



## 2 Inclusión Social en la Región de Valparaíso

Una hoja de ruta para el diseño de Políticas Públicas

**Autores** César Cáceres Seguel, Chenda Ramírez Vega, Carla Leal Kaymalyz, Juan Pablo Prieto Cox, Nieves León-Álvarez, Javier Donoso-Bravo, Roxana Ureta Cerna, Iván Veyl Ahumada, Rita Bórquez Reyes y Carlos Ruz Fuenzalida  
**Coordinador** José Rivera Soto







## **Inclusión Social en la Región de Valparaíso** **Una hoja de ruta para el diseño de Políticas Públicas**

### **Autores**

© 2019. César Cáceres Seguel, Chenda Ramírez Vega, Carla Leal Kaymalyz, Juan Pablo Prieto Cox, Nieves León-Álvarez, Javier Donoso-Bravo, Roxana Ureta Cerna, Iván Veyl Ahumada, Rita Bórquez Reyes, Carlos Ruz Fuenzalida, José Rivera-Soto  
© 2019. Universidad Viña del Mar

Este libro fue financiado por el Proyecto UVM1401 del Ministerio de Educación de Chile

### **Corrección**

Catalina Arancibia Durán

### **Diseño y Diagramación**

Estudio de Diseño Divina Cosecha

### **Impresión**

Imprenta Albatros

### **ISBN**

978-956-8135-11-9

### **RPI**

RPI A-306574

Impreso en Viña del Mar, Chile/100 ejemplares, 2019

### **Ediciones UVM**



## **2** **Inclusión Social en la Región de Valparaíso**

Una hoja de ruta para el diseño  
de Políticas Públicas



# Contenidos

<b>PRÓLOGO</b>	08
<b>Inclusión social en América Latina: avances para la aprehensión de un fenómeno complejo</b> Marcelo Salas, Director Escuela de Sociología, Universidad del Salvador, Buenos Aires	
<b>CAPÍTULO 1</b>	13
<b>Inclusión Social: conceptualizaciones emergentes</b> César Cáceres Seguel, Chenda Ramírez Vega y Javier Donoso-Bravo	
<b>CAPÍTULO 2</b>	27
<b>Un índice para medir los niveles de Inclusión Social en las comunas de Valparaíso</b> Carla Leal Kaymaliz, Roxana Ureta Cerna e Iván Veyl Ahumada	
<b>CAPÍTULO 3</b>	47
<b>Significados y experiencias de la Inclusión Social desde la voz de los habitantes de la región de Valparaíso</b> Chenda Ramírez Vega, César Cáceres Seguel y Javier Donoso-Bravo	
<b>CAPÍTULO 4</b>	65
<b>Buenas prácticas en Inclusión desde los Gobiernos Locales</b> Rita Bórquez Reyes y Juan Pablo Prieto Cox	
<b>CAPÍTULO 5</b>	87
<b>Horizonte para el desarrollo de Políticas Públicas en Inclusión Social región de Valparaíso</b> Nieves León Álvarez y Carlos Ruz Fuenzalida	
<b>AUTORES</b>	104

# Prólogo

## Inclusión social en América Latina: avances para la aprehensión de un fenómeno complejo

Durante el mes de enero de 2019 se realizó en Cunaco, Valle de Colchagua, la escuela de verano Human Development for all: Social Science in dialogue for inclusive societies organizada por el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el grupo internacional de investigación Social ONE. En aquella ocasión tuve la oportunidad de conocer el avance de uno de los documentos que se presentan en el presente libro. Junto con Cesar Cáceres Seguel y Javier Donoso Bravo debatimos en la mesa de trabajo sobre pobreza, desigualdades e inclusión social. Allí coincidimos en la cualidad "escurridiza" y polisémica de conceptos como la inclusión social. A pesar de la aparente proximidad del uso cotidiano, la Inclusión Social siempre nos presenta desafíos en la búsqueda de precisiones metodológicas que permitan captar de forma más completa estos fenómenos.

Es cierto que existen permanentes avances en las formas de medición, ya sea a partir de la incorporación de nuevas variables y/o perspectivas subjetivas, la construcción de estos conceptos se nos presentan como procesos complejos y poco maleables. Las investigaciones tienden a capturar escenas, pero la pobreza, la exclusión y la desigualdad son realidades que se viven. Como habitualmente nos advierten en los primeros cursos de metodología de la investigación, los procesos interpretativos convierten a nuestras pesquisas siempre en parciales, aproximativas, inciertas y falibles. Esto se fundamenta en lo limitado de la capacidad de entendimiento humano y la inagotable complejidad del mundo. La comprensión de los procesos de inclusión social no son la excepción a esta regla.

La pobreza, una de las dimensiones centrales de la inclusión social en América Latina, suele definirse a partir de una carencia que varía según la cultura, el momento histórico, régimen político o modelos de desarrollo. La definición académica de la carencia es un punto habitual de divergencia, así como las formas de superarlas o abordarlas. En lo que sí hay acuerdo es que la misma restringe las capacidades y las libertades de las personas que la sufren y que, por lo tanto, dificulta la perspectiva de futuro de todos los que se encuentran en esa situación. Pero principalmente es, junto con la desigualdad y la exclusión, la manifestación de un orden social injusto que lesiona el ideal de dignidad humana.

La forma en que los gobiernos de América Latina han abordado la pobreza en los últimos treinta años avanzó y consolidó un modelo residual, en términos de Esping Andersen. Los Estados actúan casi con exclusividad allí donde no es posible la acción del mercado, los derechos sociales como la educación y salud se han mercantilizado a niveles antes insospechados. El Estado actúa allí donde no existe capacidad de pago por el derecho o donde las organizaciones de la sociedad civil también se muestran falibles, la "nueva" política social trabaja sobre la emergencia, levantando a los heridos y caídos del sistema.

En este esquema, las políticas sociales se han consolidado como acciones compensatorias y también complementarias al orden establecido. Los Estados de la región relegaron avanzar hacia la equidad como principio y lo sustituyeron por la eficiencia como objetivo. Los actuales programas de lucha contra la pobreza continúan inspirándose en los principios y postulados neoliberales de la subsidiaridad del Estado, donde se exige como óptimo el minimizar radicalmente las intervenciones.

El Estado subsidiario intenta sostener los postulados de libertad individual e igualdad de oportunidades. Se supone que los ciudadanos son libres de elegir en el mercado los bienes y servicios y desplegar iniciativas emprendedoras sin ser coartado por el Estado. Mientras que la igualdad de oportunidades se caracteriza por la no discriminación que, desde esta postura, sólo se alcanzaría únicamente en el ámbito del mercado ya que allí supuestamente se rigen por reglas impersonales y uniformes. Es decir, se supone que las igualdades y desigualdades son consecuencia directa del mérito de los individuos pues el mercado otorgaría reglas objetivas idénticas para todos los sujetos. Para aquellas personas que no se encuentren en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas, es decir no puede ejercer su libertad ni parten del mismo lugar, allí se justifica la acción del Estado subsidiario. La política social deviene entonces en una herramienta para dotar a los individuos desfavorecidos –con base en sus necesidades o méritos– de competencias y capacidades que les permita generar sus recursos para acceder a una economía del mercado.

Esta situación pone en tensión el papel del Estado como garante del bienestar colectivo y la inclusión social. Este libro busca plantear nuevos desafíos a la política pública que se ocupa de la inclusión social de la región de Valparaíso. Desde su introducción se advierte lo difuso de las definiciones académicas y las disputas existentes para su definición; empero, en las conclusiones de esta sección se reconoce la importancia del empleo, la seguridad social, la educación y el uso del territorio para comprender el fenómeno. El análisis de las formas en que se entrelazan estos factores y la evolución conceptual de la inclusión social es la promesa que plantea el libro desde su inicio.

El segundo capítulo del libro avanza en aproximaciones metodológicas concretas para pensar la inclusión social. Se presenta la construcción de un índice para medir los niveles de inclusión social en las comunas de Valparaíso desarrollado por el equipo de la Dra. Carla Leal Kaymaliz,

quienes presentan una definición multidimensional de la IS que contiene cinco dimensiones (educación, género, salud y bienestar, vivienda y entorno y empleo y seguridad social). Luego de una profunda descripción acerca del proceso de construcción de índices en las ciencias sociales, se presenta el Índice Regional de Inclusión Social, IRIS, que permite explicar las diferencias en grados de inclusión en las comunas de Valparaíso. El mismo pretende ser un aporte responsable de la academia a la política pública local para el mejoramiento de los diagnósticos y consecuentemente las formas de abordar las problemáticas más acuciantes de forma situada, mejorar la distribución de recursos de manera más justa y equitativa, permitiendo que nadie quede afuera del sistema.

El libro continúa con la presentación de un estudio sobre los significados y experiencias de la inclusión social desde la perspectiva de los más afectados de la región. Esta investigación resulta imprescindible para la correcta comprensión del espíritu del presente libro, el mismo se propone evitar el habitual sobreentendimiento de las dimensiones de la inclusión social y permite comprender desde la voz y subjetividad de las poblaciones afectadas sus percepciones acerca de lo que constituye estar incluido. De esta manera se buscan evitar los atajos conceptuales que otorga la tentación de definir la IS exclusivamente por la contraposición de la exclusión. Emergen así dimensiones muy interesantes para continuar profundizando: la necesidad de sentir pertenencia en la comunidad, el reconocimiento de los demás y, posteriormente, la participación como ciudadanos de los beneficios de la protección social, principalmente de salud y educación. Existe entre los habitantes de la región de Valparaíso una inclinación a definir inicialmente la inclusión social desde dimensiones inmateriales, lo que nos invita a los académicos a prestar mayor atención a la hora de señalar diagnósticos para la elaboración de nuevas políticas públicas.

El libro concluye con dos capítulos que completan las colaboraciones anteriores. En el capítulo cuarto, Rita Bórquez y Juan Pablo Prieto, presentan el análisis de prácticas de los equipos técnicos de los municipios continentales de la Región. Allí se explora qué tipo de planes y programas desarrollan los municipios. Al igual que con las percepciones de los pobladores que se trabajaron en el capítulo anterior, este trabajo identifica diversos significados y representaciones asociados a la inclusión social en el discurso de los equipos municipales. Asimismo, se analiza la construcción de la agenda municipal acerca de la IS y concluye con una serie de recomendaciones para fortalecer la tarea de los municipios en estos objetivos.

En el quinto y último capítulo, Nieves León Álvarez y Carlos Ruz Fuenzalida, presentan el trabajo del Centro Regional de Inclusión e Innovación Social (CRIIS) respecto a los lineamientos de posibles políticas públicas que emergen del trabajo territorial del centro de estudios y de la Agenda 2030 propuesta por los Objetivos de Desarrollo Sustentable. Como plantean los autores, esta agenda abre una ventana de oportunidades para la Región siempre que se logre sostener una mirada de largo plazo para construir

políticas públicas bajo lineamientos de una gobernanza de gobierno abierto.

Con todo, el libro en su conjunto enseña un riguroso ejercicio académico que se constituye en otro aporte de la Universidad Viña del Mar en la vinculación con su entorno próximo, confirmando el grado de compromiso local que rige la producción de conocimiento de esta casa de estudios.

Esperamos que el fruto de este trabajo logre los objetivos de influir positivamente en el debate de políticas públicas, que se interpielen las definiciones de la Inclusión Social y promuevan programas que aporten al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de todas las localidades latinoamericanas y principalmente de Chile y la Región de Valparaíso.

**Marcelo Salas, Director Escuela de Sociología**  
**Universidad del Salvador, Buenos Aires - Argentina**  
**Otoño de 2019**



# **1. INCLUSIÓN SOCIAL: CONCEPTUALIZACIONES EMERGENTES**

## **Autores**

**Dr. César Cáceres Seguel**

**Dra. Chenda Ramírez Vega**

**Mg. Javier Donoso-Bravo**

## INTRODUCCIÓN

El concepto de inclusión social (IS en adelante) se ha instalado en la discusión académica, agenda de organismos internacionales (p.e. PNUD, UNESCO, Banco Mundial, entre otros) y políticas sectoriales de gobiernos. El interés por la temática se fundamenta en los problemas de exclusión y desigualdad que enfrentan sociedades que experimentaron procesos de expansión económica, pero que hoy muestran dificultades para disminuir la brecha de oportunidades entre grupos sociales (Acevedo y Valentini, 2017; Canudas y Lorenzelli, 2005; Jiménez y Assuna, 2017). En estos países, las desigualdades no se restringen a las diferencias de ingresos, sino que se manifiestan en asimetrías y desventajas en distintas dimensiones de la vida social. Hoy, aspectos como participación, autodeterminación o acceso a espacios físicos y servicios se vislumbran como determinantes en la superación de la pobreza y alcance de un bienestar básico para el habitante (UN, 2013).

Respecto a lo anterior, PNUD (2017) señala que se debe poner atención en dos tipos de desigualdad: la desigualdad de trato y desigualdad política. En el caso de la primera, apunta al trato que reciben ciertos grupos que son discriminados o menoscabados por grupos que ostentan riqueza, poder o estatus, a los cuales se rinde un trato preferencial. Por otra parte, la desigualdad política – de reconocimiento y voz - es relevante porque atenta contra el principio de igualdad ciudadana, el que acentúa la pérdida de confianza en las instituciones públicas.

Las investigaciones en torno a IS se han enfocado en estudios concernientes a [1] análisis de la definición del concepto desde diferentes campos disciplinares (Allman, 2013; Mascareño y Carvajal, 2015; Sandoval, 2016; Oxoby, 2009) y [2] medición de las dimensiones de la inclusión social para el diseño de políticas públicas (Muñoz- Pogossian y Barrantes, 2016; Atkinson y Marlier, 2010; Frazer y Marlier, 2013). Atendiendo a la diversidad de tratamientos del proceso de inclusión, se propone una revisión de las distintas conceptualizaciones sobre IS. Esta revisión intenta responder las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se define la inclusión social?
- ¿Qué enfoques resultan claves para entender los procesos de IS?
- ¿Qué grupos aparecen como prioritarios de ser incluidos?

El concepto de IS nace en los ochenta en Francia para caracterizar situaciones en la que existe un debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad en diferentes planos (Barros et al., 1996). El concepto refleja el agotamiento del enfoque de pobreza y su capacidad de leer problemáticas contemporáneas como la participación, diversidad sexual o medioambiente, que afectan a grupos vulnerables de la sociedad (Madanipour, 2011). Actualmente, las problemáticas sociales presentes en las sociedades exigen centrarse no solo en las formas de pobreza material, sino en aspectos como redistribución, acceso y participación (Murie y Musterd, 2004).

## INCLUSIÓN SOCIAL: DEFINICIONES Y ENFOQUES

Organismos como las Naciones Unidas define la IS como un proceso de mejora de condiciones de vida de personas que están en desventaja en función de la edad, sexo, discapacidad, raza, origen étnico, religión, o estado económico, a través de mejores oportunidades, acceso a recursos, voz y respeto por los derechos (UN, 2016, p.1). Asimismo, el Banco Mundial (2017) se refiere a la inclusión como mecanismo para mejorar los términos que los individuos y grupos participan en la sociedad, mejorando la capacidad, la oportunidad y la dignidad de los desfavorecidos sobre la base de su identidad.

La IS se define como un proceso mediante el cual personas vulnerables adquieren recursos y oportunidades necesarios para una participación plena en actividades de la sociedad. Autores como Muriel et al (2014) y Frazer y Marlier (2013) coinciden en que se trata de un proceso donde personas en desventaja aumentan sus oportunidades y recursos participando en la vida económica, social y cultural, y gozando de condiciones de bienestar. De manera más amplia Madanipour (2011), diagnosticaba que las sociedades actuales muestran un desigual acceso de ciertos grupos a procesos de toma de decisiones, recursos económicos, servicios y narrativas comunes que posibilitan la integración social. Dugarova (2015) avanza en una diferenciación de inclusión como un objetivo, proceso y resultado [1] como objetivo de una sociedad que conlleva el respeto de los derechos humanos, equidad, diversidad cultural y gobernanza democrática, [2] como proceso que permite la participación de ciudadanos en procesos de toma de decisiones que afectan su vida y [3] como resultado que busca la reducción de la inequidad, eliminación de toda forma de exclusión, discriminación y logro de la justicia social.

Inclusión como principio	Inclusión como proceso	Inclusión como una meta política
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equidad</li> <li>- Igualdad de Derechos</li> <li>- Reconocimiento</li> <li>- Autodeterminación</li> <li>- Redistribución</li> <li>- Participación</li> <li>- Universalismo</li> <li>- Libertad</li> <li>- Capacidades</li> </ul>	<p>Se concreta en la esfera interpersonal (familia, comunidad) y societal (leyes, políticas sociales) (Felder, 2018)</p>	<p>Una sociedad inclusiva es una sociedad que anula las diferencias de raza, género, clase, geografía, y garantiza la inclusión e igualdad de oportunidades (UN, 2015)</p>
	<p>Proceso de mejora de condiciones de vida de personas que están en desventaja en función de la edad, sexo, discapacidad, raza, origen étnico, religión, o estado económico (UN, 2016)</p>	<p>Objetivo de una sociedad que conlleva el respeto de los derechos humanos, equidad, diversidad cultural y gobernanza democrática (Dugarova, 2015)</p>
	<p>Proceso donde personas en desventaja aumentan sus oportunidades y recursos participando en la vida económica, social y cultural (Muriel y Fraser; 2014)</p>	<p>Crear las condiciones para la igualdad de oportunidades y acceso (WB, 2014)</p>

Tabla 1. Aproximaciones hacia la inclusión social. Elaboración propia

Según Felder (2018), la inclusión social se manifiesta en múltiples esferas sociales. Por una parte, encontramos la esfera *interpersonal* como contexto primario basado en relaciones afectivas con miembros familiares o amistades, o de pertenencia a asociaciones, que en conjunto generan sentimiento de pertenencia y vínculo emocional. Pero las personas no solo están incluidas en redes familiares o de amistad, sino también en la esfera societal donde están delimitados por marcos sociales en los que el individuo constituye parte de un proyecto social-político, con normas, leyes, que determinan sus grados de libertad e inclusión (Felder, 2018). La inclusión plena se consigue en la integración en estas dos esferas. Por ejemplo, en el caso de los adultos mayores o personas en situación de discapacidad, su inclusión no solo depende de sus redes comunitarias o afectivas sino del acceso a políticas de bienestar que aseguran acceso a servicios y mecanismos de redistribución.

En la sociología clásica, Durkheim (2001) afirma que la IS no sólo se alcanza mediante la existencia de lazos de interdependencia derivados de la división social del trabajo, sino que en la medida que los miembros de la sociedad comparten una conciencia colectiva, es decir, un conjunto de creencias, valores y normas que articulan los intereses particulares con los colectivos<sup>1</sup>. La anomia, que corresponde a la incapacidad de la sociedad de integrar a sus miembros en esta conciencia colectiva “moral” sería la causa de procesos de exclusión social (Durkheim, 1998).

Posteriormente, Parsons (1965 citado por Luhmann, 1998) definiría la inclusión social como un conjunto de pautas de acción que permitiría a los individuos y/o grupos que actúan de acuerdo con ellas, ser aceptados con un status más o menos íntegro, como miembros de un sistema social mayor. Podemos observar que, en esta definición, Parsons alude a conceptos similares a Durkheim, tales como “pautas de acción” o “sistema social solidario”, lo que representa una actualización del análisis de la inclusión social dentro de la corriente estructural-funcionalista en sociología. Estos autores se aproximan al concepto de inclusión social desde un enfoque que podríamos catalogar como “estructuralista-sistémico” en la medida que pone el énfasis en el funcionamiento general de la sociedad y de cómo la misma es capaz de integrar a sus miembros en términos valórico/normativos.

Por otro lado, en el enfoque de capacidades, la IS busca relevar la capacidad de agencia del individuo, es decir, su habilidad o facultad para actuar sobre la realidad social de la cual forma parte. El enfoque de capacidades surgió en la década del '80 con el objetivo de reformular aspectos desarrollados por la economía del bienestar, que permitieran tener una mirada más amplia sobre la pobreza y el desarrollo. Este foco

---

<sup>1</sup> Si bien Durkheim habla de integración, para los fines expositivos de este capítulo tomamos ambos conceptos como sinónimos.

sobre las capacidades marca un giro puesto que no se centra en recursos materiales, necesidades básicas o bienes primarios del individuo, sino que enfatiza lo que las personas son realmente capaces de hacer o ser, para acceder a una vida digna en las diferentes áreas de actividad de una vida humana típica (Nussbaum, 2007).

Desde esta perspectiva, el individuo es y debe ser protagonista a través del ejercicio activo de su libertad, de decisiones que le permitan alcanzar el bienestar (Sen, 2010). Para este autor, el individuo está incluido no sólo cuando sus ingresos son suficientes, sino cuando alcanza el desarrollo pleno de sus capacidades. Sin embargo, estas capacidades o funcionamientos no se desarrollan por la mera voluntad de los individuos, sino que están delimitadas por condiciones sociales, políticas y económicas que pueden promover el desarrollo o el deterioro de las capacidades de la persona (Pluma, 2010).

Tanto las perspectivas estructuralistas como la de capacidades (agencia) entregan dos visiones distintas, pero complementarias. Mascareño y Carvajal (2015) intentan una síntesis estructura-agencia a partir del concepto de *constelaciones de inclusión/exclusión*, el cual incorpora dimensiones subjetivas como el rango de selectividad con que cuentan los sujetos y dimensiones objetivas relacionadas con las oportunidades con que cuentan los mismos. El resultado es una síntesis de las distintas situaciones de inclusión/exclusión social presentes en las sociedades modernas: auto-inclusión/auto-exclusión, inclusión por riesgo/exclusión por peligro, inclusión compensatoria, inclusión en la exclusión y sub-inclusión.

¿Cómo dialoga el concepto de inclusión social con los de integración, justicia social y cohesión? La integración social se define como la promoción de los valores, relaciones e instituciones que permitan a todas las personas participar en actividades sociales, económicas y políticas sobre la base de la igualdad de derechos, equidad y dignidad. La inclusión se plantea como una forma ampliada de integración social, ya que junto con la anterior apunta al desarrollo de capacidades de autodeterminación de individuos. En el caso de la definición de cohesión social, ésta busca la reducción de la exclusión, creando sentido de pertenencia, promoviendo la confianza y ofreciendo oportunidades de movilidad (Muñoz-Poggosian y Barrantes, 2016). La cohesión tiene una relación directa con la intensidad de la interacción social dentro de un grupo determinado, y con una orientación común respecto del futuro de la sociedad a la que se pertenece. Ottone (2007) identifica la cohesión social como un indicador sobre el impacto de los mecanismos instituidos de inclusión social (empleo, políticas, protección social) así como también los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad.

Es plausible agrupar las distintas definiciones y enfoques que explican la IS en tres pilares (Allman, 2013; Madanipour, 2011; Murie y Musterd, 2004; PNUD, 2017a; Silver, 2015; Subirats et al., 2004; Subirats, 2010). El primer pilar está asociado a mecanismos de redistribución como empleo, ingresos, bienes, subsidios, entre otros. El segundo se centra en

el acceso a servicios sociales, equipamiento y espacios físicos; y el tercer pilar se relaciona con mecanismos de participación en proceso de tomas de decisiones, reconocimiento y autodeterminación (Ver figura 1).



Figura 1. Pilares de la inclusión social. Elaboración propia.

La revisión de las diversas definiciones y enfoques presentes en la literatura, nos permite arribar a una definición de inclusión como un proceso donde grupos sociales diversos acceden a empleo, espacios físicos, servicios sociales, autodeterminación y procesos de toma de decisiones, que posibilitan un desarrollo individual y colectivo (Cáceres et al., 2017).

Los mecanismos de redistribución como el empleo es uno de los pilares fundamentales para la inclusión, ya que entrega los recursos básicos para una vida digna, al tiempo que protege de episodios de vulnerabilidad crítica asociados a desempleo o pérdida familiar. Sin embargo, no cualquier empleo permite la inclusión, ya que las condiciones informales de empleo, malas remuneraciones, condiciones laborales riesgosas, son formas de exclusión que hoy experimentan, por ejemplo migrantes, personas con discapacidad, minorías étnicas, jóvenes y mujeres. El acceso a salud, educación, vivienda, oferta cultural, equipamiento urbano, recursos naturales, resultan servicios y espacios físicos que permiten el acceso a calidad de vida, pero estos se distribuyen inequitativamente en las naciones de Latinoamérica. En este sentido, se abren preguntas como cuán preparadas están las ciudades para asegurar un hábitat y desplazamiento básico para todos sin importar condición física o etarea, o las diferencias de calidad en la educación o atención de salud que experimentan distintos grupos socioeconómicos. Estas son expresiones de inequidad que obstaculizan la construcción de sociedades inclusivas. Asimismo, se avanzará hacia la inclusión con mecanismos de participación ciudadana vinculante, representación política

de minorías y pueblos indígenas, cambios culturales hacia el reconocimiento del distinto, y espacios de autodeterminación para adultos mayores e indígenas.

Conceptualizar y medir la IS será siempre un ejercicio subjetivo que variará dependiendo de los grupos y contextos culturales, aunque siempre asociado a valores como cohesión, democracia, solidaridad e integración (Silver, 2015), y a indicadores de bienestar como distribución de ingresos, desempleo, desigualdad territorial, nivel educativo y capacitación, salud y participación social (Atkinson, Marlier y Nolan, 2004; Levitas et al., 2007). Asimismo, autores concuerdan en el carácter multidimensional, dinámico y complejo de la inclusión. Como Castel (2000) explica, que es posible encontrar personas en una situación de pobreza objetiva que participan plenamente de la vida social, mientras que otras con una situación económica y financiera relativamente desahogada padecen una grave exclusión o rechazo social.

### **Inclusión social ¿Para quién?**

A partir de lo anterior emerge el cuestionamiento de ¿inclusión social para quién o quiénes? A medida que el concepto de IS expande su uso, se observa un tránsito desde el estudio de los vulnerados económicamente (pobres o marginados) al análisis de los segregados por razones étnicas, de edad, género y discapacidad, cuyas características justificarían el desarrollo de nuevos programas para la mejora de la inclusión social (Omidvar y Richmond, 2003). Por ello, las Naciones Unidas desde la década de los noventa, incorpora el concepto de desarrollo humano el cual se asocia a los mecanismos mediante el cual se aumentan las capacidades y opciones de las personas, reconociendo que todos los individuos como sujetos sociales son capaces de perseguir la realización del tipo de vida que les parezca valorable (PNUD, 2017b).

El PNUD (2016) a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) identifica ocho colectivos prioritarios en términos de desarrollo humano e inclusión social:

[1] Mujeres y niñas: este colectivo presenta desigualdad de oportunidades causadas por factores como: el matrimonio precoz; baja participación en el mercado laboral; discriminación en relación con los bienes productivos como el derecho a la tierra y a la propiedad; trabajo no remunerado en el hogar; nivel educativo y salud; así como sufre violencia machista.

[2] Pueblos indígenas: estos grupos sufren desventajas asociadas a tasas de pobreza, el acceso limitado a la educación y la salud y el menor número de representantes en los gobiernos y dependencia económica de los recursos naturales y la agricultura. Así como experimentan estigmatización, racismo, discriminación y acceso limitado a espacios de autodeterminación y representación política.

[3] Personas que han nacido o viven en lugares vulnerables;

el territorio donde nacen las personas tiene un impacto directo en sus posibles capacidades y oportunidades. Esto sucede con personas nacidas en países en desarrollo, Estados frágiles y países en conflicto o en guerra. Las personas o grupos que viven en este tipo de naciones ven afectado el ejercicio de su ciudadanía plena, provocando condiciones de violencia e inseguridad, acceden a programas públicos sin recursos suficientes, o sufren de vulnerabilidad asociada al cambio climático.

[4] Migrantes y refugiados, personas que huyen de conflictos buscando nuevas oportunidades. Estos experimentan formas de exclusión asociada a sus fuentes de ingresos, falta de acceso a servicios de atención médica y social, sufren acoso, violencia, y encuentran obstáculos para la participación política.

[5] Personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, este colectivo es víctima de discriminación e inseguridad extremas que les privan de dignidad, derechos básicos y oportunidades, incluso son castigados con pena de muerte. Las relaciones sexuales entre hombres son ilegales en 73 países y entre mujeres en 45 países del mundo.

[6] Adultos mayores, se estima que el 2020 el número de personas mayores de 60 años será superior al número de niños y niñas menores de 5 años. De acuerdo a los datos del IDH los países no están preparados para esta transición demográfica ya que no cuentan con los sistemas de salud, protección social, planes de trabajo y jubilación adecuados, por lo que se ven privados de servicios que aseguren su bienestar.

[7] Personas en situación de discapacidad (cognitiva, mental, motriz o sensorial) que en el mundo representan alrededor de 1.000 millones de personas. Las principales barreras se relacionan con la infraestructura; accesibilidad en espacios físicos, discriminación y prácticas de contratación que limitan su acceso a empleo.

Para la inclusión de estos grupos, CEPAL (2007) establece tres condiciones básicas para estar incluido: [1] acceso a mínimos de bienestar y de protección conforme el nivel de desarrollo de la sociedad, [2] titularidad efectiva de ciudadanía política civil y social, y [3] participación en deliberaciones y redes sociales que ayudan a desarrollar el proyecto de vida.

Lograr la IS de estos grupos depende a juicio de Subirats et al. (2004, p.15) de la interacción del individuo en tres ámbitos: [1] en el mercado donde depende de su capacidad y recursos para vincularse; [2] en el acceso a mecanismos de redistribución provenientes del Estado, y [3] de las relaciones de reciprocidad que el individuo establece con su familia y redes sociales. A nivel político las agendas pro-inclusión se podrían resumir en aquellas levantadas a nivel nacional y local que buscan avanzar hacia sociedades promotoras de los derechos fundamentales (Atkinson y Marlier, 2010), desarrollo de capacidades (Oxoby, 2009; Sen, 1985) y oportunidades de participación igualitaria para todos sus miembros.

La inclusión como proyecto perseguiría la integración y ampliación de oportunidades de grupos excluidos plenamente identificados: adultos mayores, niños y niñas, etnias, personas con discapacidad, minorías

sexuales, grupos económicamente vulnerables e inmigrantes. Con el objetivo de operativizar el concepto, Therborn (2007) plantea una serie de pasos necesarios para avanzar hacia estados cercanos a la inclusión social.

[1] La condición inicial, señala el autor, es que las personas sean reconocidas desde su singularidad. No hay posibilidad de tener voz si primero no se contabiliza y representa a un individuo o grupo en los procesos que conforman la sociedad formal.

[2] Al ser reconocidos los responsables de las políticas consideran o tienen en cuenta las necesidades de los individuos y los grupos.

[3] Al ser considerados las personas pueden participar de las actividades y redes sociales de la sociedad: actividades económicas, sociales, culturales, religiosas y políticas.

[4] Al estar insertos en actividades y redes las personas acceden a derechos posibles de reclamar, derechos a ser diferente, derechos legales, derechos de acceso, a trabajar y participar en la vida social, cultural y política.

[5] Al ser partícipes y reconocidos en su diversidad, pero sin recursos (financieros, tiempo, localización espacial, reconocimiento) no es posible alcanzar una inclusión social exitosa.

Por último, las distintas definiciones sobre inclusión social son percibidas por algunos autores como una de sus debilidades. Al respecto investigadores señalan que en la discusión sobre inclusión social, los significados y dimensiones del fenómeno se dan por sobre entendidos, o planteados simplemente en contraposición a la exclusión social (Cameron, 2006; Goransson y Nilholm, 2014; O'Reilly, 2005). Asimismo, la multiplicidad de definiciones dificulta una clara distinción con otros conceptos como cohesión social, integración social o capital social, así como vuelve compleja diferenciar entre la noción de inclusión como principio, proceso o resultado (Clifford et al., 2015). Como respuesta a lo anterior, Dugarova (2015) levanta algunas preguntas que ayudan a delinear una agenda que aborde: ¿Inclusión de quién (por ejemplo, grupos sociales o comunidades)?, ¿Inclusión de qué (bienes, servicios, recursos) ?, ¿Inclusión en qué (mercado laboral, sistema de bienestar social o espacio, ya sea físico, político, social o cultural) ?, ¿Cómo incluir (igualmente, equitativamente, voluntariamente o involuntariamente), ¿Con qué propósito y en qué términos incluir)?

## Reflexiones finales

Más allá de las diferentes conceptualizaciones y énfasis que distintos autores le dan a la IS, su principal ventaja es que permite centrarse en otras problemáticas que dan cuenta de la complejidad y multidimensionalidad de los procesos sociales actuales. Bajo este enfoque la pobreza se sitúa como uno de los mecanismos que generan exclusión. En ese sentido, hoy se visibilizan formas materiales y sutiles de exclusión como la discriminación, aceptación condicionada, desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres, entre otros. De este modo, el concepto de inclusión social nos permite captar fenómenos de la realidad social que antes permanecían invisibles o eran poco considerados, y que son sumamente relevantes si queremos avanzar hacia una sociedad más inclusiva, cohesionada y equitativa.

Este análisis de la literatura en torno a la IS nos advierte la dificultad de alcanzar niveles de inclusión aceptables en sociedades con brechas estructurales de acceso a ingresos, salud, educación o participación. Sobre esto PNUD (2017) sugiere que las desigualdades de trato (donde personas tienen recursos y tratos diferenciados), y desigualdades políticas (asimétrica capacidad de influir en decisiones políticas) son desigualdades prioritarias de abordar en contextos como el Latinoamericano. Lo anterior abre otras interrogantes. Por ejemplo ¿cómo influye la desigualdad en los grados de aceptación del otro o el distinto que muestran los ciudadanos? Resulta interesante saber si la desigualdad social y las precarias condiciones sociales de parte importante de la población de América Latina está generando actitudes de rechazo hacia el migrante o menor confianza en el vecino, que finalmente impactan en el grado de cohesión de los países.

En síntesis, observamos una aproximación a la inclusión como principio, proceso y meta política. La inclusión como principio aparece asociado a pertenecer a un colectivo, autodeterminación, capacidades, derechos, acceso equitativo, redistribución, tolerancia. Como proceso donde grupos desfavorecidos acceden a recursos y oportunidades que son necesarios para su participación plena en la sociedad (Frazer y Marlier, 2013). Un proceso que se manifiesta en esferas íntimas y societales (Felder, 2018). Como meta política se trata de lograr una sociedad inclusiva que implique el respeto de los derechos humanos, diversidad cultural, gobernanza democrática, y defienda los principios de igualdad y equidad (UN, 2015).

Esta revisión muestra la necesidad de establecer una agenda de investigación en inclusión social que complejice la comprensión de ésta no como mera contraposición a la exclusión social, sino que desde las distintas dimensiones como salud, educación, empleo y participación, y visibilizando las experiencias de inclusión/exclusión vividas por los grupos prioritarios, entre otros.

## REFERENCIAS

- Acevedo, C y Valentini, G. (2017). Exclusión social en Ecuador. Buen Vivir y modernización capitalista. *Polis Revista Latinoamericana*, 16 (46):151-174.
- Allman, D. (2013). The Sociology of Social Inclusion. *SAGE Open*, 3(1), 1–16. DOI: 10.1177/2158244012471957
- Atkinson, A., Marlier, e., y Nolan, B. (2004). *Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union*.
- Atkinson, A. y Marlier, E. (2010). *Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Banco Mundial. (2017). *Bases para la construcción de una política inclusiva en Educación Superior. Inclusión Social desde la perspectiva del Banco Mundial*. Recuperado de <http://pubdocs.worldbank.org/en/823051513632089435/WBGWBG-Jan-Weetjens-PPT-CHILE-final.pdf>
- Barros, P., De Los Ríos, D. y Torche, F. (1996). *Lecturas sobre la Exclusión Social*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Cameron, A. (2006). Geographies of welfare and exclusion: social inclusion and exception. *Progress in Human Geography*, 30(3), 396-404.
- Canudas, R y Lorenzelli, M. (2005). Inclusión social perspectiva de las estrategias de reducción de la pobreza [en línea]. Honduras: BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/211> > [Consulta: 24 de octubre de 2017].
- Castel, R. (2000). Encuadre de la exclusión. En S.Karsz (Coord.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (pp.55-86). Madrid: Gedisa.
- Clifford, S., Leader, G., Kosciulek, J., y Leahy, M. (2015). Defining social inclusion of people with intellectual and developmental disabilities: An ecological model of social networks and community participation. *Research in developmental disabilities*, 38, 18-29.
- Comisión económica para América Latina y el Caribe- CEPAL. (2007a). *Panorama social de América Latina*. Naciones Unidas. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1227/S0700764\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1227/S0700764_es.pdf?sequence=1)
- Dugarova, E. (2015). *Social Inclusion, Poverty Eradication and the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Working Paper 2015-14). Recuperado de <http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2015/11/Dugarova.pdf>
- Durkheim, E. (2001). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal
- Durkheim, E. (1998). *El suicidio*. Madrid: Akal
- Felder, F. (2018). The value of inclusion. *Journal of philosophy of education*, 52(1), 54-69.
- Frazer, H. y Marlier, E. (Septiembre, 2013). *Assessment of progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: Main findings and suggestions on the way forward. A Study of National Policies*

- (Short Report). National University of Ireland, Maynooth, CEPS/ INSTEAD, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Goransson, K. and Nilholm, C. (2014) Conceptual Diversities and Empirical Shortcomings. A Critical Analysis of Research on Inclusive Education. *European Journal of Special Needs Education*, 29(3), pp. 265–280.
- Jiménez, I., y Assuna, G. (2017). ¿Desigualdades de corta distancia? Trayectorias y clases sociales en Gran Córdoba, Argentina". *Revista Mexicana de Sociología*, 79(4)837-874.
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Trotta.
- Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E., y Patsios, D. (2007). *The Multi-Dimensional Analysis of Social Exclusion* (Report). Department of Sociology and School for Social Policy Townsend Centre for the International Study of Poverty and Bristol Institute for Public Affairs: University of Bristol.
- Mascareño, A., y Carvajal, F. (2015). The different faces of inclusion and exclusion. *Revista CEPAL*, 116, 127- 141.
- Madanipour, A. (2011). Social exclusion and Space. En R. LeGates y F. Stout (Eds.), *The City Reader* (pp. 186 -194). Londres: Routledge.
- Muñoz-Poggosian, B., y Barrantes, A. (2016). Equidad e inclusión social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas. Washington, DC: OEA.
- Murie, A., y Musterd, S. (2004). Social Exclusion and Opportunity Structures in European Cities and Neighbourhoods. *Urban Studies*, 41(8), 1441-1459.
- Muriel, B., Fernandez, M., Yapu, M., Romero, D., Rocha, P., Damonte, G., Glave, M., Sanabria, J. C., Coyoy, E., y Urrutia, E. (2014). *América Latina hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos. Guatemala: Iniciativa Latinoamérica de Investigación para las Políticas Públicas* (ILAIPP). Recuperado de <http://www.grade.org.pe/publicaciones/13210-america-latina-hacia-la-inclusion-social-avances-aprendizajes-y-desafios/>
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Omidvar, R., y Richmond, T. (2003). *Immigrant settlement and social inclusion in Canada* (pp. 1-23). Toronto: Laidlaw Foundation.
- O'Reilly, D. (2005). Social Inclusion: A Philosophical Anthropology. *Politics*, 25(2), 80-88. DOI: 10.1111/J.1467-9256.2005.00232.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009). *Conocer los derechos fundamentales en el trabajo*. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_180458.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_180458.pdf)
- Ottone, E. (2007). Santiago de Chile: CEPAL.
- Oxoby, R. (2009). Understanding social inclusion, social cohesion, and social capital. *International Journal of Social Economic*, 36(12),

1133-1152.

- Pluma, A. M. (2010). La inclusión desde uno mismo. La agencia como motor de cambio en los procesos de exclusión social. *Documentos de Trabajo Social: Revista de Trabajo y Acción Social*, 48, 98-116. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3655845>
- PNUD. (2016). Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos. Recuperado de [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/HDR\\_2016\\_report\\_spanish\\_web.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/HDR_2016_report_spanish_web.pdf)
- PNUD. (2017a). DESIGUALES. *Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2017b). Las Trayectorias del Desarrollo Humano en las Comunas De Chile (1994-2003). Recuperado de <http://desarrollohumano.cl/idh/download/IDHC%20con%20portada.pdf>
- Sandoval, B. (2016). ¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social. *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 5, 71-108. doi.10.15257/ehquidad.2016.0003.
- Sen, A. (2010). *La idea de justicia*. Madrid: Taurus.
- Sen, A. (1985) *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland. (Reimpreso en Delhi, Oxford University Press, 1999).
- Sieverts, T. (2003). *Cities without Cities. An interpretation of the Zwischenstadt*. London: Spon Press.
- Silver, H. (2015). The Contexts of Social Inclusion. *Department of Economic & Social Affairs Working Paper*, 144, 1-30. Recuperado de [http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp144\\_2015.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp144_2015.pdf)
- Subirats, J. (2010). Ciudadanía e Inclusión Social. *Ciudadanía e Inclusión Social. El Tercer Sector y las políticas públicas de acción social*. Barcelona: Fundació Esplai.
- Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Qeralt, D., Bottos, P. y Rapoport, A. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa. Recuperado de <http://www.didacqueralt.com/pobreza-sp.pdf>
- Therborn, G. (2007) Presentation. Expert Group Meeting on Creating and Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration. Paris, France, 10 - 13 September 2007
- United Nations -UN (2016). Identifying social inclusion and exclusion. En *United Nations of economic department of economic and social affairs, Leaving no one behind: The imperative of inclusive development* (pp.17-31). <https://doi.org/10.18356/5890648c-en>
- United Nations- UN. (2013). *The Millennium Development Goals Report 2013*. UN: New York.



## **2. UN ÍNDICE PARA MEDIR LOS NIVELES DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS COMUNAS DE VALPARAÍSO**

### **Autores**

**Dra. Carla Leal Kaymalyz**

**Roxana Ureta Cerna**

**Dr. Iván Veyl Ahumada**

## 1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de este capítulo tiene como objetivo transferir la experiencia de medición del concepto inclusión social (IS), entendiendo que es un concepto complejo, multidimensional y no sólo está condicionado por las características del territorio, en este caso, la Región de Valparaíso, sino también por la necesidad de inclusión de los denominados grupos prioritarios. Bajo este contexto, una pregunta de interés es: ¿qué entendemos por medición científica de un concepto en las ciencias sociales?

Se define la medición científica como “un proceso lógico y operativo de asignar magnitudes a objetos”, donde dichos objetos son conceptos sociales abstractos y complejos. Según Mora (2018) “lo cualitativo y cuantitativo depende de nuestra elección del simbolismo para representar la información” (p.2); asimismo, indica que “si nos referimos a la acepción básica de medición, podríamos señalar que consiste en establecer distinciones o diferenciaciones nominativas, con base en las propiedades lógicas de equivalencia, entre atributos o expresiones de una variable o concepto” (p.3). Por ello, se entiende que la forma de medición de un concepto puede ir desde lo más simple (medición en escala nominal-ordinal), refiriéndose al carácter cualitativo, hasta lo más complejo (medición en escala intervalo-razón), refiriéndose al carácter cuantitativo. Al medir un concepto social es importante tener presente la relación entre los indicadores simples (resumen estadístico que caracteriza una población), los cuales se construyen y fundamentan desde la teoría, y el concepto social, que no es observable directamente (latente). Por lo tanto, una medición es válida y fiable al establecer la conexión entre ambos elementos: datos-concepto.

Así, como en la medición de cualquier concepto en ciencias sociales, la inclusión arribará a un número que la represente como concepto social y este deberá ser interpretado, dado que carece de sentido en sí mismo (Mora, 2018).

En el caso del Índice Regional de Inclusión Social, IRIS-UVM, es un instrumento numérico unidimensional que tiene como objetivo medir el grado de inclusión social en las 36 comunas continentales de la Región de Valparaíso. La estructura de este instrumento es la de un indicador compuesto, es decir, es una representación simplificada de un concepto social multidimensional en una representación numérica unidimensional sobre el territorio. En este caso, las comunas de la Región de Valparaíso (ver Figura 1).

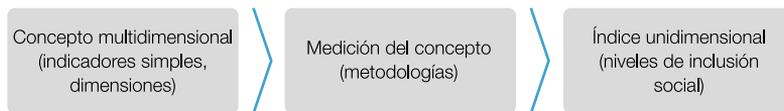


Figura 1: Un índice visto como un indicador compuesto

El concepto multidimensional de la IS está compuesto por cinco dimensiones: (1) Educación, (2) Género, (3) Salud y bienestar, (4) Vivienda y entorno y (5) Empleo y seguridad social. Después de un proceso de medición, estas dimensiones entregan como resultado la representación numérica, donde la interpretación está basada en una escala de cero a cien por ciento del grado de inclusión social. En este contexto, valores cercanos a 0%, indican bajo grado de inclusión social y valores cercanos al 100%, indican un alto grado de inclusión social.

### La inclusión social, niveles y desempeño territorial

En Chile, la pobreza por ingreso ha disminuido (del 38,6% en 1990 a 8,6% según CASEN, 2017), mientras que la pobreza multidimensional se ha mantenido (de 20,9% en 2015 a 20,7% en 2017, según CASEN, 2017). Por otro lado, los niveles de desigualdad por ingreso se han mantenido (Índice de GINI: 47,7% el 2015 y 46,6% el 2017 según Banco Mundial, 2019). Si bien esta información no mide la situación de la inclusión social en la Región de Valparaíso, sí son cifras que indican brechas de desigualdad social en la región.

Bajo el contexto anterior, mejorar las condiciones de inclusión social en la Región de Valparaíso de los grupos prioritarios es un desafío que involucra a diferentes actores como el gobierno regional y local, academia, sociedad civil y ciudadanos. Sin embargo, uno de los desafíos en el diseño del IRIS es, por un lado, lograr la participación de estos actores y, por otro, en conjunto, responder la interrogante ¿cómo mejorar las condiciones de inclusión social, a través de un instrumento que aporte como objeto de política pública y que entregue alguna magnitud de los niveles de inclusión social?.

El IRIS 2017, como un primer piloto, si bien no permite mejorar las condiciones de inclusión, sí logra dar a conocer las diferencias de los niveles de inclusión social entre las comunas de la región. Este instrumento refleja una primera apreciación del grado de inclusión social (ver Figura 2).

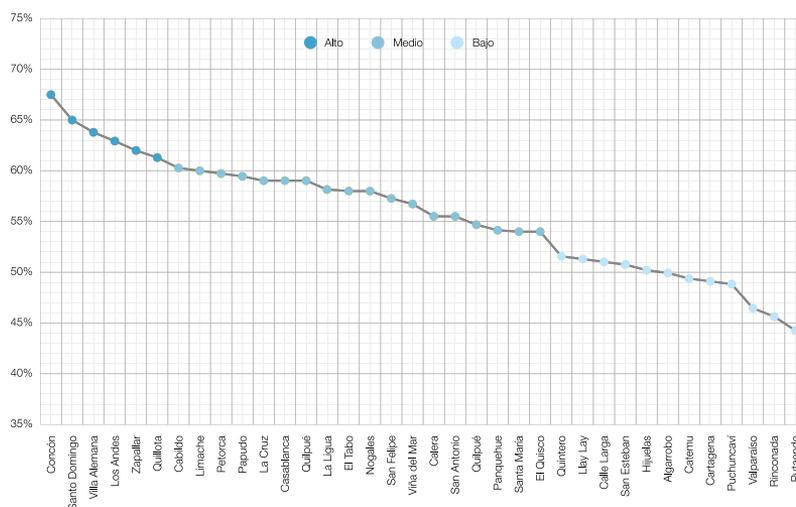


Figura 2: Grado de inclusión social para las comunas de la Región de Valparaíso, 2017. Elaboración propia

Dentro de los principales resultados que arrojó la versión piloto aplicada por Cáceres, Leal, Ramírez y León (2019) se detectaron diferencias entre tipos de ciudades; Área Metropolitana de Valparaíso (mayor a 100.000 habitantes), intermedias (entre 20.000 y 100.000 habitantes) y pequeñas (entre 5.000 y 20.000 habitantes), donde las comunas clasificadas como ciudades intermedias parecieran ser territorios con mayores oportunidades de inclusión social, respecto a las ciudades del área metropolitana y ciudades pequeñas. Estos resultados plantean ciertas interrogantes, tales como ¿qué está ocurriendo en las ciudades intermedias respecto a los planes, programas y proyectos relacionados con temáticas de inclusión social? y ¿cómo impactan las políticas públicas en la generación de condiciones de inclusión social?

Para responder esas preguntas es necesario disponer de un IRIS que esté en concordancia con los desafíos y necesidades del territorio, es decir, que sea un instrumento que permita detectar y explicar las diferencias en relación a la de las problemáticas de inclusión social sobre él. Por ahora, el IRIS se encuentra en proceso de calibración, siendo su objetivo disponer de una comprensión parcial del fenómeno de la inclusión social.

Se espera que el proceso de construcción del IRIS, en un futuro se considere la co-construcción y participación entre los actores para lograr (1) identificar problemas de inclusión/exclusión transversal al territorio, (2) levantar información transversal al territorio y (3) cohesionar el marco conceptual con la medición del concepto social (operacionalización).

Estos actores son claves para generar un índice que no sólo describa los niveles de inclusión social, sino que también permita evaluar

y monitorear planes, programas y proyectos relacionados con la inclusión/exclusión de una sociedad, es decir, que se transforme en un muy buen instrumento objeto de políticas públicas, con el fin de aportar a la mejora de la toma de decisiones y configurar los elementos necesarios para desarrollar políticas públicas asociadas. Sin perjuicio de lo anterior, la experiencia de construir el IRIS está condicionada sólo a la disponibilidad de la información por dimensión, pues si bien esta ha sido independiente de los desafíos del territorio y parcialmente independiente del marco conceptual, sin embargo, en su proceso de construcción intenta representar la complejidad fenómeno de la inclusión social.

Una discusión de procesos sociales, vistos como un sistema, está dado en Arnold (2019). Este relata sobre la complejidad y el proceso de reducción de la complejidad, la cual busca aprehender una pequeña porción —aunque representativa— de las condiciones socio-territoriales, problemas y desafíos existentes en materia de inclusión.

## **2. EL PROCESO DE MEDICIÓN DE UN CONCEPTO SOCIAL COMPLEJO: ANÁLISIS CONCEPTUAL Y ANÁLISIS OPERATIVO DEL IRIS 2018**

Como se ha presentado en la sección anterior, la medición científica del concepto social es la operacionalización del mismo, que da como resultado un valor numérico que requiere ser interpretado. Este número unidimensional representa el grado de inclusión social.

Para evaluar el desempeño comunal en relación a los niveles de inclusión social se considera la propuesta de construir indicadores sintéticos<sup>4</sup> en cada dimensión para la versión del IRIS 2018. El objetivo es facilitar la interpretación de cada dimensión y, a su vez, del propio concepto de inclusión social.

Se entiende como indicador sintético una combinación de indicadores simples agrupados, cuya agrupación puede ser realizada por alguna técnica de construcción (Somarriva y Peña, 2009). Por otro lado, los indicadores simples deben cumplir al menos algún criterio de selección propuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) detallados en Nardo, Saisana, Saltelli, Tarantola, Hoffman y Giovannini (2005).

En la experiencia del IRIS 2018 se consideran tres criterios para seleccionar los indicadores simples:

1. Periodicidad y confiabilidad de la información: aquellos que están disponibles y sean confiables desde alguna institución gubernamental.
2. Pertinencia conceptual: que represente el acceso y oportunidades

---

<sup>4</sup> Indicador sintético: instrumento numérico que resume de forma global información proporcionada por más de un indicador simple o parcial. Para llevar a cabo el resumen existe una amplia gama metodológica estadística.

de la población, grupos de interés prioritarios y hogares (Panel de expertos). Este panel es una actividad donde se realizan mesas de trabajo con expertos en una determinada dimensión del IRIS para evaluar la pertinencia conceptual de los indicadores sociales.

3. Capacidad discriminadora: que marque diferencias entre las comunas (Coeficiente de discriminación). El coeficiente de discriminación propuesto por Ivanovic (2018) mide la capacidad discriminadora del indicador.

La Figura 3 muestra la estructura del IRIS 2018, el número de indicadores sintéticos construido para cada dimensión y el número de indicadores simples en paréntesis.

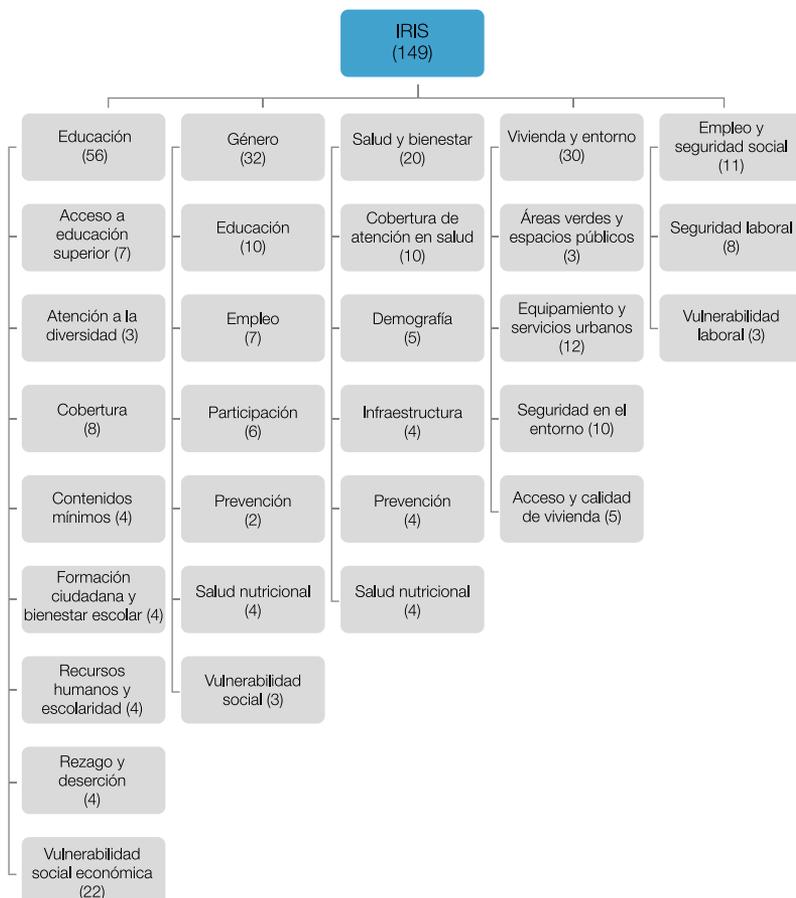


Figura 3: Redistribución de indicadores simples, indicadores sintéticos para cada dimensión del Índice Regional de Inclusión Social. Elaboración propia.

Con base en lo expuesto por Mora (2018), se presentan las fases de la medición del concepto de inclusión social. El proceso está compuesto por cuatro fases (ver Figura 4). Las fases 1 y 2 están en el marco del análisis conceptual, mientras que las fases 3 y 4 están en el marco del análisis operativo. El análisis conceptual ha sido ampliamente discutido en el Capítulo 1 de este libro, donde se presenta la revisión académica en relación al concepto de inclusión social, que entrega una primera aproximación de su definición para la región. Dentro de la fase 2 se definen las dimensiones que desglosan el concepto y que se conoce como el proceso de especificación de las dimensiones propuestas y sustentadas en base al marco conceptual sobre inclusión social.

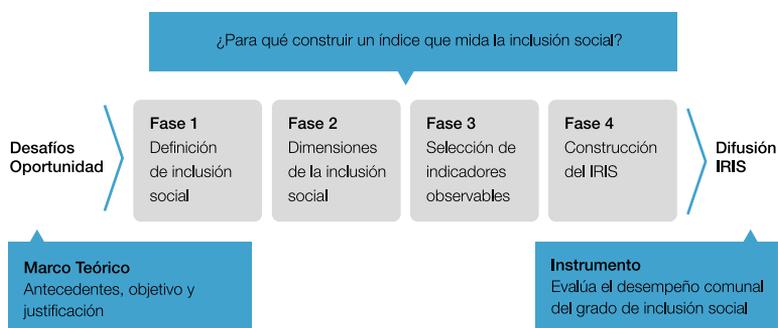


Figura 4: Operacionalización del concepto de inclusión social. Elaboración propia.

En relación al marco del análisis operativo, la fase 3 se concentra en seleccionar los indicadores simples que sean observables, es decir, que estén disponibles y sean pertinentes a cada una de las dimensiones que componen el concepto. La selección de indicadores simples es subjetiva y objetiva a la vez. La primera, está asociada a la evaluación del panel experto, mientras que la objetiva está asociada a la capacidad discriminadora del indicador simple. Dicha capacidad se refiere a la diferencia que marca entre unidades de análisis. Por ejemplo, al analizar el porcentaje de hogares por comuna, si los valores son parecidos, el indicador pierde capacidad discriminadora. Por último, la fase 4 se sitúa en la construcción del Índice Regional de Inclusión Social a través de las técnicas estadísticas propuestas por la bibliografía.

La Figura 5 muestra la estructura de ambas fases en el proceso del análisis operativo. La selección de indicadores simples (objetiva) (fase 3) está constituida por el acceso y disponibilidad de datos (gestión de datos) y la selección de indicadores simples (subjetiva) a través del panel de expertos realizado el año 2018. Mientras que la construcción del índice (fase 4) está compuesta por la construcción de indicadores sintéticos y del IRIS 2018.

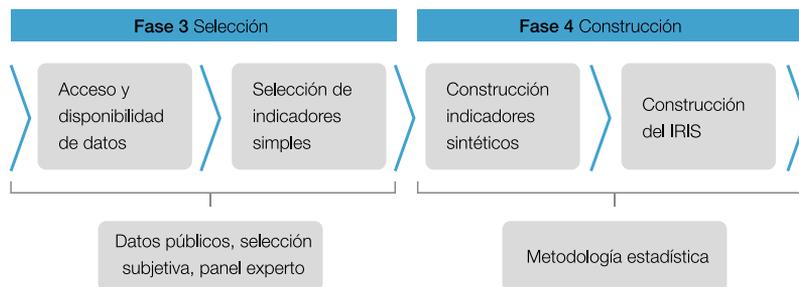


Figura 5: Fase 4 y Fase 5 del proceso de medición de la inclusión social. Elaboración propia.

A continuación, se presentan en detalle la experiencia de las fases 3 y 4 para la construcción del IRIS 2018, fases que son parte del análisis operativo.

### Fase 3: Selección de Indicadores

La experiencia del IRIS 2017 ha permitido reconocer las fuentes de información confiables que proveen indicadores simples y/o bases de datos de uso público, de manera que sea posible en las siguientes versiones disponer de información más estable en el tiempo. Para el IRIS 2018, la Tabla 1 muestra las fuentes de información pública que entran como materia prima a esta medición. El rango de antigüedad de datos está entre los años 2015-2018, criterio de antigüedad de información aceptable según Nardo et al. (2005).

El porcentaje de indicadores simples incluidos en el proceso de construcción, según su antigüedad, corresponde para el año 2015 a un total de cinco indicadores (3%); el 2016, un total de 39 indicadores (26%); el 2017, un total de 86 indicadores (58%); y para el 2018, un total 19 indicadores (13%). La mayor información se concentra entre los años 2016 y 2017.

La Figura 6 explica el proceso de Gestión de Datos (GD), que se inicia con la búsqueda de indicadores simples a partir de los datos usados, bien evaluados y nuevos (ver Tabla 2). Luego, continúa con la solicitud de información a través de la ley de transparencia y, posteriormente, estos indicadores son monitoreados y terminan con la revisión, es decir, se verifica si están o no disponibles para su uso.



Figura 6: Proceso de Gestión de Datos para la construcción del índice Regional de Inclusión Social versión 2018. Elaboración propia

Dimensión	Fuente pública de información	Tipo de información	
Educación	Agencia de calidad para la educación	Base de datos	
		Indicadores	
	MINEDUC	Base de datos	
	DEMRE	Base de datos	
	Sistema de Evaluación Social	Indicadores	
	Ministerio de educación	Indicadores	
	Ed. parvularia del Ministerio de educación	Indicadores	
Salud y bienestar	DEIS - Departamento de Estadísticas e Información en Salud	Indicadores	
	Ministerio de Desarrollo Social	Indicadores	
	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	Indicadores	
	INE - Instituto Nacional de Estadísticas	Base de datos	
		Indicadores	
Empleo y seguridad	Instituto Nacional de Estadísticas	Indicadores	
	Ministerio de Desarrollo Social	Indicadores	
	Superintendencia de Pensiones	Indicadores	
Vivienda y entorno	ADIS - Analista Digital de Información Social	Indicadores	
	Bomberos de Chile	Indicadores	
	Carabineros de Chile	Indicadores	
	Casen	Indicadores	
	Consejo Nacional de la Cultura y Arte	Indicadores	
	CONSET - Comisión Nacional de Seguridad del Tránsito	Indicadores	
	INE - Instituto Nacional de Estadísticas	Indicadores	
	MINVU - Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Indicadores	
	Observatorio Urbano	Indicadores	
	PDI - Policía de Investigaciones de Chile	Indicadores	
	SIIT - Sistema Integrado de Información Territorial	Indicadores	
	SINIM - Sistema Nacional de Información Municipal	Indicadores	
	SUBTEL - Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile	Indicadores	
			Base de datos
Género	Agencia de calidad para la educación	Indicadores	
	DEIS - Departamento de Estadísticas e Información en Salud	Indicadores	
	DEMRE	Base de datos	
			Base de datos
	INE - Instituto Nacional de Estadísticas	Indicadores	
			Indicadores
	MINEDUC	Indicadores	
	Superintendencia de Pensiones	Indicadores	
	Seguridad pública	Indicadores	
	SERVEL - Servicio Electoral de Chile	Base de datos	
	SIIT - Sistema Integrado de Información Territorial	Indicadores	
	SINIM - Sistema Nacional de Información Municipal	Indicadores	

Tabla 1: Fuente de información pública y confiable

Sin embargo, durante la experiencia de la gestión de datos, aparece la oportunidad de acceder a bases de datos que han permitido construir indicadores simples que habitualmente no son construidos por las instituciones gubernamentales o no están disponibles a nivel comunal. El siguiente paso es monitorear la solicitud de la información a través de una base de datos propia que contiene información de indicadores solicitados según: (1) indicadores simples usados en el IRIS 2017, (2) indicadores simples bien evaluados en el IRIS 2017 (Panel experto y Encuesta *online*) y (3) Indicadores simples nuevos sugeridos, descargados por la web y bases de datos (ver Tabla 2).

Finalmente, una vez que el proceso de solicitud es cerrado, se revisa el estado de la solicitud de la información para chequear si ha llegado de manera satisfactoria. La salida del proceso de GD entrega indicadores simples disponibles por dimensión.

	Gestión de datos	Solicitados	Disponibles	Usados IRIS 2018
Usados	IRIS 2017	44	27	19
Bien evaluados	Panel experto 2017	40	20	19
	Encuesta en línea 2017	15	11	11
Nuevos	Sugeridos	40	20	19
	Descargados por web - Bases de datos		245	67
	Total	196	376	149

Tabla 2: Resumen de indicadores solicitados, disponibles y usados en el proceso de Gestión de Datos

#### Fase 4: Construcción del Índice Regional de Inclusión Social

La presentación del IRIS 2018 se compone de 149 indicadores simples redistribuidos en las dimensiones que lo constituyen. En Educación se consideran 56 indicadores simples con los cuales se construyen 8 indicadores sintéticos; en Género, 32 indicadores simples y 6 indicadores sintéticos; en Salud y bienestar, 20 indicadores simples y 5 indicadores sintéticos; en Vivienda y entorno, 30 indicadores simples y 4 indicadores sintéticos; y en Empleo y seguridad social, 11 indicadores simples y 2 indicadores sintéticos (ver Tabla 4, Anexo).

Al disponer de una matriz de indicadores simples para cada dimensión, el proceso de construcción inicia con un análisis exploratorio de los datos para identificar aquellos con unidades de medidas inconsistentes. Una vez verificado que la unidad de medida de los indicadores simples está bien especificada, se procede a la selección objetiva de indicadores simples usando el Coeficiente de Determinación, apoyado de la selección subjetiva (Panel de Expertos). Si el valor del coeficiente para cada indicador simple es cercano a cero, indica que dicho indicador simple no marca diferencia importante entre las comunas. Mientras que, si el valor del coeficiente es cercano a dos, indica que el indicador simple marca diferencia importante

entre las comunas. Sin embargo, si ha sido un indicador simple que a juicio de los expertos es pertinente, el indicador es considerado. Esto se debe que en un futuro el indicador simple se calibre en base a las observaciones de los expertos y se espera que su versión mejorada sí marque diferencias entre las comunas.

Luego, el proceso de construcción sigue con el análisis de correlación, el cual permite observar algún patrón de agrupación entre los indicadores simples. Por ejemplo, indicadores que apuntan a los logros en el aprendizaje de niños y niñas SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), se agruparon según niveles de enseñanza cuarto básico y segundo medio.

La metodología propuesta para el proceso de construcción de los indicadores sintéticos está basada en el Análisis Factorial Exploratorio expuesto en Hernández (2013). Para cada sub-dimensión (futuro indicador sintético) se proponen agrupaciones de indicadores simples. Estas agrupaciones son los factores que son variables y no observables directamente. Se debe destacar que, en el proceso de entrada, los indicadores simples han sido previamente clasificados en (1) indicador negativo (valores altos del indicador reflejan un mal desempeño) e (2) indicador positivo (valores alto del indicador reflejan un buen desempeño).

En la sub-dimensión analizada, se extrae un determinado número de factores a través del análisis factorial exploratorio o AFE. Esta es una herramienta estadística multivariada, cuyo uso consiste en obtener una estimación de variables latentes (no observables directamente) conocidos como factores. Estos factores son normalizados, llevados a una escala comparativa entre cero y uno. Luego, se obtiene un promedio simple de los mismos que da como resultado un indicador sintético por sub-dimensión en la dimensión analizada. Finalmente se obtiene un promedio simple de los indicadores sintéticos construidos en cada dimensión, este resultado es conocido como índice de inclusión social por dimensión.

Una vez obtenido el índice por dimensión, se obtiene el promedio lineal de las cinco dimensiones, de modo que se obtiene el Índice Regional de Inclusión social (IRIS) 2018. El IRIS 2018 es multiplicado por cien, para facilitar la interpretación del grado de inclusión en cada comuna de la Región de Valparaíso.

La Figura 7 muestra el grado de inclusión en porcentaje para cada comuna de la región, valores cercanos a cero indican poco grado de inclusión y valores cercanos a cien indican alto grado de inclusión. Además, se usa el método Natural Jenks para clasificar tres rangos de inclusión social; alto grado de inclusión (48,7% y 55,0%), grado de inclusión medio (43,5% y 48,6%), y bajo grado de inclusión (38,0% y 43,4%).





instrumento, que aún está en etapa de calibración, en lo concerniente al diseño del marco conceptual se cohesione con la construcción.

## Construcción

En Schuschny y Soto (2009) y Nardo et al. (2005) se explica que la construcción de un índice (indicador compuesto) está determinada por la selección de indicadores simples, análisis multivariado, imputación de datos perdidos, normalización de datos, ponderación de la información y agregación de la información. Existe una variedad de herramientas técnicas para llevar a cabo cada uno de esos puntos anteriores y la decisión de desarrollar cada punto no está condicionado a ningún criterio.

La búsqueda de indicadores simples disponibles o elaboración de indicadores simples debe estar alineado con el marco conceptual. Una vez que se dispone de un conjunto de indicadores simples coherente con el concepto a medir, es pertinente evaluar si un determinado indicador apunta hacia el concepto bajo análisis. Para esto, la bibliografía sugiere evaluar el indicador en términos de calidad, frecuencia y disponibilidad pública, de modo que pueda ser un candidato pertinente (Instituto Nacional de Estadísticas, 2008 y Nardo et al., 2005).

La calidad de un indicador simple puede ser sometido a evaluación por un panel de expertos de preferencia permanente que conozcan la problemática de exclusión/inclusión, la frecuencia y disponibilidad depende de la información pública de organismos gubernamentales. Por ejemplo, a través de ley de transparencia es posible acceder a información pública.

Distintas metodologías sugeridas por instituciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), OCDE y documentos científicos han sido propuestas. Sin embargo, el uso de una u otra depende del objetivo del índice que se va a construir. Tal como establece Cecchini (2005), lo importante es la agrupación de los indicadores según el área temática a medir.

## Validez

Mientras que la validez depende de la capacidad de un sistema cohesionado para disponer y generar información adecuada y confiable, un índice compuesto debe abordar tres aspectos (1) sustento conceptual, (2) sustento técnico y (3) validez. El primero permite mejorar la interpretación del índice unidimensional, el segundo permite ser rigurosos al medir el concepto multidimensional y el tercero se centra en la calidad de la información (selección de indicadores simples). A pesar de los esfuerzos por seleccionar indicadores simples válidos, una acción importante es contar con un sistema de indicadores que aborden temáticas de inclusión transversal a los grupos prioritarios según dimensión.

Basados en la experiencia y recomendaciones generales otorgadas por diferentes autores, se consideran dos aspectos para calibrar el IRIS, tanto en la medición como en su interpretación:

(1) La disponibilidad de indicadores simples pertinentes a la inclusión social desde fuentes públicas y la selección subjetiva de indicadores simples en base a un panel de experto permanente. La idea es poder acceder a información periódica, confiable y validada. Este paso es importante ya que al considerar indicadores simples que midan temáticas de inclusión social, la construcción de indicadores sintéticos permitirá analizar la evolución de los niveles de inclusión en el territorio y explicar con mayor precisión la razón del aumento o disminución de la inclusión.

(2) La estructura general de un índice unidimensional es agregativa. Se sugiere, en el aspecto técnico de construcción, ponderar las dimensiones consideradas. Es decir, asignarle un peso de importancia. Este peso asignado es posible generarlo a partir de un panel de experto permanente que entienda el fenómeno de la inclusión por dimensión. Existe una variedad de literatura metodológica para obtener un vector de ponderación. Por ejemplo, el Proceso de Análisis Jerárquico (PAJ) que consiste en una matriz de ponderaciones por dimensión asignada a partir de un grupo de expertos.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, la Tabla 3 resume el desafío, oportunidad y limitación, según las etapas para la construcción de un indicador compuesto, que presenta la construcción de un Índice de Inclusión Social piloto.

	Desafío	Oportunidad	Limitación
Diseño	Articular mesas participativas entre los diferentes actores.	Definir objetivos y metas para la construcción de indicadores simples, sintéticos e índice.	Identificar las problemáticas y necesidades transversales al territorio.
Construcción	Obtener un índice que explique la evolución de la inclusión social sobre el territorio.	Construir un índice ponderado de acuerdo a la importancia de cada dimensión.	Tiempo para prueba y error de más de una metodología propuesta.
Validez	Disponer de un sistema integrado de indicadores de inclusión social en un sistema informático adecuado.	Gestión de datos administrativos, encuestas y censales.	Disponibilidad de bases de datos actualizadas de organismos gubernamentales.

Tabla 3: Desafíos, oportunidades y limitaciones al construir un indicador compuesto para medir inclusión social

#### 4. CONCLUSIONES

Como se ha presentado a través del capítulo, el IRIS presenta las diferencias del grado de inclusión en las comunas de la Región de Valparaíso en cinco dimensiones. Para que este instrumento aporte como objeto de política pública, no solo es necesario disponer de un sistema integrado de indicadores como entrada al proceso de construcción, sino que también estos deben ser generados a partir de mesas participativas de trabajo con actores gubernamentales, academia y sociedad civil. El trabajo en mesas participativas donde la co-construcción y definición de problemas públicos que afectan a la ciudadanía en un territorio, son acciones y desafíos transversales en relación a la temática de inclusión para (1) explicar la evolución de la inclusión social en el territorio y (2) monitorear planes, programas y proyectos, de modo que sea posible pasar del diagnóstico a la intervención.

La bibliografía revisada sugiere iniciar este proceso analizando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para identificar cuáles objetivos están relacionados con la inclusión social. Luego, articular mesas de trabajo participativo para llegar a un consenso de un conjunto de indicadores que conecte el concepto de inclusión social-objetivos y metas del territorio.

Finalmente, destacar que los objetivos y metas deben responder el ¿para qué? y el ¿por qué? de la medición científica de la inclusión social. Esto es porque un instrumento de estas características debe apuntar a que en el futuro se puedan y deban tomar mejores decisiones, con el fin de lograr de forma paulatina una distribución de recursos más justa y equitativa, de modo que ningún individuo sea dejado fuera del sistema.

Asimismo, es importante ser rigurosos al definir la conceptualización, como los mecanismos de medición de la inclusión social, pues permite a la academia aportar valor a los procesos de toma de decisiones en política pública, acción que va de la mano con la responsabilidad que, como instituciones analíticas de los procesos políticos, sociales y económicos, se nos entrega al momento de desarrollar instrumentos como el Índice de Inclusión Social.

## REFERENCIAS

- Arnold, M. (Enero de 2019). *FLACSO-CHILE*. Obtenido de <http://flacsochile.org/biblioteca/pub/memoria/1988/000134.pdf>
- Cáceres, C., Leal, C., Ramírez, C., & León, N. (Enero de 2019). *CRIIS*. Obtenido de <http://www.criis.cl/wp-content/archivos/IRIS-DESARROLLO-METODOL%C3%93GICO.docx.pdf>
- Cecchini, S. (2017 de Mayo de 2005). *Indicadores Sociales en América Latina y el Caribe*. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4735/S05707\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4735/S05707_es.pdf)
- Edquist, C., Zabala-Iturriagoitia, J. M., Barbero, J., y Zofio, J. L. (2018). On the meaning of innovation performance: Is the synthetic indicator of the Innovation Union Scoreboard flawed? *Research Evaluation*, 27(3), 196-211.
- Edquist, C., Zabala-Iturriagoitia, J., Barbero, J., & Zofio, J. (2018). On the meaning of innovation performance: Is the synthetic indicator of the Innovation Union Scoreboard flawed? *Research Evaluation*, 196-211. doi:10.1093/reseval/rvy011
- Hernández Rodríguez, O. (2013). *Temas de análisis estadístico multivariante*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Ivanovic, B. (mayo de 2018). *UNESDOC*. Obtenido de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000004502>
- Mora Nawrath, H. (Diciembre de 2018). *Universidad de la República Uruguay*. Obtenido de <https://eva.fcs.edu.uy/course/view.php?id=110>
- Nardo, M., Saisana, M., Saltelli, A., Tarantola, S., Hoffman, A., & Giovannini, E. (2005). *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide* (Vol. 3). (O. Publishing, Ed.) Paris: OECD Statistics Working Papers.
- Peña Traperó, D. (2009). La medición del Bienestar Social: una revisión crítica. *Estudios de Economía Aplicada*, 27(2), 299-324.
- Schuschny, A., & Soto, H. (mayo de 2009). Comisión *Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Somarriba, N., & Pena, B. (2009). Synthetic Indicators of Quality of Life in Europe. *Soc Indic Res*(94), 115-133. doi:10.1007/s11205-008-9356-y

## ANEXO

Tabla 4: Resumen del número de indicadores simples disponibles, seleccionados por panel experto e incluidos por año y dimensión

Dimensión	Indicador sintético	Disponibles	Seleccionados Panel Experto	Incluidos	2015	2016	2017	2018	Total incluidos
<b>Empleo y seguridad social</b>	2	22	12	11	2	0	9	0	11
	Seguridad laboral	16	8	8					
	Vulnerabilidad laboral	6	4	3					
<b>Salud y bienestar</b>	5	30	23	20	1	0	16	3	20
	Cobertura para la atención	7	4	3					
	Demografía	9	6	5					
	Infraestructura	6	5	4					
	Prevención	4	4	4					
	Salud nutricional	4	4	4					
<b>Educación</b>	8	239	75	56	0	29	20	7	56
	Acceso a la educación superior	20	9	7					
	Atención a la diversidad	9	3	3					
	Cobertura	47	17	8					
	Contenidos mínimos	33	4	4					
	Formación ciudadana y bienestar escolar	8	4	4					
	Recursos humanos y escolaridad	18	5	4					
	Rezago y deserción escolar	8	4	4					
	Vulnerabilidad social y económica	96	29	22					

Dimensión	Indicador sintético	Disponibles	Seleccionados Panel Experto	Incluidos	2015	2016	2017	2018	Total incluidos
Vivienda y entorno	4	42	30	30	0	6	18	6	30
	Áreas verdes y espacios públicos	3	3	3					
	Equipamiento y servicios urbanos	12	12	12					
	Seguridad en el entorno	11	10	10					
	Vivienda	16	5	5					
Género	6	43	42	32	2	4	23	3	32
	Educación	21	20	10					
	Empleo y seguridad social	7	7	7					
	Participación	6	6	6					
	Prevención en salud	2	2	2					
	Salud nutricional	4	4	4					
	Vulnerabilidad social y económica	3	3	3					
IRIS 2018	25	376	182	149	5	39	86	19	149
				Porcentaje	3%	26%	58%	13%	100%



# **3. SIGNIFICADOS Y EXPERIENCIAS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL DESDE LA VOZ DE LOS HABITANTES DE LA REGIÓN DE VALPARAÍSO**

## **Autores**

**Dr. César Cáceres Seguel**

**Dra. Chenda Ramírez Vega**

**Javier Donoso-Bravo**

## 1. INTRODUCCIÓN

La realidad social latinoamericana ha contribuido a que el debate en los estudios sociales se traslade desde enfoques centrados en pobreza hacia estudios que abordan las diversas formas en que la inclusión y exclusión social se manifiestan. Esta transición se materializa en que tanto las investigaciones como estudios de organismos públicos, hayan trasladado su foco desde aproximaciones que analizan la pobreza únicamente concentradas en la escasez monetaria, hacia estudios que indagan en las diversas expresiones materiales y simbólicas de la desigualdad (Canudas y Lorenzelli, 2005; PNUD, 2017).

El estudio de la inclusión social (IS en adelante) a nivel global se ha llevado a cabo desde diferentes disciplinas y por organismos internacionales como las Naciones Unidas, la UNESCO, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la CEPAL. En ellos, la inclusión aparece como respuesta a situaciones de pobreza y desigualdad estructural de los países de la región, así como una herramienta para corregir desequilibrios propios de marcos político-económicos neoliberales que han reducido las políticas y programas de bienestar existentes en los países (UN, 2018; Cáceres et al, 2019).

La literatura muestra dos líneas de trabajo en relación a la inclusión social. Por un lado, investigaciones que miden cuantitativamente la IS, dejando de lado la percepción del habitante (Cáceres et al., 2017; Naciones Unidas, 2016; CEPAL, 2014; UNESCO, 2015; Alidadi et al., 2015; Atkinson y Murie, 2010). Este tipo de estudios entienden la IS como un proceso multidimensional que puede ser medido numéricamente mediante indicadores ad hoc. En segundo lugar, estudios que indagan en la conceptualización de la IS desde revisiones teóricas centradas en la epistemología del concepto (Allman, 2013; Mascareño y Carvajal, 2015; Sandoval, 2016, entre otros). Estos trabajos se enfocan en el desarrollo de valores en torno a este fenómeno (Felder, 2018), la relación de la IS con la cohesión y capital social (Mulunga y Yazdanifard, 2014; Oxoby, 2009); y vinculación de la IS con el territorio (Cameron, 2006).

Los estudios que miden la IS en ocasiones toman un carácter prescriptivo, lo que en cierta medida simplifica el fenómeno al entregar recetas para avanzar a la inclusión (Levitas, 2003, p.2). Otros van más allá reconociendo que la IS es un proceso donde múltiples dimensiones actúan integradamente (Mascareño y Carvajal, 2015). Esta amplitud de aproximaciones se explica en parte por la elasticidad del concepto (Sandoval, 2016). Otros autores apuntan a que los estudios sobre IS avancen hacia estudios específicos sobre migración, cohesión social, entre otros (Arrow, 2007).

Investigaciones sobre IS se han centrado principalmente en la exclusión y sus causas, pero los significados y dimensiones de la inclusión se han dado por sobrentendidos (Cameron, 2006; O'Reilly, 2005). Esta falta de claridad del concepto ha provocado problemas importantes al

tratar de transferir los resultados de los estudios en IS al diseño de políticas públicas.

En este debate, el caso chileno cobra interés dada la paradoja de un país que ha disminuido aceleradamente la pobreza de 38,6% en 1990 a 11,7% en 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015), pero donde los niveles de inequidad lo sitúan entre los países con mayor desigualdad del mundo (p.e. 0,495 de coeficiente GINI el 2016). Diversos estudios dan cuenta de un proceso de modernización capitalista que ha generado profundas inequidades en áreas sociales sensibles del desarrollo humano (Codoceo y Muñoz, 2017; Programa de las Naciones Unidas-PNUD, 2017). Estas investigaciones han profundizado en las condiciones de calidad de vida en las ciudades (MINVU, 2010; ICVU, 2018), las brechas de desarrollo humano a nivel comunal (PNUD, 2005), así como también en los niveles de pobreza multidimensional (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

En este contexto, la Región de Valparaíso en términos de desigualdad, muestra una disminución del coeficiente Gini según ingresos autónomos (ingresos generados por las personas del hogar), desde 0,504 el 2013 a 0,495 el 2015. Mientras que a nivel de ingresos monetarios (ingresos autónomos más transferencias del Estado), dicho Coeficiente baja de 0,491 (2013) a 0,482 el año 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2016). Algunos datos que resultan reveladores de la situación en la región son la tasa de desocupación a nivel regional de 7,0% que es una de las más altas a nivel nacional (Sistema de información laboral, 2018) y mayor número de asentamientos irregulares (slums), con 162 (TECHO, 2016). Estos antecedentes explican que en la Estrategia De Desarrollo Regional 2020 (Gobierno Regional de Valparaíso, 2012, p. 14) se plantee como objetivo que todos los integrantes del territorio puedan acceder adecuadamente a servicios básicos, puedan disponer de un empleo de calidad y puedan ejercer plenamente su ciudadanía participando en los destinos que se fije la comunidad.

Dado que hasta hoy el debate de la inclusión en Chile se ha centrado en estudios cuantitativos y desde el relato de macro-políticas, poco sabemos de cómo el habitante significa o valora la inclusión social.

Específicamente interesa saber ¿Cómo significan los habitantes de la Región de Valparaíso la inclusión social? ¿Qué dimensiones emergen en la construcción del concepto de la inclusión social desde el discurso de los habitantes de la Región de Valparaíso? ¿Qué dimensiones sociales son importantes desde la definición que plantean los participantes? y ¿Qué diferencias y similitudes se presentan desde la conceptualización de la inclusión social desde el habitante y la teoría? Comprender la construcción de la IS desde la perspectiva del habitante resulta básico para construir políticas sociales con base local.

El capítulo contempla tres secciones, en la primera se presentan cuestiones metodológicas desde la cual fue abordado el estudio, destacando la raíz cualitativa de este; en la segunda, se exponen los principales hallazgos de la significación del concepto de IS desde los habitantes y se discuten

las diferencias y similitudes entre la conceptualización de la IS desde los ciudadanos y lo planteado por la teoría. Finalmente, se plantean algunas conclusiones acerca del fenómeno en análisis.

## 2. METODOLOGÍA

Como planteamos anteriormente, la IS ha sido fundamentalmente analizada a partir de datos objetivos, sin tomar en cuenta la perspectiva de los individuos en relación a la misma. En ese sentido, la investigación se plantea desde un enfoque cualitativo, para así explorar cómo significan la IS los habitantes desde su experiencia, en la medida que esta metodología permita acceder a los sentidos y significados elaborados por los propios individuos (Ruiz Olabuénaga, 2012; Flick, 2007).

El estudio se perfila desde dos aproximaciones teórico metodológicas: a) la fenomenología, que busca relevar aspectos individuales y subjetivos que los individuos le atribuyen a la experiencia de un determinado fenómeno como lo es la IS (Fazli et al., 2018; Guerrero-Castañeda et al, 2017; Tuohy et al., 2013; Trejo Martínez, 2012) y b) las representaciones sociales que tienen como función describir, clasificar y explicar (Moscovici y Hewstone, 1985) un conjunto de conocimientos y discursos acerca del modo de producción cognitivo y del pensamiento desde el sentido común (García, Rosas y Leco, 2010; Perera Pérez, 2003; Jodelet, 1986).

Esta investigación se sitúa en la región de Valparaíso, que está conformada por 38 comunas. De estas se seleccionaron 12 comunas como primera unidad de análisis, en base a tres categorías de acuerdo a su tamaño poblacional (INE), condición rural-urbana y ubicación geográfica (región costera y región cordillerana). De acuerdo a lo anterior, y buscando reflejar la diversidad social, económica y cultural de la región, se seleccionaron las siguientes comunas: Calle larga, Putaendo, Petorca y Puchuncaví (comunas pequeñas); Los Andes, Limache, Casablanca y San Antonio (comunas intermedias) y cuatro comunas del Área Metropolitana del Gran Valparaíso (AMV): Viña del Mar, Valparaíso, Villa Alemana y Concón.

La segunda unidad de análisis corresponde a los habitantes de cada una de las comunas. La muestra fue seleccionada a partir de un muestreo heterogéneo que contempló requisitos como sexo, edad, nacionalidad y personas en situación de discapacidad. El total de habitantes que participaron en el estudio son 578, de los cuales el 60% corresponde a mujeres y el 40% a hombres. En relación al rango etario, el 31% de los participantes pertenece al grupo de 18- 29 años; 29% corresponde al tramo de 30-45 años; el 20 % corresponde al grupo de 46 a 59 años y el 20% a participantes de 60 o más años, lo que demuestra que la mayoría de los participantes corresponde a jóvenes. El 6,6 de los participantes representa a personas en situación de discapacidad y el 6% a migrantes. Cada participante firmó un consentimiento informado de manera voluntaria para resguardar la confidencialidad de la información, de acuerdo a los criterios éticos de la Declaración de Singapur y los lineamientos de la ley

Nº 19628 de Protección de Datos de Carácter Personal.

Para la recogida de datos se utilizó la entrevista semiestructurada como estrategia. La entrevista se basó en un guion temático, que se aplicó de manera flexible y a partir del cual se buscaba abordar trece dimensiones asociadas a la inclusión social: [1] significado de la inclusión social; [2] inclusión social general; [3] discapacidad; [4] migración; [5] diversidad sexual; [6] género; [7] participación; [8] empleo y seguridad social; [9] salud; [10] educación; [11] política e Inclusión social; [12] vivienda y barrio; y [13] condiciones para la inclusión social.

El procedimiento para la aplicación de la entrevista en las diferentes comunas se desarrolló desde julio a noviembre de 2018. El proceso de análisis se inició con la transcripción de 260 entrevistas a través del sistema lingüístico de Jefferson (Rapley, 2014) con el apoyo del software F4. Del total de entrevistas aplicadas, se analizaron 107 a través de la técnica de análisis de discurso de las representaciones sociales (Martinic, 2006) presentes en la conversación con los habitantes a través del software Atlas.ti 7. Se llevó a cabo una codificación mixta, basada en la asignación de códigos preestablecidos en el guion de la entrevista a citas significativas del texto, complementada por una codificación abierta, lo que permitió que emergieran nuevos códigos (Strauss y Corbin, 2002). Este procedimiento se desarrolló hasta conseguir la saturación de los códigos por medio del método comparativo constante y el muestreo teórico, que relevó cinco dimensiones para la conceptualización de la IS desde el habitante que se presentan en detalle en la siguiente sección. Estos hallazgos corresponden a los resultados preliminares de una investigación mayor titulada “Significando la inclusión social desde el habitante”, que fue financiada por el Ministerio de Educación, a través del Proyecto de Mejoramiento institucional PMI-UVM 1405.

### **3. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL DESDE EL HABITANTE**

Como se plantea en el primer capítulo, es posible definir la inclusión social como un proceso donde grupos sociales diversos acceden a empleo, espacios físicos, servicios sociales, autodeterminación y procesos de toma de decisiones, que posibilitan un desarrollo individual y colectivo (Cáceres et al., 2019). Esta definición se concibe a partir de tres pilares básicos (Allman, 2013; Madanipour, 2011; Murie y Musterd, 2004; PNUD, 2017; Silver, 2015; Subirats et al., 2004; Subirats, 2010) para definir y alcanzar la inclusión social: [1] Mecanismos de redistribución como empleo, ingresos, bienes, subsidios, entre otros; [2] Acceso a servicios sociales, equipamiento y espacios físicos; y [3] Mecanismos de participación en proceso de tomas de decisiones, reconocimiento y autodeterminación.

La inclusión social es un concepto que tanto para los organismos internacionales, los gobiernos y la academia, no tiene un sentido unívoco, encontrándonos con distintas definiciones, operacionalizaciones, funciones

y énfasis, dependiendo de cuál es el actor que está hablando. En el caso del habitante de la región de Valparaíso, la situación no es muy distinta, ya que a partir de la indagación realizada en el estudio “Significando la inclusión social desde el habitante”, nos encontramos con cinco dimensiones que emergen desde el discurso de los habitantes entrevistados: pertenencia, reconocimiento, participación política y comunitaria, empleo y acceso a bienes y servicios.

Al indagar en la definición de IS por parte del habitante encontramos las siguientes aproximaciones:

*“estar incluido es pertenecer, por lo menos tener privilegios, pertenecer a la ciudad, poder contar con ...la municipalidad...”* (Juana, Los Andes)

*“yo entiendo la inclusión social como la posibilidad que tiene cada individuo en un contexto social de poder participar de los beneficios, de los desarrollos, de las actividades en un territorio determinado... y perdona, sin excluirse, ya sea por condición social, étnica o religiosa”* (Denny, San Antonio)

*“estar incluido significa que a pesar de las diferencias significa sentirme identificada - por así decirlo - de mi sector en la comunidad donde yo me encuentro”* (Virginia, Viña del Mar)

*“Inclusión social, me da entender de qué puedes tú agregar a la sociedad, el mejoramiento de la igualdad de las personas, ser igualitario, terminar con el racismo, terminar también con la droga, el alcoholismo, tener una vida mejor social, entre comillas antiguamente era, más sano, más sociable, la gente era más comunicativa* (Olga, Valparaíso)

La pertenencia social se entiende como el sentimiento de arraigo e identificación de un individuo con un grupo o con un ambiente determinado (Brea, 2014). Sobre esto, la concepción subjetiva de pertenencia social e IS se relaciona para el habitante con sentirse, en primer lugar, parte de espacios sociales como barrio, ciudad y sociedad, en términos amplios; en segundo lugar, participar de los beneficios, actividades y privilegios del progreso y, en tercer lugar, valoran lo que cada ciudadano puede aportar (compromiso) a la sociedad para tener una vida mejor, exponiendo que para que la sociedad sea igualitaria, se debe terminar con mecanismos de exclusión como el racismo.

Junto con lo anterior, aparece en el habitante un concepto de inclusión asociado a reconocimiento. Esto se define como un proceso en el cual un sujeto y otro comprenden que se están reflejando a sí mismos mutuamente (Fraser y Honneth, 2003), por lo que hay respeto a las identidades y diferencias (Butler, 2006). La importancia del reconocimiento

para el desarrollo humano es que a través de este surgen oportunidades y se forman las identidades a través de las interacciones sociales (Felder 2008). Desde el discurso de los participantes, el reconocimiento aparece reflejado en los siguientes discursos.

*“No sentirte diferente, no sentirte discriminado, por oposición, no sentirte excluido, cuando te sientes cómodo en el lugar donde estás y no sientes que eres distinto o tienes un trato diferente, creo que eso, eso, es lo que define finalmente la inclusión para mí” (Andrés, Viña del Mar)*

*“Estar incluido en la sociedad creo que tiene que ver con la aceptación, si el otro me acepta yo puedo estar dentro (...) también creo que tiene que ver con el respeto también, si el otro me acepta y me respeta, yo me voy a sentir incluida” (Germinia, Valparaíso)*

Aquí el habitante asocia la inclusión con el derecho a ser valorado desde su singularidad.

Podemos relacionar con reconocimiento la dimensión de aceptación de la diversidad, que apunta a colectivos en riesgo de exclusión y construcción de identidades diferentes al modelo imperante, las cuales se reflejan en las siguientes citas de los habitantes:

*“La inclusión yo creo que hay que verla muy globalmente, no solamente como se piensa generalmente en esa inclusión relacionada con discapacidad, sino en realidad pensar la inclusión desde temas... la ola del feminismo que salió ahora hasta las clases sociales, los niños, todo, todo, lo que se ve marcado por una jerarquía superior y estas barreras que te pone la sociedad”*

*“Por ejemplo, estar incluido en la sociedad es que se tomen en cuenta las opiniones, también las necesidades, porque no todos tenemos las mismas necesidades, así como hay quienes tienen alguna discapacidad, o algún impedimento para por ejemplo andar aquí en el parque, para subir alguna escala o algo, incluirlos quiere decir que se piense también en ellos, en todos... que todos tenemos necesidades diferentes, no es decir que cumplan nuestros caprichos no, sino una necesidad básica, es lo que yo pienso” (Joel, Valparaíso)*

*“...No sé, yo creo que ahora se ve mucho esto del tema de la homosexualidad, todo esto, eh yo creo ...eso igual como que es inclusión” (Javiera, Limache).*

Aquí podemos observar que los ciudadanos apuntan sobre todo a la no discriminación relacionada con las barreras que pone la sociedad; respeto hacia las diversas formas de pensar y ser; la importancia de la identidad y las emociones; la pertenencia a etnias, clases sociales, grupos de activismo y reivindicación social como el feminismo, entre otras.

Una tercera dimensión con la que los habitantes de la región relacionan inclusión social corresponde a la participación. En ese sentido, revelan específicamente dos formas de participación: política y comunitaria. En primer lugar, aparece la participación política, la cual entendemos como el conjunto de actividades voluntarias con las que los ciudadanos, de manera individual, tienden a influir, directa o indirectamente, en las elecciones públicas de los diferentes niveles de participación del sistema político (Barnes y Kaase, 1979), evidenciadas en los siguientes enunciados de los habitantes:

*“Se supondría que inclusión social es tomar las decisiones, poder ir a votar...” (Julia, Viña del Mar).*

*“Que se me tomara en cuenta para la toma de decisiones de todos los ámbitos, lo que tenga que ver con cultura, con política, con salud, todo” (Pablo, Villa Alemana).*

*“Yo lo que creo es que el Estado tiene que proveer de ciertos espacios de participación social, los cuales no se dan ponte tu en las juntas de vecino, son espacios de inclusión social, pero que en definitiva terminan funcionando en relación a lo que los dirigentes quieren y no es un espacio democrático, participativo real y otros espacios de participación como en términos de vinculación con las municipalidades tampoco. Se da en función de los proyectos que hay o de lo que se puede desarrollar, pero no hay un espacio participativo real, de inclusión real” (Clara, Viña del Mar).*

En esta dimensión los habitantes asocian la inclusión social al hecho de participar activamente en procesos de toma de decisiones, ya sea a través de elecciones, u otras formas de participación, así como también al hecho de que se trate de una participación política amplia en términos de ámbitos de acción. Por otro lado, los habitantes también elaboran una definición asociada a participación comunitaria, que entendemos como el proceso social en virtud del cual, grupos específicos de población, comparten alguna necesidad, problema o centro de interés y viven en una misma comunidad, tratan activamente de identificar esas necesidades, problemas o centros de interés, toman decisiones y establecen mecanismos para atenderlas (Aguilar-Idáñez, 2001):

*“... yo me imagino que esto tiene que ver que todos podamos participar del espacio público y de lo que es público. Cada uno en sus espacios privados y de control personal, hace lo que le*

*parece. Pero hay un asunto que hay que comprendernos, mirarnos, escuchar e incorporarnos mutuamente en los espacios públicos (Sven, Viña del Mar).*

*“...en Los Andes existe un centro vacacional para niños que se trata sobre darle vacaciones a los niños, al menos durante una semana arriendan un colegio, los niños van desde temprano, van toda la tarde y se trata sobretodo ayudar a los niños que no tienen las condiciones para salir a la playa o algo, para ayudarlos a despejarse, a distraerse y participamos voluntarios” (Victoria, Los Andes).*

*“En el pasaje que le decía que está sin pavimentar y hemos participado, ahí hemos sacado la luz, el agua, el alcantarillado y ahora pretendemos pavimentar” (José, Limache).*

Esta participación se relaciona especialmente con el hecho de formar parte de una determinada comunidad y, sobre todo, con el proceso de identificación y resolución activa de necesidades y problemas locales. En general, la participación es vislumbrada como un aspecto fundamental para la inclusión en la sociedad, en la medida que les permite a los individuos tener voz y control sobre decisiones importantes (UN, 2016), que se llevan a cabo tanto a nivel estatal como local.

Desde una arista más asociada a lo material, los habitantes asocian la inclusión social con el acceso equitativo a empleo señalando que:

*“... las oportunidades, creo que básicamente para mí, son que las oportunidades laborales sean igualitarias, considerando las capacidades de las personas creo...” (Javiera, Valparaíso).*

*“Yo creo que con el trabajo ya me siento incluida, estoy dentro de la comuna, genero mi plata ahí, creo que en eso” (Laura, Puchuncaví).*

*“Esta comuna aquí porque lo que hacía que tuviera recursos acá era una empresa minera que había acá y quebró entonces se terminó y se paró esa empresa, así que ya ahora es muy poco... está mala la cuestión por aquí” (Alvaro, Petorca).*

*“Sí... teniendo trabajo, creo que... ehh, activa todos los otros engranajes sociales como la renta, la vida social, la vida familiar, ehhh, poder usar servicios” (Felipe, Valparaíso).*

En primer lugar, para los habitantes el empleo aparece como un elemento clave como medio de subsistencia en la medida que es la principal fuente de ingresos económicos. Sin embargo, además de su dimensión material, el habitante destaca su capacidad para mejorar otras esferas tanto de la vida personal como social.

Por último, emerge otra dimensión esencial desde el discurso de los habitantes: el acceso a servicios, bienes y recursos, entendidos como servicios de salud y educación (protección social), pero también a otros servicios como el de agua potable, saneamiento, y electricidad, entre otros. La importancia del acceso a servicios desde el habitante se visualiza en:

*“Que me tomen en cuenta los derechos esenciales de la vida, acceso a la salud, a la medicina, a la educación, por ejemplo, para mi hija” (Sasha, Viña del Mar).*

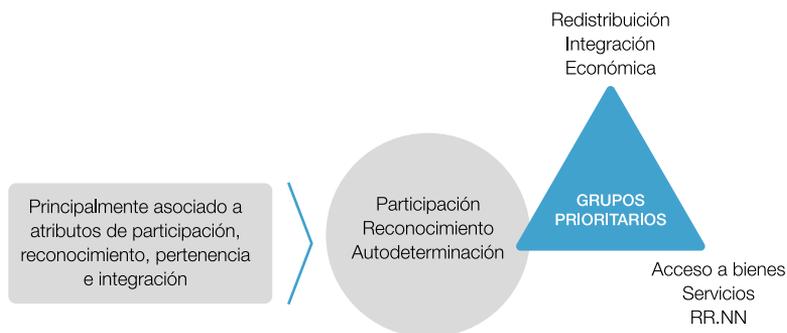
*“Es algo muy importante porque uno viene a optar por un futuro mejor y que lo tengan a uno en cuenta en cosas de la salud, la seguridad, es algo, un apoyo para uno ¿no? uno se siente acogido por el país” (Alejandro, Putaendo).*

*“Tener acceso a todos los beneficios que el país me pueda ofrecer, o estar inserta, por ejemplo, en la sociedad del país” (Valeria, Valparaíso).*

*“Por ejemplo, las personas en situación de calle, no sé, el derecho básico a la vivienda, que pueda haber simplemente mejoras en realidad en los sistemas que ya existen como las casas de acogida” (Verónica, Valparaíso).*

Los habitantes se refieren al acceso a servicios tales como salud, seguridad o vivienda, como elementos íntimamente relacionados con la inclusión social, y que debería ser provistos por la sociedad o el Estado. En relación a lo anterior, Murie y Musterd (2004) asocian el acceso a servicios como un mecanismo fundamental de integración a la sociedad, esto a través de la vía de la redistribución como modo de compensación a las desigualdades generadas inherentemente por el mercado.

Los diversos significados en torno a la inclusión social elaborados por los habitantes de la región de Valparaíso apuntan, por un lado, a factores inmateriales o simbólicos de la inclusión social, como son: sentido de pertenencia social, reconocimiento (identidades y diversidad) y participación (política y comunitaria). Por otro lado, a factores estructurales representados por tener empleo y el acceso a bienes y servicios. Si analizamos las dimensiones de la IS y la comparamos con los tres pilares básicos, se observa que la mirada de los habitantes tiende a ser significada desde la arista de la participación, reconocimiento y autodeterminación (Ver figura 1).



(1) Allman 2014; Madanipour, 2011; Murie y Musterd, 2004; PNUD, 2017; Silver, 2015; Subirats et al, 2004; Subirats, 2010; Cameron, 2016.

Figura 1. Triángulo de la inclusión social. Elaboración propia.

Lo anterior, nos permite sostener que cuando se trata de definir inclusión social, los habitantes de la región de Valparaíso tienden a hacerlo preponderantemente a partir de factores inmateriales y simbólicos, y menos respecto a dimensiones asociadas a lo material como acceso a empleo, bienes y servicios o redistribución económica. Esta elaboración multifacética va en línea con lo señalado por la UN (2016), respecto a que la inclusión social es un fenómeno multidimensional, en el que la privación material o económica es sólo una de las dimensiones que definen el concepto. La inclusión social, por tanto, no sólo es un concepto complejo y multidimensional dependiendo de si es tomado desde un organismo internacional, un determinado gobierno o uno u otro investigador, sino que también tiene distintas miradas y énfasis desde la conceptualización de los propios habitantes, quienes tienen la capacidad de elaborar el concepto de acuerdo a sus propias experiencias en sus contextos locales.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

Los hallazgos nos permiten inferir que los significados sobre IS construidos desde el habitante tienden a diferenciarse de la definición teórica, ya que estos no solo aparecen vinculados a acceso a empleo, bienes, servicios y recursos, sino que de modo predominante a valores relacionados con el sentimiento de pertenencia, reconocimiento mutuo y participación política y comunitaria del habitante.

La IS entendida de esta manera, se relaciona significativamente con el concepto de cohesión social, entendida como la relación entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan (Ottone, 2007). La incorporación de esta arista permite replantearnos la definición de inclusión social y considerar otras dimensiones que nos permitirían acercarnos a una definición más completa que incluya confianza

en las instituciones, el capital social (Putnam, 2001; Durston, 2000) y la aceptación de normas de convivencia con el objetivo de promover una inclusión plena, donde todos los habitantes estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que este desarrollo favorece (Ottone, 2007).

Es importante evidenciar que lo anterior refleja solo el modo cómo el habitante define o entiende la IS, y no las condiciones básicas que a partir de la experiencia del habitante resultan claves para su inclusión. Este es un ámbito que aún debe ser indagado.

La definición de IS por parte del habitante entrega luces sobre donde deben avanzar las políticas de inclusión, en el sentido de que estas no sólo deberían apuntar a asegurar acceso a empleo y servicios, sino que también promover sociedades que reconozcan la diversidad, favorezcan espacios de arraigo y pertenencia, al mismo tiempo que aseguren instancias efectivas de participación social.

## REFERENCIAS

- Aguilar-Idañez, M. (2001). *La participación comunitaria en salud: ¿mito o realidad? Evaluación de experiencias en atención primaria*. Madrid: Díaz de Santos.
- Alidadi, F., Arias, J., Bintrim, R., Miller, M., La Rotta, A., y Tummino, A. (2015). The Social Inclusion Index 2015. *Americas Quarterly*, 9(3),2-31. Recuperado de <http://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015/>
- Allman, D. (2013). The Sociology of Social Inclusion. *SAGE Open*, 3(1), 1–16. DOI: 10.1177/2158244012471957
- Arrow, K. J. (2007). Observations on social capital. En P. Dasgupta and I. Serageldin (Eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, DC: World Bank.
- Barnes, S. H. y Kaase, M. (1979): *Political action. Mass participation in five western democracies*. Londres: Sage.
- Brea, L. (2014). *Factores determinantes del sentido de pertenencia de los estudiantes de arquitectura de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra* (Tesis doctoral), Murcia, España. Recuperado de <http://l3.ieu.edu.mx/mod/folder/view.php?id=29964>
- Butler, J. (2006). *Deshacer el género*. Buenos Aires: Paidós.
- Cáceres, C., Leal, C., y Ramírez, Ch. (2020). Índice de inclusión social: Región de Valparaíso, Chile. *Revista Mexicana de Sociología*.
- Cameron, A. (2006). Geographies of welfare and exclusion: social inclusion and exception. *Progress in Human Geography*, 30(3), 396-404.
- Canudas, R. y Lorenzelli, M. (2005). *Inclusión social perspectiva de las estrategias de reducción de la pobreza*. Honduras: BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/211>
- Codoceo, F. y Muñoz, J. (2017). Fragmentación, asistencialismo e individualización de la responsabilidad: perspectivas territoriales concernientes a las percepciones ciudadanas de las políticas públicas en el contexto chileno de producción neoliberal. *Sociedades e Estado*, 32(2), 371-387. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69922017.3202005>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/PNUD. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf)
- Durnston, J. (2000) ¿Qué es el capital social comunitario? Santiago de Chile: CEPAL.
- Fazli, A. , Imani, E., y Abedini, S. (2018). Faculty members' experience of student ethical problems: A qualitative research with a phenomenological approach. *Electronic Journal Of General Medicine*, 15(3). doi:10.29333/ejgm/84952
- Felder, F. (2018). The value of inclusion. *Journal of philosophy of education*, 52(1), 54-69.

- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa* (2ª ed.). Madrid: Editorial Morata.
- Fraser, N. and Honneth, A. (2003). *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso Books.
- García, N., Rosas, R., y Leco, C. (2010). Imaginarios, Percepciones y Representaciones Sociales de la Migración Internacional: Un acercamiento teórico-metodológico para su estudio en el ámbito comunitario. *CIMEXUS, Revista Nicolaita de políticas públicas*, 5(1), 59- 69.
- Guerrero-Castañeda, R., Menezes, T. y Ojeda-Vargas, M. (2017). Acercamiento al escenario de estudio fenomenológico en México: Relato de Experiencia. *Revista Brasileira de Enfermagem*, 70(4), 885-890, doi:10.1590/0034-7167-2016-0601
- Jodelet, D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En S. Moscovici (Dir.), *Psicología Social (Vol.2, pp.469-495), Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Barcelona: Paidós,
- ICVU. (2018). *Informe final Índice de Calidad de Vida Urbana*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC.
- Levitas, R. (2003). The idea of social inclusion. En *Social Inclusion Research Conference*. The Canadian Council on Social Development and Human Resources Development Canada. Ottawa.
- Martinic, S. (2006). El estudio de las representaciones y el Análisis Estructural de Discurso. En M. Canales (Ed.), *Metodologías de investigación social* (pp. 299-319). Santiago de Chile: LOM.
- Mascareño, A., y Carvajal, F. (2015). The different faces of inclusion and exclusion. *Revista CEPAL*, 116, 127- 141.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016). CASEN 2015. *Ampliando la mirada sobre la pobreza y la desigualdad*. Subsecretaría de Evaluación Social.
- Moscovici, S., y Hewstone, M. (1985). De la ciencia al sentido común. En S.Moscovici (Comp.), *Psicología Social II*. Buenos Aires: Paidós.
- Mulunga, S., y Yazdanifard, R. (2014). Review of Social Inclusion, Social Cohesion and Social Capital in Modern Organization. *Global Journal of Management and Business Research: A Administration and Management*, 14(3), 14-20.
- O'Reilly, D. (2005). Social Inclusion: A Philosophical Anthropology. *Politics*, 25(2), 80-88. DOI: 10.1111/J.1467-9256.2005.00232
- Ottone, E. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Muñoz-Pogossian, B., y Barrantes, A. (2016). *Equidad e Inclusión Social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas*. Washington, D.C: OEA.
- Murie, A., y Musterd, S. (2004). Social Exclusion and Opportunity Structures in European Cities and Neighbourhoods. *Urban Studies*, 41(8), 1441-1459.

- Oxoby, R. (2009). Understanding social inclusion, social cohesion, and social capital. *International Journal of Social Economic*, 36(12), 1133-1152.
- Perera Pérez, M. (2003). *A propósito de las representaciones sociales: apuntes teóricos, trayectoria y actualidad*. CD Caudales, La Habana. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cips/20130628110808/Perera\\_perez\\_repr\\_sociales.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cips/20130628110808/Perera_perez_repr_sociales.pdf).
- Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.(2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.(2005). *Las trayectorias de desarrollo humano en las comunas (1994-2003)*. Santiago de Chile: PNUD.
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone: The collapse and revival of American community* (1ª ed.). New York, NY: Touchstone Books.
- Rapley, T. (2014). *Los análisis de conversación, de discurso y de documentos en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Ruiz Olabuénaga, J. R. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. España: Universidad de Deusto.
- Sandoval, B. (2016). ¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social. *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 5, 71-108. doi.10.15257/ehquidad.2016.0003.
- Sistema de información laboral. (diciembre, 2018). Tasa de desocupación Región de Valparaíso. Recuperado de <http://www.sil.mintrab.gob.cl/tasa-de-desocupacion/region/valparaiso/comuna/todas/>
- Silver, H. (2015). The Contexts of Social Inclusion. Department of Economic & Social Affairs Working Paper, 144, 1-30. Recuperado de [http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp144\\_2015.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp144_2015.pdf)
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- Subirats, J. (2010). Ciudadanía e Inclusión Social. Ciudadanía e Inclusión Social. El Tercer Sector y las políticas públicas de acción social. Barcelona: Fundación Esplai.
- Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Qeralt, D., Bottos, P. y Rapoport, A. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa. Recuperado de <http://www.didacqueralt.com/pobreza-sp.pdf>
- TECHO (2016). *Catastro de campamentos 2016. El número de familias en campamentos no deja de aumentar*. Recuperado de <http://www.techo.org/paises/chile/wp-content/uploads/2016/09/Catastro-Nacional-de-Campamentos-2016.pdf>
- Tuohy, D. (2013). An overview of interpretive phenomenology as a research methodology. *Nurse Researcher*, 20(6), 17-21. doi:10.7748/nr2013.07.20.6.17.e315

United Nations-UN (2016). Identifying social inclusion and exclusion. En United Nations of economic department of economic and social affairs, *Leaving no one behind: The imperative of inclusive development* (pp.17-31). <https://doi.org/10.18356/5890648c-en>

UNESCO (2015). *An indicative review of UNESCO's work on social inclusion. A UNESCO-ODI study of promising practices in the field of social inclusion*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/search/ed9e991b-7623-4e9b-8b24-832fd6041b6f>





# **4. BUENAS PRÁCTICAS EN INCLUSIÓN DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES**

**Autores**

**Rita Bórquez Reyes**

**Juan Pablo Prieto Cox**

## 1. INTRODUCCIÓN

A medida que el país avanza en su desarrollo se hace cada vez más patente la necesidad de asegurar que todos participan y se benefician de este avance. Así pues, se nos presenta la inclusión social como un proceso que es necesario comprender en todas sus complejidades y para el cual se hace imprescindible un enfoque multidimensional y, de acuerdo a nuestra experiencia, para avanzar en mayores niveles de inclusión, se requiere de crecientes grados de innovación social.

Es frecuente que la inclusión social se asocie solamente a la idea de discapacidad o bien a la de pobreza. Por cierto, la discapacidad y la pobreza son factores de exclusión, pero grupos e individuos que no son pobres o discapacitados también presentan altos grados de exclusión, baste hacer referencia a los adultos mayores, quienes en muchos y dramáticos casos, son excluidos en diversas formas, llegando incluso a robárseles su autodeterminación. También es el caso, todavía en el siglo XXI, de un amplio grupo de la población que aun presenta diversas formas de exclusión: las mujeres y más agudamente de personas con otras formas de género o de preferencia sexual diversa.

Como se estableció en el primer capítulo, el Centro Regional de Inclusión e Innovación Social de la Universidad Viña del Mar define la inclusión social como:

*Un proceso donde grupos sociales diversos acceden a servicios sociales, espacios físicos, mecanismos de redistribución y procesos de toma de decisiones, que posibilitan un desarrollo individual y colectivo (Cáceres, Leal, Ramírez y León, 2017).*

De acuerdo a esta definición, un primer componente de la inclusión social es el acceso a los servicios sociales y a los espacios físicos y, de acuerdo al Banco Mundial (World Bank, 2014): “El acceso a los servicios es esencial para mejorar la inclusión social. Los servicios de salud y educación aumentan el capital humano. Los servicios de protección social amortiguan los efectos de los choques sobre los grupos vulnerables y promueven su bienestar. Los servicios de transporte aumentan la movilidad y vinculan a las personas con las oportunidades. El agua y el saneamiento son esenciales para la buena salud. El acceso a la energía es importante para los medios de vida y para el capital humano. Mientras que los servicios de información mejoran las vinculaciones y les permiten a las personas tomar parte en la ‘nueva economía’”. En este ámbito, también influyen cuestiones territoriales, asociadas a la vivienda y el barrio, el mismo estudio del Banco Mundial sostiene que: “Los espacios físicos tienen un carácter social, político y cultural que solidifica los sistemas y procesos de exclusión”. A esta afirmación se deben agregar los procesos de segregación, muy propios de muchas de las urbes chilenas. La exclusión tiene mucho que ver en cómo vivimos nuestro entorno, cuáles son las características de nuestros barrios

y viviendas, así como los servicios a los cuales podemos acceder en ellos. La falta de acceso a la vivienda, así como las configuraciones y servicios de los barrios, que se crean con la construcción de viviendas sociales, suelen ser inadecuados y deficitarios, y son una marca ya histórica de exclusión en Chile.

En esta definición de inclusión social, una dimensión relevante involucra de manera muy especial la voz y el empoderamiento de todos los grupos, es decir su participación y autodeterminación. En la misma línea, el Banco Mundial ha dicho: “No es solo la gente pobre o los grupos excluidos tradicionalmente que exigen mayor espacio político y voz. Cada vez es más común que las personas que se sienten excluidas de una gama de espacios clamen por una mayor participación. La pobreza y la situación de minoría a menudo agravan la falta de acceso al espacio político” (World Bank, 2014).

Todo lo anterior está asociado a un conjunto amplio y diverso de grupos que tienden a estar en diversos grados mayormente excluidos: adultos mayores, mujeres, personas en situación de discapacidad, pueblos originarios, migrantes, jóvenes y niños, entre otros.

Afortunadamente, como se verá en este capítulo, los municipios están crecientemente abordando estrategias de inclusión social de diversos grupos de personas. Es esta realidad la que se quiso observar mediante un estudio que permitiera indagar, desde la propia experiencia municipal, primero, qué entienden por inclusión social los municipios y, segundo, conocer los planes y programas que desarrollan las comunas continentales de la Región de Valparaíso en el ámbito de la inclusión.

Es importante reiterar en este capítulo que el trabajo del Centro Regional de Inclusión e Innovación Social de la Universidad Viña del Mar tiene como foco la Región de Valparaíso y como unidad territorial base la comuna. El estudio que se recoge aquí se sustenta en un levantamiento y análisis de las prácticas y miradas de los equipos técnicos de los municipios continentales de la Región. No fue posible en esta ocasión incluir a los municipios insulares de Rapa Nui y de Juan Fernández.

## **2. ¿ES LA INCLUSIÓN SOCIAL UN DESAFÍO TÉCNICO O DE PODER?**

En Chile y América Latina hay un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil cuya agenda es la inclusión social de diversos grupos, puede esta ser socio-laboral, de género, de diversidad sexual, de inmigrantes, de adultos mayores o de acceso a la vivienda. Sin duda, el trabajo de estas organizaciones es importante, puesto que permiten visibilizar un conjunto relevante de desafíos de inclusión de la sociedad contemporánea, el que muchas veces se adelanta a los diagnósticos de los propios gobiernos y pone en la agenda problemáticas antes no reconocidas. No obstante, ninguna de estas organizaciones tiene la capacidad o escala para producir los cambios que la sociedad requiere en estos temas. Es decir, no pueden

resolver los problemas sociales sistémicos que se supone abordan y en algunos casos, como bien se ha documentado, algunos de ellos han incluso empeorado, como la situación de las familias en campamentos. De acuerdo al último catastro nacional de campamentos, realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, hay 822 campamentos en Chile que albergan a 46.423 hogares, los que pueden incluir más de una familia (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2018), que se contrastan con los 657 campamentos y 27.378 familias catastradas el año 2011 por la Fundación Techo (Techo, 2016). Aun cuando existen diferencias en algunos conceptos entre el Ministerio y la Fundación, ambos estudios son concordantes en el importante aumento del número de campamentos y familias en los últimos siete años.

De acuerdo a (Ganz, Kay y Spicer, 2018), tanto el emprendimiento social como las empresas sociales, se basan en un enfoque inspirado en los negocios para abordar o resolver problemas sociales y se fundan en la creencia de que son los mercados y no los gobiernos quienes producen los mejores resultados sociales y económicos. En Estados Unidos el emprendimiento social se ha convertido en una industria de más de 1.600 millones de dólares en donaciones. También, los autores plantean que este enfoque distrae y socava el rol crítico de una ciudadanía organizada, la acción política y el trabajo de un gobierno democrático para alcanzar cambios sociales sistémicos, al ofrecerse a sí mismos como una alternativa privada, basada en el mercado.

En el mismo trabajo (Ganz, Kay y Spicer, 2018), se afirma que los promotores del emprendimiento social conciben los problemas sociales como problemas técnicos o de conocimiento, que pueden ser resueltos técnicamente por la vía de la innovación, impulsada por la competencia entre emprendedores sociales individuales, operando a través de empresas con fines de lucro, sin fines de lucro e híbridas. Por otro lado, desde el punto de vista político, los problemas sociales se entienden como problemas de poder, por lo que tratarlos requiere de acciones políticas que usen la capacidad de la gobernanza democrática para superar las resistencias estructurales al cambio, que permitan la instalación de políticas y programas que aborden la inclusión.

Más aún, considerando una perspectiva desde el enfoque de derechos, no parece la mejor forma el abordar problemas sociales sólo con criterios de mercado, de modo que se hace inevitable y necesario involucrar a los agentes de la política, en especial de la política local o municipal.

En los últimos años hemos visto en Chile la enorme capacidad de innovación que han mostrado varios municipios. Es en este territorio, es decir en la comuna, donde se juega en buena medida la calidad de vida y donde se puede gestionar la inclusión social. A partir de la idea de que los problemas sociales son problemas que requieren del diseño de programas y políticas públicas para llevar adelante cambios sociales duraderos, de amplio espectro y de una adecuada escala, se llevó adelante un estudio para conocer los enfoques y prácticas municipales en inclusión social

en la Región de Valparaíso y se organizó la Primera Cumbre Regional de Municipios por la Inclusión Social, la que se llevó a cabo el 15 de noviembre de 2018 en la ciudad de Valparaíso. En este espacio se dio un diálogo de alto nivel entre las máximas autoridades de cinco comunas de la Región y se pudieron conocer sus visiones y los programas que han estado implementando con miras a derribar la exclusión.

Uno de los aspectos que fue ampliamente compartido por los alcaldes y las autoridades políticas regionales en esta Cumbre, basados en su propia experiencia en el ejercicio de sus funciones, es la desconfianza en las políticas y programas diseñados en “oficinas de ministerios y servicios de Santiago”, las que mayoritariamente no consideran las particularidades de los territorios en los que se aplican. El propio Intendente, en su discurso en la inauguración de la Cumbre, lo ilustra de este modo (Soy Valparaíso, 2018): “Tenemos unos señores que son muy inteligentes, que están en algunos ministerios en Santiago desde hace 200 años, casi, y que ahí elaboran cuales van a ser las políticas de apoyo a los sectores más vulnerables, desconociendo que no es lo mismo apoyar las viviendas en los cerros de Valparaíso que están inclinadas a las viviendas en el llano que están planas y establecen casas comunes. No: unas están inclinadas y hay que ponerle pilotes y otras no”.

### **3. INCLUSIÓN SOCIAL PARA LOS MUNICIPIOS: ENFOQUES, ESTRATEGIAS Y ACTORES**

El levantamiento que se realizó con los municipios continentales de la Región de Valparaíso en los meses de septiembre y octubre de 2018 (Bórquez y Silva, 2018), permitió conocer qué tipo de planes y programas de inclusión social desarrollan. La alta participación de los municipios, más de un 80% de ellos se congregaron en mesas provinciales, permite tener una primera aproximación a la realidad de los diversos territorios. Como ya se ha dicho, este trabajo de campo, realizado en siete de las ocho provincias de la Región, buscó identificar, desde los propios territorios y a través de mesas provinciales de trabajo constituidas por equipos técnicos municipales, los planes y programas de inclusión social que llevan adelante los municipios.

Se trata de un levantamiento exploratorio y cualitativo, enfocado en los discursos y evaluaciones desde los propios equipos locales respecto de sus prácticas y situados en sus contextos territoriales. No se trata, por tanto, de un catastro de todas las intervenciones en materia de inclusión social, sino que se abordan las temáticas de acuerdo a las prioridades y relevancias presentes en el discurso de los y las funcionarios/as municipales, cuyo perfil es variable al igual que el enfoque de cada municipio respecto de los temas de inclusión social.

Se pudo recoger un conjunto de insumos y lineamientos asociados al trabajo regional en inclusión social, para la generación de políticas públicas, a partir de la propia experiencia de los equipos y/o representantes de los

gobiernos locales. Se destaca el análisis de sus iniciativas actuales y la identificación colaborativa de posibles cursos de acción para las políticas públicas regionales. Se trata de visibilizar los esfuerzos locales, rescatando las experiencias positivas y los desafíos, resaltando la importancia de “mirar hacia lo local” para aprender desde las prácticas y sus protagonistas. Finalmente, cabe mencionar la alta valoración de los espacios de diálogo y reflexión desarrollados en cada provincia por parte de los equipos municipales, como espacio para retroalimentarse, aprender mutuamente e intercambiar lecciones y claves de éxito.

Este levantamiento permite identificar diversos significados y representaciones asociados a la inclusión social en el discurso de los equipos municipales. En primer término, la inclusión se asocia con la noción de “justicia social”, esto es dar “igualdad de derechos y oportunidades” para toda la ciudadanía local. En contraposición, el trabajo en inclusión social es necesario por la persistencia de importantes desigualdades en los territorios y entre grupos vulnerables, lo que se traduce en segregación y exclusión social.

Igualmente, la inclusión implica reconocer la “diversidad” de personas, situaciones y necesidades de la población local y frenar la discriminación con base a estas diferencias, reconociendo y valorando al “otro” desde su diferencia.

A partir de los discursos desplegados por los/las representantes municipales, se entiende por inclusión social aquellas acciones, iniciativas y/o políticas dirigidas a acercar oportunidades, igualar el acceso y evitar la discriminación de grupos vulnerables y/o excluidos, entre estos: personas con discapacidad, adultos mayores, niños y jóvenes, mujeres, diversidad sexual, migrantes y pueblos originarios, principalmente.

También, la inclusión social va de la mano con la “participación ciudadana y comunitaria” y se relaciona estrechamente con una gestión local que promueve el enfoque comunitario, de participación ciudadana y territorial. Por ello, se plantea que es preciso enfocarse en ampliar el reconocimiento, visibilización y espacios de participación de los grupos más excluidos y fortalecer la asociatividad, organización comunitaria y el tejido social para favorecer la representación e integración de estos grupos y sus intereses en las políticas locales. Igualmente, la participación social y ciudadana es particularmente relevante para el desarrollo y sostenibilidad de las agendas e iniciativas locales en temas de inclusión social.

Un debate presente entre los equipos municipales es el abordaje de la inclusión “para todos/as” o sólo para “grupos especiales”, es decir, ¿cómo implementar acciones con “enfoque inclusivo” de forma transversal, sin abandonar la atención de necesidades particulares de los grupos más vulnerables? Se plantea la necesidad de combinar el trabajo de apoyo y empoderamiento específico de estas poblaciones, con acciones dirigidas a la comunidad local general, asegurando participación de la “diversidad”. Por ejemplo, no realizar olimpiadas “inclusivas” solo para personas con discapacidad, sino para todo tipo de deportistas sin exclusión; incluir a los

y las niñas/as migrantes en festejos navideños generales y no por la vía de actividades especiales.

Entre los actores relevantes para llevar adelante las iniciativas de inclusión social se encuentran los municipales y los externos. A nivel municipal, junto con las Direcciones de Desarrollo Comunitario, como órgano articulador de estas iniciativas, y los alcaldes a nivel de lineamientos políticos; también participan de la promoción e implementación de acciones de inclusión social diversos estamentos municipales como: la Oficina Municipal de Intermediación Laboral -OMIL- (especialmente en temas de discapacidad y migración), la Secretaría Comunal de Planificación, SECPLA (discapacidad, adultos mayores), el Centro de Salud Familiar, CESFAM (discapacidad, salud integral, migrantes), entre otros. Cabe mencionar que, sobre todo en los municipios más pequeños, los equipos municipales manifiestan que “todos hacen de todo” debido a la escasez de recursos para disponer de encargados temáticos, por lo que muchas veces los temas y necesidades de nuevos servicios se van acumulando en los mismos funcionarios y reparticiones.

A nivel externo destacan: las Gobernaciones Provinciales, especialmente en su rol de articulación a través de mesas o comisiones sectoriales; los Programas Ministeriales con alcance territorial, de reparticiones como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Interior. Las empresas privadas también inciden con financiamiento de iniciativas de inclusión social, aportando recursos para programas sociales, en varios casos, motivados en parte por la existencia de conflictos socio-ambientales que acentúan la exclusión y precariedad de sectores de la población local. En cuanto a la sociedad civil local, se destaca la existencia de organizaciones y liderazgos comunitarios fuertes de larga data, y otros en (re)construcción a partir de políticas de apoyo municipal, siendo un obstáculo para este último objetivo la cultura asistencialista y de baja participación ciudadana presente en buena parte de las comunidades locales.

Si bien todos los municipios (continentales) de la región de Valparaíso cuentan con cierto nivel de abordaje de las temáticas y grupos relativos a la inclusión social, se distinguen diversos grados de avance y estrategias de institucionalización, que van desde la generación de oficinas y programas específicos para cada sub-grupo de la población (con número y alcances dependientes de los recursos locales disponibles), hasta la conformación de direcciones o programas articuladores de un enfoque integral de inclusión social, en general bajo el paraguas de las Direcciones de Desarrollo Comunitario.

Algunos ejemplos de municipios con mayores avances en la institucionalización de un enfoque integral y articulador de la inclusión social más allá de la atención de los diversos grupos vulnerables y que cuentan con orgánicas, normativas y/o políticas locales en esta línea son: San Antonio, El Quisco, Valparaíso y Llay Llay. Por otro lado, entre los ejemplos de municipios con avances en la generación de ofertas específicas para

los distintos grupos vulnerables, pero aún con baja articulación a nivel de orgánica y/o política municipal, se pueden mencionar: Quillota, San Esteban, Cartagena, Calle Larga, Quilpué, San Felipe, Los Andes y Viña del Mar.

Las acciones de los municipios en temas de inclusión social y sus alcances varían de acuerdo a múltiples factores, siendo especialmente relevantes las “inequidades territoriales” existentes, particularmente entre las ciudades capitales provinciales y los municipios más pequeños, más rurales y con menor conectividad, lo que se evidencia en los recursos disponibles, así como en las propias capacidades municipales. Otro factor preponderante es la voluntad política de cada alcalde, que puede dar mayor o menor énfasis a los temas de inclusión social y/o imprimir este enfoque como un “sello” transversal de su gestión. La mayor variabilidad o (in)estabilidad política de los gobiernos locales es igualmente un factor importante para la sostenibilidad de las iniciativas y procesos de inclusión de grupos o sectores. Estos procesos pueden tener cambios significativos o ser eliminados, especialmente ante un cambio en la alcaldía.

Los equipos municipales también juegan un papel relevante, especialmente aquellos encargados de la atención directa de la ciudadanía local, en tanto “cara visible” de los lineamientos y acciones en temas de inclusión social. En este ámbito destaca la necesidad de sensibilizar y formar constantemente capacidades en los equipos municipales para abordar los temas de inclusión. En las mesas de trabajo, se mencionan importantes diferencias en cuanto al tamaño y capacidades técnicas de los equipos locales entre municipios grandes y pequeños, que afecta el nivel de carga de trabajo de los funcionarios y sus posibilidades de adquirir mayores conocimientos y herramientas para especializarse en ciertas temáticas.

Se destaca la necesidad de sensibilizar y/o transformar la “cultura organizacional” al interior de los municipios para mejorar la efectividad de las acciones y programas dirigidos a ciertos temas, incluyendo abolir mitos y prácticas discriminatorias respecto a ciertos grupos, que afectan la forma en que llegan las políticas e iniciativas a la ciudadanía local. Este último punto también alcanza a la comunidad en general, siendo importante trabajar en una “cultura local inclusiva” a nivel de la base social comunitaria y no solo como atención de ciertos grupos vulnerables. La cultura de inclusión local se relaciona con una nueva “ética pública” que resalta la solidaridad, la felicidad, la colaboración y la democracia a nivel local.

Un factor determinante y muy destacado en todas las provincias y municipios es la disponibilidad de recursos para financiar acciones y programas de inclusión social. Se constata que existe una gran disparidad entre las comunas grandes y con recursos (capitales provinciales y/o con población de mayor nivel socioeconómico) y las comunas más pequeñas, generalmente más rurales y aisladas. Ello afecta directamente las posibilidades de abordar necesidades y problemas específicos de los grupos más vulnerables de la población, partiendo con los recursos humanos disponibles para trabajar en los diferentes temas, y siguiendo con la posibilidad de promover políticas locales que den solución a estas problemáticas.

En general, todos los municipios presentan una alta dependencia de los recursos centrales para trabajar en temas de inclusión social, partiendo desde la administración local de políticas públicas básicas del Sistema de Protección Social (p.e. Programa Chile Crece Contigo, del Ministerio de Desarrollo Social) y de programas “base” descentralizados de algunos ministerios, tales como el Programa Mujeres Jefas de Hogar y 24/7 del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género, Oficinas de Protección de Derechos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, así como Becas Indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, entre otros. No obstante, el alcance nacional de estas políticas y programas, cabe mencionar que las acciones y recursos que llegan finalmente a cada municipio varían según diferentes criterios de focalización, concursabilidad y disponibilidad de recursos.

Por otro lado, buena parte de los recursos y posibilidades de los municipios de implementar acciones específicas para grupos vulnerables, pasa por la postulación y adjudicación de recursos vía sistemas competitivos de asignación. Tales son los casos de los recursos provenientes del Servicio Nacional de la Discapacidad, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Servicio Nacional de Menores, Ministerio de Salud, y Organización Regional de Acción Social, entre otros. En general la tendencia de estos sistemas competitivos es a generar mayor concentración de recursos y oportunidades para los municipios más grandes, que cuentan con los equipos y las capacidades técnicas para elaborar los proyectos, adjudicárselos y ejecutarlos. Además, las posibilidades de gestionar recursos adicionales, para temas específicos, vía diseño y postulación de proyectos es altamente variable, dada la disparidad de los equipos técnicos en términos de tamaño, especialización y capacidades para llevar adelante con éxito estos procesos, considerando además las contrapartidas de recursos humanos o infraestructura que solicitan los fondos, que se constituye como otra barrera para los municipios más pequeños y con menos recursos. En general esta situación es percibida como una “desigualdad y centralismo” por los municipios pequeños, periféricos y con menos recursos humanos.

Existen otros temas relativos a la inclusión social, como “migrantes” y “diversidad sexual”, que no cuentan con ningún fondo nacional o regional para acceder a recursos y dependen absolutamente de los recursos locales. En estos temas, serían los propios municipios quienes con sus recursos subsidian la falta de políticas públicas dirigidas a estos grupos. La falta de recursos es referida como especialmente crítica en el tema migración, dado el incremento de población migrante en la región, presente en la mayoría de las comunas, y a quienes los municipios deben atender con sus escasos recursos propios y poco conocimiento en la materia.

Por último, se plantea que las iniciativas requieren de niveles importantes de articulación interinstitucional de acciones y recursos para lograr “llegar en conjunto” a los territorios. Esta articulación representa un desafío para los equipos que llevan adelante los temas de inclusión social, tanto a nivel interno intersectorial de cada municipio, como a nivel de

articulación con otras instituciones y actores públicos y privados presentes en la comuna. Otra dimensión de articulación clave es la vinculación con las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil local y territorial, tanto a nivel de diagnóstico, para el diseño de acciones apropiadas, como durante la implementación de las iniciativas.

#### 4. AGENDAS LOCALES DE INCLUSIÓN SOCIAL

En general, la “entrada” de los Municipios a los temas de inclusión social se da a partir del abordaje de los diversos grupos en situación de vulnerabilidad, es decir, se trata de acciones desde los gobiernos locales para atender necesidades específicas y acercar la oferta de servicios a grupos tradicionalmente excluidos. Es en función de estos grupos y sus necesidades particulares que se establecen puentes para reducir las brechas de acceso en los distintos ámbitos del desarrollo local: educación, trabajo, participación, entre otros.

En estas entradas se pueden distinguir dos grupos de temas, aquellos que se pueden denominar *tradicionales*, a saber: discapacidad, adulto mayor, infancia y mujeres y, por otro lado, los llamados temas *emergentes*, con un trabajo más reciente a nivel local, entre estos: migración, diversidad sexual y de género y pueblos indígenas. Una tercera entrada, aunque menos presente en las prácticas locales, tiene que ver con el abordaje de la persistencia y agudización de las desigualdades territoriales intra-municipios, asociadas a territorios donde se concentra la pobreza, inseguridad y vulnerabilidad social, que requieren de un abordaje específico desde la política local.

A continuación, se describen los principales temas presentes en las agendas locales y prácticas relevantes de inclusión social, reportados por los equipos municipales como relevantes, desde sus experiencias de gestión. Cabe mencionar que la presente caracterización no consiste en un catastro completo de todas las acciones implementadas por los municipios en materia de inclusión social, sino que se trató de captar aquellas más relevantes para los equipos técnicos encargados de la implementación de estas acciones y programas. De igual forma, dada la diversa representación y perfiles de los equipos locales en los encuentros provinciales, la caracterización de temas y acciones relevantes está marcada por el énfasis dado por los y las representantes municipales en sus discursos. La variación de perfiles y nivel de participación de los municipios es también indicador del grado de involucramiento en temas de inclusión social y de las diversas entradas que cada estructura municipal asigna al tema:

##### Participación ciudadana y comunitaria

Se destaca en la mayor parte de los municipios la presencia de un “sello” de gestión caracterizado por el acercamiento hacia la comunidad y la ampliación de espacios de participación ciudadana. Se plantea una

gestión local desde el territorio, “con y para” la ciudadanía, sin distinción. En esta línea existen diversas iniciativas de participación y consulta ciudadana, diagnósticos territoriales y mecanismos de cuenta pública inclusivos. Una creciente línea de innovación es el uso de TICs para facilitar la información y comunicación entre el municipio y sus vecinos.

Se plantea la necesidad de abordar, desde la gestión local, las barreras y brechas de participación ciudadana y comunitaria existentes entre los diversos grupos y territorios dentro de las comunas. Ello implica ampliar el reconocimiento, la visibilización y los espacios de participación e incidencia de los grupos más excluidos, a través de comités de sociedad civil, mesas de diálogo y el fortalecimiento de la asociatividad en general, la promoción de la organización comunitaria y el tejido social local. Algunos municipios (Quilpué, Viña del Mar) han dispuesto de fondos para el apoyo a la asociatividad local.

La conformación de mesas de articulación entre sociedad civil y municipio para la planificación de acciones y diseño de políticas en las diferentes temáticas, destaca como una estrategia exitosa para favorecer la participación e incidencia de los grupos más vulnerables. Se afirma que esta participación no solo es beneficiosa para la atención de las necesidades específicas de estos grupos, sino que además permite ampliar el impacto y la sostenibilidad de las políticas – más allá de la variabilidad de las administraciones locales – en tanto las prioridades y acciones son definidas con arraigo en la ciudadanía local, quienes luego se involucran en el seguimiento y rendición de cuentas de los acuerdos.

Por otro lado, también se mencionan problemas para motivar la participación de la ciudadanía en las iniciativas del gobierno local, aunque estas vayan en beneficio de ellos mismos (arreglar calles y proyectos productivos, entre otros), pues hay poco interés y motivación de sectores de la población por involucrarse en asuntos de la comunidad, más allá de sus propios intereses individuales. Existe la necesidad de entregar incentivos o “premios” a los dirigentes y desplegar esfuerzos de sensibilización para motivar su participación.

## **Personas con Discapacidad**

En primer lugar, la atención a la discapacidad está presente en todos los municipios y forma parte de los “orígenes” de los temas de inclusión social a nivel local, siendo de relevancia transversal. En algunos casos, el trabajo con discapacidad se homologa al tema inclusión social, como equivalentes. Esta temática tiene larga data en los municipios de la región y se enmarca en una evolución de los conceptos y enfoques desde las “personas con discapacidad” hacia otros como “capacidades diferentes” o “diversidad funcional”, no existiendo una perspectiva única para trabajar en el tema.

Como primer elemento, se destaca la falta de información respecto de las personas con discapacidad, sus perfiles específicos (tipo y grado de

discapacidad, vivienda y acceso a servicios, entre otros), siendo esta una dificultad para la planificación e implementación de acciones y políticas. Frente a ello, varios son los gobiernos locales que han desarrollado catastros y diagnósticos sobre la población con discapacidad presente en su territorio, incluso algunos han geo-referenciado a estas personas para facilitar su ubicación, como es el caso en la comuna de Concón.

A nivel de agendas actuales, se destaca el trabajo en inclusión educacional de niños/as con discapacidad, donde la mayoría de los municipios cuenta con escuelas especiales y/o inclusivas, y se trabaja tanto a nivel de los/as estudiantes como con familias y profesores. Un problema que evalúan los equipos es que, una vez egresados del colegio, las personas con discapacidad quedan “a la deriva”, sin oportunidades de continuidad de estudios ni de inserción laboral.

Un tema más reciente es el de la inclusión laboral de personas con discapacidad, que ha debido ser tomada como prioridad por los municipios a partir de la Ley 20.015 que impone a las empresas de cierto tamaño la obligación de contratar cierto número de personas con discapacidad. En esta línea, se han activado acciones desde y/o en coordinación con las OMIL comunales, desarrollándose diversas estrategias de promoción, acompañamiento y mediación entre empresas y personas con discapacidad, como capacitaciones en oficios, ferias inclusivas, fondos para emprendimiento (autoempleo). Destacan aquí el impulso de OMIL “inclusivas” en comunas como Quilpué, Nogales, Quillota y San Felipe.

Un desafío clave, en la inclusión laboral de personas con discapacidad, sería ampliar el acompañamiento más allá de la ubicación en un puesto de trabajo, hacia todo el proceso de instalación laboral (primer año de trabajo), incluyendo apoyo a las personas con discapacidad y a las empresas en los ajustes necesarios para una inclusión efectiva.

La gestión de recursos con el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) por parte de los municipios, es central para poder trabajar con esta población, destacando las Estrategias de Desarrollo Local Inclusivo (EDLIs), las ayudas técnicas y el Fondo Nacional de Proyectos Inclusivos (FONAPI), entre otros. Respecto de estos fondos, se menciona la dificultad de asegurar el acceso a ellos, tanto por restricciones de recursos centrales (este año 2018 las ayudas técnicas habrían bajado su cobertura), como por las dificultades propias de la postulación (complejidad técnica de elaboración de proyectos, contrapartidas o requisitos).

Otros recursos relevantes para la inversión en infraestructura para accesibilidad universal son aquellos que se gestionan con la SECPLA a nivel local, siendo una línea importante de trabajo la construcción y/o remodelación de la infraestructura adecuada en municipios, calles y espacios públicos para asegurar el acceso general. Destacan aquí algunos programas de acceso a playas inclusivas, como los desarrollados en las comunas de El Quisco y Papudo.

Por último, se identifica una creciente participación e incidencia de organizaciones comunitarias de personas con discapacidad, quienes están

trabajando en conjunto con los municipios para el diseño e implementación de acciones y estrategias. Como el caso de la Asociación “Mirando el Futuro” de Puyayi – Papudo, quienes con apoyo del municipio lograron gestionar un terreno en comodato y recursos para la construcción de una sede para rehabilitación y capacitación de personas con discapacidad.

## Migración

En segundo lugar, cobra un lugar de relevancia la migración como fenómeno “emergente”, pero que ha copado las agendas municipales. Frente a ello, se plantea que los municipios han tenido que hacerse cargo, dada la escasa oferta de políticas públicas de nivel central dirigidas a esta población, sumado a las dificultades de los trámites regulatorios que no les permiten acceder a las ofertas regulares de los municipios y otras entidades públicas. No obstante, esta falta de políticas, los municipios están trabajando “a presión” en la temática migratoria, partiendo por entregar las asesorías básicas o “de choque” (documentación, salud, educación) al contingente de personas migrantes que llegan a solicitar apoyo social municipal.

La presencia de población migrante es variable entre las comunas, siendo más importante la presencia en las ciudades capitales provinciales que concentran los servicios y oportunidades laborales, y en el caso de la migración haitiana, en municipios con actividades agrícolas. Es además una población que “se mueve” entre municipios en busca de oportunidades.

Un primer desafío ha sido la caracterización de la población migrante a nivel local (regular e irregular), ya que no existen registros ni estadísticas oficiales, algunos municipios han desplegado estrategias propias como estudios con base a datos de servicios sociales (Quilpué), o censos ciudadanos en espacios públicos (Quillota). Aunque la migración es diversa e incluye a peruanos, venezolanos, colombianos y otros, cabe mencionar que es la migración haitiana la que es referida mayormente como “problemática”, primero por las dificultades de comunicación, y luego, porque son más “visibles” – dadas sus características raciales-, lo que les afecta mayormente en sus posibilidades de integración.

Las dificultades para tramitar la identificación nacional y visado es uno de los primeros problemas que se deben sortear, siendo muchas veces necesario trasladarse a otras comunas o a Santiago para realizar los trámites, cuya suerte no se asegura a pesar del acompañamiento de funcionarios públicos del municipio. Los operativos de regularización que se han llevado adelante desde algunas de las Gobernaciones en coordinación con Extranjería han contribuido a mejorar esta situación, pero aun el déficit regulatorio es importante. Frente a ello, muchas veces los municipios deben entregar la ayuda social básica “bajo cuerda”, es decir, fuera de los conductos estrictamente regulares, para asegurar un mínimo de protección de derechos fundamentales de las personas migrantes, muchos de ellos niños/as.

A pesar de los problemas regulatorios, falta de recursos, de experiencia y capacidades para abordar a esta población, los municipios

han desplegado diversas estrategias para asegurar un apoyo básico y avanzar hacia una integración social de los y las migrantes. Existen algunas iniciativas y programas más integrales – no sólo asistenciales - incluyendo acciones de integración comunitaria y visibilización de la diversidad cultural comunal, como ferias de gastronomía, fiestas típicas, campeonatos interculturales de fútbol, entre otros.

Otro ámbito de acción relevante son los programas de formación para traspasar la barrera idiomática, en el caso de la población haitiana, tanto cursos de español para haitianos como cursos de creole para funcionarios municipales. No obstante, una dificultad es la poca oferta de profesionales para enseñar el idioma creole y la imposibilidad de contratar a personas de Haití sin papeles regulares, por lo que muchas veces el trabajo se hace en forma de voluntariado por parte de líderes migrantes.

En el ámbito de la inclusión laboral, se han activado procesos de apoyo desde las OMIL para facilitar la disposición de personas migrantes en búsqueda de trabajo en las comunas, aunque estos procesos aún son incipientes.

Por otra parte, existen algunas acciones articuladas a nivel provincial y/o nacional, incluyendo el Sello Migrantes, promovido por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Departamento de Extranjería y Migración, 2018), que consiste en un “reconocimiento que entrega el Estado, ... a municipalidades que desarrollan planes, programas y acciones tendientes a la integración de la población migrante”. Algunos municipios de la región han firmado el compromiso para obtener esta certificación, como es el caso de Quillota, Quilpué, San Antonio, Los Andes y Valparaíso. Este último municipio lidera una Red Regional en temas de Movilidad Humana, que nace de un encuentro con otros municipios a nivel nacional. La Asociación Chilena de Municipalidades, AChM, desarrolló el verano 2018 un curso de formación en temas migratorios (Valdivia), en el que participaron varios de los municipios de la región de Valparaíso que actualmente desarrollan acciones en pro de los migrantes (Asociación Chilena de Municipalidades, s.f.). Entre otras iniciativas en temas migratorios vinculadas a programas ministeriales mencionadas por los municipios están: Piloto de Equidad, del Ministerio de Salud, con foco en migración, que se encuentra en implementación en la comuna de Los Andes; Programa ORASMI del Fondo Organización Regional de Acción Social del Ministerio del Interior implementado en la comuna de Llay Llay.

Por último, destaca la existencia de importantes prejuicios en torno a este tema, como uno de los principales obstáculos a la hora de la integración de la población migrante y la protección de sus derechos. El tema de la inclusión se plantea como de “doble filo” para los gobiernos locales, ya que el tener mucha oferta dirigida hacia esta población haría que se atraigan más migrantes y se “acumulen” en ciertos territorios. Por otro lado, habrían “celos” de la población local, respecto de la destinación de recursos hacia estos grupos, ya que significaría menores recursos para ellos. Otro elemento recurrente es la referencia a las “diferentes

mentalidades” y “formas de vida”, para justificar problemáticas relacionadas con la maternidad, la educación o la violencia doméstica, donde se asume o generalizan ciertas conductas en base a la cultura de origen (por ejemplo: “las madres haitianas no tienen apego”, o “los hombres no saben que pegarle a la mujer es un delito”).

## Adultos Mayores

Un tercer tema o grupo objetivo son los y las adultos mayores, cuyo tratamiento es de larga data en los municipios, al igual que la participación y presencia de estos grupos en las dirigencias comunitarias y vecinales. A pesar de su relevancia, se plantea que las acciones dirigidas a esta población dependen en gran medida de la gestión de recursos con el Servicio Nacional del Adulto Mayor, principalmente el Fondo Nacional del Adulto Mayor (FNAM), el Programa Vínculos del Ministerio de Desarrollo Social y otros subsidios para vivienda, y también el ELEAM (Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores). Cabe mencionar que estos fondos y ayudas se entregan vía sistema de concursos, por lo que la asignación en cada municipio es variable y depende en gran medida de las capacidades y tiempo de los equipos técnicos municipales para elaborar y postular las propuestas.

Uno de los problemas mayores con este grupo son los adultos mayores postrados, quienes no cuentan con apoyo específico y se dificulta su acceso a los servicios y ayudas generales. A esto se suma la escasa oferta de ELEAM y Hogares, especialmente en comunas pequeñas. Frente a ello, muchas veces los adultos mayores se internan en los hospitales por temas de salud y terminan viviendo allí por meses.

En algunos casos se han desarrollado actividades (talleres, seminarios) con cuidadoras/es de adultos mayores y personas con discapacidad, para reforzar sus capacidades y generar redes de apoyo psicosocial. Sin embargo, este es un tema aún muy incipiente y poco abordado, sin embargo, se considera muy relevante para futuras intervenciones.

Otro ámbito de preocupación, en el caso de los adultos mayores independientes, es su inserción laboral (remunerada o voluntariado). Destaca el municipio de La Calera que forma parte del programa “Chile Cuida” y que cuenta con una amplia oferta de servicios y recursos movilizados para atender las diversas necesidades de los adultos mayores: atención domiciliaria, fondo ELEAM y ayudas técnicas, entre otros (Ministerio de Desarrollo Social, s.f.). La Calera también cuenta con un programa dependiente de la oficina de Medio Ambiente dirigido a integrar a los adultos mayores en labores de huerto y paisajismo.

Por último, los equipos municipales destacan la alta participación comunitaria de los adultos mayores, mediante múltiples agrupaciones: clubes, uniones comunales, juntas de vecinos, clubes deportivos y otros.

## Infancia y Juventudes

Destaca la alta prevalencia de situaciones de vulnerabilidad y riesgo social en niños, niñas y jóvenes en las diferentes comunas de la región.

En general, se trabaja con niños-jóvenes infractores de la ley, principalmente desde un abordaje “policial” o de “seguridad ciudadana” en coordinación con Carabineros, Policía de Investigaciones y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, SENDA. Dentro de la oferta básica de los municipios para el abordaje de niñez e infancia están las Oficinas de Protección de Derechos (financiadas por municipios y por el Servicio Nacional de Menores, SENAME) que cuentan con servicios básicos de acompañamiento de niños, jóvenes y sus familias, pero que no están presentes en todas las comunas de la región. De hecho, según el Directorio de Oficinas de Protección de Derechos 2018, sólo 27 de las 36 comunas de Valparaíso continental cuentan con Oficinas de Protección de Derechos. En algunas provincias existe una Mesa de infancia y juventudes.

Frente a este enfoque se plantea la necesidad de un abordaje más comunitario, que apunte a la real integración de niños, niñas y adolescentes en la comunidad local. En esta línea, destacan acciones dirigidas al Deporte y Cultura. Destaca también el Enfoque *Juventudes* implementado en el municipio de Quillota, que plantea una crítica a la judicialización de los problemas de la infancia y juventudes, y la necesidad de darles oportunidades integrales para (re) insertarse en la sociedad. En esta línea, en el mismo municipio, se implementan programas como el llamado “Oportunidades para la vida” de acogida y habilitación laboral para jóvenes que han pasado por el sistema penal, y la “Unidad de desintoxicación de alcohol y drogas” que presta este servicio de rehabilitación de adicciones de forma gratuita.

## Género y Diversidad sexual

En el ámbito de la equidad de género, el trabajo se articula generalmente desde los Centros de la Mujer que gestionan, mayormente, programas del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, por ejemplo, los programas: “Mujeres Jefas de hogar”, “4 a 7 Mujer Trabaja Tranquila” y “Violencia contra las Mujeres”. En algunas comunas se menciona el trabajo con organizaciones y redes de mujeres y actividades específicas como cursos o seminarios en temas de trabajo o violencia.

En cuanto a la Diversidad Sexual, su integración en las agendas locales es incipiente en la mayoría de las comunas de la región. Con excepción de San Antonio (asociado a incidencia de organizaciones de la sociedad civil y ciudadana con historia en la comuna) y El Quisco (con incidencia de la experiencia de San Antonio).

Dentro de las principales acciones que se desarrollan en este plano destaca la visibilización de la diversidad sexual, a partir de “hitos” simbólicos y políticos en la comuna, como el izamiento de la bandera de la diversidad (San Antonio) y el festival por la diversidad en San Antonio y El Quisco, que surgen a inicios de los '90 asociados a temas de VIH y

comercio sexual. A partir de estas movilizaciones, se comienza a trabajar en San Antonio con la visión de “minorías sexuales” para luego, poco a poco, ir avanzando hacia el enfoque actual de derechos y no-discriminación como un elemento transversal de la gestión municipal.

Actualmente se trabaja con enfoque de derechos LGTBI y no discriminación – protección de derechos. Se entrega asesoría jurídica a casos de vulneración de derechos de personas LGTBI y se cuenta con una ordenanza municipal en No-discriminación (MOVILH, 2012). Destaca una alta presencia e incidencia de organizaciones de la sociedad civil y que trabajan en vínculo con organizaciones y redes nacionales en temas de VIH, derechos LGTBI y no discriminación.

Un ámbito clave para el trabajo con diversidad sexual y derechos LGTBI – y en no discriminación en general - es la sensibilización al equipo municipal y la comunidad local, mediante estrategias diversas que van desde la capacitación, las campañas comunicacionales a la incidencia directa en espacios de toma de decisión. En el ámbito educativo se está trabajando en la sensibilización en escuelas sobre “familias diversas”.

Por último, se destaca la relevancia de entregar señales desde el municipio del compromiso constante y transversal con la inclusión y no discriminación. Ello implica “comenzar por casa”, incluyendo la diversidad y abriendo puertas a la conversación y visibilización de estas temáticas. Se revela igualmente la importancia de que los equipos municipales que trabajan con grupos especiales sean representativos de estos grupos (LGTBI, migrantes, etc...), ya que cuentan con la experiencia y conocimiento temático necesario. Varios municipios indican que han contratado a funcionarios/as LGTBI, no obstante, algunos indican haber tenido problemas con estos temas.

## **Población indígena**

Respecto de la población indígena, su integración en las agendas locales es más reciente. Principalmente, se trata de población mapuche (pehuenches y otros), aunque también se mencionan otros pueblos como los diaguitas y aimaras.

En la mayor parte de las comunas, la atención de estos grupos se ha limitado, hasta el momento, a la entrega de beneficios provenientes de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI (becas indígenas, tierras, fondos de emprendimiento, entre otros). Algunos municipios, como Cartagena, El Quisco y Calle Larga, cuentan con una oficina para asuntos indígenas. En el caso de Calle Larga, han conformado una mesa intersectorial a nivel local para tratar estos temas de forma más integral.

No obstante, en algunos casos se han comenzado a implementar líneas de acción más amplias, por ejemplo, ligadas al rescate de conocimientos y medicina ancestrales, por medio de programas de salud intercultural en articulación con el Ministerio de Salud. Otra línea de apoyo es la tramitación de subsidios especiales para la vivienda con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En el caso de la comuna de Santa María, se menciona una alta presencia de población mapuche pehuenche –provenientes de Lonquimay– quienes han contribuido a instalar con fuerza el tema indígena en la comuna: cuentan con una Ruca para actividades culturales y de medicina ancestral.

Otro tipo de actividades que se desarrollan en algunos municipios es la celebración de hitos de visibilización cultural como: *We Tripantu*, año nuevo mapuche y/o día de la mujer indígena, como forma de reconocer el valor cultural de los pueblos indígenas en la comunidad local (entre ellos San Esteban, Llay Llay, Santa María, Cartagena, Calle Larga y El Quisco). Por último, se menciona en algunas comunas la presencia y fortalecimiento de organizaciones indígenas.

### Temas adicionales

Más allá de los grupos excluidos, otros temas que surgieron en las mesas técnicas con los municipios, se relacionan con la exclusión territorial, la vivienda y la salud.

**Exclusión territorial:** la concentración de problemáticas sociales como la inseguridad, delincuencia, drogadicción, así como de grupos vulnerables en ciertas áreas o territorios de las comunas es un fenómeno transversal. En estos territorios considerados como “peligrosos”, hay algunos municipios (San Esteban, Quilpué) que están encaminando acciones concertadas intersectoriales para acercar la oferta institucional e intervención municipal a estas zonas, desde un abordaje psicosocial y no solo “policial”, buscando también combatir el estigma y la segregación social en la comuna.

**Viviendas precarias:** en especial en Valparaíso y Viña del Mar las tomas de terreno y campamentos irregulares son un problema mayor. En esta línea los municipios desarrollan acciones para gestionar la regularización en los casos de terrenos municipales, pero se dificulta en otros casos de terrenos privados.

**Salud:** la necesidad de ampliar la oferta de servicios de salud hacia las necesidades de toda la población, especialmente las más vulnerables, es un eje presente en varias gestiones municipales. Por un lado, se indica que especialmente para la atención de salud mental existe muy poco apoyo, lo que se suma a los prejuicios de funcionarios públicos encargados de atender a estas personas que consideran “raras” o “complicadas”. Para los adultos mayores postrados y discapacitados con mayor complejidad, también existe un déficit importante de servicios de atención en salud integral. Finalmente, algunas iniciativas como las farmacias y ópticas populares implementadas en comunas como Valparaíso, corresponden a un desarrollo reciente.

## 5. CONCLUSIONES

Como se ha podido apreciar, existe una ingente actividad municipal en inclusión social en la Región de Valparaíso, con variadas iniciativas y programas orientados a grupos específicos de la población y cuyos alcances dependen en buena medida de las capacidades propias de los municipios. Tanto la dependencia de muchas iniciativas de diversos fondos concursables, como la falta de personal más especializado y equipos de trabajo limitados, pone a los municipios más pequeños en desventaja para llevar adelante políticas inclusivas en sus comunas. Con todo, se evidencia una saludable variedad de programas y en algunos casos cierta institucionalización del trabajo en inclusión social.

También resulta evidente el trabajo que se llevó a cabo con los equipos municipales, la importancia de la participación y de la acción comunitaria, así como el empoderamiento de la sociedad civil. Un aspecto relevante que se manifiesta en este estudio es la necesidad de generar mayores capacidades en los propios equipos municipales para que su labor sea más pertinente, para que les permita levantar proyectos en los diversos fondos concursables y, en definitiva, se logre una mayor efectividad en su trabajo por la inclusión social.

A continuación, se presentan, en forma sintética, algunas de las propuestas que resultan de este trabajo con los equipos municipales, para acrecentar su labor en inclusión social.

### **Fortalecer el trabajo intersectorial y la articulación**

- El desarrollo de mesas de trabajo permanentes e institucionalizadas es una estrategia relevante para hacer efectiva la articulación.
- Es importante el aunar conceptos y enfoques a la hora de diseñar e implementar acciones en materias de inclusión, asegurando que todos/as estén entendiendo lo mismo, generando consensos y confianzas para políticas de mayor alcance.
- Relevancia del intercambio de experiencias y transferencia de buenas prácticas, en un marco de solidaridad entre municipios y contaminación cruzada. Se plantea cambiar la idea de “fondos para la competitividad” por “fondos para la solidaridad” regional.
- Es necesario que las políticas públicas inviertan recursos para apoyar y multiplicar las buenas ideas e iniciativas que surgen desde los esfuerzos locales, fomentando la idea de “innovación abierta” en colaboración entre municipios y otros actores regionales como las universidades.

### **Formar capacidades en la gestión para la Inclusión Social**

- Promover “escuelas de formación” permanentes que incluyan conceptos y enfoques teóricos y aprendizajes desde las experiencias prácticas.

- Capacitar a equipos técnicos y funcionarios municipales en materias de inclusión social, generando capital humano especializado.
- Generar institucionalidad local y normativas que sustenten las políticas y programas de inclusión social (oficinas, decretos, etc.)

### **Profundizar el trabajo territorial y participación desde la diversidad**

- Desarrollar y promover metodologías para el trabajo inclusivo a nivel de los diferentes ámbitos de gestión municipal, incluyendo herramientas de lenguaje y comunicación con enfoque de inclusión.
- Integrar las realidades locales y la participación de los grupos “excluidos” en el diseño de las políticas públicas centrales y locales.
- Generar información y análisis de la realidad local: catastros y diagnósticos, con apoyo de organismos especializados como ONGs, centros de estudios y universidades.
- Fortalecer el rol de la ciudadanía y la sociedad civil en la promoción colectiva de una sociedad más inclusiva, invirtiendo esfuerzos y recursos en promover la asociatividad y el tejido social.

### **Mayores recursos provinciales y comunales**

- Abordar las brechas de capacidades y recursos de los equipos locales para la formulación e implementación de proyectos: formación y apoyo técnico especializado (por ejemplo: alumnos universitarios en práctica)
- Descentralizar las oportunidades y adaptar a las realidades locales, con mayores recursos de inversión para políticas públicas desde los municipios.
- Acortar las brechas entre territorios a nivel regional, provincial e intra-comunal.
- Mejorar la información sobre el acceso a recursos a nivel de equipos, organizaciones y ciudadanía en general: convocatorias, programas, procesos de postulación.

## REFERENCIAS

- Asociación Chilena de Municipalidades. (s.f.). *Ciclo de Capacitación Municipal Verano 2018*. Recuperado de <https://www.achm.cl/index.php/noticias/item/958-con-mucho-exito-achm-finaliza-nuevo-ciclo-de-capacitacion-municipal-verano-2018>
- Bórquez, R. y Silva, P. (2018) Consultoría para el desarrollo de mesas técnicas de trabajo y elaboración de documento final con lineamientos de política pública para dimensiones de acceso e inclusión social en la Región de Valparaíso, CRIIS Universidad Viña del Mar. Recuperado de <http://www.criis.cl/wp-content/archivos/INFORME-FINAL-CRIIS.pdf>.
- Cáceres, C., Leal, C., Ramírez, C., y León, N. (2017). *Informe técnico Índice de Inclusión Social de la Región de Valparaíso*. Universidad Viña del Mar, Centro Regional de Inclusión e Innovación Social, Viña del Mar. Recuperado de <http://www.criis.cl/wp-content/archivos/IRIS-DESARROLLO-METODOL%C3%93GICO.docx.pdf>
- Departamento de Extranjería y Migración (enero, 2018). *Sello Migrante Territorios interculturales libres de discriminación*. Recuperado de <https://www.achm.cl/phocadownloadpap/Sello%20Migrante.pdf>
- Ganz, M., Kay, T., & Spicer, J. (2018). Social enterprise is not social change. *Stanford Social Innovation Review*, 59-60. Recuperado de [https://keough.nd.edu/wp-content/uploads/2015/12/SSIR-Spring\\_2018\\_social\\_enterprise\\_is\\_not\\_social\\_change.pdf](https://keough.nd.edu/wp-content/uploads/2015/12/SSIR-Spring_2018_social_enterprise_is_not_social_change.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). *Web Chile Cuida. Sistema de apoyos y cuidados*. Recuperado de <http://www.chilecuida.gob.cl/donde-estamos/la-calera/>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2018). *Catastro Nacional de Campamentos 2018*. Recuperado de [http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb\\_cod\\_nodo=20181210152707&hdd\\_nom\\_archivo=Presentacion\\_ministro\\_catastro\\_campamentos\\_2018%20\\_241218.pptx](http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20181210152707&hdd_nom_archivo=Presentacion_ministro_catastro_campamentos_2018%20_241218.pptx)
- MOVILH. (2012). *Gran avance San Antonio aprueba ordenanza municipal contra la discriminación*. Recuperado <http://www.movilh.cl/gran-avance-san-antonio-aprueba-ordenanza-municipal-contra-la-discriminacion/>
- Soy Valparaíso. (2018). Primera Cumbre Regional de Municipios por la Inclusión. Recuperado de <https://www.soychile.cl/Valparaiso/Politica/2018/11/14/566737/Primera-Cumbre-Regional-de-Municipios-abordara-agenda-pro-inclusion-social.aspx>
- Techo (2016). *Catastro nacional de campamentos 2016*. El número de familias en campamentos no deja de aumentar. Centro de Investigación Social Techo-Chile.
- World Bank. (2014). *Inclusión social. Clave de prosperidad para todos*. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/175121468151499527/pdf/817480WPOspani0IC00InclusionMatters.pdf>



# **5. HORIZONTE PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN INCLUSIÓN SOCIAL REGIÓN DE VALPARAÍSO<sup>1</sup>**

**Autores**

**Nieves León Álvarez**

**Carlos Ruz Fuenzalida**

## 1. INTRODUCCIÓN

Con la creación del Centro Regional de Inclusión e Innovación Social (CRIIS) de la Universidad Viña del Mar, se han generado una serie de avances e instrumentos que esperan aportar a la región de Valparaíso, apoyando procesos de formulación de proyectos que deriven en instrumentos, insumos o metodologías para el uso en la toma de decisiones de políticas públicas.

Este elemento es relevante, ya que la construcción de un *objeto público* o de forma democrática es esencial para la co-creación de posibles respuestas que puedan darse, tanto a nivel público, de la sociedad civil, academia o sector privado, y que finalmente, deban expresarse a través de diversas acciones de políticas públicas que aborden problemáticas respectivas.

Entendiendo las limitantes que existen en la forma de tratar las necesidades que tienen los territorios, ciudadanía y actores claves, no es menos cierto que la creación en una primera instancia de políticas públicas; comprendidas como un “curso de acción y flujos de información relacionados precisamente con el objeto público definido en forma democrática” (Lahera, 2004, p.8); permiten construir una serie de futuros lineamientos que más tarde darán vida a un conjunto de orientaciones, instrumentos, indicadores, definiciones o mecanismos con los cuales elaborar y diseñar las políticas que respondan de forma completa, a los objetos públicos establecidos anteriormente.

De esta forma, el trabajo territorial que ha desarrollado el CRIIS en este último tiempo, permite mirar y responder apropiadamente al primer aspecto en la generación posterior de políticas públicas. De acuerdo a Lahera (2002) la definición de los objetos públicos que serán consideradas en la elaboración y diseño de las respuestas que el sector público puede considerar para resolver las problemáticas públicas, incluyendo además de forma activa y democrática a diversos actores territoriales, provinciales y regionales.

Para avanzar hacia ese horizonte de lineamientos de políticas públicas, los principales aspectos que serán tratados en este capítulo hacen referencia a personas en situación de discapacidad, migración, adulto mayor, infancia y juventudes, género y diversidad sexual, población indígena y participación ciudadana y comunitaria, elementos que han surgido a partir del trabajo hecho en los territorios por los equipos de investigación del CRIIS.

Entrega también una mirada en perspectiva de los desafíos y retos que depara la Agenda 2030 en relación a la Región de Valparaíso para los próximos años.

---

1 Lectura y revisión del documento: Margarita Humphreys O. Magister en Políticas Públicas, docente Universidad de Chile; María Francisca Artaza Loyola. Consultora en Políticas Públicas; Daniela Rosales, Investigadora ILPES-CEPAL.

## 2. INVESTIGACIÓN Y PRODUCTOS CRIIS: ANÁLISIS Y SU OPORTUNIDAD DE APOORTE A LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA REGIÓN

El desarrollo de acciones de investigación generadas por el CRIIS posee un carácter de pilotaje. Cada uno de esos elementos se ha diseñado e implementado desde las perspectivas que se creen necesarias como desarrollos de bases. Al ser un proceso muy incipiente, no es posible hacer un análisis particular y concreto que aborde, por un lado, la individualidad de cada uno, y por otro, las oportunidades de estudio que, en su conjunto, representan una llegada más sólida y robusta, pues se trata no solo de elaborar un *objeto público*, sino que además definir qué y cuáles son las acciones posibles para un constructo futuro de una política pública.

Ante esto, el CRIIS define elementos de investigación y productos con los que se configura un camino que se dirige paulatina y progresivamente hacia un horizonte de propuestas de desarrollo de lineamientos de política pública. En este contexto, los elementos con los que el CRIIS desarrolla ese horizonte en este capítulo, son los siguientes:

- Diagnóstico territorial
- Índice Regional de Inclusión Social IRIS-UVM ®
- Modelo Universitario de Vinculación Territorial
- Programas de vinculación territorial
- Metodología de detección de desiertos barriales (MIDU)
- Significación de la inclusión social
- Portal GeoValpo

Cada uno de estos elementos se define como un *objeto público*, puesto que provee información de *problemáticas públicas* vinculadas con el orden territorial en la comunidad, permitiendo la entrega de información para desarrollar acciones en el contexto de las necesidades identificadas, todo esto como un elemento primario para obtener *objetos de política pública*. Un resumen de ese análisis se describe en la Figura 1.



Figura 1. Ciclo de políticas públicas y aportes del CRIIS. Fuente: Adaptación a partir de Franco Corzo, Diseño de Políticas Públicas, 2013 México, IEXE Editorial

### 3. EL HORIZONTE, LAS PERSPECTIVAS Y OPORTUNIDAD DE DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El desarrollo de los elementos de investigación y productos generados por el CRIIS, permite pensar en la construcción de una ruta de trabajo hacia un horizonte de lineamientos de política pública regional, en donde partiendo por el reconocimiento del problema y la oportunidad de abordarlo desde una mirada participativa, hace posible identificar las realidades territoriales, proponiendo establecer un curso de acción de propuestas, que más tarde serán claves en la co-construcción participativa de lineamientos de políticas públicas.

Desde esa perspectiva para el CRIIS, la gestación de un proceso para obtener objetos de política pública, se grafica en la Figura 2.

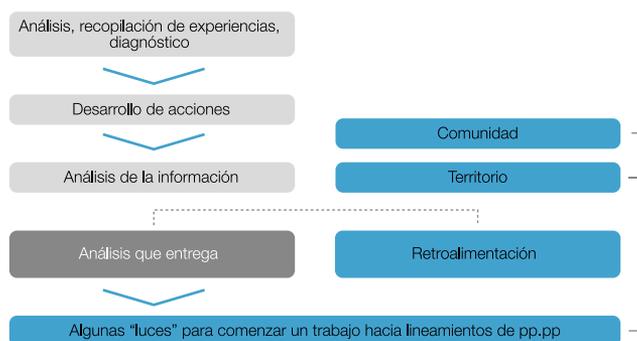


Figura 2. Desarrollo y cursos de acción para obtener un horizonte hacia el lineamiento de políticas públicas. Fuente: elaboración propia.

### 4. PROBLEMAS PÚBLICOS QUE DESDE EL TERRITORIO OFRECEN LA OPORTUNIDAD DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

El desarrollo de investigación y herramientas generadas por el CRIIS, plantea un trabajo efectuado en terreno, acción definida como Mesas técnicas territoriales, elemento que, en un mes de actividades con los diferentes Gobiernos locales, permitió un análisis de iniciativas que los municipios se encuentran efectuando para la mejora de la calidad de vida de las personas y su entorno, encontrando problemáticas que aquejan a la población, arrojando elementos esenciales para establecer *problemas públicos* y que por tanto, deben dar respuestas al desarrollar *valor público* a las necesidades planteadas por la ciudadanía.

Las problemáticas detectadas a partir de los resultados de este producto específico del CRIIS, se desarrollan a continuación:

- Desafíos de la Migración en la Región de Valparaíso: Reflexiones para un enfoque social inclusivo

Uno de los temas coyunturales y simultáneamente más complejos que hoy en día se vive en el mundo es el que se asocia al fenómeno de la migración. Este proceso es vinculado a varios factores como seguridad, económicos y sociales, correspondiendo a un aspecto claro de un mundo cada vez más interdependiente (Migraciones, 2018)

De acuerdo a Canales (2013)

“En los países de destino suele hablarse más bien de una cuestión migratoria, esto es, en término de problemas sociales, económicos o políticos que plantea la inmigración masiva, máxime cuando se considera, además, la alta proporción de migrantes indocumentados que se establecen en forma irregular” (p.87)

En ese sentido, la migración afecta a todos los países y regiones del planeta, un desafío que pone en tensión a los gobiernos y autoridades nacionales. Aun cuando desde siempre ha existido la migración, ya sea por situaciones climáticas, conflictos, persecuciones, o carencia de oportunidades, hoy en día el aumento de los procesos de migración es más notorio por la migración irregular.

Frente a este escenario, América Latina y el Caribe - y en especial para Chile - los desafíos que plantea la migración se centran en la comprensión de esta, con el fin de mejorar la gestión que implica la llegada de personas a los países, focalizándose en los múltiples beneficios que trae a las sociedades, tanto a nivel económico, cultural, social, laboral, entre otras áreas.

En esta región, las implicancias del fenómeno que se visualiza como emergente, ha ido copando paulatinamente las agendas de las diversas comunas en el territorio. De acuerdo a ello, las mesas técnicas participativas del CRIIS han podido identificar una serie de antecedentes relevantes, y que los municipios han enfrentado de diversas formas y aproximaciones, siendo claves para la generación de un horizonte de desarrollo de lineamientos de políticas públicas.

Un primer elemento encontrado hace referencia a la caracterización de la población migrante a nivel local, ya sea regular o irregular, debido a los escasos datos o registros existentes. En esa misma línea, otro aspecto señalado es la baja oferta de políticas públicas a nivel central dirigidas a esa población, agregando a esto las complicaciones de los trámites regulatorios que no permiten acceder a trabajos y beneficios del sistema de seguridad social (CRIIS, 2018).

Además de los problemas regulatorios y de estadísticas, se suma la escasez de recursos destinados a la problemática de migración existente, lo cual hace que los municipios deban utilizar recursos propios y de modo también irregular, con el fin de soslayar las diversas situaciones que en sus comunas ocurren. A lo anterior, se suma también las barreras idiomáticas, carencia de competencias laborales y prejuicios en torno al tema, lo cual dificulta los procesos de inclusión social de la población migrante (CRIIS, 2018).

Las municipalidades, en conjunto con organizaciones y comunidad local, han enfrentado este tema aplicando iniciativas que respondan más bien a lo coyuntural e inmediato que a lo estructural. Algunas de ellas son las desarrolladas, por ejemplo, en el municipio de Quilpué, en donde se realizó un estudio sobre población extranjera en la comuna. En San Felipe, desde la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) que ha impulsado la Oficina de los Migrantes y Grupos Originarios, en donde desde la línea de migrantes, se conforman mesas de trabajo, abarcado las áreas de salud y educación, entre otras (CRIIS, 2018).

El tema de la migración nos desafía y tensiona en un mundo cambiante y cada vez más dinámico, poniendo a prueba no solo la institucionalidad, sino que además las estructuras sociales básicas, que en muchas ocasiones no están preparadas para los ritmos de cambios cada vez más altos. Por ello es que inicialmente, debiese de dotarse a esas estructuras básicas de los elementos, herramientas y oportunidades para trabajar en un escenario que se presenta como un desafío fundamental que el gobierno central y los gobiernos locales no pueden dejar de atender y priorizar.

- Caminos hacia un enfoque inclusivo de las personas en situación de Discapacidad

Uno de los grupos de la población en la Región de Valparaíso que más complejidades asocia a diferentes situaciones de pobreza y de vulnerabilidad social, es el que se vincula a personas que presentan distintas situaciones de discapacidad. En ese sentido Giaconi, Pedrero y San Martín (2017) establecen que “la situación de discapacidad afecta el proceso de desarrollo personal y es una condición que se vivencia y significa a nivel personal, familiar, social y cultural, por lo que no solo la persona en situación de discapacidad se ve afectada, sino también su entorno”.

En esa misma línea, Giaconi, Pedrero y San Martín (2017) señalan que “la discapacidad es un concepto complejo, multidimensional y que ha sufrido constantes transformaciones” (p.56). Ya sea de naturaleza física, cognitiva, motora, u otra índole, la situación de discapacidad genera una naturaleza de exclusión que los territorios afrontan con acciones distintas y disímiles, según sea el enfoque en el cual opera esta problemática.

De acuerdo con el Gobierno Regional de Valparaíso (2012), en su cuarto eje de diseño estratégico, llamado Disposición de un sistema de seguridades que contribuya a superar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, se manifiesta como un objetivo clave “generar condiciones para la integración de las personas con capacidades diferenciadas”(p.99), la que considera una serie de iniciativas en la materia, tales como: Política regional para la integración de personas con capacidades diferenciadas; Promover convenios de programación con el servicio pertinente a fin de financiar infraestructuras que favorezcan la funcionalidad de los discapacitados y adquirir equipamiento técnico para ayudar a la comunidad discapacitada a valerse por sí mismos<sup>4</sup>.

En esa misma línea, en su quinto eje estratégico, llamado “Integración de las personas mayores procurando una vejez digna y con calidad de vida”, se expresa como uno de sus objetivos clave “generar condiciones para un mejor estado de salud funcional de las personas mayores”, la que considera una serie de diversas iniciativas como: Convenios con universidades para brindar atención a las personas mayores con discapacidad funcional y programa de capacitación en técnicas de autocuidado y acompañamiento a personas mayores con discapacidad funcional.

Aun cuando es de toda relevancia presentar como una realidad la situación de discapacidad, no es menos cierto que el enfoque de integración es limitado a los parámetros actuales, y dista bastante de la pertinencia que hoy en día la inclusión social requiere como elemento crítico de desarrollo y generación de políticas públicas en la región.

En ese sentido, es importante señalar que la construcción de un objeto público requiere la participación democrática de todos y cada uno de los actores del territorio regional, a saber: organismos y servicios públicos, sociedad civil, academia y ciudadanía en su conjunto, con el fin de tener un constructo participativo y colaborativo que responda a las reales necesidades de las comunidades (Lahera, 2004).

De la forma señalada, el trabajo del CRIIS a nivel territorial a partir de las Mesas técnicas, entrega interesante luz a la hora de dimensionar las complejidades de las personas en situación de discapacidad. Un primer aspecto a destacar es que, a nivel territorial, existe la necesidad de generación de datos e información respecto a este grupo de personas, siendo de alta relevancia a la hora de planificar e implementar acciones locales a través de los municipios (CRIIS, 2018).

Otro punto relevante, que va de la mano con la inclusión laboral, es la creación de la ley 21.015 o Ley de Inclusión laboral, que establece mínimos de cuotas de contratación a las empresas, según sea el tamaño de esta es la inconexión entre el egreso de los estudiantes en situación de discapacidad y su posterior inserción laboral, así como continuidad de estudios. Es clave un proceso de acompañamiento adecuado y pertinente, no solo en los puntos anteriores, sino en todo el proceso posterior, con el fin de aumentar la efectividad de las formas de inclusión iniciadas previamente.

Las complejidades se tornan mayores a la hora de asegurar acceso a recursos o fondos para poder trabajar con estos grupos de la población. En este sentido es relevante la inversión en infraestructura para accesibilidad universal, que logran la calidad de vida de las personas, y que, por tanto, permiten mayor valor público de los bienes sociales que la ciudadanía tiene a su disposición (CRIIS, 2018).

Es así, que, a partir de las diversas condiciones de entrada observables, se desarrollan respuestas por parte de los territorios,

---

5 Según el directorio de OPD 2018, solo 27 de las 46 comunas de Valparaíso continental cuentan con OPD. <http://www.sename.cl/web/direcciones-oficinas-proteccionderechos-opd/>

comunidades, organizaciones y municipalidades, que pretenden atender a la población en situación de discapacidad. Algunas de ellas que destacan son las realizadas por los municipios de Quilpué, con su Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL) Inclusiva, permitiendo una mejor inserción hacia el trabajo de las personas en situación de discapacidad, a través de seguimiento continuo, talleres, apoyo a empresas, capacitaciones, entre otras acciones que se desarrollan además a partir de un convenio de colaboración con la Universidad de Viña del Mar (CRIIS, 2018).

A partir de la Convención sobre derechos de las Personas con Discapacidad, firmada por el Gobierno de Chile en el año 2008, debiese existir un trabajo orientado a resolver la problemática pública que representa situaciones no resueltas para este grupo vulnerado de la sociedad (ONU, 2007). En este contexto, los escasos fondos para realizar investigación y desarrollo en esta área seguirán siendo muy exiguos, así como también para el diseño de objetos públicos que permitan desarrollar un horizonte de corto plazo para resolver esta urgente necesidad.

- Inclusión social con perspectiva Indígena: ¿Qué rutas son pertinentes para la población originaria con un enfoque inclusivo social?

Los pueblos originarios constituyen el pasado, presente y futuro del país. Son guardianes y depositarios de diversas culturas y formas de vincularse con las demás personas y el entorno en donde viven. Han sido capaces de conservar sus características sociales, económicas, políticas y culturales, a pesar de hallarse con grupos fuertemente dominantes en los territorios donde se encuentran. La búsqueda por el reconocimiento de sus identidades, formas de vida y derechos de tierra, los han movilizado por muchos años, sin conseguir grandes cambios hasta el día de hoy.

En ese sentido, para el caso de Chile, y de acuerdo a Yopo Díaz (2012) “una larga historia de tensiones entre los pueblos indígenas y el Estado chileno, junto con una tradición insuficiente de las políticas sociales dan cuenta de las necesidades sociales, culturales y económicas específicas de estos actores sociales” (p.192). Se pone de esta forma en relieve una problemática que hoy en día, tanto en el país como en el mundo, aún no es capaz de generar un camino de confianzas y apertura, en función de resolver las dificultades que los pueblos originarios poseen.

En el marco de la Agenda 2030, estos aspectos revisten crucial importancia, ya que deben aportar en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ese sentido, de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, 73 de 169 de estas se relacionan en forma significativa con la United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), existiendo seis referencias directas a los pueblos indígenas, tales como la producción agrícola de agricultores indígenas a pequeña escala y la igualdad de acceso a la educación para los niños indígenas. En cuanto a los indicadores de los ODS y sus metas, se han incluido los relacionados con la dimensión colectiva de los derechos de tierra, la no discriminación, entre otros mencionables (Naciones Unidas, 2017).

De acuerdo al Informe Desigualdad Regional en Chile de realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2018, “las personas que pertenecen a pueblos indígenas aún tienen, en comparación con el resto de la población, mayores niveles de pobreza (monetaria y multidimensional), mayor proporción de trabajadoras y trabajadores que reciben bajos salarios, menos años de escolaridad y menor acceso a la educación superior” (p.13).

En este contexto el Gobierno Regional de Valparaíso (2012), en su sexto eje, llamado Fortalecimiento de la identidad regional y la diversidad cultural, expresa en uno de sus objetivos clave “promover el desarrollo de la cultura de los pueblos originarios de la región”, a través del Fondo Regional para iniciativas de desarrollo de la cultura de los pueblos originarios de la región. Sin embargo, esto resulta insuficiente a la hora de abordar de manera profunda la complejidad que constituyen los retos que hacen referencia a las necesidades de los pueblos indígenas.

Para paliar esta problemática, los municipios de la región han abordado este tema a través de los beneficios provenientes de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), a través de los instrumentos que ofrece, como becas indígenas, tierras, fondos de emprendimiento, como también la apertura de Oficinas para Asuntos Indígenas y mesas intersectoriales para tratar los temas de forma integral. Sin embargo, el fenómeno dista mucho de ser abarcado en su totalidad, debido a la carencia de políticas a nivel descentralizado, pero que entregan un horizonte atractivo para la generación de futuras políticas públicas (CRIIS, 2018).

El reconocimiento de las problemáticas que afectan a los pueblos indígenas está directamente vinculado con el grado de bienestar y calidad de vida material que tienen esos sectores. Desarrollar políticas públicas apropiadas que apunten a corregir los temas estructurales que impiden un desarrollo pleno de los pueblos originarios, no solo es necesario, sino que constituye además un mínimo de justicia social hacia ellos. Por ello, y como reflexión a este análisis, debe considerarse los desarrollos logrados a la fecha por la academia para su incorporación como *objetos de política pública*, que permitan en el futuro, desarrollar acciones de política pública basadas en la evidencia.

- Género, inclusión y Diversidad sexual: Ideas para una ruta de desarrollo sostenible desde una perspectiva de igualdad y equidad

Los aspectos asociados al género y la diversidad son hoy una línea de constante debate público y político. En lo particular, según Valdés y Gomáriz (1993) y Dio-Bleichmar (1992) en Salas y Salas (2016) “el género es un concepto heteróclito y polisémico que se ha constituido en un verdadero prisma para la comprensión de las distintas expresiones e implicancias de lo que se denomina el “*sexo social*” (p. 74).

Cuando se habla de género, se hace a su vez referencia a una categoría que da cuenta del proceso social por medio del cual se asigna a un determinado grupo de personas un conjunto de características,

comportamientos y expectativas, según los caracteres sexuales secundarios visibles al momento al nacer (Menéndez y Fernández 2015).

Luego de los sucesos asociados a los genocidios y holocausto judío en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), los países vencedores declararon que tales hechos jamás podían volver a ocurrir, y que debía marcar un punto en el que la humanidad no podía volver a transitar. Es por ello que el 10 de diciembre de 1948 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó y ratificó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas. 2018a), la que marcó la consagración final y a nivel global, junto con darle un lugar en el derecho internacional, de una serie de acciones de carácter civil y político. A estos se les llama derechos de primera generación, de acuerdo al Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo, Francia (Bailón Corres, 2016).

Consecuencia de lo anterior, es que en el mundo se han sucedido una serie de nuevas luchas sociales en el marco de derechos, tales como las de *segunda generación* (derechos económicos, sociales y culturales) y de *tercera generación* (derechos de solidaridad). Hoy en día con los diversos procesos de cambio cultural y social que se han vivido desde finales del siglo XX en adelante, la lucha por derechos ha sido marcada por dos grupos importantes: mujeres y comunidades de diversidad sexual (Bailón Corres, 2016).

En el caso del primer grupo, la Asamblea General de las Naciones Unidas en julio de 2010, crea ONU Mujeres (Naciones Unidas, 2018b) como un organismo internacional para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Esto como respuesta integral a una serie de problemáticas que históricamente venían sucediendo en materia de derechos fundamentales. A partir de esto, el rol esencial de estas políticas camina en la línea de: eliminar la discriminación contra las mujeres y las niñas; y empoderar a las mujeres y lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

De esta forma, el conjunto de políticas que desde hace años han ido desarrollándose, esperan poder cambiar la dramática realidad que existe hoy en el mundo, en donde las mujeres son privadas al acceso a la educación y salud, reciben maltratos y violencia sistemática, sufren discriminación continua por parte de la sociedad y los Estados, como, asimismo, poseen empleos muchas veces precarios y diferencias salariales impactantes en comparación con los hombres (Naciones Unidas, 2018b)

En el caso del segundo grupo, diversidad sexual, existe una complejidad y contraste importante en comparación con la lucha por los derechos de las mujeres. Un buen ejemplo es que, en el caso de las mujeres, están incluso incorporadas como un íntegro en los Objetivos de Desarrollo Sostenible – el número 5- lo que no ocurre para las comunidades de diversidad sexual. Esto se debe a que no existen estándares internacionales en la materia, ya que los organismos pertinentes a nivel mundial no han abordado con suficiente profundidad la situación de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales (LGTBI).

De acuerdo al Informe del Experto Independiente sobre la protección

contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género de 2017 (Muntarborn, 2017), por parte de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, son seis los puntos esenciales para la generación de una hoja de ruta en la materia: Despenalización de las relaciones consentidas de personas del mismo género; Medidas específicas de lucha contra la discriminación; Reconocimiento jurídico de la identidad de género; Eliminación de la estigmatización vinculada de la eliminación de la patologización de la homosexualidad, bisexualidad y transexualidad; Inclusión sociocultural de las personas LGTBI y promoción de la educación y empatía, como antídoto a los prejuicios y las fobias en los que se basan la violencia y discriminación.

En ambas realidades, Chile no ha sido ajeno a luchas y reivindicaciones sociales, tanto de mujeres como de las comunidades de diversidad sexual, generándose algunas respuestas en cada de uno de estos casos, pero que claramente siguen siendo insuficientes para la complejidad de los fenómenos que suceden en los territorios (por ejemplo, no ser consideradas estas temáticas en las Estrategias Regionales de Desarrollo), donde los diferentes municipios y gobiernos locales deben tratar cotidianamente.

En el ámbito de la equidad de género, las líneas principales están marcadas por iniciativas contra la violencia de género, como además la generación de redes de mujeres y el emprendimiento de mujeres jefas de hogar. Sin embargo, en el caso de las comunidades LGTBI, las iniciativas son muy incipientes, apuntando preferentemente a gestos y señales con perspectiva o enfoque de derechos LGTBI, tales como el izamiento de la bandera de la diversidad, visibilización de la diversidad sexual, entre otras acciones (CRIIS, 2018).

En el caso de las comunidades LGTBI, son interesantes las iniciativas de El Quisco, como la Oficina de la Inclusión y Diversidad Sexual, la cual trabaja con línea de diversidad sexual, migración, pueblos originarios y discapacidad. Además, la experiencia que ha desarrollado el Municipio de San Antonio, con el Programa de Diversidad, Inclusión y no discriminación, en donde destacan sus áreas de migración, diversidad sexual, adultos mayores y pueblos originarios (CRIIS, 2018).

El desarrollo inclusivo tiene como condición necesaria la equidad y el respeto de la amplia diversidad humana que existe. Es imposible lograr mejores niveles de calidad de vida y de progreso social, sin un marco de respeto hacia las mujeres, como también de las diferentes expresiones de diversidad sexual que nuestra sociedad hoy presenta. Por lo que, como reflexión de este análisis, es necesario comenzar a considerar los aspectos relacionados a la salud, el bienestar, la participación y los derechos de ambos grupos que han sido débilmente tratados por la política pública.

- Participación ciudadana y comunitaria: Todo con nosotros y para nosotros, para una región inclusiva

La colaboración y participación para resolver problemas públicos es esencial en una gestión pública de calidad, tal como exponen Naser, Ramírez

y Rosales (2017) “la participación conduce a un esquema en el que obligatoriamente hay que cumplir con el ciclo básico de las políticas públicas”. En ese sentido, y como lo señala Lahera (2002) “la comunidad en la que se encuentra el origen del poder democrático legítimamente busca ejercerlo también en el terreno; las personas se interesan y participan en la solución de sus inquietudes, a nivel nacional y a nivel municipal o regional” (p.6). Es aquí donde precisamente ocurre el mayor de los desafíos para los gobiernos y las autoridades, la transferencia de poder a la ciudadanía.

En este sentido, la participación ciudadana no es generada solamente porque las personas sean invitadas por un gobierno a hacerlo, sino que debe estar mediada por una oportunidad, invariante a los canales facilitados hacia el Estado. Los ciudadanos no son por naturaleza actores políticos, se movilizan cuando existe una causa o razón, siendo ésta por lo general, vinculada a algún interés económico, un valor profundamente arraigado o un derecho legítimo.

La participación ciudadana en el contexto de gobierno abierto debe permitir no solo la construcción social de las políticas públicas, sino también y como lo indica Oszlak (2013) el aumento de las capacidades ciudadanas en el seguimiento y control de las mismas. En ese sentido, y de acuerdo con la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) los gobiernos nacionales o subnacionales,

Deben garantizar espacios de mayor igualdad y pluralismo social, tomando en cuenta tres elementos básicos para su promoción: 1) identificación y creación de incentivos para la participación y reducción de los costos indirectos o las barreras asociadas, 2) construcción de las capacidades necesarias para que los ciudadanos participen de forma eficiente y efectiva, y 3) producir y publicar información completa, capaz de resumir de manera sencilla las diferentes dimensiones del desempeño del Estado o gobiernos, como además informar claramente a los ciudadanos de sus derechos y el uso de mecanismos de participación existentes(p.7).

En el caso de Chile, como lo indica el Informe de Implementación de la Agenda 2030 en Chile (ASOCIA2030, 2017), la participación ciudadana sigue siendo una deuda a nivel democrático, como también en lo que respecta a mecanismos de participación institucionalizados en donde las personas puedan ser parte activas en las decisiones públicas. Lo anterior se vincula fuertemente con la Constitución Política Chilena de 1980

Lo anterior dificulta fuertemente la construcción de políticas públicas con pertinencia social validadas por la comunidad en su conjunto, como también la diversidad de miradas que amplíen los puntos de vista en materia política por parte de los más amplios sectores, como lo son la sociedad civil, sector privado, academia, gobierno y comunidades locales.

Una línea importante que muchos municipios han desarrollado hace referencia a la constitución de mesas de articulación entre la sociedad

civil y los gobiernos locales para la planificación de acciones y diseño de políticas en diversas temáticas de interés público (CRIIS, 2018). Junto con ello, se co-crean objetos públicos indispensables para la futura generación de políticas públicas, en un marco de validez democrática y que permite a la ciudadanía un adecuado seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas. En pocas palabras, una real rendición de cuentas, tal como se establece con la gobernanza de gobierno abierto en niveles subnacionales.

La inclusión en los procesos participativos de generación de política pública, ya sea local o nacional, de todos los actores y sectores sociales, es esencial no solo para la validación de esas políticas, sino que también para su seguimiento, monitoreo y evaluación propiamente tal. Ese es el valor que posee el Gobierno Abierto, por lo que las acciones que desarrolladas por el propio CRIIS, como por universidades e instituciones de educación superior, debiesen ir por esa vía, dado a que, de acuerdo a los magros porcentajes de participación ciudadana, se hace indispensable hoy en día crear instrumentos que vayan en la reconquista de la comunidad, para lograr una región con mayor cohesión social.

## **5. CONCLUSIONES: HACIA UN HORIZONTE DE VALPARAÍSO EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU)**

En septiembre de 2015, más de ciento cincuenta jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la histórica Cumbre del Desarrollo Sostenible, en donde se aprobó la más ambiciosa apuesta por el desarrollo social, político, económico, medioambiental y cultural de la humanidad, la llamada Agenda 2030 (ONU, 2018).

Los diecisiete ODS dan cuenta de las prioridades que se tiene como sociedad y civilización en el marco de los desafíos que enfrenta la especie. Este acuerdo global apunta esencialmente a reducir las desigualdades, lograr un desarrollo inclusivo *no dejar a nadie atrás*, reducir las brechas existentes, junto con la sostenibilidad social y ambiental adecuada.

Esta Agenda 2030 es por tanto, un plan de acción que enfatiza el carácter multidimensional del desarrollo, con foco estratégico en los territorios y gobiernos locales, de ahí la importancia esencial de conocer la realidad territorial de los países, con el fin de identificar los principales problemas que existen en las comunidades, para así generar respuestas participativas y colaborativas, aplicando procesos de innovación pública, con la adecuada rendición de cuentas en un marco de apertura de políticas públicas, tal como señala el paradigma de gobierno abierto.

Bajo este escenario macro, el conocer e identificar las diversas problemáticas que existen en las provincias, comunas y territorios de la Región de Valparaíso, dan cuenta precisamente del mandato que esta Agenda 2030 nos invita: comprender las diversas realidades locales, para así superar las desigualdades existentes.

En ese sentido, se abre una ventana de oportunidades para la Región de Valparaíso, la que deberá ser capaz de disponer de una mirada de largo plazo y construir políticas públicas bajo lineamientos de la Gobernanza de Gobierno Abierto, que tengan como norte los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de acuerdo a las reales necesidades territoriales de la ciudadanía. Este ejercicio exige apertura del poder, transparencia, rendición de cuentas bidireccional y mecanismos adecuados que garanticen la real participación los más amplios sectores de la comunidad. Justamente para que nadie quede atrás en este gran desafío.

Si se analizan los resultados de las Mesas Técnicas territoriales participativas del CRIIS, en cuanto a los principales temas planteados por los diversos actores, existe una concordancia general en el relato entre estos y varios de los ODS de la Agenda 2030. Esto no es casualidad, sino que responde a una real necesidad de las comunidades y la ciudadanía, donde sus diversos problemas les impiden inclusión social y desarrollo a largo plazo, y que sean resueltos con ellos como actores principales (CRIIS, 2018).

La ciudadanía exige cada día más información, participación e involucramiento en las soluciones a los problemas que los afectan. El marco de la Agenda 2030 entrega una orientación sobre los aspectos que son esenciales para que todas las personas logren un desarrollo sostenible, inclusivo e integral de sus vidas, respetando los derechos fundamentales y en equilibrio con los ecosistemas del planeta. Esto no ajeno a los desafíos de la Región de Valparaíso, que demanda un trabajo con y para la ciudadanía, integrándose realmente en los procesos de toma de decisiones, no como actores consultivos, sino deliberantes.

Las Universidades, Centros de Estudios, organismos de investigación y educación superior son un claro productor de *objetos de política pública*, debido a su trabajo permanente en temas territoriales, a partir de proyectos de investigación. Existe en este sentido un gran desafío, trabajar con el fin de generar investigación que apunte específicamente a responder a los problemas de la ciudadanía. Hay que abandonar la comodidad de la academia, como de sus laboratorios y producción científica, para así dar el primer paso para entender que el llamado es a formar un colectivo que logre mayor justicia social. Solo así, nadie quedará atrás en el camino, y cada uno podrá vivir realmente la inclusión social en un marco de desarrollo sostenible y sustentable.

## REFERENCIAS

- ASOCIA2030. (2017). *Informe Luz sobre la Implementación de la Agenda 2030 en Chile: Una oportunidad para transformar el país*. Santiago, Chile: Asocia 2030.
- Bailón Corres, M. (2016). *Derechos Humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de pueblos indígenas; algunas consideraciones generales*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Canales, A. I. (2013). Migración y desarrollo en las sociedades avanzadas. Una mirada desde América Latina. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12(35) 85-117.
- CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Cartagena de Indias, Colombia.: CLAD.
- Chile (2017). Ley 21.015. Incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- CRIS (2018). *Consultoría para el desarrollo de mesas de trabajo y elaboración final con lineamientos de política pública para dimensiones de acceso e inclusión social en la Región de Valparaíso*. Valparaíso, Chile: Centro Regional de Inclusión e Innovación Social (CRIS).
- Giacconi Moris, C., Pedrero Sanhueza, Z., y San Martín, P. (2017). La discapacidad: Percepciones de cuidadores de niños, niñas y jóvenes en situación de discapacidad. *Psicoperspectivas*, 16(1), 55-67.
- Gobierno Regional, R. d. (2012). *Estrategia de Desarrollo Regional. Región de Valparaíso 2020*. Valparaíso, Chile: División de Planificación y Desarrollo.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago, Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Menéndez, M., y Fernández, M. (2015). (Re)definición de los roles de género en la cultura popular. *Revista de Sociología*, 100(2), 195-210.
- Migraciones, O. I. (2018). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*. Ginebra, Suiza: Organización Internacional para las Migraciones.
- Muntarbhorn, V. (2017). *Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas, D. (2017). *Los pueblos indígenas y la agenda 2030*. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (29 de diciembre de 2018 a). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Naciones Unidas (30 de diciembre de 2018b). ONU Mujeres. Recuperado de <http://www.unwomen.org/es>

- Naser, A., Ramirez, Á., y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.
- ONU. (2007). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Nueva York, Estados Unidos: Departamento de asuntos económicos y sociales.
- ONU. (29 de diciembre de 2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Washington, Estados Unidos: Organización de los Estados Americanos.
- PNUD. (2018). *Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial*. Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Salas Guzmán, N., y Salas Guzmán, M. (2016). Tiza de colores: Hacia la enseñanza de la inclusión sobre diversidad sexual en la formación inicial docente. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 10(2), 73-91.
- United Nations (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Finding and Advance Tables*. Nueva York, Estados Unidos: United Nations.
- Yopo Díaz, M. (2012). Políticas sociales y pueblos indígenas en Chile. Aproximación crítica desde la noción de agencia. *Revista Universum*, 27(2), 187-208.



# Autores

## **Dr. César Cáceres Seguel**

Geógrafo y Magister en Medio Ambiente Urbano por la Universidad Politécnica de Catalunya y Doctor en Desarrollo Urbano por la HCU Universitat Hamburg. Se ha desempeñado en proyectos de recuperaci3n de barrios, asesor en planes de ordenamiento territorial, y docente de las cedras de geografía econ3mica y planificaci3n territorial. Sus líneas de investigaci3n estan asociadas a inequidades sociales en la ciudad, gobernanza urbana, y desarrollo de barrios. Ha publicado artículos en revistas y libros de impacto internacional y nacional (<https://orcid.org/0000-0002-5788-0315>).

## **Dra. Chenda Ramírez Vega**

Educadora Diferencial por la Universidad de Playa Ancha, Máster en Calidad y Mejora de la Educaci3n y Doctora en Educaci3n por la Universidad Aut3noma de Madrid, España. Investigadora del Centro Regional de Inclusi3n e Innovaci3n de la Universidad Viña del Mar. Posee experiencia en docencia de pre y postgrado en formaci3n inicial docente e investigaci3n en temáticas como aprendizaje-servicio en Educaci3n Superior e inclusi3n social. Ha publicado artículos en revistas y libros de impacto internacional (<https://orcid.org/0000-0002-0438-2398>).

## **Dra. Carla Leal Kaymalyz**

Ingeniero Estadístico, Diplomado en control de gesti3n de la Universidad de Chile, Magíster en Estadística de la Universidad de Valparaíso y Doctora en Estadística en la Pontificia Universidad Cat3lica de Chile. Inici3 su carrera profesional en el Centro de Estudios Pesqueros S.A. (CEPES S.A.), instituci3n que asesora a la Federaci3n de Industrias Pesqueras del Sur Austral (FIPES). Sus áreas de interés son la modelaci3n estadística, influencia local, ciencias de datos y medici3n de constructos sociales. Actualmente es investigadora principal del Centro Regional de Inclusi3n e Innovaci3n Social, donde lidera el desarrollo conceptual y metodol3gico del índice de Inclusi3n Social. Realiza docencia de pre y postgrado articulando investigaci3n aplicada e inclusi3n social.

## **Dr. Juan Pablo Prieto Cox**

PhD en Matemáticas de la Ohio State University. Actualmente es el Director Ejecutivo del Centro Regional de Inclusi3n e Innovaci3n Social de la Universidad Viña del Mar. Anteriormente ocup3 los cargos de Rector y de Vicerrector Académico de la misma universidad. Ha sido consultor del Ministerio de Educaci3n de Chile y del gobierno de Holanda en materias de educaci3n superior. Se desempe3 como Investigador Principal del Anillo en Ciencias Sociales “Programa de Investigaci3n en Políticas de Educaci3n Superior”. Ha publicado en revistas de corriente principal y en libros nacionales e internacionales.

### **Mg. Nieves León Álvarez**

Relacionadora Pública, Licenciada en Gestión organizacional por la Universidad de Pompeu Fabra, España. Diplomada de Evaluación de Proyectos de la Universidad de Chile. Especialista en Patentes y Transferencia Tecnológica de la World Intellectual Property Organization, Diplomada en Diseño y Desarrollo de Productos del Instituto Milán de Italia, posee certificación internacional consultor de marcas, patentes y diseño, ICAB Cataluña, España, y Certificación en desarrollo de productos, CDTI España. Especialista en elaboración de proyectos de base tecnológica de fondos de financiamiento. Actualmente, se desempeña como Coordinadora General del Centro de Inclusión e Innovación Social, CRIIS, de la Universidad Viña del Mar.

### **Mg. Javier Donoso Bravo**

Sociólogo por la Universidad de Valparaíso y Magíster en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina. Se ha desempeñado como asistente de investigación en el proyecto Fondecyt de Iniciación N° 11150161 “La odisea de llegar a fin de mes: estrategias de pago de deudas en familias jóvenes de clase media en Santiago y Concepción” y en el Centro Regional de Inclusión e Innovación Social (CRIIS) en la investigación “Significando la inclusión social desde el habitante de la región de Valparaíso”. Ha ejercido la docencia en carreras de Ciencias sociales en instituciones de educación superior.

### **Roxana Ureta Cerna**

Estadístico de la Universidad Católica de Valparaíso. Realizó diplomado en Métodos Avanzados de Investigación Social en la Universidad Bolivariana, diversos cursos de perfeccionamiento, entre los cuales se destaca Principles of Market Research de University of Georgia, Estadística en estudios de Mercado, Gestión de proyectos, Train the trainers de Nielsen University. Se ha desempeñado en estudios de mercado en Chile, Argentina, Uruguay, Perú y Bolivia. Actualmente se desempeña en el área de datos de la línea de investigación cualitativa y cuantitativa para la inclusión social del Centro Regional de Inclusión e Innovación Social de la Universidad Viña del Mar.

### **Dr. Iván Veyl Ahumada**

Sociólogo, Magíster en ciencias sociales con mención en desarrollo social por la Universidad Marc Bloch de Estrasburgo y la Universidad Arturo Prat. Es también doctor (PhD) en Sociología del Desarrollo y Estudios Territoriales por la Universidad Leiden de Holanda. Se desempeña como Jefe de Carrera de Sociología e investigador asociado al CRIIS. Además, es Director del Magíster en Innovación Social para la Inclusión, complementariamente a otras funciones que desempeña en el campo de la investigación y la vinculación con el medio en la Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales.

### **Rita Bórquez Reyes**

Socióloga por la Universidad de Chile y con formación de postgrado en Estudios Sociales y Políticos de América Latina por la Universidad Austral de Chile. Se ha especializado en desarrollo territorial e inclusión social, así como en estudios de género y desarrollo rural. Posee una amplia experiencia en proyectos de desarrollo local y rural, investigación y acción en temas de género y juventudes. Trabaja metodologías cualitativas, participativas, gestión del conocimiento y de aprendizaje colectivo e innovación. Ha desarrollado el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo y cooperación sur-sur en diferentes países de América Latina y a nivel global, en coordinación con organismos públicos, privados, sociedad civil y organizaciones de base. Actualmente se desempeña como consultora independiente en inclusión social y desarrollo territorial.

### **Carlos Ruz Fuenzalida**

Profesor de Matemática y Estadística, del departamento de Matemática, Instituto de Ciencias Tecnológicas CIISA. Es Director de I+D de Fundación Maule Scholar, y Director de Laboratorio de Datos Chile. Asimismo, es miembro de la Red Académica y de Sociedad Civil de Gobierno Abierto en Chile.

### **Dr. José Rivera-Soto**

Sociólogo por la Universidad Arcis y Doctor en Literatura por la Universidad de Leipzig, Alemania, y Pontificia Universidad Católica, Chile. Es Director de Investigación y Posgrados de la Universidad Viña del Mar e investigador asociado del Centro Regional de Inclusión e Innovación Social – CRIIS. Posee más de diez años de experiencia en docencia de pre y postgrado, investigación y gestión académica. Ha publicado artículos en revistas indizadas, escrito en medios como El Mercurio de Santiago, El Mercurio de Valparaíso y The Clinic, y publicado libros, destacando el ensayo, en coautoría, ¿Y si nos ponemos de acuerdo? Diálogos para un Chile posible, aparecido por Catalonia en 2016 (<https://orcid.org/0000-00021112-3343>).



# Inclusión Social en la Región de Valparaíso

Una hoja de ruta para el diseño  
de Políticas Públicas

