



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE POSTGRADO**

**OBSERVACIÓN DEL TERRITORIO COMO CONDICIÓN DE POSIBILIDAD
PARA LA EFECTIVIDAD:**

Análisis de programas sociales para la superación de la pobreza

Tesis para optar al grado de Magister en Trabajo Social

NOMBRE DE LA ESTUDIANTE:

Natalia Marshall Líbano

Director(a):

María Antonieta Urquieta

Santiago de Chile, año 2021

DEDICATORIA

A Inti por enseñarme
que somos transformación.

AGRADECIMIENTOS

Desarrollar esta tesis en el complejo contexto sociopolítico y pandémico en el que nos encontramos fue un gran desafío que no hubiese logrado desarrollar sin una hermosa red de apoyo que fui construyendo para nutrirme y sostenerme. En especial quiero agradecer:

A mi padre. Gracias Coke por las conversaciones que me hicieron reflexionar y ordenar mis escritos y por toda la dedicación y cariño que le pusiste a esta investigación.

A mi madre Consuelo, por su incondicional apoyo. Gratitud a ti cada día de mi vida. Y también a mis abuelas Lola y Nena, que desde otras dimensiones acompañan mi andar.

A mi profesora guía María Antonieta Urquieta, quien desde hace años es gran inspiración para mí. Gracias profe por guiarme con generosidad, certeza y claridad. Por impulsarme a transformar mis imágenes iniciales en esta investigación. ¡Gracias por tanto Anto querida!

A la gran Teresa Matus que con afecto y atención recibió mis primeras ideas desordenadas y las destruyó con su mágica sutileza. Gracias Tere por tu fuerza y por ser tanta inspiración en mi camino. Gracias por creer en mí e impulsarme siempre a pensar desde la crítica y la falla.

A mi psicoterapeuta Francisco, quien me contuvo mientras abría mi historia, me impulsó a romper mis límites y remplazarlos por amor y libertad. Gracias Pancho por nutrirme, darme seguridad y acompañar con tanta sabiduría y cariño mi transformación. Gratitud también al gran espíritu y sus infinitas medicinas. Y por supuesto, a los abuelos.

A Cecilia, por su generosa presencia, por los domingos en pandemia que desayunamos al son de los temas que aquí comparto. Hermana, sin tu motivación y empuje inicial esto no existiría.

A mi hermano Jorge, que con el ímpetu y fuerza de su sol en Aries, me saco del pantano en el invierno 2020 y me empujó a cumplir esta meta. Gracias Chini por tanta nutrición.

A mis compañerxs del Magister de Trabajo Social y del Núcleo de Sistemas Territoriales Complejos, gracias por el aguante cabrxs y porque lo logramos a pesar de la pega, el estallido, la pandemia, las clases remotas, elecciones de primera y segunda vuelta. Uf, somos lo más.

Y, por último, pero a la vez en primer lugar, agradecerme a mí misma. Por tener el valor de sostenerme con cariño y abrirme a recibir todos los regalos que este proceso tenía para mí.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	7
II. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	9
1. Observación de la superación de la pobreza.....	9
2. Observación del estancamiento y desigualdades territoriales	10
3. Observación de los límites de la política social y su relación con la efectividad	13
4. Observación de las condiciones del territorio.....	15
III. MARCO TEÓRICO.....	17
1. Superación de la pobreza y territorio.....	17
2. Racionalidades sin consideración territorial.....	18
3. Racionalidades con consideración territorial.....	23
4. Territorio en las políticas públicas.....	31
5. Efectividad como imperativo.....	34
IV. MARCO METODOLÓGICO	37
V. RESULTADOS.....	44
1. Observación condiciones del territorio en el diseño	45
2. Observación condiciones del territorio en repertorios metodológicos	58
3. Observación condiciones del territorio para la efectividad	74
VI. CONCLUSIONES	79
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87
VIII. ANEXOS	93

RESUMEN

La siguiente investigación plantea que los programas para la superación de la pobreza están sostenidos sobre una racionalidad que observa al sujeto y sus capacidades de agencia como principio explicativo del fenómeno y como principal foco de la intervención, invisibilizando la influencia que el territorio tiene en la vida de las personas, lo que desde la mirada de la efectividad (Matus, 2019) y de los sistemas territoriales complejos (Urquieta, 2020) sería insuficiente para comprender el fenómeno, capturar las dinámicas de complejidades que en él están contenidas y abordar con efectividad la problemática. Las evidencias en torno a la persistencia de territorial de la pobreza permiten visibilizar que en este ámbito existe un déficit de observación y un análisis pendiente desde los programas. Algo están diciendo los territorios y eso requiere ser observado.

La investigación se desarrolló a través de un diseño cualitativo que analizó tres programas sociales con foco en superación de la pobreza a través de la cual se identificaron las observaciones conceptuales y metodológicas que asumen sobre las condiciones territoriales en las que se ejecutan. Se describen las observaciones y los déficits que estas tienen a la hora de actuar con efectividad y de cara a la creciente complejidad hoy se presenta.

PALABRAS CLAVES: programas sociales – superación de la pobreza – condiciones territoriales – efectividad.

I. INTRODUCCIÓN

La sociedad chilena está transitando una época de cambios. Se viven una serie de procesos donde es posible destacar la revalorización de los territorios para diseñar y organizar las intervenciones públicas. Esta tendencia abre la oportunidad de cuestionar los paradigmas tradicionales que han estado centrados en la dimensión económica y en el sujeto –calificado como vulnerable– como principio explicativo y han invisibilizado el entramado de complejidades que rodean a este sujeto y determinan el despliegue de sus capacidades.

En primer lugar, desde el estallido social de octubre de 2019 se observa una nueva aproximación a las problemáticas que presentan los territorios y a sus capacidades para ser parte de las intervenciones públicas que buscan resolverlas. Entre los antecedentes que explican el estallido está la persistencia de las desigualdades territoriales en las últimas décadas, agudizadas por conflictos territoriales que permanecen por largos años sin solución. La percepción de indignidad por estas desigualdades hace que desde los propios territorios emerjan actores colectivos de relevancia nacional.

En segundo lugar, los avances de la Convención Constitucional también se presentan como un espacio donde se genera una nueva perspectiva para los problemas territoriales. El hecho que dos tercios de las personas en rol convencionales constituyentes son independientes de los partidos políticos y de ellos al menos un tercio representa las fuerzas de movimientos sociales, impulsa a incorporar nuevas miradas y enfoques a las políticas públicas.

En tercer lugar, el avance de lo territorial también se vio reflejado en el reciente triunfo presidencial de Gabriel Boric. Este hecho no solo es inédito porque rompe el duopolio político que gobernó el país por tres décadas, sino también porque consolida el proceso constituyente en curso y visibiliza la fuerza de los movimientos sociales desencantados con la clase política y las racionalidades neoliberales tan arraigadas en ella.

Desde la perspectiva académica es importante reconocer y recoger estas tendencias y los paradigmas que ellas traen, para abordar con mayores grados de territorialidad, integralidad y complejidad los desafíos que se presentan en materia social. La persistencia de la pobreza y sobre todo la persistencia de las brechas de desigualdad territorial permiten visibilizar que

existe una respuesta pendiente. Las evidencias interrogan respecto de algo que no se está tomando en cuenta. Algo están diciendo los territorios y eso requiere ser observado.

Esta tesis recoge este desafío y busca conocer cuáles son las formas de observación y de implementación que utilizan los programas para la superación de la pobreza respecto del territorio en el cual se ejecutan. Se responderán las preguntas: ¿cómo son observadas las condiciones del territorio en los programas para la superación de la pobreza?, ¿de qué forma son incorporadas las condiciones del territorio en sus repertorios metodológicos?, ¿qué implicancias tiene la observación de las condiciones del territorio en la probabilidad reducir pobreza y/o desigualdades territoriales?

El escrito se despliega en seis capítulos. Luego de esta introducción, en el segundo capítulo se revisan los antecedentes que permiten situar el problema, destacando la persistencia territorial que presenta la pobreza y la emergencia de nuevas configuraciones de desigualdades que ponen en evidencia los límites que enfrentan las racionalidades utilizadas por la política. En el tercer capítulo se comparte un marco teórico que ayuda a reconocer la racionalidad dominante y entrega elementos conceptuales que permiten sumar complejidad a las estrategias. En cuarto lugar, se presentan las coordenadas metodológicas utilizadas, situando la perspectiva sistémica constructivista, que guio el análisis de contenido realizado a los documentos de tres programas de la oferta de FOSIS: Programa Familias, programa Habitabilidad y Programa Yo Emprendo Semilla. En quinto lugar, se despliega el análisis y los resultados a través de tres secciones: observaciones al diseño de los programas, observaciones a los repertorios metodológicos de los programas y observaciones respecto de la efectividad de los programas para reducir pobreza y/o desigualdades territoriales. Para finalizar con las conclusiones del estudio.

Estamos transitando un presente que contiene grandes cuotas de complejidad y también un nuevo tiempo que abre diversas oportunidades. Esta tesis es una invitación a cuestionar nuestros propios códigos, distinciones, paradigmas y a construir estrategias que aborden las complejidades desplegadas en nuestros entornos, la cual solo puede ser observada desde la integración. Sea cual sea el tema en el que estemos involucrados, si se observa desde una visión parcial, la comprensión y la solución que se proponga será siempre restrictiva.

II. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Este capítulo revisa los antecedentes que permiten formular el problema de investigación. En él se realiza una observación de la trayectoria que ha tenido la superación de la pobreza, se revisa el estancamiento que se produce en torno al fenómeno y se visibilizan las crecientes desigualdades territoriales. Luego se observan de los límites de la política social y por último se desataca la importancia de la observación de las condiciones del territorio como imperativo para la efectividad.

1. Observación de la superación de la pobreza

Durante los años 1990 y hasta el año 2017, Chile avanzó en un proceso sistemático de reducción de la pobreza, manteniendo, durante esos años, una constante tendencia a la baja (PNUD, 2014; RIMISP, 2016; MDS, 2019). El porcentaje de personas en condición de pobreza por ingresos pasó de un 38,6%, es decir 4 de cada 10 personas en 1990, a menos de 1 de cada 10 (8,6%) para el año 2017.

Este proceso de 27 años de acelerada reducción de la pobreza se materializó en un contexto de alto crecimiento económico, pasando de un ingreso per-cápita de US\$ 3.900 en 1990, a uno de US\$ 15.346 en 2017 (Banco Mundial, 2017). Junto con este panorama, en los mismos años, se observan indicadores que dan cuenta de la disminución en la tasa de desempleo, el aumento en las remuneraciones y el aumento al triple del gasto social (PNUD 2014; Larrañaga & Contreras, 2014).

El impacto de este panorama en la economía se manifestó, entre otras cosas, en el desarrollo de infraestructura nacional y en implementación de políticas públicas que incluyeron inversiones en el sistema educativo, sistema sanitario, y vivienda, así como en un incremento de las transferencias monetarias hacia los hogares catalogados como pobres (Cecchini y Martínez, 2011). Todos estos factores propiciaron un mejoramiento global de las condiciones de vida de la población.

A partir del año 2009, con la medición de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, se amplió la forma de observar y medir en fenómeno, incorporando dimensiones de:

educación, salud, trabajo y seguridad social; y a partir del año 2015 dimensiones de: vivienda y entorno y, redes y cohesión social. En su primera medición realizada el año 2009, la pobreza multidimensional arrojó un promedio nacional de 27,4% y en su última medición, del año 2017, un promedio de 20,7%.

2. Observación del estancamiento y desigualdades territoriales

Al actualizar los datos con la encuesta Casen 2020, comparar cifras entre regiones, agrupar comunas con similar incidencia en pobreza y contrastar comunas al interior de las regiones, se aprecian importantes diferencias y se visibiliza el estancamiento en la tendencia a la baja, dando cuenta de persistencias y desigualdades territoriales que no eran visibles en las cifras regionales o nacionales.

La última encuesta de caracterización, denominada Casen-Pandemia 2020, muestra por primera vez en casi tres décadas, un quiebre en la tendencia a la baja. El promedio nacional arrojado fue 10,8% para pobreza por ingresos y 4,3% para pobreza extrema. Estos resultados constituyen un deterioro respecto de la encuesta Casen 2017, en la cual, la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema fueron 8,6% y 2,3% respectivamente. Es verdad que la encuesta Casen-Pandemia 2020 recoge los efectos de la crisis sanitaria del COVID-19, pero también es verdad que refleja una realidad que va más allá de la pandemia. Es la primera vez en varias décadas que se produce un aumento en la incidencia de la pobreza medida por ingreso, la que sube desde un 8,6% en 2017 al 10,8% en 2020.

Las condiciones en que se realizó esta encuesta impidieron contar con una medición de la pobreza multidimensional comparable con las encuestas anteriores. Igualmente, los resultados parciales sobre las dimensiones de educación, salud, trabajo y vivienda muestran un deterioro.

A estas evidencias, se suma la observación de desigualdades territoriales que realizadas con datos de incidencia de pobreza por ingresos a nivel comunal (Casen 2013, 2015 y 2017) y pobreza multidimensional (Casen 2015 y 2017). Al dividir las 345 comunas del país en cinco grupos de acuerdo a su incidencia en la pobreza, se obtienen grupos conformados por 69 comunas. La Tabla N°1 permite observar que la pobreza por ingreso en 2017 del grupo de

comunas de mayor incidencia es más de seis veces mayor que la del grupo de comunas de menor incidencia, mientras que en la medición multidimensional esta diferencia es de tres veces, lo que muestra una alta desigualdad en la incidencia de la pobreza entre las comunas y el aumento de la desigualdad territorial.

El primer grupo de comunas (las de menor incidencia) muestra que la pobreza por ingreso se reduce en un 45% entre 2013 y 2017, en cambio en el quinto grupo lo hace en un 35%. La variación de la pobreza multidimensional entre 2015 y 2017 es de una disminución de 5% para el primer grupo, estancamiento para los grupos dos y tres y aumento de 3% para los grupos cuatro y cinco.

Tabla N° 1: Grupos de comunas y variación en la incidencia de pobreza por ingreso y multidimensional (porcentaje)

Comunas	Ingreso			Multidimensional	
	2013	2015	2017	2015	2017
Grupo 1: Pobreza baja	7,1	5,7	3,9	14,6	13,8
Grupo 2: Pobreza media - baja	14,3	11,2	7,9	20,8	20,8
Grupo 3: Pobreza media	20,1	16,0	11,5	24,8	24,8
Grupo 4: Pobreza media alta	26,5	21,5	15,8	28,7	29,8
Grupo 5: Pobreza alta	37,3	31,7	24,4	40,2	41,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuesta Casen 2013, 2015 y 2017.

Respecto a las diferencias interregionales, la Casen 2020 permite observar que la región de Magallanes tiene una incidencia de la pobreza de 5,7%, mientras que la región de la Araucanía de 17,4%, la región de Ñuble de 14,7% y Tarapacá de 14,0%, que son las tres regiones con mayor incidencia.

Los resultados de la medición multidimensional están disponibles hasta la Casen 2017 y permiten confirmar la incidencia de desigualdades territoriales. Mientras el promedio nacional para el año 2017 fue de 20,7%, la región de la Araucanía presenta un 28,5%, la región de Los Lagos 25,5%, la región de Tarapacá 24,9% y la región que menos incidencia tiene es Magallanes con 10,8%.

Los datos de las encuestas hasta el año 2017 muestran que las brechas más resistentes se encuentran entre zonas urbanas y rurales, donde, las últimas duplican los niveles de pobreza

de las primeras (8,5%, y 20,9% respectivamente para pobreza por ingresos, 18,3% y 37,4% para pobreza multidimensional). Al observar esta diferencia en la región de La Araucanía, los datos por ingreso señalan que, en las zonas urbanas, la presencia de población en situación de pobreza es de 8,8% y en zonas rurales es de 28,0% (Casen, 2017).

Adicional a la información anterior, los estudios realizados por el equipo de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, señalan la existencia de 30 territorios (localizados en 63 comunas) que se encuentran en una situación de persistencia de pobreza, concentrando altos niveles por más de dos décadas (Tomaselli, 2014).

A través de los datos de pobreza por ingreso por comunas que se obtienen de las cinco encuestas Casen entre 2009 y 2017 y siguiendo la metodología de Tomaselli (2014) que considera que en una comuna hay alta persistencia de pobreza cuando en la mayoría de las mediciones su incidencia está por encima del promedio nacional en más de 0,5 desviaciones estándar, se obtiene que en el país hay 86 comunas con alta persistencia de pobreza, las que tienen una distribución regional que se concentra en las regiones del Biobío y de la Araucanía, las que tienen el 79% y el 81% de comunas en persistencia de la pobreza respectivamente.

Tabla N° 2: Comunas de alta persistencia de la pobreza por regiones

Región	Comunas en trampa de pobreza
Biobío	26
Araucanía	26
Ñuble	9
Maule	8
Coquimbo	5
Los Ríos	4
Los Lagos	4
Arica y Parinacota	2
Tarapacá	2
Total país	86

Fuente: Encuestas CASEN 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017

Se evidencian amplias brechas y desigualdades de carácter territorial, lo que indica que el lugar donde se nace o se vive determina la realidad socio-económica y las oportunidades a las que se puede acceder, ya que estas se presentan altamente diferenciadas a nivel territorial, lo que impide que algunos territorios salgan de la pobreza y del estancamiento (MDS, 2017).

Los datos permiten reconocer la consolidación de áreas de rezago, donde los niveles de pobreza dan cuenta de persistentes desigualdades en la calidad de vida de la población. Dicha observación invita a poner atención al territorio. Las diferencias que se observan en el desigual desplazamiento del fenómeno en los territorios no han logrado ser reducidas ni por políticas sociales, ni por el crecimiento económico. La variable territorial reporta una información valiosa que es importante observar.

3. Observación de los límites de la política social y su relación con la efectividad

Las evidencias que sostienen la persistencia territorial de la pobreza (RIMISP, 2016; RIMISP, 2017; PNUD, 2017; CEPAL, 2018), el contraste de los datos de pobreza por ingreso y pobreza multidimensional (CASEN, 2015; CASEN, 2017; MDS, 2019), la evidencia del estancamiento de la superación de la pobreza y la emergencia de nuevas configuraciones de desigualdades y pobrezas (PNUD, 2017; FSP, 2013; FSP, 2017), pone en evidencia los límites que enfrentan las racionalidades utilizadas por la política y revelan que las observaciones y distinciones utilizadas para la comprensión del fenómeno y para el diseño de soluciones no están teniendo los resultados esperados.

Las estrategias desplegadas no han sido efectivas en materia de reducción de la concentración socio territorial de la pobreza, existiendo sectores en el país que no reaccionan de la manera esperada a las acciones impulsadas por la política de los diferentes gobiernos.

Por esta razón, se hace necesario observar con más detención el rol que los contextos territoriales cumplen en la producción y reproducción de la pobreza y las desigualdades. Fue la medición multidimensional y la incorporación de nuevas variables a la discusión, la que mostró que, en la medida que se aumentan las distinciones y se incorporen nuevas categorías —en este caso incorporando la observación del entorno—, aumenta la complejidad de su comprensión y las personas que presentan esa diferenciación.

Sumado a este panorama, el PNUD (2017) plantea que la desigualdad sigue siendo una realidad de la cual el país parece no poder desprenderse. La persistencia de enormes diferencias socioeconómicas entre los territorios, que se reflejan en espacios urbanos segregados, sistema educacional de precaria calidad, acceso a atención de salud poco oportuna y poco integral, sectores rurales explotados en sus recursos naturales, empleos inseguros y mal remunerados, todos aspectos que perjudican el desarrollo, dificultan el progreso económico, debilitan la vida democrática, afectan la convivencia y amenazan la cohesión social.

Las instituciones en el nivel comunal, provincial y regional presentan disímiles capacidades para responder a las necesidades de las comunidades y una oferta pública desarticulada y poco pertinente a las demandas, existiendo gran asimetría de oferta institucional, tanto pública como privada (Fernandez, Ramirez, & Trivelli, 2013). Estos factores contribuyen a la concentración de la pobreza y generación de brechas de oportunidades entre quienes habitan un territorio respecto a otro, dando cuenta de las desigualdades en términos del acceso a oportunidades, bienes y servicios, lo que determina las posibilidades que tienen las personas para tener una vida digna y llevar a cabo sus proyectos.

Estas manifestaciones de desigualdad presentan desafíos en el contexto nacional que hacen necesario observar críticamente la efectividad de las políticas, entre ellas las políticas sociales para la superación de la pobreza. A pesar de la existencia de políticas, instituciones, organizaciones sociales, programas y proyectos orientados a ese fin, las estadísticas no muestran un resultado alentador.

Es interesante observar las evaluaciones ex post que realiza la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Desde 1997 a la fecha se han evaluado cerca de 440 programas e instituciones. A fines de 2020 la DIPRES publicó los resultados de las evaluaciones ex post realizadas a 17 programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional, donde ninguno de ellos obtuvo un “buen” desempeño, 6 fueron clasificados con desempeño “medio”, 7 con desempeño “bajo” y 4 con “mal” desempeño. Por otra parte, en un análisis de 148 programas evaluados desde 2011, los resultados dan cuenta de que solo un 5% obtienen una calificación de “bueno”; un 34% de “suficiente” y un 61% de “insuficiente”.

4. Observación de las condiciones del territorio

En los últimos 30 años el país ha desplegado estrategias de crecimiento y esfuerzos orientados a generar mejores condiciones de equidad social. Sin embargo, en lo sustantivo “no se han modificado las premisas que sostienen y condicionan las decisiones que las distintas administraciones han adoptado a lo largo del tiempo. El abanico de políticas que dan vida a las estrategias de desarrollo, responden a un conjunto de concepciones y fórmulas más o menos acotadas que imponen limitaciones” (Santibañez, 2008, pág. 65).

En el contexto chileno se observa una política pública que ha tendido a generar intervenciones que ponen al sujeto en el centro de la comprensión del problema y de las soluciones, desatendiendo e invisibilizando los contextos de complejidades territoriales en los cuales estos sujetos se desenvuelven, por lo que se atiende al sujeto de manera aislada de su contexto (Matus, 2018).

Desde esta lógica la responsabilidad está puesta en el individuo, en sus comportamientos, conductas y capacidades, las cuales pasan a ser la explicación y la causa de la pobreza y, por lo tanto, lo que debe ser cambiado. Dejaron de existir causas estructurales de la pobreza y las políticas sociales se convirtieron en un asunto de merecimiento personal” (Moreno, 2016).

El supuesto que está detrás de las lógicas de los programas de superación de la pobreza, está relacionado con una mirada reducida a variables económicas y centradas en los sujetos.

Los individuos son los vulnerables, pobres o marginales, por lo tanto, las consecuentes intervenciones sociales estarán dirigidas a reparar, subsidiar o satisfacer esas condiciones de precariedad a nivel individual. Este supuesto justificaría que la inversión de la política siempre sea parcial y sus impactos esperados sean también débiles, ya que estas intervenciones individuales carecen de un correlato interventivo contextual, que favorezcan el acoplamiento funcional de las personas y les permitan la igualdad de acceso a todos los sistemas. (Urquieta M. , 2019, pág. 43).

Actualmente se cuenta con evidencias que dan cuenta que este tipo de accionar descontextualizado, redundando en una política social no solo con falta de pertinencia, sino

también altamente poco efectiva. La omisión de la perspectiva contextual termina pasando por alto que los sujetos de atención de la política se ubican y se concentran espacialmente en zonas de rezago caracterizadas por la precariedad, inseguridad y una frágil geografía de oportunidades, conformando así, territorios de diversas escalas especialmente reactivos al accionar de la política pública (Urquieta M. A., 2020).

Este déficit de observación del contexto territorial le impone improbabilidad de efectividad a la política, lo que redundará en resultados disímiles tanto en reducción de condiciones de pobreza como de desigualdad, produciéndose áreas de rezago en el país que parecen no reaccionar al accionar de la política (PNUD, 2017, RIMISP, 2016).

En este contexto, que evidencia la baja efectividad de las políticas, los datos en torno a la pobreza muestran que el territorio y el contexto tienen una influencia significativa en el comportamiento del fenómeno. Es importante que la política observe sus esquemas de distinción y los puntos ciegos que estos presentan en relación a las condiciones territoriales.

Discutidos estos antecedentes, esta tesis busca conocer cuáles son las formas de observación e implementación que utilizan los programas para la superación de la pobreza respecto del territorio en el cual se ejecutan. Se responderán las preguntas ¿cómo son observadas las condiciones del territorio?, ¿de qué forma son incorporadas las condiciones del territorio en los repertorios metodológicos?, ¿qué implicancias tiene la observación de las condiciones del territorio en la probabilidad reducir pobreza y/o desigualdades territoriales?

La persistencia de la pobreza y sobre todo las desigualdades territoriales permiten observar que en este ámbito existe una deuda. Las evidencias hacen cuestionar respecto de algo que no se está tomando en cuenta. Los territorios requieren ser observados.

Las políticas para la superación de la pobreza han sido interrogadas desde el código de la efectividad asociada a la reducción de la pobreza, pero no en claves de desigualdad territorial. Conocer dichas observaciones permitirá discutir en torno a la implicancia que la observación u omisión de las condiciones territoriales tienen en la efectividad de los tres programas sociales con propósito en la superación de pobreza seleccionados.

III. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se revisan el conjunto de elementos que sirven de marco teórico de esta investigación. En la primera sección se plantean algunas interrogantes en torno a la pobreza y su vínculo con el territorio y se constatan dos racionalidades que se han presentado en las discusiones. La primera omite el contexto del territorio en la manera que problematiza el fenómeno y en las estrategias que diseña, mientras la segunda comprende los fenómenos sociales anclados a la dinámica territorial que el sistema ofrece. A partir de este contraste teórico, en las dos secciones que siguen se analizan los conceptos centrales de estos dos enfoques, el primero de los cuales se ha aplicado ampliamente en las políticas sociales en Chile, mientras el segundo está logrando una creciente aceptación. En la cuarta sección se examinan las formas en la política pública observa el territorio. Finalmente, en la quinta sección se hacen algunas consideraciones sobre los efectos que tiene la observación del territorio en la efectividad de las intervenciones.

1. Superación de la pobreza y territorio

Al hablar de superación de pobreza y hacer una vinculación con el territorio surgen variadas preguntas, cuyas respuestas permiten observar y distinguir de forma clara, las racionalidades que han estado presentes en las discusiones sobre la temática y las formas de abordarla a lo largo de los últimos 30 años.

¿Es la población calificada como pobre la que debe trasladarse hacia lugares que estén dotados de mejores oportunidades o son los lugares caracterizados por la desigualdad territorial los que deben ser intervenidos en su complejidad y abrir paso a nuevas oportunidades? ¿Son las desigualdades territoriales un fenómeno transitorio o son fenómenos persistentes que requieren abordajes con mayores grados de complejidad desde las políticas?

Estas son preguntas que permiten situar las racionalidades y reconocer cuál ha sido dominante en la forma de problematizar el fenómeno y en las estrategias propuestas para abordarlo. En un caso las estrategias se centran en apoyar a las personas para que activen sus capacidades de agencia y así logren acceder a las oportunidades existentes, y en el otro, las

estrategias hacen observación de la complejidad contenida en el territorio e impulsan la creación de nuevos circuitos de oportunidades.

El primer paradigma corresponde a la visión neoliberal que enfrenta crecientes cuestionamientos en los años más recientes. Este enfoque sostiene que las oportunidades se tienden a concentrar en determinados territorios donde se presentan ventajas económicas, lo que atraerá a las personas a desplazarse a estos lugares para aprovechar estas oportunidades. Se trata de estrategias espacialmente ciegas, donde las políticas se diseñan sin consideración explícita al espacio (Banco Mundial, 2009), es decir, son perspectivas que se mantienen neutrales respecto del territorio, o haciendo visiones parciales respecto de él.

La segunda racionalidad propone una visión donde la observación del territorio es fundamental en los procesos de desarrollo. Desde esta lógica las políticas sociales son instrumentos que observan y abordan las complejidades territoriales que se presentan en los lugares en los cuales son ejecutadas. La formulación de este enfoque está vinculado a la política de cohesión territorial que la Unión Europea puso en vigencia en 2013, (Medeiros, 2019) para luego expandirse a un número creciente de países.

Cualquiera sea la racionalidad desde la cual se desarrolle una estrategia en torno al fenómeno de la pobreza, siempre se traducirá en una determinada forma de observar al territorio, lo que puede desarrollarse bajo una racionalidad neutral, obviando su importancia o haciendo observaciones parciales o desde nociones complejas, incorporándolo como variable significativa en la observación del fenómeno y en las estrategias que se propongan.

2. Racionalidades sin consideración territorial

Las perspectivas de mayor influencia han sido el modelo neoliberal como marco de base, el Enfoque de los activos, Enfoque del Manejo Social del Riesgo y Enfoque de Protección Social.

2 a. Capitales y activos

Las orientaciones conceptuales y programáticas de la política social están en estrecha relación con la estrategia de desarrollo y la orientación de la política económica, lo cual en Chile se ha desarrollado a través modelo neoliberal (Sottoli, 2002), donde el Estado asume

un rol subsidiario instalando un esquema de adquisición de bienes y servicios sociales con fuerte presencia del mercado como vía de asignación y provisión, con privatización de los servicios sociales (salud, educación, seguridad social) y políticas sociales que operan a través de focalización en personas. Esta estructura no ha sido alterada en lo esencial hasta la actualidad, donde más bien los gobiernos democráticos se han acoplado al modelo económico imperante. Las modificaciones que se introducen buscan perfeccionar y regular el modelo, sin embargo, no se orientan a cambiar ni sustituir los mecanismos de mercado existentes (Larrañaga & Contreras, 2010).

En este marco, los primeros gobiernos democráticos promovieron la noción de crecimiento con equidad¹, sin tocar el fundamento del modelo. En la década de los 90 la equidad se instala como objetivo subordinado al crecimiento económico, y en el marco de la política social, por equidad se termina entendiendo superación de la pobreza (De la Maza, 2004). Los pilares básicos de las estrategias que se impulsaron, provenientes de propuestas desarrolladas por el Banco Mundial serían: mantención de los equilibrios macroeconómicos, apertura de la economía, creación de nuevos espacios para la inversión privada y la inversión en las personas (Leiva, 1995). Desde esta entidad internacional emerge con fuerza la idea de los activos, identificando su distribución como un determinante crítico del crecimiento del ingreso agregado y del crecimiento del ingreso de los pobres. En este marco, el Banco Mundial concluye que el crecimiento económico es el factor clave en reducir la pobreza, siendo la distribución de los activos físicos y de capital humano un segundo determinante (Birdsall & Londoño, 1997).

El foco de la política social estaba puesto en lograr que las personas acumularan activos que les permitieran participar e incluirse en la sociedad y especialmente en la economía de mercado y, en este marco, se priorizan acciones focalizadas en el mejoramiento de la atención

¹ La noción de crecimiento con equidad constituye una adaptación de la propuesta que hace la CEPAL en los años noventa a la región latinoamericana, que plantea la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990; 1996). Este planteamiento busca tomar distancia de la posición neoliberal imperante y apunta a sostener como dos objetivos no excluyentes ambos términos de aquella ecuación (De la Maza, 2004).

de salud, el acceso a la vivienda, el mejoramiento de la calidad de la educación, capacitación ocupacional, el acceso al crédito, apoyo a pequeños empresarios, entre otras (García, 1994).

Durante los siguientes años, las políticas sociales se orientan a propiciar la igualdad de oportunidades y la reducción de la pobreza a través de una concepción que la mantiene vinculada al sujeto y sus necesidades básicas insatisfechas, poniendo especial atención a los llamados grupos específicos, a los que se identifica como vulnerables, tales como niños, mujeres, indígenas, discapacitados, creando instituciones pertinentes para atender a estos segmentos de la población (Sanchez, 2014; Larrañaga, 2013; Serrano, 2005).

Hacia fines de los 90 se hizo evidente que los grupos hacia los cuales estaban orientadas las políticas sociales fueron variando. Las encuestas de la época constataron que un número relevante de personas dejaban la condición de pobreza, mientras que otras entraban y salían de ella de manera dinámica y rotativa. Este escenario no se lograba observar en los estudios de corte transversal que se realizaban periódicamente, por lo que la dinámica de la pobreza, comenzó a ser analizada a través de encuestas de tipo panel, cuyos resultados cuestionaron el diseño de las políticas sociales, las cuales realizaron un giro en su racionalidad para asimilar la nueva información.

2 b. Riesgo y vulnerabilidad

Al comienzo de los años 2000, se incorporan a las discusiones las corrientes de política social asociadas al Manejo Social del Riesgo, la Protección Social y la noción de vulnerabilidad, que estaban siendo impulsadas por organismos internacionales como CEPAL y Banco Mundial.

Estos marcos teóricos son acogidos por la institucionalidad local, teniendo una gran influencia en las discusiones en torno a la pobreza y la comprensión del fenómeno, modelando el diseño de las estrategias para su superación, instalándose como racionalidad dominante a la hora de hacer política, lo que prevalece hasta la actualidad. El enfoque de Manejo Social del Riesgo y el enfoque de la Protección Social, se han acoplado como un gran paradigma, dando forma a variadas acciones de políticas sociales para la superación de la pobreza en los últimos 20 años.

El Manejo Social del Riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2000; Banco Mundial, 2001) es un enfoque propuesto y promovido por el Banco Mundial a partir del año 2000, el cual se presenta como un marco conceptual que señala estrategias que buscan reducir, mitigar o superar los riesgos que enfrentan las personas, familias y comunidades.

Para este enfoque, los principales riesgos se relacionan por un lado con la inseguridad económica, la precariedad del sistema laboral, las caídas de los ingresos y por otro con la precarizada respuesta de las personas para resistir a los quiebres o shocks (Serrano, 2005). En este enfoque la racionalidad económica posiciona como eje central y a la vez como el principal impulso para generar las transformaciones.

Los conceptos que están al centro de esta mirada y que permiten entender sus propuestas y estrategias son: riesgo, protección social y vulnerabilidad. El riesgo se entiende como un suceso de quiebre que puede devenir de diferentes orígenes, ya sean naturales (terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones) o producidos por el hombre (desempleo, delincuencia, contaminación, sobreexplotación de recursos naturales), los cuales afectan a las personas, comunidades y regiones, generando pérdidas en el bienestar. Los riesgos pueden actuar aisladamente o asociados entre sí. Algunos se presentan de manera esporádica y otros de modo frecuente y pueden tener distinta intensidad (Serrano, 2005; Holzmann & Jørgensen, 2003).

El concepto de Protección Social, se entiende como un conjunto de intervenciones públicas orientadas a asistir a las personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionarles asistencia a través de redes de protección en diversos temas relacionados al bienestar (Olavarria, 2008).

La noción de vulnerabilidad es entendida como la probabilidad o predisposición a tener pérdidas de bienestar, o no lograr superar circunstancias negativas. Está relacionada al modo de configuración de los atributos personales, las situaciones sociales o una combinación de ambas. Así, habrá personas o grupos que son más vulnerables que otros y, en este contexto, los más vulnerables son los más pobres (Olavarria, 2008).

Bajo esta mirada, la vulnerabilidad es una situación y un proceso multidimensional y multicausal, en la que confluyen simultáneamente la exposición a riesgos, la capacidad de respuesta y la adaptación de los individuos, hogares o comunidades ante dichos riesgos, los cuales pueden causar lesiones o daños, afectando los niveles de bienestar y el ejercicio de derechos (Busso, 2006).

El enfoque ofrece también el concepto de activos, entendidos como los recursos que poseen las personas que les permiten protegerse contra sucesos de riesgo. Serrano (2005) plantea que éstos operen como una malla de protección para prevenir, mitigar y/o superar los riesgos. Entre los activos se cuentan los físicos (vivienda, animales, bienes, etc.), los financieros (ingresos, ahorros, créditos, etc.), humanos (fuerza de trabajo, educación y salud), sociales o capital social (vínculos, lazos de confianza y relaciones), ambientales (ecosistema, calidad de vida, sustentabilidad de un territorio) (Busso, 2006).

El riesgo a la vulnerabilidad depende de los activos que las personas posean y que les permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio. Condicionan la capacidad de respuesta que tendrán los individuos, hogares y comunidades a los riesgos naturales y sociales (Busso, 2006).

Las estrategias están centradas en el desarrollo de activos del sujeto, quien es el foco de la política social. Estas personas, hogares o comunidades, identificadas como vulnerables, pasan a ser beneficiarios de la política bajo estrategias que buscan prevenir, mitigar o superar sus riesgos con una estrategia centrada en la promoción de sus activos.

En esta racionalidad el territorio se comprende como un entorno, como el espacio físico donde acontece la experiencia de las personas, y donde se materializan los riesgos vinculados a las condiciones económicas, naturales y ambientales. A pesar de situar los riesgos en el entorno, no se genera una problematización desde ellos hacia los sujetos ni hacia las estrategias que se plantean, las que están centradas en el sujeto y en su vulnerabilidad. Esta depende de los activos que la personas poseen y que les permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio (Katzman, 1999). El aprovechamiento de las oportunidades, desde esta visión, está determinada por la capacidad de respuesta de las

familias, sin realizar una observación crítica las propias estructuras las que, desde la neutralidad territorial, no reportan principios explicativos hacia el fenómeno.

Desde estas racionalidades se han diseñado, en los últimos 20 años, un gran número de políticas y programas enfocados en la superación de la pobreza, siendo plenamente vigente hasta la actualidad. Esto se puede constatar en la oferta pública orientada a reducir pobreza, en la cual el foco principal está centrado en los sujetos, a través de acciones destinadas a mejorar sus patrimonios económicos e instalar capacidades para aportar en una mayor autonomía.

3. Racionalidades con consideración territorial

Las racionalidades que omiten las consideraciones territoriales han tenido creciente dificultad para explicar la persistencia de desigualdades territoriales, y sus consecuencias sociales, económicas y políticas.

En estas condiciones la Unión Europea encargó un estudio sobre la cohesión social que recomendó utilizar un enfoque territorial en sus políticas (Barca, 2009) lo que entró en vigencia en 2013. Desde entonces los conceptos básicos de este enfoque se ha consolidado (Medeiros, 2019; Piattoni & Polverari, 2016).

Luego del triunfo de Trump en Estados Unidos en 2016 se realizaron diversos estudios para comprender un fenómeno inesperado. La principal conclusión de estos análisis fue el vínculo entre el deterioro de ciertos territorios y la emergencia de tendencias populistas en su electorado (lee, Lipp, & Rodríguez-Pose, 2020). Esta conclusión multiplicó los análisis y las políticas con enfoque territorial (Shambaugh & Nunn, 2018) y en noviembre de 2021 la Cámara de Diputados de ese país aprobó un conjunto significativo de intervenciones de tipo territorial para reducir las desigualdades.

La misma tendencia descrita se observa en un creciente número de países, incluyendo a Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido. Para estas racionalidades, la desigualdad y la pobreza es un fenómeno que afecta de manera desigual a las personas en función del territorio donde habitan, lo que genera desigualdad territorial, la que a pesar de tener amplia evidencia, es de escasa visibilidad en el debate público y en el diseño de las políticas sociales.

Los datos de Chile muestran que se han reducido los niveles de pobreza de manera significativa, sin embargo, aún existen importantes brechas de desigualdad entre distintos territorios. La política para la superación de la pobreza no logra reducir las desigualdades territoriales, quedando de manifiesto que reducir pobreza no es sinónimo de reducir desigualdades.

En torno a este debate existen una serie de comprensiones y perspectivas que nutren esta racionalidad que busca ampliar el foco desde los sujetos hacia los contextos territoriales en los cuales estos se desenvuelven, las que resultan claves para ampliar las categorías de observación y, por ende, analizar y problematizar desde nuevas racionalidades y con mayores grados de complejidad el fenómeno de la pobreza. Siguiendo la tendencia internacional y también lo que se viene manifestando en Chile, es importante ampliar el foco con el cual se está observando el fenómeno de la pobreza y elevar la observación, de modo que se logre incluir al territorio en el que habitan las personas y las dinámicas particulares que ese contexto les ofrece como una variable relevante en el análisis.

3 a. Territorio

Schejtman y Berdegú (2004) definen al territorio como una construcción social que posee una identidad construida en base a un conjunto de relaciones que le dan origen, identidad y sentido. Desde esta visión el territorio corresponde a una estructura dinámica que cambia en el tiempo según la evolución de la sociedad y de las interacciones entre las personas. Esta definición trasciende las variables físicas, administrativas, políticas y/o económicas y pone el acento en los procesos sociales, económicos, culturales, históricos que dan forma y sentido al territorio.

Fernández, Fernández y Sologa (2019), plantean que al comprender el territorio como una construcción social, se reconoce que son los actores quienes configuran, con sus relaciones, el significado y la apropiación del espacio físico y social, las cuales pueden ser tanto de colaboración como de conflicto. En el campo social y material de los territorios, es donde se construyen las identidades y los proyectos vitales de los actores, así como las estrategias de inversión de las empresas y las políticas públicas. Los diversos intereses que interactúan en

este espacio usualmente generan conflictos y disputas, los que la mayoría de las veces incluyen la utilización de sus recursos y la creación o resignificación de las relaciones sociales (Fernández, 2005; Svampa, 2008; Fernández, Fernández, & Soloaga, 2019).

Desde la visión de la complejidad, Ther (2006) señala que lo territorial ha sido tematizado desde distintas racionalidades, sin embargo, ninguna disciplina del conocimiento puede reclamarlo como objeto propio y exclusivo sin caer con ello en visiones parciales con ansias de integralidad. Su análisis requiere miradas multidisciplinarias para abordar las complejidades que se contienen en su interior, al ser un entramado sistémico que marca límites de posibilidades para la calidad de vida y el bienestar de las personas.

Molina y Salazar (2014) proponen analizar el territorio desde una perspectiva sistémica, a la luz de las dimensiones del sentido de Luhmann, definiéndolo como un espacio dotado de sentido material, social y temporal (Urquieta M. , 2019). En el sentido material el territorio sería la estructura que soporta las relaciones entre los sujetos, las cuales se configuran, la mayoría del tiempo, a través de conflictos y disputas—sentido social—. En el conviven una gran diversidad de actores que representan y defienden distintas racionalidades e intereses. Desde el sentido social, las interrogantes que se presentan están relacionadas con la influencia que tienen en la vida de las personas, las estructuras que están soportadas en el territorio. La observación del territorio desde la noción de complejidad, permite una forma de aproximación más compleja a la interpretación de los fenómenos de la pobreza y la desigualdad.

Observar el territorio desde perspectivas complejas y comprenderlo como un entramado con dinámicas únicas requiere relevar tres conceptos que interactúan entre sí y cuyo uso tiene una amplia incidencia en el diseño, desarrollo y resultados de los programas: multiescalaridad, multiactorialidad y multidimensionalidad (Brand, Marshall, & Meneses, 2019).

La multiescalaridad permite entender que un territorio se sitúa siempre sobre un espacio que está contenido en distintas escalas formales de la administración pública: comunal, provincial, regional o nacional (CEPAL, 2017; RIMISP, 2016; Sassen, S., 2007), en las cuales conviven actores, organismos e instituciones que actúan desde distintos códigos y

racionalidades y que rara vez definen objetivos coordinadamente, lo que genera la aparición de acciones aisladas que se superponen, dificultando la articulación y formación de sinergias (Letelier, Tapia, & Boyco, 2018) y en ocasiones incluso aumentan las tensiones y las complejidades que se disponían a resolver.

Lo multiactorial es necesario para identificar la existencia de múltiples actores que interactúan en los territorios y que constituyen el dinamismo y las tensiones que se producen en el espacio socialmente construido (Urquieta, Mariñez, & Jorquera, 2017; Mascareño & Büscher, 2011; Gallicchio, 2010).

En el territorio se producen interacciones permanentes entre las múltiples dimensiones que configuran su desarrollo, las cuales no se presentan de manera lineal, predecible o causal por lo que para comprender e interpretar de manera compleja a los territorios, es importante distinguir las múltiples dimensiones que emergen desde la misma complejidad en la cual se vinculan las personas a través de los límites materiales y simbólicos (Brand, Marshall, & Meneses, 2019).

También desde la línea sistémica, Urquieta (2018) plantea que los territorios son sistemas complejos en los cuales se pueden reconocer diversidades culturales, se producen dinámicas de inclusión y exclusión, se desarrollan intervenciones, se pueden reconocer mecanismos de segregación, una desigual distribución de la geografía de oportunidades y la existencia de círculos de pobreza y desigualdad. Urquieta (2020) plantea que cuando se habla de complejidad territorial lo que se propone es reconocer al territorio como un sistema en el cual se evidencian un conjunto de aristas, entre ellas:

- i. Espacio físico: el territorio como punto de partida tiene una connotación física que es evidente, lo que se traduce en características y atributos que entregan el soporte a los entramados sociales de desigualdades que se desarrollan en su interior.
- ii. Multiescalar: en el territorio se superponen interacciones entre lo comunal, provincial, regional, en las cuales a su vez existe una desigual distribución de poder en términos administrativos (centralizado) y en términos demográficos (poblaciones concentradas en tres

regiones). Cuando se produce un acercamiento a un territorio intracomunal, es necesario entenderlo anclado en una comuna y observar las relaciones que se establecen entre escalas.

iii. Dimensión temporal: los territorios son tiempo y es importante reconocer sus transformaciones. Generalmente la política pública piensa que el territorio se está fundando con su llegada, y desarrolla diagnósticos que pretenden marcar un hito inicial sin reconocer la historia de intervenciones que el territorio ha acumulado.

iv. Constelación de intereses y conflictos: cuando los intereses son distintos y coexisten en el mismo espacio físico, la potencialidad del conflicto es inminente. Los principales conflictos que se dan en el espacio están relacionados con las formas de habitar, de ocupar y de producir el espacio. Algunos ejemplos son: apropiaciones del espacio público con ampliaciones irregulares, cierres perimetrales de calles, decisiones respecto del uso que tendrá el suelo, etc.

v. Contenedor de diversidades: las formas de habitar y de apropiarse del espacio es diverso. Los territorios se configuran por medio de diversidades, ya sea étnica, cultural, religiosa, de género, etc.

vi. Espacio de intervenciones: en los territorios están representados todos los sectores de servicios públicos a través de un amplio número de intervenciones y proyectos que conviven desde racionalidades que pueden llegar a ser antagónicas y con precarias condiciones de coordinación, lo que puede llegar a poner en mayor tensión a territorios que ya están tensionados producto de la alta complejidad que presentan.

Tomando en cuenta las aristas presentadas, es interesante para esta investigación reconocer al territorio como un sistema complejo donde se despliegan formas, comunicaciones y probabilidades y donde se disponibilizan alternativas y oportunidades, entendidas como oferta de servicios, equipamientos y programas que pueden ser seleccionadas diferencialmente por los sujetos que le habitan, lo que redundará en probabilidades igualmente disímiles de auto inclusión o autoexclusión (Urquieta M. , 2019; 2020).

3 b. Geografía de oportunidades

Para hablar de oportunidades, es importante señalar que el destino de las personas depende, de manera importante, del territorio en que se nace y vive; y en él interactúan estructuras y arreglos institucionales, actores internos y externos, mercados e intercambios económicos, que definen sus características y potencialidades de desarrollo (Berdegué, Bebbington, & Escobal, 2015).

En este sentido, el territorio pesa, pero pesan más las estructuras sociales, instituciones y actores sociales que las construyen y reproducen. Estas estructuras, instituciones y actores, son distintos en uno y otro territorio, y es en buena medida por eso que las grandes tendencias económicas, sociales o culturales, así como las políticas públicas, no “aterrizan” de la misma forma en uno y otro lugar (RIMISP, 2016).

La geografía de las oportunidades describe el acceso efectivo que tienen las personas a las capacidades, trayectorias laborales, proyectos y servicios para su desarrollo. La principal característica de las oportunidades es que están arraigadas en los territorios y en su estructura y dimensión institucional, económica, social y ambiental, lo que traduce cada una de ellas en una base material y condiciones simbólicas.

La dimensión institucional de la geografía se materializa a través de las capacidades de los gobiernos locales, las intervenciones de políticas públicas, el tipo de coordinación de los organismos públicos y los distintos niveles del gobierno, el tipo de organización y participación de los actores locales en las decisiones institucionales, el nivel de cooperación entre la sociedad civil, las empresas, los organismos no gubernamentales, la existencia y funcionamiento de las redes de colaboración, entre otras.

Desde una dimensión social la geografía de oportunidades se despliega a través de la disponibilidad de servicios sociales básicos, el riesgo de selección en el acceso a estos, la distribución de los emplazamientos residenciales, la segregación y discriminación en las relaciones sociales y laborales, el acceso a redes efectivas de colaboración, asistencia recíproca y capital social, en la organización de las diversas actorías locales, entre otras.

En la dimensión económica están las empresas que operan en el territorio, incluyendo las cadenas productivas y las pequeñas empresas, las capacidades tecnológicas, la infraestructura y equipamiento para el desarrollo de actividades productivas, los sistemas de transporte y conectividad, la infraestructura de comunicaciones, el acceso a los servicios de apoyo para las actividades productivas y emprendimientos, la regulación de la localización de la actividad económica y empresarial, entre otros.

La dimensión ambiental se relaciona con la disponibilidad y acceso a los recursos naturales, el uso eficiente de la energía, la propiedad del territorio y existencia de bienes de uso público, la valorización del patrimonio cultural, la organización y disponibilidad de servicios de reciclaje, entre otros.

Entre las distintas dimensiones de la geografía de oportunidades y los elementos que las caracterizan existe una relación de interdependencia. Es decir, los determinantes del sistema no tienen un efecto directo en la disponibilidad de las oportunidades, sino en las interacciones con el resto de los elementos del sistema.

Asociadas a cada una de esas estructuras hay instituciones particulares, es decir, reglas formales e informales que regulan el comportamiento de los actores. Entre las estructuras e instituciones hay fricciones, tensiones y hasta contradicciones, al operar cada una desde sus propios códigos y racionalidades, sin un adecuado acople entre ellas y con las realidades sistémicas presentes en el territorio. Entre las instituciones formales se encuentran las leyes, reglamentos, ordenanzas, políticas; así como las organizaciones establecidas para aplicar y fiscalizar dichas instituciones formales (gobiernos, policía, juzgados, etc.).

3 c. Dinámica territorial

El nivel de desarrollo de un territorio, así como las oportunidades de bienestar que ofrece a sus habitantes, deriva de la interacción entre las estructuras y las personas a nivel territorial (Berdegué, Bebbington, & Escobal, 2015). A esto se le denomina dinámica territorial, la cual se encuentra determinada por interacciones entre estructuras, institucionalidad formal (políticas públicas) e informal (normas, usos, costumbres, cultura) y agentes del territorio

(actores públicos y privados y sus capacidades de actuar colectivamente). Estos factores endógenos, son los que interactúan con factores exógenos.

Los cambios gatillados por factores exógenos pueden ser de naturaleza diversa, por ejemplo, de tipo económico, político, cultural, ambiental, o una combinación de ellos. Así, muchos territorios se transforman cuando un actor económico extra-territorial invierte en él para explotar recursos naturales. O cuando las relaciones de poder comienzan a alterarse producto de una legislación. Pero esta “explicación exógena” no es suficiente. La evidencia indica que los territorios reaccionan de formas muy diferentes ante un mismo shock de origen externo. Es decir, cada territorio tiene condiciones específicas que afectan la forma particular de las relaciones con el entorno y con los procesos o shocks que ahí suceden. Por tanto, una parte importante de la respuesta es siempre endógena (Berdegué, Bebbington, & Escobal, 2015; Fernández, Fernández, & Soloaga, 2019; Leyton, 2018).

El territorio es un sistema dinámico que evoluciona en el tiempo, producto de cambios exógenos en las variables que están determinadas fuera del sistema o de cambios endógenos, que son las reacciones de las variables internas del sistema ante cambios externos. Esta evolución genera dinámicas territoriales, las que a su vez impactan en la interacción con la geografía de oportunidades.

3 d. Trampas de pobreza y desigualdad

Cuando un territorio presenta desventaja y rezago en sus indicadores de bienestar sostenido en el tiempo, se denomina territorio en trampa de pobreza. Son territorios que de forma permanente se encuentran en situación de rezago frente al promedio de los demás. Cuando un territorio presenta crecimiento y mejoras en sus indicadores, aún puede exhibir una situación de trampa si este crecimiento no basta para sacarlo de la situación de rezago relativo. Asimismo, un territorio estancado en sus indicadores puede mantenerse fuera de la trampa si su situación original es lo suficientemente buena en comparación con el promedio nacional (RIMISP, 2016).

Tomaselli (2014) considera que un territorio está en una situación de rezago cuando su tasa de pobreza se ubica por encima del promedio nacional en más de 0,5 desviaciones estándar,

lo que ocurre aproximadamente en un 30% de las comunas. La tasa de pobreza promedio de las comunas en 2017 fue de 12,7% y la desviación estándar es de 7,5%, con lo cual las comunas de rezago serían aquellas que tienen una tasa de pobreza superior a un 16,5%.

Los territorios entrampados se caracterizan por ser pequeños en términos poblacionales y por estar menos urbanizados. Estos territorios tienden además a niveles inferiores de capital humano y una mayor proporción de habitantes que trabajan en actividades primarias. La mayoría de sus habitantes pertenece a pueblos originarios.

Las trampas de pobreza son situaciones en las cuales se produce una sinergia negativa o círculo vicioso en la interacción entre las personas y la geografía de oportunidades, que actúa como una constelación de fuerzas que a menudo operan en cadena dificultando o impidiendo el desarrollo, generando trampas de pobreza territorialmente determinadas. Observar estas fallas ancladas a los sistemas y generar acciones que permitan destrabarlas, podría abrir interacciones en las cuales se desplieguen dinámicas territoriales que generen desarrollo y de esta manera círculos virtuosos para sus habitantes.

4. Territorio en las políticas públicas

La forma en que la política pública concibe y observa al territorio devela la racionalidad desde la cual está problematizando el fenómeno. Urquieta (2020) identifica 3 formas en las que el territorio es observado desde la política pública: físicas, restrictivas y complejas.

4 a. Observaciones físicas

En esta categoría se encuentran las políticas que conciben al territorio como soporte material, como una superficie que tiene una condición de realidad objetiva y externa a quienes lo habitan, dotado de características y cualidades que se pueden describir, medir, caracterizar, dimensionar, delimitar (geografía, clima, relieve, geomorfología, etc.). Desde esta forma de observación se realizan las divisiones administrativas (zonas, regiones, macro regiones).

4 b. Observaciones restrictivas

En las observaciones restrictivas se realiza un reconocimiento del territorio, sin embargo, este es parcial. Estas observaciones se pueden manifestar de las siguientes maneras:

i. Escenario: es la manera más periférica y subcompleja de observar lo territorial. Es entendido como telón de fondo, escenario inerte y mudo, carente de información respecto a quienes lo habitan, por lo tanto, sin relevancia interpretativa. Es la forma de observación predominante en las políticas, las cuales lo registran como dato administrativo (dirección, domicilio, comuna).

ii. Jurisdicción: esta racionalidad suele ser ocupada por la política pública como forma de focalizar, restringir y delimitar un espacio con perímetros y límites respecto del que se tienen ciertas atribuciones. Se ejecuta través de códigos binarios (aplica / no aplica; admisible / no admisible; pertenece / no pertenece).

iii. Concentración: desde esta forma de observación se entiende al territorio como lugar donde se concentran y superponen determinados fenómenos y se materializa generalmente por medio de mapas temáticos como por ejemplo mapas de pobreza, Atlas de Áreas Prioritarias de Acción Social, mapas de delincuencia, cuencas hidrográficas, etc. Cuando una política pública o un programa señala tener enfoque territorial, esta es la condición base que tiene que alcanzar. Debe reconocer que hay territorios donde determinados fenómenos se concentran. Esta observación seguirá siendo parcial en la medida que se piense que lo territorial es detectar las concentraciones y construir mapas o cartografías con la representación de esas características y atributos, sin preguntarse cómo se explica esa concentración, qué implicancias tiene, cómo se puede transformar. Lo importante es observar qué pasa ahí económicamente, ambientalmente, socialmente, culturalmente. En este sentido, la discusión de los mapas es relevante y necesaria, pero es no suficiente para tener comprensiones complejas de lo territorial.

iv. Objeto: esta racionalidad opera en las políticas que entienden al territorio como el objeto mismo de la intervención, por ejemplo, pavimentación, mejora de viviendas, intervenciones en espacios públicos, y se comprende desconectado del entramado de mayores complejidades. Operar desde esta forma de observación es entender que lo territorial no es más que la suma de las partes, por lo que se puede asignar a la preocupación de determinadas carteras ministeriales (vivienda, obras, bienes nacionales) o determinados programas. Esta forma es el vértice para pasar a las observaciones complejas.

4 c. Observaciones complejas

Desde esta racionalidad las condiciones territoriales en las cuales viven las personas es observada a la hora de interpretar los fenómenos sociales que se quieren transformar. Se entiende al territorio como un sistema complejo que está conectado y ejerce influencia en la política pública que se ejecuta en ese entramado.

En este sentido, la propuesta para observar la complejidad territorial se relaciona con problematizar al territorio de las siguientes formas:

i. Campo de disputa: es reconocer al territorio como un lugar en el cual se producen diferencias de poder entre los actores que tienen interés en él. Dentro de un territorio el poder se espacializa, y en el ejercicio de ocuparlo y hacer uso de él se producen disputas, las cuales pueden ser de baja, media o alta intensidad. Desde esta racionalidad se entiende que de manera natural los territorios son campos de disputa y los acuerdos que se alcancen para resolver esas disputas no serán necesariamente satisfactorios para todos los actores involucrados.

ii. Contenedor de diversidades: esta forma de observación reconoce que todo territorio es contenedor de diversas racionalidades que están en permanente interrelación. Las conflictividades que se pueden generar a propósito de la coexistencia heterogénea, es un asunto importante de observar desde la política pública. Dentro de los territorios se pueden observar diversidades en términos socioculturales, políticos, religiosos, de género, de identidades sexuales, entre muchas otras.

iii. Medio: esta racionalidad entiende al territorio como un medio que es tematizado por los actores desde distintas visiones. Los territorios que contienen alta complejidad tienden a ser tematizados, nombrados, reconocidos desde lugares que consolidan formas de observación estigmatizantes y segregadoras como por ejemplo la asociación a la pobreza, a la delincuencia, al narcotráfico, a la violencia. Otros territorios son tematizados y reconocidos de forma positiva como territorios culturales, deportivos, recreativos, de descanso, etc. La tematización se va actualizando temporalmente. Cuando se genera una intervención, es

importante reconocer cómo es tematizado el territorio y en lo posible girar hacia nuevas semánticas que abran oportunidades para su transformación.

5. Efectividad como imperativo

Toda política pública esta conminada a un imperativo de efectividad, es decir que produzca las transformaciones sociales para las cuales se originó: que interrumpa el daño que se comprometió interrumpir, que prevenga lo que declaró que iba a prevenir, que repare de lo que enunció reparar, etc. (Urquieta A. , 2020).

A pesar de lo anterior, la implementación de la política pública con frecuencia no solo no es efectiva a la hora de producir las transformaciones sociales que la orientan –no interrumpe el daño, no supera la pobreza, no equipara oportunidades, etc.–, sino que finaliza agudizando los fenómenos de exclusión social mediante la implementación de un tipo de accionar caracterizado por una serie de déficits referidos a los límites de la observación contextual; los bajos niveles de coordinación y la baja complejidad de las soluciones ofrecidas por la política pública. (Urquieta, Salinas, & Labraña, 2020, pág. 118).

Esta realidad interpela a generar reflexiones que apunten a reconocer y discutir los límites que la política pública tiene tanto en su diseño e implementación y que atentan contra las posibilidades de alcanzar los fines de justicia social que la orientan.

Reparar en la efectividad es vital para avanzar en diseños de intervenciones que permitan las transformaciones que los contextos altamente complejos requieren. La efectividad, tradicionalmente entendida, es la medida en que una política o programa ha alcanzado el conjunto de efectos sobre la población objetivo. Se aborda desde racionalidades administrativas, económicas y productivas, por lo que sus esquemas de distinción han sido parciales respecto de sus propios objetivos y de las complejidades que aspiran transformar.

Teresa Matus (2016; 2018; 2019) desde una lógica de innovación social efectiva, plantea que la efectividad es la relación entre dos mediciones: calidad y complejidad, la cual no debe responder a una medición unidimensional, sino que se configura en una combinatoria de dimensiones y subdimensiones que permiten monitorear el proceso de ejecución de una

intervención, identificando avances y retrocesos, para analizar si se está más cercano a una alerta (efectividad negativa) o a la efectividad. También permite conocer cuál es el umbral mínimo funcional de cumplimiento, lo que permite diseñar mejoras a través de evidencias.

En esta lógica la efectividad dice relación con conocer si los marcos conceptuales implícitos en cada programa, con sus correspondientes expresiones metodológicas y técnicas y evaluar su pertinencia para encontrar las respuestas que se buscan y generar los cambios que se requieren (Cortez-Monroy & Matus, 2016).

Para esta visión multidimensional de la efectividad, cobra relevancia el trabajo conjunto y colaborativo entre los distintos actores que se articulan en la intervención y actores externos que pueden ser un aporte a la misma (sociedad civil, academia, organismos públicos), ubicados en distintas escalas, ya sea central, regional, comunal o local y mirando desde distintos puntos la realidad (Matus, 2019).

Matus plantea que esta comprensión compleja de la efectividad, estaría condicionada por 8 dimensiones prioritarias², entre ellas la dimensión contextual, a través de la cual se evalúa la concentración de externalidades del territorio, la disponibilidad y calidad de servicios y la articulación del programa con la oferta local. Desde esta perspectiva el territorio constituye un eje fundamental para el logro de la efectividad de una intervención, por lo que es de gran importancia conocer de qué manera esas condiciones territoriales son recogidas e incorporadas a la intervención y cuales son invisibilizadas.

En esta concepción que integra complejidad y efectividad, las intervenciones varían según el dinamismo de los contextos locales. Por esta razón, las intervenciones más efectivas se adaptan a entornos que cambian en el tiempo. Es decir, hay un aprendizaje que se nutre de la experimentación de nuevas soluciones, de la comunicación de los resultados y de la creación de circuitos de retroalimentación.

² Para más detalles revisar Prototipo de Alerta Temprana para Sistemas y Programas de Protección a la Infancia Desde un Enfoque de Derechos Proyecto FONDEF ID17I10033.

La observación e incorporación de las condiciones territoriales en el diseño y formulación de políticas públicas, supone ampliar la mirada con la cual se interviene en términos de pobreza y vulnerabilidad social, invitando a intervenir con sentido, pertinencia y de cara a los contextos territoriales, comprendiendo e incorporando teóricamente en las formulaciones de las estrategias, las complejidades que brinda cada contexto.

La omisión de las consideraciones territoriales improbabiliza gravemente la efectividad de las políticas públicas, al dificultar el acoplamiento entre una oferta pública subcompleja con la creciente complejidad de los fenómenos sociales presentes en los territorios. La observación de lo territorial es condición base para que una política pública aspire a ser efectiva (Urquieta A. , 2020).

IV. MARCO METODOLÓGICO

1. Enfoque

La presente investigación buscó conocer desde qué racionalidades y con qué distinciones los programas sociales seleccionados observan y consideran en su implementación, las condiciones territoriales en las cuales se ejecutan. Para abordar lo anterior se realizó un diseño de enfoque cualitativo que permitió conocer y analizar críticamente las distinciones seleccionadas. La investigación cualitativa proporciona profundidad, dispersión, riqueza interpretativa, y posibilidad de contextualizar el ambiente o entorno de los datos (Hernandez, Fernández, & Baptista, Metodología de la Investigación, 2016) al tiempo de permitir explicar en distintas profundidades fenómenos sociales complejos (Cáceres, 2002).

El objetivo fue abordado desde una perspectiva sistémica constructivista que permitió indagar las observaciones de los programas seleccionados por medio de la observación de segundo orden como herramienta metodológica, es decir, observar lo que ellos observan y desde ahí generar un análisis que permita develar esquemas de distinción, racionalidades y códigos utilizados para comprender el fenómeno que se espera transformar.

2. Sistema de objetivos

Objetivo general:

Analizar críticamente las formas de observación y de implementación que los programas Familias, Habitabilidad y Yo Emprendo Semilla utilizan respecto de las condiciones del territorio en el cual se ejecutan.

Objetivos específicos:

1. Analizar cómo son observadas las condiciones del territorio en los programas seleccionados.
2. Analizar la forma en que los repertorios metodológicos de los programas seleccionados incorporan las condiciones del territorio en los cuales se implementan.

3. Discutir las implicancias que la observación de las condiciones del territorio tiene en la probabilidad de que los programas seleccionados reduzcan pobreza y/o desigualdades territoriales.

Hipótesis general:

Los programas Familias, Habitabilidad y Yo Emprendo Semilla, concebidos para la superación de la pobreza, presentan una observación restrictiva respecto de las condiciones del territorio y centran sus estrategias de implementación en los sujetos y el desarrollo de sus capacidades de agencia como camino para la superación de la pobreza.

Hipótesis específicas:

1. Los planteamientos teóricos de los programas seleccionados presentan una observación restrictiva del territorio, principalmente como espacio de focalización y escenario.
2. Los repertorios metodológicos utilizados por los programas seleccionados centran sus acciones en potenciar las capacidades de agencia de los sujetos, omitiendo consideraciones del territorio para su pertinencia.
3. La omisión de las consideraciones del territorio improbabiliza la efectividad de los programas seleccionados en términos de disminución de las desigualdades territoriales.

3. Selección de casos de estudio

Dado que el análisis se realizará en programas sociales que tengan entre sus propósitos la superación de la pobreza, el muestreo se centra en la oferta programática que disponibiliza el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Se seleccionó dicha institución por ser, desde su creación en octubre de 1990, la entidad pública³ que tiene el mandato de trabajar por la superación de la pobreza. En su trayectoria se ha dedicado por 31 años a diseñar y ejecutar programas con ese foco. Actualmente su misión es: “liderar estrategias de superación

³ Actualmente perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social y Familia

de la pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir las desigualdades de manera innovadora y participativa”⁴ lo cual se operativiza en 4 unidades programáticas que ejecutan un total de 17 programas.

El muestreo utilizado en la investigación cualitativa, exige a quien investiga posicionarse en la situación que mejor le permita recoger la información relevante para el concepto o teoría buscada y en este sentido el muestreo se orienta a la selección de aquellas unidades y dimensiones que garanticen cantidad y calidad de la información (Andréu, 2002).

De esta manera, para seleccionar la muestra, se utilizaron los siguientes criterios:

- i. Cobertura; programas que sean ejecutados en distintas regiones y que beneficien a un número significativo de personas.
- ii. Inversión: programas prioritarios y estratégicos para la institución y que cuenten con un alto gasto de inversión respecto del presupuesto del servicio.
- iii. Trayectoria: programas que cuenten con al menos 2 periodos presidenciales en ejecución y que hayan sido evaluados a través de algún instrumento público y/o privado, contando con aprendizajes y mejoras.
- iv. Estrategia Ministerial: programas que sean parte de una estrategia que vaya más allá de la institución y/o que sean parte de articulaciones con otros ministerios.

Dichos criterios se aplicaron en la oferta institucional, con lo cual se seleccionaron los tres programas de este estudio: Programa Familias, Programa Habitabilidad y Programa Yo Emprendo Semilla.

La muestra con la cual se trabajó es de tipo no probabilística, ya que para abarcar los objetivos, no se buscó representatividad de elementos, sino una cuidadosa y controlada elección de casos que permitió revisar en profundidad la información (Hernandez, Fernández, & Baptista, 2016).

⁴ Ficha de Definiciones Estratégicas 2019-2022 (Formulario A1) en www.dipres.cl

4. Descripción de casos seleccionados

Programa Familias: El programa, perteneciente al Subsistema Seguridades y Oportunidades, busca entregar un apoyo integral a personas y familias, con el objetivo de que fortalezcan sus capacidades y mejoren sus condiciones de bienestar en ámbitos como salud, educación, trabajo, ingresos y vivienda y entorno. Su ejecución contempla tres componentes: Acompañamiento Familiar Integral; Transferencias Monetarias y Servicios y Prestaciones Sociales. El único componente que es ejecutado por el FOSIS es el de Acompañamiento Familiar Integral, por lo que la presente investigación centró su análisis en dicho componente.

Programa Yo Emprendo Semilla: este programa se centra en la formación laboral para el autoempleo, que permite a las personas desocupadas o con empleo precario, contar con los elementos básicos, tanto cognitivos como físicos para proyectar su trabajo independiente, orientándolo hacia un micro emprendimiento sustentable en el tiempo. Desarrolla sus actividades en torno a un propósito y objetivo que tienen relación con la entrega de herramientas que permitan contribuir al aumento de ingresos a través del desarrollo de un trabajo independiente (autoempleo), y a potenciar competencias laborales.

Programa Habitabilidad: este programa entrega soluciones constructivas, de saneamiento de servicios básicos y de equipamiento de la vivienda, así como también la realización de talleres de habitabilidad. Su objetivo es potenciar las posibilidades y oportunidades de desarrollo de las familias participantes, entregando bienes y/o servicios que les permitan cumplir con las condiciones básicas del ámbito habitabilidad. Los potenciales participantes son quienes se encuentren en calidad de “activos” en el Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades y que tengan algún problema en la dimensión de habitabilidad. Es ejecutado principalmente por municipios, donde el FOSIS presta la asistencia técnica y supervisa la ejecución.

5. Técnicas de producción de información

Para cumplir con los objetivos específicos 1 y 2 referentes a observar las distinciones asociadas a las condiciones del contexto presentes en los marcos conceptuales y repertorios metodológicos de los programas, se revisaron los documentos basales de cada programa,

elaborados por FOSIS en donde se exponen los fundamentos, componentes y estrategia metodológica, con el fin de conocer tanto la arquitectura teórica como metodológica. Los documentos analizados fueron: bases de licitación, orientaciones programáticas, orientaciones técnicas, guías metodológicas, instrumentos metodológicos (formularios, actas, formatos de diagnóstico, formatos planes de trabajo, instructivos). Cada uno de estos instrumentos permitió conocer en profundidad las distinciones utilizadas.

El muestreo fue intencional y estratégico, relacionado con tres condiciones: acceso a la documentación, es decir aquellos documentos que están disponibles para consulta pública; oficialidad de la información, es decir documentos institucionales, que dan cuenta de la información oficial sobre cada programa y su utilización como premisa decisional para la intervención, ya que los equipos ejecutores orientan la intervención y las decisiones estratégicas basados en los mismos documentos analizados

La revisión documental se realizó por medio de una matriz de observación que contiene las categorías centrales de análisis, lo que permitió analizar las distinciones contenidas en los marcos conceptuales y los instrumentos metodológicos.

La arquitectura teórica despliega el conjunto de distinciones que son abordadas por los programas, por lo que las categorías a relevar fueron: problematización del fenómeno, sujeto de intervención, propósito y objetivos, estrategias y componentes, articulación y complementariedad con geografía de oportunidades y forma de observación del territorio. El análisis de los repertorios metodológicos permitió conocer la forma en que se ejecutan sus estrategias y la forma en que conducen las apuestas de superación de la pobreza. Las observaciones analizadas en la matriz fueron: diagnóstico condiciones locales, pertinencia territorial de repertorios, foco de las actividades, participación, vinculación con actorías comunitarias, coordinación de actores y evaluación. Para conocer en detalle las categorías y códigos usados revisar Anexo N° 1.

Las categorías mencionadas fueron codificadas por medio del programa Atlas.ti 8, lo que permitió darle contenido a cada categoría y de esa manera generar un análisis que permitió dar cuenta de cómo los programas se despliegan y observan las condiciones del territorio en

cada una de ellas y posteriormente analizadas a la luz del marco teórico, lo que permitió cumplir con el objetivo propuesto.

6. Plan de análisis

El análisis de la información se realizó por medio de la técnica análisis de contenido. Esta técnica de investigación tiene una orientación fundamentalmente empírica, exploratoria, vinculada a fenómenos reales y de finalidad predictiva que permite analizar los datos como comunicaciones simbólicas (Krippendorff, 1990). La técnica “combina intrínsecamente, y de ahí su complejidad, la observación y producción de los datos, y la interpretación o análisis de los datos (Andréu, 2002, pág. 2).

En el presente análisis se utilizó el análisis de contenido temático, ya que la temática a observar está definida previamente, es decir antes de iniciar el análisis. Los documentos analizados albergan un contenido que leído e interpretado permitió develar las comunicaciones, códigos y estrategias que establecen con el problema y con el territorio. En este sentido “el análisis de contenido cualitativo no sólo se ha de circunscribir a la interpretación del contenido manifiesto del material analizado sino que debe profundizar en su contenido latente y en el contexto social donde se desarrolla el mensaje” (Andréu, 2002, pág. 22).

7. Criterios de rigor

El rigor es un concepto transversal en el desarrollo de un proyecto de investigación y permite valorar la aplicación escrupulosa y científica de los métodos de investigación, y de las técnicas de análisis para la obtención y el procesamiento de los datos (Noreña & Rojas, 2012). En este sentido, la presente investigación ofrece rigor y seguridad en sus resultados puesto que se desarrolló un cuidadoso proceso de revisión documental, buscando triangular y saturar la información de cada programa por medio de la revisión de diversos documentos que permitieran cumplir con el objetivo.

Se buscó procurar estabilidad en la información y consistencia de los datos a través de triangulación y la descripción del proceso de recogida, análisis e interpretación de los datos a través de una matriz de observación, la cual operó como pauta para generar observaciones

con validez en cada programa, generando un análisis que procuró contrastar con la literatura existente sobre el tema, respetando la citación de las fuentes. Asimismo, la presente investigación se realizó en el marco del Núcleo de Sistemas Territoriales Complejos, donde se revisaron los hallazgos, se contó con opinión de personas expertas, vigilando la veracidad de datos y el cuidado del rigor en la investigación cualitativa.

8. Consideraciones éticas

La presente investigación, al ser de carácter documental, con observación y análisis de instrumentos públicos, sin levantamiento de información desde personas y sin uso de datos sensibles, no presenta riesgo para personas o comunidades. Igualmente se operó bajo los principios de no maleficencia y beneficencia, para conseguir resultados confiables y que sean aporte y beneficio en las discusiones de las temáticas abordadas.

La investigación cualitativa reconoce la subjetividad de las personas como parte constitutiva de su proceso indagador. Ello implica que las ideologías, las identidades y los elementos de la cultura impregnan todas las fases de la investigación, tocando también a la persona que investiga, quien realiza la observación desde un lugar teórico que a su vez contiene sus propios puntos ciegos que pueden ser observados por otros observadores de segundo orden.

9. Limitaciones

La principal limitación en el desarrollo de esta investigación estuvo relacionada las adecuaciones metodológicas que realizaron los programas en sus repertorios e instrumentos dado el complejo escenario vivido con la pandemia Covid-19. Dado lo anterior, en la presente investigación se analizaron los documentos correspondientes a las ejecuciones programáticas previas a la pandemia, es decir 2018 – 2019. Elegir un año distinto generaba distorsiones metodológicas, por lo que se visitaron documentos de las versiones regulares pre pandemia.

V. RESULTADOS

Las políticas operan desde distintas racionalidades y es relevante y necesario conocer el lugar desde el cual se realiza la observación de los fenómenos sociales, ya que quien observa lo hace siempre desde una distinción que delimita lo que observa y lo que no observa. Develar lo anterior es de gran importancia tanto para el diseño como para la implementación de los programas sociales ya que sin duda no da lo mismo cómo se entienden y conceptualizan los problemas sociales y cómo se traza la ruta de las soluciones.

Desde la perspectiva sistémica se plantea que la elección de la matriz conceptual y del conjunto de estrategias que se desplieguen en la ruta metodológica, opera la doble contingencia, es decir, por cada selección que se hace, se están dejando otras fuera. Ya lo decía Maturana y Varela en 1984, todo observador, aunque crea estar viéndolo todo, sólo ve lo que sus esquemas de distinción, sus códigos y sus racionalidades, le permiten ver y no puede ver lo que está ausente en sus esquemas de distinción (Rodríguez, 2014).

Las racionalidades utilizadas por los programas son determinantes a la hora de diseñar soluciones y generar intervenciones con marco en la calidad y efectividad, es decir, que tengan capacidad para reducir complejidad en los fenómenos y producir las transformaciones que declaran en sus propósitos y objetivos.

En el contexto actual, donde es posible evidenciar profundas desigualdades territoriales y gran cantidad de territorios en persistentes trampas de pobreza, se hace imperativo observar de qué manera esta variable se hace presente en el marco de las políticas sociales con foco en superación de la pobreza.

Para el presente análisis, el territorio es comprendido como un sistema complejo (Urquieta, 2018) que genera interacciones con los sujetos que le habitan. Es un sistema complejo porque en él están desplegadas, de forma simultánea y multiescalar, diferentes aristas: es un espacio físico que cuenta con atributos y características que le dan soporte al entramado que se desarrolla en su interior, al mismo tiempo que en él coexisten una diversidad de intereses que desencadenan conflictos y disputas de variada magnitud, al mismo tiempo que contiene una

diversidad de formas de habitar el espacio en términos culturales, religiosos, etc., al mismo tiempo que se despliegan y distribuyen ciertas oportunidades, se desarrollan intervenciones diversas y se producen dinámicas de inclusión y exclusión, por las cuales muchas veces es tematizado de una determinada forma. También es importante mencionar que el territorio guarda una historia, no nace junto con el programa social que se ejecuta en su interior, esa historia es tiempo, memoria, aciertos, errores, muestres y vida.

Así, el territorio es un sistema social complejo donde se despliegan formas, comunicaciones, probabilidades y donde se disponibilizan oportunidades (Urquieta M., 2019).

El presente análisis ofrece una observación crítica a las formas de observación y de implementación que los programas Familias (FAM), Habitabilidad (HAB) y Yo Emprendo Semilla (YES) utilizan respecto del territorio en el cual se ejecutan, lo que permite develar los esquemas de distinción, racionalidades y códigos utilizados en estos programas para comprender el fenómeno de la pobreza y para diseñar soluciones que permitan superarlo.

El análisis se estructura en tres secciones. En primer lugar, se revisarán las distinciones contenidas en el diseño de los programas, observando las declaraciones conceptuales utilizadas y la observación del territorio que realizan, luego se revisará la forma en que los repertorios metodológicos de los programas seleccionados incorporan las condiciones del territorio y por último se discutirán las implicancias que tiene para la efectividad de los programas la observación u omisión de las condiciones del territorio y su importancia a la hora de reducir pobreza y/o desigualdades territoriales.

1. Observación condiciones del territorio en el diseño

Para realizar la revisión crítica de las distinciones utilizadas y conocer la observación que realizan los programas respecto del territorio, se identificaron y analizaron distintas categorías contenidas en la arquitectura programática.

En particular se analizaron seis categorías: (a) la problematización que se realiza del fenómeno de la pobreza y la desigualdad, indagando en los enfoques y conceptos utilizados para comprender el fenómeno; (b) la definición y caracterización que se realiza respecto del sujeto de intervención; (c) el propósito y objetivos que propone; (d) las estrategias y

componentes que enuncian las acciones que se despliegan para alcanzar los objetivos; y (e) las comprensiones respecto de articulaciones y complementariedad que impulsa el programa con actores de la geografía de oportunidades. En las secciones que siguen iremos revisando estas categorías una a una.

a. Problematicación del fenómeno de pobreza y desigualdad

Para analizar la problematicación del fenómeno de la pobreza y la desigualdad y el lugar del territorio en ella, se utilizaron los siguientes códigos: (1) fenómeno presenta causalidad simple; (2) fenómeno presenta múltiples causas, sin observación del territorio; (3) fenómeno presenta múltiples causas con observación restrictiva del territorio; y (4) fenómeno presenta múltiples causas con observación compleja del territorio.

De acuerdo al análisis de los tres programas es posible distinguir dos miradas. El programa YES, si bien reconoce la multidimensionalidad de la pobreza, genera una distinción parcial que termina posicionándolo como un fenómeno principalmente de riesgo económico. En su problematicación destacan cifras que dan cuenta de la evolución de la pobreza por ingresos y presentan el mapa de la vulnerabilidad como guía para tomar decisiones y focalizar la oferta pública en sujetos prioritarios, los cuales según las bases de licitación del programa, “presentan altos grados de vulnerabilidad, expresado en mayores niveles de cesantía, ocupaciones precarias debido a las inadecuadas estrategias que presentan las personas para la generación de ingresos y los bajos niveles de calificación laboral”.

Lo anterior deja en evidencia que el lugar desde el cual se hace la observación y desde dónde se explica el fenómeno tiene una causalidad simple, asociada a la dimensión económica, con el foco puesto en el sujeto, calificado como vulnerable. En la problematicación tanto el territorio como las dinámicas que en él se producen, son neutralizadas e invisibilizadas.

Los programas FAM y HAB sitúan el fenómeno en un campo de mayor amplitud, reconociendo su multidimensionalidad, su complejidad y observándolo como un fenómeno socio estructural que se da en un escenario de múltiples desigualdades, lo que permite generar distancia del sujeto como único principio explicativo. Estos programas reconocen la

persistencia de brechas de desigualdad y el impacto de ellas en la calidad de vida de las personas y en sus trayectorias de desarrollo.

En los tres programas analizados, se aprecia una forma de entender la pobreza anclada a enfoques que ponen el centro del fenómeno en los sujetos, que están en esta condición como consecuencia de sus atributos personales y la baja conexión con las oportunidades que se ofrecen. Se observa principalmente una perspectiva que asume que las personas y familias están en riesgo por lo que la intervención se focaliza en los activos que les permitan superar la vulnerabilidad.

Al mismo tiempo, no se aprecia una discusión de las desigualdades estructurales que contienen y soportan territorialmente a las familias.

b. Sujeto de intervención

Para analizar al sujeto de la intervención se utilizaron los códigos: (1) sujetos individuales y/o familias; (2) organizaciones locales, grupos y comunidad; (3) territorio con perspectiva restrictiva; y (4) territorio con perspectiva compleja.

Los programas anclan el sujeto de intervención en personas y familias, las cuales deben cumplir determinadas condiciones para ser elegibles y seleccionados por la política. El principal criterio que debe cumplir este sujeto es pertenecer a un hogar codificado por los sistemas de medición (en este caso tramo del 40% según Registro Social de Hogares⁵) como pobreza extrema, pobreza y/o vulnerabilidad.

Para el programa YES la intervención se dirige a personas que cuenten con ciertas características socioeconómicas, es decir, personas que se encuentran desocupadas, cesantes, buscando trabajo por primera vez o con una ocupación precaria y que tengan escasas

⁵ El Registro Social de Hogares es un sistema de información cuyo fin es apoyar los procesos de selección de beneficiarios de un conjunto amplio de subsidios y programas sociales. El Registro es construido con datos aportados por el hogar y bases administrativas que posee el Estado, proveniente de diversas instituciones

posibilidades de acceso a financiamiento y formación para el desarrollo de un emprendimiento. En las bases del programa son presentados como personas con “altos grados de vulnerabilidad, las que se expresan en mayores niveles de cesantía, en ocupaciones precarias debido a la implementación de estrategias inadecuadas para la generación de ingresos y en bajos niveles de calificación laboral” (FOSIS, 2019, pág. 24).

Desde un lugar conceptual distinto, tanto el programa FAM como el programa HAB, identifican al sujeto de la intervención como la familia en su conjunto, la cual es comprendida como un sistema en sí mismo, que mantiene una estrecha interrelación con otros sistemas sociales. En este sentido, para los programas el territorio surge como un contexto y escenario en el cual las personas despliegan sus vidas, reconociendo la implicancia que tienen sus características en el proyecto de desarrollo familiar.

Si bien es posible plantear esa distinción, los tres programas plantean como sujeto beneficiario de la intervención a las personas, las cuales por medio del fortalecimiento de sus capacidades podrían desplegar estrategias que les permitiera superar su situación.

Los programas destacan el sujeto como portador de competencias, experiencias, conocimientos y otros recursos, es decir los comprenden como agentes sociales con potencialidades para alcanzar, por medio de su propio esfuerzo, condiciones de bienestar. Lo anterior devela el anclaje que tienen los sujetos como principio explicativo del fenómeno de la pobreza y por consiguiente las soluciones están centradas en ellos.

c. Propósito y objetivos

El propósito corresponde a una hipótesis de lo que ocurrirá con las personas una vez que hayan recibido los componentes del programa y los objetivos son los resultados directos que el programa espera obtener como consecuencia de la combinación de componentes ejecutados (Subsecretaría de Evaluación Social, 2017).

Para analizar los objetivos presentados por los programas se utilizaron los siguientes códigos: (1) transformaciones centradas en una dimensión del sujeto; (2) transformaciones centradas en múltiples dimensiones del sujeto; (3) transformaciones incorporan al territorio desde

observación restrictiva; y (4) transformaciones incorporan al territorio desde observación compleja.

Al observar los objetivos, se va develando en una profundidad mayor la consistencia que los programas van sosteniendo respecto de la problematización del fenómeno y lo que proponen como solución.

Los objetivos declarados por los programas tienen como elemento común el desarrollo de capacidades de los sujetos (conocimientos, experiencias y competencias), destacando la importancia que tiene su desarrollo en las estrategias que despliegan las personas para superar su situación. Se observa una lógica que posiciona la responsabilidad del fenómeno en las personas y familias quienes, a través del desarrollo de activos podrán transformar la situación.

Igualmente, los programas presentan distinciones relevantes de observar. El objetivo del programa YES declara: “que las personas desocupadas, mejoren sus condiciones de vida, interviniendo específicamente en la dimensión económica de la pobreza, a través del desarrollo y uso de sus capacidades personales”. En el marco de este programa, las condiciones de vida mejoran cuando la persona desarrolla un micro emprendimiento o se inserta en el mercado laboral de manera independiente.

Este objetivo muestra que las transformaciones que se buscan, están centradas en una sola dimensión y su abordaje está anclado en las capacidades de agencia de los sujetos como medio para su superación. No se observa el territorio en el cual estos sujetos se desenvuelven, ni un engranaje hacia otros sistemas que permita ampliar el foco, por lo que se atiende al sujeto de manera aislada de su contexto.

El programa FAM en cambio, si bien mantiene su ancla en los miembros del sistema familiar y en sus capacidades, reconoce la existencia de un vínculo entre a familia y un entramado sistémico mayor. Señala como objetivo⁶ “promover el reconocimiento, fortalecimiento y

⁶ Objetivo del componente Acompañamiento Integral, ejecutado por FOSIS.

mantenimiento de las habilidades y las capacidades que faciliten la inclusión social, mejores condiciones de vida y la autonomía de las familias y personas”. En este sentido reconoce y aborda el desarrollo de las familias en distintas dimensiones del bienestar, coherentes con las visiones multidimensionales de la pobreza.

Por su parte, el programa HAB declara en su objetivo “potenciar las posibilidades y oportunidades, inclusión e integración social de las familias y personas, beneficiarias del Subsistema Seguridades y Oportunidades, a partir de soluciones que contribuyan a mejorar su calidad de vida, en lo que se refiere a la dimensión de habitabilidad”, lo que permite dar cuenta que el sujeto se comprende –al igual que el programa FAM– como un ser en interacción permanente con otros sistemas y el programa propone potenciar las posibilidades y oportunidades de inclusión.

El análisis de los objetivos permite develar ausencia de observación del territorio en torno las propuestas del programa YES y una observación como escenario, objeto, concentración y jurisdicción en los programas FAM y HAB que integran en sus comprensiones la perspectiva ecológica y la perspectiva comunitaria y observan a la familia cohabitando en interrelación con un entramado mayor, es decir la familia no es un ser flotante carente de contexto. En este sentido el territorio aparece como un escenario en el cual se despliega una estructura de oportunidades y que ejerce una influencia en las personas.

d. Estrategias y componentes

Las estrategias definen la forma en la cual se implementará un programa, estableciendo la manera en que éste busca solucionar el problema identificado. Se operacionalizan en componentes que corresponden a los bienes y/o servicios que entrega el programa, los que deberían abordar o resolver las principales causas del problema y cumplir el objetivo (Subsecretaría de Evaluación Social, 2017).

Para observar y analizar las estrategias que presentan los programas se utilizaron los siguientes códigos: (1) estrategia centrada en una dimensión del sujeto; (2) estrategia aborda múltiples dimensiones del sujeto; (3) estrategia incorpora condiciones del territorio con

observación restrictiva; y (4) estrategia incorpora condiciones del territorio con observación compleja.

El programa YES cuenta con dos componentes, por un lado ofrece apoyo integral a través de servicios de capacitación, asesoría y seguimiento y por otro financiamiento para un micro emprendimiento que se encuentre en etapa inicial. Esta estrategia centra su estrategia en los atributos de las personas, por medio de acciones que buscan potenciar capacidades personales para la inclusión en el mundo del trabajo independiente. De esta manera la estrategia pone al centro los activos de las personas como vehículo para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio, condicionando la superación de la pobreza a la capacidad de respuesta que despliegan los individuos. En este marco se observa que la estrategia que presenta el programa es unidimensional centrada en el sujeto, abarcando únicamente la dimensión económica del fenómeno.

El programa HAB trabaja su estrategia a través de dos componentes: asesorías y soluciones habitacionales. El componente de asesoría está orientado a fomentar acciones saludables en el uso y mantención de la vivienda, por lo que el foco de atención son los hábitos de habitabilidad, entendidos como factores que pueden proteger o poner en riesgo el habitar de las personas y familias, lo que desarrollan a través de talleres, capacitaciones o charlas con el objetivo de fomentar acciones saludables en el uso y mantención de la vivienda.

El componente soluciones de habitabilidad, es definido como el conjunto de intervenciones constructivas en ámbitos de habitabilidad para el mejoramiento de condiciones de seguridad, confortabilidad, accesibilidad de la vivienda, ejecución de sistemas y suministro de servicios básicos, equipamientos domésticos y mejoramiento del entorno. En este sentido, el programa presenta una estrategia que abarca la dimensión de habitabilidad y entorno, con su centro en la familia al tiempo que incorpora al territorio desde observación restrictiva al ser su objeto de intervención.

El programa FAM desarrolla una estrategia que contempla el despliegue de tres componentes: acompañamiento integral, bonos y transferencias monetarias y servicios y programas sociales.

El acompañamiento integral, se desarrolla considerando la trama sistémica ecológica de los sujetos, lo que se traduce en abordar distintas escalas de intervención, a través de sesiones de trabajo familiar, individual, grupal y comunitario.

Declaran realizar lo anterior desde una mirada que comprende la situación de la familia en términos multidimensionales, reconociendo que esta encuentra inserta en un contexto relacional que incide en su bienestar. Los documentos del programa plantean que el trabajo con familias en situación de pobreza extrema “exige una modalidad de intervención que amplíe el nivel familiar, es decir, que movilice recursos del territorio y promueva el contacto de las familias con el entorno, por medio del trabajo con redes institucionales y comunitarias, paralelamente al proceso dialógico desarrollado con las familias y las personas” (Ministerio Desarrollo Social, 2017, pág. 36).

Igualmente, la estrategia se encuentra centrada en el sujeto y sus capacidades. Las Orientaciones Metodológicas del programa plantean que “el foco principal del acompañamiento psicosocial consiste en propiciar una práctica de intervención que pone la mirada en el fortalecimiento y la mantención de capacidades en las familias, en estrecha vinculación con las estrategias que despliegan para superar su situación” (Ministerio Desarrollo Social, 2017, pág. 67).

En la estrategia propuesta por el programa FAM y el programa HAB es posible observar que la familia se ubica en un lugar central, reconociendo su conexión con sistemas más amplios que ejercen influencia en su trayectoria de vida. Los programas dialogan con el entorno a través de vinculación con las organizaciones comunitarias y servicios pertinentes a aportar en el plan que se desarrolla con cada familia. En este sentido destaca la perspectiva comunitaria en las intervenciones, donde el territorio es observado como un escenario donde acontecen comunicaciones e interacciones y en el cual se ejecuta la intervención, identificando la jurisdicción en la cual la familia pertenece (cuadrante, unidad vecinal, comuna, etc.). Además, para el programa HAB, el territorio es el objeto mismo de la intervención, al proponer soluciones constructivas pertinentes a cada familia.

e. Articulación y complementariedad con geografía de oportunidades

Cuando se habla de articulación corresponde a las relaciones que el programa establece con otras entidades tanto públicas (servicios, gobiernos regionales, municipios) como privadas (ONG's, fundaciones, empresas) para llevar a cabo su estrategia. La complementariedad en cambio, se da cuando un programa es complementario con otro, es decir, apuntan al mismo fin superior de política pública. Esta puede ser a nivel interno, es decir dentro de la misma institución proponente o externo con una institución distinta. En ambos casos se debe especificar de manera concreta cómo se realizará la complementariedad (Subsecretaría de Evaluación Social, 2017).

Para analizar esta categoría se utilizaron los siguientes códigos: (1) articulación sin mecanismos concretos para su logro; (2) articulación en una dimensión con mecanismos concretos de logro, dentro de la estructura de oportunidades vigente; (3) articulación en múltiples dimensiones con mecanismos concretos de logro, dentro de la estructura de oportunidades vigente; y (4) articulación horizontal orientada a la generación de nuevas oportunidades a través de cambios en la estructura de oportunidades vigente.

El programa YES orienta en sus instrumentos, la incorporación de otros actores que puedan aportar a la estrategia de potenciar las actividades económico-productivas iniciadas, entregar posibilidades de sustentabilidad en el tiempo o un mejor servicio de apoyo integral para las personas usuarias. Lo anterior se plantea en el marco de intenciones, recomendaciones y sugerencias orientadas hacia la oferta del mismo servicio como de otras en la escala local dedicadas al fomento productivo.

El programa HAB por su parte, es un programa que surge en complementariedad con el programa FAM, ya que las personas usuarias de HAB son beneficiarios que requieren trabajar esa dimensión en sus planes de trabajo. Desde este marco promueve la participación de los distintos actores locales, reconociendo a los municipios como actores claves en el desarrollo local y como actores articuladores de las prestaciones y servicios que entregan.

El programa FAM al comprender la situación de la familia en términos multidimensionales, reconoce que ésta se encuentra en un contexto relacional que incide en su bienestar, por lo

que su modelo promueve el contacto de las familias con el entorno, por medio del trabajo con redes institucionales y comunitarias para la movilización de recursos existentes.

En este sentido, los documentos programáticos permiten dar cuenta que el programa YES plantea la articulación y la complementariedad como una sugerencia, neutralizando la importancia de hacer observación del territorio, a diferencia de los programas HAB y FAM que diseñan sus planes de trabajo en articulación con recursos presentes en las estructuras de oportunidades de los territorios, abarcando al menos el nivel local, con vínculos con actores comunitarios e institucionales públicos y privados.

f. Forma de observación del territorio

La forma en que los programas observan el territorio devela el lugar teórico elegido para levantar el diseño y a la vez permite conocer los déficits que esas opciones involucran. Los sujetos y sus capacidades de agencia –que se presentan como foco de las intervenciones de los programas seleccionados– se ubican en algún lugar, no están flotando y, en este sentido, la forma en que se hace referencia a ese lugar es relevante.

Así, los códigos utilizados en esta categoría son: (1) sin observación; (2) observación física; (3) observación restrictiva (escenario, jurisdicción, concentración, objeto); y (4) observación compleja (campo de disputa, contenedor de diversidades, medio).

De los tres programas analizados, el programa FAM es el que cuenta con la forma de observación del territorio más amplia, en el sentido de explicitar en sus apartados conceptuales, la importancia de comprender a la familia en relación estrecha con el entorno y éste como un factor clave en su bienestar. Sus planteamientos permiten observar que existe un reconocimiento de la interrelación que se establece entre ambos. A su vez, el programa plantea “la pobreza como un fenómeno complejo que requiere de una intervención integral, que visualice a la familia en un contexto relacional” (Ministerio Desarrollo Social, 2017, pág. 41) y declara realizar acciones para que las familias logren vincularse con la estructura de oportunidades, al tiempo de mapear, en conjunto con las familias, los recursos que se hacen presentes en el entorno. En este sentido, las concepciones de base del programa permiten dar cuenta de su visión comunitaria de la intervención social –ampliamente visitada por los

programas sociales– reflejando una preocupación por las relaciones entre los actores del territorio con la expectativa de impulsar procesos de fortalecimiento de capacidades y del tejido social de los territorios.

En este sentido y bajo las formas de observación del territorio planteadas por Urquieta (año) se puede concluir que este programa hace una observación tomando elementos de las observaciones complejas, al entenderlo como un entorno donde se disponibilizan oportunidades y reconociendo que lo que ocurra en él, afecta el bienestar de las familias. Los planteamientos conceptuales permiten inferir que para el programa FAM las condiciones territoriales ejercen influencia en la vida de las personas y en los programas sociales que se ejecutan en ese entramado.

Respecto del programa HAB, al ser este una oferta exclusiva para las personas beneficiarias del programa FAM, se enmarca dentro de los planteamientos anteriores, en el sentido de entender que las personas generan una interrelación estrecha con el entorno en el cual habitan, el cual influye de manera significativa en el proyecto de vida que desarrollan. Dentro de los enfoques que presenta el programa se encuentra el enfoque de la pertinencia territorial a través de la cual plantean “prestar especial atención a la diversidad geográfica, social y cultural, reforzando la adecuación cultural, en particular con respecto a las tierras y la vivienda de los pueblos indígenas entendiendo la existencia de realidades diferenciadas entre los territorios urbanos y rurales” (FOSIS, 2020, pág. 19). El programa reconoce en sus planteamientos la desigualdad que se presenta entre los territorios, por lo que plantea un enfoque que le permita “reconocer estas diferencias y abordarlas con soluciones adaptadas a la realidad de cada una de las familias intervenidas según su territorio” (FOSIS, 2020, pág. 19).

En este sentido y bajo las formas de observación planteadas por Urquieta (año), los planteamientos permiten evidenciar una forma de observación del territorio en cuanto objeto de la propia intervención en una escala residencial, puesto que parte de la intervención se despliega en el ámbito constructivo en el propio terreno, al tiempo de hacer una observación respecto de su jurisdicción. Estas formas de observación están dentro de las observaciones restrictivas, sin embargo, el programa igualmente realiza un acercamiento a las observaciones

complejas en la medida que reconoce en él un entramado de oportunidades desplegadas y reconoce la interacción e influencia de ese entorno con las personas que le habitan.

Respecto del programa YES, los documentos analizados dan cuenta que no se realiza observación del territorio en la arquitectura de sus planteamientos conceptuales, existiendo una forma de relacionarse con el de manera neutral respecto de la intervención, entendiéndolo como un telón de fondo carente de información respecto a quienes le habitan.

El análisis de los programas devela que el YES se posiciona desde una racionalidad sin observación de lo territorial, obviando su importancia y los programas FAM y HAB lo incorporan como un entorno que disponibiliza oportunidades, recursos, cuenta con una historia y lo que ahí ocurra tiene influencia en los proyectos de vida de las personas.

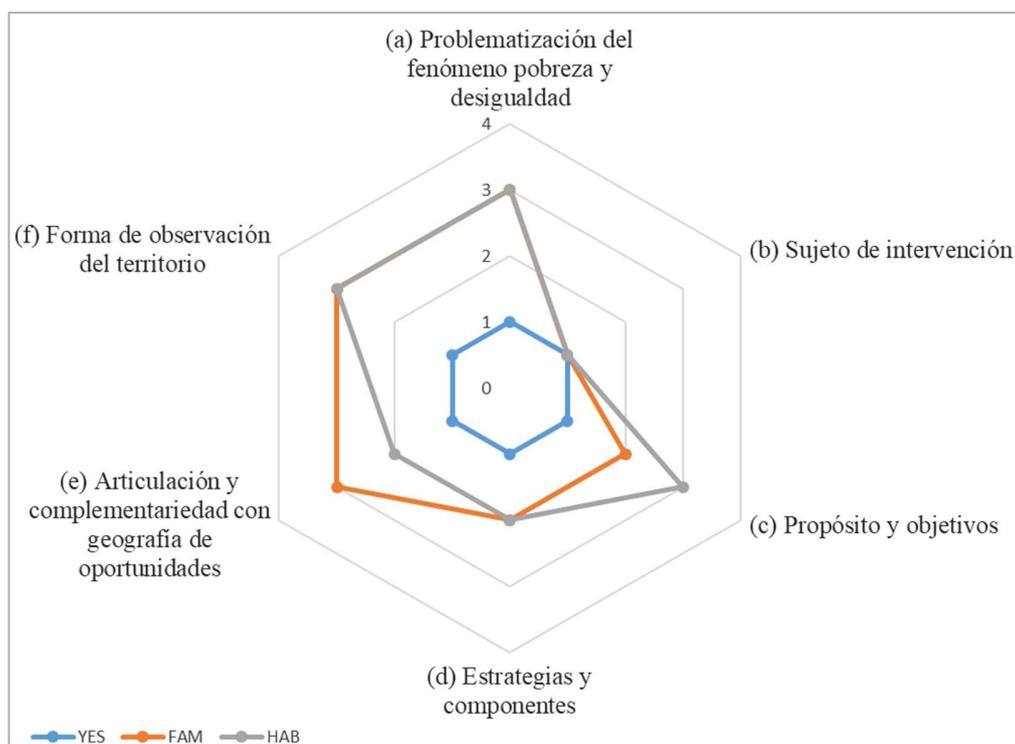
Tomando en cuenta las seis categorías desplegadas en esta sección del análisis, el siguiente gráfico permite visualizar cómo se comportan las categorías y códigos de análisis en cada programa. El centro representa el código 1 donde se ubican programas que problematizan el fenómeno con causas lineales, centran sus propuestas en el sujeto, despliegan estrategias unidimensionales y proponen transformaciones en torno a los atributos personales. Son programas que no generan articulación con la geografía de oportunidades y no generan observación del territorio.

En el exterior del gráfico se ubica el código 4, donde se posicionan programas que problematizan el fenómeno a través de múltiples causas, plantean el sujeto de intervención con observación del territorio, reconocen su configuración de entramado de complejidades. Sus estrategias proponen transformaciones que impactan al territorio y sus habitantes y plantean una articulación con la geografía de oportunidades que permite generar nuevas oportunidades para el territorio. Esos son los dos polos que propone este análisis. Cada programa se ubica de acuerdo a sus planteamientos en los códigos que representan sus distinciones conceptuales de acuerdo a las seis categorías.

De los tres programas analizados, el programa YES presenta para todas sus categorías código 1, es decir problematiza la pobreza desde una sola dimensión, centra su accionar en el sujeto, plantea intenciones de articulación y no observan al territorio. A diferencia de los programas

HAB y FAM que para algunas de sus categorías avanzan a visiones que observan el territorio, igualmente situándose en perspectivas restrictivas y parciales.

Gráfico N° 1: Observación del territorio en el diseño programático



Fuente: Elaboración propia.

Matriz síntesis conceptual

CATEGORÍAS	PROGRAMAS		
	YES	FAM	HAB
(a) Problematicación del fenómeno pobreza y desigualdad	(1) fenómeno presenta causalidad simple	(3) fenómeno presenta múltiples causas con observación restrictiva del territorio	(3) fenómeno presenta múltiples causas con observación restrictiva del territorio
(b) Sujeto de intervención	(1) sujetos individuales y/o familias	(1) sujetos individuales y/o familias	(1) sujetos individuales y/o familias
(c) Propósito y objetivos	(1) transformaciones centradas en una dimensión del sujeto	(2) transformaciones centradas en múltiples dimensiones del sujeto	(3) transformaciones incorporan al territorio desde observación restrictiva

(d) Estrategias y componentes	(1) estrategia centrada en una dimensión del sujeto	(2) estrategia aborda múltiples dimensiones del sujeto	(2) estrategia aborda múltiples dimensiones del sujeto
(e) Articulación y complementariedad con geografía de oportunidades	(1) articulación sin mecanismos concretos para su logro	(3) articulación en múltiples dimensiones con mecanismos concretos de logro dentro de la estructura de oportunidades vigente	(2) articulación en una dimensión con mecanismos concretos de logro, dentro de la estructura de oportunidades vigente
(f) Forma de observación del territorio	(1) sin observación	(3) observación restrictiva	(3) observación restrictiva

2. Observación condiciones del territorio en repertorios metodológicos

Para analizar la observación de las condiciones del territorio en los repertorios metodológicos, se utilizaron siete categorías: (a) diagnóstico de las condiciones locales, para conocer los mecanismos e instrumentos de levantamiento de información del contexto; (b) pertinencia territorial de repertorios, para conocer si son estandarizados, flexibles o abiertos al contexto; (c) foco de las actividades, para observar a quiénes están dirigidas (d) participación, para conocer de qué manera los programas abren espacios de participación e involucramiento; (e) vinculación con actores comunitarios locales, para conocer si se ofrecen espacios de participación; (f) coordinación con otros actores, para observar cómo se propone la coordinación y (g) evaluación, para conocer cómo se despliega la evaluación y su vinculación con el territorio. En esta sección, se revisarán una a una estas categorías.

a. Diagnóstico de condiciones locales

Para analizar la forma en que los instrumentos de los programas levantan información respecto de las condiciones locales, se utilizaron los siguientes códigos: (1) diagnóstico recoge información del sujeto y sus activos en una dimensión, (2) diagnóstico recoge información del sujeto y sus activos con mirada multidimensional, (3) diagnóstico recoge información del territorio con mirada restrictiva, (4) diagnóstico recoge información del territorio con mirada compleja.

El programa YES cuenta con un instrumento de diagnóstico que recoge información relevante para la intervención en relación a la composición del hogar, situación ocupacional, estado del negocio, comercialización, ventas, etc. El instrumento centra la información en el sujeto y sus activos, levantando información desde la dimensión económica. En el instrumento no consulta respecto del territorio ni de las condiciones locales en las cuales la persona habita, ni las implicancias que tiene el contexto en el desarrollo del negocio.

El programa HAB cuenta con un instrumento llamado diagnóstico integral que recoge diversos antecedentes que permiten caracterizar el contexto de habitabilidad de cada familia. Los instrumentos orientan que la información sea levantada y analizada por una dupla de profesionales constructivo – social. Sus categorías y preguntas permiten recoger información respecto de la vivienda, servicios básicos, equipamiento y entorno inmediato, para lo cual orientan la realización de una entrevista a la familia que permite detectar las problemáticas, acciones riesgosas y levantar la situación física de la vivienda y su entorno.

Al ser el territorio el objeto de intervención del programa, sus instrumentos se enfocan en el espacio físico y legal del terreno y unidad habitacional, recogiendo información asociada al ambiente saludable (equipamiento para residuos, limpieza, manejo sanitario de animales), accesos exteriores (vías de circulación, elementos de seguridad) y áreas verdes. A través de esta información, se puede apreciar que el instrumento de diagnóstico recoge información del territorio desde una mirada de escenario, objeto y jurisdicción.

Una información adicional, importante de destacar, es que los registros de todas las familias atendidas a nivel comunal, se sintetizan en una única planilla dinámica, lo que permite a los equipos locales analizar la información por sectores del territorio para detectar problemáticas comunes asociadas a la vivienda o el entorno. También les permite conocer la composición etaria de las personas beneficiarias de cada sector de la comuna. Los instrumentos señalan que dicha información sería utilizada para planificar y diseñar las asesorías grupales.

El programa FAM por su parte, cuenta con un instrumento de diagnóstico y uno de profundización diagnóstica utilizados para levantar y profundizar información de la familia en cinco dimensiones del bienestar: trabajo y seguridad social, ingresos, salud, educación y

vivienda y entorno. Integran una sexta dimensión de participación social que se expresa transversalmente. Cada dimensión de bienestar se compone de un conjunto de condiciones que son equivalentes a logros básicos de bienestar, las cuales se definen por un conjunto de indicadores de logro. Lo anterior permite construir una línea base para cada familia.

Para este programa el entorno es una dimensión de importancia en el bienestar y desarrollo. Lo entiende como espacio físico y social que rodea a la vivienda, permite el acceso a servicios y también espacio de interacción y esparcimiento, impactando sobre las actividades de las familias y la forma en que se desenvuelven sus integrantes. El entorno es comprendido como aquellas estructuras y procesos que favorecen u obstaculizan la movilización de recursos entre subsistemas (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

De esta forma, se hace visible la estrecha relación que tiene la vivienda y el entorno con el bienestar de las personas y comunidades, pues las condiciones en las cuales habitan las personas y el entorno en el que se desenvuelven, influyen de manera significativa la capacidad de contar con una vida sana y el pleno desarrollo de relaciones familiares y comunitarias, afectando el bienestar, la dignidad y el desarrollo de capacidades de las personas en diversos ámbitos, y especialmente en tanto puede comprenderse como interfaz o mecanismo de acceso a recursos relevantes. (Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pág. 17).

Dentro de la información asociada al entorno, el instrumento orienta recoger información respecto de la red de servicios sociales presentes en el entorno, información sobre espacios de participación ciudadana a nivel local, redes de apoyo social y conocimiento de las organizaciones comunitarias e instituciones vinculadas al territorio. También permite conocer si mantienen contacto con representantes de las organizaciones sociales de su entorno y/o programas sociales, si participa en instancias evaluativas y/o consultivas promovidas por la institucionalidad pública.

El instrumento de profundización diagnóstica indaga acerca de la relación con los vecinos, la existencia de espacios para la interacción como plazas, juegos, sedes, canchas, etc. También permite levantar información respecto del conocimiento que la familia posee sobre

las redes disponibles que pudiesen ser un apoyo para atender diversas problemáticas que los pudieran afectar o que sean de su interés (en el ámbito comunitario e institucional).

Junto con los instrumentos mencionados, el programa dispone de un tercer instrumento llamado Mi Territorio que, a través de una plantilla tipo mapa con círculos concéntricos que representan a la familia, comunidad, comuna y región, orienta a las familias a reconocer y visibilizar los recursos, tanto familiares como organizacionales e institucionales, en relación con los intereses, preocupaciones para cada una de las dimensiones que la familia eligió abordar en su plan de trabajo.

A través de la revisión de los instrumentos se puede decir que el programa FAM recoge información del territorio desde una mirada con elementos de complejidad, al comprenderlo como un sistema que disponibiliza recursos y oportunidades en diversas escalas, como espacio de interacción, que genera una influencia directa en el desarrollo y bienestar de sus habitantes. Sin embargo, igualmente el centro de la mirada sigue estando en el sujeto, quien es el que se relaciona de determinadas maneras con este entorno de complejidades. En este sentido la mirada que prevalece es restrictiva en cuanto destaca el componente relacional entre quienes habitan el territorio. Desde las visiones complejas del territorio (Urquieta M. A., 2020), el foco de observación está puesto en las estructuras (físicas, institucionales, ambientales, económicas, sociales, entre otras) que soportan esas relaciones al tiempo que se realiza observación de las externalidades del territorio, la disponibilidad y calidad de servicios y la articulación del programa con la oferta local.

b. Pertinencia territorial de repertorios metodológicos

Para analizar la pertinencia territorial de los repertorios metodológicos se utilizaron los siguientes códigos: (1) repertorios estandarizados, sin adaptación ni pertinencia, (2) repertorios estandarizados con intencionalidad de flexibilidad y pertinencia, (3) repertorios dinámicos, con orientaciones para la flexibilidad y pertinencia, (4) repertorios abiertos, co-diseño participativo con observación compleja del territorio.

El programa YES presenta instrumentos estandarizados a nivel nacional, donde las regiones tienen facultades para sumar información en algunos de ellos. El instrumento de selección

cuenta con un ítem donde los equipos regionales pueden incorporar variables pertinentes. Lo mismo ocurre en la fase de formación, donde existen talleres mínimos y opcionales y son los equipos regionales quienes deciden cuales de los talleres opcionales se incluirán en las bases para su ejecución. Entre estos talleres se encuentran género, innovación, análisis del entorno, redes, alfabetización digital y comercialización de bienes y servicios. Tanto el instrumento de diagnóstico como el plan de trabajo no cuentan con flexibilidad de acuerdo a las características que presentan los territorios en donde se ejecuta la intervención y tampoco incorporan información del entorno en su diseño.

El programa HAB presenta un repertorio metodológico que funciona como caja de herramientas para diseñar las soluciones que sean pertinentes a las problemáticas habitacionales presentadas por las familias.

La intervención comienza con un diagnóstico integral, en el cual tienen una participación sustantiva tanto la familia como la dupla profesional (constructivo y social) con el propósito de construir una mirada amplia a la realidad de la familia. Luego de esto se da paso al diseño del proyecto familiar integral, con una mirada eco sistémica que contempla a la familia, la unidad habitacional y el entorno. El proyecto familiar integral es único para cada familia y está diseñado de acuerdo a las temáticas que requiere trabajar y está compuesto por sesiones de asesorías y la solución constructiva. Los repertorios que presenta el programa son dinámicos, con flexibilidad y pertinencia al territorio desde una observación de objeto y jurisdicción, donde los instrumentos entregan orientaciones para que los equipos ejecutores puedan utilizarlos de manera flexible y con pertinencia.

El programa FAM articula su repertorio metodológico en el marco del plan familiar de desarrollo que se presenta como una hoja de ruta que contempla las dimensiones de la matriz de bienestar que son relevantes de trabajar con cada familia.

El levantamiento de información del diagnóstico identifica diversos elementos que guían la intervención orientada a fortalecer y desarrollar capacidades, así como a potenciar la interacción entre las redes institucionales y comunitarias, lo que permite orientar de manera

estratégica el proceso de intervención y diseñar planes de desarrollo pertinentes a la situación en la que se encuentra cada familia al momento de ingresar al programa.

De esta manera, los repertorios que presenta el programa son dinámicos, con orientaciones para la flexibilidad y pertinencia a las condiciones de la familia y al territorio, dado que permiten recoger información de las familias y de sus relaciones con el entorno y proponen instancias de trabajo en distintas escalas, con una perspectiva de articulación de redes y el horizonte en la integración y bienestar de las familias.

Como se puede observar el foco en los instrumentos está puesto en las personas y familias, relevando las relaciones que establecen entre ellos y con su entorno, lo que debela el fuerte arraigo de los programas para la separación de la pobreza con perspectivas individualistas y comunitaristas, que relevan como núcleo central del programa al sujeto, sus relaciones y su capacidad de agencia.

c. Foco de las actividades

Para analizar el foco que tienen las actividades se utilizaron los siguientes códigos: (1) actividades con foco en sujetos, (2) actividades incorporan a actores comunitarios en escala local, (3) actividades incorporan a actores comunitarios e institucionales en escala local, (4) actividades incorporan diversos actores, de distintas escalas y temáticas, desde una observación compleja del territorio.

El programa YES cuenta con una ejecución donde se despliegan 4 fases de intervención: selección y diagnóstico, formación, asistencia técnica y cierre. Las actividades mínimas que contempla cada fase están centradas en el sujeto y en sus atributos personales para el desarrollo de un negocio. Las actividades se enfocan en la formación en temáticas de emprendimiento y plan de negocios. Los instrumentos presentan actividades opcionales (análisis del entorno, redes, innovación), quedando a criterio de los equipos regionales su incorporación al proceso.

El programa HAB enfoca sus actividades tanto en el territorio como objeto a través de una solución constructiva, como en la familia que habita la vivienda y el entorno a través de asesorías, las cuales se pueden desarrollar en formato charlas, taller educativo, capacitación

o mentoría, dependiendo de la temática a trabajar, las condiciones del contexto, las características particulares del grupo y número de personas participantes. Las actividades propuestas incorporan a actores comunitarios e institucionales en escala local.

En el programa FAM el foco de las actividades está puesto en el reconocimiento, fortalecimiento y mantenimiento de las habilidades y capacidades de las personas que componen el grupo familiar. Como el horizonte está puesto en la inclusión, los repertorios orientan que aquello se desarrolle en distintas escalas: integrantes de la familia de manera individual, familia en su conjunto, grupos de familias participantes del programa dentro del espacio local y vecinos y vecinas pertenecientes al territorio en el que se ejecuta el programa.

También se proponen sesiones de trabajo con las organizaciones locales, actorías comunitarias y con las instituciones locales. Es decir, las actividades incorporan a actores comunitarios e institucionales en escala local.

De esta manera se observa que los programas, desde distintas estrategias y abordando distintas escalas, centran sus actividades en los sujetos, enfocando sus esfuerzos en fortalecer las capacidades y la asociatividad entre ellos, para que desde ahí se produzcan los movimientos de integración y transformación que impulsan las estrategias.cx

d. Participación

Para analizar la participación se utilizaron los siguientes códigos: (1) participación informativa sin observación de condiciones del territorio, (2) participación vinculante sin observación de condiciones del territorio, utilizando repertorios existentes, (3) participación vinculante con observación de condiciones del territorio, orientada por repertorios existentes, (4) participación vinculante con observación de condiciones del territorio y co-construcción de repertorios y soluciones.

El marco metodológico del programa YES contempla acciones de participación vinculante individuales con la persona usuaria, quien participa de manera directa en la intervención y reporta un conjunto de información diagnóstica que permite trazar un plan de negocios único y pertinente con sus requerimientos. Los instrumentos del programa promueven una

participación vinculante en el marco de repertorios existentes en la fase de diagnóstico, diseño del plan y financiamiento de la iniciativa.

El programa HAB presenta instrumentos que promueven participación vinculante de los miembros de la familia en el levantamiento de la información diagnóstica, insumo base del plan de trabajo. La solución constructiva y el conjunto de asesorías que recibirá cada familia, es único y pertinente a su realidad. Los instrumentos promueven una participación vinculante en todas las fases del proceso en el marco de repertorios existentes, los cuales son presentados como una orientación, dado que los contenidos y el diseño de cada asesoría se orienta sea desarrollada de acuerdo con el contexto.

El programa FAM presenta una estrategia que fomenta la participación de la familia durante toda la intervención. Los instrumentos orientan la apertura de espacios participativos que buscan levantar un diagnóstico y construir un plan de desarrollo integral para la familia, quienes definen, a través de participación vinculante, los temas a trabajar, dentro de las dimensiones de bienestar priorizadas. El plan se ejecuta, de acuerdo con las prioridades establecidas por la familia, a través de un proceso de acompañamiento integral, impulsado por instrumentos que guían el desarrollo de las sesiones, en los cuales se orienta de forma explícita, la importancia de incorporar criterios pertinentes a la particularidad territorial para facilitar la realización de dichas instancias. Los repertorios metodológicos dan cuenta de la promoción de participación vinculante con las familias durante todo el proceso, orientada por repertorios existentes buscando la pertinencia territorial.

Es destacable que los programas FAM y HAB contemplen un conjunto de herramientas en sus repertorios que guían la intervención y que en sus repertorios se oriente que las actividades se realicen con observación de la realidad local y que sean los equipos locales quienes adecuen y diseñen esa ruta única para cada familia. Lo anterior requiere equipos locales estables, que cuenten con el tiempo y recursos para realizar esas tareas de adecuación y que tengan las herramientas conceptuales y metodológicas para hacerlo. De no existir ese contexto termina siendo una declaración de intenciones por parte de los programas.

e. Vinculación con actorías comunitarias

Para analizar el involucramiento de actorías comunitarias en el marco de la ejecución de los programas se utilizaron los siguientes códigos: (1) sin vinculación, (2) vinculación puntual en actividad informativa, (3) vinculación dentro del proceso, (4) vinculación dentro del proceso y en co-construcción de soluciones.

El marco metodológico del programa YES contempla acciones de participación individuales con la persona usuaria, y sus repertorios no contemplan participación de otros actores locales.

El programa HAB presenta instrumentos de registro y análisis integrado de la información comunal, lo que permite visualizar sectores de mayor concentración de familias beneficiarias y generar análisis de las problemáticas comunes dentro del territorio. Los instrumentos orientan a que el diseño de las asesorías se realice con visión comunitaria en modalidad grupal, con el propósito de abrir instancias comunitarias que permitan fortalecer las relaciones, generar integración y espacios de reflexión en torno a la habitabilidad.

Otra información de relevancia que levantan los instrumentos del programa es la edad de cada miembro de la familia. Se busca que niñas, niños, jóvenes y adultos del territorio conversen sobre habitabilidad, acciones saludables, y calidad de vida, lo que plantean, contribuye al diálogo familiar, comunitario y potencia los esfuerzos que cada persona hace para mejorar la forma de habitar su hogar y entorno (FOSIS, 2020). El programa presenta instrumentos que buscan la vinculación de las familias beneficiarias con actorías comunitarias en la fase de implementación del proceso de asesorías.

El programa FAM ofrece instancias de articulación entre familias que habiten un mismo territorio y que participen del programa e instancias con las actorías comunitarias locales. Uno de los propósitos estratégicos de la metodología del programa es que las familias puedan reconocer y visibilizar sus propios recursos y los recursos institucionales y comunitarios, para lo cual se abren durante el proceso sesiones –tanto con actores comunitarios como con actores institucionales–, que permitan fomentar ese reconocimiento y articulación, para lo cual cuentan con guías metodológicas que entregan estructura y orientaciones a los equipos locales, entendiendo que son ellos quienes diseñan el espacio con pertinencia al contexto.

Desde estas perspectivas destaca la importancia que tiene tanto para el programa FAM como para el programa HAB la perspectiva comunitaria, que refleja una preocupación por abrir espacio para fortalecer las relaciones entre quienes habitan el territorio y así mejorar el tejido social. Estas concepciones muy propias en la política pública se levantan desde una construcción teórica de la comunidad, en las cuales se idealiza lo comunitario como algo que siempre estará dado. Y eso no siempre es así, no siempre es posible generar articulación porque las personas tienen intereses distintos, los cuales pueden entrar en contraposición muy frecuentemente. He ahí la importancia de la complejidad y de repertorios que sean capaces de recoger las complejidades de las dinámicas de lo comunitario.

Cuando los programas opera desde una visión idealizada de la comunidad, como una comunidad sin conflicto, virtuosa cívicamente, con acuerdos, criterios buenistas, los abordajes se vuelven improbables en su efectividad porque omiten las complejidades, pudiendo causar rechazo hacia las mismas intervenciones.

f. Coordinación actores

Para analizar la coordinación de los actores en el marco de la ejecución de los programas y sus repertorios metodológicos, se utilizaron los siguientes códigos: (1) sin coordinación, (2) declaraciones de intenciones para la coordinación en el marco de la gestión, (3) coordinación en el marco de la gestión con actores del territorio, (4) coordinación multiactoral horizontal con observación del territorio desde perspectivas complejas.

Respecto de acciones de coordinación, el programa YES presenta recomendaciones de encadenamiento y complementariedad con programas de la propia oferta institucional, sin embargo, estas quedan en declaraciones ya que no cuanta con instrumental metodológico que oriente esta práctica, ni tampoco levanta información respecto de otros programas que se ejecuten en el entorno ni intervenciones paralelas en las cuales participe la persona usuaria.

En los documentos y guías metodológicas se declaran intenciones y sugerencias para abrir espacios de coordinación con la institucionalidad pública local que trabaja en temática afín, sin embargo, no se señalan actividades, protocolos o guías que propicien que eso se

materialice, señalando que es responsabilidad de cada equipo generar las coordinaciones necesarias para la concreción de las coordinaciones.

El programa HAB busca potenciar las posibilidades y oportunidades de inclusión e integración social de las familias beneficiarias del Subsistema Seguridades y Oportunidades, a partir de soluciones que contribuyan a mejorar calidad de vida, en lo que se refiere a la dimensión de habitabilidad para lo cual generan mecanismos de coordinación con instituciones en distintas escalas. También generan coordinaciones y articulación con el programa de origen de la familia y con los profesionales que intervienen desde ese programa, para conocer las acciones que se están realizando y así no generar sobre intervenciones.

En el marco de este programa se establece como actividad basal, la generación de asesorías para informar a las familias respecto de la oferta del Estado vigente en la región o comuna. Plantean que el trabajo coordinado puede fortalecer la promoción de la salud y favorecer el aprovechamiento de los recursos, por lo tanto, se orienta a los equipos a realizar trabajo en red con otras instituciones y organizaciones (FOSIS, 2020).

También se contempla un ítem en el instrumento diagnóstico que permite que los profesionales activen derivaciones a otro organismo o institución para dar respuesta a alguna situación observada por el equipo técnico durante la visita. Así, el programa promueve una coordinación en el marco de la gestión con variados actores, articulando oportunidades que se presentan en el entorno, en beneficio de las familias y sus proyectos habitacionales.

El programa FAM promueve en su objetivo un trabajo centrado en las capacidades de agencia de las personas con el fin de facilitar la inclusión social. Para lograr este propósito genera coordinaciones con actores institucionales y comunitarios durante la intervención. Una de las primeras acciones es la construcción de un catastro que busca identificar y caracterizar programas, servicios y organizaciones comunitarias de la comuna y territorios intracomunales en los cuales habitan los grupos de familias que participan.

Las guías metodológicas orientan la apertura de espacios de trabajo conjunto donde las personas puedan conocer y conectarse con la red local. En etapas intermedias se estructuran sesiones para que las personas puedan reconocer avances del proceso, en las cuales se orienta

la identificación de aprendizajes y logros e impulsa la definición colectiva de acciones de compromiso con las redes institucionales y comunitarias. En este sentido los instrumentos proponen una coordinación activa en el marco de la gestión con diversos actores del territorio.

Lo anterior da cuenta de los esfuerzos concretos por generar coordinaciones en los repertorios de los programas FAM y HAB, quienes generan vínculos con otros actores que les permita articular operaciones y estrategias, buscando optimizar recursos a través del trabajo intersectorial. Estas coordinaciones –propias de la política pública– no logran dar cuenta de sus alcances y resultados concretos, ya que sus indicadores se limitan al cumplimiento de la reunión o mesa de trabajo, sin dar cuenta si esas coordinaciones tuvieron un impacto en las formas de comunicación establecidas o en los resultados producidos por la toma de decisiones colaborativas sobre cómo abordar los problemas que pretenden resolver.

Desde perspectivas sistémicas la coordinación es entendida como una estrategia vertical y horizontal de vinculación entre actores que operan con lógicas reflexivas independientes, lo que permite vincular conocimientos que inicialmente se encuentran fragmentados, y así favorecer que los actores sean capaces de integrar en su operar información de sus entornos, con reconocimiento de la complejidad y de esta manera diseñar estrategias pertinentes que orienten las transformaciones necesarias. (Urquieta, Salinas, & Labraña, 2020).

Por otro lado, es importante tener presente que la geografía de oportunidades se materializa de manera diferenciada en los territorios, siendo esta más precaria en territorios de alta complejidad, donde las personas acceden a ellas con dificultades en su selección, ya sea por disponibilidad, por costo, por requisitos solicitados, por colapsos en los sistemas, etc., por lo que los esfuerzos de coordinación deberían a la vez levantar estas dificultades más que el solo reconocimiento de la red.

g. Evaluación

Para analizar las acciones de evaluación y sus repertorios metodológicos, se utilizaron los siguientes códigos: (1) evaluación de resultados en base a control de actividades realizadas, (2) evaluación de resultados en base a instrumentos cuantitativos de entrada y salida, (3) evaluación de proceso y resultados, en base a distintos métodos de recolección de

información, con participación de personas usuarias, (4) evaluación de proceso y resultados en base a distintos métodos de recolección de información, con levantamiento de aprendizajes, fallas y diseño de mejoras, con participación de diversos actores del territorio.

El programa YES aplica un instrumento diagnóstico al ingresar al programa a través de una línea de entrada que permite conocer la situación económica de la persona y un instrumento que permite conocer la situación al finalizar la intervención (línea de salida), la cual es aplicada en la fase de cierre, en el mismo año en que se produjo la intervención. A través de estos instrumentos, estandarizados para el nivel nacional, se busca conocer si las personas usuarias completan las horas establecidas para el proceso de formación, si obtuvieron financiamiento para su negocio de forma oportuna, si cierran la intervención con el negocio funcionando y la existencia de incremento en los ingresos.

No es posible reconocer instrumentos cualitativos que permitan conocer la percepción de las personas participantes en su proceso de intervención, ni mediciones de impacto que evalúen la sustentabilidad de los emprendimientos una vez concluido el proceso, ni reconocer observación del territorio en ninguno de los instrumentos utilizados para la evaluación.

El programa HAB cuenta con distintos instrumentos que permiten evaluar el desarrollo del programa, los cuales se basan en la contrastación entre la planificación inicial establecida con cada familia y el resultado final de la intervención.

La evaluación del componente constructivo se desarrolla a través de un informe de recepción en el cual se chequea el cumplimiento del estándar y cubicación técnica establecida, revisando materialidad y diseños. La evaluación del componente social se realiza por medio de un reporte final de asesoría que contempla el detalle de las asesorías realizadas y da cuenta si estas abordaron los problemas iniciales presentados por la familia.

El proceso anterior se complementa con instrumentos cualitativos aplicados al equipo ejecutor local que permite conocer obstaculizadores y aprendizajes y con una encuesta de satisfacción para las familias, que permite conocer la percepción de conformidad respecto de la solución constructiva y del proceso. El programa presenta instrumentos que le permiten

hacer evaluación de proceso y de los resultados, utilizando distintos métodos de recolección de información, con participación de personas usuarias y equipos locales.

El programa FAM contempla en su estructura metodológica un monitoreo permanente en base de los logros de bienestar establecidos en el plan familiar de desarrollo y contempla distintos instrumentos que permiten evaluar el proceso.

El proceso contempla una fase de evaluación, en la cual se realizan sesiones familiares orientadas a reconocer y analizar los logros, las acciones y los compromisos adquiridos en el proceso de intervención, a partir de la reflexión y medición de los indicadores de la matriz de bienestar y de aquellos trabajados de manera específica en el plan familiar de desarrollo, destacando los aprendizajes adquiridos en el proceso (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Adicionalmente se construye una línea de salida que permite determinar el nivel de cumplimiento alcanzado en los indicadores de bienestar y una sesión con el instrumento mi territorio, en la cual se repite el ejercicio y se contrasta con la imagen inicial, para dar cuenta de la amplificación de las redes de apoyo y visibilización de nuevos recursos.

Se realizan también sesiones grupales orientadas a evaluar el proceso, reconocer avances, nuevos recursos, aprendizajes y logros, al tiempo de reconocer los aportes y oportunidades que se generan a partir de los vínculos entre familias, y con las redes de apoyo comunitarias e institucionales, elementos que para el programa son fundamentales para favorecer el bienestar y la inclusión social de las familias (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

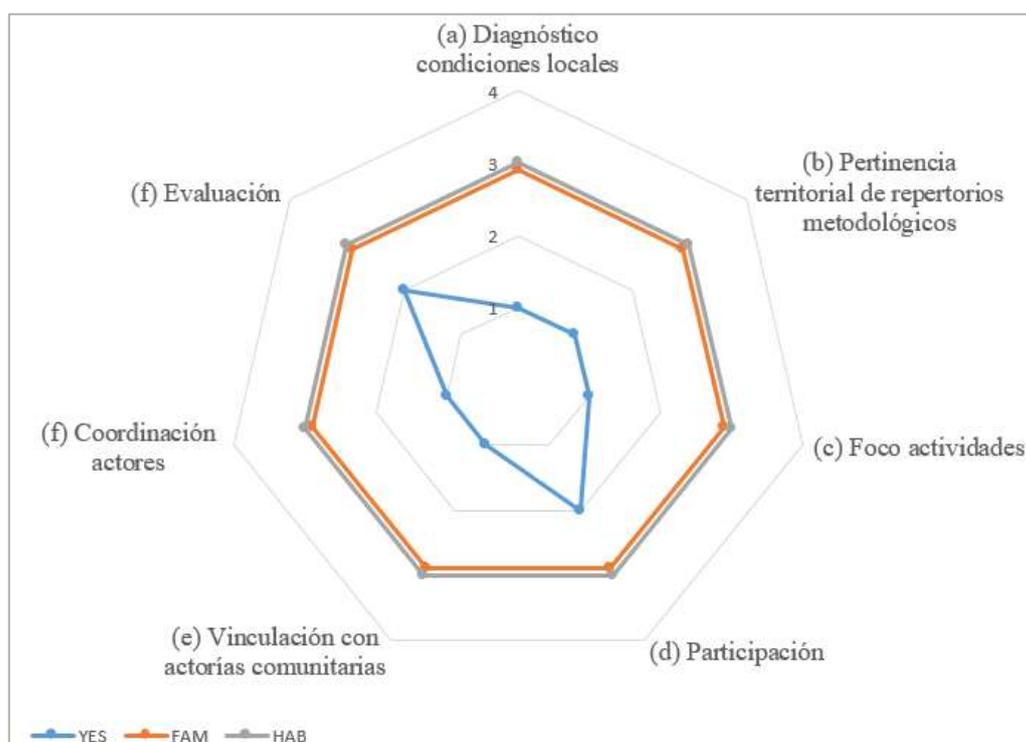
En base a la revisión de los instrumentos se aprecia que el programa FAM contempla instrumentos que le permiten evaluar el proceso y los resultados obtenidos con la ejecución, lo que realizan en base a distintos métodos de recolección de información, con participación de las familias.

Revisadas las siete categorías y a modo de síntesis, el gráfico N°2 permite visualizar cómo se comportan en cada programa. En el centro se encuentra el código 1, donde se ubican programas que en sus diagnósticos no recogen información de las condiciones del territorio, sus repertorios son estandarizados, sin adaptación ni pertinencia, sus actividades ponen el foco en el sujeto, generan espacios de participación informativa, no abren espacios de

vinculación con las actorías locales, no generan coordinación con otros actores del territorio, evalúan resultados a través de chequeos cuantitativos. Es decir, son programas, cuyos repertorios metodológicos han sido diseñados bajo racionalidades parciales, con observaciones restrictivas y sin consideración territorial. Sus instrumentos están pensados en intervenir a las personas, sin hacer conexión con el entorno en el cual estas personas habitan.

En esas coordenadas se ubica el programa YES, el cual puntúa código 1 en la mayoría de las categorías y código 2 en las categorías de evaluación y participación.

Gráfico N° 2: Observación de condiciones del territorio en repertorios metodológicos



Fuente: Elaboración propia.

En la línea del código 3, haciendo observación restrictiva del territorio y con intervenciones que impulsan sus estrategias desde perspectivas comunitarias, se ubican los programas HAB y FAM, quienes puntúan código 3 en todas las categorías, es decir sus diagnósticos recogen información del territorio como escenario y objeto mismo de la intervención, presentan repertorios metodológicos dinámicos, los cuales cuentan con guías y orientaciones para que

los equipos locales puedan aplicarlos con flexibilidad y pertinencia, en sus actividades incorporan a actores comunitarios e institucionales en la escala local, sus repertorios indican la apertura de espacios de participación vinculante, abren espacios de vinculación con actorías comunitarias a través de interesantes innovaciones en sus repertorios que permiten abrir las estrategias hacia las comunidades, generan espacios de coordinación con actores institucionales y comunitarios del territorios en el marco de la gestión de las soluciones y generan procesos de evaluación utilizando diversos instrumentos que les permiten obtener información de distintas fuentes, tanto cualitativa como cuantitativa.

En este sentido son programas que se abren a lo territorial entendiéndolo como escenario, como entramado que genera influencia en las personas lo que es un avance respecto de programas que no reconocen siquiera esa relación, sin embargo, se distancian de perspectivas complejas en la medida que su orientación está centrada en los sujetos y en sus capacidades como primordial vehículo de movilidad y las lecturas que se realizan de lo territorial están ancladas al reconocimiento de actorías y al fortalecimiento de las relaciones entre ellos como horizonte para la inclusión.

Matriz síntesis metodológica

CATEGORÍAS	PROGRAMAS		
	YES	FAM	HAB
(a) Diagnóstico condiciones locales	(1) diagnóstico recoge información del sujeto y sus activos en una dimensión	(3) diagnóstico recoge información del territorio con mirada restrictiva	(3) diagnóstico recoge información del territorio con mirada restrictiva
(b) Pertinencia territorial de repertorios metodológicos	(1) repertorios estandarizados, sin adaptación ni pertinencia	(3) repertorios dinámicos, con orientaciones para la flexibilidad y pertinencia	(3) repertorios dinámicos, con orientaciones para la flexibilidad y pertinencia
(c) Foco actividades	(1) actividades con foco en sujetos	(3) actividades incorporan a actores comunitarios e institucionales en escala local	(3) actividades incorporan a actores comunitarios e institucionales en escala local

(d) Participación	(2) participación vinculante sin observación de condiciones del territorio, utilizando repertorios existentes	(3) participación vinculante con observación de condiciones del territorio, orientada por repertorios existentes	(3) participación vinculante con observación de condiciones del territorio, orientada por repertorios existentes
(e) Vinculación con actorías comunitarias	(1) sin vinculación	(3) vinculación dentro del proceso	(3) vinculación dentro del proceso
(f) Coordinación actores	(1) sin coordinación	(3) coordinación en el marco de la gestión con actores del territorio	(3) coordinación en el marco de la gestión con actores del territorio
(f) Evaluación	(2) evaluación de resultados en base a instrumentos cuantitativos de entrada y salida	(3) evaluación de proceso y resultados, en base a distintos métodos de recolección de información, con participación de personas usuarias	(3) evaluación de proceso y resultados, en base a distintos métodos de recolección de información, con participación de personas usuarias

3. Observación condiciones del territorio para la efectividad

Son variadas y contundentes las evidencias que sostienen la persistencia territorial de la pobreza. Los datos muestran incluso su aumento en los últimos cuatro años, lo que de alguna manera pone en evidencia los límites que enfrentan las racionalidades y distinciones utilizadas por la política para problematizar el fenómeno y para diseñar soluciones, dado que las actuales no están teniendo los resultados esperados. La persistente brecha territorial que presenta el fenómeno, hace necesario observar con mayor detención el rol que los contextos territoriales cumplen en la producción y reproducción de la pobreza y las desigualdades, ya que la no consideración del territorio esta improbabilizando la efectividad de los programas para la superación de la pobreza.

Si bien los programas analizados presentan variadas condiciones de posibilidad, igualmente se observan omisiones importantes respecto de la observación de las condiciones del territorio, lo que sin duda marca dificultades para enfrentar las complejidades del fenómeno. Los programas analizados observan la pobreza como un fenómeno anclado en las personas y entre las causas que establecen, se destaca la debilidad e insuficiencia en los activos que poseen, lo que les lleva a una condición de vulnerabilidad.

En este sentido se verifica lo que plantean Urquieta, Salinas y Labraña (2020) ya que suele observarse que el déficit de observación contextual viene muchas veces acompañado de una baja complejidad de la oferta y bajos niveles de coordinación.

Las ofertas analizadas proponen una baja complejidad, escasas condiciones para la coordinación y la consideración del territorio, en un caso inexistente (YES) y en los otros dos de modo restrictivo (FAM, HAB). En este sentido y siguiendo el argumento de Urquieta (2020), la omisión de las consideraciones territoriales improbabiliza gravemente la efectividad de las políticas públicas, ya que dificulta el acoplamiento entre una oferta pública subcompleja con la creciente complejidad de los fenómenos sociales presentes en los territorios.

La constatación de la complejidad del fenómeno de la pobreza exige que las intervenciones públicas destinadas a su superación, reparen en la efectividad que están teniendo sus estrategias y en ese sentido, la observación de lo territorial es condición base para que aspiren a ser efectivas.

Las evidencias demuestran que la omisión o débil consideración de lo territorial va marcando las dificultades para la efectividad de los programas. Mientras los programas no superen ese déficit, la capacidad que tienen para superar pobreza y desigualdades territoriales no podrá activarse.

Que la realidad de la pobreza sea compleja significa que se trata de un fenómeno que no se puede descomponer o separar en diferentes partes, y menos separar al sujeto del entorno para comprenderla y diseñar estrategias que impulsen su transformación. Los múltiples determinantes de la pobreza interactúan entre sí para producir los resultados que observamos y a su vez, estas observaciones no pueden ser atribuidas a partes individuales del sistema.

Si revisamos la información que proporciona el gráfico N°1 en relación a los programas estudiados en términos de efectividad, no es suficiente que uno de ellos tenga un promedio cercano a la frontera exterior si algunas de las categorías están cerca del origen. Esto ocurre principalmente con la categoría del sujeto de intervención, el cual es posicionado en personas o familias en todos los programas, lo que redundará en una visión parcial e incompleta,

volviendo altamente inefectivas las estrategias, a pesar de que aborden al sujeto en múltiples dimensiones y a pesar de que los objetivos se observen al territorio desde visiones restrictivas y con perspectivas comunitarias.

Desde esta investigación se plantea que, para avanzar hacia la efectividad, es imperativa la importancia que los programas observen sus categorías y generen nuevas estrategias que permitan hacer observación del sujeto y del entramado de complejidades territoriales que le sostiene. Para aumentar efectividad, los programas deben hacer observación de la complejidad territorial que existe en los lugares donde realizarán su intervención.

Tal como plantean Cortez-Monroy & Matus (2016), la efectividad está anclada a los marcos conceptuales implícitos en cada programa y con sus correspondientes expresiones metodológicas y técnicas. Lo anterior permite evaluar su pertinencia para encontrar las respuestas que se buscan y generar los cambios que se requieren. Desde esta perspectiva el territorio constituye un eje fundamental para el logro de la efectividad de una intervención, por lo que es de gran importancia conocer de qué manera esas condiciones territoriales son recogidas e incorporadas a la intervención y cuáles son invisibilizadas.

En esta sección se utilizan las categorías del análisis de las secciones anteriores para sistematizar un conjunto de condiciones necesarias para el diseño de programas para la superación de la pobreza con observación de la complejidad territorial.

1. La problematización que se realiza el fenómeno de la pobreza y la desigualdad contempla observación de múltiples y dinámicas causas, al tiempo de hacer una observación del territorio y de sus estructuras como sistema complejo.
2. Los sujetos de intervención son las personas y sus entornos, con toda la complejidad que implica, tratándose de intervenciones con perspectiva multiactoral.
3. El propósito y los objetivos consideran los resultados directos que se espera que ocurran y a la vez las retroalimentaciones indirectas. El carácter sistémico de los problemas requiere construir un ecosistema que propicie las transformaciones necesarias y que estas impacten a los territorios.

4. Sus estrategias y componentes buscan generar impactos en varios elementos del sistema, haciendo una observación compleja de las condiciones del territorio.
5. Propician articulaciones y complementariedad orientada a generar nuevas capacidades para ampliar la geografía de oportunidades del territorio.
6. Se construyen a partir de un diagnóstico que recoge las características del sujeto y de las condiciones del territorio desde una mirada compleja, es decir, recogen las externalidades del territorio, la disponibilidad y calidad de servicios disponibles, las dinámicas de complejidades que se dan entre los actores, etc.
7. Las actividades y los instrumentos que se incluyen, se elaboran en forma flexible, considerando el contexto local e incorporan a los actores locales como coautores de dicho proceso.
8. Las actividades tienen un propósito transformador de la realidad y no solo crean capacidades para que los individuos se desenvuelvan en el entorno existente. Para este efecto es importante considerar los elementos que generan retroalimentación positiva en el sistema.
9. Incorporan a las personas destinatarias de la política a través de una participación vinculante en el diseño, ejecución y evaluación de sus procesos.
10. Generan vinculación con actorías comunitarias locales como parte de sus estrategias, observando las complejidades que se dan en este entramado de relaciones.
11. La ejecución propicia y fomenta una articulación multiactoral horizontal de modo de coordinar racionalidades y generar la complementariedad que requieren las soluciones complejas.
12. Ofrecen procesos de evaluación transformativa, generando una visión del funcionamiento del sistema en su conjunto, con toda su complejidad, a través de una mirada prospectiva en base a distintos métodos de recolección de información, con levantamiento de aprendizajes, fallas y diseño de mejoras, propiciando la participación de diversos actores del territorio.

La observación e incorporación de las condiciones territoriales en el diseño y formulación de políticas públicas, supone ampliar la mirada con la cual se interviene en términos de pobreza y vulnerabilidad social, invitando a intervenir con sentido, pertinencia y de cara a los contextos territoriales, comprendiendo e incorporando teóricamente en las formulaciones de las estrategias, las complejidades que brinda cada contexto. Los programas para la superación de la pobreza aumentan sus probabilidades de ser efectivos en la medida que se diseñen incorporando una problematización con observación del territorio, con un sujeto de intervención que mire al sujeto y su entorno, con componentes adaptativos, con articulación de intervenciones de modo de generar propósitos sinérgicos e interconectados, que permitan aprender y descubrir cómo enfrentar los temas complejos a través de la experimentación, especialmente en ambientes inciertos y de cambio rápido.

Reparar en la efectividad es imperativo para avanzar en diseños de intervenciones que permitan las transformaciones que los contextos altamente complejos requieren. He ahí la importancia de reconocer si los marcos conceptuales implícitos en cada programa y sus correspondientes expresiones metodológicas logran impulsar los cambios que se requieren activar para generar nuevos circuitos de oportunidades pertinentes a los contextos. Y si no se reconoce, la invitación es a incorporar nuevas racionalidades.

Tal como plantea Matus (2019), desde una visión compleja de la efectividad, cobra relevancia el trabajo conjunto y colaborativo entre los distintos actores que se articulan en la intervención y actores externos que pueden ser un aporte a la misma (sociedad civil, academia, organismos públicos), ubicados en distintas escalas, ya sea central, regional, comunal o local y mirando desde distintos puntos la realidad. El imperativo es diseñar buscando la condición de posibilidad de la efectividad.

En esta concepción que integra complejidad y efectividad, las intervenciones varían según el dinamismo de los contextos locales. Por esta razón, las intervenciones más efectivas son las que se adaptan a entornos que cambian en el tiempo. Es decir, hay un aprendizaje que se nutre de la experimentación de nuevas soluciones, de la comunicación de los resultados y de la creación de circuitos de retroalimentación.

VI. CONCLUSIONES

En este capítulo se exponen las conclusiones sobre el problema y marco teórico; conclusiones sobre las condiciones del territorio en el diseño; conclusiones sobre las condiciones del territorio en los repertorios metodológicos; y conclusiones sobre las condiciones del territorio como imperativo para la efectividad de los programas.

Primero, en relación al problema y marco teórico, destaca la tensión que existe entre el enfoque que utilizan las políticas sociales para la superación de la pobreza y los resultados que se obtienen con la aplicación de dichas intervenciones. Actualmente contamos con suficientes evidencias que sostienen la persistencia territorial de la pobreza y del estancamiento de su superación, lo que pone en evidencia los límites que enfrentan las racionalidades utilizadas por la política y revelan que las estrategias elegidas no están teniendo los resultados esperados.

El paradigma que han utilizado las políticas sociales en Chile durante las últimas décadas es neutral respecto de la complejidad del territorio, lo que reduce la efectividad de las políticas al no lograr abordar el fenómeno que se propone transformar. Los programas para la superación de la pobreza focalizan el problema y sus abordajes en el sujeto, desconociendo que está situado en un territorio y en interconexión con un entorno de complejidades.

El fenómeno de la pobreza ha sido ampliamente explicado, medido, observado desde racionalidades que sitúan el problema en el sujeto, en sus activos, en sus capacidades, en sus competencias, en sus habilidades, poniendo las causas en atributos personales. Lo anterior es coherente con las racionalidades que sustentan estas propuestas, las cuales han estado centradas en el sujeto y en sus riesgos. Es curioso que las racionalidades y las políticas reconozcan los riesgos –que sin duda tienen un correlato territorial– sin embargo, son obviados en su dimensión contextual y observados únicamente desde su dimensión personal.

En el marco de esta investigación se entiende al territorio en un sentido material y social como la estructura que soporta las relaciones entre una amplia diversidad de actores los que configuran formas de relacionarse en las cuales se representan distintas racionalidades y se

defienden múltiples intereses, los cuales pueden generar dinámicas de colaboración o chocar generando conflictos y disputas de variadas magnitudes. Al mirar las regiones que mayores territorios en trampas de pobreza contienen, es posible listar conflictos en variadas dimensiones y escalas, de diversas magnitudes, que se arrastran por décadas. Es por esto que se hace tan cuestionable que programas que se proponen impulsar transformaciones en el fenómeno, obvien la influencia que este entramado de complejidades presenta para la vida de las personas.

La persistencia de la pobreza y su despliegue territorial da cuenta de la espacialización de las desigualdades, las que no son vistas y abordadas desde la política pública. En esta realidad, los territorios han levantado sus propias respuestas y estrategias para ser vistos y han impulsado la activación de movimientos sociales y la conformación de actorías que han levantado sus consignas desde los propios territorios. Esas actorías hoy llegan a cargos públicos en gobiernos regionales, alcaldías, concejalías, convencionales constituyentes, quienes tensionan el escenario hacia una ampliación de la mirada hacia el territorio, hacia los recursos naturales, hacia las brechas de desigualdad, hacia la dignidad. Y de alguna manera se va produciendo un movimiento en las racionalidades desde las cuales se discuten los temas, los que se nutren de realidad, de territorialidad, de nuevas perspectivas y puntos de vista y por supuesto de complejidad. Cuando se piensa de un modo complejo y se observa el entramado sistémico que sostiene los recursos, las estructuras, las relaciones, surgen interrogantes y oportunidades de transformación que la concentración en el sujeto como principio explicativo no permiten sostener y sin duda la emergencia de nuevas actorías empuja el debate hacia nuevos lugares.

Segundo, en relación a la arquitectura programática, el presente análisis observa que los programas estudiados problematizan la pobreza en el sujeto, situando el fenómeno como responsabilidad del individuo, asociado a sus comportamientos, conductas y capacidades por un lado y a los activos que posee por otro, lo cual pasa a ser la explicación y la causa de la pobreza y, por lo tanto, lo que debe ser cambiado. En los tres programas analizados, se observa una perspectiva que asume que las personas y familias son vulnerables, están en riesgo, por lo que la intervención se focaliza en trabajar en sus activos, lo que les permitiría

desplegar estrategias para superar –por medio de su propio esfuerzo– su situación, invisibilizando con ello las desigualdades estructurales que contienen y soportan territorialmente a las familias, a las instituciones y a las actorías comunitarias. Desde esta investigación se sostiene que estas concepciones son insuficientes para comprender el fenómeno y capturar las dinámicas de complejidades que en él están contenidas.

Cuando los programas hacen selección del sujeto como foco de la intervención, sobrevalorando sus atributos personales y desvalorando el entorno en el cual este sujeto se desenvuelve, éste deja de ser observado y con ello sus complejidades, tensiones, trampas, disputas de recursos, precarias oportunidades y riesgos asociados al acceso y selección, entre tantas distinciones más. Esta omisión dentro de la arquitectura conceptual redundante en visiones restrictivas, en comprensiones del problema subcomplejas y en estrategias parciales.

Cuando el territorio desaparece como categoría, se invisibiliza la conexión que el individuo tiene con su entorno. Para esta investigación el sujeto está en permanente interconexión con el entorno, por lo que todo lo que ocurre en el entorno afecta a las personas, familias y actorías presentes. Las dificultades y barreras para el bienestar están ancladas y se reproducen en el territorio. Esta conexión si bien es reconocida teóricamente por los programas, los cuales plantean un reconocimiento de la pobreza de un modo multidimensional, sin embargo, las estrategias se siguen focalizando en la persona y sus capacidades para movilizar sus recursos, integrarse y generar su propio bienestar. Incluso se puede observar en el objetivo de uno de los programas la asociación directa y lineal entre fortalecimiento de capacidades e inclusión social, poniendo al centro los activos de las personas como vehículo para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio, condicionando la superación de la pobreza a la capacidad de respuesta que desplieguen los individuos.

Al problematizar el fenómeno incorporando el contexto en el cual interactúa la familia (habitacional, territorial, relacional, institucional, económico, ambiental, etc.) permite ampliar la mirada y hacer una lectura que reconoce conceptualmente la incidencia que tiene el contexto en el bienestar de las personas. Es importante que, desde distintos sectores de la sociedad, se puedan observar las estructuras que provocan, sostienen y perpetúan los riesgos que hoy alimentan la persistente desigualdad. Es importante mirar la historia de los

territorios, observar las trampas se han perpetuado, las estructuras disponibles, los marcos legales que han influido para que esos riesgos se produzcan y se sostengan, los actores que se han involucrado, reconocer posiciones y racionalidades. Para que las condiciones del territorio sean observadas e incorporadas a la hora de interpretar los fenómenos sociales, se requiere necesariamente de observaciones transdisciplinarias, ya que como plantea Ther, las aspiraciones de integralidad desde visiones parciales siempre serán insuficientes. Y el llamado en la actualidad es a generar miradas y problematizaciones desde diversas racionalidades y visiones. Al parecer estamos avanzando en ello.

La selección conceptual que hace un programa es importante ya que solo se generan estrategias con calidad y efectividad, en los elementos que están identificados, observados, codificados. Si no se observan, los programas corren el riesgo de quedar presos en sus propios puntos ciegos, carentes de soluciones atingentes y con propuestas subcomplejas.

Es altamente improbable que una intervención, que aborda principalmente al sujeto, impulse cambios en las estructuras y en la geografía de oportunidades de un territorio. Este es un tema frecuente en las políticas sectoriales, que se focalizan en una dimensión específica, sin una visión que observe el contexto sistémico. Las posibles dimensiones son tantas como configuraciones de territorios existentes. Lo importante es que los programas que tengan como foco la superación de la pobreza, puedan relevar las categorías que están alimentando las trampas de pobreza, de manera que puedan abarcar la complejidad de fenómenos presentes.

Tercero, en relación a los repertorios metodológicos, es importante que todo programa social considere que los sujetos que recibirán sus estrategias y componentes, habitan un territorio en el que se configura un entramado de complejidades único. Este entramado debería valorarse y observarse al generar el diseño y los repertorios metodológicos. Lo que implica que los programas contemplen una estructura flexible que sea capaz de dialogar con el territorio, con sus actorías, instituciones y estructuras.

Los programas sociales orientados a la superación de la pobreza que se analizan en esta tesis aplican un repertorio metodológico diseñado bajo un paradigma neutral respecto a la

complejidad de los territorios, por lo que los instrumentos que se aplican están pensados en dialogar con las personas –sujetos de la intervención– pero no con el entorno en el cual estas personas habitan. Si bien uno de los programas presenta repertorios que levantan información relevante de los contextos y traspasan responsabilidad a los equipos locales para tomar decisiones respecto de la forma en la cual se despliegan los recursos metodológicos, éstos están centrados en los vínculos y en el sistema de relaciones que se establece entre las personas, familias y actorías comunitarias e institucionales, lo que sin duda es relevante en la estrategia. Sin embargo, su anclaje sigue estando en los individuos, lo que devela el fuerte arraigo de los programas para la superación de la pobreza con perspectivas comunitarias, que buscan abrir espacios para trabajar capacidades asociativas, mejorar las relaciones entre quienes habitan el territorio y así fortalecer el tejido social.

Estas concepciones propias en la política social en el país, generan una visión idealizada de lo comunitario, como algo que siempre estará dado, como si siempre resultara factible generar espacios de encuentro entre distintas actorías y eso fortaleciera las capacidades de quienes asisten a los talleres. Y eso no siempre es así, no siempre es posible generar articulación porque las personas tienen intereses, tiempos, preocupaciones, compromisos distintos, los cuales pueden entrar en contraposición muy frecuentemente. Cuando los programas operan desde una visión idealizada de la comunidad, como una comunidad sin conflicto, cívicamente virtuosa, con acuerdos, los abordajes se vuelven improbables en su efectividad porque omiten las complejidades que surgen, pudiendo incluso causar rechazo hacia las mismas intervenciones. He ahí la importancia que los repertorios sean capaces de recoger las complejidades de las dinámicas de lo comunitario y desde ahí plantear alternativas de encuentro. Desde visiones complejas del territorio, el foco de observación está puesto en las estructuras (físicas, institucionales, ambientales, económicas, sociales, entre otras) que soportan esas relaciones.

Es destacable que dos de los programas disponibilicen herramientas flexibles en sus repertorios metodológicos y que éstas expliciten orientaciones para una ejecución pertinente a la realidad local, sin embargo, para lograr que esas flexibilidades se materialicen requiere de equipos locales estables, que dispongan de recursos y tiempo para realizar tareas de

adecuación y diseño, que cuenten con herramientas conceptuales y metodológicas para hacerlo, al tiempo de ser imprescindible para esa tarea la observación y el reconocimiento de las complejidades contenidas en el territorio. De no existir ese contexto, termina siendo una declaración de intenciones por parte de los programas y probablemente una sobrecarga laboral para equipos locales que ya se encuentran precarizados y sobrecargados de complejidades propias de la ejecución programática a escala local.

Esta tesis no explora la relación entre los repertorios metodológicos y los equipos que implementan las estrategias, pero sin duda esa es una relación clave para la efectividad. Muy probablemente si nos acercamos a los equipos locales, sería factible observar esas barreras muy nítidamente y por más que los repertorios orienten flexibilidad, muchas veces ésta no se puede materializar porque las condiciones estructurales que soportan la intervención y la forma en que está desplegado el entramado de intervenciones de distintos servicios públicos dentro de los territorios y las dinámicas de poder entre las distintas racionalidades que operan en el territorio, lo dificulta.

También es importante señalar que hacer la observación de la complejidad del territorio no puede quedar anclada como responsabilidad de los programas, ni menos de los equipos locales, que muchas veces cuentan con escasos recursos y tiempos muy limitados para desplegar las múltiples actividades, talleres, mesas de trabajo y el correlato administrativo que implican, generando sobre carga de trabajo. Observar la complejidad implica un ejercicio de integración de visiones, con convocatoria multiactoral, con análisis interdisciplinarios. Poner el foco en el territorio involucra un giro de paradigma e implica que la propia institucionalidad pública u otras actorías, puedan impulsar procesos de coordinación sistémica vertical y puedan levantar la observación de las complejidades, de las trampas, de las actorías implicadas y sus disputas, de las estructuras, de los recursos, por poner solo algunos elementos.

Tal como lo plantea Urquieta (2020) los contextos no deben ser entendidos simplemente como la oportunidad de aplicar una receta universal, sino que, en los análisis que se realicen deben ser incorporados los entramados normativos, organizacionales, presupuestarios y territoriales, cada uno de ellos, con sus correspondientes complejidades, las que pasan a ser

bordes y obstáculos que en muchos casos condicionan y dificultan las intervenciones, lo que a la larga improbabiliza las posibilidades de tener éxito al momento de la implementación de las metodologías.

En este sentido resalta nuevamente la importancia de la integración de distintas miradas y la coordinación entre sistemas a la hora de pensar las estrategias de desarrollo de un determinado territorio, donde el actor local y los movimientos sociales presentes –muchas veces invisibilizados– tienen relevante información. Los territorios son espacios de intervenciones, en ellos están representados todos los sectores de servicios públicos a través de un amplio número de programas y proyectos que conviven desde racionalidades que pueden llegar a ser antagonicas y con precarias condiciones de coordinación, lo que puede llegar a poner en mayor tensión a sectores que ya están tensionados producto de la alta complejidad que presentan.

Cuarto, respecto de la efectividad, es importante señalar que la omisión de consideración de la complejidad territorial en los enfoques conceptuales y en los repertorios metodológicos que utilizan los programas, redundan en que estas intervenciones tengan baja efectividad. En términos generales, tal como se viene planteando, los programas analizados asocian la pobreza a las personas que están en esta condición y entre sus principales causas están siempre la insuficiencia en los activos materiales y personales, omitiendo las consideraciones territoriales que impactan en sus vidas, lo cual improbabiliza gravemente la efectividad de los programas.

En este sentido, si se sigue la definición de Matus (2007), una intervención de calidad es aquella que es capaz de reconocer la complejidad del fenómeno que aborda y que, por lo tanto, una política pública no puede ser efectiva si su oferta es de una complejidad menor a la del fenómeno que espera transformar.

Para avanzar hacia una mayor efectividad, es importante que los programas exploren las distinciones conceptuales que usan para problematizar, establecer al sujeto, los objetivos y estrategias, las articulaciones necesarias y observar también las propuestas metodológicas. Es necesario visitar las categorías y generar nuevas soluciones que permitan hacer

observación del sujeto y del entramado de complejidades territoriales que le sostiene. Al tiempo de evaluar la pertinencia que tienen para generar los cambios a los que se comprometen. Desde esta perspectiva el territorio constituye un eje fundamental para el logro de la efectividad de una intervención, por lo que es de gran importancia conocer de qué manera esas condiciones territoriales son recogidas e incorporadas a la intervención y cuales son invisibilizadas.

Me parece interesante señalar que la matriz de las categorías utilizada para el análisis de la presente investigación recoge un conjunto de condiciones de posibilidad para el diseño de programas con observación de la complejidad territorial, en términos de marcos conceptuales y de repertorios, la cual se presenta como oportunidad para generar observaciones más complejas y aportar en las discusiones de la temática, ya que permite indagar a través de distintas categorías, cómo se posicionan los programas respecto del territorio y visibilizar los movimientos necesarios para abordar el problema desde nuevos lugares que contribuyan una mayor complejidad. Girar hacia nuevas racionalidades en las discusiones sobre las estrategias para enfrentar pobrezas y desigualdades territoriales implica un compromiso con la complejidad del territorio. Cuando uno se interroga por lo territorial se comienzan a levantar preguntas, y las respuestas a esas interrogantes interpelan la necesidad de una coordinación sistémica.

Es necesario contar con lecturas integrales, que sean capaces de orientar el conjunto de estrategias que se despliegan en el interior de los territorios y que puedan dialogar con las actorías que confluyen en el proceso. Dentro de las más relevantes se puede nombrar a la institucionalidad que diseña la estrategia, la institucionalidad regional y local asociada, las actorías comunitarias y quienes implementarán las estrategias como factor gatillante en la efectividad que alcancen con su despliegue. Las mejores soluciones son las que se construyen de cara a las complejidades y no desde la parcialidad de las veredas institucionales y sectoriales. Si el horizonte es la transformación, lo que se requiere son perspectivas complejas que observen al sujeto y a las estructuras que le dan soporte y que a la vez obstaculizan el desarrollo.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL, N° 155.
- Andréu, J. (2002). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Banco Mundial. (2017). Obtenido de <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CL>
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Italia: Reporte Independiente preparado por encargo del Comisionado de Política Regional. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Berdegú, J., Bebbington, A., & Escobal, J. (2015). Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. *World Development*, vol. 73, 1-10.
- Berdegú, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejtman, A., & Bro, N. (2011). *Territorios Funcionales en Chile*. Santiago de Chile: Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp.
- Birdsall, N., & Londoño, J. (1997). La desigualdad de activos importa: una evaluación del enfoque del Banco Mundial para la reducción de la pobreza. *American Economic Review* vol. 87, número 2 , 32-37.
- Brand, D., Marshall, N., & Meneses, S. (2019). *ARTICULARIO: Convicciones, Orientaciones y Técnicas para la facilitación de diagnósticos participativos en contextos vulnerados*. Santiago: Corporación Territorio.
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica inicios del siglo XX. *Seminario Internacional las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el*.
- Busso, G. (2006). *Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población*. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Cáceres, P. (2002). Análisis Cualitativo de Contenido: Una Alternativa Metodológica Alcanzable. *Revista Picoperspectivas* vol. II, 53-82.

- Carrasco, P., & López, D. (2021). *Conversatorios constituyentes: Diálogos por el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Documento de trabajo N° 269. Proyecto Constitución para los Territorios, Rimisp.
- Cortez-Monroy, F., & Matus, T. (2016). *Innovación Social Efectiva, una propuesta de evaluación para programas sociales*. Santiago: Librosdementira.
- Damianović, N. (2015). *Informe Cálculo de esperanza de vida en comunas seleccionadas*. Santiago de Chile: Documento preparado para la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.
- De la Maza, G. (2004). Políticas públicas y sociedad civil en Chile: El caso de las políticas sociales 1990-1994. *Política N° 43*, 105-148.
- Fernandez, I., Ramirez, M., & Trivelli, C. (2013). *Diseño estrategia para fortalecimiento de capacidades familiares y de comunidades en situación de pobreza*. Informe consultoria al FOSIS.
- Fernández, J., Fernández, I., & Soloaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FOSIS. (2020). *Orientaciones Técnicas Programa Habitabilidad*. Santiago de Chile: Unidad de Asistencia Técnica Programa Habitabilidad.
- Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial, N° 1*, 11-23.
- Hernandez, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2016). *Metodología de la Investigación*. Ciudad de México: McGraw Hill.
- Herrera, M., & Castón, P. (2004). Las políticas sociales en las sociedades complejas. *Revista Internacional De Sociología, 62 (37)*, 260–263.
- Holzmann, R., & Jørgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública Vol. 21, núm.1*, 73-106.
- Katzman, R. (1999). *Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: PNUD-CEPAL.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.

- Labraña, J. (2014). Aportes del concepto de educación en Luhmann y su vinculación con el estudio de la exclusión. *Estudios Pedagógicos*, vol. XL, n. 1, 309-326.
- Larrañaga, O. (2013). *Pobreza en las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: PNUD.
- Larrañaga, O., & Contreras, D. (2010). *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Uqbar.
- Larrañaga, O., & Contreras, D. (2014). *Políticas contra la pobreza*. Santiago de Chile: PNUD.
- Lee, n., Lipp, C., & Rodríguez-Pose, A. (2020). *Golfing With Trump. Social capital, decline, inequality, and the rise of populism in the US*. London: Documento N°14, Departamento de Geografía y Medioambiente, London School of Economics.
- Letelier, F., Tapia, V., & Boyco, P. (2018). ¿Nuevas territorialidades vecinales en el Chile neoliberal? *Polis 49 (en línea)*.
- Leyton, C. (19 al 23 de noviembre de 2018). Los actores territoriales y su participación en los procesos de desarrollo. Tensiones y Desafíos. Buenos Aires, Argentina.: 8° Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales. Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico. .
- Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de México: Herder.
- Madrigal, J. (2010). Del Control a la Coordinación: La intervención Social como Oferta. *Revista de Trabajo Social N° 79*, 35-48.
- Mascareño, A. (2000). La ironía de la educación en América. *Nueva Sociedad 165*, 109-120.
- Mascareño, A. (2011). Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual. *Revista Mad - Universidad de Chile, N° 25*, 1-33.
- Mascareño, A., & Büscher, C. (2011). Sociología del Territorio. *Revista Lider Vol. 18. Año 13*, 25-52.
- Mascarreño, A. (2014). Diferenciación, inclusión/exclusión y cohesión en la sociedad moderna. *Revista CIS N°17*, 8-25.
- Matus, T. (2007). *La reforma municipal en la mira: Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana. Complejidad comunal v/s condiciones para la calidad de la gestión municipal*. Santiago de Chile: Expansiva.
- Matus, T. (2012). Observar la Complejidad: Un Desafío a las Políticas Públicas.

- Matus, T. (2018). *Intervención Social con Enfoque Territorial*. (Corporación Territorio, Entrevistador)
- Matus, T. (Diciembre de 2019). Seminario Índice Multidimensional de Efectividad. Santiago de Chile: Núcleo Innovaciones Efectivas en Política Pública, Proyecto Fondef ID17I10033 "Prototipo de alerta temprana para sistemas y programas de protección a la infancia".
- Matus, T., Kaulino, A., Urquieta, A., Cortez-Monroy, F., & Mariñez, C. (2018). Lógicas de auto observación de la falla para una innovación efectiva. *MAD*, N° 28, 1-21.
- Medeiros, E. (2019). *Territorial Cohesion. The Urban Dimension*. Springer Nature Suiza: The Urban Book Series.
- MIDEPLAN. (2002). Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza. *Perspectivas Innovativas en Política Social. Experiencias relevantes para la superación de la pobreza: Una mirada desde lo posible*. Santiago de Chile: Departamento de Evaluación Social, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Atlas social: Áreas prioritarias para 75 comunas en Chile*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). Orientaciones Metodológicas de la Matriz de Bienestar. Santiago de Chile: Programa Familias - Subsistema Seguridades y Oportunidades.
- Ministerio Desarrollo Social. (2017). *Orientaciones Metodológicas para el Acompañamiento Integral, Programa Familias*. Santiago: Subsecretaría de Servicios Sociales.
- Moreno, L. (2016). La Medición Multidimensional de la Pobreza en Chile Como Paso Fundamental para la Incorporación del Enfoque de Derechos en las Políticas Sociales. *Intervención N° 6*, 11-18.
- Noreña, A., & Rojas, J. G. (2012). Aplicabilidad de los criterios de rigor y éticos en la investigación cualitativa. *Aquichan*, vol.12, n.3, 263-274.
- Olavarria, M. (2008). Fundamentos de Política Social. Documentos de Apoyo Docente. Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de.
- Piattoni, S., & Polverari, L. (2016). *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited.

- Pintos, J. (2003). El Metacódigo Relevancia/opacidad en la Construcción Sistémica de las Realidades. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 2, núm. 2, 21-34.
- Piñuel, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 1-42.
- PNUD. (2014). *Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile: PNUD.
- PNUD. (2017). *DESIGUALES. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- Raczynski, D., & Serrano, C. (2005). Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros. En P. Meller, *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema* (págs. 225-283). Santiago de Chile.
- Raczynski, D., Serrano, C., & Valle, M. (2002). *Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo*. Santiago de Chile: Asesorías para el Desarrollo. Informe Final para el BID.
- RIMISP. (2016). *Trampas Territoriales de Pobreza, Desigualdad y baja Movilidad Social: los casos de Chile, México y Perú*. Ciudad de Mexico: RIMISP.
- RIMISP. (2017). *Programa de Innovación Social para la Superación de Pobreza*. Santiago de Chile.
- Rodriguez, D. (2014). Comentario de cierre. La observación de segundo orden como perspectiva sociológica y financiera. *Revista Mad - Universidad de Chile*, N° 30, 61-66.
- Saavedra, J. (2015). Cuatro argumentos sobre el concepto de intervención social. *Cinta moebio* 53, 135-146.
- Sanchez, V. (2014). *Políticas Sociales Chilenas entre 2000 Y 2010: La dualidad pobreza / desigualdad como objeto de política social*. Santiago de Chile: Tesis para optar al grado académico de Doctor en Ciencias Sociales.
- Santibañez, D. (2008). La modulación de Políticas Públicas en el Estado contemporáneo: condicionamientos, incompatibilidades y racionalidad sistémica. *Revista MAD NÚM. 3 Niñez y políticas Pubicas*, 65-90.
- Saravia, F., Urquieta, M., & Ortega, B. (2020). *Espacialidades en la Intervención Social: Debates para el trabajo Social Latinoamericano*. Santiago de Chile: Ril Editores.

- Serrano, C. (2005). *Claves de la política social para la pobreza*. Santiago de Chile.
- Shambaugh, J., & Nunn, R. (2018). *Place-Based Policies for Shared Economic Growth*. Brookings Institution, Estados Unidos: The Hamilton Project.
- Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Perspectivas de la política social en América Latina*. Washington DC: UNICEF.
- Subsecretaría de Evaluación Social. (2017). *Guía Metodológica para la Formulación de Programas*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Ther, F. (2006). Complejidad territorial y sustentabilidad: Notas para una epistemología de los estudios territoriales. *Horizontes Antropológicos* 12(25), 105-115.
- Tomaselli, A. (2014). *Pobreza, Vulnerabilidad y Oportunidades en los Territorios Funcionales chilenos (1992 – 2002)*. Santiago de Chile: Serie Documentos de Trabajo N° 132. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp.
- Urquieta, A. (2017). *Intervención social y enfoque territorial. Reflexiones y propuestas*. Santiago: Convenio de Colaboración FOSIS- Universidad de Chile.
- Urquieta, A. (2020). Pensar Trabajo Social en Tiempos Críticos- Sesión 5. Santiago de Chile: Seminario Achetsu.
- Urquieta, A., Salinas, S., & Labraña, J. (2020). La improbabilidad de la transformación social efectiva: una reflexión en torno a los déficits de política pública en Chile. *Cuaderno de Trabajo Social, 1(16) Universidad Tecnológica Metropolitana*, 115-132.
- Urquieta, M. (2019). Territorios de exclusión: Observando dinámicas de inclusión/exclusión en sistemas territoriales complejos del Gran Santiago. *TS CUADERNOS DE TRABAJO SOCIAL N°18*, 42-70.
- Urquieta, M. A. (2020). Procesos de inclusión/exclusión en sistemas territoriales. *Marginación y Exclusión Social*. Magister en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad.
- Urquieta, M. A. (2020). Trabajo Social sin territorio: la trampa de lo comunitario. En F. Saravia, M. A. Urquieta, & B. Ortega, *Espacialidades en la Intervención Social* (págs. 41-53). Santiago de Chile: Ril editores.
- Urquieta, M. A., Mariñez, C., & Jorquera, C. (2017). Territorio como medium: Discusión sobre rendimientos analíticos para las observaciones de la complejidad socio-espacial. *Revista Mad núm. 37*, 143-166.

VIII. ANEXOS

Anexo N° 1

MATRIZ DE OBSERVACIÓN CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA DE PROGRAMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

La siguiente matriz presenta los conceptos, las categorías y los códigos con los cuales se generó la observación los programas analizados.

CONCEPTOS DE ANÁLISIS	CATEGORÍAS	CÓDIGOS
Condiciones del territorio en diseño programático	(a) Problematización del fenómeno pobreza y desigualdad	(1) fenómeno presenta causalidad simple (2) fenómeno presenta múltiples causas, sin observación del territorio (3) fenómeno presenta múltiples causas con observación restrictiva del territorio (4) fenómeno presenta múltiples causas con observación compleja del territorio
	(b) Sujeto de intervención	(1) sujetos individuales y/o familias (2) organizaciones locales, grupos y comunidad (3) territorio con perspectiva restrictiva (4) territorio con perspectiva compleja
	(c) Propósito y objetivos	(1) transformaciones centradas en una dimensión del sujeto (2) transformaciones centradas en múltiples dimensiones del sujeto (3) transformaciones incorporan al territorio desde observación restrictiva

		(4) transformaciones incorporan al territorio desde observación compleja
	(d) Estrategias y componentes	<p>(1) estrategia centrada en una dimensión del sujeto</p> <p>(2) estrategia aborda múltiples dimensiones del sujeto</p> <p>(3) estrategia incorpora condiciones del territorio con observación restrictiva</p> <p>(4) estrategia incorpora condiciones del territorio con observación compleja</p>
	(e) Articulación y complementariedad con geografía de oportunidades	<p>(1) articulación sin mecanismos concretos para su logro</p> <p>(2) articulación en una dimensión con mecanismos concretos de logro, dentro de la estructura de oportunidades vigente</p> <p>(3) articulación en múltiples dimensiones con mecanismos concretos de logro dentro de la estructura de oportunidades vigente</p> <p>(4) articulación horizontal orientada a la generación de nuevas oportunidades a través de un cambio en la estructura de oportunidades vigente</p>
	(f) Forma de observación del territorio	<p>(1) sin observación</p> <p>(2) observación física</p> <p>(3) observación restrictiva (escenario, jurisdicción, concentración, objeto)</p> <p>(4) observación compleja (campo de disputa, contenedor de diversidades, medio)</p>

Condiciones del territorio en repertorios metodológicos	(a) Diagnóstico condiciones locales	<p>(1) diagnóstico recoge información del sujeto y sus activos en una dimensión</p> <p>(2) diagnóstico recoge información del sujeto y sus activos con mirada multidimensional,</p> <p>(3) diagnóstico recoge información del territorio con mirada restrictiva</p> <p>(4) diagnóstico recoge información del territorio con mirada compleja</p>
	(b) Pertinencia territorial de repertorios metodológicos	<p>(1) repertorios estandarizados, sin adaptación ni pertinencia</p> <p>(2) repertorios estandarizados con intencionalidad de flexibilidad y pertinencia</p> <p>(3) repertorios dinámicos, con orientaciones para la flexibilidad y pertinencia</p> <p>(4) repertorios abiertos, diseño participativo con observación compleja del territorio.</p>
	(c) Foco actividades	<p>(1) actividades con foco en sujetos</p> <p>(2) actividades incorporan a actores comunitarios en escala local</p> <p>(3) actividades incorporan a actores comunitarios e institucionales en escala local</p> <p>(4) actividades incorporan diversos actores, de distintas escalas y temáticas, desde una observación compleja.</p>
	(d) Participación	<p>(1) participación informativa sin observación de condiciones del territorio</p> <p>(2) participación vinculante sin observación de condiciones del territorio, utilizando repertorios existentes</p> <p>(3) participación vinculante con observación de condiciones del</p>

		<p>territorio, orientada por repertorios existentes</p> <p>(4) participación vinculante con observación de condiciones del territorio y co-construcción de repertorios y soluciones</p>
	(e) Vinculación con actorías comunitarias	<p>(1) sin vinculación</p> <p>(2) vinculación puntual en actividad informativa</p> <p>(3) vinculación dentro del proceso</p> <p>(4) vinculación dentro proceso y en co-construcción de soluciones.</p>
	(f) Coordinación actores	<p>(1) sin coordinación</p> <p>(2) declaraciones de intenciones para la coordinación en el marco de la gestión</p> <p>(3) coordinación en el marco de la gestión con actores del territorio</p> <p>(4) coordinación multiactoral horizontal con observación del territorio desde perspectivas complejas</p>
	(f) Evaluación	<p>(1) evaluación de resultados en base a control de actividades realizadas</p> <p>(2) evaluación de resultados en base a instrumentos cuantitativos de entrada y salida</p> <p>(3) evaluación de proceso y resultados, en base a distintos métodos de recolección de información, con participación de personas usuarias</p> <p>(4) evaluación de proceso y resultados en base a distintos métodos de recolección de información, con levantamiento de aprendizajes, fallas y diseño de mejoras, con participación de diversos actores del territorio</p>