas de investigación que se desarrollan en el nivel de pre-grado en psicología. Las existencias de estas tesis van desde el año 1955 a la actualidad. Para desarrollar este análisis se realizó una búsqueda de palabras claves en sus títulos en un índice que se encuentra disponible en el sitio web del Colegio.

<sup>2</sup> La Asociación Chilena de Revistas Científicas de Psicología es una plataforma de intercambio, coordinación y mejora del trabajo editorial en psicología. Forman parte de esta asociación las Revistas: Cuadernos de Neuropsicología; Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad; Psykhe; Terapia Psicológica; y Revista Chilena de Neuropsicología. Para desarrollar este análisis se realizaron búsquedas en sus índices de palabras claves en cualquier campo.

En síntesis, la Estrategia Nacional en Salud se enmarca en el lema “*Elige vivir sano*”, es decir apunta a la prevención. Se desarrolló sobre la base del trabajo de 54 comisiones técnicas agrupadas bajo nueve objetivos estratégicos, implicando a más de 500 personas que establecen 50 metas y 513 indicadores (Ministerio de Salud, 2011). Cada tema comienza con un análisis de la situación, en donde se intenta establecer el estado de la cuestión y un marco referencial respecto al tema. En este apartado suelen presentarse prevalencias y resultado de las diferentes acciones realizadas en cuanto a políticas de salud. A continuación, se presentan las estrategias propiamente tales, las que comienzan con los resultados alcanzados previamente, para luego desarrollar las estrategias para la presente década. Al finalizar cada objetivo estratégico se sintetizan premisas y amenazas para la meta, así como una serie de indicadores de resultados esperados y cuantitativos. Al finalizar cada objetivo estratégico se citan las referencias agrupadas por tema; y a continuación se presentan los participantes que desarrollaron la Estrategia Nacional en Salud.

Un concepto fundamental sobre el cual se sostiene la Estrategia Nacional de Salud son los Años de Vida Saludable (AVISA) o Disability Adjusted Life Years (DALYs) en su versión original en inglés (Murray, Lopez, y Jamison, 1994). Este concepto es una medida resumen de salud en la población que surge desde las metodologías de Costo-Efectividad y permite conocer cuando se gana (o pierde) por la elección de una u otra acción al relacionarla con su capacidad de evitar la mortalidad o discapacidad (Murray y Lopez, 1997; Seuc Jo, 2003). Comprender esta medida es fundamental para entender el razonamiento a la base de la Estrategia Nacional de Salud. Al respecto, en los archivos de Tesis de Licenciatura del Colegio de Psicólogos y en los índices de las Revistas Chilenas de Psicología no se cuentan con existencias que aborden la medida de los años de vida saludables como tema principal.

**Tabla 1:** Aproximación a la producción científica de la psicología Chilena en el marco de la Estrategia Nacional en Salud 2011-2020

| Objetivo o tema                           | Tipo de publicación | Cantidad (% del total)* | Importancia relativa** | Grado de importancia*** |
|---|---------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|
| Enfermedades transmisibles                | Tesis               | 115 (5%)                | 3                      | 5º                      |
|   | Artículos           | 22                      | 5                      |                         |
| Enfermedades no transmisibles y violencia | Tesis               | 107 (4.7%)              | 4                      | 2º                      |
|   | Artículos           | 593                     | 1                      |                         |
| Factores de riesgos para la salud         | Tesis               | 295 (12.9%)             | 2                      | 3º                      |
|   | Artículos           | 140                     | 4                      |                         |
| Ciclo vital                               | Tesis               | 589 (25.6%)             | 1                      | 1º                      |
|   | Artículos           | 145                     | 3                      |                         |
| Determinantes sociales                    | Tesis               | 34 (1.5%)               | 6                      | 6º                      |
|   | Artículos           | 2                       | 6                      |                         |
| Fortalecimiento del sector salud          | Tesis               | 64 (2.8%)               | 5                      | 4º                      |
|   | Artículos           | 171                     | 2                      |                         |
| Acceso y calidad de la atención en salud  | Tesis               | 13 (0.6%)               | 7                      | 8º                      |
|   | Artículos           | 2                       | 6                      |                         |
| Emergencias y desastres                   | Tesis               | 5 (0.2%)                | 8                      | 7º                      |
|   | Artículos           | 2                       | 6                      |                         |
| Total                                     | Tesis               | 1219 (53.3%)            |                        |                         |
|   | Artículos           | 1077                    |                        |                         |

\* El total de tesis al momento del análisis era de 2.286

\*\* Expresa el lugar de importancia según la producción científica desde el 1 (primero o más importante), ya sea en cuanto a tesis o artículos.

\*\*\* Pretende orientar el grado de presencia tanto entre artículos y tesis.

## ASPECTOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL RELACIONADAS CON LA PSICOLOGÍA

Desde un punto de vista general, ya sea desde lo comunitario, educativo, clínico u organizacional; la psicología puede tener relación y opinión en cada uno de los objetivos estratégicos, a continuación se desarrollan los objetivos que tienen mayor relación con la psicología<sup>3</sup>.

### *Primer objetivo estratégico: Psicología y las enfermedades transmisibles*

Este desafío pretende reducir la carga sanitaria de las enfermedades transmisibles y contribuir a disminuir su impacto social y económico. Particularmente se abordan patologías transmisibles, infecciones respiratorias

<sup>3</sup> No se ha considerado el sexto objetivo relativo al Ambiente, Alimentos y Trabajo a pesar que la Psicología Ambiental (entre otras), podría ser un aporte al respecto.

agudas, VIH/SIDA, y tuberculosis. En ellas, la psicología puede aportar desde sus dimensiones educativa, comunitaria y clínica. Para precisar el aporte de la psicología se desarrollará el tema del VIH/SIDA.

En cuanto al VIH/SIDA, la psicología tendría un rol preponderante desde la psicología de la salud y comunitaria. La psicología de la salud desde su trabajo con la adherencia a los tratamientos y la comunitaria con el trabajo de detección y el acceso a la atención de colectivos marginados, junto al apoyo mutuo (Cortes Rojas, 2011). Pero, según esta estrategia y la Guía Clínica de VIH/SIDA (Ministerio de Salud, 2005, 2010), el trabajo en adherencia debe ser desarrollado por profesionales de la Enfermería o Puericultura, siendo el acceso a horas de atención psicológica a una razón de cuatro horas semanales cada 100 pacientes en control. La Guía Clínica 2005 de VIH/SIDA no cuenta entre su grupo de expertos a ningún profesional relacionado con la psicología o la salud mental<sup>4</sup> y su contenido no aborda mayormente la psicología de la salud o la salud mental. A pesar de ello se establece un principio orientador:

*“Las complejidades de la infección por VIH/SIDA, sus repercusiones psicológicas, la coexistencia de patologías de la esfera de la Salud mental y las dificultades en la integración plena de las PVVIH [Personas que Viven con VIH] a diferentes espacios sociales, por la persistencia de conductas discriminatorias, hacen que las PVVIH requieran una atención integral biológica, psicológica y social por parte de los equipos de atención.” (Ministerio de Salud, 2005, p. 18)*

El principio anterior no queda claramente plasmado en prácticas concretas, siendo una de las tareas prioritarias el trabajo con el cumplimiento de los tratamientos. La Guía Clínica de VIH/SIDA menciona la adherencia (un total de 24 veces en la versión 2005 y 42 en la actualización de 2010); pero no se desarrolla ni establece un protocolo para el afrontamiento de las reconocidas dificultades en la adherencia<sup>5</sup>. Todo ello a pesar de reconocer el impacto de factores cognitivos, psicológicos y sociales en el fenómeno. Así, se requieren identificar factores de vulnerabilidad y riesgo de abandono, de modo de diseñar modelos de intervención. Por otro lado, se menciona la participación de organizaciones sociales, tarea en las que la psicología comunitaria puede ser de gran utilidad (Ministerio de Salud, 2011), asunto que tampoco queda formalizado.

---

<sup>4</sup> Si bien entre los autores existen al menos dos enfermeras universitarias, no se detecta presencia de otras profesiones, por ejemplo matronas, trabajadores sociales, sociólogos, antropólogos o médicos sociales.

<sup>5</sup> Si bien existe un documento técnico (Comisión nacional de SIDA, 2002), este no queda tan reflejado en la estrategia o en la guía clínica como si se establecen acciones farmacológicas. Este sutil sesgo refleja la orientación biomédica de la salud en Chile.

Junto con la falta de presencia de las acciones psicosociales, cuando el tema es abordado este se realiza de forma descuidada. Por ejemplo, el documento estratégico cita dos artículos para sustentar a la consejería como acción para potenciar la adherencia, el primero de ellos es el de Alvis, De Coll, Chumbimune, Díaz, Díaz, y Reyes (2009), y el segundo el de Singh, Squier, Sivek, Wagener, Nguyen, y Yu (1996). Sin desmerecer los antecedentes referenciales, el primero de ellos tiene un bajo impacto y un bajo grado de indexación científica, y el segundo fue publicado hace más de 15 años. Así, existe una necesidad de aporte desde la psicología de la salud hacia el tema de la adherencia a los tratamientos, el trabajo comunitario y la salud psicosocial.

Una primera aportación desde la psicología sería contribuir con un modelo de afrontamiento de la adherencia al tratamiento en VIH/SIDA ajustado a las características tanto culturales como de organización de servicios del propio país. Un segundo paso en este ámbito serían estudios de implementación y eficacia del modelo de trabajo en adherencia al tratamiento en VIH/SIDA (Ortiz y Ortiz, 2007). Desde la psicología chilena existen desarrollos al respecto (Ahumada, Escalante, y Santiago, 2011; Millar, 2003; Nifuri y Polanco-Carrasco, 2007). La psicología de la salud puede aportar con herramientas psicoeducativas, intervenciones de apoyo, y tanto en evaluaciones como intervenciones específicas que pueden favorecer la meta de la reducción de la mortalidad y la mejora en la calidad de vida. Este mismo esquema de aporte puede desarrollarse en otras enfermedades tanto transmisibles como no transmisibles. Pero, lamentablemente el espíritu procesual y biopsicosocial de la salud en la orientación no se traduce en normativas, planes, acciones y prácticas concretas.

Este trabajo de contribución por parte de la psicología ya se realiza, el problema pareciera ser su productividad, calidad y sobre todo difusión. Por ejemplo desde la intervención comunitaria (Berríos Guzmán y Yerkovic Bahamonde, 2004; Cortes Rojas, 2011; Hernández Careaga y Mac Pherson Céspedes, 2009; Torres López, Raynaldos, Lozano, y Aranzazu, 2010); así como desde la neuropsicología (Binfa y García, 2011). A pesar de los aportes citados y de que las enfermedades transmisibles son una prioridad sanitaria, no pareciera que el tema sea un tópico de especial interés para la psicología chilena (tabla 1). De un total de 2.286 tesis de investigación disponibles en el archivo del Colegio de Psicólogos, 105 (5,6%), se refieren al tema de VIH/SIDA; 0.3% abordan la adherencia a tratamientos. Las tesis que abordan otras enfermedades transmisibles o respiratoria no llegan al 0.1%. Al mismo tiempo, las Revistas Chilenas de Psicología señalan que se han publicado sólo 15 artículos respecto a VIH/SIDA, y siete sobre adherencia a tratamientos. Lo

42

anterior indica que si bien existe producción psicológica respecto al tema esta no tiene la abundancia que requiere uno de los Objetivos Sanitarios para la presente década.

*Segundo objetivos estratégico: Psicología, enfermedades no transmisibles y violencia*

En cuanto al segundo objetivo estratégico, se mencionan una serie de patologías no transmisibles y/o crónicas que pueden ser objeto de atención clínica, de la salud y neuropsicológica, tales como enfermedades cardiovasculares, hipertensión, diabetes, cáncer, entre las principales. Junto a ellas, este apartado se refiere a uno de los ámbitos de trabajo específicos de la neuropsicología, psicología clínica y comunitaria, como lo son las enfermedades mentales y las discapacidades<sup>6</sup>, junto con la violencia intrafamiliar o doméstica y el consumo de drogas. En este contexto el aporte desde la psicología nuevamente se refiere a la adherencia a tratamientos, psicoeducación y evaluación; desarrollando acciones específicas que puedan ampliar y favorecer el conocimiento, afrontamiento y la reacción ante padecimientos crónicos y de alto impacto (Ortiz, Ortiz, Gatica, y Gómez, 2011; Urzúa, Pavlov, Cortés, y Pino, 2011), así como su impacto en la calidad de vida (Monardes Seemann, Gonzalez-Gil, y Soto-Pérez, 2011).

Por ejemplo, en un nivel preventivo primario y desde la psicología de la salud es posible desarrollar y aportar en programas de vida saludable (Espinoza Oteiza, 2011; Schnettler, Miranda, Sepúlveda, y Denegri, 2011; Urzúa, 2010). Luego, a un nivel secundario y terciario, es posible intervenir desde programas psicoeducativos y de apoyo en enfermedades crónicas (Ortiz et al., 2011; Sarcinelli y Franklin de Martínez, 2011; Urzúa et al., 2011), y al mismo tiempo desarrollar herramientas de evaluación, como por ejemplo para determinar afectaciones cognitivas en enfermedades cerebrovasculares (Rodríguez y Urzúa, 2009), así como medidas de funcionamiento (Buller P, 2008), o herramientas específicas de apoyo al cuidador (Magaña, Calquín, Silva, y García, 2011). En este aspecto se identifican necesidades particulares relacionadas con la atención rural e indígena en donde se requieren acciones más ajustadas y orientadas a la cultura rural (Brito Pons, 2011; Laks, 2011; Scharager Goldenberg y Molina Aguayo, 2007).

---

<sup>6</sup> La Estrategia Nacional se refiere a las Discapacidades como una situación singular, a pesar de la gran cantidad de variantes que tienen las condiciones de discapacidades en la población. Este detalle puede ser otra expresión de la ausencia de una mirada psicosocial en este importante documento. Particularmente, las discapacidades en esta estrategia se refieren a aquellas de causa física o sensorial, dejando en segundo planos aquellas con causa intelectual y un lejano lugar a las de causa psiquiátrica.

La psicología también debe aportar en el desarrollo de las Guías Clínicas, particularmente en aquellas en las que la psicología tiene especial injerencia<sup>7</sup>. Nuevamente, la participación de la psicología en estas orientaciones técnica es marginal<sup>8</sup>, lo que redundará en una visión de la salud sesgada y empobrecida, sobre todo cuando se aleja de determinantes biológicos y se acerca a causales psicosociales.

Desde la Estrategia de Salud, se manifiestan necesidades en el tratamiento de la hipertensión arterial, cáncer y diabetes, en donde por un lado se vuelve necesario el desarrollo de orientaciones desde la psicología de la salud, la psicoeducación, las intervenciones de apoyo psicológico (Barrera Jr, Toobert, Strycker, y Osuna, 2012; Stanton, Revenson, y Tennen, 2007; Welton, Caldwell, Adamopoulos, y Vedhara, 2009); y por otro herramientas específicas de valoración neuropsicológica que permitan determinar consecuencias y evolución cognitivas en este grupo de patologías (Ouimet, Stewart, Collins, Schindler, y Bielajew, 2009; Vicario, del Sueldo, Zilberman, y Cerezo, 2011; Yeung, Fischer, y Dixon, 2009). Todos estos aportes se encuentran disponibles, haciéndose necesaria su adaptación al contexto chileno.

Un área de acción general y necesaria en el ámbito de la prevención es la promoción en estilo de vida saludable. En este aspecto la aportación de la psicología es fundamental debido a la necesidad de lograr cambios orientados hacia un estilo de vida que disminuya la prevalencia de enfermedades (Stanton et al., 2007). Desde este punto de vista, la psicología de la salud puede generar planes preventivos y de cambio de estilo de vida, así como identificar variables psicosociales que se relacionen con estilo de vida y salud (Behm, 2011; Iriart, Waitzkin, Breilh, Estrada, y Merhy, 2002).

Una de las áreas en donde la psicología tiene un peso específico mayor es en la tarea de disminuir la prevalencia de discapacidad en personas con enfermedad mental. Al respecto se señala la importancia de las enfermedades neuro-psiquiátricas en el indicador AVISA, siendo específicamente los trastornos mentales los que más contribuyen a la carga de años perdidos por discapacidad. Así, la psicología clínica y de la salud pueden ejercer un rol en la formación de profesionales para que sean capaces de detectar y orientar la salud de personas en situación de discapacidad (Anthony, 1993; López

---

<sup>7</sup>Por ejemplo, en el Manejo del Dolor en Cáncer Avanzado y Cuidados Paliativos; Diabetes Mellitus, Cánceres en menores de 15 años; Tratamientos del Primer Episodio de Esquizofrenia; VIH/SIDA; Epilepsia en el Niño; Tratamiento de Personas con Depresión; Ataque Cerebrovascular isquémico del adulto; Hemorragia Subaracnoidea y Rotura de Aneurismas Cerebrales; Consumo Perjudicial y Dependencia de Alcohol y Drogas en menores de 20 años; Gran Quemado; Epilepsia del Adulto; y Parkinson.

<sup>8</sup> La participación de cualquier otro conocimiento más allá de los biomédico no es abundante, no siendo una particularidad de la psicología; quizás una expresión de la visión que se tiene a la salud.

Alvarez, 2004; Slade, 2010)<sup>9</sup>. Por otro lado, Minoletti y Saxena (2006), señalan la presencia relativa de psicólogos como recursos humano en salud mental es la más alta (12.3 por cada cien mil habitantes); reduciéndose a 1.92 la relación cuando se exige la acreditación como especialista en clínica. De cualquier modo la alta presencia de psicólogos en el sistema de salud público de Chile no se traduce en un grado de influencia.

Como desafíos, la Estrategia reconoce una gran carencia respecto a la identificación de prevalencias mental (Rusch, Todd, Bodenhausen, Olschewski, y Corrigan, 2010), sobretodo en población infanto-juvenil; la escasas de estudios referente a autismo; y la ausencia de estudios respecto a la discapacidad asociada a enfermedad mental. Estas son otras áreas en donde la psicología puede entregar su aporte. Respecto a los modelos de atención, es el modelo comunitario el que se favorece como estrategia de servicio, asunto en el que ya existen desarrollos (Alfaro y Berroeta, 2007; Asun et al., 1993). Lamentablemente las metas no hacen mención alguna a la ausencia de legislación actualizada respecto a la protección de derechos humanos de los discapacitados, o específicamente de las personas con enfermedades mentales graves y prolongadas (Minoletti y Saxena, 2006).

En cuanto a la discapacidad, la estrategia chilena hace una definición siguiendo a la Clasificación Internacional del Funcionamiento y de la Salud de la Organización Mundial de la Salud o CIF, señalando el impacto en el cuidador. El documento estratégico sostiene que un 12,4% de la población presentaría una discapacidad permanente. De las personas con discapacidad, sólo el 6,5% habría recibido rehabilitación durante el último año, junto a una serie de inequidades asociadas a la condición de discapacidad (Ministerio de Planificación, 2005). Lamentablemente, la visión de la rehabilitación es puramente física, dejando de lado por ejemplo la rehabilitación psicosocial en enfermedades mentales, demencias y otros cuadros.

Particularmente y en relación a la psicología, se señala el apoyo al cuidador, el trabajo intersectorial y comunitario, y la inserción (inclusión) educacional y laboral de personas con discapacidad. Específicamente en el ámbito de la atención, se señala la necesidad de desarrollo de acciones de prevención, diagnóstico temprano y tratamiento, particularmente en el ámbito de las discapacidades sensoriales en el ámbito educacional. En cuanto a la meta de disminución de los femicidios, se debe señalar que un 37,2% de las mujeres que han tenido o tienen pareja, habrían vivido o estarían sufriendo violencia psicológica (Ministerio del Interior y Dirección de Estudios Sociológicos de la

---

<sup>9</sup> A pesar del radical impacto de la salud mental en la pérdida de años de vida saludables, sólo el 2.14% del presupuesto de salud se destina a la salud mental y psiquiatría (Minoletti y Saxena, 2006).

Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008). La pregunta, nuevamente, se refiere al grado de preparación y disposición que tiene la psicología para abordar los desafíos que plantea la Estrategia Nacional respecto a enfermedades no transmisibles y violencia. La respuesta es variable, y la visión psicosocial escasa.

A pesar de la ausencia de participación en el desarrollo de algunos temas; en otros ámbitos (salud mental, discapacidades, violencia, familia, cuidadores, y consumo perjudicial de alcohol y drogas), la psicología ya tiene un desarrollo (tabla 1). El retraso se refiere a la psicología de la salud y ambiental. La producción de investigación de pre-grado en psicología de la salud ronda el 3.7%; en enfermedades cardiovasculares 0.4%, hipertensión 0.1%, diabetes (0.1%), cáncer (2.5%); no habrían más de tres tesis relacionadas con el tránsito, transporte, conducción o accidentes en el trabajo. En cuanto a las publicaciones científicas, los hallazgos en materias infanto juveniles, violencia y salud mental son muy abundantes (más de 500 artículos publicados), mientras que en psicología de la salud llegan a los 75; en enfermedades cardiovasculares solo hay una existencia, hipertensión dos, diabetes (9), cáncer (7).

#### *Tercer objetivo estratégico: Factores de riesgo para la salud*

Este objetivo estratégico busca desarrollar hábitos y estilo de vida saludables que favorezcan la reducción de los factores de riesgos asociados a la carga de enfermedad en la población, aumentando factores protectores de salud, la práctica de deporte, la conducta sexual segura en jóvenes y adolescentes; y disminuyendo la obesidad y el consumo de tabaco, de alcohol, y de drogas. En general, las tareas propuestas se refieren al ámbito comunitario y laboral, así como de promoción y comunicación social. Respecto a la forma de alcanzar los objetivos, junto con la fiscalización, se propone la intervención preventiva (favorecer el cese del consumo, el sexo seguro, grupos de autoayuda, y la promoción de estilos de vida saludables).

En este marco, cabe preguntarse entonces cuál es el desarrollo actual desde la psicología en Chile (tabla 1). Respecto a las drogas y alcohol el tema se encuentra en desarrollo; casi un tres por ciento de las tesis de Licenciatura abordan esa problemática y un porcentaje similar se refiere a temas de violencia. Mientras, 0.5% abordan la obesidad y el sobrepeso. Llama la atención que respecto a sexualidad y género llega al 6.5%. Ahora, en cuanto a publicaciones científicas, se hallan 20 publicaciones sobre drogas y alcohol, 38 de violencia, cuatro sobre obesidad y sobrepeso; 18 versan sobre sexualidad, y 60 en cuanto a género. Es justamente en este punto en donde las acciones

psicosociales, psicoeducativas y preventivas pueden generar una gran diferencias, pero al parecer la psicología chilena no se ha hecho cargo de esta necesidad.

En todo este contexto se debe señalar la casi total ausencia de un enfoque desde la medicina social o la salud colectiva (Behm, 2011; Iriart, Waitzkin, Breilh, Estrada, y Merhy, 2002), de modo que los riesgos para la salud identificados no logran superar la visión higienista.

#### *Cuarto objetivo estratégico: Ciclo vital*

El cuarto objetivo estratégico se refiere al ciclo vital, y en él se pretenden disminuir el rezago infantil, la mortalidad por suicidio y el embarazo adolescente, mejorar la calidad de vida de la mujer climatérica y el estado de salud funcional de los adultos mayores; es decir, afrontar algunos problemas de salud desde el enfoque del desarrollo. En este ámbito la psicología cuenta con un enfoque y marcos referenciales claros desde un punto de vista del desarrollo.

Por ejemplo, respecto a la visita domiciliaria, si bien algunos planes como el programa Chile Crece Contigo (2010), considera y promueve la visita en domicilio, pareciera que desde la academia, la formación y la investigación no se logra visualizar la importancia de un trabajo proactivo y asertivo como el domiciliario (Soto-Pérez, 2010, 2011). Bajo esta filosofía de trabajo en terreno, Olds et al. (1998), realizaron un seguimiento luego de 15 años de haber realizado un programa de visitas domiciliarias. El programa consistía en visitas desde el embarazo hasta los dos años del recién nacido (en promedio nueve visitas). Transcurridos 15 años de la intervención se valoraron medidas (fuga de casa, arrestos, condenas, iniciación de vida sexual, número de compañeros sexuales, uso de sustancias ilegales, repetición en el colegio, y conducta disruptiva en la escuela). Los resultados indican que aquellas familias de alto riesgo psicosocial (madre solteras y de bajo nivel socio-económico), reportaron menor incidencia de: fugas, arrestos, condenas, menor cantidad de compañeros sexuales, menor cantidad de cigarrillos fumados al día, menor consumo de alcohol. Esto quiere decir, que al invertir en prevención se ahorraría en tratamientos y rehabilitación, asunto en donde el programa Chile Crece Contigo es un ejemplo positivo, pero se desconoce si la psicología chilena está preparando a profesionales que sean capaces de desarrollar y mejorar este tipo de programas. Al respecto, Carneiro y Heckman (2003), sostienen que la tasa de retorno de inversión social en primera infancia son mayores comparadas con la inversión en etapa escolar y post-escolar;

siguiendo el estudio de Olds, el gasto sería de solo nueve visitas durante dos años.

Sobre el mismo tema del efecto de los cuidados en la primera infancia, Pesonen et al. (2007), realizaron un estudio aprovechando las migraciones producto de la segunda guerra mundial, en donde abordaban el efecto de la separación de los padres. Así, valoraron la depresión en personas de alrededor de 60 años que había migrado producto de la segunda guerra en Finlandia (es decir el efecto de la separación en la infancia más de 50 años después). Los resultados indicaron que los niños (ahora ancianos), que habían migrado separado de sus madres obtuvieron un 20% más de síntomas de depresión que aquellos que habían migrado en compañía de sus progenitores o sin sus padres. Esta investigación apunta a los efectos en la salud que podría tener una política laboral como el permiso maternal de seis meses (Ley 20.545 del 17 de Octubre de 2011). El desafío entonces, es cómo favorecer que el beneficio laboral que se ha otorgado a las madres chilenas se transforme en un efecto saludable tanto para los recién nacidos, sus padres, la familia y la sociedad en general. No está claro cómo se aprovechará este momento de postnatal para favorecer los efectos del contacto materno.

La Estrategia propone desafíos en la etapa de la adolescencia tales como la integración del adolescente con problemas de salud mental o la capacitación en liderazgo comunitario. También se hace énfasis en la capacitación en la detección del riesgo suicida, el afrontamiento del embarazo adolescente y la inclusión del tema de la salud adolescente en formación de los profesionales de la salud. Asimismo, se pretende el desarrollo de programas de habilidades parentales en familias vulnerables con hijos adolescentes, el desarrollo de consejerías de salud sexual y reproductiva, el desarrollo de visitas domiciliares en embarazadas. A todas estas tareas debería orientarse la formación e investigación en psicología.

Otra necesidad importante se refiere al adulto mayor. Chile se encuentra cursando un proceso de inversión demográfica que le llevará a ser el país latinoamericano con mayor cantidad de ancianos el 2050 (ONU, 2009). Ese proceso demográfico señala una serie de tareas y desafíos, como el desarrollo de planes de cuidados para la mujer durante el climaterio y el adulto mayor. Contradictoriamente, solo un 0.1% de las tesis de licenciatura en psicología abordan el climaterio, y 1.4% al adulto mayor.

Si bien existe una formación en psicología infantil y juvenil (tabla 1), y se está desarrollando cada vez más la psicogeriatría, existiría una brecha en la formación comunitaria, el trabajo en domicilio, y la psicología de la

comunicación social. En cuanto a la producción investigativa de pre grado, un 15.8% se refiere a psicología infantil, un 8.4% a suicidio y adolescencia, 0.1 al embarazo. Es decir, nuevamente al parecer la investigación y formación en el pre grado de psicología no tiene gran orientación hacia las metas de salud del país. Las publicaciones psicológicas chilenas cuentan con más de 100 artículos referidos a psicología infantil, 34 sobre adolescencia, cinco sobre suicidio, y seis sobre embarazo.

*Quinto objetivo estratégico: Determinantes sociales*

Bajo este objetivo se pretende reducir las inequidades en salud de la población a través de la mitigación de los efectos que producen los determinantes sociales y económicos, esta estrategia se orienta a la inequidad por posición social y/o por ubicación geográfica, haciendo un punto especial en cuanto a las inequidades en pueblos indígenas y relacionados con el género. En cuanto a la ubicación geográfica<sup>10</sup>, se buscan orientaciones técnicas que guíen la asignación de recursos, y algo similar ocurre en materia indígena, inmigrantes, situación de calle y personas privadas de libertad. Así, este objetivo constituye un importante componente socio-sanitario de la Estrategia Nacional en Salud.

Al respecto, las investigaciones cada vez se aproximan a respaldar la multi-determinación de la salud. Por ejemplo, algunas investigaciones con primates indican que cambios en el estatus social generan cambios en la expresión genética, algunos de los cuales se refieren específicamente a la inmunidad (Tung et al., 2012). Esta línea de trabajo apunta a que la salud es mucho más que biología y que el enfoque y las estrategias en salud debiesen tener características interdisciplinarias. Ahora, al revisar la base de datos de tesis de Licenciatura del Colegio de Psicólogos de Chile, sólo un 1.5% de la investigación se refiere directamente a determinantes sociales en salud. En cuanto a las publicaciones solo dos publicaciones se refieren a accesibilidad, indígenas o inmigrantes (tabla 1).

Nuevamente, la estrategia nacional revela la escasa importante que se le otorga a determinantes fundamentales de la salud y el bienestar (Behm, 2011; Iriart, Waitzkin, Breilh, Estrada, y Merhy, 2002). Más aún al considera la misma prolongación del objetivo: cinco páginas o el 2.8% del total de la extensión de los objetivos del documento. Todo lo anterior nuevamente refleja un sesgo y una orientación respecto a la salud en Chile.

---

<sup>10</sup> Un ejemplo del desarrollo de investigación en esta vía es el "Programa Colaborativo para Mejorar el Manejo de la Depresión usando Telemedicina" (Proyecto FONDECYT 1100205), o las reflexiones señalas por Soto-Pérez et al. (2011).

*Séptimo objetivo estratégico: Fortalecimiento del sector salud*

Este objetivo pretende mejorar el sistema de información en salud, fortalecer la investigación, mejorar la dotación de recursos humanos, aumentar los mecanismos de participación ciudadana; mejorar la referencia y la cooperación internacional. Este objetivo considera actualizar la plataforma del Consejo Nacional de Investigación en Salud (CONIS).

El CONIS asesora al Ministro de Salud respecto a temas prioritarios de investigación (Armas et al., 2010), y junto con ello debiese generar preguntas para que sean respondidas por la investigación (Ministerio de Salud, 2011). En este modelo, para fomentar el desarrollo científico se cuenta con el financiamiento del Fondo Nacional de Investigación en Salud (FONIS). Si bien este Consejo ha publicado las prioridades en salud, y ya se han convocado a IX concursos FONIS, el CONIS carece de una plataforma actualizada en donde sea posible informarse respecto a las preguntas que deberían ser respondidas por los investigadores. El Consejo solo cuenta con integrantes de la biomedicina, ni la psicología ni otros conocimientos tiene presencia; al carecer de una plataforma de divulgación, pues se hace complejo informarse respecto a las necesidades de investigación. Y los que se presenten, probablemente, tendrían el mismo matiz biomédico de la presente estrategia.

En cuanto a la investigación de pre grado (tabla 1), la investigación más abundante se refiere al tema de redes (1.8%), mientras que la producción en Recursos Humanos, Participación Ciudadana y Referencia no llegan al 1%. Ahora, las publicaciones científicas chilenas señalan contar con 34 artículos referidos a redes, 47 respecto a recursos humanos, 78 sobre participación ciudadana, y 12 sobre referencia.

*Octavo objetivo estratégico: Acceso y calidad de la atención en salud*

Este objetivo pretende disminuir las listas de espera, mejorar las tecnologías sanitarias, actualizar las guías y orientaciones técnicas y disminuir la insatisfacción usuaria. Al respecto, la psicología se orienta principalmente a la investigación en Calidad de Vida y Satisfacción, asimismo participa en el desarrollo de orientaciones técnicas (tabla 1). Por otro lado, en algunos temas (adicciones, depresión, salud mental, violencia), la psicología puede constituirse en una herramienta para mejorar los flujos de atención y disminuir las listas de espera.

*Noveno objetivo estratégico: Emergencias y desastres*

En el noveno objetivo estratégico se pretende contar con planes aprobados y actualizados en gestión integral del riesgo, contando con orientaciones técnicas sobre salud mental en situaciones de riesgo, y desarrollo de planes de respuesta regionales ante emergencias. Si bien la investigación en pre grado es bastante escasa al respecto; a partir del incidente de la Mina San José y el Terremoto del 27 de Febrero de 2010, los desarrollos desde la psicología así como la formación han ido en aumento. A pesar de ello sólo se hallan un par de publicaciones en las revistas científicas chilenas (tabla 1). Se debe señalar igualmente que en el desarrollo de este apartado la estrategia se extiende en dos páginas, es decir el 1.1% de la extensión total de los objetivos.

**CONCLUSIONES**

El desafío que imprime la Estrategia Nacional de Salud para la psicología se refiere principalmente al desarrollo de conocimiento clínico, de la salud, comunitario y educacional; en un segundo plano respecto a la dimensión organizacional y laboral de la psicología. A pesar del importante rol que le corresponde ejercer, la psicología chilena como cuerpo de conocimiento, no se ha constituido en un actor preponderante en el área de la salud como para ejercer algún grado de influencia en el desarrollo de políticas; esta situación también ocurre con otros conocimientos que son ajenos a lo biomédico. Al parecer esta retirada de la psicología del plano político se relaciona con un cambio en el enfoque formativo y en una pérdida del interés del cuerpo profesional. También se relaciona con cierta pérdida de rol socio político de la psicología luego del afianzamiento de la democracia (Spink, 2009). Ante esta situación, la aparición del tercer sector y el asociacionismo podría traducirse en una vuelta de la psicología al plano político en Chile (Spink, 2009; Yamamoto, 2007)

Este asunto pendiente de la psicología como gremio se hace más grave al considerar la gran cantidad de profesionales y centro de estudios disponibles en el país. Pero, las alternativas de formación en psicología no se ajustan a las directrices de la Estrategia Nacional (Soto-Pérez y Polanco-Carrasco, Trabajo no publicado). En este escenario, la psicología se encontraría alienada, ajena a las instancias políticas y de toma de decisión, lo que genera un vacío respecto a sus necesarios aportes lo que redundaría y afecta negativamente a la población. La psicología tiene la responsabilidad de asumir su tarea en aportar desde la calidad de vida, la prevención, el cambio psicológico y conductual, la salud colectiva, la demostración de la efectividad de las intervenciones psicológicas y

el posicionamiento público como cuerpo de conocimiento (Londoño, Valencia, y Vinaccia, 2006).

En consecuencia a lo anterior y debido tanto a la carencia psicológica, como al sesgo del plan, la Estrategia Nacional en Salud tiene un matiz claramente biológico e higienista, lo que se plasma en un modo de ver la salud y la enfermedad desde un marco parcial. Es decir, el enfoque estratégico sanitario en Chile es primordial y privilegiadamente biológico y no suele desarrollar planes psicosociales. Y, cuando desarrolla un enfoque de promoción y prevención primaria este surge desde especialistas biomédicos. A pesar de ello, igualmente se promueven modelos de intervención cercanos a la psicología, como la prevención, promoción, calidad de vida, y la psicoeducación. La salud debe ser comprendida no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades sino como un estado de bienestar físico, mental y social (Organización Mundial de Salud, 1948), y esta visión debe reflejarse en quienes definen y desarrollan las políticas sanitarias.

Desde el punto de vista de la producción científica (tabla 1), la psicología chilena se orienta primero hacia el ciclo vital y a continuación a las enfermedades no transmisibles y violencia. En tercer lugar hacia los factores de riesgo en la salud. Los restantes objetivos de salud no cuentan con mayor cantidad de publicaciones.

En cuanto a los equipos de trabajo<sup>11</sup> y desde el punto de vista de las instituciones, no existe mención a algún organismo relacionado con la psicología. Esto último lleva a preguntarse si realmente la psicología chilena, desde sus cuerpos institucionales y organizacionales, ha realizado o se la ha solicitado algún aporte. Al respecto, si bien la carencia es similar a la Estrategia de la década anterior, en dicho documento al menos es posible encontrar más de dos profesionales de la psicología como personas que aportaron en el desarrollo de dicha estrategia (Ministerio de Salud, 2002). Nuevamente, la responsabilidad no es puramente de la psicología chilena, sino que también es atribuible a la visión de la salud que se mantiene: una dicotomía salud-enfermedad, con un enfoque higienista, biomédico, y que solo en las últimas décadas incorpora la promoción, la prevención primaria y el trabajo comunitario (Londoño et al., 2006). Desde este punto de vista, la biomedicina es el conocimiento privilegiado, mientras que las ciencias sociales son marginales, estableciéndose así un escenario de desigualdad en donde el poder

---

<sup>11</sup> Un aspecto formal importante a mejorar en la Estrategia se refiere a la identificación de los colaboradores que han participado en su desarrollo. Como participantes individuales, ninguno es identificado con alguna profesión, sino solamente con sus nombres, lo que lleva a desconocer los enfoques que han participado en el desarrollo de esta estrategia. Una forma de facilitar la reflexión y profundizar respecto a tan importante política pública es conocer en detalle su metodología, sus autores, su grado de participación e involucramiento.

establecido no facilita la participación de saberes emergentes. Esta carencia se traduce en consecuencias en la salud de la población que solo reciben políticas e intervenciones higienistas, las que suelen ser parciales y carecer de un enfoque integral.

Las estrategias nacionales en salud deben constituirse en instancias de reflexión periódicas sobre la salud y la calidad de vida de una Nación, en donde participen múltiples disciplinas (Londoño et al., 2006). Para ello deben congregarse diferentes visiones, saberes y opiniones. Desde allí, el Ministerio de Salud tiene el deber de convocar a la mayor parte de los actores implicados en la tarea de la salud y el bienestar; y por su parte las asociaciones gremiales y académicas (en este caso el colegio de psicólogos, asociaciones, sociedad, institutos y universidades referidas a la psicología), deben ejercer su responsabilidad, convirtiéndose en actores proactivos y partícipes de los planes que orientan las acciones en salud en Chile.

En resumen: Chile cuenta con una Estrategia en Salud actualizada y que sigue las orientaciones actuales. El presente trabajo, a partir de información parcial y sesgada, manifiesta las carencias y los desarrollos que debe realizar la psicología para cooperar en la tarea de mejorar el bienestar, la calidad de vida y la salud de la población; así como la amplitud de mirada que deben alcanzar quienes desarrollan las políticas sanitarias en Chile. Tal como señala la Presidenta de la Sociedad Chilena de Psicología Clínica (SCPC) “*Queda pendiente la tarea de sentarnos a discutir sobre nuestro rol en ella durante el período que cubre...*” (SPSC, 2012; pp. 3).

**BIBLIOGRAFIA**

- Ahumada, M., Escalante, E., y Santiago, I. (2011). Estudio preliminar de las relaciones entre las estrategias de afrontamiento y el apoyo social con la adherencia al tratamiento de personas que viven con VIH/SIDA. *Subjetividad y procesos cognitivos*, 15(1), 55-70.
- Alfaro, J., y Berroeta, H. (2007). Trayectoria de la psicología comunitaria en Chile. Prácticas y conceptos. *Editorial Universidad de Valparaíso. Valparaíso*.
- Alvis, Ó., De Coll, L., Chumbimune, L., Díaz, C., Díaz, J., y Reyes, M. (2009). Factores asociados a la no adherencia al tratamiento antirretroviral de gran actividad en adultos infectados con el VIH-sida. *An Fac med*, 70(4), 266-272.
- Anthony, W. A. (1993). Recovery from mental illness: The guiding vision of the mental health service system in the 1990s. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 16(4), 11-23.
- Armas, R., Torres, A., Arriagada, J., Muñoz, F., Salinas, R., y Crocco, P. (2010). Proceso para priorizar las líneas de investigación esencial de interés para el Ministerio de Salud de Chile. *Revista médica de Chile*, 138(4), 401-405.
- Asun, D., Alfaro, J., Alvarado, R., Morales, G., Aceituno, R., y Páez, D. (1993). Psicología comunitaria y salud mental en Chile. *Editorial Universidad Diego Portales, Santiago de Chile*.
- Barrera Jr, M., Toobert, D., Strycker, L., y Osuna, D. (2012). Effects of acculturation on a culturally adapted diabetes intervention for Latinas. *Health Psychology; Health Psychology*, 31(1), 51-54.
- Behm, H. (2011). Determinantes económicos y sociales de la mortalidad en América Latina. *Salud colectiva*, 7(2), 231-253.
- Berríos Guzmán, C., y Yerkovic Bahamonde, A. (2004). *Estudio exploratorio descriptivo acerca de los dominios de co-existencia en que se ubican las conflictivas psicológicas de personas que viven con VIH/SIDA*. Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Binfa, B. C., y García, R. (2011). Neuropsicología de niños infectados verticalmente por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH). *Revista chilena de psiquiatría y neurología de la infancia y la adolescencia*, 22(1), 63-74.
- Brito Pons, G. (2011). Programa de Reducción del Estrés Basado en la Atención Plena: Un estudio exploratorio de su aplicación en un Hospital Público semi-rural del Sur de Chile. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 10(1), 221-242.
- Buller P, I. (2008). Diagnóstico y rehabilitación neuropsicológica: En el contexto de la atención pública terciaria chilena. *Cuadernos de neuropsicología*, 2(1), 10-23.
- Carneiro, P., y Heckman, J. (2003). Human capital policy. *NBER working paper series*.
- Comisión nacional de SIDA. (2002). *Consejería para el VIH/SIDA*. Santiago de Chile: MINSAL, Conasida.

- Cortes Rojas, A. (2011). *Psychoneuroimmunology: a cross-cultural, biopsychosocial study of the role of perceived social support for people living with HIV/AIDS*. Tesis de doctorado de la University of Nottingham. Diponible en <http://etheses.nottingham.ac.uk/1829/>
- Chile Crece Contigo. (2010). *Cuantró años creciendo juntos. Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010*. Retrieved. from.
- Espinoza Oteiza, L. (2011). *Efecto de una estrategia de intervención educativa basada en el desarrollo de competencias saludables sobre el autoconcepto físico en estudiantes universitarios de Chile*. Universidad de Granada, Granada.
- Hernández Careaga, H., y Mac Pherson Céspedes, J. (2009). *Apoyo psicococial a niños y niñas que viven con VIH/SIDA que se atienden en el sistema público de salud*. Retrieved. from.
- Iriart, C., Waitzkin, H., Breilh, J., Estrada, A., & Merhy, E. (2002). Medicina social latinoamericana: aportes y desafíos. *Rev Panam Salud Pública*, 12(2), 128-136.
- Laks, J. (2011). *Reflexiones sobre la tristeza y la preocupación en las personas Aymara de Putre, Chile*. from [http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2045&context=isp\\_collection](http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2045&context=isp_collection).
- Londoño, C., Valencia, S., y Vinaccia, S. (2006). El papel de psicólogo en salud pública. *Psicología y Salud*, 16(2), 199-205.
- López Alvarez, M. (2004). Actividad productiva y empleo de personas con trastorno mental severo: algunas propuestas de actuación basadas en la información disponible. *Rev. Asoc. Esp. Neuropsiq*, 31-65.
- Magaña, I., Calquín, C., Silva, S., y García, M. (2011). Diversidad Familiar, Relaciones de Género y Producción de Cuidados en Salud en el Modelo de Salud Familiar: Análisis de Caso en un CESFAM de la Región Metropolitana, Chile. *Terapia psicológica*, 29(1), 33-42.
- Millar, L. (2003). Factores asociados a la adherencia a tratamiento en pacientes enfermos de SIDA de la región del Bío Bío. *Psykhe*, 12(1), 145-160.
- Ministerio de Educación. (2011). Futuro Laboral. Retrieved 5 de Noviembre, 2011, from [http://www.futurolaboral.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&carrID=102&Itemid=28](http://www.futurolaboral.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=46&carrID=102&Itemid=28)
- Ministerio de Planificación. (2005). *Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDISC)*. Santiago de Chile: Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS).
- Ministerio de Salud. (2002). *Los objetivos sanitarios de la década 2000-2010*. Retrieved. from.
- Ministerio de Salud. (2005). *Guía clínica. Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida. VIH/SIDA*. Retrieved. from.
- Ministerio de Salud. (2010). *Guía clínica. Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida. VIH/SIDA*. Retrieved. from.

- Ministerio de Salud. (2011). *Metas 2011-2020, elige vivir sano. Estrategia Nacional de Salud para el cumplimiento de los objetivos sanitarios de la década 2011-2020*. Retrieved. from.
- Ministerio del Interior, y Dirección de Estudios Sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. (2008). *Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos sexuales*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Minoletti A., y Saxena S. (2006). Informe WHO-AIMS sobre Sistema de Salud Mental en Chile. Santiago: Organización Panamericana/Mundial de Salud y Ministerio de Salud de Chile
- Monardes Seemann, C., Gonzalez-Gil, F., y Soto-Pérez, F. (2011). Calidad de vida: Conceptos, características y aplicación del constructo. *Revista sujeto, subjetividad y cultura*, 2, 68-86.
- Murray, C. J., y Lopez, A. D. (1997). Global mortality, disability, and the contribution of risk factors: Global Burden of Disease Study. *Lancet*, 349(9063), 1436-1442.
- Murray, C. J., Lopez, A. D., y Jamison, D. T. (1994). The global burden of disease in 1990: summary results, sensitivity analysis and future directions. *Bull World Health Organ*, 72(3), 495-509.
- Nifuri, A., y Polanco-Carrasco, R. (2007). Realidades y perspectivas del primer centro de acogida especializado en la atención de menores vinculados al VIH/SIDA en Chile. *Cuadernos de neuropsicología*, 1(1), 40-46.
- Olds, D., Henderson, C. R., Jr., Cole, R., Eckenrode, J., Kitzman, H., Luckey, D., et al. (1998). Long-term effects of nurse home visitation on children's criminal and antisocial behavior: 15-year follow-up of a randomized controlled trial. *JAMA*, 280(14), 1238-1244.
- ONU. (2009). *Population ageing and development 2009*. New York: Organización de Naciones Unidas.
- Organización Mundial de Salud. (1948). *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Ginebra: OMS.
- Ortiz, M., y Ortiz, E. (2007). Psicología de la salud: una clave para comprender el fenómeno de la adherencia terapéutica. *Revista médica de Chile*, 135(5), 647-652.
- Ortiz, M., Ortiz, E., Gatica, A., y Gómez, D. (2011). Factores Psicosociales Asociados a la Adherencia al Tratamiento de la Diabetes Mellitus Tipo 2. *Terapia psicológica*, 29(1), 5-11.
- Ouimet, L., Stewart, A., Collins, B., Schindler, D., y Bielajew, C. (2009). Measuring neuropsychological change following breast cancer treatment: an analysis of statistical models. *Journal of clinical and experimental neuropsychology*, 31(1), 73-89.
- Pesonen, A. K., Räikkönen, K., Heinonen, K., Kajantie, E., Forsén, T., y Eriksson, J. G. (2007). Depressive symptoms in adults separated from their parents as children: a natural experiment during World War II. *American journal of epidemiology*, 166(10), 1126-1133.

- Rodríguez, F., y Urzúa, A. (2009). Artículo de Investigación: Funciones superiores en pacientes con accidente cerebro vascular. *Revista Chilena de Neuropsicología*, 4(1), 20-27.
- Rusch, N., Todd, A. R., Bodenhausen, G. V., Olschewski, M., y Corrigan, P. W. (2010). Automatically activated shame reactions and perceived legitimacy of discrimination: A longitudinal study among people with mental illness. *Journal of behavior therapy and experimental psychiatry*, 41(1), 60-63.
- Sarcinelli, E., y Franklin de Martínez, E. (2011). Diseño de manual psicoeducativo de apoyo a niños de 8 a 13 años recién diagnosticados con Diabetes Mellitus tipo 1 y sus familiares, basado en la psicología positiva. *Anales de la Universidad Metropolitana*, 11(1), 103-119.
- Scharager Goldenberg, J., y Molina Aguayo, M. L. (2007). Work features of the psychologist in the primary health care centers of the public health care system in Chile. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 22(3), 149-159.
- Schnettler, B., Miranda, H., Sepúlveda, J., y Denegri, M. (2011). Satisfacción con la alimentación y la vida. Un estudio exploratorio con estudiantes de la Universidad de la Frontera, Temuco-Chile. *Psicología & Sociedade*, 23(2), 426-435.
- SCPC (Sociedad Chilena de Psicología Clínica) (2012). *Editorial*. Boletín N° 55 Mayo 2012.
- Seuc Jo, A. (2003). Implicaciones sociales de las medidas resúmenes del estado de salud de una población. *Revista Cubana de Salud Pública*, 29(2), 147-156.
- Singh, N., Squier, C., Sivek, C., Wagener, M., Nguyen, M. H., y Yu, V. (1996). Determinants of compliance with antiretroviral therapy in patients with human immunodeficiency virus: prospective assessment with implications for enhancing compliance. *AIDS care*, 8(3), 261-270.
- Slade, M. (2010). Mental illness and well-being: the central importance of positive psychology and recovery approaches. *BMC Health Services Research*, 10(1), 10-26.
- Soto-Pérez, F. (2010). *Superando las barreras del despacho: La atención domiciliaria como recurso de rehabilitación psicosocial*. Paper presented at the Mesa derribando las fronteras del despacho del III Congreso de la Federación de Asociaciones de Rehabilitación Psicosocial FEARP.
- Soto-Pérez, F. (2011). *Viejas y nuevas cuestiones en la atención domiciliaria en personas con enfermedades mentales graves y prolongadas*. Paper presented at the Mesa respecto a atención comunitaria de las XXIV Jornadas Nacionales de la Asociación Española de Neuropsiquiatría.
- Soto-Pérez, F., De vena Diez, V., Lucas Cardoso, E., Bueno Aguado, Y., Orihuela Villamerriel, T., y Franco Martín, M. (2011). Ciberterapias: el uso de internet en Salud Mental: Experiencias en el mundo y posibilidades en Chile. In A. d. E. C. e. Barcelona (Ed.), *Socializar Conocimientos* (pp. 259-264). Barcelona: Icaria.

- Soto-Pérez, F., y Polanco-Carrasco, R. (Trabajo no publicado). Una aproximación a la formación especializada en psicología en Chile.
- Spink, P. (2009). Los psicólogos y las políticas públicas en América Latina: el Big Mac y los caballos de Troia. *Psicoperspectivas*, 8(2), 12-34.
- Stanton, A. L., Revenson, T. A., y Tennen, H. (2007). Health psychology: Psychological adjustment to chronic disease. *Annu. Rev. Psychol.*, 58, 565-592.
- Torres López, T., Raynaldos, C., Lozano, A., y Aranzazu, J. (2010). Concepciones culturales del VIH/Sida de adolescentes de Bolivia, Chile y México. *Rev. Saúde Pública*, 44(5), 820-829.
- Tung, J., Barreiro, L. B., Johnson, Z. P., Hansen, K. D., Michopoulos, V., Toufexis, D., et al. (2012). Social environment is associated with gene regulatory variation in the rhesus macaque immune system. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(15), 1-6.
- Urzúa, A. (2010). Calidad de vida relacionada con la salud: Elementos conceptuales. *Revista médica de Chile*, 138(3), 358-365.
- Urzúa, A., Pavlov, R., Cortés, R., y Pino, V. (2011). Factores psicosociales relacionados con la calidad de vida en salud en pacientes hemodializados. *Terapia psicológica*, 29(1), 135-140.
- Vicario, A., del Sueldo, M. A., Zilberman, J. M., y Cerezo, G. H. (2011). Cognitive evolution in hypertensive patients: a six-year follow-up. *Vascular Health and Risk Management*, 7, 281-285.
- Welton, N. J., Caldwell, D., Adamopoulos, E., y Vedhara, K. (2009). Mixed treatment comparison meta-analysis of complex interventions: psychological interventions in coronary heart disease. *American journal of epidemiology*, 169(9), 1158-1165.
- Yamamoto, O. H. (2007). Políticas sociais, "terceiro setor" e "compromisso social": perspectivas e limites do trabalho do psicólogo. *Psicologia e Sociedade*, 19(1), 30-37.
- Yeung, S. E., Fischer, A. L., y Dixon, R. A. (2009). Exploring effects of type 2 diabetes on cognitive functioning in older adults. *Neuropsychology; Neuropsychology*, 23(1), 1-9.

## **Recensiones**



## **MINEDUC (2012). *Estándares Orientadores para carreras de Pedagogía en educación Media. Estándares Pedagógicos y Disciplinarios. Santiago***

por Horacio Solar<sup>1</sup>

Hacer una crítica de una publicación del Ministerio de Educación no es fácil, no por la complejidad de texto en si mismo, sino por todas las concepciones que vienen dadas al momento de recibir el documento. Dentro del ámbito académico se tiene la costumbre de valorar negativamente los documentos oficiales que, luego de varios de años de elaboración, publica el Mineduc, así que por esta parte ya vengo sesgado. La complejidad se pervierte porque los estándares de matemáticas que comentaré han sido elaborados por un equipo que tengo aprecio y con el cual trabajo. Estas variantes hace que entre al estudiar los estándares sin saber de antemano como lo terminaré valorando, por lo que lo hace más interesante de lo habitual hacer este tipo de críticas.

El lunes 18 de junio del 2012 se presentó los estándares de formación para las carreras de pedagogías media, en las áreas de Lenguaje y Comunicación; Matemática; Historia, Geografía y Ciencias Sociales; Biología; Física; y Química.

Estos estándares describen los aspectos fundamentales e imprescindibles que cada profesor o profesora debe conocer en el ámbito de su disciplina y la enseñanza de la misma, así como las competencias genéricas, disposiciones y actitudes profesionales que es necesario desarrolle para desempeñarse eficazmente en los seis niveles escolares que comprenderá la Educación Media. Según el Ministro de Educación Harald Beyer, su valor reside en que informan de una manera precisa y transparente esos conocimientos

---

<sup>1</sup> Es Dr Didáctica de las Matemáticas, Universidad Católica de la Santísima Concepción.

El concepto de estándar, en el contexto educacional, se entiende como aquello que todo docente debe saber y poder hacer para ser considerado competente en un determinado ámbito

Los estándares tienen una doble función: señalan un “qué”, referido a un conjunto de aspectos o dimensiones que se debieran observar en el desempeño de un futuro profesor o profesora; y también, establecen un “cuánto” o medida, que permite evaluar qué tan lejos o cerca se encuentra un nuevo profesor o profesora de alcanzar un determinado desempeño.

Los estándares también serán utilizados como referentes en los procesos nacionales de evaluación de egresados y egresadas de Pedagogía en Educación Media, antes de iniciar su desempeño profesional.

Para los estudiantes y postulantes a las carreras de Pedagogía en Educación Media en las disciplinas especificadas anteriormente, los estándares serán de utilidad para:

- Tener visión de conjunto sobre conocimientos y habilidades profesionales, como, también, sobre el compromiso moral propios del profesor y profesora de Educación Media.
- Disponer de una referencia sobre lo que se espera de ellos al finalizar sus estudios.
- Comparar, a lo largo del proceso de su formación, lo que han logrado respecto a una referencia.

Esto es a grandes rasgos lo que son los estándares de media.

Quiero destacar como aspecto positivo que cada área tuvo libertad para generar su propio modelo para relacionar lo disciplinar con lo pedagógico, Quizás no fue la intención original, pero es una señal positiva que desde los inicios no se obligara a seguir un modelo de integración para cada área. Haberlo hecho implica ni reconocer que en el seno de la disciplina históricamente se ha construido una didáctica de la especialidad que se ha preocupado de estudiar la enseñanza y aprendizaje de la disciplina, originándose diversos modelos para cada área. En España hubo un problema similar al aplicar al currículo escolar el modelo constructivista, propuesto por Cesar Coll y colaboradores, de conocimientos conceptuales, procedimientos y actitudinales. En esta configuración los especialistas en didáctica de las ciencias preferían agregar a los conocimientos conceptuales los datos, y los especialistas en didáctica de las ciencias sociales preferían hablar de hechos en vez de datos, por lo que después de mucho discutir para ponerse de

acuerdo se optó por presentar los tres nombres. Conceptos, datos y hechos. Un ejemplo de querer modelar todas las áreas con la misma estructura.

Siguiendo con el análisis de los estándares, comparando los estándares de matemáticas con los estándares de las otras áreas, celebro la decisión del equipo de matemáticos de articular el conocimiento de la matemática con el conocimiento didáctico, dado que el estándar es coherente con los conocimientos que finalmente desarrolla y aplica un profesor: conocimientos didácticos del contenido.

Por otra parte, no tengo la misma valoración positiva al analizar la pertinencia de los ejes addo que los criterios que organizan los ejes que estructuran los estándares no los alcanzo a entender, Por una parte, en un mismo eje han unido el pensamiento numérico y algebraico. Si bien en los niveles superiores estos pensamientos se van articulando, siendo que en 4º medio desaparezca el eje de números en detrimento de la relevancia del álgebra; a mi modo de ver la aritmética y el álgebra deben situarse en estándares diferentes para rescatar la riqueza de cada área.. En cambio se ha elaborado un estándar de estructuras algebraicas, en que cuyos indicadores son muy precisos y bien organizados, pero me hago la pregunta que los estructuras que aquí son tratadas no pudieron ser tratadas en conjunto con las funciones y ecuaciones, para así dejar en un solo eje aritmética. Cosa similar para con el eje de cálculo en que no aparecen las funciones dado que se han asociado al primer eje de números y álgebra.

Por estas razones, a pesar de apreciar el grupo que lo han elaborado, señalo que necesitan una revisión profunda la organización de los estándares.

Pero más allá de las opiniones que cada uno pueda tener, el tiempo dirá como es recibida esta organización por los futuros profesores de matemáticas de enseñanza media.

Finalmente para todos los interesados en conocer estándares de formación escolar, sugiero una lectura analítica de esta publicación, y a pesar de mis inquietudes, celebro que esta publicación ya pueda estar a disposición de los formadores de profesores y de los propios estudiantes en formación.



## TITULO DEL ARTÍCULO

### Nombre del o la autora 1

Agregar sus datos de contactos si lo desea (ej., lugar de trabajo, email)

### Nombre del o la autora 2

Agregar sus datos de contactos si lo desea (ej., lugar de trabajo, email)

### Palabras Clave:

palabra 1, palabra 2, palabra 3, palabra 4, palabra 5. (Incluya un mínimo de 3 palabras y un máximo de 5)

### Resumen.

El resumen debe explicitar los objetivos del artículo, la metodología empleada, los datos recolectados y las principales conclusiones. La extensión recomendada de esta sección es de 300 palabras.

### 1. Introducción o primera sección en estilo Título 1

Aquí inicia el texto de la primera sección, recuerde que el **uso de negritas** en el propio texto **no está permitido**, si quiere *resaltar alguna frase utilice las cursivas*. Asimismo, recuerde siempre hacer referencia de las Tablas y Figuras que incluya en el cuerpo del texto. En la Tabla 1 se detalla la matriz de estilos permitidos.

**Tabla 1 Tabla de estilos**

| Estilo                         | Negritas | Cursivas | Fuente | Tamaño | Mayúsculas        | Interlineado | Alineación  |
|--------------------------------|----------|----------|--------|--------|-------------------|--------------|-------------|
| Título del artículo            | si       | no       | Arial  | 20     | todas             | 1,5          | Justificado |
| Subtítulo del artículo         | si       | no       | Arial  | 12     | todas             | 1,5          | Justificado |
| Título de la sección           | si       | no       | Arial  | 12     | Donde corresponda | 1,5          | Justificado |
| Subtítulo de la sección        | no       | si       | Arial  | 12     | Donde corresponda | 1,5          | Justificado |
| Títulos de cuadros y figuras   | si       | no       | Arial  | 10     | Donde corresponda | 1,5          | Centrados   |
| Notas de los cuadros y figuras | no       | no       | Arial  | 8      | Donde corresponda | 1,5          | Justificado |
| Notas al pie de página         | no       | no       | Arial  | 8      | Donde corresponda | 1,5          | Izquierda   |
| Texto                          | no       | énfasis  | Arial  | 10     | Donde corresponda | 1,5          | Justificado |

### 1.1 Subtítulo de la sección en estilo según tabla

Aquí inicia el texto de subsección. Recuerde que únicamente puede haber Figuras y Tablas, las figuras comprenden los gráficos, planos, mapas, fotografías y demás material gráfico. También, recuerde que las notas del texto deben ir al pie de página y no al final del artículo.

Por último, respecto a las citas en el texto, respete las normas APA – ejemplo: “...Esta es una citación textual...” (Apellido, año de publicación, p. 25). Si la citación no supera los 500 caracteres puede ser incluida en el mismo párrafo, en el caso contrario debe incluirse como párrafo aparte (ver ejemplo en inglés más abajo).

*‘a research design in with philosophical assumptions as well as methods of inquiry. As a methodology, it involves philosophical assumptions that guide the direction of the collection and analysis of data and the mixture of qualitative and quantitative approaches in many phases in the research process. As a*

*method, it focuses on collecting, analyzing, and mixing both quantitative and qualitative data in a single study or series of studies. Its central premise is that the use of quantitative and qualitative approaches in combination provides a better understanding of research problems than either approach alone.'* (Creswell & Plano Clark, 2007, p. 5)

Aquí continúa el texto.

### Bibliografía

Según las normas APA, ver ejemplo en inglés.

Primer ejemplo: referencia de un capítulo de un libro

Alderson, P. (2004a). Ethics. In S. Fraser, V. Lewis, S. Ding, M. Kellet & C. Robinson (Eds.), *Doing Research with Children and Young People* (pp. 97-112). London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications in association with The Open University.

Segundo ejemplo: referencia de un artículo

Bakermans-Kranenburg, M. J., & van Ijzendoorn, M. H. (2007). Research Review: Genetic vulnerability or differential susceptibility in child development: the case of attachment. *48*(12), 1160-1173.

Tercer ejemplo: referencia de un libro

Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2007). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.

Cuarto ejemplo: referencia de un artículo electrónico

Dockett, S., & Perry, B. (2005b). "A buddy doesn't let kids get hurt in the playground": Starting school with buddies. *Journal*, 1, 22-34. Retrieved from [http://extranet.edfac.unimelb.edu.au/LED/tec/pdf/journal\\_dockett\\_perry.pdf](http://extranet.edfac.unimelb.edu.au/LED/tec/pdf/journal_dockett_perry.pdf)

Quinto ejemplo: referencia de un sitio web.

Educational Research Foundation, H. S. (2007). Curriculum. <http://www.highscope.org/Content.asp?ContentId=1>. Retrieved 2.12.2008

## PAPER TITLE

### Name of the first author

If you wish, add your contact details (e.g. place of work, email)

### Name of the second author

If you wish, add your contact details (e.g. place of work, email)

### Key words:

word 1, word 2, word 3, word 4, word 5 (define at least 3 words and a maximum of 5)

### Abstract.

The abstract should clarify the objectives of the paper, the methodology, the data used and the main conclusions. The recommended extension for this section is 300 words.

### 1. Introduction or first section: Title 1

In this section you start the text, remember that the use of **bold style** is not allowed in the text if you need *to highlight any statement please use italic style*. Also, remember to refer to the

Figures and Tables included in the text. See also Table 1 for checking the styles that are permitted.

| <b>Table 1 Table of styles</b>   |              |                |             |             |                   |                     |                |
|----------------------------------|--------------|----------------|-------------|-------------|-------------------|---------------------|----------------|
| <b>Style</b>                     | <b>Bolds</b> | <b>Italics</b> | <b>Font</b> | <b>Size</b> | <b>Capitals</b>   | <b>Line Spacing</b> | <b>Justify</b> |
| <b>Paper title</b>               | yes          | No             | Arial       | 20          | all               | 1,5                 | Justify        |
| <b>Paper subtitle</b>            | yes          | No             | Arial       | 12          | all               | 1,5                 | Justify        |
| <b>Section title</b>             | yes          | No             | Arial       | 12          | Where appropriate | 1,5                 | Justify        |
| <b>Section subtitle</b>          | No           | Yes            | Arial       | 12          | Where appropriate | 1,5                 | Justify        |
| <b>Tables and Figures titles</b> | yes          | No             | Arial       | 10          | Where appropriate | 1,5                 | Centred        |
| <b>Tables and Figures notes</b>  | no           | No             | Arial       | 8           | Where appropriate | 1,5                 | Justify        |
| <b>Foot notes</b>                | no           | No             | Arial       | 8           | Where appropriate | 1,5                 | Left           |
| <b>Text</b>                      | no           | emphasis       | Arial       | 10          | Where appropriate | 1,5                 | Justify        |

### 1.1 Section subtitle style see table

Here you start the text of the subsection. Remember that you can only insert Figures and Tables, Figures can be graphs, maps, photography, amongst other type of images. Also, remember that notes should be at the end of the page and not at the end of the article.

Lastly, regarding references in the text body, remember to follow the APA norms – e.g.: ‘...This is a textual statement..’ (last name of the author, publication year, p. 25) If it is less than 500 characters it can be included in the same paragraph, however, if it exceeds the 500 characters it should be presented as follows:

*‘a research design in with philosophical assumptions as well as methods of inquiry. As a methodology, it involves philosophical assumptions that guide the direction of the collection and analysis of data and the mixture of qualitative and quantitative*

*approaches in many phases in the research process. As a method, it focuses on collecting, analyzing, and mixing both quantitative and qualitative data in a single study or series of studies. Its central premise is that the use of quantitative and qualitative approaches in combination provides a better understanding of research problems than either approach alone.'* (Creswell & Plano Clark, 2007, p. 5)

Continue with the text.

## References

According to the APA norms, e. g.:

First example: book section reference:

Alderson, P. (2004a). Ethics. In S. Fraser, V. Lewis, S. Ding, M. Kellet & C. Robinson (Eds.), *Doing Research with Children and Young People* (pp. 97-112). London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications in association with The Open University.

Second example: article reference

Bakermans-Kranenburg, M. J., & van Ijzendoorn, M. H. (2007). Research Review: Genetic vulnerability or differential susceptibility in child development: the case of attachment. *48*(12), 1160-1173.

Third example: book reference

Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2007). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.

Fourth example: electronic article reference

Dockett, S., & Perry, B. (2005b). "A buddy doesn't let kids get hurt in the playground": Starting school with buddies. *Journal*, *1*, 22-34. Retrieved from [http://extranet.edfac.unimelb.edu.au/LED/tec/pdf/journal\\_dockett\\_perry.pdf](http://extranet.edfac.unimelb.edu.au/LED/tec/pdf/journal_dockett_perry.pdf)

Fifth example: website reference.

Educational Research Foundation, H. S. (2007). Curriculum. <http://www.highscope.org/Content.asp?ContentId=1>. Retrieved 2.12.2008

El presente número de la revista Discusiones Públicas se  
terminó de imprimir en Junio de 2012.

## Quiénes somos?

**Ignire** es un centro de estudios dedicado a la acción del Estado, en su concepción más amplia, desarrollando estudios e investigaciones tendientes al enriquecimiento de la discusión en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas.

## Qué deseamos?

**Ignire** aspira a desarrollar lineamientos de políticas públicas que sean socialmente más justos, orientados hacia una sociedad globalizada, que demanda de sus gobernantes procesos de toma de decisiones que consideren los contextos sociales particulares de nuestros tiempos y que establezcan un compromiso social hacia el desarrollo de políticas públicas más justas.

## Objetivos

1. Crear un dialogo constante y constructivo entre la investigación científica y las decisiones gubernamentales, para colocar en la agenda pública temas nacidos de la investigación aplicada como también comentar las decisiones de los actores políticos o sociales.
2. Aportar a que las políticas y decisiones públicas sean evaluadas e implementadas con criterios propios de una sociedad más igualitaria.
3. Establecer un trabajo en conjunto entre diversos organismos (públicos y privados), para desarrollar políticas públicas aplicables en forma concreta para la sociedad actual.

## Con quiénes trabajamos?

**Ignire** posee vínculos entre los diferentes actores de la estructura política decisional, en la academia, ONGs y otros centros de estudio que le permiten generar un trabajo en conjunto con miras desarrollar políticas públicas aplicables en forma concreta para la sociedad actual.