



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Postgrado

**TRÁNSITOS ENTRE ENFOQUES Y MODELOS DE PROGRAMAS SOCIALES DE
INTERVENCIÓN EN POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DE PARTICIPANTES Y
LÍDERES/AS COMUNITARIOS/AS**

**Estudio de casos del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad (FOSIS)
a partir del policy frames analysis**

Antonia Rosati Bustamante

Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales
con mención en Sociología de la Modernización

Profesora Guía: Andrea Peroni Fiscarelli

Santiago de Chile, 2021

Resumen

En América Latina se ha analizado el desarrollo de las políticas de protección social, cuyos enfoques suelen ser discutidos entre actores políticos y técnicos, sin ser claro cómo las comunidades destinatarias los comprenden y visualizan en la implementación de los programas. A partir de esa premisa, este estudio explora los principales enfoques de políticas de protección social que caracterizan la implementación de un programa comunitario de intervención en pobreza desde las experiencias y significados de participantes y líderes/as comunitarios/as. A partir de ello, se busca identificar enfoques y modelos apreciativos de programas sociales que caracterizan al programa, utilizando el modelo teórico de policy frames analysis. Se realizó un estudio cualitativo en el marco del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), organismo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia del Gobierno de Chile, analizándose un caso rural y un caso urbano en la Región de Valparaíso. Se realizaron grupos focales y entrevistas semi-estructuradas, participando 20 personas, y se efectuó un análisis de contenido cualitativo. Como resultados, se describen para cada caso de estudio los diversos enfoques asociados a cinco dimensiones de las políticas de protección social: el rol social del Estado, los fundamentos teórico-normativos, el alcance poblacional, la interacción entre los actores involucrados y el nivel de acción. A partir del análisis de policy frames, se identifican cómo se relacionan estos enfoques entre sí, constituyéndose en enfoques hegemónicos, complementarios y antagónicos. Posteriormente, a modo de análisis transversal, se configuran tres modelos apreciativos del programa analizado, reconociéndose la presencia hegemónica de un modelo promocional-comunitarista, y la presencia secundaria de los modelos carencial-residualista e institucional-universalista. Finalmente, se discute sobre la coexistencia y tránsitos entre estos tres modelos de programas sociales, y se reflexiona sobre la posibilidad de avanzar hacia un enfoque de derechos en las políticas comunitarias de intervención en pobreza, y hacia una mirada relacional y distributiva de este fenómeno. Asimismo, se analizan las posibilidades de articular la focalización y el universalismo como perspectivas complementarias, la importancia de potenciar una participación comunitaria inclusiva y diversa, y de fortalecer lo comunitario como estrategia y unidad de intervención. Posteriormente, se propone avanzar en el desarrollo de políticas de intervención en pobreza fundadas en un modelo comunitarista-institucional, que articule factores endógenos y exógenos a las comunidades para la promoción de su bienestar. Para finalizar, se proponen recomendaciones al programa para potenciar la incorporación de los enfoques actuales de protección social en América Latina.

Palabras Clave: Enfoques Políticas Protección Social, Modelos Políticas Sociales, Programas Sociales, Pobreza, Intervención Comunitaria, Participantes, Líderes/as Comunitarios/as.

Agradecimientos

Quiero comenzar agradeciendo a los/as protagonistas de este estudio, participantes y líderes/as de un programa comunitario de intervención en pobreza y vulnerabilidad, quienes desde sus saberes y experiencias nos invitan a avanzar en la construcción de la política social, considerando la incorporación de sus voces en este ámbito. Agradezco también al Fondo de Solidaridad e Inversión Social a nivel central, por confiar en mi interés y ganas de aportar al quehacer de la institución, y más específicamente, al Departamento de Estudios, Evaluación y Gestión del Conocimiento, agradeciendo personalmente a Mónica Monreal y a Ximena Gómez, Subdirectora de Gestión de Programas, por la acogida, orientaciones y trabajo conjunto. Asimismo, extiendo mi agradecimiento a Andrea Collins, Directora Regional del FOSIS de la Región de Valparaíso, por el interés en realizar el estudio. Por otra parte, agradezco la disposición y aportes ofrecidos por los encargados de las consultoras que implementaron el programa, Francisca Egaña de Aseprosan Consultores, y Juan Francisco Serrano de Consultora NGEN Ltda. Sin su acogida, contextualización y facilitación de la producción de datos esta investigación no sería posible.

Quisiera agradecer también a la coordinación del Magíster de Ciencias Sociales con Mención en Sociología de la Modernización, a la Dirección de Postgrado de la Facultad de Ciencias Sociales, a la Secretaría de Estudios, y a la Universidad de Chile por su orientación al servicio público y la interdisciplina, aspectos centrales en mi tesis. Además, agradezco a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) por el financiamiento para realizar mis estudios a través de la Beca Nacional de Magíster 2018. Asimismo, extiendo mis agradecimientos a la Fundación Superación de la Pobreza y a Diego Weinstein por sus aportes en el contexto de mi participación en el Programa Tesis País 2020.

Por otra parte, agradezco a Andrea Peroni, profesora guía de la tesis, por aportar al proceso intelectual y práctico que implicó este trabajo, transmitiéndome su experiencia y ayudándome a focalizar y concretar mis intereses, así como a destacar los hallazgos más relevantes y favorecer su clara comunicación. Asimismo, agradezco a Cristóbal Moya, profesor de los talleres de tesis, por rigurosidad para realizar esta investigación. Asimismo, agradezco a los docentes Juan Enrique Opazo, Pablo Cottet, Gemita Oyarzo, Katherine Páez, Rodrigo Asún, Ignacio Madero-Cabib y Liliana Salazar, por los aprendizajes sobre políticas públicas y metodologías de la investigación que me permitieron traducir mis ideas a este proyecto. Además, agradezco a los docentes del Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad, Dimas Santibáñez, María Antonieta Urquieta, Daniela Thumala, Teresa Matus, y a María Pía Martín y Gabriela Rubilar del Magíster de Gestión y Políticas Públicas, por la acogida en sus cursos y por ofrecerme otras perspectivas.

Con respecto a mi formación previa, agradezco a la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por su enseñanza de calidad y aproximación a la teoría social crítica, la psicología social, los problemas psicosociales, la metodología de investigación y la metodología cualitativa, que contribuyeron sin duda a este trabajo. Además, extiendo mi agradecimiento a lo aprendido en cursos

del Instituto de Sociología y el Instituto de Historia, permitiéndome una aproximación temprana a la interdisciplina. Especialmente, quisiera agradecer al área de psicología social comunitaria, por el espíritu crítico y la contribución social que imprimió en mi formación, y que hoy conecto con este estudio. Quisiera agradecer a Verónica Monreal, Rodrigo Rojas, Cristián Cortés, Alex Torres, Carmen Silva, Daniela Bolívar y sus ayudantes, así como a los/as psicólogos/as comunitarios/as UC por los espacios de aprendizaje.

Una mención especial y con profundo cariño quiero hacer a Marianne Daher, quien ha sido mi principal guía durante los últimos años y de quien he podido aprender sobre políticas públicas, programas sociales e intervención en pobreza, así como a realizar un trabajo riguroso y de calidad, comprometido con la realidad social. Gracias por tanto, por inspirarme, enseñarme y aprender juntas. También agradezco a Jaime Alfaro, quien marcó mi trayectoria al transmitir el carácter simbólico y constructor de realidad de la política social. Agradezco además, a Marianne Krause, Alemka Tomacic y Regina Funk quienes me han contribuido desde su experticia en psicología comunitaria, metodología cualitativa y el ámbito social. Asimismo, agradezco con cariño a todas mis compañeras de trabajo de áreas como la psicología, sociología, trabajo social, educación y comunicación, por todo lo que aprendimos juntas. A su vez, agradezco a los/as estudiantes de psicología y sociología que he podido acompañar como ayudante y docente, que en muchas ocasiones me invitaron a tomar distintas perspectivas, ejercicio clave para todo proceso de investigación.

Agradezco también a mis compañeros/as de magíster, por cada uno de sus aportes desde la diversidad de disciplinas que representamos, y sobre todo a mis amigas y amigos, por todo lo trabajado en el magíster, por el apoyo constante, y por orientarnos mutuamente en el proceso de tesis, incluso en periodos de cuarentena. Gracias por acercarme, además, a sus mundos disciplinares: la psicología, la antropología y la sociología. Una mención especial doy también a mis amigas tesistas de magíster, con quienes nos apoyamos a través de la distancia entre ciudades e incluso continentes, en sacar adelante este arduo trabajo. Quisiera agradecer además a mis amigos/as de psicología, ya amigos de la vida, por estos años ejercitando el diálogo, el compromiso y el interés por construir un mundo más justo. También agradezco a mis amigos/as de psicología comunitaria, por cada experiencia que nos ha unido en el deseo de aportar al bienestar social. Y a mis amigas de la vida que, sin especializarse en mis áreas de formación, me han enriquecido con su sensibilidad, sencillez y con su profundo apoyo en cada meta profesional. Profundas gracias doy también a mi familia, por incentivar en mí la vocación social, el gusto por aprender y crecer profesionalmente, y por acompañar gran parte de este proceso de tesis, especialmente durante la pandemia en el sur del país.

Gracias también a todas las personas que en distintas instancias me han compartido su interés y pasión por lo social y por las políticas públicas, por esas largas conversaciones en un mundo que no siempre nos incentiva dedicar horas a pensarlo. Por último, doy las gracias al contexto social y político en el cual esta tesis se publica: un escenario de cuestionamientos y esperanzas sobre la sociedad que construimos y que nos invita a escuchar especialmente a quienes menos han sido escuchados y que hoy pueden aportar, desde su saber y experiencias, a la construcción de una sociedad más justa y humana.

Índice de Contenidos

I. INTRODUCCIÓN	9
II. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y EMPÍRICOS	11
Capítulo 1. Pobreza, desigualdad y políticas focalizadas en América Latina y Chile	11
Capítulo 2. Políticas de protección social y su carácter simbólico	16
Capítulo 3. Dimensiones, enfoques y modelos apreciativos de programas sociales.....	18
Capítulo 4. Regímenes de bienestar y enfoques polares de políticas de protección social	21
Capítulo 5. Aproximaciones del estudio	37
III. CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO	43
Fondo de Solidaridad e Inversión Social	43
Habilitación y desarrollo de capacidades	43
Programa Acción.....	43
Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad.....	46
Región de Valparaíso, Chile	50
IV. RELEVANCIA Y CONTRIBUCIÓN.....	52
V. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS	53
Pregunta de investigación	53
Objetivo General	53
Objetivos Específicos.....	53
VI. METODOLOGÍA	54
Enfoque epistemológico y metodológico.....	54
Diseño	54
Estrategia de muestreo y de acceso a los/as participantes.....	55
Participantes y producción de datos	56
Análisis de datos	57
Criterios de rigor y ética de la investigación.....	59
Difusión y devolución de la información.....	60
VII. CASO 1. VILLAS MARINAS, EL QUISCO. ZONA URBANA. UNA RESPUESTA INSTITUCIONAL A LAS NECESIDADES: HACIA UNA INTERVENCIÓN SOCIAL INTEGRAL	62
Contextualización comunal.....	62
Contextualización de la comunidad	64
Contextualización de la implementación del programa	65

Resultados	65
VIII. CASO 2. EL ARENAL, PUTAENDO. ZONA RURAL. FORTALECIENDO LA COMUNIDAD Y LA ORGANIZACIÓN VECINAL: EN VÍAS A UN ENFOQUE DE DERECHOS.....	91
Contextualización comunal	91
Contextualización de la comunidad	93
Contextualización de la implementación del programa	94
Resultados	94
IX. ANÁLISIS TRANSVERSAL: MODELOS APRECIATIVOS DEL PROGRAMA	124
Modelo apreciativo promocional-comunitarista: el núcleo del programa	125
Modelo apreciativo carencial-residualista: resabios cristalizados	126
Modelo apreciativo institucional-universalista: una aproximación incipiente.....	127
¿Pero cómo conviven estos modelos tan distintos en el marco del programa?.....	128
X. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN	130
Modelos apreciativos de programas sociales: coexistencia y tránsitos	130
Políticas comunitarias de intervención en pobreza: ¿hacia un enfoque de derechos? ...	133
Avanzando hacia una mirada relacional y distributiva de la pobreza	136
Focalización y universalismo como perspectivas complementarias	137
Lo comunitario como estrategia y unidad de intervención	140
¿Cuál es el horizonte de las políticas de protección social? Hacia un modelo comunitarista-institucional	142
Alcances, limitaciones y proyecciones.....	146
XI. RECOMENDACIONES.....	148
Rol social del Estado	148
Fundamentos teórico-normativos	149
Alcance poblacional	150
Interacción entre los actores involucrados	150
Nivel de acción.....	152
REFERENCIAS	154
ANEXOS	171
Anexo 1	171
Anexo 2	173
Anexo 3	175
Anexo 4	178

Índice de Tablas y Figuras

Tabla 1. Dimensiones y enfoques polares de políticas de protección social.....	19
Tabla 2. Estrategia de Intervención Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad.....	48
Tabla 3. Líderes/as comunitarios/as participantes del estudio.....	56
Tabla 4. Caracterización de los/as líderes/as comunitarios/as participantes de Villas Marinas.....	66
Tabla 5. Apreciaciones sobre la comuna de El Quisco.....	66
Tabla 6. Apreciaciones sobre la comunidad de Villas Marinas.....	66
Tabla 7. Experiencias previas con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) Villas Marinas...	68
Tabla 8. Caracterización de los/as líderes/as comunitarios/as participantes del caso El Arenal.....	95
Tabla 9. Apreciaciones sobre la comuna de San Felipe.....	96
Tabla 10. Apreciaciones sobre la comunidad de El Arenal.....	96
Tabla 11. Experiencias previas con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) El Arenal.....	98
Figura 1. Enfoques asociados al rol social del Estado.....	26
Figura 2. Enfoques asociados a los fundamentos teórico-normativos.....	28
Figura 3. Enfoques asociados al alcance poblacional.....	30
Figura 4. Enfoques asociados a la interacción entre los actores involucrados.....	34
Figura 5. Enfoques asociados al nivel de acción.....	36
Figura 6. Proceso de análisis de datos.....	59
Figura 7. Sector Villas Marinas.....	62
Figura 8. Rol social del Estado: Entre necesidades y garantía de servicios en territorios abandonados.....	69
Figura 9. Fundamentos teórico-normativos: Necesidades como justificación de la acción institucional y comunitaria.....	71
Figura 10. Alcance poblacional: Entre la focalización territorial y la universalización.....	75
Figura 11. Interacción entre los actores involucrados: Combinando participaciones de diversa intensidad.....	79
Figura 12. Nivel de acción: La centralidad de lo comunitario en una intervención integral.....	86
Figura 13. Una respuesta institucional a las necesidades: Hacia una intervención social integral.....	90
Figura 14. Sector El Arenal.....	91
Figura 15. Rol social del Estado: Entre necesidades e igualdad de oportunidades.....	99
Figura 16. Fundamentos teórico-normativos: instituciones y comunidades para alcanzar beneficios materiales y derechos.....	102
Figura 17. Alcance poblacional: Focalización territorial tensionada por la universalización.....	107
Figura 18. Interacción entre los actores involucrados: Una experiencia participativa de alta intensidad..	110

Figura 19. Nivel de acción: Sinergias entre lo comunitario y lo organizativo.....117

Figura 20. Fortaleciendo la comunidad y la organización social: En vías a un enfoque de derechos.....123

Figura 21. Modelos apreciativos del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad.....124

I. INTRODUCCIÓN

En América Latina, desde la década de los ochenta, se instaló un régimen de políticas sociales restrictivas, dándose lugar un rol social del Estado minimalista, asociado a la reducción del personal público y del gasto social (CEPAL, 2006). Esto dio lugar a la incorporación de los conceptos de focalización, privatización y descentralización (Sottoli, 2002), y al desarrollo de políticas y programas focalizados en quienes viven en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad (Abramo et al., 2019). Así, se asumió el desafío de erradicar la pobreza combinando desarrollo económico y políticas sociales (Franco & Cohen, 1992), siendo fundamental en ello la influencia por parte de organismos internacionales, como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El caso de Chile es representativo de este patrón, pues a inicios de los noventa se inicia una nueva orientación en las políticas sociales, en el contexto de un Estado principalmente asistencial y subsidiario, donde prevalece la supresión de derechos sociales universales y una gran focalización del gasto social (Ruiz & Boccardo, 2014). Esta orientación se caracteriza por la emergencia de prioridades como la pobreza, donde cobra relevancia la focalización selectiva hacia “grupos vulnerables”, y se crean distintas instituciones públicas dedicadas a generar políticas para estos grupos (Alfaro, 2009). Así, se creó el Ministerio de Planificación y Cooperación (actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia), y organismos como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), entidad que asume el desafío de superar la pobreza a través de licitaciones públicas, diseñándose programas a nivel central y siendo ejecutados por municipalidades, organizaciones no gubernamentales, consultoras, entre otros (Raczynski, 1995).

Hacia el año 2000 se reconocieron importantes progresos en la reducción de la pobreza (MIDEPLAN, 2002), pero avanzando en la década se fue notando la importancia de disminuir las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos asociados a la pobreza y la vulnerabilidad (MIDEPLAN, 2006). De esta forma, se comenzó a desarrollar un profundo análisis sobre las causas y consecuencias de la pobreza desde una mirada más compleja y contextual, reflejada en instrumentos de medición de la pobreza multidimensional (MIDESO, 2017). Además, desde una perspectiva relacional de la pobreza, comenzaron a diseñarse intervenciones con un enfoque territorial y comunitario (FUSUPO, 2017; Rozas et al., 2018).

El desarrollo conceptual sobre la pobreza se ha acompañado del despliegue de “generaciones” de políticas de protección social, las cuales van asociadas a determinados enfoques, que refieren a contenidos y/u orientaciones que guían la fundamentación y materialización de la política de protección social. Y es que luego de un amplio desarrollo teórico sobre la protección social por parte de organismos internacionales, y gubernamentales, así como por la academia y la sociedad civil, se propone desarrollar una generación de políticas de protección social que incorporen y/u avancen hacia los siguientes enfoques: el rol del Estado

como garante de derechos, la perspectiva de derechos en los programas sociales, la focalización con componentes universales, el enfoque participativo y la realización de acciones a nivel comunitario (Cecchini & Martínez, 2011; CEPAL, 2014; Filgueira, 2014).

En Chile, un país bastante representativo de las tendencias latinoamericanas en materia social, estos enfoques de políticas de protección social están lejos de constituirse como el paradigma hegemónico. No obstante, han ido instalándose durante la última década en la forma de “nuevas políticas sociales”, incluso en aquellas focalizadas en personas en situación de pobreza (Larrañaga, 2010). Sin embargo, la instalación de estos enfoques en las políticas sociales gubernamentales ha encontrado importantes desafíos, siendo reportado por muchos/as autores/as y organizaciones que, por lo general, ha tendido a prevalecer el rol subsidiario del Estado, el foco en las necesidades, la focalización individual o familiar en la población en situación de extrema vulnerabilidad, bajos niveles de participación y un foco de intervención individual (Berroeta, 2014; FUSUPO, 2017; Opazo et al., 2019; Reyes et al., 2015).

Así, tal como expone Alfaro (2013), en Chile las políticas públicas neoliberales se han caracterizado por incorporar “formas asistencialistas, paliativas, centradas en el déficit o compensatorias que derivan de concepciones subsidiarias del rol del estado en materia de políticas sociales” (p. 5), señalando que una de las principales zonas de conflicto se encuentra en el campo de las prácticas. En ese sentido, es fundamental analizar los tránsitos, avances y desafíos en la instalación de los enfoques actuales de protección social en América Latina no solamente en el diseño de los programas sociales de intervención en pobreza, sino que también en su efectiva implementación.

Desde esa premisa, en esta investigación, se analizan los enfoques de políticas de protección social y su configuración en modelos de programas sociales, a partir de las experiencias y significados de los/as participantes y líderes/as comunitarios/as del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad, programa comunitario de intervención en pobreza gestionado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, organismo perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social y Familia del Gobierno de Chile.

II. ANTECEDENTES TEÓRICOS Y EMPÍRICOS

Capítulo 1. Pobreza, desigualdad y políticas focalizadas en América Latina y Chile

En este capítulo se ofrece un enfoque panorámico de la pobreza y la desigualdad en América Latina y Chile, con el fin de contextualizar sus características y dimensiones, considerando su complejidad e interrelación. Luego, se expone el desarrollo de políticas sociales de intervención en pobreza a nivel regional y nacional, un ámbito central de la protección social durante las últimas décadas, en el cual se pueden visualizar importantes iniciativas y el creciente desarrollo de comprensiones integrales de la pobreza y de la vulnerabilidad social.

Panorama de la pobreza y desigualdad en América Latina y Chile

La pobreza continúa siendo uno de los principales nudos críticos para alcanzar un desarrollo más inclusivo en América Latina y el Caribe: si bien se reconoce su notoria disminución entre los años 2002 y 2014, desde el 2015 se ha observado en la región un aumento en los niveles de pobreza y de pobreza extrema (CEPAL, 2019a). Esta situación será posiblemente agravada por las consecuencias económicas y sociales de la actual pandemia por Covid-19, pues según estimaciones de este mismo organismo, la pobreza crecerá en unos 45,4 millones de personas este año, por lo que el total de personas en esta situación pasará de 185,5 millones en 2019 a 230,9 millones en 2020, lo cual equivale a más de la tercera parte (37,3%) de la población de América Latina y el Caribe (La Diaria Política, 16 de julio de 2020). Por ello, se especialmente relevante en la actualidad el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible para el 2030, consistente en poner fin a la pobreza y a la pobreza extrema, desde la premisa que el crecimiento económico debe ser inclusivo, y con el fin de promover la igualdad (CEPAL, 2018).

Además, durante la última década se ha hecho notar la importancia de avanzar en igualdad, considerándose como dimensiones determinantes de la desigualdad social los ingresos y el nivel socioeconómico, el ciclo de vida (especialmente en la infancia, la juventud y la adultez mayor), y aspectos territoriales (entre zonas rurales y urbanas, y entre distintas regiones de cada país) (CEPAL, 2016a). Así, si bien la desigualdad tiene una clara dimensión económica, también se manifiestan en facetas clave del desarrollo humano, como salud, educación, dignidad y respeto de los derechos humanos (PNUD, 2019).

Desde una perspectiva comunitaria y local, especial interés reviste el eje territorial de la desigualdad. Esto es planteado reconociéndose que “el lugar de nacimiento o residencia determina oportunidades y condiciones socioeconómicas, incide en la realización de los derechos políticos, económicos y sociales, y puede ser una fuente de discriminación” (ILPES, 2012, p.12). Desde esta perspectiva, se vuelve importante comprender cómo las dimensiones de la desigualdad se desarrollan y concatenan en territorios específicos, determinando las características locales de desigualdad y sus manifestaciones espaciales (Paolasso, 2020).

Este escenario de desigualdades perjudica especialmente a las personas que nacen y/o viven en los territorios rezagados, que se caracterizan por ofrecer menores oportunidades y bajos niveles de bienestar en distintas dimensiones del desarrollo (CEPAL, 2010). Así, se ha reportado que “existen severas brechas territoriales en materia de salud, educación, ingresos, dinamismo económico e igualdad de género, las que persisten en el tiempo, impactando sobre las desiguales posibilidades de desarrollo de los territorios y de sus habitantes” (Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2017, p.11). Si bien las causas de estas desigualdades territoriales son múltiples y complejas, éstas dependen, en parte, de la calidad de los servicios y los recursos físicos, técnicos y financieros de las administraciones públicas nacionales y subnacionales (regionales o locales) (CEPAL, 2016a).

Recientemente, se ha constatado que la oleada de manifestaciones que se han producido en numerosos países de la región es un signo de la gran y creciente frustración que generan las desigualdades, las injusticias y la falta de poder (PNUD, 2019). Así, es que Paolasso (2020) plantea que actualmente, a la luz de los acontecimientos sociopolíticos recientes ocurridos en Chile, Ecuador, Bolivia o Colombia, las desigualdades se hallan en el “ojo del huracán”, siendo producto de un profundo malestar social.

Además, se ha observado que el desarrollo reciente de la región ha surgido en paralelo con la exclusión de grupos vulnerables de los beneficios del desarrollo (CEPAL, 2016b). Desde esta perspectiva, se entiende a la pobreza como un elemento inserto dentro de la exclusión, que incluye además de los ingresos, el acceso a servicios sociales, recursos productivos, mercado laboral, justicia y participación social (Buvinic, 2004), entre otros ámbitos. Esta situación ha llevado al interés por recuperar el concepto de exclusión social, al ser una noción que contiene un potencial redistributivo y transformador y que, por tanto, es urgente incorporar en las políticas de pobreza en Latinoamérica (Leyton & Muñoz, 2016).

Respecto a la situación de Chile, durante las últimas décadas y de la mano de un crecimiento económico bastante acelerado, el país ha mejorado su infraestructura, ampliado notoriamente su cobertura educacional, profundizado la oferta de servicios sociales, profesionalizado la labor estatal, incrementado el ingreso de las familias y ampliado su acceso a bienes (PNUD, 2017). Además, en este período se experimentó una acelerada disminución de la pobreza por ingresos, transitando desde un 38,6% en 1990 a un 8,6% en 2017. Por su parte, en el período 2009-2017 se redujo la pobreza multidimensional de un 27,4% a un 18,6%¹ (MIDESO, 2017), siendo esta tendencia algo muy valorado en el país y extensamente documentado en la literatura (Repetto, 2016).

¹ Esto se verifica para la medición que considera cuatro dimensiones: salud, educación, trabajo y seguridad social, y vivienda. En 2015 y 2017, donde se consideraron cinco dimensiones (salud, educación, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes y cohesión social), la pobreza multidimensional aumentó en relación a la medición anterior (MIDESO, 2013, 2015), alcanzando un 20,7% en el último reporte (MIDESO, 2017).

Sin embargo, los indicadores de pobreza agregados a nivel nacional o regional no muestran las verdaderas diferencias de la distribución espacial de la pobreza en Chile, siendo éste un aspecto fundamental para la focalización del gasto social orientado a disminuir los niveles de pobreza (Agostini et al., 2008). Al respecto, si bien tanto la pobreza en zonas rurales² como urbanas ha demostrado una reducción sostenida entre 2006-2017 en el país, ésta presenta significativas variaciones: según los últimos reportes oficiales, en las zonas urbanas la pobreza por ingresos alcanza un 7,4% de la población, y la multidimensional un 18,3% de ella, mientras que en las rurales representa a un 16,5% según los ingresos y a un 37,4% según la medición multidimensional (MIDESO, 2017).

Asimismo, las dimensiones de la pobreza que afectan a cada sector son también distintas: en las zonas rurales, comparado con las zonas urbanas, se identifican mayores carencias, en escolaridad, servicios básicos, entorno y seguridad social, y en las zonas urbanas, comparado con las zonas rurales, se reconocen mayores carencias, en seguridad, trato igualitario y ocupación (MIDESO, 2017). Además, se ha observado que en ambos tipos de territorio varían considerablemente los niveles de acceso y formas de conexión de las personas con la institucionalidad pública local de protección social (MIDESO, 2016a).

Ahora bien, las políticas públicas en América Latina no han enfocado suficientemente el análisis de la pobreza en relación con la desigualdad y la exclusión social (Leyton & Muñoz, 2016). Esto se considera problemático pues la pobreza y la desigualdad estarían íntimamente relacionadas, en tanto los individuos bajo la línea de pobreza son aquellos ubicados en la parte más baja de la distribución del ingreso (Larrañaga & Herrera, 2008). Esto es particularmente clave para el caso chileno, pues el país presenta altos niveles de desigualdad social, con un 0,466 de coeficiente de Gini el 2017 (Banco Mundial, 2020). Esto lo sitúa como el país más desigual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y si se considera su evolución en el período 2006-2017, se constata una leve reducción, claramente menor a la que se observa en el Cono Sur y los países andinos (O’Ryan, 31 de diciembre de 2019). A esto se suma la alta concentración de ingreso y riqueza, donde el 33% del ingreso que genera la economía chilena lo capta el 1% más rico de la población, y el 19,5% del ingreso lo capta el 0,1% más rico (PNUD, 2017).

Asimismo, el acceso a oportunidades sociales en Chile está fuertemente condicionado a factores estructurales como la educación o los ingresos, lo cual se expresa en una disímil calidad de educación, infraestructura de barrios, atención de salud, acceso a bienes culturales y oportunidades de participación política (Cáceres et al., 2020). Además, se ha identificado en los últimos años la desigualdad de salario, de seguridad laboral y social, y del trato social (PNUD, 2017), entre otras áreas. Esto es coincidente con otros estudios (Codoceo & Sougarret, 2017), que plantean que el proceso de modernización capitalista en el país

² Para efectos de la medición en Chile, se considera zona rural a las localidades con menos de 2.000 habitantes (INE, 2017) (si bien se reconoce que la postura dicotómica rural-urbano esconde la diversidad y los profundos cambios demográficos y socioeconómicos de las zonas rurales) (Cabas et al., 2015)

ha generado profundas inequidades en el desarrollo humano, que constituyen “desigualdades persistentes” (en términos de Tilly, 2000) a lo largo de las generaciones.

Por otra parte, el PNUD (2017) reconoce la importancia de la desigualdad territorial en Chile, destacándose el concepto de “geografía de oportunidades” (que describe que las oportunidades no están distribuidas de forma homogénea en los territorios), y la violencia simbólica que se impone en forma de estigma a los habitantes de sectores desfavorecidos. Estos elementos son centrales en el análisis de la desigualdad, pues el proceso de modernización actual en países en desarrollo, como es el caso de Chile, muestra profundas brechas sociales y económicas entre territorios y comunidades (Cáceres et al., 2020).

Cabe destacar que hace ya varios años, se ha observado la emergencia de un contexto crítico de las desigualdades sociales (Garretón, 2014; Somma, 2015). Al respecto, el PNUD (2017) reporta que en ese año ya existían altos niveles de molestia frente a la desigualdad de oportunidades, de acceso a la salud y la educación, y respecto a que a algunas personas se las trate con mayor respeto y dignidad que a otras. Además, un 62% de las personas expresan desacuerdo respecto a que quienes tienen más recursos económicos puedan vivir en barrios más seguros (PNUD, 2017). Entre otros aspectos territoriales, destaca el tema de la accesibilidad, donde la noción de zona aislada da cuenta a la vez de bajos niveles de integración al resto del país y alta incidencia de pobreza, así como el asunto de movilidad urbana, donde se releva la segregación territorial (BCN, 2020). Así, la crítica a la desigualdad también aplica para aspectos territoriales (si bien la intensidad de esta crítica es menor comparada con otros tipos de desigualdad y las demandas asociadas a ello).

Este escenario de malestar en torno a la desigualdad está a la base de la crisis social vivida en el país desde octubre del 2019, situación que con la pandemia por Covid-19 se ha agravado, revelándose importantes falencias en la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Piquer, 2020). Así, se puede observar el desarrollo de una mirada compleja sobre la pobreza y la vulnerabilidad social en la región, siendo comprendida como un fenómeno que se asocia a la exclusión social y a la desigualdad. Este se expresa no solamente en las personas, sino que también en relación a aspectos territoriales y estructurales, siendo un asunto visibilizado de forma creciente durante la última década, y en especial en los últimos años.

Políticas sociales focalizadas de intervención en pobreza en América Latina y Chile

En este contexto, ha sido relevante el desarrollo de programas de protección social focalizados en quienes viven en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad, los cuales representan un elemento fundamental de las estrategias y políticas de superación de la pobreza en los países de la región (Abramo et al., 2019). Esta tendencia ha sido potenciada fundamentalmente desde los años noventa, donde se asumió a nivel regional el desafío de erradicar la pobreza, lo cual solo podía lograrse combinando desarrollo económico y políticas sociales (Franco & Cohen, 1992).

El caso de Chile es representativo de esta tendencia, pues tal como expone Alfaro (2009), a inicios de los noventa se inicia una nueva orientación en las políticas sociales, emergiendo prioridades como la pobreza, cobrando relevancia la focalización selectiva de las políticas sociales hacia “grupos vulnerables”, y creándose distintas instituciones públicas dedicadas a generar políticas para tales grupos. Así, se creó el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), y se fundaron instituciones como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), entidad encargada de asumir el desafío de superar la pobreza desde el aparato gubernamental a través de licitaciones públicas, diseñándose los programas a nivel central y siendo ejecutados por municipalidades o por el sector privado (organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, etc.) (Raczynski, 1995).

En este contexto, se reconocieron importantes avances en la reducción de la pobreza, pero con la llegada del nuevo milenio se evidenció un estancamiento en los índices de la pobreza, lo cual condujo a la idea que existiría un núcleo de pobreza dura que era necesario atender de manera más directa y profunda (MIDEPLAN, 2002). Esto condujo a la creación del Sistema de Protección Social Chile Solidario, bajo el intento de lograr un conjunto articulado de programas, entrega de prestaciones, servicios y beneficios para la superación de la pobreza (Larrañaga et al., 2014). Uno de sus pilares fue el Programa Puente (conducido por el FOSIS), el cual se suma a la creación de iniciativas similares en América Latina (fundadas en la entrega de transferencias condicionadas e intervenciones orientadas al apoyo psicosocial; Larrañaga et al., 2014), específicamente, Oportunidades en México el año 2002, y Bolsa Familias en Brasil el 2003, marcando Chile una tendencia a nivel regional en materia de protección social focalizada.

Asociado al desarrollo de este sistema, se comienza a plantear que las políticas sociales tendrían como objetivo no sólo superar la pobreza, sino también las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos sociales que afectan a familias y personas (MIDEPLAN, 2006). Así, se comenzó a desarrollar un profundo análisis sobre las causas y consecuencias de la pobreza y la vulnerabilidad social desde una mirada más compleja, realizándose el año 2013 la primera medición multidimensional de la pobreza (MIDESO, 2013) y no solo de ingresos, que consideró indicadores de educación, salud, trabajo y seguridad social, y vivienda, y luego, el año 2015 se incluyeron las dimensiones de entorno y redes (MIDESO, 2015), desde una mirada más contextual y comunitaria de la pobreza. Asociado a esto, comenzaron a diseñarse orientaciones de intervención social con un enfoque territorial y comunitario de abordaje de la pobreza (por ejemplo, Estrella et al, 2014; MIDESO, 2016b; Rozas et al, 2018). De esta forma, Chile ha seguido un desarrollo conceptual de la pobreza que es sintónico con las perspectivas latinoamericanas, siendo ésta comprendida como un fenómeno complejo y multidimensional, que se desarrolla en contextos sociales, culturales y territoriales determinados, lo cual exige un abordaje igualmente integral y situado.

Capítulo 2. Políticas de protección social y su carácter simbólico

En este capítulo, se presenta el concepto de políticas públicas, políticas sociales y políticas de protección social, siendo este último el ámbito de análisis del presente estudio. Luego, se desarrolla la dimensión simbólica de la política social, desde la cual cobra especial sentido y relevancia el análisis de los enfoques y modelos apreciativos de programas sociales.

Políticas públicas, políticas sociales y políticas de protección social

Diversas conceptualizaciones de la política pública han sido desarrolladas desde la literatura. La definición clásica de las políticas públicas como “cualquier cosa que el gobierno decida hacer o no hacer” (Dye, 1987, p.2), ha prevalecido en el tiempo, existiendo relativo acuerdo en que serían las acciones o inacciones del Estado para solucionar ciertos problemas públicos (Dávila & Soto, 2011). Esta definición ha sido complejizada por autores como Lahera (2004), quien plantea que las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, desarrollados por el sector público y con la frecuente participación de la comunidad y el sector privado, la cual incluye orientaciones o contenidos, pero también instrumentos o mecanismos, definiciones y/o modificaciones institucionales, y previsión de resultados.

Este estudio se centra en el análisis de un programa de protección social focalizada, siendo relevante situarlo en el marco de las políticas sociales en general. Las políticas sociales pueden ser comprendidas como aquellas estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad, y que afectan directamente el bienestar de la población en ámbitos como salud, educación, subsidios y beneficios monetarios, seguridad social, medidas en torno al mercado de trabajo, recaudación fiscal progresiva y políticas redistributivas, entre otras (Cecchini & Martínez, 2011).

Según estos autores, la política social está constituida por las políticas sectoriales, de promoción social y de protección social. Las políticas sectoriales están orientadas a la provisión de servicios sociales que fortalecen el desarrollo humano -en ámbitos tales como salud, educación o vivienda-, mientras que las políticas de promoción social buscarían el reforzamiento de capacidades para mejorar la generación de ingresos por parte de la población (a través de la capacitación, la intermediación laboral o la promoción de nuevos emprendimientos).

Por su parte, las políticas de protección social buscarían asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad mediante tres acciones: sostener niveles de calidad de vida básicos, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente -mediante políticas y derechos laborales, y la inclusión de la población activa en el mercado formal de trabajo-. Para lograr tales fines, se deberían considerar tres pilares: la protección no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas), la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales (Cecchini & Martínez, 2011).

Si bien los programas de intervención en pobreza en el caso chileno corresponden a la protección social no contributiva focalizada, interesa analizar tales iniciativas en el contexto de los enfoques de las políticas de protección social en general, por su amplitud analítica y para favorecer una mirada integral de los programas de intervención en pobreza.

El carácter simbólico de la política social

El carácter simbólico de la política pública, que para efectos de este estudio se asocia a sus orientaciones y/o contenidos en términos de Lahera (2004), ha sido especialmente enfatizada por la perspectiva construccionista de la política pública. Esta plantea que las políticas públicas estarían lejos de ser un campo neutral, al organizarse sobre la base de marcos de interpretación de la realidad que funcionan como principios organizativos y que transforman la información fragmentada de una realidad o un fenómeno social en un problema político estructurado y significativo (Alfaro, 2000). Desde esta perspectiva, la política pública se constituye en un dispositivo de construcción y configuración de la realidad social, tanto para la definición y abordaje de los problemas, como para las relaciones sociales establecidas entre sus actores (Alfaro, 2012). A partir de esta conceptualización, el diagnóstico de los problemas es una dimensión relevante de la política pública desde la idea de que “los problemas no existen como una realidad materialmente inobjetable, sino que son una construcción surgida de quien la está interpretando” (Sandomirsky, 2010, p.82). En ese sentido, resultaría simplista pensar que entre problemas públicos y acciones públicas habría una relación directa y lineal, y que las políticas son simplemente un instrumento para solucionar problemas (Alfaro, 2012).

Así, tal como plantea Peroni (2014), “a través de las políticas públicas se define la relación del Estado con la sociedad, reflejándose especialmente en el ámbito de las políticas sociales, en tanto las mismas constituyen sociedad” (p.6). Esto es coincidente con lo planteado por De Sena y Mona (2014), quienes señalan que las políticas sociales son prácticas estatales que performan lo social, teniendo la capacidad de construir realidades: a través de las políticas sociales “el Estado se constituye en un actor (...) en la producción y reproducción de los problemas sociales, en la delimitación de sus responsabilidades, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento” (p.11).

Lo anterior se traduce en que los programas sociales tengan un carácter expresivo, constituyendo una forma de exteriorizar y afirmar ciertos valores (Martínez Nogueira, 2006). Así, las políticas sociales adquieren un carácter performativo de lo social (aludiendo con tal performatividad al poder del discurso para producir y promover aquello que está enunciando; Guiñazú, 2017), lo que permite la producción y reproducción de discursos y prácticas que refuerzan ciertas configuraciones de este orden moral, simbólico y social. De esta forma, siguiendo a Squires (1990), las políticas sociales pueden ser entendidas como un espacio donde se despliegan concepciones sobre un cierto orden moral (y cabría agregar, simbólico y social)

cuyo carácter está sujeto a procesos de negociación y conflicto propios del campo social y del debate sobre lo público (Martínez Nogueira, 2006).

Pero estos procesos de construcción de significados y de discursos desplegados en las políticas sociales no solo reflejan y generan un cierto orden moral, simbólico y social, sino que también inciden en la definición de cada componente de las estructuras y estrategias programáticas de una política, “adjudicando lugares y funciones, interpretando y jerarquizando necesidades y prescribiendo ciertas instituciones, responsabilidades y cometidos” (Alfaro, 2020, p. 125-126). Así, para fines de este estudio se considera entonces que todo elemento constitutivo de la política pública (orientaciones, contenidos, entre otros; Lahera, 2004) dependerá de la movilización de dispositivos normativos, conceptuales y analíticos que gobiernan la arena política de lo “social” (un complejo universo de fenómenos, relaciones, procesos y construcciones simbólicas; Martínez Nogueira, 2006), estando en permanente construcción.

Capítulo 3. Dimensiones, enfoques y modelos apreciativos de programas sociales

El carácter simbólico de la política social se puede observar en al menos cinco dimensiones de las políticas sociales. Primero, en el rol social del Estado, que, para efectos de este estudio, refiere a las funciones y objetivos del Estado en el ámbito de las políticas sociales. Segundo, en los fundamentos teórico-normativos, que corresponden a los supuestos o justificaciones normativas a la base de las políticas sociales. Tercero, en el alcance poblacional, asociado a la unidad destinataria de la política social. Cuarto, en la interacción entre los actores involucrados en la política social, donde se consideran los roles y las relaciones establecidas entre ellos. Quinto, en el nivel de acción, asociado a la unidad en la cual se busca intervenir o generar efectos con la política social.

En cada una de estas cinco dimensiones es posible observar la existencia de múltiples enfoques de políticas de protección social. Estos son entendidos como los contenidos y/u orientaciones que guían la fundamentación y materialización de la política de protección social, en sus múltiples dimensiones. Para efectos de este estudio, si bien se reconoce la multiplicidad de enfoques posibles en cada dimensión, se proponen para cada una de ellas dos enfoques de políticas de protección social polares. Estos corresponden a aquellos contenidos y/u orientaciones más disímiles o lejanos en el marco de la discusión sobre políticas públicas en América Latina³. Es decir, corresponden a los enfoques más contrastados teórico-conceptualmente desde la literatura para cada dimensión. Estos son presentados en la Tabla 1.

³ De cierta manera, los enfoques contrastados coinciden en ser generalmente los más lejanos también en términos temporales o cronológicos, por asociarse a distintas “generaciones” de políticas públicas. Sin embargo, con el fin de respetar ciertos matices y excepciones, para efectos de esta propuesta se discutirán principalmente desde su distancia teórico-conceptual.

Tabla 1. Dimensiones y enfoques polares de políticas de protección social

Dimensiones	Enfoques polares	
Rol social del Estado	Subsidiario	Garante de derechos
Fundamentos teórico-normativos	Necesidades	Derechos
Alcance poblacional	Focalización individual	Universalismo con componentes focalizados
Interacción entre los actores involucrados	Asistencialista	Participativo de alta intensidad
Nivel de acción	Individual	Comunitario

Fuente: Elaboración propia.

Estos enfoques polares, además de ser los más contrastados o lejanos, son propuestos en el marco de este estudio considerando los enfoques actuales de las políticas de protección social. Estos últimos, indicados al lado derecho de la tabla, son aquellos contenidos y/u orientaciones propuestas como un ideal o referente normativo⁴ para las políticas de protección social, principalmente por parte de organismos internacionales y desde la literatura académica especializada, en los últimos diez años.

Primero, en la dimensión del rol social del Estado, el primer enfoque polar es el rol subsidiario, el actual se contrasta con el enfoque actual de garantía de derechos. Segundo, en la dimensión de fundamentos teórico-normativos de la política social, el primer enfoque polar es el enfoque de necesidades, el cual se contrasta con el enfoque actual el enfoque de derechos. Tercero, en la dimensión del alcance poblacional de la intervención, se reconoce como primer enfoque polar el enfoque de la focalización individual, el cual se contrasta como enfoque actual del universalismo con componentes focalizados⁵. Cuarto, en la interacción entre los actores involucrados en la política social, se reconoce como primer enfoque polar el enfoque asistencialista, el cual se contrasta con el enfoque actual el enfoque participativo de alta intensidad. Quinto, en el nivel de acción, se distingue como primer enfoque el nivel individual, el cual se contrasta con el enfoque actual de nivel comunitario. Estos enfoques polares permiten organizar analíticamente los múltiples enfoques que pueden desarrollarse en cada dimensión, sirviendo como referentes para situarlos en un continuo teórico. De esta forma, si bien se proponen solamente dos enfoques polares, se reconoce que, al

⁴ Para efectos de esta investigación, los enfoques actuales de protección social en América Latina se consideran como un ideal o referente normativo para las políticas sociales del país. Si bien se reconoce que pueden existir matices y particularidades en la política social chilena, y que no necesariamente todos los programas sociales contienen ni buscan desarrollar estos enfoques actuales, se considera que su incorporación son una oportunidad para las políticas sociales de intervención en pobreza chilenas.

⁵ Si bien teóricamente el enfoque polar podría corresponder a la universalización, en la discusión sobre políticas sociales de intervención en pobreza raramente es considerada la alternativa de modelos universales puros, incorporándose por lo general los componentes focalizados. Por ese motivo, el enfoque polar es el de universalismo con componentes focalizados.

explorar cada dimensión, es probable que existan múltiples enfoques intermedios o incluso algunos más extremos.

Ahora bien, se reconoce que las cinco dimensiones de políticas de protección pueden presentar ciertos cruces o asociaciones (expresadas, por ejemplo, en la difundida existencia de políticas sociales focalizadas a nivel individual, asistencialistas y con enfoque de necesidades). Sin embargo, para efectos de este estudio las dimensiones se distinguen entre sí, con el fin de analizar las particularidades de cada una de ellas en profundidad, así como para no naturalizar la asociación de ciertos enfoques pertenecientes a dimensiones distintas, y reconocer la posibilidad de que éstos se desarrollen con cierta independencia (por ejemplo, que se realicen políticas sociales focalizadas, a nivel comunitario, participativas de alta intensidad y con enfoque de derechos). Así, para poder analizar con relativa independencia los múltiples enfoques, se propone el análisis de cada dimensión por separado, sin asumir la interconexión o asociación de los enfoques de las distintas dimensiones a priori.

No obstante, se reconoce que las políticas sociales son reflejo de ciertos modelos de política social. Según Titmuss (1981) existirían cuatro modelos que sustentan y configuran las políticas sociales. Primero, un modelo residual, donde las necesidades de los individuos son satisfechas por el mercado privado y la familia, debiendo intervenir las instituciones sociales solo en caso de que éstos fallen. Segundo, un modelo adquisitivo-realizativo, donde las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito, es decir, la capacidad de realización productiva del individuo. Tercero, un modelo institucional-redistributivo, que considera el bienestar como el valor de máximo relieve que debe ser asegurado y que se funda en el principio de la igualdad social. Cuarto, un modelo total, en el que se absolutiza la planificación, y que no solo existe con criterios universalistas, sino que evitando que otros criterios distintos a la necesidad influyan la programación pública.

Por su parte, Lin y Chan (2015) identifican en base al desarrollo de la política social en todo el mundo, tres modelos de política social. Primero, el modelo redistributivo, que se basa en las ideologías de justicia social y ciudadanía social, y toma la igualdad como su valor fundamental. Segundo, el modelo de desarrollo, el cual encuentra sus bases en programas de base comunitaria y fomenta el empoderamiento de la sociedad civil, y la necesidad de movilizar a las familias, los vecindarios y los organismos no gubernamentales para fomentar la autosuficiencia de los individuos y las familias. Tercero, el modelo productivista, en el cual la política social está subordinada a la política económica y a las actividades productivas, siendo el crecimiento de la economía la máxima prioridad, y donde el bienestar no es un derecho universal para todos los ciudadanos, sino que está conectado a su situación de empleo en el mercado laboral.

Como se puede observar, estos modelos de política social han privilegiado los aspectos ideológicos y normativos que configuran la política social, que, para efectos de este estudio, se asocian principalmente a las tres primeras dimensiones de las políticas de protección social: el rol social del Estado, los fundamentos

teórico-normativos, y el alcance poblacional de la política social. Sin embargo, por ser un concepto utilizado principalmente para análisis macro de la política social, no considera las dimensiones de interacción entre los actores involucrados y de nivel de acción, las cuales se aproximan más al nivel concreto de los programas sociales.

Por este motivo, y desde el reconocimiento de que las cinco dimensiones de las políticas de protección señaladas pueden ser estudiadas por separado, pero que finalmente los enfoques que contienen son reflejo de ciertos modelos de política social más amplios, para efectos de este estudio se propone organizar los enfoques de políticas de protección social en función a “modelos apreciativos de programas sociales”. Estos modelos se configuran en base a múltiples enfoques de distintas dimensiones de las políticas de protección social que son discursivamente consistentes, coherentes o relacionados entre sí. Pero además de incorporar las tres dimensiones más abstractas involucradas clásicamente en el los “modelos de política social”, se consideran también las dimensiones de interacción entre los actores involucrados y de nivel de acción.

Por este motivo, se propone analizar los “modelos apreciativos de programas sociales”, al ser un concepto más pertinente para analizar un programa social, como es el caso de este estudio. Además, este concepto recalca el carácter apreciativo de los enfoques que van a configurar los modelos, al ser planteados desde las apreciaciones de los actores sociales involucrados en los programas sociales, de forma inductiva y emergente.

Capítulo 4. Regímenes de bienestar y enfoques polares de políticas de protección social

En este capítulo, se presenta el concepto de regímenes de bienestar, como el contexto ideológico y normativo en el cual se desarrollan las políticas sociales, configurando su contenido simbólico. Luego, se analiza para cada una de las cinco dimensiones de políticas de protección social, las características de ambos enfoques polares y la instalación del enfoque polar actual de las políticas de protección social en América Latina, en el caso chileno.

Contextualización: Regímenes de bienestar

A modo de contexto, los enfoques de las políticas de protección social estarán sujetos a los regímenes de bienestar de cada Estado en particular. Tal como proponen Herrera y Gastón (2003), en las sociedades actuales la política social puede concebirse como parte del conjunto relativamente coherente de principios y acciones y, dependiendo del encuadre general de Estado y de las orientaciones que en él predominen, las políticas sociales cumplirán funciones relativas a la protección asistencial, al bienestar y cohesión social y/o al reconocimiento de derechos sociales, entre otros aspectos. En ese sentido, tal como refiere Alfaro (2020), “no es posible asumir una única definición y, sobre todo, una sola función de las

políticas sociales, siendo estas múltiples y dependientes del modelo de Estado vigente en cada contexto y de la óptica conceptual e ideológica” (p. 120-121) que este imprima a las políticas sociales.

Para comprender el desarrollo de las políticas de protección social en un contexto particular es clave considerar el régimen de bienestar que enmarcará y orientará determinados modelos de política social. El régimen de bienestar, en términos de Esping-Andersen (1993), hace referencia a la producción de bienestar entre el Estado, la familia, el mercado y la sociedad civil que es consecuencia de dos fuerzas: el grado de desmercantilización (grado de subsistencia sin dependencia del mercado) y el tipo de estratificación social (extensión de los derechos de ciudadanía o solidaridad social).

En base a estos criterios, el autor elabora una tipología de los estados de bienestar organizada en regímenes socialdemócrata, corporatista y liberal. El régimen socialdemócrata sería aquel donde el Estado, a través de programas universalistas, consigue una elevada desmercantilización de las relaciones sociales en las que el individuo alcanza la máxima independencia personal, emancipándose de la dependencia del mercado; de ahí su carácter solidario, universal, desmercantilizador y de garantía de derechos sociales. El régimen corporatista sería aquel donde los derechos sociales están vinculados a la clase y el status, con un papel marginal del mercado, dando lugar así a una desmercantilización modesta y a una solidaridad de tipo corporatista y familista. En él, el Estado tendría un escaso impacto redistributivo, cumpliendo un papel subsidiario con respecto a la familia e interviniendo solo allí donde el asistencialismo familiar es limitado. El régimen liberal se caracteriza por ser el mercado la estructura fundamental y dominante del bienestar, asociándose a un alto grado de mercantilización con residualismo público (denominación que en América Latina ha sido sustituida por “rol subsidiario” del Estado; CEPAL, 2006a), y la asignación de un papel central en el bienestar a la responsabilidad de los individuos. En este régimen, el Estado se orienta a ayudar a las personas en situación de pobreza y/o de clases bajas mediante subsidios, ofreciendo discretas transferencias universales y un acceso asistencial a prestaciones bajo la selección de beneficiarios según ciertos estándares (Esping-Andersen, 1993).

Si bien el desarrollo del concepto de régimen de bienestar fue original del contexto europeo para comprender las variedades del capitalismo en el mundo desarrollado, ha sido utilizado y ajustado por autores de América Latina considerando la realidad de la región (por ejemplo, Barba, 2005; Marcel & Rivera, 2008; Martínez, 2005, 2007; Mesa Lago, 2005), siendo posible constatar su utilidad analítica para la realidad latinoamericana. Además, la noción de régimen de bienestar es una herramienta fundamental para el análisis de la política social, pues permite construir una mirada integral de las intervenciones sociales más allá de la fragmentación de los sectores de política (educativa, sanitaria, asistencia social, etc.) (Ubasart-González &

Minteguiaga, 2017), y no perder de vista que el objetivo último es dar cuenta del modelo de sociedad que se edifica con tales intervenciones y sus efectos (Minteguiaga y Ubasart-González, 2013)⁶.

Lo anterior es clave en tanto los regímenes de bienestar están representados por un “conjunto de valores, criterios de selección y reglas de interpretación compartido por comunidades de científicos sociales y por otros agentes sociales, y también con parámetros para tomas de decisión compartidos” (Valencia-Lomelí, 2010, p. 67). Así, considerando que “detrás de cada decisión de política social suele haber teorías implícitas o explícitas” (Barba, 2005, p.16) que la configuran, es relevante incorporar ejes analíticos como el propósito de la política social, y los referentes o categorías sociales que construye. Estos y otros elementos serán de especial relevancia para comprender la política social como la materialización de un cierto régimen de bienestar.

Ahora bien, se debe reconocer el carácter conflictivo y de negociación del ámbito público y de la política social (Martínez Nogueira, 2006), siendo fundamental cuestionar el carácter “compartido” de estos elementos, así como del conjunto de valores, criterios de selección y reglas de interpretación, y considerar cómo y hasta qué punto distintos actores participan en esta construcción discursiva del rol social del Estado.

Dimensión 1. Rol social del Estado: enfoque subsidiario versus enfoque garante de derechos

A continuación, se presenta un análisis del rol social del Estado en América Latina, referente a la forma en que los Estados asumen determinados roles con respecto a las necesidades y/o demandas sociales. Tal como exponen Cecchini y colaboradores (2014), el concepto de protección social ha sido discutido desde distintas propuestas, con diversos énfasis u orientaciones sobre el tipo de garantías que abarca y la cobertura de las acciones que compromete. Respecto a ello, Sojo (2017) da cuenta de cómo la discusión sobre el ámbito considerado propio de la protección social en América Latina durante los últimos años ha transitado de un influyente reduccionismo y focalización, a una mayor presencia de perspectivas heterodoxas, orientadas a la universalización y fundadas en una mirada integral de la protección social y la

⁶ Al respecto, Esping-Andersen (1993) refiere que a través de las políticas que los regímenes de bienestar configuran, según condiciones históricas y sociales particulares, se da lugar a “mundos de derechos” distintos. Por ejemplo, en el régimen liberal, aunque las políticas se centran en minimizar los efectos de la mercantilización, se construye un orden de carácter dual, tendiéndose a limitar el alcance de los derechos sociales, mientras que en los estados con regímenes de bienestar socialdemócratas se favorece una elevada desmercantilización y una sociedad donde los derechos sociales son protegidos y en mayor medida garantizados. Esto a su vez, va configurando la estructura social. Así, por ejemplo, Filgueira (1998) distingue que los regímenes de bienestar donde se privilegia la protección de la mayor parte de la población mediante servicios de seguridad social, salud y educación, se amortigua la estratificación social, mientras que en regímenes de bienestar más mercantilizados y menos universales, donde la política social se orienta de manera segmentada entre grupos o mediante sistemas elitistas de prestación de servicios, se tiende a reforzar la estratificación social a nivel general y/o entre ciertos grupos sociales.

política social. En ese sentido, se puede hablar de la emergencia de nuevos enfoques en las políticas de protección social, que se encontrarían aún en proceso de instalación.

Para la comprensión de este proceso de emergencia de nuevos enfoques en el ámbito de la protección social, cabe considerar el desarrollo de al menos tres generaciones de políticas sociales, siguiendo el modelo propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006b). Un primer antecedente reconocido es la instalación del Consenso de Washington en 1989, que propugnó como solución a la situación de los países en desarrollo la estabilización macroeconómica, la liberalización económica, la reducción del rol social del Estado, y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía interna (Williamson, 1990). En esta época, se ha argumentado que con el ciclo neoliberal se habría pasado de regímenes de bienestar informal-conservadores (similares al corporatista de Esping-Andersen, 1993) a regímenes de bienestar informal-liberales, por la tendencia a la privatización y desfinanciación de tres componentes básicos de la provisión de bienestar: la seguridad social, la protección laboral y el financiamiento público de salud y educación (Barrientos, 2004).

Este cambio de régimen, asociado a las denominadas “políticas de primera generación”, se caracteriza por el desarrollo de políticas restrictivas para la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, dándose lugar a un modelo minimalista en cuanto al rol social del Estado, promoviéndose la reestructuración de los sectores sociales, así como la reducción del personal del sector público y del gasto social (CEPAL, 2006b). Además del contexto de reformas estructurales económicas y sociales, este cambio fue promovido por una crítica generalizada durante las décadas de 1980 y 1990 a la “política social tradicional” (Sottoli, 2002) por su carácter excesivamente centralizado y costoso administrativamente, la fragmentación institucional y la dispersión de recursos, además de su bajo impacto redistributivo (CEPAL, 1995; Franco, 1996).

Esta situación dio lugar a la incorporación de los conceptos de focalización, privatización y descentralización a la discusión como alternativas al déficit de la política social tradicional (Sottoli, 1999), y a políticas principalmente orientadas a la reducción de la extrema pobreza y programas de emergencia (CEPAL, 2006b). En este contexto, sin embargo, se desatendió el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso (Cornia et al., 1987), desde el entendido de que los beneficios del crecimiento se distribuirían progresivamente en la población (Cecchini & Martínez, 2011).

Pero durante la década del noventa y la primera mitad de los 2000, en la mayoría de los países latinoamericanos emerge una visión sistémica que considera a “lo social” no solo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central, asistiéndose a la revalorización del rol social Estado del con un aumento del gasto social, un fortalecimiento de la institucionalidad social, la sofisticación de los programas orientados a la pobreza, y un enfoque integral y transversal de la política social (CEPAL, 2006b). Aquí, la dirigencia política “apunta a plasmar en algunas acciones concretas la idea de un Estado más presente, con mayor capacidad de intervenir en el desarrollo

económico y social” (Repetto, 2010, p. 1), orientándose los Estados y las políticas sociales principalmente hacia el desarrollo de las capacidades de las personas y el establecimiento de la igualdad de oportunidades (CEPAL, 2006b).

A comienzos de los años 2000 se comenzó también a buscar la cobertura universal de servicios y prestaciones básicas para la integración económica y social, de forma combinada con acciones selectivas y focalizadas según criterios de pobreza y vulnerabilidad (Sottoli, 2002) (desde la idea de focalizar recursos para universalizar derechos o mínimos sociales; CEPAL, 2000). Esta perspectiva parece marcar un punto intermedio hacia una tercera generación de políticas en la segunda mitad de los 2000, que estarán fundadas en los derechos sociales y el desarrollo de la ciudadanía y que desafían al paradigma anterior, donde no se cuestionaba el modelo global de desarrollo puesto en marcha, ni el enfoque centrado en la asistencia más que en el aumento de la participación efectiva (CEPAL, 2006a).

Así, aunque los enfoques propios de las políticas de primera y segunda generación, desde una perspectiva histórica pueden seguir estando presentes en los sistemas de protección social de la región, durante la última década se observa el inicio de un nuevo ciclo en el campo del bienestar y la protección social en Latinoamérica, experimentándose cambios en las políticas sociales y en la concepción de ciudadanía social, siendo éste un proceso asociado al decaimiento de la modernización conservadora (Filgueira, 2013). Desde esta mirada, se ha enfatizado la necesidad de universalizar la protección social y velar por la promoción y el cumplimiento de los derechos humanos y sociales (CEPAL, 2014; Filgueira, 2014). Esto llama a realizar un giro hacia un mayor rol del Estado en materia de política social, lo cual implica transitar hacia políticas orientadas a aumentar el bienestar, la participación y la cohesión social, en un marco de garantía derechos de los ciudadanos (Gomáriz, 2007). Ello coloca obligaciones jurídicas claras de parte de los Estados para garantizar la protección social, la cual es considerada un derecho y no una cuestión de mera asistencia, así como entender los contextos sociales y políticos para la justificación y provisión de servicios de protección social (Piron, 2004).

En este contexto, según Molyneux (2007) es posible hablar de una recuperación del rol del Estado, que algunos/as califican como una nueva era de “bienestarismo”, sostienéndose que estas reformas irían más allá del paradigma neoliberal. Otros como Álvarez (2005) plantean que tales reformas son parte de la consolidación del mismo modelo neoliberal, ya que no se modifica el principio de subsidiariedad del Estado sobre el mercado. Gough y colegas (2004), por su parte, sostienen que los países de América del Sur tendrían potencialidad para avanzar hacia Estados de Bienestar (con alta desmercantilización), dado su alto nivel de desarrollo humano y gasto público.

A continuación, se presenta un esquema con los principales enfoques asociados al rol social del Estado (Figura 1), los cuales son ordenados en función al poder creciente con respecto a la provisión de bienestar y de protección social:

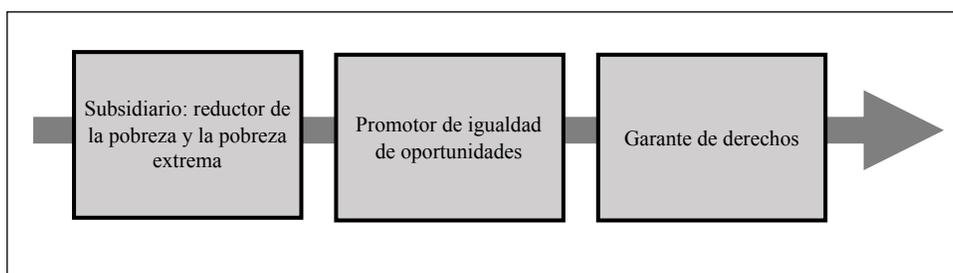


Figura 1. Enfoques asociados al rol social del Estado

En el contexto chileno, marcado por un régimen liberal de bienestar (que minimiza el Estado, individualiza los riesgos y fomenta las soluciones de mercado), por un Estado principalmente asistencial y subsidiario, por la supresión de derechos sociales universales y por una gran focalización del gasto social (Ruiz & Boccardo, 2014), cabe entonces analizar si este cambio de enfoque en la política social implicaría el desarrollo de un rol social del Estado significativamente distinto al de las décadas anteriores. Así, cabría preguntarse, por ejemplo, si estos nuevos enfoques en la política social en Latinoamérica implicarían (o no) que se visualice a los sujetos de política social como ciudadanos sujetos de derechos sociales, al margen de su situación en el mercado, en sintonía con un régimen de bienestar socialdemócrata (en términos de Esping-Andersen, 1993).

En esta materia, para el caso chileno se reconoce el aporte Martín (2013) y de Martín y Alfaro (2017), quienes analizan los discursos parlamentarios sobre la política de superación de la pobreza “Chile Solidario” del gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), y la Reforma Previsional del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), y observan en ambos casos la presencia de conflictos entre las orientaciones del neoliberalismo y del bienestarismo. Más específicamente, Martín (2013) observa un conflicto de orientaciones entre un polo “cambio-bienestarista”, (con mayor rol del Estado y el gasto social, garantizando derechos) y un polo ‘continuista-neoliberal’, con predominio del mercado y mínimos sociales. Además, se identifica una orientación intermedia ‘reformista- universalizadora’, que integra componentes de ambos, aunque con elementos más próximos al primero, al enfatizar la introducción de derechos sociales. En esta investigación se observa, entonces, un marco principal asociado a la equidad, los derechos y la cohesión social, en un contexto marcado por la desigualdad; y un complementario que no se vincula con la idea de derechos, sino que solamente con la necesidad de favorecer a los grupos más pobres, lo cual es reflejo de la lógica compensatoria instalada en los años ochenta (Martín & Alfaro, 2017).

Dimensión 2. Fundamentos teórico-normativos: enfoque de necesidades versus enfoque de derechos

Clásicamente, se ha destacado en la política de protección social y especialmente en el ámbito de intervención en pobreza, el enfoque de necesidades. Este relaciona el bienestar con la capacidad de los hogares para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vestimenta, vivienda, salud, educación, u otras

(Feres & Mancero, 2001), siendo un enfoque que suele centrarse en las causas inmediatas de los problemas y en la satisfacción de tales necesidades (Gómez-Galán et al., 2013). Además de la prevalencia de este enfoque, muchas veces identificado como enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI), al inicio de la década de los 2000 se destacaron como enfoques centrales para la intervención en pobreza el enfoque multidimensional (Boltvinik, 2013), el enfoque de capacidades (Sen, 1999), el enfoque de capital social (Durstun, 2000), el enfoque de vulnerabilidad (Busso, 2001) y el enfoque de exclusión social (Pérez & Mora, 2006), tomando gran relieve también la idea de igualdad de oportunidades (CEPAL, 2006b).

Si bien estos enfoques permanecen hasta la fecha, durante las últimas décadas éstos se han ido cuestionando. Por ejemplo, respecto al enfoque de necesidades, Giorgi (2005) señala que las políticas sociales, al usar estrategias que definen a los sujetos desde la carencia, favorecen la producción de imaginarios sociales que tienden a fijar a las personas en su condición de exclusión, frente a lo cual propone el reconocimiento de las capacidades, competencias y recursos de los sujetos y las comunidades, promover su participación y autonomía, y de esa forma restituir el carácter de sujeto de derecho a los/las participantes de las intervenciones. En una línea similar, Huerta (1993) señala que las políticas sociales deben evitar reducir los servicios sociales a un sistema de prestaciones orientado solo a compensar estados de necesidad, buscando desarrollar las potencialidades de las personas y los recursos de las comunidades.

Por su parte, también a modo de ejemplo, el enfoque de vulnerabilidad, asociado al concepto de manejo social de riesgos, ha sido cuestionado en relación al reduccionismo que implica circunscribir la responsabilidad pública sólo a políticas focalizadas en los pobres, así como también al enfatizar intervenciones a nivel sólo de los individuos o las familias, descuidando e inhibiendo la posibilidad de vincularse con dinámicas socio comunitarias en el entorno local (Alfaro, 2009; Sojo, 2003). En este contexto, sería necesario, entre otras acciones, generar sistemas de coordinación de los servicios y recursos de determinadas áreas (Alfaro, 2020), desde acciones que involucren a la comunidad y las instituciones públicas, así como impulsar la conciencia crítica y el ejercicio de los derechos frente a los organismos e instituciones (Rodríguez, 2007).

En este contexto, el enfoque de derechos se ha ido posicionado internacionalmente como una guía para el diseño e implementación y evaluación, de políticas públicas y estrategias de desarrollo, teniendo como referente los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos (Ochoa, 2011). Tal como plantea la CEPAL (2006a), este enfoque está lejos de ser una aproximación simbólica, al basarse en claros compromisos legales regidos por principios universales que ostentan un carácter vinculante y según los cuales toda persona debe tener acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna. Así, un elemento central de este enfoque sería el “reconocimiento de las personas como titulares de derecho, implicando un cambio en la forma en que éstas son concebidas, pasando de ser personas con necesidades que deben ser asistidas a ser sujetos con derecho a demandar ciertas prestaciones y acciones de parte del Estado” (Ochoa, 2011, p. 3). Asimismo, Giménez y Valente (2010) sostienen que las políticas públicas que tienen como

objetivo alcanzar el bienestar social bajo la perspectiva de los derechos deben orientarse por criterios de integralidad y progresividad, y favorecer el fortalecimiento de la equidad.

Tal como advierte Cunill (2010), la focalización y los derechos no constituyen necesariamente categorías excluyentes, pues las políticas con enfoque de derechos implican poner a las personas en situación de pobreza en una línea de igualdad básica con el resto de la población respecto de los resultados de una política. Esto, reconociéndose que desde este enfoque, la pobreza denota un estado de privación de derechos, siendo beneficiadas las personas en situación de pobreza, al establecer sus necesidades explícitamente como derechos (Drago, 2006). En este contexto, es especialmente relevante reflexionar sobre la incorporación del enfoque de derechos humanos no solamente en las políticas de protección social universal, sino que también en las políticas sociales focalizadas en personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (Cecchini & Martínez, 2011).

A continuación, se presenta un esquema con los enfoques correspondientes a los fundamentos teórico-normativos de la intervención social (Figura 2). Estos enfoques son ordenados en función de la temporalidad histórica en la que han sido propuestos y/o impulsados:

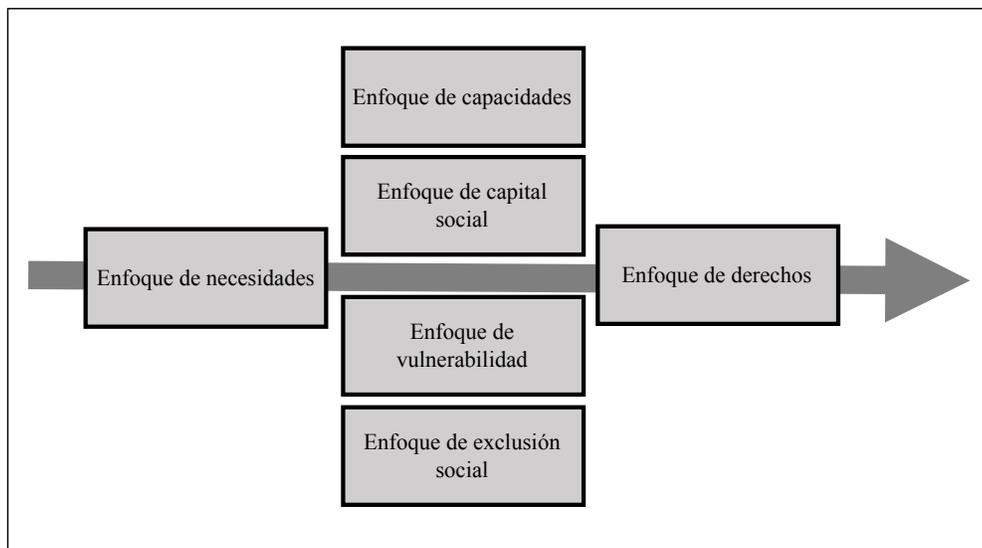


Figura 2. Enfoques asociados a los fundamentos teórico-normativos

Respecto al caso chileno, si bien a comienzos de los 2000 en América Latina se avanzó hacia políticas que buscaran la igualdad de oportunidades y el desarrollo de capacidades desde una lógica de promoción social (CEPAL, 2006a), se ha constatado en Chile el desarrollo de iniciativas más bien centradas en el déficit, que en el desarrollo de capacidades propias de las personas, grupos y comunidades (Alfaro, 2012). Asimismo, Berroeta (2014) demuestra cómo incluso en políticas orientadas al desarrollo e integración social individual y comunitaria, se observa el predominio de iniciativas que buscan el

“mejoramiento de una situación problemática”, y que consideran a la comunidad como un colectivo que, aunque pueda desarrollar recursos, es ante todo un grupo vulnerable o deficitario.

Asimismo, respecto a las visiones de los/as ciudadanos/as sobre la política social y los significados atribuidos a ésta, se observa que, así como las personas expresan recibir “ayuda” a través de ciertas políticas, se hace referencia a la garantía de “derechos sociales” al referirse a otras (PNUD, 2017). Esto, en el contexto de un país con políticas sociales que se sustentan en un enfoque de derechos (Larrañaga, 2010), pero en un contexto discursivo que ha estado marcado durante décadas por un Estado principalmente asistencial y/o subsidiario, caracterizado por la supresión de derechos sociales (Ruiz & Boccardo, 2014) y la focalización en los grupos más “necesitados” de la acción estatal.

Dimensión 3. Alcance poblacional: enfoque universal con componentes focalizados versus enfoque focalizado individual

Desde la década de los ochenta, en América Latina han predominado las políticas focalizadas a nivel individual, estableciéndose estrategias selectivas que se organizan usualmente en función de criterios de vulnerabilidad y pobreza y que benefician únicamente a personas (o sectores) que se hallan por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social (Raczynski, 1995). Sin embargo, durante la última década se ha señalado la importancia de avanzar hacia políticas universales, que se diseñan y ejecutan en beneficio de todos los habitantes, más allá de sus características personales, económicas y sociales (Raczynski, 1995), apuntando a altos niveles de cobertura de la población, sin que se estipulen condiciones de acceso adicionales a la de pertenecer a una comunidad política o nacional (Kildal & Kunhle, 2004).

Esto no niega que, tal como plantea Ochman (2014), las políticas sociales incorporan sistemas mixtos de derechos y seguridades universales, y de ayudas focalizadas, entendiéndose que impulsar políticas universales no implica suprimir las políticas focalizadas, pues estas permiten el ejercicio de derechos de las personas que viven en condiciones de mayor vulneración y generan, a su vez, mecanismos de redistribución de los recursos (CEPAL, 2006a). Así, se reconoce que ciertas versiones del universalismo básico no se oponen a las políticas focalizadas para las familias pobres o poblaciones vulnerables, pero se les ve como un escalón para erigir edificios de cobertura universal o cuasi-universal de base ciudadana, planteándose persistir luego de la construcción de estos pisos básicos, con políticas focalizadas para la pobreza extrema y la exclusión social (Huber & Stephens, 2012).

Sin embargo, es claro que en el contexto latinoamericano, desde ciertos sectores socio-políticos y diversas organizaciones internacionales (por ejemplo, CEPAL, 20; OIT, 2017), se ha propuesto ampliar el universalismo en las políticas sociales (Sojo, 2017). Esto ha sido planteado desde la premisa que el universalismo sería el principio que mejor promueve la cohesión social, al no establecer más diferencias en el acceso a un conjunto de prestaciones y servicios básicos, y a que inter-temporalmente favorecen la creación de sociedades más igualitarias que aquellas en que predomina la combinación de mercado y

focalización (Esping-Andersen, 1990). Por otra parte, en línea con una perspectiva de derechos centrada en la autonomía y la integración social, se considera necesario avanzar hacia políticas universales para superar la tendencia a la estigmatización y la dependencia asociadas a las políticas focalizadas (tal como exponen Home, 2012; Raczynski, 1995), así como la construcción de sujetos carentes que se sienten ante todo, “agradecidos” con la acción recibida, donde que el agente externo queda fundamentalmente en un lugar de “ayuda” (Montenegro et al., 2014).

Así, aunque la focalización no sería contradictoria con ciertos modelos universalistas, sino que facilitarían su aplicación y alcances (CEPAL, 2014), este no deja de ser un campo de tensiones con respecto a cómo orientar la superación de la pobreza en la región: si potenciando las medidas contributivas (seguridad social), aspectos estructurales como la regulación de los mercados laborales y medidas no contributivas universales (como por ejemplo, el sueldo mínimo), o más bien medidas no contributivas focalizadas, como sería el caso de programas específicamente orientados a las personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.

Ahora bien, a nivel latinoamericano, aunque en esta década han existido reformas y modelos que serían catalogados como universales, estos han sido moderados y débiles (Pribble, 2013). En ese sentido, se plantea que la realidad en la región no permite aseverar que se está en una ruta de avance hacia modelos universales “puros”, aunque sí se puede constatar un marcado incremento del esfuerzo por parte de los Estados para avanzar en la cobertura en aseguramientos y servicios a la población en situación de pobreza y en algunos casos a la población vulnerable (CEPAL, 2014).

A continuación, se presenta un esquema con los enfoques correspondientes al alcance poblacional de la política de protección social (Figura 3). Estos enfoques son ordenados en función de la amplitud poblacional, desde lo más acotado a lo más amplio.

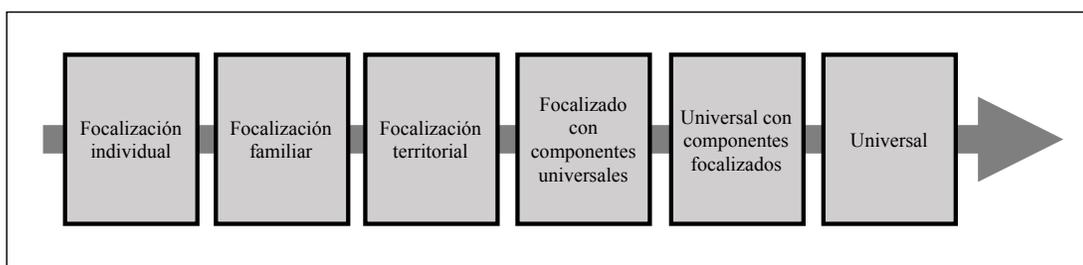


Figura 3. Enfoques asociados al alcance poblacional

En cuanto al caso chileno, ya en los años noventa se reconocía la fuerte priorización de políticas focalizadas, desde la premisa de que concentrar el gasto social en la población más pobre, se ahorran los recursos que de otro modo son captados por sectores con capacidad de pago, que no requieren del apoyo estatal, y que por lo tanto las primeras son más eficientes y aportan más a la equidad social que las segundas

(Raczynski, 1995). Esta tendencia a centrar la acción estatal en los grupos excluidos del mercado (focalización en las personas más pobres) ha sido una tendencia durante las últimas dos décadas, instalándose un sistema de focalización en grupos vulnerables que se fue complejizando progresivamente de forma tal que este término comenzó a emplearse para incluir nuevos segmentos sociales prioritarios: jóvenes, adultos/as mayores, niños/as, pueblos originarios, entre otros (Alfaro, 2009, Opazo et al., 2019; Reyes-Espejo & Olivares-Espinoza, 2020).

Si bien se reconoce que en el país han existido avances en materia de políticas sociales universales en los ámbitos de salud y seguridad social (Larrañaga, 2010), gran parte de las políticas sociales se implementan considerando criterios de pobreza y/o vulnerabilidad a nivel familiar, lo cual se realiza actualmente a través del Registro Social de Hogares⁷. Sin embargo, recientemente, se reconoce la creciente incorporación de criterios territoriales, geográficos o barriales para la focalización de la política social (por ejemplo, en programas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia; BIPS, 2020). Este es el caso, por ejemplo, del programa Más Territorio del FOSIS, basado en una metodología que posiciona un nuevo modelo de intervención desde las políticas públicas, considerando las complejidades de los territorios (si bien los criterios estadísticos para hacerlo no son siempre suficientes para determinar las condiciones para la focalización, ni las desigualdades sociales dentro de ciertos territorios) (Rozas et al., 2018). Así, si bien la focalización territorial y la universalización han sido potenciadas en la región y el país, son aún procesos en desarrollo y no exentos de desafíos, así como de tensiones con aquellas estrategias para la superación de la pobreza tradicionalmente focalizadas en personas y familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.

Dimensión 4. Interacción entre los actores involucrados: enfoque asistencialista versus enfoque participativo de alta intensidad

Tal como exponen Varela y Otálvaro (2013), en América Latina existe una larga tradición de asistencialismo en el ámbito de la política social, que tiene efectos negativos en términos de la construcción de la ciudadanía y de la propia dignidad humana, atentando contra la autonomía de las personas y comunidades. En este contexto, se ha relevado la importancia de potenciar abordajes participativos donde los sujetos individuales y colectivos sean vistos como agentes participativos y con capacidad de influencia (Canto Chac, 2008). Esto sería clave, en el contexto de las políticas sociales para el fortalecimiento de

⁷ El Registro Social de Hogares (RSH) es el sistema de datos más reciente que consigna, almacena y procesa información de los atributos sociales, civiles y socioeconómicos de la población de Chile, facilitando la información necesaria para la selección de las personas beneficiarias de los distintos programas y/o prestaciones sociales (MIDESO, 2018).

personas, grupos y/o comunidades, en tanto actores clave del desarrollo social, con voz y derecho a participar en la provisión de bienestar en un marco de derechos (Giorgi, 2012).

Así, la participación ha sido reconocida como un derecho humano fundamental, cobrando un rol central en las políticas sociales, siendo definido como tal en normas internacionales o constitucionales y formando, además, parte de los derechos sociales (Alfaro, 2012). Asimismo, se considera un componente fundamental para alcanzar el desarrollo humano (Sen, 1999), al conectar con la capacidad de individuos y/o grupos de influir realmente en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan sus actividades e intereses, favoreciendo además su visión de sociedad (Gyarmati, 1987).

De esta forma, la participación ciudadana ha sido propuesta como un camino para la mayor satisfacción de los derechos sociales (PNUD, 2014), así como para avanzar en los niveles de cohesión social, un reto central en el contexto latinoamericano (CEPAL, 2016b). Si bien los ámbitos de participación ciudadana son múltiples, uno de gran relevancia es la gestión de la política pública, donde según Cunill (1991) las personas deben ser partícipes y usuarias de las decisiones y gestiones. Ahí, un ámbito de participación clave es la implementación de políticas públicas, especialmente en los niveles subnacionales (Delamaza, 2006), siendo relevante su consideración en la ejecución de programas sociales.

Las tendencias expuestas pueden ser comprendidas tomando en cuenta el aporte de Rodríguez (2007) al plantear como disyuntiva básica de la política social dos modelos de intervención: el abordaje restrictivo y el abordaje emancipatorio. Desde la perspectiva de esta autora, en los abordajes restrictivos los sujetos ocuparían el lugar de beneficiarios, siendo concebidos como destinatarios en necesidad y pasivos frente a las acciones, y aunque en algunos casos puedan adoptar un rol activo, su alcance es controlado y limitado. En ese sentido, la participación es comprendida como una forma de colaboración o retribución de servicios integrándose a los/as beneficiarios o comunidades solo en la planificación de actividades puntuales planificadas por los equipos que implementan los programas. Por su parte, en las de carácter emancipatorio se postula la participación como un derecho y la toma de decisiones como algo compartido, siendo los sujetos asumidos como actores con quienes se establece un diálogo constante (Rodríguez, 2007). Desde una perspectiva similar, Giorgi (2005) plantea que el enfoque participativo visualiza a los/as beneficiario/as como sujetos de derecho, favoreciendo su subjetivación como ciudadanos plenos y la dotación de poder de decisión a los colectivos, así como cuestionando actitudes dependientes y apuntando a una relación de mayor simetría entre ciudadano y Estado.

Si bien el asistencialismo puede ser una estrategia que habilite los mínimos necesarios para que los sujetos se constituyan en sujetos autónomos (como es planteado por Varela & Otálvaro, 2013), este tema presenta importantes tensiones, pues la construcción de una sociedad más inclusiva no se satisface con las formas tradicionales de relación entre las instituciones, las personas y comunidades en situación de pobreza (asistencialismo, paternalismo, clientelismo, etc.) (FUSUPO, 2017) sino que exige avanzar hacia enfoques participativos activos, durante todas las etapas de la intervención social.

Así, para favorecer la construcción de ciudadanía y el empoderamiento de las personas, grupos y/o comunidades, a nivel latinoamericano se ha comenzado a apostar por la construcción de “políticas participativas” (Giorgi, 2012), que buscan favorecer la participación de las personas en el diagnóstico, diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de los programas sociales. Además, se ha enfatizado el derecho de las personas participantes a que la intervención desarrolle capacidades necesarias para hacerse cargo de mantener los logros de la intervención, monitorear y hacer seguimiento de la continuidad de los proyectos realizados (Olivares-Espinoza et al., 2018). Todo esto, entendiendo a las personas o a las comunidades no solo como espectadoras o receptoras de beneficios, sino como agentes activos con voz, voto y veto (Montero, 2004), y buscándose superar la tendencia a que la participación solo se traduzca en una “expresión de puntos de vista” o que sea entendida en función a recibir algo, a cambio de valorar positivamente y adherir a una política pública (Olivares-Espinoza et al., 2018).

Un aspecto fundamental donde se despliega este enfoque participativo en los programas sociales, es en la relación y las dinámicas de poder entre los agentes externos (ejecutores de los programas) y las personas y comunidades a los cuales se orientan. Al respecto, Montero (2004) señala que esta aproximación exige tener una comprensión de éstas no como sujetos pasivos o beneficiarios inertes de acciones y servicios, sino como actores sociales y constructores de su realidad, lo cual implica que el rol como agente externo no sea el de un experto o dueño del saber que se relaciona con alguien que no sabe, sino como el de alguien que se relaciona con el agente de su propia transformación, con el cual necesitará trabajar interactivamente a fin de producir las transformaciones acordadas entre ambos. En esa línea, la participación es entendida como un derecho que inspira el diálogo permanente entre agentes internos y externos, junto con el reconocimiento de otros saberes, distintos del saber experto (Olivares-Espinoza & Reyes-Espejo, 2016).

En este punto, se reconoce el aporte de Davidson (1998), quien propone niveles crecientes de empoderamiento, que pueden ser también propuestos como niveles de participación. Estos son: información (comunicación mínima, información limitada, información de buena calidad), consulta (consulta limitada, atención al usuario/a y consulta real), participación (organismo asesor efectivo, colaboración, toma de decisiones limitada y descentralizada) y empoderamiento (control delegado, control independiente y control transferido).

De una forma similar, para efectos de esta propuesta, se consideran intensidades de participación en función al nivel de involucramiento de los actores en estas distintas etapas del ciclo de intervención social y el grado de empoderamiento o control que éstas conllevan. En caso de que la participación sea solamente con respecto a la ejecución de la intervención (con escaso empoderamiento o control), se le considera una participación de baja intensidad. Si la participación contempla el involucramiento en relación a las etapas de diagnóstico, evaluación y/o seguimiento de la intervención (con un moderado empoderamiento o control), se le considera participación de mediana intensidad. Por último, si los actores se involucran en el

diseño de la intervención y/o asumen la conducción de la misma (con un alto empoderamiento o control), se le considera participación de alta intensidad.

A continuación, se presenta un esquema con los enfoques asociados a la interacción entre los actores involucrados en la intervención social (Figura 4). Estos enfoques son ordenados en función al grado de poder de los actores con respecto a la implementación del programa.

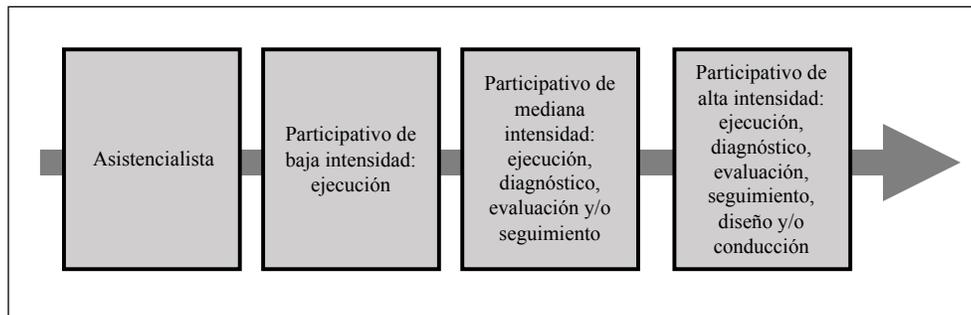


Figura 4. Enfoques asociados a la interacción entre los actores involucrados

Respecto al caso chileno, se ha comenzado a ampliar la oferta de programas que plantean en su diseño un componente participativo, estableciéndose programas en diversos sectores de la política social que hacen referencia explícita a ello (BIPS, 2020). Asimismo, se reconoce desde la literatura empírica ciertos niveles de participación comunitaria en programas específicos (Reyes-Espejo et al., 2015), así como la existencia de importantes vínculos entre los/as beneficiarios/as de programas sociales con intermediarios comunitarios e institucionales (Peroni, 2015), lo cual da cuenta de una participación más activa a lo tradicionalmente concebido. Además, se aprecia cierto desarrollo de estrategias más participativas mediante la acción de las personas en la definición de sus necesidades y las soluciones, así como en la conducción y seguimiento de proyectos, a través de la incorporación de diagnósticos y una serie de acciones participativas en los programas sociales (por ejemplo, el ya reconocido programa “Quiero Mi Barrio”) (Ulriksen, 2019), o mediante iniciativas públicas fundadas en la investigación-acción participativa (como la descrita por Krause et al., 2012).

Sin embargo, estas iniciativas se han venido a instalar en un contexto chileno donde han primado políticas sociales con un marcado acento asistencialista y paternalista, que estigmatizan y rotulan a las personas, y que establecen dinámicas de dependencia y subordinación (FUSUPO, 2017). Además, este proceso de establecer un enfoque más participativo se ha dado en un contexto donde han primado las aproximaciones técnicas e instrumentales de las políticas (Garretón, 2007), existiendo bajos niveles de participación empoderadora que fortalezcan a los participantes de la sociedad civil (Fernández & Ordóñez, 2007) y que permitan grados altos de participación, por ejemplo, según la clásica rueda de participación de Davidson (1998).

Lo anterior se puede asociar a que hasta hace menos de dos décadas, si bien la participación era definida como central para fortalecer los programas sociales, se operacionalizaba principalmente para la etapa de ejecución de programas sociales (Raczynski, 2002). Durante los últimos años, se ha ido avanzando en esta materia, observándose casos de programas sociales de índole comunitario (por ejemplo, Olivares-Espinoza & Reyes-Espejo, 2016), donde la participación toma un carácter muy variable en sus formas e intensidades, yendo desde la sola asistencia a convocatorias específicas hasta la posibilidad de opinar y tomar decisiones sobre actividades o cambios al interior del programa. Sin embargo, por lo general se ha demostrado que son escasas las políticas sociales en las cuales se logra distinguir un componente participativo sustancial (Reyes-Espejo et al., 2015), primando generalmente la toma de decisiones verticales desde la institucionalidad (Krause et al., 2012), y los encuadres no participativos de intervención, alejadas, por tanto, de la actorización de los sujetos (Alfaro, 2004).

Dimensión 5. Nivel de acción: enfoque individual versus enfoque comunitario

A partir de la década de los ochenta, asociado a la focalización del gasto público y a una mirada principalmente individual o familiar de la pobreza (Dois & Salinas, 2017), se reconoce el desarrollo de iniciativas focalizadas en estos niveles, como los programas de apoyo psicosocial, transferencias condicionadas, micro emprendimiento, entre otros (Amorós & Acha, 2014).

Sin embargo, se puede observar un interés creciente desde la literatura y las políticas sociales a nivel latinoamericano, de incorporar un foco de desarrollo colectivo (grupal o comunitario) en la intervención social, ya sea para la construcción de ciudadanía, intereses comunes y cohesión social (CEPAL, 2016b), así como para la construcción de capital social comunitario (Ordóñez & Ruiz, 2015). Así, comienza a considerarse central el foco de intervención en la comunidad como sujeto de intervención, donde tal como plantea Berroeta (2014), se buscaría el desarrollo de estrategias colectivas que permitan enfrentar situaciones de riesgo, aumentar las capacidades colectivas de afrontamiento y mejorar su acceso a servicios y bienes socioculturales, así como catalizar cambios materiales, económicos y de relaciones sociales, de conciencia y desnaturalización. Esta tendencia iría en línea con la construcción de vínculos sociales y de intereses comunes (Montero, 2003), así como de la creación de un sentido de comunidad entre los/as vecinos y el desarrollo de confianza mutua trabajando juntos en proyectos que hacen uso de los activos individuales y colectivos del mismo barrio (Jorge et al., 2002).

A continuación, se presenta un esquema con los enfoques asociados al nivel de acción de la intervención social (Figura 5). Estos enfoques son ordenados en función de su amplitud, desde lo más acotado a lo más amplio:

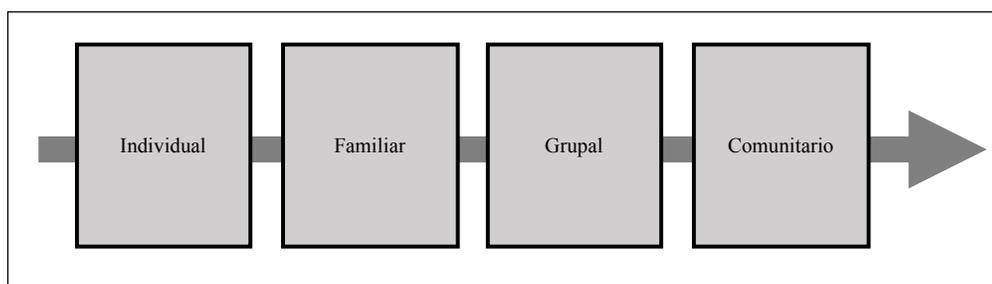


Figura 5. Enfoques asociados al nivel de acción

En el caso chileno, el interés por lo comunitario puede ser observado en convenios establecidos por algunos ministerios que plantean, para la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social, el uso de estrategias de desarrollo comunitario que complementen el enfoque individual y/o familiar que el Estado mayoritariamente ha privilegiado en materia de protección social (FUSUPO, 2017). Esto es reflejado por Reyes-Espejo y colaboradores (2015), quienes distinguen más de cien programas sociales chilenos en cuyos objetivos se hace referencia a potenciar dinámicas relacionales (entre sujetos, grupos y/o comunidades) o el de desarrollo comunitario: es decir, que se orientan a la potenciación de lo colectivo en diversas escalas.

No obstante, en el mismo estudio se reporta que de estos, muy pocos presentarían en su implementación una orientación a lo colectivo en términos de potenciar de manera efectiva dinámicas relacionales entre distintos actores sociales (Reyes-Espejo et al., 2015). En una línea similar, Berroeta (2011) observa que se ha primado un enfoque individual para el abordaje de las problemáticas sociales, el cual ha sido conceptualizado como “enfoque psicosocial” y, operativamente, como “intervención psicosocial”, asignando “poco valor a las condicionantes sociales, a los recursos comunitarios y a la participación ciudadana” (p. 41).

Esta tendencia hacia lo individual venía siendo reportada hace ya dos décadas por Krause y Jaramillo (1998), siendo reforzado luego por estudios de la década de los 2000, donde se reporta el privilegio de niveles de acción microgrupales o individuales en detrimento de niveles comunitarios o colectivos (Krause, 2002), y el claro lugar secundario del foco en acciones de desarrollo comunitario en las políticas sociales (Reyes-Espejo, 2007), las cuales se muestran centradas en encuadres de intervención individual y alejadas, por tanto, de estrategias que buscan actuar en procesos colectivos (Alfaro, 2004).

Conclusiones similares se han planteado en contribuciones más recientes, donde se destaca la permanencia de estos focos tanto a nivel nacional como en países latinoamericanos (Alfaro, 2012), y donde se constata que “solo algunos programas logran trascender la estrategia de intervención individual, incorporando elementos parciales de una estrategia colectiva” (Alfaro, 2020, p. 124). Esto se condice con lo expuesto por Berroeta (2014) al analizar las prácticas de programas sociales en torno al foco en el individuo o la comunidad, donde concluye que en las políticas sociales en Chile las acciones han tendido a

centrarse en desarrollar procesos individuales de integración social, a partir de estrategias de acción orientadas fundamentalmente al trabajo con personas y grupos y, minoritariamente, con la comunidad.

Síntesis del panorama chileno sobre los enfoques actuales de protección social en América Latina

En Chile, un país bastante representativo de las tendencias latinoamericanas en materia social, aunque los enfoques actuales de políticas de protección social están lejos constituirse como el paradigma hegemónico, sí han ido instalándose durante la última década en la forma de “nuevas políticas sociales” de salud, educación, empleo e incluso en aquellas focalizadas en personas en mayor vulnerabilidad social y/o pobreza (Larrañaga, 2010), tal como ha sido expuesto. Sin embargo, la instalación de estas políticas ha encontrado importantes desafíos, siendo reportado por muchos autores (por ejemplo, Alfaro, 2012; 2020; Berroeta, 2014; Opazo et al., 2019; Reyes-Espejo & Olivares-Espinoza, 2020; Reyes-Espejo et al., 2015) que en muchas iniciativas han tendido a prevalecer políticas asociadas al rol subsidiario del Estado, y que han estado centradas en las necesidades, siendo focalizadas en la población en situación de extrema vulnerabilidad, contando con bajos niveles de participación y priorizando un foco de intervención individual.

Así, tal como expone Alfaro (2013), en el caso chileno “las políticas públicas neoliberales se han caracterizado por incorporar “formas asistencialistas, paliativas, centradas en el déficit o compensatorias que derivan de concepciones subsidiarias del rol del estado en materia de políticas sociales” (p. 5), señalando que una de las principales zonas de conflicto se encuentra en el campo de las prácticas. En ese sentido, se visualiza la importancia de analizar los avances y desafíos en la instalación de los enfoques actuales de protección social en América Latina no solamente en el diseño de los programas sociales de intervención en pobreza en Chile, sino que también en su efectiva implementación.

Capítulo 5. Aproximaciones del estudio

Para efectos de esta investigación, se analizan los enfoques de la política de protección social y su organización en modelos apreciativos de programas sociales, desde el policy frames analysis, dado el carácter simbólico del objeto de estudio. Sin embargo, se reconoce que lo simbólico se relaciona inevitablemente con aspectos prácticos de la intervención social. Esto, en el contexto de la implementación de programas sociales, y desde la perspectiva de sus participantes. En este capítulo se presentan estas aproximaciones, identificándose ciertos vacíos teórico-empíricos que respaldan su incorporación.

Policy frames analysis

Para el estudio del carácter simbólico de la política social, y específicamente de los enfoques de la política de protección social y de su configuración en modelos apreciativos de programas sociales, se consideran el modelo teórico de policy frames. Inspirados por la obra de Berger y Luckmann (1968) sobre

la construcción social de la realidad, Rein y Schön (1993) desarrollan el concepto de marcos interpretativos (frames), que asume que los sujetos construyen la realidad social y desarrollan marcos para conceptualizarla. Estos marcos son definidos en el campo de las políticas públicas como narrativas genéricas, e historias diagnósticas o prescriptivas que dentro de un determinado terreno público incluyen *lo que* necesita ser arreglado y *cómo* podría ser arreglado, guiando tanto el análisis como la acción en situaciones prácticas (Rein & Schön, 1996). En ese sentido, no son simples descripciones de la realidad, sino que son representaciones que le dan significado, estructurando la comprensión de la misma y guiando la acción de los actores sociales (López, 2011).

Algunas preguntas para identificar los marcos interpretativos de una política social pueden ser: ¿Qué necesita ser arreglado (y por qué)? ¿A qué nivel debe ser resuelta determinada situación? ¿Quién debe arreglarlo y a través de qué roles, acciones y actividades? ¿Quiénes deben ser destinatarios de esta política (y por qué)? En ese sentido, los marcos no son evidentes por sí mismos: si se requiere estudiarlos, se debe *construirlos*. Como señalan Rein y Schön, (1996), a partir de la evidencia debemos inferir interpretaciones sobre las creencias y el significado de los actores respecto a ciertas políticas (o programa social) y sus implicaciones para la acción.

Tal como refiere Martin (2013), “los marcos son dinámicos y múltiples, cambian constantemente, ya que en cada momento histórico se producen interpretaciones diferentes de la realidad” (p.64), siendo un gran potencial de esta herramienta analítica el ofrecer una comprensión sobre cómo en determinado momento histórico prevalecen ciertos marcos. Además de su carácter dinámico, los marcos implican un proceso de negociación de significados, lo cual invita a considerar las estructuras de creencias, apreciaciones y percepciones de todos/as quienes se encuentran involucrados en la política (Fischer, 2003), identificándose clásicamente en el policy frames analysis marcos dominantes y en conflicto entre sí (Schön & Rein, 1995).

Al ser los marcos interpretativos narrativas o históricas genéricas (Rein & Schön, 1996), por lo general contienen varios enfoques asociados a las cinco dimensiones de las políticas de protección social (por ejemplo, el rol subsidiario del Estado, el enfoque de necesidades y el enfoque asistencialista). No obstante, en este estudio se utiliza el modelo de policy frames analysis en un primer momento para analizar la relación entre los principales enfoques de cada dimensión, y en un segundo momento, para establecer los modelos apreciativos de programas sociales (que integran múltiples enfoques y dimensiones). Para ambos niveles, se consideran los tres tipos de marcos interpretativos propuestos por Martin (2012): hegemónicos (aquellos compartidos por la mayoría de los actores), antagónicos (aquellos que refieren a posturas que están

en oposición a las ideas de los marcos hegemónicos)⁸ y complementarios (aquellos que no son mayoritarios, pero no contradicen las ideas compartidas por los marcos hegemónicos)⁹.

El carácter práctico de la política social

Ahora bien, aunque la política social contempla un claro carácter simbólico, asociado a sus contenidos y orientaciones, desde la literatura se destaca cómo ello se entrelaza con el carácter material y de “puesta en práctica” de la política social a través de la intervención social. Esto es especialmente relevante en el marco de este estudio, pues según Ramos (2016), la perspectiva construccionista se ha concentrado principalmente en aspectos simbólicos o semánticos, dejando fuera las materialidades, tecnologías y operaciones prácticas. En una línea similar, Rodríguez (2018) plantea la necesidad de estudiar no solamente sus aspectos simbólicos, sino que también sus aspectos prácticos, que están lejos de ser casuales y arbitrarios, al responder a dispositivos normativos, conceptuales y analíticos a la base de toda política social. Esto sería especialmente importante en el ámbito de las políticas sociales comunitarias, donde se han ido destinando esfuerzos orientados a interrogar y cuestionar la relación producida entre el discurso y las prácticas (Reyes-Espejo & Olivares-Espinoza, 2020).

Al respecto, la autora señala la importancia de analizar cómo se relacionan los actores participantes, considerando su multiplicidad (agentes del Estado, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, “vecinos de a pie”) y la desigual distribución de recursos de poder en tales relaciones (Rodríguez, 2018). A su vez, es central considerar las expectativas, contribuciones y voluntad de los actores sociales, que se movilizan orientados por cierta racionalidad y estrategias que abrirán campos de posibilidad y límites a la intervención social (Martínez Nogueira, 2006). Además, según Rodríguez (2018), es necesario analizar cómo la política social se organiza en relación a dispositivos de intervención específicos (espacios, tiempo, roles orientados a ciertas funciones y efectos). Aquí, es relevante identificar el tipo de participación del “destinatario/a” en la prestación del servicio, incluyendo aspectos como la especificación de tareas y funciones, procesos de producción, control y evaluación, entre otros (Martínez Nogueira, 2006).

Así, para efectos de este estudio, se propone analizar los enfoques de las políticas de protección social y su integración en modelos apreciativos de programas sociales desde el policy frames analysis, incorporando aspectos prácticos de la intervención social que se entretajan y relacionan con dichos contenidos simbólicos.

⁸ Si bien Martín (2012) plantea que los marcos interpretativos antagónicos suelen corresponder a posturas minoritarias, para efectos de este estudio se consideran marcos antagónicos a aquellos que están en oposición o tensión con los enfoques hegemónicos, sean o no posturas minoritarias.

Implementación de programas sociales

Los enfoques de las políticas de protección social han sido atendidos extensamente en la literatura, especialmente por parte de organismos internacionales y especialistas en la materia. Sin embargo, se observa que prevalece un énfasis claramente teórico, distinguiéndose escasos estudios empíricos en la materia. En este contexto, Martín (2013) plantea la necesidad de desarrollar investigaciones empíricas que establezcan la vinculación entre las políticas de protección social y enfoques como la perspectiva de derechos (u otras orientaciones actuales en América Latina).

De todas maneras, se reconocen algunos aportes empíricos sobre esta materia en el contexto chileno, realizados desde el policy frames analysis. Así, por ejemplo, se destaca el análisis de las orientaciones de política social en los discursos parlamentarios sobre el sistema de protección social ya señalado (Martín, 2013; Martín & Alfaro, 2017) o el estudio reciente de Alfaro y colaboradores (2020) sobre los principales significados que atribuyen encargados de la formulación de políticas al fenómeno de la extrema pobreza. Asimismo, se reconoce en una línea similar el estudio de Avendaño (2017) sobre los marcos interpretativos en la política pública de prevención y control de VIH/SIDA a partir del discurso de los actores sociopolíticos. También se identifica un estudio sobre los marcos interpretativos de la reinserción social de hombres privados de libertad, desde los discursos de actores capaces de llevar a cabo acciones estratégicas y con repercusiones directas en la política pública en esta materia (Maluenda, 2016).

Si bien estas investigaciones demuestran la relevancia de estudiar el carácter simbólico de la política social, se considera importante analizar no solamente las directrices de la política social, sino que también las de programas sociales específicos. Esto, entendiendo a los programas sociales como conjuntos estructurados de actividades mediante las cuales las organizaciones públicas diseñan y generan bienes y servicios, como medio para “satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan” (Martínez Nogueira, 1998, p.7). Este carácter más práctico y aplicado del programa social (comparado con el carácter más general de la política social) ofrece una oportunidad para el análisis más situado y en mayor profundidad de los enfoques de las políticas de protección social y de su configuración en modelos apreciativos de programas sociales.

Ahora bien, se considera clave estudiar, además de la toma de decisiones, la justificación o el diseño a la base de tales programas, el carácter simbólico de éstos en su implementación. Esto, en tanto el modelo de policy frames es una herramienta analítica importante para comprender los ajustes y desajustes entre la intención de las políticas y su efectiva implementación (van Hulst & Yanow, 2014).

El estudio de la implementación es crucial para observar aspectos simbólicos y prácticos de la política social, como las relaciones de poder entre actores, los conflictos de valores, la participación social, o los instrumentos y tareas de la intervención (Martínez Nogueira, 2006). Por otra parte, el estudio de la implementación es clave en la medida en que las políticas sociales no son solo un escenario de acción o

ejecución, sino que un “campo de problemas” a ser constantemente pensado, siendo fundamental no disociar el campo de la intervención del campo del análisis (Rodríguez, 2018). Esto invita, además, a atender la implementación como un espacio donde los enfoques de la política social se vuelven diversos y dinámicos, estando sujetos a la perspectiva de los distintos actores que en ella interactúan.

Desde esta perspectiva, se reconoce en Chile el estudio reciente de Opazo y colaboradores (2019), donde se analizan los relatos que construyen profesionales que trabajan en programas de políticas sociales en Chile, sobre las tensiones que se producen entre su quehacer, las políticas sociales y los principios de la psicología comunitaria. Asimismo, se destaca el estudio de Inostroza (2019) sobre los marcos interpretativos de un programa de protección a niños/as vulnerados en sus derechos desde la perspectiva de directores/as y profesionales colaboradores del Servicio Nacional de Menores (SENAME), donde se observa cómo al referirse a la implementación, coexisten distintas comprensiones respecto al sujeto de intervención y cómo eso se vincula con aspectos específicos de la intervención social.

Perspectiva de los/as participantes de programas sociales

Sin embargo, aunque los estudios señalados ponen de relieve la importancia de analizar aspectos simbólicos de la política social y de los programas sociales, se vuelve notoria la preminencia de la perspectiva de actores políticos y técnicos por sobre la visión de los/as participantes de los programas. Esto énfasis parece respaldarse en la idea de que en la conformación de las políticas sociales tienen gran relevancia los modelos de referencia desde donde se formulan (Alfaro, 2020), ámbito en el cual prevalecen los actores políticos y técnicos. En esa línea, se ha comprendido que las políticas sociales son fundamentalmente el resultado de un intrincado proceso de negociación entre agentes de gobierno, técnicos y políticos, agentes semi-públicos y agentes de la sociedad civil, tanto de arenas técnicas como académicas (Majone, 2001). Es así como Braun (1999) destaca dos procesos de construcción de marcos de significados (evaluativos, discursivos y argumentativos): primero, entre agentes hacedores de políticas, administradores/as, técnicos/as sectoriales y colectivos sociales de interés, dentro de la arena política, y segundo, en otros espacios de generación de sentidos, tales como el mundo académico, la arena legislativa, los partidos políticos, la prensa, las agrupaciones profesionales, entre otros.

Ahora bien, aunque se reconoce la importancia de la perspectiva de estos actores técnicos y políticos, en este estudio se busca reconocer y valorar también los significados y experiencias de los/as participantes de programas sociales, en tanto agentes relevantes para la construcción discursiva de la política social en la implementación de los programas sociales. Un esfuerzo interesante en esta dirección el realizado por Reyes-Espejo y colaboradores (2015), quienes analizan la presencia de referentes u orientaciones de la psicología comunitaria (lo territorial, comunitario, participativo, etc.) en los diseños e implementación de tres programas sociales y comunitarios, desde la perspectiva de diseñadores, ejecutores y usuarios/as de tales programas. Asimismo, se destaca el trabajo de Peroni (2015), quien analiza las racionalidades que

otorgan sentido a la implementación de diversos programas sociales (técnica, política, burocrática, orientada al usuario/a) desde la perspectiva de funcionarios/as públicos, actores intermediarios y usuarios/as, detectando así aspectos simbólicos relevantes en la implementación de programas sociales desde la perspectiva de múltiples actores.

Si bien la incorporación de los usuarios/as en estos dos últimos estudios enriquece el análisis, se vuelve necesario considerar de manera más profunda su perspectiva sobre el carácter simbólico de la política social. Una contribución en esta línea es realizada por (Grondona-Opazo, 2016), quien observa desde la perspectiva de personas de grupos de atención prioritaria de la política social de Ecuador, que no existe una adecuada correspondencia entre los dispositivos actuales de la política pública y los mecanismos cotidianos que utilizan estos grupos para satisfacer y realizar sus necesidades humanas fundamentales, lo que puede dar cuenta de un déficit de articulación entre el Estado y los ciudadanos.

Este tipo de estudios son esenciales en el contexto de las políticas actuales, donde se busca reconocer a las personas como sujetos con voz respecto a los asuntos que lo implican, y que las personas, familias, grupos y comunidades no sean meros receptores de los servicios públicos, sino que sujetos protagónicos y con un rol activo en el contexto de las políticas sociales y en la sociedad. Además, esta aproximación simbólica hacia la política social permite legitimar una mayor participación de los/as ciudadanos/as en la democratización de los procesos de políticas públicas (Martin & Alfaro, 2017), lo que es especialmente relevante si tales ciudadanos/as son los participantes de programas de intervención en pobreza, que han sido generalmente excluidos/as de la discusión sobre la política social. En ese sentido, se destaca la centralidad de su rol y el aporte de sus visiones para la construcción discursiva de la política social de intervención en pobreza, siendo necesario generar información en esta materia para el caso chileno.

III. CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO

A continuación, se contextualiza el escenario donde se analizaron los enfoques de las políticas de protección social y su configuración en modelos apreciativos de programas sociales, consistente en el Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Para ello, en este apartado se presenta a la institución y sus líneas de acción. Luego, se exponen los supuestos generales y las características del programa Acción, y la estrategia de Fortalecimiento de la Vida en Comunidad. Finalmente, se presenta el contexto territorial donde se realizó este estudio, correspondiente a la Región de Valparaíso de Chile.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social

En el marco de la estrategia nacional para la superación de la pobreza, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), servicio del Gobierno de Chile creado el año 1990 y dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, tiene por misión contribuir a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social de personas, familias y comunidades. Para ello, establece dos líneas de acción: entregar oportunidades a quienes viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social a través de sus programas de autonomía de ingresos, de habilitación social y vivienda y entorno; y fortalecer el ecosistema de superación de la pobreza a través de sus programas de pilotaje, subsidio a la operación y convenios (FOSIS, 2021).

Habilitación y desarrollo de capacidades

El supuesto detrás de la primera línea de acción es que la generación de ingresos depende no sólo de la existencia de oportunidades de empleo, emprendimiento e inclusión financiera, sino también del desarrollo de capacidades y habilidades de las familias y comunidades (FOSIS, 2019a). Esto conduce a la habilitación, entendida como la posesión de destrezas y capacidades que facilitan en las familias un proceso de cambio dirigido al mejoramiento de sus condiciones de vida y de participación social, permitiéndoles superar la situación de pobreza y aprovechar las oportunidades que brinda el Estado y la sociedad. Para ello, se requiere habilitar procesos de transferencia (ceder, entregar, traspasar) de herramientas (procedimientos que mejoran la capacidad de realizar ciertas tareas), habilidades (competencias de un sujeto frente a un objetivo determinado), bienes y servicios para potenciar su capacidad de salir de la situación de vulnerabilidad, y fortalecer sus capacidades de generación de ingresos, su vinculación con la comunidad y factores protectores (FOSIS, 2019b).

Programa Acción

En base a este concepto, el año 2012 se crea oficialmente el Programa Acción, que tiene como propósito incentivar que las familias y comunidades aprovechen de manera más efectiva y eficiente las

oportunidades que brinda el entorno, a través del desarrollo de capacidades. Su objetivo es disminuir en las familias su situación de pobreza y vulnerabilidad mediante el fortalecimiento de habilidades (FOSIS, 2019a).

Este objetivo, asociado a generar un proceso de mejoramiento de las condiciones de vida y aprovechar las oportunidades, encuentra sus bases en el enfoque de habilidades para la vida. Éste se refiere a un grupo de habilidades psicosociales que facilitan a las personas enfrentarse con éxito a las exigencias y desafíos de la vida diaria, y mantener un estado de bienestar mental y un comportamiento positivo y adaptable en la interacción con las demás personas y con el entorno social y cultural (FOSIS, 2019b).

Específicamente, el programa ha definido cuatro habilidades centrales de este enfoque, cuyo desarrollo permitiría el logro del objetivo del programa: autoestima (tener confianza y respeto por uno mismo, que contempla dos sub-habilidades: el autoconocimiento y la autovaloración); relaciones interpersonales (ayuda a relacionarse en forma positiva con las personas con quienes se interactúa, considerando las sub-habilidades de manejo del conflicto, solidaridad social y relación con el entorno); autocuidado (permite generar factores de protección en el entorno familiar o social, incidiendo en la calidad de vida de las familias y comunidades, contemplando las sub-habilidades de relaciones sanas y productivas, salud biopsicosocial y administración de los bienes) y proyección (permite visualizar posibilidades para mejorar la situación actual y planear el futuro, considerando las sub-habilidades de toma de decisiones y de planificación y organización). Todas estas habilidades son contempladas de manera transversal al programa, trabajadas con mayor o menor énfasis en ciertas etapas (FOSIS, 2019b).

Según lo reportado en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS, 2018), este programa busca contribuir en dos Objetivos del Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2018): fin de la pobreza (poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo) y reducción de las desigualdades (reducir la desigualdad en y entre los países, logrando que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles). Además, el programa presenta un potencial de contribución a la dimensión de redes y cohesión social, específicamente por su aporte en carencias de apoyo y participación social. Sin embargo, el programa no presenta potencial de contribución a la pobreza por ingresos (BIPS, 2018).

En cuanto a su cobertura territorial, este programa se implementa en todas las regiones del país, y durante los últimos años, se destaca un financiamiento levemente creciente, alcanzando un los M\$2.868.694 para el 2019 (BIPS, 2018). Con respecto al financiamiento y sistema de adjudicación del Programa Acción, éste funciona en base a la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) (FOSIS, 2019d). Este es un mecanismo de asignación de recursos a nivel territorial, orientado a optimizar el proceso de toma de decisiones acerca de la focalización de la inversión pública, apoyando los procesos de descentralización y desconcentración de la gestión del FOSIS. Además, permite la pertinencia del destino de dichos recursos, asociados al desarrollo e implementación de estrategias destinadas a enfrentar los problemas existentes en

las distintas regiones del país, considerando las demandas, carencias y potencialidades de los/as destinatarios/as de la acción del FOSIS.

En esta modalidad de gestión, todos los años la Dirección Regional del FOSIS prepara una propuesta de focalización, detallando la localización territorial (comunal, intercomunal o provincial), el monto de los recursos a invertir en cada territorio. Esta propuesta es presentada al Presidente del Consejo Regional correspondiente, quien la presenta luego al Consejo Regional, con el apoyo técnico del FOSIS. El Consejo Regional tiene hasta treinta días para aprobar la propuesta o modificarla, justificando sus motivos (asociados a los territorios, programas y montos de inversión). Luego, el Presidente del Consejo Regional notifica la decisión a los alcaldes de las municipalidades cuyas comunas han sido seleccionadas como territorios de inversión del FOSIS, a los Gobernadores y al Director Regional del FOSIS.

Después, en cada territorio seleccionado se desarrolla una Mesa de Trabajo, orientada a coordinar los esfuerzos para aportar al desarrollo de los sectores más vulnerables de ese territorio, contribuyendo a la pertinencia e impacto de la inversión FOSIS. Esta mesa de trabajo estará conformada, en el caso de focalización comunal, por, al menos, un representante designado por el Alcalde de la comuna involucradas y por un representante designado por el Director Regional del FOSIS. Además, se puede integrar a Jefes de Departamentos o Programas Municipales, a representantes de organismos públicos y privados de la comuna que sean identificados como actores clave para la intervención, a representantes de organizaciones sociales y a otros actores que la mesa considere relevantes. Entre las funciones de la mesa, destaca el compartir diagnósticos e información que permita hacer más pertinente la inversión FOSIS, complementar recursos y capacidades técnicas de función de objetivos comunes y que contribuyan a potenciar la intervención de FOSIS en el territorio, así como articular acciones que favorezcan la sustentabilidad de los proyectos y programas que se ejecutan en el territorio.

Una vez constituida la mesa, el FOSIS informa la focalización específica de la intervención para la inversión y los contenidos de ella. En paralelo, la Dirección Regional de FOSIS podrá desarrollar los procesos de licitación hacia los organismos ejecutores (consultoras, fundaciones y municipios). Los proyectos elegibles son presentados por el Director del FOSIS o alguien designado por éste, a un Jurado (en el nivel comunal, conformado por el Alcalde y el Consejo Municipal). La selección de las propuestas debe considerar el puntaje obtenido en la evaluación técnica a cargo de FOSIS, y de no aprobarse según orden de puntaje, se deben explicitar los fundamentos de la decisión. Finalmente, la Dirección Regional del FOSIS elabora la resolución de adjudicación y realiza el proceso de contratación e implementación de los perfiles y las propuestas adjudicadas (FOSIS, 2019d)¹⁰.

¹⁰ Este proceso de focalización, donde participan actores del gobierno central, regional y comunal, es especialmente relevante para comprender la dimensión de estudio de alcance poblacional del programa. Sobre todo, cabe destacar la participación del municipio, un actor que es constantemente referido en los resultados del estudio.

Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad

Desde la premisa de que la intervención debe fortalecer los recursos de las familias a través de distintas aproximaciones, el Programa Acción se encuentra conformado por cuatro estrategias que funcionan de manera independiente. Estas son “Fortalecimiento de la Vida en Familia”, “Fortalecimiento de la Vida en Comunidad”, “Integración de las Familias en su Comunidad” y “Fortalecimiento de la Autogestión” (FOSIS, 2019c). En todas estas estrategias, el sujeto de intervención son las familias, aunque la estrategia de intervención en algunas sea comunitaria. Es decir, que se interviene mediante herramientas y procesos comunitarios para potenciar las habilidades de las familias como unidad “destinataria” de la intervención.

La estrategia denominada “Fortalecimiento de la Vida en Comunidad” tiene por objetivo desarrollar capacidades de las familias que integran una comunidad a través de un proceso de acompañamiento y apoyo socio comunitario. Al ser una estrategia comunitaria cuyo sujeto de intervención son las familias, se propone como resultado que las familias que integran una comunidad fortalezcan sus habilidades (FOSIS, 2019a), para que la comunidad pueda desarrollar acciones de mejoramiento orientadas al bienestar de las familias que la componen.

La población objetivo del programa son familias en situación de vulnerabilidad social y/o pobreza, que vivan en los territorios focalizados en función de su vulnerabilidad. Por territorios vulnerables se entiende a aquellos espacios sociales, físicos y ambientales en los que las familias y sus comunidades comparten condiciones que generan o potencian limitaciones, problemáticas y vulnerabilidades específicas, donde existen además redes sociales (institucionales, comunitarias y sociales) restringidas, lo que afecta el conocimiento de experiencias alternativas que pueden incorporar en sus proyectos de vida (FOSIS, 2019a).

La intervención busca involucrar en cada etapa al conjunto de familias, construyendo una visión amplia y compartida de su comunidad e identificando sus fortalezas, dificultades y necesidades, impulsándolas al trabajo conjunto en la búsqueda de soluciones a sus problemas. Así, se busca recuperar y/o fortalecer el entramado social y la generación de lazos de confianza, aportando a la construcción de una mirada compartida a través del encuentro entre vecinos/as y la oferta pública y privada. En ese sentido, la intervención está orientada a la promoción social, es decir, a facilitar la organización de la comunidad y su cohesión, con el fin de construir la identidad colectiva que permita crear una plataforma para el desarrollo social de la comunidad (FOSIS, 2019e).

Además, esta estrategia se basa en cuatro enfoques principales: territorial, comunitario, sistémico y de género. El enfoque territorial reconoce que se debe relacionar el espacio físico y sus condiciones ambientales y estructurales con las dinámicas sociales, culturales y económicas, así como valorar las dinámicas internas existentes en ese territorio y su relación con el entorno (comuna, provincia, región, país, etc.) (FOSIS, 2019a). El enfoque comunitario se funda en la idea de que los fenómenos sociales no se pueden explicar por factores individuales, sino que se requiere incorporar en el análisis los elementos ambientales, culturales, históricos, relacionales y de contexto para que su abordaje sea integral. Desde esta mirada, la

intervención transfiere a las familias, grupos o colectivos herramientas que desarrollan autonomía; entendida como la capacidad de tomar decisiones y gestionar soluciones. Por lo tanto, tiene como elemento central en su desarrollo metodológico la participación activa de los involucrados en todo el proceso de intervención, sin olvidar que son parte de un entramado social, que está en un contexto social y ambiental determinado (FOSIS, 2019a). El enfoque sistémico comprende que un sistema (ya sea una familia o comunidad), está dado por la interdependencia de quienes lo integran y la organización que surge de esta interdependencia, y que la interdependencia de los elementos genera una organización que retroalimenta positiva o negativamente al sistema (FOSIS, 2019a). El enfoque de género reconoce que esta variable es un factor condicionante de situaciones de mayor vulnerabilidad que pueden agudizar las condiciones de pobreza y exclusión social, buscándose asegurar que mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades para acceder a los recursos a pesar de sus diferencias (FOSIS, 2019a).

En cuanto al equipo ejecutor del programa, se constituye según sea requerido en función del servicio que se ejecuta y de la cobertura que se debe atender. En términos generales, está compuesto por un coordinador del proyecto (profesional del área social con experiencia en la gestión de proyectos sociales y/o desarrollo local) y profesionales para la intervención (del área social, educación, salud, teatral, socio jurídica, con experiencia en trabajo con comunidades en contexto de pobreza y vulnerabilidad). También, en caso de ser necesario, se incorpora personal de apoyo administrativo, un/a profesional con experiencia en cuidado infantil, y un/a traductor/a en lengua indígena (FOSIS, 2019a). Además, para favorecer el objetivo del programa, se recomienda la vinculación con otros actores, que puedan aportar o potenciar sus procesos. Por ello, se sugiere intencionar la relación con las Unidades Municipales vinculadas a la intervención u otras instituciones y/o programas públicos y privados dedicados al trabajo con familias y comunidades, donde generar las instancias de coordinación requeridas es labor del FOSIS en conjunto con el equipo ejecutor del proyecto (FOSIS, 2019a).

En cuanto a la estrategia, se organiza en cuatro etapas: reconocimiento comunitario, plan de trabajo, acompañamiento y cierre de la intervención; teniendo una duración de ocho meses (FOSIS, 2019c) (Tabla 2).

Tabla 2. Estrategia de Intervención Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad

		1	2	3	4	5	6	7	8
Reconocimiento Comunitario	Inserción Comunitaria	X	X						
	Diagnóstico comunitario			X	X				
	Constitución grupo motor			X					
	Mesa comunal			X	X				
	Sesiones de Formación grupo motor			X	X				
Plan de Trabajo	Priorización de problemas					X			
	Diseño del Plan de Trabajo y definición de Iniciativa comunitaria					X			
	Mesa comunal						X		
Acompañamiento	Implementación de la Iniciativa					X	X		
	Sesiones de Formación					X	X		
	Seguimiento y apoyo comunitario					X	X		
Cierre Intervención	Jornada de evaluación								X
	Presentación mesa comunal								X
	Cierre administrativo								X

Fuente: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS, 2019d).

En primer lugar, se encuentra la etapa de *reconocimiento comunitario*, la cual considera acciones que, trabajadas con coherencia y pertinencia, permiten que una comunidad logre identificar sus características. En esta etapa se realiza la inserción comunitaria, con el objetivo de conocer y generar un vínculo con las familias que habitan la comunidad, reconociéndose además a sus actores clave y líderes/as, redes de apoyo existentes, interrelaciones, funcionamiento organizacional y el entorno en general. También en este momento se debe concretar el contacto y coordinación con el municipio y la gobernación correspondiente. Luego, se contempla la realización de un diagnóstico comunitario, que buscan lograr que la comunidad desarrolle un proceso de autoconocimiento de sus recursos y fortalezas, de sus oportunidades, problemas, necesidades, redes sociales y barreras o riesgos percibidos por las familias que la integran. Este proceso permite construir una visión de la realidad, acuerdos y disensos, concepciones de los problemas, historias y apreciaciones sobre sus propias características, obteniendo un conocimiento común de aspectos compartidos y de otros en desacuerdo, rescatándose la diversidad. Además, el profesional ejecutor debe elaborar un plan de intervención profesional, donde considere un análisis del diagnóstico, y la propuesta de intervención y acompañamiento al proceso. Asimismo, se constituye en esta etapa el grupo motor: un grupo de personas que actúan como líderes/as del proceso de intervención. Este debe representar a toda la diversidad de habitantes de la comunidad, apoyar e involucrarse en toda la implementación del proyecto, compartir la información con toda la comunidad, recibir herramientas de gestión por parte de la persona

facilitadora, apoyar la gestión del proyecto, motivar el involucramiento de la comunidad y desarrollar capacidades de trabajo en equipo, proceso apoyado por el equipo ejecutor. Además, se realizan dos sesiones de formación al grupo motor sobre formulación de proyectos, y de gestión y fortalecimiento de sus capacidades. Finalmente se realiza una mesa comunal, instancia de socialización con otras instituciones que apoyan la gestión del grupo motor y de la comunidad, y que permiten visibilizar a la comunidad, la cual finaliza en su primera etapa presentándose el diagnóstico comunitario elaborado (FOSIS, 2019e).

En segundo lugar, se identifica la etapa de *plan de trabajo comunitario*, la cual busca que la comunidad y las familias puedan movilizarse a partir del conocimiento de su propia realidad y su visión compartida, facilitada por el diagnóstico comunitario, así como fortalecer su organización y cohesión. Para comenzar, se busca la priorización de problemas, buscándose que la comunidad priorice las temáticas que la afectan (ordenándolas conforme a su relevancia) e identificar las oportunidades y recursos con los que cuenta y las acciones que les ha ayudado a enfrentarlos o a disminuir su gravedad. Luego, el grupo motor diseña un plan de trabajo comunitario y estrategias para abordar problemas o temas que hayan sido priorizados (con perspectiva de corto, mediano y largo plazo) y se define una o más de una iniciativa comunitaria (medio que aporta al logro del plan) siendo clave que la comunidad valide ambas herramientas. Después, la comunidad presenta a la mesa comunal su plan de trabajo, buscándose evidenciar metas comunes, generándose aportes de las diferentes instituciones y posibles soluciones en conjunto, y facilitándose coordinaciones para apoyar la ejecución del plan de trabajo (FOSIS, 2019e).

En tercer lugar, se encuentra la etapa de *acompañamiento*, donde la comunidad pone en ejecución su plan y el equipo ejecutor apoya de manera permanente su desarrollo, dando sustento al análisis y reflexión del proceso, y retroalimentando de forma permanente. En esta etapa, se financia una o más de una iniciativa consensuada por la comunidad y que contribuya al logro de los objetivos del plan de trabajo, la cual es ejecutada por la comunidad y el grupo motor, con el apoyo del equipo ejecutor. Además, se desarrollan sesiones de formación a la comunidad sobre temáticas que apoyen el desarrollo de habilidades, activando la participación de sus integrantes y reforzando aspectos debilitados según la información incorporada en el diagnóstico comunitario. Por último, se encuentra el seguimiento y apoyo comunitario, donde se busca que tanto el ejecutor como la mesa comunal aporten al desarrollo del plan de trabajo y a la gestión de la iniciativa comunitaria, por medio de permanente retroalimentación relacionada con su participación en el programa y los resultados que se vayan obteniendo (FOSIS, 2019e).

En cuarto lugar, se identifica la *etapa de cierre*, en la cual la comunidad hace una revisión metodológica de todo el proceso y genera las coordinaciones necesarias para seguir trabajando de manera autónoma. Se realiza una jornada de evaluación para reflexionar sobre el proceso de intervención y del logro de sus objetivos. Luego, se presentan a la mesa comunal los resultados finales de la intervención y se busca fortalecer la proyección de trabajo permanente. Finalmente, se realiza el cierre administrativo de la intervención (FOSIS, 2019e).

Con respecto a la evaluación de esta estrategia, en cada implementación se aplica un Test de Habilitación al comienzo y al final de la intervención, el cual mide el cumplimiento de condiciones asociadas a las cuatro habilidades trabajadas (autoestima, relaciones interpersonales, autocuidado y proyección) (FOSIS, 2019c) por parte de las familias participantes. Entre el año 2016 y 2018, se reporta, para las estrategias de “Fortalecimiento de la vida en Familia” y “Fortalecimiento de la Vida en Comunidad”¹¹, como máximo nivel de cumplimiento un 96% de familias que aumentaron su Índice de Habilitación el año 2017, y un mínimo cumplimiento de 80% para el año 2018, demostrándose así el aporte de ambas estrategias en la habilitación de las familias participantes. Además, se reporta para el año 2017 que un 47% de las familias de los territorios a los cuales se dirige la estrategia de “Fortalecimiento de la Vida en Comunidad”, participaron esporádica o permanentemente en el programa.

Región de Valparaíso, Chile

Como ya se señaló previamente, este estudio se centra en el análisis de dos implementaciones del programa en la región de Valparaíso. Esta región está ubicada en la zona central del país, es la tercera región más habitada a nivel nacional al contar con un 10,33% del total de la población. Si bien la mayoría de ella se encuentra en zonas urbanas (91%), siendo una de las regiones con menores niveles de ruralidad del país (INE, 2018), un tercio de sus comunas son rurales¹². Por otra parte, destaca el ser la región con mayor proporción de adultos/as mayores (13,6%, versus un 11,4% a nivel país) (INE, 2018).

Con respecto a la dimensión económica-productiva, la región tiene una estructura diversificada en la que destacan las actividades industriales, marítimo-portuarias, turísticas, agrícolas, mineras, universitarias y científico-tecnológicas. En cuanto a la identidad regional, se caracteriza la diversidad cultural, social y territorial, y la imagen de ser una región con buena calidad de vida (GRRV, 2012). Sin embargo, la región presenta un crecimiento económico inferior al nacional, y una tendencia persistente y estructural a un desempleo superior al del país. Además, la región es considerada la más expuesta a los impactos del cambio climático (por ejemplo, a la escasez hídrica), situación especialmente compleja dada su dependencia a las actividades agrícolas (Fundación Terram, 9 de julio de 2018). Asimismo, se reconoce una alta vulnerabilidad social y territorial de muchas poblaciones y áreas subregionales (GRRV, 2012), reflejada, por ejemplo, en ser la región con mayor cantidad de campamentos a nivel país (Techo, 2016).

Así, en cuanto a los indicadores de pobreza, un 7,1% de la población vive en situación de pobreza por ingresos, mientras que un 17,2% de las personas se encuentran en situación de pobreza multidimensional (y un 19%, si se consideran las variables de entorno, redes y cohesión social). Si bien estas cifras son algo

¹¹ No se cuenta con información disponible para la estrategia “Fortalecimiento de la Vida en Comunidad” por separado.

¹² Esto, a partir de una mirada más compleja de la ruralidad, basada en variables económicas, demográficas y de acceso a servicios (Berdegué et al., 2010).

menores a las de nivel país, en la región se presentan niveles por debajo del promedio nacional en la atención en salud, ocupación, seguridad social, entorno y seguridad (MIDESO, 2017). Asimismo, la situación de fragilidad en que se encuentran numerosas familias con carencias graves en materia de vivienda, saneamiento básico, salud y educación, dificultan la expansión plena de las potencialidades de la región, siendo necesario contar con mejores políticas y programas sociales que permitan disponer de un sistema de seguridades y garantías en estos ámbitos; de ahí que un objetivo estratégico en la región sea la disposición de un sistema de seguridades que contribuya a superar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social (GRRV, 2012). Por otra parte, en materia de inclusión social, se observa una gran diversidad y desigualdad según el Índice Regional de Inclusión Social¹³ (CRIIS, 2017), existiendo seis comunas con altos niveles de inclusión social y doce que comunas que presentan bajos niveles. A esto se suma que en comunas con mayor porcentaje de ruralidad, los/as habitantes encuentran un menor acceso a recursos y oportunidades comparados con los de las zonas urbanas, lo cual incide negativamente en su inclusión social (Cáceres et al., 2020).

En este contexto, se ha planteado que en la región la superación de la pobreza por ingresos es un desafío posible de asumir con ciertas posibilidades de éxito, pero que alcanzar mayores niveles de equidad y menores niveles de vulnerabilidad (asociados a las condiciones del entorno, la infraestructura básica de los asentamientos más vulnerables, el acceso a equipamiento comunitario, la capacitación y la formación, el acceso a la salud, la seguridad ciudadana, entre otros), son desafíos más complejos (GRRV, 2012). A esto se suma el objetivo de que todos los/as integrantes del territorio puedan acceder adecuadamente a servicios básicos, disponer de un empleo de calidad, y ejercer plenamente su ciudadanía participando en los destinos de sus comunidades. Más específicamente, en las zonas urbanas es necesario potenciar el transporte, la disponibilidad de espacios públicos y áreas verdes, el combate a la delincuencia, el equipamiento comunitario, y poner especial atención a las personas en situación de discapacidad, a los/as adultos mayores y a los/as niños/as. En los sectores rurales, se plantea mejorar la calidad de vida de la población facilitando la conexión vial entre comunidades rurales, el transporte público, el saneamiento básico rural, la conectividad digital, la cobertura de sistemas de saneamiento básico y electrificación domiciliaria, y el acceso a educación y salud de calidad (GRRV, 2012)

¹³ El Índice Regional de Inclusión Social es una herramienta para analizar el acceso, participación y toma de decisiones para todas las personas o comunidades en las dimensiones; Empleo y seguridad social, Salud y bienestar, Educación y acceso a la información, Vivienda y entorno, y Género (CRIIS, 2017).

IV. RELEVANCIA Y CONTRIBUCIÓN

En el plano teórico o conceptual, con este estudio se buscó aportar en la producción de conocimiento sobre los enfoques de las políticas de protección social y los modelos apreciativos de programas sociales, un campo teórico-empírico marcado mayoritariamente por el análisis de la perspectiva de actores políticos y técnicos, incorporando la visión de los/as participantes y líderes/as comunitarios/as en tanto agentes centrales de las políticas sociales de intervención en pobreza, particularmente aquellas de carácter comunitario y participativo. Esto permitió la producción de información que puede enriquecer el análisis de las políticas de protección social, superando tendencias tecnocráticas o centradas solo en la institucionalidad pública, y permitiendo que los/as participantes sean también productores de conocimiento en la materia. Además, se considera un aporte aplicar el *policy frames analysis*, un modelo generalmente utilizado para el análisis de las agendas y el diseño de políticas públicas, en el contexto de la implementación de un programa.

En el plano aplicado, se identifican aportes al programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad a los programas de intervención en pobreza en general. En relación a lo primero, identificar los enfoques de las políticas de protección social y los modelos apreciativos de programas sociales que guían la implementación de este programa desde la perspectiva de sus participantes y líderes/as comunitarios/as. Esto puede permitir, por un lado, avanzar en la comprensión de cómo éstos/as *significan y experimentan* el programa, lo cual puede favorecer la implementación del mismo o de otras iniciativas similares. Por otro lado, la reflexión en torno a esta temática puede favorecer la progresiva instalación de los enfoques actuales de políticas de protección social en este u otros programas de FOSIS. En ese sentido, este estudio buscó ser una investigación aplicada, y por tanto ofrecer un panorama general sobre el tema estudiado, así como recomendaciones al Fondo de Solidaridad e Inversión Social, que pueden ser también útiles para las consultoras implicadas en el estudio.

En lo que refiere los programas de intervención en pobreza, esta tesis permitió producir conocimiento para responder a una preocupación fundamental en este ámbito, como lo es la instalación del enfoque participativo, comunitario y de derechos, incluso en políticas focalizadas por criterios de pobreza y/o vulnerabilidad. Además, se buscó aportar en la reflexión sobre las mixturas y/o tránsitos entre generaciones o modelos de políticas sociales, un tema fundamental de reflexión académica en relación a las políticas sociales. En esa línea, se produjo conocimiento que puede contribuir a reflexionar sobre los avances y desafíos asociados a la instalación de los enfoques actuales de políticas de protección social en las políticas de intervención en pobreza.

Por último, se considera de relevancia social la incorporación de la voz de los/as participantes y líderes/as comunitarios/as asociados a los programas sociales, con respecto a temas usualmente discutidos solo en el ámbito técnico o político. En ese sentido, se destaca la centralidad de su rol y el aporte de sus visiones para la construcción discursiva de la política social, en tanto agentes centrales de este ámbito.

V. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS

Pregunta de investigación

Reconociéndose la implementación de programas sociales como el campo donde finalmente se ponen en práctica los enfoques y modelos a la base de las políticas de protección social, se propone la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los enfoques y modelos de programas sociales que caracterizan la implementación del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad, desde las experiencias y significados de participantes y líderes/as comunitarios/as?

Objetivo General

Analizar los enfoques¹⁴ y modelos de programas sociales¹⁵ que caracterizan la implementación del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad, desde las experiencias y significados de participantes y líderes/as comunitarios/as.

Objetivos Específicos

1. Describir los principales enfoques de políticas de protección social que caracterizan la implementación del programa, desde las experiencias y significados de participantes y líderes/as comunitarios/as.
2. Reconocer la relación entre los principales enfoques de políticas de protección social que caracterizan la implementación del programa, mediante el policy frames analysis¹⁶.
3. Integrar los principales enfoques de políticas de protección social del programa analizado en modelos apreciativos de programas sociales, mediante el policy frames analysis.
4. Ofrecer recomendaciones al programa para avanzar en la instalación de los enfoques actuales de políticas de protección social en América Latina.

¹⁴ Los enfoques refieren a los contenidos y/u orientaciones que guían la fundamentación y materialización de la política de protección social.

¹⁵ Los modelos de programas sociales (o modelos apreciativos de programas sociales) integran enfoques hegemónicos que son discursivamente consistentes, coherentes o relacionados entre sí,

¹⁶ El policy frames analysis es una herramienta de análisis de políticas públicas, que asume que los sujetos construyen la realidad social y desarrollan marcos para conceptualizarla. Estos marcos son definidos en el campo de las políticas públicas como narrativas genéricas, e historias diagnósticas o prescriptivas que dentro de un determinado terreno público incluyen *lo que* necesita ser arreglado y *cómo* podría ser arreglado, guiando tanto el análisis como la acción en situaciones prácticas (Rein & Schön, 1996).

VI. METODOLOGÍA

Enfoque epistemológico y metodológico

El estudio se sitúa en el enfoque epistemológico del construccionismo social (Berger & Luckmann, 1968), es decir, asumiéndose el carácter socialmente construido de la realidad, que es fruto de la dialéctica establecida entre esta realidad, que está construida y se está construyendo, y el propio conocimiento de esta realidad que poseen sus autores-actores. Se reconoce así el aporte de la sociología del conocimiento, como parte de la disciplina sociológica, para relevar la importancia del conocimiento de sentido común (y no solamente la del conocimiento teórico o científico), sin detenerse en la validez o no de tales conocimientos, sino que reconociendo el valor de estudiar lo que las personas “conocen” como “realidad” (Berger & Luckmann, 1968). Además, se destaca el carácter socialmente distribuido y producido del conocimiento señalado por Schutz (1962), reconociéndose el poder y el carácter situado del conocimiento como aspectos fundamentales de este paradigma (Ortiz et al., 2005).

En términos metodológicos, el estudio se enmarca en el enfoque cualitativo (Delgado & Gutiérrez, 1999), por el interés en explorar los enfoques y modelos apreciativos de programas sociales considerando los significados subjetivos-sociales y los contextos específicos en los cuales se enmarcan (Flick, 2004). Además, porque interesa explorar los significados y experiencias de los/as participantes, entendiendo que al dar un significado a algo no sólo lo definimos, sino que también establecemos una posición personal ante este fenómeno, implicando inevitablemente la experiencia personal (Daher et al., 2017).

Diseño

El diseño del estudio es exploratorio (Flick, 2004), pues los enfoques y modelos apreciativos de programas sociales no han sido mayormente investigados desde la perspectiva de personas participantes y líderes/as comunitarios/as. Así, si bien se siguieron ciertas orientaciones teóricas para delimitar las dimensiones a indagar, la investigación fue de carácter exploratorio, existiendo apertura con respecto a la emergencia de sus contenidos.

Por otra parte, el alcance del estudio es descriptivo y relacional (Krause, 1995), destacándose por un lado la descripción detallada de las perspectivas de los/as participantes y la incorporación de palabras y fragmentos literales para retratarlas, con el objetivo de reflejar la particularidad de los datos, y, por otro lado, la construcción de modelos apreciativos de programas sociales que ponen en relación los resultados de cada dimensión del estudio.

A su vez, la investigación corresponde a un estudio de casos, al involucrar un número pequeño de instancias estudiadas en profundidad y una intensa reflexión sobre la relación entre la evidencia empírica y los conceptos teóricos que guían su producción (Blatter & Haverland, 2012). En específico, constituye un estudio de casos instrumental (Stake, 1998), pues éstos se examinan para profundizar en un tema particular

y/o comprender un objeto de estudio, cumpliendo un rol de apoyo a la construcción de teoría. Los casos son dos implementaciones locales del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad en la Región de Valparaíso: en el barrio de Villas Marinas de la comuna de El Quisco (caso urbano), y en la localidad de El Arenal de la comuna de Putaendo (caso rural)¹⁷.

La selección de este programa responde a que es una iniciativa gubernamental de intervención focalizada en pobreza y/o vulnerabilidad con presencia en todas las regiones del país, así como a su carácter familiar y a la vez comunitario, y su aproximación participativa. En ese sentido, se constituye en un programa que puede reflejar justamente las mixturas y/o tránsitos de enfoques de políticas de protección social en América Latina y de modelos apreciativos de programas sociales. Por su parte, la selección de implementaciones de esta región responde a la escasez de estudios en la materia en este territorio. Además, se seleccionó un caso de implementación en una zona urbana y el otro en una zona rural, con el objetivo de considerar una mayor diversidad de experiencias asociadas al carácter urbano/rural de las localidades donde este programa usualmente se implementa.

Estrategia de muestreo y de acceso a los/as participantes

Para la selección de los/as participantes, se realizó un muestreo intencionado, que siguiendo a Bonilla-Castro y Rodríguez (1997), consistió en identificar personas que hubiesen participado en el programa y que pudieran ofrecer información sobre el fenómeno. Para el caso de los/as líderes/as comunitarios, se consideró un muestreo de variación máxima (Patton, 1990), buscándose incorporar personas que tuvieran distintas perspectivas respecto a la implementación del programa y a aspectos relevantes del fenómeno analizado. Para los/as participantes del programa, se realizó un muestreo de caso típico (Patton, 1990), incorporándose principalmente personas que correspondieran al perfil usual de participante activo/a del programa: adulto/a y/o adulto/a mayor, en situación de vulnerabilidad social, que expresara un grado de involucramiento moderado a alto con el programa.

La estrategia de acceso a los/as participantes fue mediante informantes clave. En primer lugar, se estableció contacto con la encargada de la Unidad de Estudios, Evaluación y Gestión del Conocimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) Central, y a través de ella, con la coordinadora de gestión del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad, quienes facilitaron el contacto presencial con organismos ejecutores de este programa en localidades de la Región de Valparaíso. De esta forma, se

¹⁷ Se realiza esta distinción entre rural y urbano pues la comuna de El Quisco y la comunidad de Villas Marinas son de carácter urbano, mientras que Putaendo y la comunidad de El Arenal son fundamentalmente rurales. Sin embargo, esta distinción debe realizarse con precaución, pues en el primer sector conviven muchas personas provenientes de lugares rurales, y en el segundo, algunos/as habitantes han migrado desde zonas urbanas, siendo comunas que si bien se diferencian en términos de lo urbano-rural, igualmente representan cierta hibridez o mixtura.

estableció contacto con los coordinadores de dos implementaciones locales del programa, pertenecientes a consultoras, que manifestaron interés en participar del estudio.

En el primer caso analizado, correspondiente a la implementación del programa en la comunidad Villas Marinas de la comuna de El Quisco, la coordinadora del programa facilitó el contacto telefónico de dos líderes/as comunitarios/as por su activa participación, y posteriormente, uno de ellos sugirió presencialmente la participación de una tercera lideresa comunitaria, otorgando su contacto telefónico. Además, este informante clave se encargó luego de invitar a personas participantes del programa a incorporarse en el estudio, coordinando la instancia grupal para ello y facilitando el espacio para su realización.

En el segundo caso analizado, correspondiente a la implementación del programa en la comunidad El Arenal de la comuna de Putaendo, el coordinador del programa se encargó de invitar a líderes/as comunitarios/as y participantes del programa a formar parte del estudio, organizando la instancia grupal para ese fin y gestionando con un vecino el uso de una sede para tal ocasión. A partir de ese espacio, se estableció contacto presencial con un líder comunitario y contacto telefónico con una lideresa comunitaria, para invitarlos/as a participar de entrevistas individuales. Además, el coordinador facilitó el contacto de otros/as dos líderes/as comunitarios/as que habían participado activamente en el proyecto, para coordinar también un espacio de participación individual.

Participantes y producción de datos

Participaron 20 personas en el estudio, correspondientes a siete líderes/as comunitarios/as y 13 participantes activos/as del programa. Del total de participantes del estudio, 15 fueron mujeres y 5 hombres, destacándose la participación predominante de adultos/as y adultos/as mayores/as, así como de dos niñas y una joven. En la Tabla 3, se presenta una descripción de aspectos relevantes de los/as líderes/as comunitarios/as participantes del estudio.

Tabla 3. Líderes/as comunitarios/as participantes del estudio

Caso	Participante	Rol vecinal ¹⁸	Género	Edad
Villas Marinas	1	Dirigente vecinal	Masculino	42
	2	Dirigenta vecinal	Femenino	77
	3	Dirigenta vecinal	Femenino	62
	4	Líder vecinal	Masculino	47

¹⁸ Se diferencia entre dirigente/a vecinal (con cargo formal de liderazgo en junta de vecinos/as) y líder vecinal (sin cargo formal de liderazgo en junta de vecinos/as) por ser una dimensión de interés en el análisis, considerando que en el programa se intenciona la conformación de un grupo motor y la creación de nuevos liderazgos para ampliar la participación en la conducción del programa hacia toda la comunidad e idealmente no solo con dirigentes/as vecinales.

El Arenal	5	Dirigenta vecinal ¹⁹	Femenino	44
	6	Líder vecinal	Femenino	45
	7	Líder vecinal	Masculino	65

Fuente: Elaboración Propia.

Las técnicas para la producción de datos fueron, para los/as líderes/as comunitarios/as, la entrevista individual semi-estructurada (Kvale & Brinkmann, 2009) pues interesaba conocer los significados y experiencias particulares de estos actores en relación al objeto de estudio, así como abordar de manera más detallada y específica aspectos centrales del programa. Para el caso de los/as participantes activos/as del programa y algunos líderes/as comunitarios/as²⁰, se realizaron grupos focales (Flores, 2009), dado el interés de conocer la matriz común de significados en torno al fenómeno estudiado.

Tanto las entrevistas semi-estructuradas como los grupos focales fueron realizados entre noviembre de 2019 y marzo de 2020, es decir, entre la crisis social acontecida en el país y el inicio de la crisis sanitaria por Covid-19. Estas instancias consistieron en encuentros presenciales con los/as participantes del estudio, en los cuales se mantuvo una conversación conducida por guiones temáticos (Anexos 1 y 2) con preguntas que permitieron abordar los procesos de interés para la investigación. Si bien estos se componen de preguntas previamente delimitadas, su uso fue flexible considerando cada caso analizado y las características de los/as participantes. En ambas instancias se siguió el procedimiento de consentimiento informado (Anexos 3 y 4). Este documento fue firmado por cada participante del estudio, entregándose una copia al investigador y guardando otra los/as participantes. Todas las instancias de producción de datos fueron registradas en audio, y posteriormente se realizó una transcripción literal de ellas para su posterior análisis.

Análisis de datos

Para el análisis de datos se siguieron las orientaciones del análisis de contenido cualitativo, entendido como un conjunto de métodos y procedimientos que ponen énfasis en el sentido del texto (Amezcuca & Gálvez, 2002), teniendo como fin no solo la búsqueda de contenidos dentro de un corpus (información expresa), sino que también de encontrar el sentido que estos contenidos poseen dentro de un contexto (Díaz, 2018). En ese sentido, se caracteriza por enfatizar las dimensiones ocultas, el sentido latente y la inferencia a partir del relato de los sujetos (Araya, 2002). En términos de Andréw (2002), la información

¹⁹ Cabe señalar que esta lideresa, al implementarse el programa, aún no era una dirigente vecinal formal.

²⁰ Por motivos logísticos y para valorar el interés de los/as personas por participar en el estudio, se contó con la participación de tres líderes/as comunitarios en los grupos focales (además de en las entrevistas respectivas). Sin embargo, para calcular el total de participantes se restaron estas participaciones duplicadas. Si bien la participación de personas con distintos niveles de jerarquía en estos espacios pudo haber tensionado eventualmente la libertad de palabra, las relaciones positivas entre las personas favorecieron que el diálogo fuera fluido y que todos/as los/as participantes expresaran distintos puntos de vista.

expresa sería entonces lo que plantea un determinado autor de manera explícita, y la información latente, lo que dice este autor sin pretenderlo de manera expresa, cobrando sentido sus planteamientos siempre desde un contexto determinado.

Siguiendo lo referido por Andréu (2018) respecto a las dos orientaciones posibles de análisis de contenido cualitativo, deductiva e inductiva, se realizó una propuesta mixta. Para comenzar, a partir de la literatura teórica-empírica se establecieron cinco dimensiones relativas a los enfoques de las políticas de protección social, constituyéndose en las categorías centrales del análisis y guiando paso a paso la codificación de los textos. Estas dimensiones correspondieron al rol social del Estado, a los fundamentos teórico-normativos, al alcance poblacional, a la interacción entre los actores involucrados y al nivel de acción. A ellas se incorporaron de manera inductiva, cuatro categorías de aspectos contextuales: caracterización de los/as líderes/as comunitarios/as participantes, apreciaciones sobre la comuna, apreciaciones sobre la comunidad y experiencias previas con el FOSIS.

En cuando al procedimiento de análisis de datos, en primer lugar, se realizó una descomposición y clasificación de los textos (Losito, 1993, citado en Piovani, 2007), copiándose y pegándose en una planilla los fragmentos de texto en cada dimensión de análisis que correspondiera (pudiendo ser un mismo texto contemplado en distintas dimensiones). Además, siguiendo la idea de “verificar la presencia de temas, palabras o de conceptos en un contenido y su sentido dentro de un texto en un contexto” (Arbeláez & Onrubia, 2014, p. 19), se observaron atentamente palabras o expresiones clave para reconocer su pertinencia y aporte a determinada categoría.

El procedimiento anterior fue realizado para cada caso de estudio por separado, replicándose, sin embargo, las cinco dimensiones de análisis y las cuatro categorías de aspectos contextuales. Para cada categoría, se generaron de forma emergente sub-categorías y códigos, que, a través de un continuo proceso de retroalimentación, se fueron revisando y ajustando, verificándose además que estuvieran contenidas en su categoría. Además, se realizaron anotaciones sobre observaciones o preguntas que surgieran a partir del análisis, tanto con respecto a fragmentos específicos, como a nivel general de los datos producidos para cada caso.

Posteriormente, se redactaron los resultados. Para cada caso de estudio, se realiza primero un análisis descriptivo de las cuatro categorías de aspectos contextuales. Luego, a partir una primera fase de análisis relacional y siguiendo las orientaciones del policy frames analysis (Rein & Schön 1996), se señalan los principales enfoques de cada una de las cinco dimensiones, explicándose su relación de hegemonía, antagonismo o complementariedad (Martin, 2012)²¹.

²¹ Para ello, se consideraron los enfoques emergentes de cada caso de estudio, pudiendo o no coincidir con los enfoques polares para cada dimensión, e incorporándose múltiples enfoques intermedios o más extremos, según fuera pertinente.

Para definir qué enfoques son hegemónicos, se analizó cuáles eran los enfoques compartidos por la mayoría de los actores, que tenían una mayor presencia y/o fuerza en el discurso, y que permeaban de forma notoria las experiencias y significados respecto a la implementación del programa. Por su parte, para delimitar qué enfoques son antagónicos, se analizó cuáles eran los enfoques que entraban en oposición o en tensión con los enfoques hegemónicos. Por último, para determinar qué enfoques son complementarios, se observó cuáles son los enfoques que tenían una presencia notoria en el discurso sin ser mayoritarios, y que no contradecían las ideas compartidas por los enfoques hegemónicos, sino que más bien los complementaban y/o reforzaban.

Finalmente, se realizó una segunda fase de análisis relacional desde el policy frames analysis, donde se integraron los enfoques hegemónicos de las cinco dimensiones para ambos casos de estudio, en modelos apreciativos de programas sociales. Este proceso de análisis de datos es diagramado en la Figura 6:

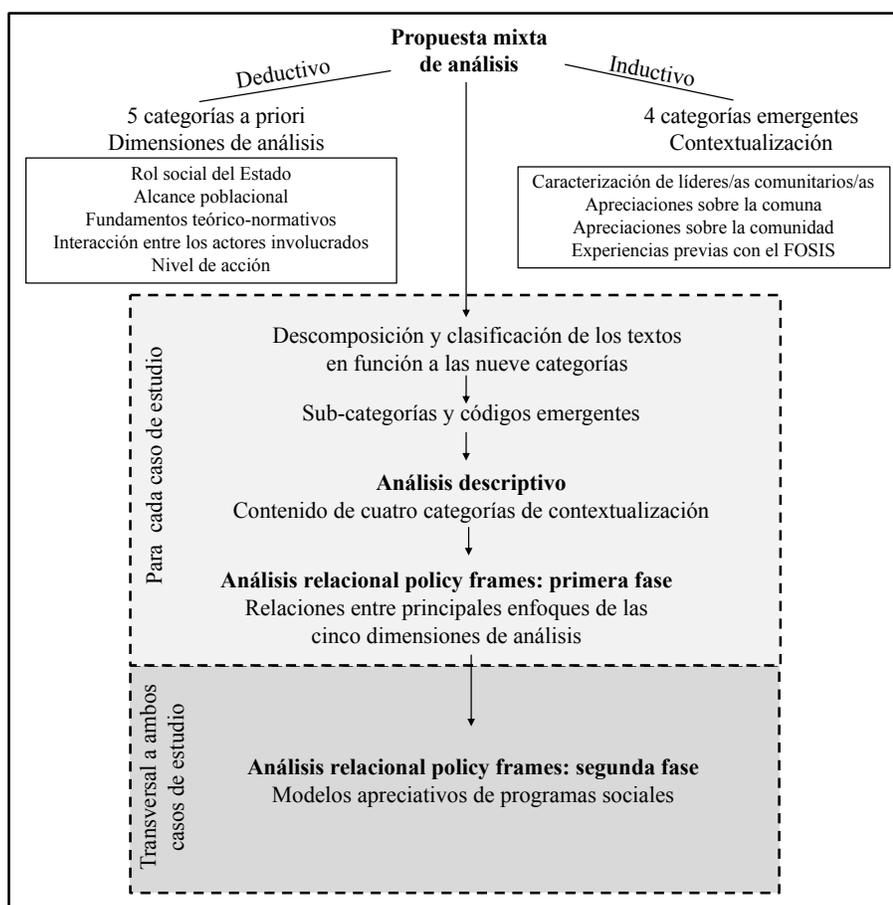


Figura 6. Proceso de análisis de datos

Criterios de rigor y ética de la investigación

En el contexto de esta investigación, se asume una posición donde la subjetividad e intersubjetividad del proceso investigativo dan lugar al trabajo, organización y decisiones que toma el investigador para la

generación de los resultados (Cisterna, 2005), siendo éstas consideradas herramientas al servicio de la investigación. Esta consideración es especialmente clave para el análisis de datos, donde se comprende que la capacidad de agrupar ideas o componentes de forma integrada y coherente es tarea fundamental del analista, ya que corresponde a una decisión de carácter subjetivo e interpretativo, en la cual el investigador, en razón de la profundidad de inmersión en el tema investigado, es capaz de dar sustento y validez a esta agrupación (Cáceres, 2003).

Sin embargo, reconociéndose los desafíos que ello implica, y el carácter complejo e intersubjetivo de la investigación cualitativa, como criterio de rigor se recurrió al procedimiento de triangulación, comprendido como la inclusión en la generación de conocimiento de diversas miradas hacia el objeto de estudio, a partir de su contraposición y comparación constante (Denzin, 1970), para potenciar el alcance y profundidad del análisis, y garantizar la rigurosidad y calidad de la investigación (Cornejo & Salas, 2011). Primero, frente a la importancia de considerar la complejidad del objeto de estudio, se incorporó la perspectiva de diversos actores (participantes y líderes/as comunitarios/as) y la dimensión urbano/rural (triangulación de datos; Denzin, 1970). Segundo, se utilizaron distintas estrategias de producción de datos (entrevistas individuales semi-estructuradas y grupos focales), pues cada una ofrece el acceso a una arista del fenómeno (triangulación intra-metodológica; Denzin, 1970). Tercero, se incluyeron espacios de reflexividad con la profesora guía de tesis, en espacios de taller con pares y un académico, en espacios de difusión científica y con otros/as investigadores del área) para triangular la información y los procesos de análisis e interpretación (triangulación intersubjetiva; Cornejo & Salas, 2011).

En cuanto a los aspectos éticos del proyecto, al consistir en un estudio con seres humanos, se siguieron las consideraciones éticas propuestas por la American Psychological Association (APA, 2010), así como lo dispuesto por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica para estudios de las ciencias sociales (Lira, 2008). Además del procedimiento del consentimiento informado, se expresó que toda perspectiva era valiosa y válida, y que los datos serían tratados de manera confidencial y anónima (presentándose los resultados sin información que permita identificar a cada participante), para manejar la deseabilidad social. Además, se consideraron algunos resguardos adicionales de investigar con población en situación de vulnerabilidad social elaborados por CITI PROGRAM (Collaborative Institutional Training Initiative Program), como la capacidad de decisión de participar, y la garantía de que no existieran incentivos que fuesen coercitivos.

Difusión y devolución de la información

Al ser éste un estudio en vinculación con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), se difundieron los resultados de la investigación a través de una presentación presencial con actores clave de la institución y se hizo entrega de la versión final de la tesis. Asimismo, al incorporar esta investigación un vínculo con las consultoras encargadas de la implementación del programa en cada sector, se invitó a los/as

coordinadores/as y equipos de intervención a dicha instancia, y luego se les hizo entrega de un informe con resultados sobre el caso correspondiente, además de la versión final de la tesis para una comprensión integral del estudio. Además, siguiendo el principio ético de difundir los resultados de las investigaciones con los participantes y la propia comunidad, y de tomarlos/as en cuenta en todas las etapas del proyecto y no sólo al momento de requerir de su participación como sujetos de investigación (Winkler et al., 2014), se le envió a un/a líder/esa comunitario/a de cada sector una infografía con los resultados principales del caso correspondiente, junto con un mensaje de contextualización y de agradecimiento, para su difusión en ambas comunidades

VII. CASO 1. VILLAS MARINAS, EL QUISCO. ZONA URBANA. UNA RESPUESTA INSTITUCIONAL A LAS NECESIDADES: HACIA UNA INTERVENCIÓN SOCIAL INTEGRAL



Figura 7. Sector Villas Marinas

El primer caso analizado corresponde al sector de Villas Marinas I y II de la comuna de El Quisco, Región de Valparaíso (Figura 7). Este caso permite reflejar cómo el programa se constituye en una respuesta institucional a las necesidades de la comunidad, lo cual permite desarrollar una intervención social integral. A continuación, se presenta una contextualización de la comuna, de la comunidad y de la intervención.

Contextualización comunal

El Quisco es una comuna urbana y balneario del litoral central, ubicada en la provincia de San Antonio, siendo la tercera comuna más habitada de la provincia (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2018). Históricamente, esta comuna ha sido un lugar preferido de veraneo, reconociéndose en las últimas décadas un crecimiento del mercado inmobiliario asociado a la estacionalidad, el descanso y el ocio (IMEQ, 2019), y existiendo por ello situaciones de tensión y/o conflicto con la población local (Alvarado, 2014).

Dentro la población de esta comuna, se destaca entre los años 2002 y 2017 un aumento de los rangos etarios de población adulta y adulta mayor, siendo una de las comunas del país con mayor porcentaje de población en este último rango (Ilustre Municipalidad de El Quisco [IMEQ], 2019). Además, un 93,2% de la población total habita en sectores urbanos (INE, 2018), siendo una de las comunas con mayores niveles de urbanización de la región y del país. Durante los últimos años, se constata un acelerado proceso de extensión de urbanizaciones hacia el interior de la comuna, muchas de ellas irregulares, fuera del área

normada y carente de obras de urbanización (servicios básicos, caminos públicos, etc.). Además, desde el municipio se reconoce un déficit habitacional en el sector y problemas característicos de zonas urbanas, como la existencia de casos de microtráfico y consumo de drogas y/o alcohol (IMEQ, 2019).

En términos económicos, la comuna se caracteriza sus servicios ligados al turismo y, por tanto, por una fuerte dependencia de la actividad del comercio en época estival. Esta estacionalidad genera una baja actividad y desempleo en gran parte del año para algunos rubros. Sin embargo, destaca su buena accesibilidad, su infraestructura de apoyo a la actividad turística y un creciente poder adquisitivo de la población, que permite que muchas familias puedan optar a una segunda residencia. Asimismo, el sector concentra una gran cantidad de servicios, como municipalidad, policlínico, escuelas, bancos, comercio y otros servicios (IMEQ, 2019).

Aunque el municipio presenta una capacidad moderada para generar recursos propios (Lindh, 2016), y si bien según la clasificación del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM) El Quisco es una comuna urbana mediana, con desarrollo medio²² (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE], 2018), mantiene una dependencia relativamente alta del Fondo Común Municipal (FCM)²³, que se ha incrementado en los últimos tres años, y que para el 2018 representó el 41% del total de sus ingresos (IMEQ, 2019). Sin embargo, existen diversas alternativas de financiamiento para proyectos con involucramiento de la administración regional y central (IMEQ, 2019), aunque comparado con las otras comunas de la región, el nivel de dependencia fiscal al gobierno central es bastante menor (Lindh, 2016).

Con respecto a la inversión municipal²⁴, hace algunos años la comuna presentaba niveles intermedios comparado con las demás comunas de la región (Lindh, 2016), si bien en el periodo 2015-2018 fue notorio el crecimiento sostenido de los gastos en bienes y servicios (IMEQ, 2019). Destacan los gastos municipales en electricidad, gas, agua y servicios telefónicos y transmisión de datos y voz, así como los servicios de aseo, alumbrado público y de mantención de áreas verdes. El Municipio explica esta situación por la incorporación de nuevas comunidades, con las consiguientes exigencias de abastecer los servicios básicos, en un contexto en que las transferencias intergubernamentales no siempre se hacen cargo de los costos reales de operación de los servicios, debiendo asumir el municipio su responsabilidad (IMEQ, 2019).

²² Las categorías del FIGEM son: (1) Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo; (2) Comunas mayores, con desarrollo medio; (3) Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio; (4) Comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo medio; y (5) comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo.

²³ El FCM es el mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades de Chile (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE], 2020).

En cuanto a la organización comunitaria en la comuna, se cuenta con muchos/as vecinos/as que desean participar en el desarrollo de la comuna y sus localidades en diversas temáticas, siendo las organizaciones más numerosas los clubes y organizaciones de adultos/as mayores, las Juntas y Comités de Adelanto, y las Juntas de Vecinos (IMEQ, 2019).

Por último, si bien destaca el creciente poder adquisitivo de la población comunal, aún un 3,4% de las personas viven en situación de pobreza por ingresos y 20,5% se encuentran en situación de pobreza multidimensional. Si bien la pobreza por ingresos es menor a la de la región (7,1%) y del país (8,6%), y la pobreza multidimensional es solo algo mayor a la regional (19%) y nacional (18,6%) (MIDESO, 2017), es notoria en la comuna una presencia importante de personas en situación de vulnerabilidad social. Según el RSH del año 2017, las personas de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad (tramo del 40% más bajo) ascienden al 63,7% del total de personas de la comuna inscritas (IMEQ, 2019). Además, se reconocen muchas mujeres, niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad, y respecto a la población adulta, existen bajos niveles de inclusión social en trabajo y seguridad social (CRIIS, 2017). Actualmente, la municipalidad realiza una amplia labor hacia los grupos más vulnerables, contando con un conjunto de unidades funcionales, programas municipales y nacionales, y acciones orientadas a estos grupos (IMEQ, 2019).

Contextualización de la comunidad

Un sector de la comuna identificado por la situación de vulnerabilidad es Villas Marinas I y II. Estas villas se constituyen por viviendas sociales entregadas por el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) el año 2010. Villa Marina I se compone de 144 viviendas, distribuidas en 12 edificios, de 12 departamentos cada uno, mientras que Villa Marina II corresponde a un loteo de construcción simultánea de 150 viviendas, desarrollado en 12 edificios, de 12 departamentos cada uno y un edificio de 6 departamentos. Cada villa cuenta con una sede vecinal, además de tener terreno para equipamiento, áreas verdes y estacionamientos (La Tercera, 14 de septiembre de 2010).

Si bien el proyecto habitacional benefició a 294 familias, luego de una investigación judicial se determinó, entre otros problemas legales, que los sitios donde se construyeron no cumplían con los requisitos de localización, debido a la importante distancia que lo separa de escuelas y servicios de salud, lo que se veía agravado por la falta de locomoción colectiva (El Mercurio, 23 de junio de 2010). A esta situación se suma que sus inmediaciones están consideradas dentro de las zonas de la comuna con mayor inseguridad pública, y la realización de intervenciones preventivas de consumo de drogas y alcohol (IMEQ, 2019).

A pesar de estas problemáticas, la comunidad ha demostrado una gran capacidad de movilización y acción colectiva, destacándose, por ejemplo, la participación de la comunidad y de autoridades locales para la creación de un recorrido de movilización colectiva, que conectó el sector con el resto del balneario y

comunas aledañas (El Líder, 17 de mayo de 2011). Además, se destaca actualmente la presencia de una multicancha deportiva y de un jardín y sala cuna de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) (IMEQ, 2019). En cuanto a la organización comunitaria, antes de la implementación del programa se reconoce la existencia nominal dos juntas de vecinos (Villa Marina I y I) y un club de adulto mayor, así como 6 comités de administración de las copropiedades (si bien ninguno de ellos contaba al inicio de la intervención con sus directivas actualizadas) (FOSIS, 2019f).

Contextualización de la implementación del programa

Entre julio del año 2018 y febrero de 2019 se implementó en este sector el Programa Acción en Comunidad, el cual fue conducido por Aseprosan Consultores, una entidad asociada al desarrollo de iniciativas sociales y productivas en la región. Las iniciativas ejecutadas en el marco del programa consistieron en la plantación de cien rosas en la avenida principal de las villas; la realización de talleres para niños/as y preadolescentes (patinaje, skate y mecánica de bicicletas) y para adultos/as (tejido y cuero; Anexo 6); la regularización de las juntas de vecinos y de los comités de administración de las copropiedades; una charla del Departamento de Seguridad y la instalación de dieciséis focos de iluminación LED con sensor de movimiento en las dos sedes sociales; insistir en la ejecución de un presupuesto participativo adjudicado por la comunidad para la reparación de la plaza; y postular a proyectos del SERVIU para el mejoramiento de la vivienda y del entorno (FOSIS, 2019f).

Resultados

A continuación, se presentan los resultados de este caso, comenzando por los aspectos contextuales, correspondientes a la caracterización de los/as líderes/as comunitarios/as participantes, la contextualización de la comuna, la contextualización de la comunidad y las experiencias previas con el FOSIS. Posteriormente, se exponen los resultados descriptivos y relacionales para cada una de las cinco dimensiones de las políticas de protección social.

Aspectos contextuales

Para comenzar, se identifican características de los/as líderes/as comunitarios/as participantes del estudio que retratan su trayectoria de participación y su relación con la comunidad. Estos son sintetizados en la Tabla 4.

Tabla 4. Caracterización de los/as líderes/as comunitarios/as participantes de Villas Marinas

Participación: Dirigentes vecinales de juntas de vecinos/as con amplia trayectoria. Participación activa en otras organizaciones comunitarias, comunales y políticas. Conocimiento y reconocimiento social a nivel comunal y comunitario. Optimismo, compromiso y capacidad de movilización comunitaria.

Vínculo con la comunidad: Propietarios originales de la villa, que fueron parte del proceso de formación de la comunidad. Estrecha relación con vecinos/as en espacios cotidianos y organizativos. Participación activa en instancias comunitarias y programas. Compromiso y esfuerzos por el bienestar de la comunidad mediante el encuentro, mejoramiento del entorno, postulación y conducción de proyectos. Interés por fortalecer participación y movilización comunitaria. Importancia de escuchar a vecinos/as y de delimitar sus roles como dirigentes.

Por otra parte, se distinguen apreciaciones de los/as participantes sobre la comuna de El Quisco (Tabla 5) y de la comunidad de Villas Marinas (Tabla 6), lo que permite contextualizar el lugar de la intervención desde la propia perspectiva de los/as participantes.

Tabla 5. Apreciaciones sobre la comuna de El Quisco

Diversidad etaria y alta presencia de adultos/as mayores. Comuna turística, “segundas viviendas” y carácter estacional de fuentes laborales. Predominancia del sector laboral de servicios y falta de otros rubros. Desigualdad socioeconómica entre sectores de la comuna.

Tabla 6. Apreciaciones sobre la comunidad de Villas Marinas

Composición: Marina I y Marina II, 296 familias, diversos grupos etarios.

Espacial: localización en borde de una quebrada, entorno tranquilo. Sedes vecinales, plaza, máquinas de ejercicio, contenedores de reciclaje. Falta de infraestructura para ciertos deportes, niños/as y adultos/as mayores.

Habitacional: viviendas sociales, problemas legales y fraude fiscal asociado al proyecto habitacional. Ley de copropiedades y comités de administración. Proceso de adaptación complejo (cambio de lo rural a lo urbano, conocerse y aprender a vivir en comunidad). “Nadie estaba acostumbrado a vivir en departamento, a vivir en comunidad. (...) Entonces ahí había que empezar (...) a hacer una pega con los vecinos para poder convivir bien” (Entrevista 1, párr. 14). Cercanía física y alta presencia de personas en el territorio. Arriendo de departamentos por personas nuevas. Problemas de humedad y pintura.

Socioeconómico: “condominio social”, “viviendas sociales”, escasos recursos económicos, “estrato social bajo”. Dificultad en costear servicios de transporte, educación y/o alimentación, “pensiones

paupérrimas” (si bien existe cierta diversidad socioeconómica en la comunidad por los arriendos). Economía de los hogares asociada al turismo de verano: compleja durante el año e invierno.

Problemas psicosociales: focos puntuales de drogadicción y narcotráfico, y delitos graves (han “*marcado*” a la comunidad, estigmatización). Ciertos niños/as sin acceso a matrícula escolar, falta de espacios para niños/as (actividades riesgosas o que perjudican los espacios comunitarios).

Organización comunitaria: junta de vecinos/as en cada villa (en proceso de regularización, pero operativas y con directivas). Relaciones positivas entre dirigentes/as y vecinos/as, pero conflictos por falta de recursos económicos o por sobre exigencias a los/as líderes/as (tiempo, capacidad de gestión, rol mediador con instituciones). Comités de administración (regularizados en la intervención). Intento de clubes de adultos/as mayores no exitosos.

Relaciones comunitarias: Falta de relación entre algunos/as vecinos/as (“*viven su vida*”, “*ven gente pasar*”), y encuentro, unión y apoyo entre otros/as. Inquietudes: falta de convivencia, comunicación e integración entre villas.

Participación comunitaria: moderada o solo entre alguno/as vecinos/as: “si hay actividades, hay reunión, la gente viene y participa, da su opinión. Pero no la necesaria para la cantidad de gente que vive acá” (Entrevista 1, párr. 24); “Hay gente que se compromete, pero... casi siempre somos los mismos” (Entrevista 3, párr. 80). “*Desencanto*” y pérdida de “*paciencia*” por falta de solución a los problemas. Actividades comunitarias ocasionales.

Movilización comunitaria: gestión para la creación de rutas de transporte público, construcción de multicancha y cierre perimetral, equipamiento de las sedes vecinales. Recientemente, adjudicación de proyecto para instalación de juegos, máquinas de ejercicio y luminaria. Movilización de líderes/as para asegurar servicios municipales y el mejoramiento del entorno. Gestiones obstruidas por falta de respuesta de instituciones municipales: “Chuta, golpea una puerta del municipio y decir “sabe que en las Marinas”, “ah, ya vamos a ver”, o hay que pedir una audiencia con la alcaldesa (...), que no hay recursos (...) que tiene que pasar por consejo” (Entrevista 1, párr. 128).

Relación entre comunidad y comuna: distancia de servicios básicos (educación, salud, seguridad, protección social, etc.): sector “*apartado*”, altos gastos económicos y tiempo en movilización, falta de respuesta oportuna de organismos de seguridad. Falta de información de los/as vecinos/as respecto a los servicios municipales y de respuesta por parte de autoridades o servicios públicos: desencanto y sensación de “*no ser escuchados/as*”. Gran desigualdad en la destinación de recursos municipales a distintos sectores de la comuna: falta de inyección de recursos en Villas Marinas y de algunos servicios municipales básicos. Indiferencia desde el municipio hacia la comunidad, sector “*abandonado*”. Proyectos deben realizarlos a través de gestiones propias o en presupuestos participativos comunales. “La gente dice que hay aquí una desigualdad (...) con la autoridad local en cuanto a las Marinas (...) Porque, ¿por qué a nosotros no po’?”

¿Por qué, por ejemplo, la plaza, tenemos que nosotros presentar proyecto por otro lado para poder poner máquinas de ejercicio? ¿Y por qué el municipio sí las pone en todas partes, pero no acá?” (Entrevista 1, párr. 88, 90).

Por otro lado, se identifican experiencias previas con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en programas individuales, grupales y comunitarios (Tabla 7), que se diferencian del programa analizado.

Tabla 7. Experiencias previas con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) Villas Marinas

Participación en programas individuales: Programas de emprendimiento o de mejoramiento del hogar, asociados a comprar herramientas, aprender capacidades técnicas y financieras, obtención de ingresos: “un empujoncito pa’ partir e iniciar un negocio” (Entrevista 1, párr. 208). Aspectos positivos: continuidad de estos programas a lo largo de los años, mantención de nombres de los programas, lógica progresiva o de avance (como el “Yo Emprendo Semilla” y el “Yo Emprendo Avanzado”). Aspectos negativos: selección de personas según criterios de vulnerabilidad individual/familiar, “*discriminándose*” a quienes que no los cumplen.

Participación en programas grupales: Programa de emprendimiento con participación de muchas personas: crecimiento productivo (formación de grupo, capacitaciones, compra de materiales, etc.).

Participación en programas comunitarios: Programas comunitarios del FOSIS hace algunos años en Villas Marinas: limpieza de la quebrada, toma de conciencia sobre flora y fauna, reciclaje y convivencia entre niños/as. Aspectos positivos: ejecución adecuada, amplia participación, rendición en conformidad. Aspectos negativos (diferencias con programa analizado): presentación de opiniones y toma de decisiones en reuniones de juntas de vecinos/as (no con un grupo más amplio); participación de la comunidad solo en la ejecución (y no en la elaboración); entrega de recursos sin espacios de diálogo con toda la comunidad. Desaparición del FOSIS del territorio por muchos años. Falta de continuidad de los programas (por ser pilotos) y cambios de nombre.

Yo tengo la experiencia con los otros proyectos del FOSIS, el FOSIS decía ‘aquí hay tanta plata, 2 millones de pesos, hagan un proyecto y ejecútenlo’ (...) Pero ahora hay un tema de reuniones, una planificación. Participación. Entonces este programa Acción en Comunidad, lo encontré mejor porque hubo participación de los vecinos” (Grupo Focal, párr. 366)

De esta manera, es posible entrever que en la comunidad existen destacables dirigentes/as vecinales, que cuentan con un amplio reconocimiento tanto dentro como fuera de su territorio, y que destinan importantes esfuerzos para potenciar la participación y bienestar del lugar. Asimismo, la comuna destaca por su carácter turístico y desigual en términos socioeconómicos. En este escenario, la comunidad de Villas

Marinas aparece como un “condominio social” donde se experimentan diversos problemas psicosociales, pero donde al mismo tiempo, se cuenta con una creciente organización y participación comunitaria. Muy importante es también la lejanía con los servicios básicos de la comuna y la falta de información, de respuesta por parte de las autoridades o servicios públicos. Por último, se reconoce un amplio conocimiento de los programas del FOSIS, y experiencias de programas comunitarios ejecutados de forma exitosa. A continuación, se presentan los enfoques de este caso de estudio para cada dimensión de análisis.

Dimensión 1. Rol social del Estado: entre necesidades y garantía de servicios en territorios abandonados

En esta dimensión, referida al rol social del Estado asociado al programa, se reconoce claramente uno de los enfoques polares: el enfoque de satisfacción de necesidades de personas y sectores con bajos recursos, asociado al rol subsidiario del Estado (Figura 8). El otro enfoque polar, de garantía de derechos, es muy minoritario²⁵.

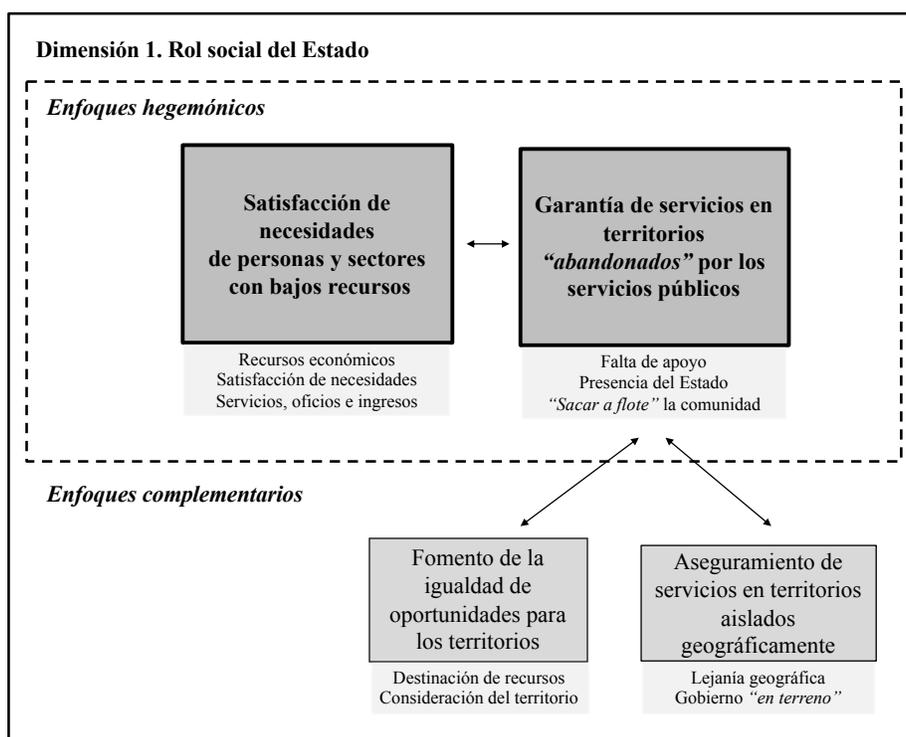


Figura 8. Rol social del Estado:

Entre necesidades y garantía de servicios en territorios abandonados

²⁵ Respecto a este segundo enfoque polar, en el programa se enfatizó que las personas y las comunidades tienen derecho a exigir o extender ciertas demandas a las autoridades, pero que ello no asegura necesariamente su garantía. Al ser este un enfoque muy minoritario entre los/as participantes, no se incorpora como tal.

Así, el enfoque de *satisfacción de necesidades de personas y sectores con bajos recursos* representa las nociones mayoritarias sobre el rol del Estado asociado al programa, pues la mayoría de los/as participantes refieren que el programa debe orientarse hacia los lugares donde habitan personas con menos recursos económicos, ya sea a nivel individual o comunitario. Además, se señala que el programa les permitió hacer cosas que no podrían haber hecho sin él (como participar de un taller de cuero, por no tener los recursos para comprar materiales o pagar la formación).

Por otra parte, se identifica el enfoque de *garantía de servicios en territorios abandonados por las instituciones públicas*, pues se señala que mediante este programa el Estado se hizo presente en un territorio como Villas Marinas, considerado abandonado por las instituciones públicas (específicamente las municipales). Este rol es bastante explícito y extendido entre los/as participantes: “resulta que nosotros dijimos ‘ya, esto [el programa del FOSIS] nos viene de perilla’ (...) porque queríamos sacar a flote las Marinas (...) estábamos muy abandonados. No teníamos apoyo” (Entrevista 2, párr. 54-56). Así, el programa implicó la mayor presencia del Estado en este territorio, abandonado desde la perspectiva de las personas que en él habitan.

Así, se destaca la presencia hegemónica de estos dos enfoques, los cuales se complementan entre sí, pues éste coincide en ser un sector con escasos recursos, y a la vez, abandonado por los servicios públicos.

En un nivel secundario, otro enfoque asociado al rol del Estado es el *fomento de la igualdad de oportunidades en los territorios*, pues la comunidad sufre de la desigual distribución de oportunidades por parte del municipio a nivel comunal, al recibir menos recursos que otros sectores de la comuna, y el programa amortigua esta desigualdad. Este enfoque es complementario al *enfoque de garantía de servicios en territorios abandonados por las instituciones públicas*, pues la sensación de sentirse menos abandonados como comunidad se acompaña de reconocer que con el programa se destinan recursos a su territorio.

Asimismo, se reconoce el enfoque de *aseguramiento de servicios en territorios aislados geográficamente*, pues algunos problemas asociados a la falta de servicios por la lejanía, fueron abordados por el programa del FOSIS, como la realización de talleres específicos a las necesidades de la comunidad, o que los servicios públicos se acerquen al territorio desde la idea de desarrollar un “*gobierno en terreno*”. Este enfoque también complementa al de *garantía de servicios en territorios abandonados por las instituciones públicas*, ya que la sensación de menor abandono generada en el programa, se asocia en parte a que éste favorezca la instalación de ciertos servicios (talleres, feria de servicios públicos, etc.) en el territorio²⁶.

²⁶ Cabe notar que no se presentan enfoques antagónicos, pues si bien algunos de los enfoques podrían serlo según la literatura teórica, no se expresan así desde el discurso de los/as participantes, sino que más bien son planteados como alternativas complementarias.

De esta manera, se observa la presencia hegemónica de uno de los enfoques polares: el rol clásicamente subsidiario del Estado, asociado a satisfacer las necesidades de las personas y sectores con bajos recursos, así como la presencia de otros enfoques que incorporan otras aristas del rol social del Estado, relacionadas a la exclusión y la desigualdad que viven ciertas comunidades.

Dimensión 2. Fundamentos teórico-normativos: necesidades como justificación de la acción institucional y comunitaria

En esta dimensión, asociada a cómo las personas comprenden los supuestos o justificaciones normativas a la base del programa, se reconoce la clara presencia del enfoque polar de necesidades, así como de otros enfoques (Figura 9). No obstante, el otro enfoque polar, de derechos, es minoritario²⁷.

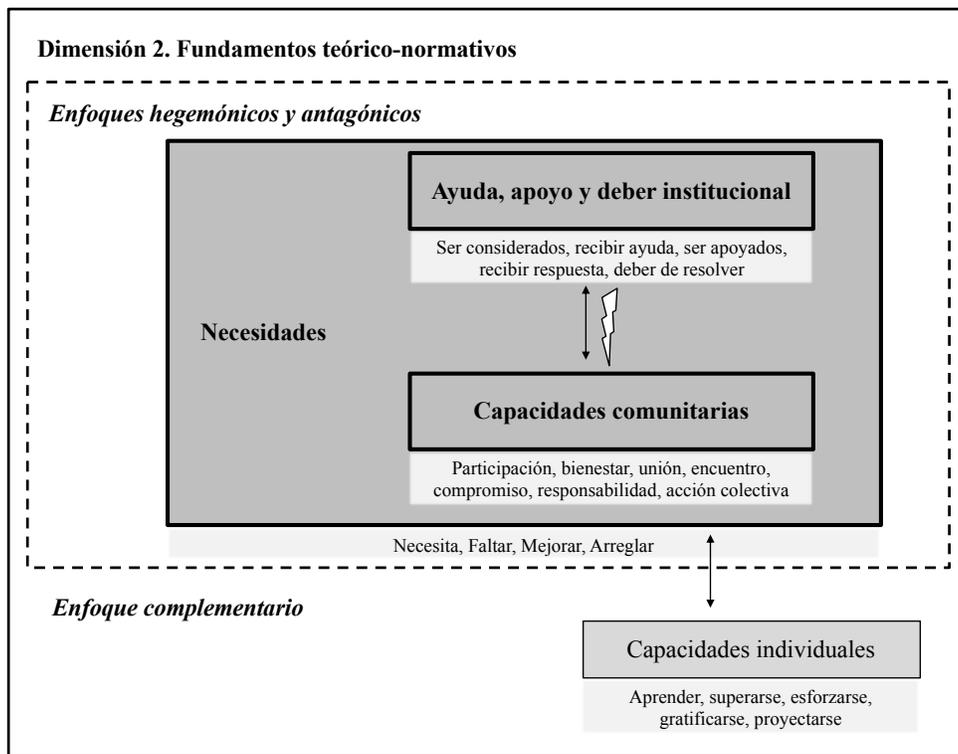


Figura 9. Fundamentos teórico-normativos:
Necesidades como justificación de la acción institucional y comunitaria

²⁷ Respecto a este segundo enfoque polar, muchos/as participantes plantean no recordar o no tener claro si se fomentó en el marco del programa. De todas maneras, se valora que el programa aportó en comprender los problemas de la comunidad desde un enfoque de derechos y en fomentar la exigencia de su garantía a los organismos públicos (si bien se conecta mucho con el enfoque de necesidades, con la idea de "sugerencias" y con acciones como "pedir"). Al ser este un enfoque muy minoritario entre los/as participantes, no se incorpora como tal en el análisis.

Así, son especialmente visibles tres enfoques. Para partir, se reconoce la marcada presencia de un enfoque de *necesidades*, que correspondería al fundamento principal del programa, al ser la manera principal y transversal en la cual las personas comprenden los supuestos o justificaciones normativas a la base del programa. Por un lado, se hace constante alusión a que el programa era necesario porque la comunidad *no* era de cierta manera, porque *no* se tenían o *no* se sabían ciertas cosas, o porque había muchos aspectos que era necesario “*mejorar*”, “*arreglar*” o “*reparar*”. Así, se hace referencia constante a la idea de necesidad para justificar la realización del programa: “siempre hemos necesitado acá algo. Lo que más me llama, que a veces uno le dice a las autoridades “necesitamos esto, necesitamos esto acá”; Entrevista 1, párr. 72); “Faltan estos espacios, los que hay que potenciar pa’ que haya más unión los vecinos, conocerse (...) eso es lo que falta acá” (Grupo Focal, párr. 101). En sintonía con esto, el diagnóstico comunitario estuvo orientado a “hacer un levantamiento de cuáles son las debilidades, las necesidades que hay acá, la solución a esa necesidad” (Entrevista 1, párr. 118). Por otro lado, el programa logró satisfacer distintos tipos de necesidades: materiales y/o económicas, ya sea a nivel individual (aprendiendo un oficio en el taller de cuero), o comunitario (entregándose recursos económicos para fortalecer a la comunidad); asociadas al acceso a servicios (por ejemplo, talleres de oficios o hobbies), dada la lejanía y exclusión con respecto a los servicios de la comuna; asociadas a la falta información o conocimientos sobre los servicios, beneficios y/u oportunidades públicas; y comunitarias subjetivas, como la unión, participación y el trabajo conjunto.

Luego, como vías para dar respuesta a las necesidades, se destacan dos enfoques. Primero, el enfoque de *ayuda, apoyo y deber institucional*, desde el reconocimiento de que las instituciones juegan un rol clave en la satisfacción de necesidades. Sobre todo, para los/as líderes/as comunitarios/as, el FOSIS contribuyó a satisfacer necesidades de la comunidad que desde su perspectiva, le correspondía al municipio atender. Así, en primer lugar, el FOSIS aparece como fuente de “*ayuda*” institucional: “El FOSIS lo asocio como a ayuda, ayuda comunitaria en este caso (Entrevista 1, párr. 230); “¿dónde vamos a ir en ayuda?”, dice el FOSIS, ‘con estos dos millones de pesos’ (Grupo Focal, párr.. 320). En segundo lugar, el programa contribuyó a que las personas se sientan más “*apoyadas*” (en el sentido de ser “*consideradas*”) por parte de al menos algunas instituciones públicas. De todas formas, este apoyo institucional se sumaría a la importancia de que la comunidad también se movilice y participe. En tercer lugar, se observa una gran alusión al “*deber*” de los servicios municipales de resolver ciertos problemas que se viven en la villa. Esto es planteado desde el malestar por la baja destinación de recursos al sector (siendo importar igualar las oportunidades para las distintas zonas de la comuna y descentralizar ciertos servicios), así como por la falta de respuesta de los actores municipales cuando se solicita apoyo. Frente a este escenario de frustración y desencanto, el FOSIS aparece como fuente de motivación y como una oportunidad de re-encanto con las instituciones públicas:

Cuando llega el FOSIS y te dice ‘mire, queremos implementar este proyecto acá en las Marinas’, eso es lo que lo motiva a uno (...) desmotiva a la vez, por ejemplo, las otras entidades, ya sea el municipio, que te digan ‘no po’, es que no hay recursos, no podemos. No podemos. No tenemos personal pa’ esto’. Eso que desmotiva, por un lado, pero por el otro lado el FOSIS nos subió y aquí nos ve (Entrevista 1, párr. 72).

Sin embargo, este apoyo de FOSIS no anula la idea que el municipio debe hacerse cargo de dar respuestas y atender las necesidades de la comunidad, al igual que como lo hace en otros sectores de la comuna:

El programa, resultó, conformes los vecinos con el tema del programa del FOSIS, pero aquí se habla mucha de desigualdad (...) y más ahora la gente, con lo que está pasando con la coyuntura en cuanto a nivel país, la gente está informada más ahora, entonces ve que hay desigualdades, y, el artículo primero de la constitución dice que somos iguales entre todos, cosa que no es (Entrevista 1, párr. 88).

Un segundo enfoque que funciona como vía para dar respuesta a las necesidades, es el de *capacidades comunitarias*, asociado a fortalecer la participación y bienestar social comunitario. Se destaca que el programa aportó en reconocerse como un “*ser social*” y que vive en comunidad, favoreciendo el encuentro, la unión entre vecinos/as y el mejoramiento del entorno: “este programa fue para la participación de los vecinos, como quieren mejorar su entorno, tanto en lo visual y en lo participativo” (Grupo Focal, párr. 72). El desarrollo de estas capacidades comunitarias no sería solo importante como objetivo y logro de la intervención, sino que también como un medio para cumplirlos, a través de la participación: “la idea de esto de participar, la idea del FOSIS ya no te da la plata directamente po’ (...) hubo un tema de reuniones, un trabajo previo antes de empezar a ejecutar (Grupo Focal, párr. 366). Así, la participación comunitaria como capacidad fue destacada como lo “*primordial*” y “*principal*”. Especialmente destaca el compromiso y la responsabilidad de los/as vecinos/as con el programa (señalándose que “*había que hacer*”, “*había que encargarse de*” ciertas acciones, o que “*había que participar*”). Así, los/as participantes reconocen capacidades como la participación, unión, compromiso y movilización comunitaria como fundamentales para satisfacer sus necesidades en el marco del programa.

Estos dos últimos enfoques se complementan claramente, pues apuntan a vías o actores distintos pero sinérgicos sobre los que recae la responsabilidad de satisfacer las necesidades: por una parte, a las instituciones, y por otra parte, a la comunidad. Estos mismos enfoques son también antagónicos entre sí, pues si bien según los/as participantes éstos pueden y deben combinarse, como fue en el programa, es identificable cierta tensión entre ambas vías, sobre todo en caso de no cumplirse el deber institucional y tenerse como única alternativa la acción auto-gestionada de la comunidad, que suele ser el caso de la villa.

Por otra parte, y en un nivel menor de protagonismo, se encuentra el enfoque de *capacidades individuales*, relacionado a fortalecer aspectos positivos personales. Aquí, se reconoce un foco en el

aprendizaje y la superación personal, destacándose que el programa permitió aprender a realizar un oficio (como el trabajo en cuero), donde el aprendizaje implica un mucho esfuerzo y un proceso donde nunca se deja de aprender, relevándose un “*espíritu de superación*”: Si uno quiere, uno puede aprender. Además, si a una le gusta algo, uno intenta aprender de a poco (...) no nacimos sabiendo algo, poquito a poquito hemos estado aprendiendo (Grupo Focal, párr. 19). Así, destaca la gratificación y satisfacción de aprender, y la capacidad de innovar, de personalizar creativamente las obras, y de proyectarse personalmente. Este enfoque es complementario al enfoque de capacidades comunitarias, al ser sintónicos y sinérgicos para el desarrollo adecuado del programa.

De esta manera, es posible constatar la presencia predominante del enfoque polar de necesidades. Además, es interesante la alusión conjunta a dos vías, institucional y comunitaria, como fundamentales para satisfacer tales necesidades en el marco del programa, pero que pueden a su vez entrar en tensión. Sin embargo, a pesar de este rol relevante de las instituciones, el enfoque polar de derechos no tiene una presencia notable en este caso.

Dimensión 3. Alcance poblacional: Entre la focalización territorial y la universalización

Con respecto al alcance poblacional del programa, si bien éste se focaliza según criterios de pobreza y/o vulnerabilidad social a nivel territorial, interesa comprender cómo visualizan este tema los/as participantes, y cómo justifican su perspectiva. Retomando los enfoques polares (focalizado individual-universal con componentes focalizados), destacan fundamentalmente otras dos perspectivas: la focalización territorial, y la universalización (opción más extrema que el enfoque polar de universal con componentes focalizados) (Figura 10).

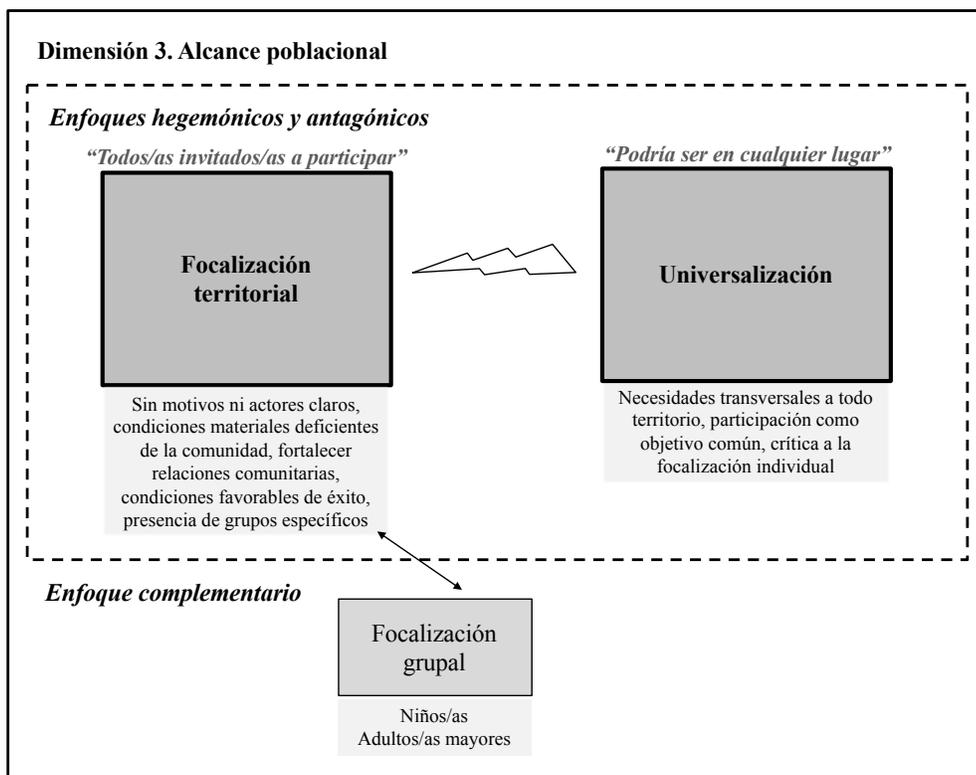


Figura 10. Alcance poblacional:
Entre la focalización territorial y la universalización

Para contextualizar, cabe señalar que solo se hace alusión a la focalización individual y familiar (asociadas al Registro Social de Hogares, instrumento gubernamental de focalización) para cuestionarlas, reconociendo los/as participantes claramente que no son la lógica del programa.

Y es que las dos formas prioritarias de comprender el alcance poblacional del programa son el enfoque de *focalización territorial* y el enfoque de universalización. El primero de ellos se visualiza de forma bastante mayoritaria, aludiéndose a que el programa se orienta al sector de Villas Marina, que la invitación a participar fue para todas las personas del territorio, y que ésta no dependía de criterios individuales o familiares de vulnerabilidad. Esto, ya sea en relación a lo determinado por el Registro Social de Hogares, así como según criterios de la comunidad: “Aquí eran todos invitados a participar. Todos. ‘No, tú no porque tú tení recursos (...) No, aquí no es así po, no era, el proyecto no, no tenía nada que ver eso” (Entrevista 1, párr. 269).

Con respecto a la justificación de esta focalización, hay quienes señalan no tener claridad respecto a por qué o cómo se focalizó ese territorio, ni tampoco sobre qué actor u organismo estuvo encargado de ello (se menciona que puede ser el FOSIS o la consultora, pero sin mayor seguridad). Por otro lado, se identifican tres justificaciones. Primero, por condiciones materiales deficientes de la comunidad, asociado a ser un “*condominio social*”, a la falta de recursos económicos, ingresos y/o trabajo, así como a la lejanía

del sector de los servicios de la comuna. Esta situación material es contrastada con la de aquellos sectores más favorecidos económicamente, donde se considera que no existiría la necesidad ni interés de participar en un programa como éste:

P1: Yo no lo llevaría al portal la Dehesa [sector acomodado]. Este taller. P2: No lo llevaría. P3: No, no lo llevaría. P1: Yo lo llevaría a lugares como estos, donde gente lo necesita porque no tiene los recursos, para que la gente se desenvuelva en otra cosa. P2: En como... trabajo. P1: En donde no hay recursos, po', no tenemos recursos. P2: Para, eh, poder hacer algo para trabajar. P1: Porque aquí, por ejemplo, estas son viviendas sociales. ¿Cierto? entonces yo creo que, no sé, si lo llevo al condominio de... de Algarrobo [sector acomodado], ¿no hay interés po'? (Grupo Focal, párr. 276-288).

A esto se agrega que las personas más acomodadas económicamente no necesitan este programa, pues tienen los recursos económicos para satisfacer sus necesidades: “P1: ellos no tienen necesidad, porque ellos tienen todo a la mano. P2: Pueden pagar lo que quieren atender” (Grupo Focal, párr. 294-295). Además, no lo necesitarían porque cuentan con servicios o facilidades por su situación social o educativa: “ellos no van a necesitar... ellos son los psicólogos, nosotros necesitamos un psicólogo, ellos tienen en la familia psicólogo po. ¿Pa qué les vai a llevar recursos para que contraten a un monitor de zumba, a un psicólogo?” (Grupo Focal, párr. 328).

Segundo, la focalización territorial se justifica por la necesidad de fortalecer las relaciones comunitarias, señalándose que selección del territorio se puede deber a la necesidad de ejecutar acciones en conjunto y unirse como comunidad.

Tercero, se justifica la focalización territorial por contar con condiciones favorables para el funcionamiento del programa. Esto es planteado en términos de cobertura (donde la selección de su territorio podría deberse a la gran cantidad de habitantes) y en términos de éxito (señalando que deberían contemplarse sectores donde exista cierta costumbre o interés de participar, así como lugares para realizar las actividades). Además, algunos/as participantes creen que la focalización de su territorio se puede deber a experiencias previas exitosas con FOSIS, en términos de ejecución, participación y rendición de cuentas. Así, se señala que el FOSIS debe considerar esto para la focalización de otras iniciativas, desde la idea de ser “*premiados*” por su participación y por el éxito del programa. Así, es interesante notar que esta focalización territorial es amplia en sus motivos, y no solamente asociada a la pobreza y/o vulnerabilidad, que es el criterio de focalización de las iniciativas del FOSIS, incluido este programa.

En contraste, el segundo enfoque que visualiza de forma mayoritaria es, tal como ya se señaló, el enfoque de *universalización*, pues para muchos/as participantes este programa podría ser realizado en cualquier tipo de lugar, incluidos aquellos sectores más acomodados.

Esto es justificado por tres motivos. Por un lado, porque las necesidades son transversales a los territorios: “yo creo que [el programa podría hacerse] en cualquier lugar, porque en cualquier lugar hay ahí

una necesidad de frente. O sea, lo que se ejecute, es diferente en un lado y en otro, pero en todos lados hay alguna necesidad” (Entrevista 1, párr. 188). Esto sería así incluso en sectores más aventajados socioeconómicamente: “en todos lados hay necesidad po’ (...) un barrio con más ingresos puede que también tengan necesidad no sé po’, de alarmas comunitarias por poner un ejemplo. Iluminación (...) Que no tengan de a dónde sacar esa plata” (Entrevista 1, párr. 200).

Por otro lado, porque la participación sería algo que en todos los sectores, independientemente de su situación socioeconómica, se puede desear o lograr. Esta justificación releva el componente participativo del programa, más que la ejecución de las iniciativas asociadas al aporte económico del FOSIS (que se relaciona más con la focalización territorial).

Y por último, por una crítica a la focalización, señalándose que existen personas o comunidades con importantes necesidades, pero que quedan excluidas de los beneficios por los instrumentos de focalización estatales, o por su pertenencia a cierta clase social. Así, se considera útil que los programas comunitarios sean realizados en todo tipo de territorios (no solo en situación de pobreza y/o vulnerabilidad):

Sí, [el programa podría ser] pa’ todos, si yo creo, lo que yo creo que el Registro Social de Hogares no debería existir (...) porque discrimina po’, o sea discrimina po’. Hay gente que sí a veces necesita, pero no puede obtener un beneficio porque está en el Registro Social de Hogares con un nivel más alto po’. O sea, aquí no debería existir la clase media, media alta, media baja, no po’. Si aquí el que tiene, gana más, debería pagar más no más (Entrevista 1, párr. 281, 283).

Estos dos enfoques, de focalización territorial y universalización, son a su vez antagónicos, pues por lo general se plantean como una alternativas excluyentes y que podrían descartarse mutuamente²⁸. Por otra parte, de forma complementaria a la focalización territorial, se reconoce el enfoque de *focalización grupal*, pues se señala que el programa puede orientarse hacia grupos sociales específicos (como adultos/as mayores, que fue el caso de otra implementación del programa que conocían) y además, porque se distingue que aunque la focalización sea territorial, la implementación se puede focalizar en un grupo, como por ejemplo, los/as niños/as (que para algunos/as participantes, fue el grupo hacia el cual se orientaron muchas acciones de este caso).

Para concluir, es interesante notar la ausencia de los dos enfoques polares de esta dimensión. Y es que la focalización individual (y familiar) solamente aparece a modo de contrastarlo con la focalización territorial del programa y desde una preferencia por la universalización. Por otro lado, la opción universal

²⁸ Esta tendencia a que lo universal aparezca como “puro” (y no como focalizado con componentes universales o como universal con componentes focalizados) puede deberse a que las personas no visualicen la posibilidad de que un programa social tenga algunos componentes focalizados y otros universales, al ser una discusión técnica y usualmente de expertos/as.

con componentes focalizados tampoco aparece como tal, sino que más bien se alcanza la opción más extrema de universalización. Así, la focalización y la universalización no aparecen en la forma de “focalizado con componentes universales” o de “universal con componentes focalizados”, sino que estos enfoques son enunciados como opciones “puras” totalmente distintas y eventualmente excluyentes, siendo interesante cómo se tensionan ambas estrategias.

Dimensión 4. Interacción entre los actores involucrados: Combinando participaciones de diversa intensidad

Para esta dimensión, se realiza un cruce entre los principales enfoques y actores: comunidad, actores específicos de la comunidad, grupo motor, y equipo ejecutor (consultora). De esta forma, retomando los enfoques polares propuestos para esta esta dimensión (asistencialista-participativo de alta intensidad), se reconoce la participación de alta intensidad de actores específicos de la comunidad, del grupo motor y de la consultora, asociada a la participación en la ejecución de actividades, en acciones diagnósticas y en la conducción del programa. Además, destaca la participación de mediana intensidad de la comunidad (Figura 11). Sin embargo, el otro enfoque polar asistencialista²⁹ es muy minoritario, conectando con referentes muy puntuales de lo señalado por los/as participantes.

²⁹ Este enfoque es reconocido de forma bastante acotada por los/as participantes, al referirse, por un lado, al carácter receptor de la comunidad (asociado a la “*entrega*” de herramientas o de conocimientos por parte de un agente externo y a la necesidad de que se ésta los “*enseñe*”). Y por otro lado, se menciona la falta de participación de la comunidad, especialmente previo a la ejecución de las iniciativas. Si bien hay quienes señalan que la participación fue “*evolucionando*”, otros/as consideran que “no se logra mucho porque falta la participación de la gente” (Entrevista 3, párr. 112), especialmente en las reuniones de conducción del programa. Esta falta de participación en las reuniones se asocia fundamentalmente al desinterés y al “*desencanto*” de la comunidad por no encontrarse soluciones a sus problemas a corto plazo o por no ver beneficios inmediatos, así como a problemas de difusión de la iniciativa. Además, la falta de participación de alta intensidad de la comunidad genera un mayor trabajo para los actores específicos de la comunidad y del grupo motor, pero no implica un sobre-protagonismo de la consultora, sin tender tanto al enfoque asistencialista.

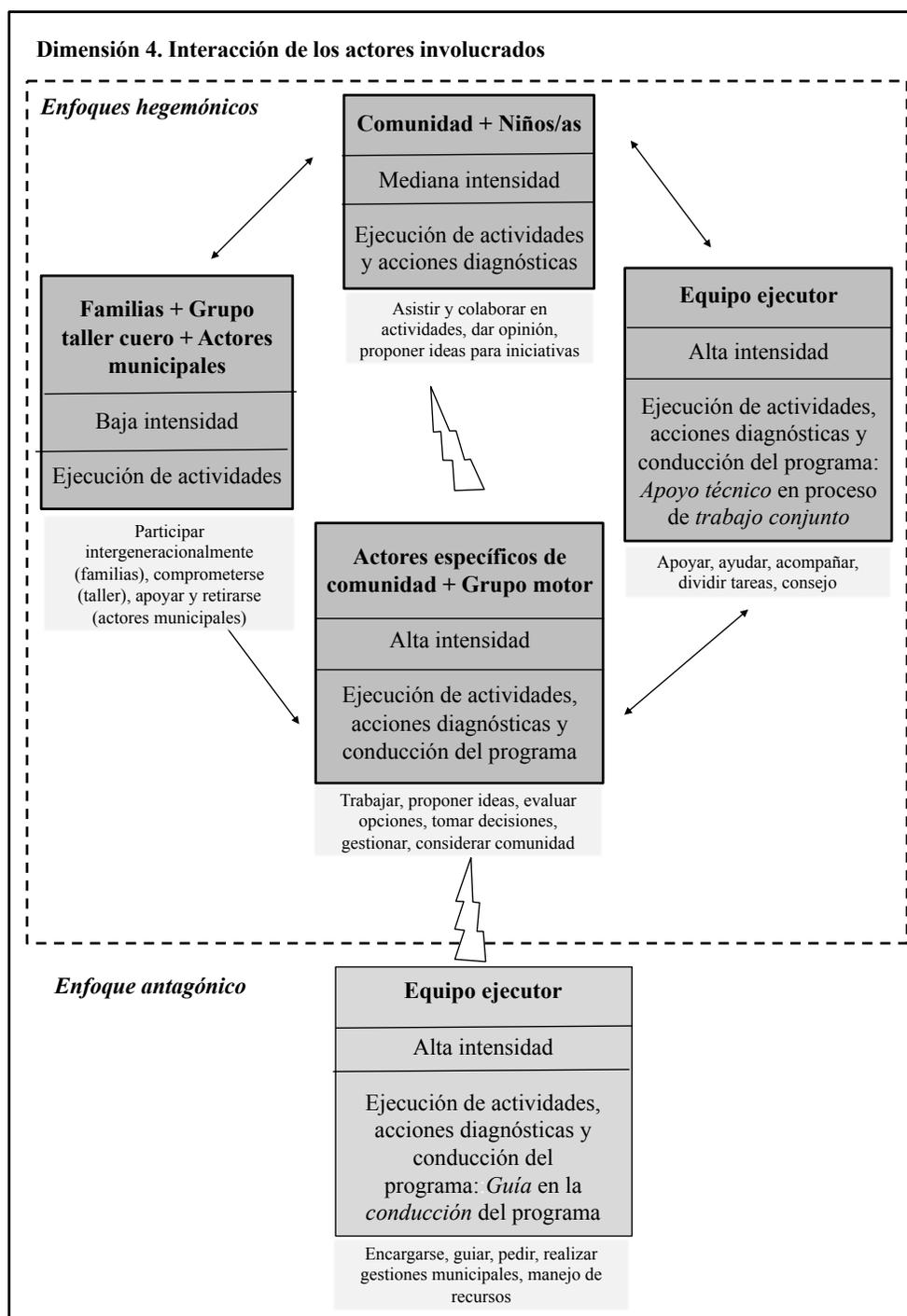


Figura 11. Interacción entre los actores involucrados:
Combinando participaciones de diversa intensidad

A modo de contextualización, se reconoce lo trascendental del enfoque participativo en el marco del programa, donde la participación se visualiza como un aspecto fundamental para su adecuado funcionamiento y éxito: “uno espera que participen los vecinos pa’ que las cosas resulten po’ (...) Porque si no hay participación, esta cosa [el programa] no se puede ejecutar (Entrevista 1, párr. 178). Desde ahí, se

considera al programa como una experiencia de participación activa y significativa, que trasciende el uso de los recursos económicos entregados por FOSIS: “Nunca se habló de la plata, primero el trabajo que había que hacer con todo el tema. Y decíamos ‘¿en qué invertimos después la plata?’, al último” (Grupo Focal, párr. 31).

Esta perspectiva sobre la participación como base para el programa se basa en comprenderla de forma amplia, considerando tanto la participación de vecinos/as en la ejecución de actividades, en la encuesta realizada para el diagnóstico comunitario, en las reuniones (aportando ideas, participando en la toma de decisiones) o incluso después del programa (por ejemplo, cuidando las rosas plantadas en la iniciativa comunitaria). Así, se reconoce el valor de los distintos tipos de participación:

O sea, el trabajo participativo... sí, o sea, hacerlos parte de po. Que ellos se sientan parte de, también. O sea, si dicen "chuta, yo planté esta rosita, que la plantamos aquí entre cuatro vecinos del block, con el proyecto del FOSIS", ellos se sientan parte, que ellos participaron del proyecto del FOSIS. Ellos pusieron la idea de "compremos rosas", ¿cierto? (...) Y los que no participaron tan directamente, eh, involucrados en las reuniones, o en la encuesta, pero después están regando esa plantita po. La están regando, la están, no sé, cortando, podándola, pero son partícipes igual po, todos (...) No directamente tan activo, pero... pero todos participan de alguna manera (Entrevista 1, párr. 132-134).

Hubo participación de los vecinos (...) un tipo encuesta, un levantamiento que se hizo, ya están participando. A lo mejor no vinieron acá, no se acercaron a la sede, o a la esta, todo, pero de participar y dar su opinión, de decir "mire, (...) aquí en las Marinas falta esto" o "podrían hacer este", eso ya es participación (...) hubo un tema de reuniones, un trabajo previo antes de empezar a ejecutar. Y... hubo buena participación, yo me refiero activa o inactiva, porque la participación del vecino que da su opinión, igual es una participación válida, porque se tomó en cuenta (Grupo Focal, párr. 366).

Por otra parte, lo participativo estribaría en la capacidad de los/as vecinos/as que no son dirigentes/as vecinales formales, de incidir en qué iniciativas realizar y en la toma de decisiones. Esto se contrasta con otros programas del FOSIS menos participativos, por contemplar solo la participación de la comunidad en su ejecución, pero no en su conducción (donde solamente se consideraba, en algunas ocasiones, a la junta de vecinos/as):

Es un tema social que los vecinos participen, se hagan partícipes del proyecto, que participaran. Y de ahí que ellos propusieran las ideas también, o sea aparte de la encuesta se le hizo en general, pero que fueran partícipe del grupo motor. Que no sean siempre los dirigentes no más” (Entrevista 1, párr. 120)

[Comparando el programa con otros previos con FOSIS] Yo la encuentro mucho mejor. Es más participativa. La encuentro más participativa, involucra más a la, a la gente, que se haga parte de. Porque antes la gente participaba después del proyecto no más. Cuando se estaba ejecutando. O ejecutado. Participa. Pero ahora la gente fue parte de, de elaborar el proyecto. Que antes no era parte toda la comunidad (Entrevista 1, párr. 50).

Otro aspecto relevante de la participación refiere a la toma de decisiones, donde se comparte la idea que fueron tomadas por el grupo motor, pero considerando la opinión de la comunidad: “la decisión la tomaba el grupo motor. Pero siempre en base a, tomando en cuenta lo que opinó la gente” (Entrevista 1, párr. 166). No obstante, se reconocen referencias puntuales donde las decisiones serían un pleno reflejo de los deseos de la comunidad (por ejemplo, “se plantaron rosas *porque* eso eligió la comunidad”, Entrevista 3, párr. 74), y en el polo opuesto, que el grupo motor tomó las decisiones, por la falta de participación de la comunidad: “entonces dijimos ‘ya, la gente no quiere, nosotros vamos a tomar las decisiones por el resto de la comunidad’” (Entrevista 2, párr. 204).

Habiendo sido descritas las características del enfoque participativo, a continuación, se describen las principales formas que toma este enfoque al analizar la participación de los distintos actores del programa (y que corresponden a los enfoques hegemónicos para esta dimensión).

En primer lugar, destaca la *participación de baja intensidad de las familias, del grupo del taller de cuero y de actores municipales y/o profesionales asociados a la intervención*, en la ejecución de actividades. En cuanto a las familias, se observa la participación de distintos integrantes de una misma familia en ciertas actividades, así como el rol de padres y/o madres en facilitar la participación de los/as niños/as. Del grupo del taller de cuero, se destaca la participación constante y el amplio compromiso de muchas personas, trascendiendo temporalmente la finalización del programa (pues permanece luego de su término). En cuanto a los actores municipales, se destaca su aporte con recursos humanos para la realización del programa, y en informar a la comunidad sobre servicios y/o oportunidades públicas. Es interesante notar idea de que “*se les hizo partícipes*” del programa, situándose como actores externos a éste y sin mayor control sobre su conducción. Además, se cuestiona la falta de involucramiento de estos mismos organismos municipales luego de la realización del programa, a pesar de haber comprometido ciertas acciones con o para la comunidad:

La DIDECO [Dirección de Desarrollo Comunitario] venía cuando estábamos con el proyecto, ‘no, dónde, ahí, aquí, ya, esto pa acá, vamos a hacer esto’, pero terminó y hasta el día de hoy no apareció más DIDECO, municipio. No apareció más. ¿Entiende? O sea, se hizo presente mientras estaba el FOSIS, terminó, y ya no apareció más (...) Entonces el municipio se compromete a cosas, se comprometió a cosas y no, no las siguieron (...) Y esto ya, estamos por un año po. Casi un año. No apareció más (Entrevista 1, párr. 126, 128).

En segundo lugar, destaca la *participación de mediana intensidad de la comunidad y de los/as niños/as*, asociada a la participación en la ejecución de actividades y en acciones diagnósticas del programa. En cuanto a la comunidad, su participación comienza por informarse sobre el programa, siendo invitados/as por otros/as vecinos/as y adquiriendo paulatinamente mayor interés. Por otra parte, se señala la alta asistencia de las personas de la comunidad a las actividades: charlas municipales sobre medioambiente,

participación ciudadana, copropiedades, entre otras temáticas; taller de cuero, talleres para niños/as (donde empezó a masificarse la participación), y plantación de rosas (que convocó a “*ciento y tantas personas*”). Además, se valora la participación de la comunidad en cuidar y regar las rosas luego del programa.

Asimismo, en el diagnóstico, la comunidad propuso ideas específicas con respecto a las iniciativas a realizar, señalándose que se “*tomó en cuenta*” “*la opinión de la gente*”, siendo importante que todos/as pudieran “*ser escuchados*”. Esto, a través de encuestas sucesivas (primero una más general y luego específicas a ciertas iniciativas), así como en una instancia en la cual se realizaron charlas municipales y actividades al aire libre, donde “*todos [los/as vecinos/as] podían dar su opinión en cuanto al proyecto del FOSIS*” (Entrevista 1, párr. 122). Se destaca así que la comunidad tuvo gran protagonismo en las acciones a realizar, comparado con la consultora: “*esto de las rosas no lo traían presupuestado ellos [la consultora] para hacerlo acá y se hizo (...) esto del taller de bicicletas tampoco*” (Entrevista 3, párr. 128, 130).

Con respecto a los/as niños/as, destaca que se hayan contemplado espacios orientados especialmente a ellos/as: “*hubo talleres para niños también. Porque siempre en todos estos programas se dejan de lado los niños de forma puntual, sino que se cuentan como un número*” (Entrevista 3, párr. 72). Además, se valora la participación de niños/as de distintas edades en los talleres, y que se haya mantenido cierta participación en el taller de patinaje durante meses, después del programa. También se destaca que recibieron kits de seguridad y de reparación, los cuales fueron entregados al final de la intervención y con la condición de haber asistido al taller, pues “*si uno se las da antes, después no vienen más [a los talleres]*” (Entrevista 1, párr. 66). Con respecto al diagnóstico, se destaca que propusieron ideas de iniciativas a realizar, a través de encuestas y con el apoyo de actividades infantiles.

En tercer lugar, se reconoce la *participación de alta intensidad de actores específicos de la comunidad y del grupo motor*, asociada a la participación en la ejecución de actividades, en acciones diagnósticas y en la conducción del programa. En cuanto a los actores específicos, los/as líderes vecinales fueron fundamentales para la conducción del programa, comprometiéndose (“*poniendo la cara*” por su comunidad), incentivando la participación, citando a las reuniones o actividades, y apoyando su difusión y gestión (por ejemplo, comprando materiales o estableciendo contacto con entidades externas). Además, algunos/as informaron a la comunidad sobre las instituciones que podían dar respuesta a solicitudes que el programa no podía resolver. Asimismo, destaca el rol de un líder comunitario en el taller de cuero, quien lo guió de forma comprometida, incentivando la asistencia, compartiendo sus conocimientos y motivando la permanencia del espacio luego del programa.

Por otro lado, se identifica el grupo motor³⁰ tuvo la función de liderar el programa, destacándose la importancia de su “*trabajo*” en la planificación y conducción de las reuniones y actividades, así como su compromiso por reunirse periódicamente. De esta forma, la relevancia de este grupo durante todo el programa es claramente constatada: “Nosotros éramos el equipo motor, éramos los encargados de trabajar este proyecto. De un principio hasta terminarlo” (Entrevista 1, párr. 164).

Con respecto a la etapa de diagnóstico, el grupo motor apoyó realizando “*puerta a puerta*” y la realización de encuestas a los/as vecinos/as. En cuanto a la conducción del programa, facilitó la entrada de la consultora a la comunidad (ocupando un rol de “*intermediario*” y presentando a ambas partes), informó a la comunidad sobre el programa y promovió su participación (contando a los/as vecinos/as sobre las actividades y buscando superar resistencias), y gestionó la realización de actividades (realizando preinscripciones para los talleres, coordinando horarios, cotizando y entregando materiales, etc.). Asimismo, destaca su rol en evaluar y priorizar las opciones propuestas para las iniciativas, a partir de las necesidades de la comunidad. Aquí, se reconoce la importancia de intentar abarcar todas las necesidades aunque fuera de manera parcial, de tomar la decisión entre la mayor cantidad de personas, así como de ser estratégicos (priorizando ciertas necesidades, evaluando la factibilidad de resolverlas, considerando la cantidad de interesados/as y definiendo la adecuada distribución de los recursos).

En cuarto lugar, se visualiza la *participación de alta intensidad del equipo ejecutor (consultora)*, asociada a la participación en la ejecución de actividades, en acciones diagnósticas y en la conducción del programa, en tanto *apoyo técnico en el proceso de trabajo conjunto*. Para ello, fue importante que establecieran un vínculo con los/as vecinos/as, destacándose la simpatía del equipo, su cercanía, comprensión y su disponibilidad horaria para el trabajo en terreno. Además, fue clave su rol para transmitir el sentido procesual y participativo del programa, siendo enfáticos/as desde un inicio en que se esperaba la participación de la comunidad en las distintas etapas del proceso:

[Los del equipo ejecutor] (...) avisan ‘este proyecto y se va a empezar a ejecutar en la Marina, pero este es un proceso, que hay que armar el grupo motor primero, hacer las reuniones que corresponden, no es, ya, aquí está la plata, tomen ahí está la plata y ejecuten un proyecto, no (Entrevista 1, párr. 116).

En cuanto al diagnóstico, la consultora apoyó su realización con la comunidad, así como la identificación de ideas para las iniciativas. Esto entendido como una labor conjunta con el grupo motor (“Eso [el diagnóstico] tenemos que hacerlo nosotros también’, el grupo motor. Conjuntamente con la

³⁰ Si bien éste se oficializa al comienzo del programa, sus límites no eran del todo claros, concibiéndose finalmente como un grupo conformado por quienes asistían regularmente a las reuniones de trabajo. Además, fue importante que este grupo incluyó a personas de la comunidad, además de los dirigentes/as vecinales formales.

consultora, y ahí repartir las labores entre todos”; Entrevista 1, párr. 164). Por otra parte, la consultora acompañó al grupo motor en discutir y tomar decisiones respecto a las iniciativas, según su factibilidad y las necesidades de la comunidad, y orientando respecto a qué tipo de iniciativas era posible financiar (y cómo podían resolver otras necesidades a través de otras instituciones y/o fondos concursables), así como aconsejando sobre qué tipo de actividades eran más pertinentes para lograr los objetivos. Para ello, se destaca su proactividad, alineación y respeto entre sus integrantes, así como su capacidad de flexibilizar y “trabajar con lo que hay” (recursos materiales y cantidad de personas asistentes), y de esa forma cumplir los objetivos dentro de las posibilidades disponibles. Así, se señala su apoyo técnico en la priorización de alternativas, pero siendo notorio su rol secundario respecto al grupo motor (y la comunidad):

La consultora lo hizo bien ordenadito con un proyector, la ideas que había en, con un proyector, proyectando entonces había un trabajo que se hizo bien ordenado (...) ahí empezamos a ordenar la esta. A qué le damos prioridad primero, o sea, pero la decisión la tomaba el grupo motor. Pero siempre en base a la, tomando en cuenta lo que opinó la gente [la comunidad] (Entrevista 1, párr. 166).

[El equipo ejecutor] no, no tomaban mucho la toma de decisión, ellos lo explicaban, no sé po’, la parte técnica po’ (...) si nosotros decíamos ‘no, es que los vecinos quieren... quieren más unión, comunidad’ y ellos nos ayudaban la parte técnica, ‘no po’, entonces esto hay que hacerlo con una charla’ (...) No sirve un taller de apicultura pa’ unir a los vecinos (...) ‘Aquí sirve un taller con los profesionales correspondientes de esto’ (Entrevista 1, párr. 168, 170).

Asimismo, la consultora apoyó la realización de las actividades e iniciativas, como la plantación de rosas (acompañando en la compra y distribución del material), o las charlas con los servicios municipales, colaborando con la gestión. Para este trabajo con la red municipal, fue clave su protagonismo (señalándose que “mediante ella” se logró acceder a las gestiones), si bien algunas personas señalan que fue un esfuerzo conjunto. Por último, se destaca que después de finalizado el programa la coordinadora de la consultora ha apoyado instancias del programa como el taller de cuero, manifestando su disposición para ayudar en su difusión para que sea conocido en la comuna.

Estos cuatro enfoques, que reflejan las principales formas de participación los principales actores del programa, son complementarios entre sí, pues las intensidades de participación se van articulando armoniosamente y de forma adecuada para los fines del programa. La única excepción a esta tendencia es cierta relación de antagonismo que existe entre la *participación de mediana intensidad de la comunidad* y la *participación de alta intensidad de actores específicos de la comunidad y del grupo motor*. Pues algunos líderes/as señalan que existió una baja participación o colaboración por parte de la comunidad en las reuniones de trabajo o conducción del programa, donde se comprometieron solo algunas personas. Al respecto, un/a líder/esa señala:

Lo más fácil es... es cuando ya se está ejecutando el proyecto. Ahí que todos asisten, eso es lo más fácil, asisten. Pero, en lo previo es cuando cuesta. Lo difícil. Hacerlos participar, que vengan a las reuniones, que opinen. Y ahí es donde cuesta (Entrevista 1, párr. 78).

Esta falta de participación en las reuniones de conducción del programa se asocia fundamentalmente al desinterés y al “*desencanto*” de la comunidad por no encontrarse soluciones a sus problemas a corto plazo o por no ver beneficios inmediatos, así como por no tener claridad sobre en qué se gastarían los recursos programa.

Por último, además de estos cuatro enfoques, se identifica un enfoque secundario respecto a la participación de la consultora. Este consiste en la *participación de alta intensidad del equipo ejecutor (consultora)*, asociada a la participación en la ejecución de actividades, en acciones diagnósticas y en la conducción del programa, pero desde un *lugar de guía en la conducción del programa*. Esta forma de participación conecta con el rol clave de la consultora en entregar información sobre el programa, liderar acciones iniciales de difusión, crear el grupo motor, citar a reuniones y fomentar la participación. Además, se agrega su rol protagónico en el diagnóstico comunitario (señalándose, por ejemplo, que “la consultora hacía el levantamiento”; Entrevista 1, párr. 122). Asimismo, la consultora asumió un carácter bastante protagónico en manejar y gestionar los recursos económicos del proyecto, estando “*encargada*” de ello y debiendo “*enseñar*” al grupo motor cómo usarlos. Esta participación más protagónica y de guía de la consultora es claramente retratada en la siguiente cita: “ellos [la consultora] fueron guías en todo el proceso y como guías nos daban algunas opciones y también nos pedían a nosotros que aportáramos ideas para el mismo trabajo (...) hacían consultas, hacían grupos y además se tomaban en cuenta” (Entrevista 3, párr. 126-128).

Este último enfoque se relaciona antagónicamente con la participación de alta intensidad de los actores específicos de la comunidad y del grupo motor ya descrito, pues el mayor poder de la consultora inevitablemente implica un menor poder de estos últimos (si bien esto no es vivenciado ni referido de forma conflictiva).

Lo anterior se expresa en cierta progresión en cuanto al poder de la consultora en relación al grupo motor, transitando desde el enfoque participativo de alta intensidad desde un *lugar de guía en la conducción del programa*, hacia el enfoque participativo de alta intensidad en tanto *apoyo técnico en el proceso de trabajo conjunto*. Pues si bien la noción de “*trabajo conjunto*” parece ser transversal al proceso, en las fases iniciales de la intervención (familiarización, diagnóstico comunitario) la consultora parece asumir un rol más activo y de guía o conducción (“*encargándose*” de ciertas acciones), pero a medida que se avanza hacia la identificación de soluciones, la toma de decisiones sobre las iniciativas, y su ejecución, el grupo motor va adquiriendo más poder y capacidad de acción, y la consultora toma un rol de “*acompañar*” o “*apoyar*” su actuar.

Finalmente, es posible constatar que el enfoque polar asistencialista no es un enfoque principal del programa. Por otra parte, si bien es clara la presencia del enfoque polar participativo de alta intensidad para distintos actores del programa, también muchos actores participan desde una participación de baja y moderada intensidad, por lo que se concluye que la implementación del programa se desarrolla desde una lógica participativa con múltiples niveles de intensidad.

Dimensión 5. Nivel de acción: La centralidad de lo comunitario en una intervención integral

En lo que refiere al nivel de acción, se considera la unidad destinataria de las *acciones* del programa, y la unidad donde se generan los *efectos* (esperados y/o logrados)³¹. En esta dimensión, es especialmente notoria la centralidad y relevancia del enfoque comunitario, constituyéndose como el principal referente para los/as participantes al reflexionar sobre las acciones y efectos del programa (Figura 12).

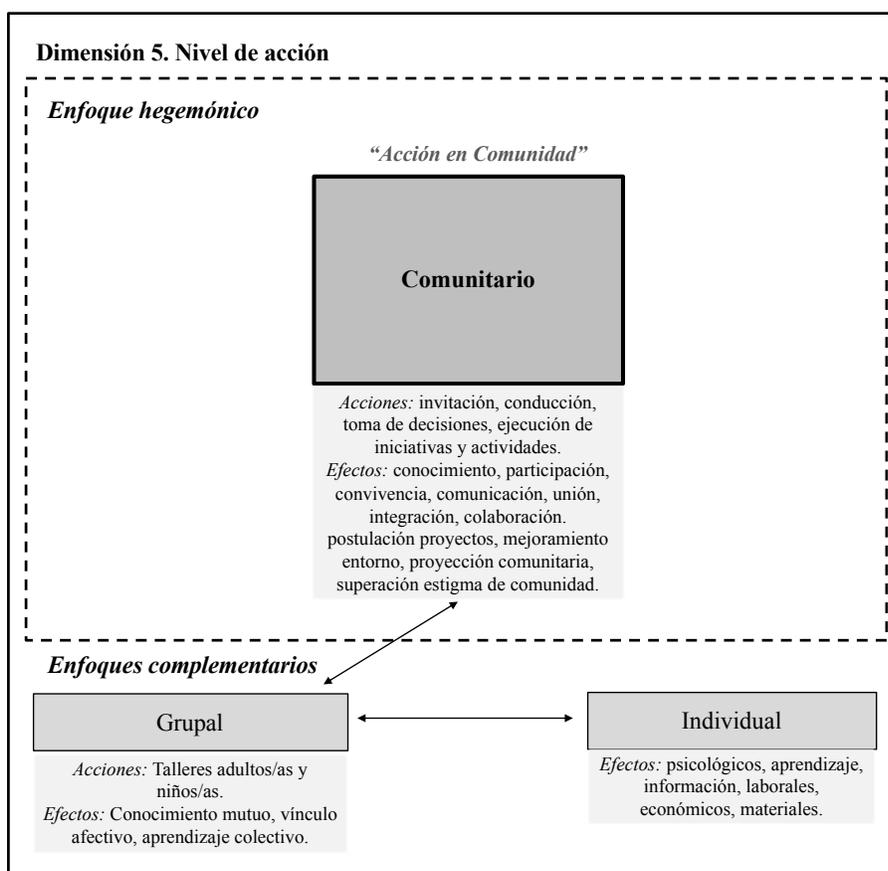


Figura 12. Nivel de acción:
La centralidad de lo comunitario en una intervención integral

³¹ En este caso de estudio, los efectos esperados y logrados del programa son coincidentes, por lo que no se realizan distinciones, siendo tratados de manera totalmente conjunta.

A modo de contexto, para algunos/as líderes/as es notoria la distinción entre los niveles de intervención de los programas de FOSIS, diferenciándose entre el nivel individual (asociado sobre todo a programas de emprendimiento), y el nivel grupal y comunitario (siendo éste último el caso del programa analizado):

[Al programa] lo entiendo como un proyecto comunitario (...) Yo he postulado con el FOSIS a un proyecto individual y me he comprado mis herramientas po, para mí. Pa yo poder trabajar y tener ingresos con esto, pero esto no era una idea de tener ingresos (...) la idea de este proyecto era eso po', entregarle las herramientas, los conocimientos para, a la comunidad po'. No en forma individual (...) en forma individual, es diferente (Entrevista 1, párr. 142, 144).

Así, se reconoce como enfoque hegemónico el *nivel comunitario*, porque marca el discurso de los/as participantes de manera predominante, aunque en ocasiones se entremezcle con información de otros niveles. Por un lado, se identifican acciones realizadas “*en comunidad*”, partiendo por la invitación realizada a todos/as los/as vecinos/as a participar del programa (si bien el carácter comunitario de la difusión se ve algo tensionado por ser “*boca a boca*” o “*puerta a puerta*”; y no tanto a través estrategias colectivas). Asimismo, destaca la ejecución de actividades, donde participó gran parte de la comunidad, y también las reuniones de conducción del programa, valorándose que el programa fuese realizado por varios actores de la comunidad y no solamente entre dirigentes vecinales: “la idea aquí era involucrar gente que, que no sea dirigente po', que sea un vecino común y corriente” (Entrevista 1, párr. 184). Más específicamente, respecto a la toma de decisiones sobre selección de las iniciativas, destaca la participación del grupo motor (en su participación más directa y activa), así como de la comunidad, a través de una participación indirecta (por medio del diagnóstico):

P1: Las acciones se tomaron en comunidad. No fue una decisión que se tomó aquí, entre tres y cuatro. P2: Decidimos todos qué es lo que íbamos a hacer. P3: Claro, se hizo en comunidad po'. O sea el nombre lo dice, la acción en comunidad (Grupo Focal, párr. 90-92).

Por otro lado, se reconocen efectos comunitarios de la intervención. Para partir, destaca el embellecimiento del entorno a través de la plantación de rosas, así como el compromiso por cuidarlas. A su vez, se releva el mayor conocimiento, convivencia y comunicación entre vecinos/as: “ahora ya uno conoce cómo es, cómo son las personas, o cuando están enfermos” (Grupo Focal, párr. 61). Esto va asociado a una mayor participación, efecto que sería especialmente relevante al considerarse un desafío del barrio. Además, esta participación fue fundamental para una mayor unión entre vecinos/as, que permitió una mayor integración comunitaria, asociada a “incorporar a las personas a las comunidades” (Grupo Focal, párr. 79-80). De hecho, este efecto sería aún más importante que la ejecución de las iniciativas comunitarias: “La idea era entregarle las herramientas, los conocimientos, los materiales pa' los talleres, pero para que puedan unirse, que era lo que la gente quería, unirse” (Entrevista 1, párr. 144). Además, esta mayor unión favoreció,

luego del programa, que se realicen más actividades comunitarias, como en Navidad o en Semana Santa, donde participaron en el último año muchas familias. Se destaca así que la unión, tanto entre los vecinos/as de cada Villa Marina (I y II) como entre ambos territorios, es coincidente con las expectativas sobre el programa:

“Y la unión, por ejemplo los mismos talleres a veces vecinos decían ‘no, yo soy de la [Villa Marina] 1, no tengo nada que ver con [Villa Marina] 2’. ‘Los talleres de ellos son de ellos’, y usted ve po’, ahora el taller (...) tenemos vecinos de Marina 2, Marina 2, toman once juntos. Se logró una unión y comunicación entre vecinos (...) Que era la idea po’, es que fue la inquietud que salía mucho. Que faltaba unión, faltaba comunicación entre vecinos” (Entrevista 1, párr. 140).

Por otra parte, se reconoce como efecto la proyección comunitaria, asociada a tener expectativas de vivir mejor como comunidad y superar el sentimiento de desesperanza:

[El programa] ayuda, te hace salir de ese... estancamiento, esa mirada sin... sin esperanza. Eso de vivir el día a día, ¿para qué? Sin motivación de nada (silencio). Solo vivir porque amaneciste despierto. Lograr un objetivo. El objetivo de vivir en comunidad cada vez mejor (Entrevista 3, párr. 222)

Además, se destaca que el programa permitió reconocer que en el barrio existen muchas “*personas buenas*”, desafiándose una mirada negativa de la comunidad por parte de personas externas. Esto conecta con la auto-desestigmatización y una mayor auto-valoración: “[El programa] ayudó al compañerismo, yo creo que igual aquí hay gente buena... aquí no todo es, que dicen ‘ah, las Marinas, aquí, las Mari...’, pero hay gente muy buena, hay gente que tiene igual espíritu de superación” (Grupo Focal, párr. 70).

Sin embargo, es posible reconocer otros dos enfoques que también incluyen aspectos muy relevantes del programa. Por un lado, destaca el *nivel grupal*, planteándose que “se diferenció tanto con niños, con... adultos y con los vecinos en general” (Entrevista 3, párr. 72). Con respecto a los/as niños, se realizaron actividades infantiles en el diagnóstico comunitario, y talleres de patinaje, skate y reparación de bicicletas, que tuvieron como efecto que los/as niños/as se conocieran más entre sí. En cuanto a los/as adultos, se realizó el taller de cuero (el cual se mantiene luego de finalizado el programa), que destaca como un espacio de encuentro, donde todos/as pudieron conocerse más, disfrutar los espacios de encuentro y relajarse en conjunto, destacándose un vínculo afectivo. Además, es notorio el carácter grupal del aprendizaje, al relatarse en plural los avances y desafíos, apoyarse en realizar los productos, y reunirse algunos/as participantes por fuera del espacio del taller a trabajar. Este enfoque se relaciona de forma complementaria con el enfoque de nivel comunitario, pues las acciones y efectos comunitarios se conectan en varias ocasiones con las acciones y efectos grupales, reforzándose mutuamente y sin ser claro dónde terminan los grupos y dónde comienza la comunidad.

Asimismo, se reconoce el enfoque de *nivel individual*. Por un lado, se observan efectos individuales de la intervención en general, como salir de la rutina, y vivir o proyectar más positivamente la propia vida, y efectos de instancias específicas, como las charlas informativas municipales y de otras instituciones en el territorio, que permitieron informarse sobre los servicios públicos y sus modalidades de atención. Asimismo, se reconocen efectos individuales del taller de cuero, como acceder a materiales, entretenerse y relajarse (liberándose del estrés de la vida cotidiana), y aprender a hacer algo nuevo y/o perfeccionarse. Así, se visualiza cómo algunas personas no se creían capaces de lograr este oficio, pero han podido aprender mucho, ampliando su creatividad, produciendo creaciones más sofisticadas y personalizadas, y expresando gran satisfacción al “aprender, emprender más cosas (...) saber que uno es capaz de hacer algo, que uno puede” (Grupo Focal, párr. 390). Además, aprender este oficio les ofrece una oportunidad de trabajo, y algunas personas planean vender los productos para generar ingresos adicionales. En cuanto a los/as niños/as, se entretuvieron con los talleres, saliendo de la casa y desconectándose de la tecnología, aprendieron y/o se perfeccionaron en actividades deportivas y recibieron materiales para practicarlas (como kits de seguridad y de reparación de bicicletas). Este enfoque se complementa con el enfoque grupal, debido a que los efectos individuales aparecen generalmente asociados a acciones grupales, específicamente los talleres.

Así, en esta dimensión es posible identificar el enfoque polar de nivel individual, pero, sobre todo, es muy notoria la predominancia del enfoque polar de nivel comunitario. Esto ilustra cómo este programa tiene un marcado acento en la comunidad, tanto en sus acciones como en sus efectos. Además, es interesante cómo los distintos niveles de intervención se complementan entre sí, dando lugar a una intervención de carácter integral³².

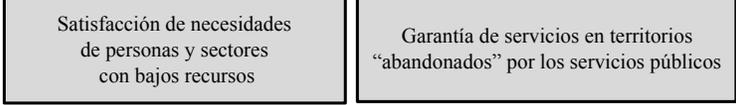
Síntesis del caso

A modo de síntesis, se presentan a continuación los enfoques hegemónicos correspondientes a cada dimensión de análisis, los cuales dan lugar a una intervención que permite dar una respuesta institucional a las necesidades, avanzando hacia una intervención integral (Figura 13).

³² Además de los enfoques grupal e individual, otros dos enfoques identificados en esta dimensión son el enfoque familiar (participación intergeneracional, respaldo familiar para participar en los talleres) y organizativo (formalización y regulación de organizaciones, información sobre oportunidades públicas, solución de problemas habitacionales mediante proyectos municipales, etc.), los que al ser minoritarios y para favorecer la claridad del análisis de la información, no se incorporan.

UNA RESPUESTA INSTITUCIONAL A LAS NECESIDADES:
HACIA UNA INTERVENCIÓN SOCIAL INTEGRAL

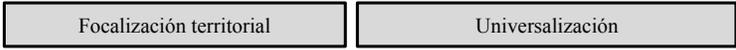
Dimensión 1. Rol social del Estado



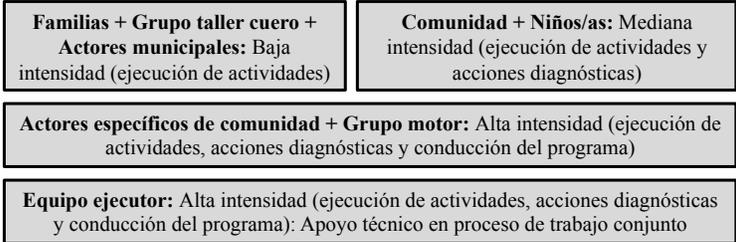
Dimensión 2. Fundamentos teórico-normativos



Dimensión 3. Alcance poblacional



Dimensión 4. Interacción de los actores involucrados



Dimensión 5. Nivel de acción



Figura 13. Una respuesta institucional a las necesidades:
Hacia una intervención social integral

VIII. CASO 2. EL ARENAL, PUTAENDO. ZONA RURAL. FORTALECIENDO LA COMUNIDAD Y LA ORGANIZACIÓN VECINAL: EN VÍAS A UN ENFOQUE DE DERECHOS



Figura 14. Sector El Arenal

El segundo caso analizado corresponde al sector de El Arenal de la comuna de Putaendo, Región de Valparaíso (Figura 14). Este caso refleja cómo el programa favorece el fortalecimiento de la comunidad y de la organización vecinal, desarrollando una intervención que se aproxima de forma incipiente al enfoque de derechos. A continuación, se presenta una contextualización de la comuna, de la comunidad y de la intervención, para situar los resultados adecuadamente y delimitar los aspectos centrales de la intervención.

Contextualización comunal

Putaendo es una comuna rural precordillerana ubicada en la provincia de San Felipe de Aconcagua, siendo la tercera comuna más habitada de esta provincia según las proyecciones para el 2020, donde un 59,8% de las personas se encuentra en sectores rurales y un 40,2 en zonas urbanas. Dentro de su población, destaca entre los años 2002 y 2017 un aumento de adultos/as mayores y de personas entre 45 a 64 años (INE, 2018).

Durante el siglo XX y gracias a la producción minera y agrícola, la comuna se destacó como un polo productivo, y el año 1981 se promulgó el Decreto con Fuerza de Ley N° 1.122 de privatización del agua. Actualmente, se reconocen problemas de escasez hídrica, además de conflictos en relación a los sistemas de agua potable rural y los proyectos de gran minería. Esto conecta con que la actividad económica

principal de la comuna es la agropecuaria, así como la actividad minera y la actividad turística (Municipalidad de Putaendo [MP], 2015).

A diferencia de muchas comunas rurales, Putaendo se caracteriza por el crecimiento poblacional, lo cual se verifica especialmente en los sectores rurales (que son 21 asentamientos vinculados a la producción agropecuaria) (MP, 2015), a los cuales se suman una zona urbana (Putaendo centro), que concentra el abastecimiento y los servicios de la comuna. Entre los sectores rurales se reconoce una gran diversidad, existiendo sectores cohesionados y delimitados en relación a un núcleo, y otros en los márgenes de la comuna con escasa población y con poca infraestructura habitable (MP, 2015). Como demandas transversales, en los sectores rurales se reconoce la escasez hídrica, la necesidad de aumentar la cobertura de agua potable y de alcantarillados, y asegurar el acceso y calidad de la salud. A esto se suman, en algunos lugares de la comuna, problemas de transporte y conectividad, acceso a los servicios públicos, estado de luminarias, calles y veredas, micro-basurales, e inactividad laboral producto de la estacionalidad asociada a las labores agrícolas. No obstante, se reconoce que el relativo aislamiento y distancia de los sectores rurales respecto al núcleo urbano ha permitido que profundicen sus lazos y cohesión como pequeñas localidades, y que sus habitantes generen arraigo e identidad con el territorio. Además, las zonas rurales ofrecen una imagen idílica (asociada a la tranquilidad, seguridad y salud) (MP, 2015).

En cuanto al municipio, según datos de hace algunos años, Putaendo es la comuna de la región con menor capacidad para generar recursos propios (Lindh, 2016), manteniendo una alta dependencia del Fondo Común Municipal (que se ha incrementado en los últimos tres años, y que para el 2017, por ejemplo, representó el 60,58% del total de sus ingresos; BCN, 2017), y presentando niveles altos de dependencia fiscal al gobierno central (Lindh, 2016). Así, es considerada una comuna semi urbana y/o rural con bajo desarrollo (SUBDERE, 2018). Sin embargo, en cuanto al porcentaje de inversión municipal en servicios para la comuna, el año 2016 ocupaba el segundo lugar más alto de la región (Lindh, 2016), identificándose un aumento sostenido en el período 2015-2017 de los gastos en salud y educación (BCN, 2017).

Con respecto a la participación comunitaria, se reporta la existencia de 279 organizaciones sociales vigentes, siendo las más numerosas las funcionales (en torno a temáticas diversas, como deportivas, etarias, femeninas, culturales), mientras que las juntas de vecinos representan solamente al 16% de las organizaciones comunitarias en la comuna (BCN, 2017).

En lo que refiere a la situación socioeconómica, si bien se ha reportado un aumento notorio de los ingresos promedio de los hogares de la comuna (81,1% de variación entre los años 2003 y 2011), un 9,3% de las personas se encuentran en situación de pobreza por ingresos, cifra mayor a la de la región (7,1%) y del país (8,6%). Pero esta situación se vuelve aún más crítica considerando que 33,7% de la comuna se encuentran en situación de pobreza multidimensional, cifra claramente superior a la regional (19%) y nacional (18,6%) (MIDESO, 2017). Asimismo, más de dos tercios de las personas se encontraban el año

2015 en los dos primeros tramos de medición de la Ficha de Protección Social (FPS)³³, los cuales agrupaban a la población más vulnerable (MP, 2015). Además, Putaendo se sitúa en el último lugar en la región en inclusión social (CRIIS, 2017), alcanzando solo un 44% de logro general, y siendo evidentes los bajos niveles de inclusión social al compararla con otras comunas con alto porcentaje de población rural y con las otras comunas de la provincia. De hecho, se encuentra entre las comunas del rango inferior en cuatro de las cinco dimensiones: empleo y seguridad social, vivienda y entorno, educación y acceso a la información, y género. Asociado a esto, el año 2017 se constató que un 18,8% de personas carecían de servicios básicos³⁴, superándose con creces el porcentaje nacional (14,4%) y el regional (11,5%) (BCN, 2017). En este contexto, la Municipalidad de Putaendo (2015) desarrolla una serie de programas de asistencia social, focalizados en los grupos más vulnerables de la población (mujeres, adultos/as mayores, niños/as y familias en situación de extrema pobreza), reconociéndose especialmente la creciente cobertura y financiamiento de programas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Contextualización de la comunidad

El área rural de la comuna se divide en cuatro áreas geográficas. La cuarta de ellas, correspondiente al sector sur de la comuna, incorpora a nueve localidades y se considera un área en vías de desarrollo, si bien destaca por contar con fuertes liderazgos a nivel comunal, lo que le garantiza una ventaja en la gestión del desarrollo social y local (MP, 2015). En esta área se ubica el sector El Arenal, el cual se encuentra en los faldeos de cerros precordilleranos y en una quebrada, contando con sitios eriazos, terrenos arenosos y un estero que la separa del resto de la comuna. En esta localidad habitan alrededor de 30 familias, donde se cuenta con una sede vecinal, una zona de juegos y máquinas de ejercicio, una pequeña plazuela, y una explanada donde se proyecta construir una multicancha.

El año 2015, en esta comunidad se reportaban como principales problemáticas la falta de agua potable rural, la falta de pavimentación de caminos, malos olores y descuido ambiental, problemas de transporte, y el mal estado del puente y pasarela que conecta el sector con el resto de la comuna (MP, 2015). Respecto a este último problema, el año 2016 se mejoró el acceso a la pasarela, pero de manera deficitaria, siendo un peligro cruzarla durante la noche y solicitándose presupuesto para iluminarla, pero sin resultados. Un año después, hubo al menos tres accidentes en la estructura, en los que se vieron afectados adultos

³³ La FPS fue un instrumento de focalización en base a la capacidad de generar ingresos de los miembros del hogar, ajustada por el nivel de necesidades económicas (Herrera, Larrañaga & Telias, 2010), vigente hasta 2015 y reemplazada por el RSH.

³⁴ Para esta medición, se considera que un hogar es carente de servicios básicos si presenta problemas en el acceso a agua potable y sistemas de alcantarillado (BCN, 2017).

mayores y estudiantes (Putando Informa, 29 de abril de 2017). Incluso se reportó que dada la inseguridad de la pasarela, algunas personas habrían optado por atravesar el estero, y que a pesar de acudir a la administración municipal, no se hizo referencia a soluciones concretas, sintiéndose postergados y abandonados por el municipio (Putando Informa, 20 de mayo de 2017).

Con respecto a la participación comunitaria, previo al programa no se contaba con muchos espacios de participación social, siendo esencial promoverlos y fortalecer las relaciones barriales (FOSIS, 2019g). Además, si bien se contaba con una junta de vecinos vigente y con una directiva elegida para ejercer sus labores hasta el año 2021, en el contexto del programa casi veinte vecinos/as denunciaron la falsificación de sus firmas para asegurar la reelección de las dirigentes locales, en circunstancias que la mayoría de ellos ni siquiera fue a votar (FOSIS, 2019g), lo cual generó además, una gran desconfianza en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), entidad municipal asociada a la elección de las directivas vecinales. Esta situación derivó en que los/as vecinos/as exigieran nuevas elecciones con un ministro de fe destinado por el organismo municipal (Putando Informa, 29 de enero de 2019).

A pesar de estas situaciones problemáticas, se reconocen fortalezas en sus vecinos/as, como una cultura solidaria y la construcción de relaciones de confianza y colaboración en el marco del programa analizado (FOSIS, 2019g). Asimismo, se ha constatado la preocupación por la situación de familias que viven en condiciones de vulnerabilidad, destacándose los valores de la solidaridad y la generosidad (Putando Uno, 25 de febrero de 2020).

Contextualización de la implementación del programa

Entre julio del año 2018 y marzo de 2019 se implementó en este sector el Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad. Este fue conducido por parte de la Consultora NGEN Ltda., entidad orientada al desarrollo, educación y producción en la región. La iniciativa realizada en el marco del programa fue una zona de descanso y de identidad barrial, realizándose en la entrada del sector (donde se sitúa el estero y pasarela) un sendero de madera, un letrero que rescata la identidad de El Arenal y de artesanos/as de la comuna, y la plantación de árboles y plantas para el heroseamiento de la zona (Anexo 8). Además, se destacan como hitos relevantes del programa la celebración de navidad en comunidad y la solicitud de cambio de directiva de la junta de vecinos/as por parte de las personas luego de identificarse irregularidades en las votaciones (FOSIS, 2019g).

Resultados

A continuación, se presentan los resultados de este caso, comenzando por aspectos contextuales. Luego, para cada dimensión del estudio se exponen los enfoques detectados, así como las relaciones entre tales enfoques desde el policy frames analysis.

Aspectos contextuales

Para comenzar, se presenta una caracterización de los/as líderes/as comunitarios/as participantes, la contextualización de la comuna y de la comunidad, y la descripción de experiencias previas con el FOSIS. Estos elementos son fundamentales para comprender el caso analizado, pues permiten retratar a actores cuyo liderazgo fue clave para el programa, así como señalar otros aspectos de la comunidad y del entorno cercano que son relevantes para situar los enfoques de políticas de protección social del caso, los que son detallados más adelante.

En primer lugar, se identifican características de los/as líderes/as comunitarios/as participantes, asociadas a su trayectoria de participación y a su relación con la comunidad de El Arenal, como se puede apreciar en la tabla que se presenta a continuación (Tabla 8).

Tabla 8. Caracterización de los/as líderes/as comunitarios/as participantes del caso El Arenal

<i>Participación:</i> Líderes del sector que emergen a partir de la implementación del programa. Participación en organizaciones juveniles, deportivas y religiosas, pero sin trayectoria de participación en organizaciones vecinales ni en programas comunitarios similares. Motivación, compromiso, y sociabilidad versus introversión.
<i>Vínculo con la comunidad:</i> Gran diversidad en el tiempo que habitan en el sector, habiendo líderes/as oriundos/as, que viven ahí hace algunas décadas, y hace menos de cinco años. Se establecen diferencias entre quienes son originalmente del lugar y quienes no, en términos de lo rural-urbano y del capital cultural. Algunos/as líderes/as mantienen vínculos estrechos con gran parte de la comunidad, y otros/as solo con algunas personas específicas.

A continuación, se reconocen apreciaciones sobre la comuna de San Felipe³⁵ (Tabla 9) y sobre la comunidad de El Arenal (Tabla 10), para situar la intervención desde la perspectiva de los/as participantes.

Tabla 9. Apreciaciones sobre la comuna de San Felipe

Se establece un claro contraste entre la comuna de San Felipe y el sector rural de El Arenal. Gran cantidad de personas y congestión vehicular (comparado con la baja densidad y tranquilidad del lugar). Alto costo de la vida (agua, vivienda, entre otros), niños/as más dependientes de la tecnología, personas mayores en

³⁵ Si bien el sector de El Arenal se encuentra en la comuna de Putaendo, los/as participantes hacen referencia a características de la comuna de San Felipe, por la proximidad territorial de esa ciudad y también por provenir algunos/as de ahí.

situación de pobreza y hambre (a diferencia de la zona rural, donde se logra tener provisiones y satisfacer las necesidades básicas), y

La gente de campo es más previsor. Como sabe trabaja la temporada en, cortar uvas, hacer esto, lo otro, tiene sus vaquitas, tiene sus gallinitas, tiene sus huevitos, entonces no es tan... no te acumula tanto como en la ciudad (...) en el campo es más fácil vivir. Hoy en día con la crisis que hay en todo el mundo, no solo en Chile, de la comida (...) entonces en el campo tiene ese beneficio, tiene esa característica que le hace la vida mejor. Sobre todo, a los niños, que se crían más sanos. Que no todos los niños tienen un celular último modelo, y por último las mamás son más rurales y dicen no, porque hoy día tenís una hora para jugar a esto y lo demás jugar al patio con tu primo, con tu pariente. A usar la cabeza, si los niños de la ciudad no usan la cabeza, no son creativos (Entrevista 4, párr. 231-233).

Tabla 10. Apreciaciones sobre la comunidad de El Arenal

Composición: 30 familias aproximadamente, principalmente adultos, adultos/as mayores y niños/as.

Espacial e infraestructural: sector de serranías (propiedad privada de grandes terrenos: “*un robo de tierras, pero legalizado*”, lo cual impide su uso con fines comunitarios. Un lugar rodeado de naturaleza, pero árido, en sequía y con problemas de agua, afectando la flora y la agricultura. Es considerado un sector hermoso, tranquilo, seguro (sin delincuencia) y “*privilegiado*”: “Esa es una de las garantías que tenemos todavía acá en los sectores rurales: la tranquilidad. Impagable” (Entrevista 2, párr. 6). Sede vecinal (mejorada después del programa, pero pequeña, con necesidad de espacios para niños/as y para reunirse al aire libre). Se destaca la entrada al sector (donde se realizó la iniciativa de embellecimiento en el programa), área de columpios, planicie (donde se planea realizar multicancha), y centro de eventos de uso privado. Falta lugar para cuidado de niños/as pequeños/as.

Historia de la comunidad: presencia de ciertas familias reconocidas histórica e intergeneracionalmente en el sector. Antiguamente algunos territorios fueron tomas de terreno. Creciente llegada de personas de distintos sectores urbanos y rurales, y notorio aumento de la cantidad de casas durante las últimas décadas.

Aspectos económicos y laborales: satisfacción de necesidades básicas (alimento, agua, vivienda, transporte), pero algunas familias/as reciben bajos sueldos y tienen dificultades económicas (“*trabajas mucho, ganas poco*”). Dedicación a trabajos no especializados de agricultura y minería, y emprendimientos.

Problemas psicosociales: acumulación de basura y contaminación, si bien existe preocupación ecológica. Falta de redes socio-familiares y de apoyo en la crianza. Dificultades para compatibilizar el trabajo remunerado y el cuidado de niños/as, quedando muchas veces solos/as en casa.

Relaciones comunitarias: personas buenas, tranquilas, respetuosas y humildes. Se valoran los gestos cotidianos (encontrarse, saludarse) y el apoyo mutuo. Existen divergencias de opinión, “*roces*” o conflictos puntuales entre familias, sensación de crítica y “*pelambres*” entre vecinos/as, sobre todo entre

quienes habitan ahí originalmente y quienes llegaron recientemente. Previo al programa, muchos/as vecinos/as no se conocían o solo superficialmente (“los vecinos en ese momento éramos muy desunidos (...) nadie se hablaba con nadie, nadie se juntaba con nadie”; Grupo Focal, párr. 231), pero luego se da un mayor conocimiento mutuo, comunicación y unión.

Participación comunitaria: previo al programa, prácticamente no había participación comunitaria (solo personas particulares) ni interés en participar, existiendo desesperanza respecto a sus beneficios. Actualmente, participan varias personas en reuniones vecinales, si bien esto fluctúa y muchos/as no aportan en proyectos comunitarios. Amplia participación intergeneracional en encuentros sociales y recreativos, pero prevalece la participación adulta.

Aspectos organizativos: juntas vecinales anteriores no incentivaban la participación comunitaria ni la postulación a proyectos comunitarios, favoreciéndose intereses particulares y familiares (“tenemos una dirigente por mucho tiempo que trabajó para algunos, no para todos (...) trabajó para un grupo limitado, hermético”; Llegaban beneficios de parte de la municipalidad, o otro tipo de proyectos, siempre eran los mismos que figuraban; Entrevista 3, párr. 32, 194), y manejándose los recursos de forma dudosa. Elección irregular y falsificación de firmas por parte de junta de vecinos/as, situación que fue descubierta y denunciada en el programa. Postulación y elección de nueva junta de vecinos/as. Gestión para la regularización y dominio público del terreno de la sede vecinal. Mejoramiento reciente de la sede vecinal con financiamiento municipal. Participación activa de algunos/as vecinos/as luego del programa, si bien ésta ha ido disminuyendo y se presentan conflictos entre algunas familias.

Movilización comunitaria: previo al programa, se considera que la comunidad era bastante pasiva y desinformada en la búsqueda de oportunidades. Luego de éste, se realiza gestión de acciones con la municipalidad para la propiedad comunitaria del terreno de sede vecinal. Además, se solicitan recursos económicos a nivel municipal para la habilitación y equipamiento de la sede vecinal, lo cual fue realizado con el trabajo directo de la comunidad.

Relación entre comunidad y comuna: se cuenta con servicios básicos, pero en condiciones mejorables: luz, agua (sistema de Agua Potable Rural (APR), duración diaria limitada, robo de aguas), recolección de basura, acceso expedito al sector, transporte público (baja frecuencia, escasos recorridos y lejanía de paraderos) y salud (larga lista de espera). Se considera un sector aislado y lejano de los principales centros urbanos. Sensación de abandono por parte de la municipalidad: “para cualquier cosa aquí nosotros somos la última opción” (Entrevista 2, párr. 112, 176), y percepción de que se realizan trabajos de baja calidad en el sector. Aparición de figuras políticas locales solo en campañas y crítica por su desconexión con los territorios. Desconfianza hacia el municipio por sospecha de colusión, malversación de fondos y falta de fiscalización en proyectos del sector. Durante el programa, se genera un acercamiento hacia el municipio

para elección de nueva junta de vecinos/as, y luego, para regularización del terreno y mejoramiento de la sede vecinal.

Otro aspecto relevante son las experiencias previas del sector con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) (Tabla 11). Especialmente relevante es la alusión al Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Familia que había sido realizado unos meses antes del programa bajo estudio, por parte de la misma consultora.

Tabla 11. Experiencias previas con el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) El Arenal

Participación en programas individuales: Programas de emprendimiento y apoyo laboral. Aspectos positivos: beneficio personal y económico. Aspecto negativo: complejidad administrativa (burocracia) en postulación.

Participación en programas familiares: Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Familia: trabajo personalizado con alrededor de quince familias. Aspectos positivos: aporte económico para cada familia según sus necesidades, apoyo psicológico, talleres grupales. La realización previa del programa familiar parece favorecer la implementación del programa bajo estudio: “*Primero con la familia, y después con la comunidad*”. Aspectos negativos: críticas por apoyo económico solo a algunas familias, selección sesgada de participantes a través de junta de vecinos/as, sensación de exclusión por no poder participar en el programa. Comparado con el programa analizado, se experimentó incomodidad en instancias de encuentro vecinal por tensiones internas, y se generó menor comunicación y conocimiento entre familias. Además, se considera que el potencial de cambio del programa analizado es mayor que el del programa centrado en las familias:

El de comunidad yo creo que esos son los que más importa porque en familia es difícil enseñarle a una familia que ya sabe cómo llevar las riendas de su casa (...) Diferente en comunidad. Ponte tú, en comunidad sí puedes enseñar. Porque pueden enseñar cómo se puede trabajar con un vecino diferente a ti, con diferentes pensamientos, diferentes formas de hacer las cosas (...). Pero en un hogar es mucho más difícil. Más complicado (Entrevista 2, párr. 78-80).

De esta manera, se constata la presencia de líderes/as emergentes en el territorio, en el cual existe gran diversidad respecto a la procedencia de las personas y el tiempo habitando en el sector. Este, a su vez, se destaca por el positivo contraste con la comuna cercana de San Felipe, por su carácter rural, tranquilo y saludable. Además, se identifica la presencia de una comunidad bastante aislada de los centros urbanos y de ciertos servicios, donde se desarrollan procesos incipientes de participación comunitaria y una reestructuración organizativa. Por último, se distingue como una experiencia relevante la implementación del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Familia, correspondiente a otra estrategia del mismo

programa bajo estudio. Estos antecedentes permiten situar la implementación del programa y los enfoques de políticas de protección social asociados a cada dimensión de análisis, los cuales son presentados a continuación.

Dimensión 1. Rol social del Estado: Entre necesidades e igualdad de oportunidades

En esta dimensión, referida al rol social del Estado asociado al programa, y retomando los enfoques polares (subsidiario-garantía de derechos), se reconoce claramente el primero de ellos en el discurso de los/as participantes, así como de otros enfoques que se complementan con él (Figura 15). Sin embargo, se reconoce una referencia muy débil al segundo enfoque polar de garantía de derechos³⁶.

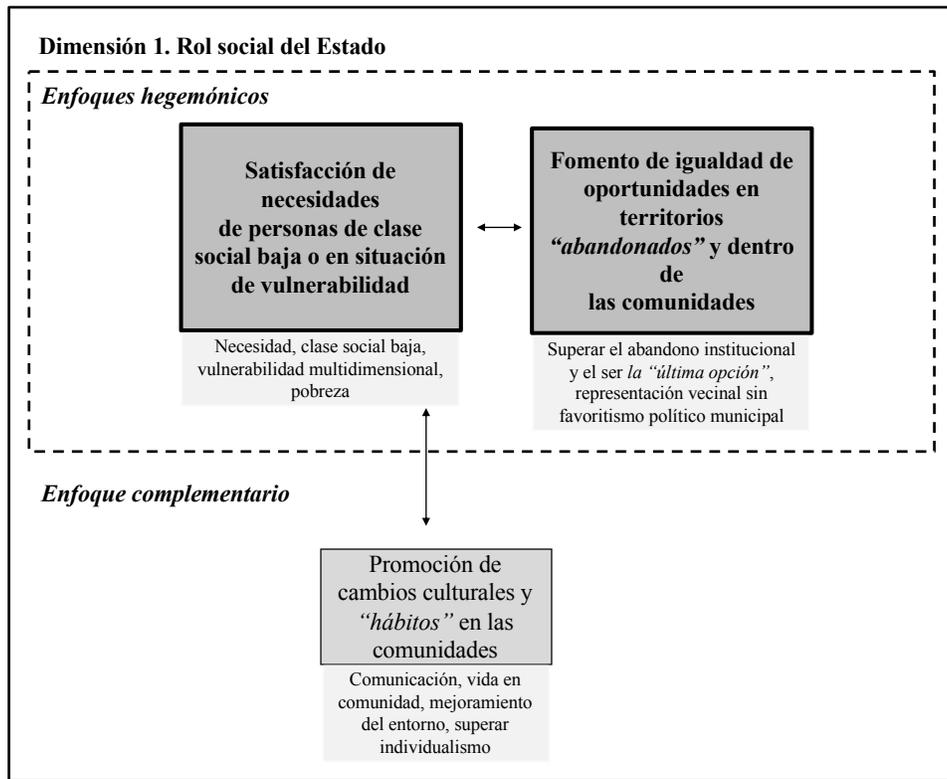


Figura 15. Rol social del Estado:
Entre necesidades e igualdad de oportunidades

³⁶ Este enfoque es planteado por los/as participantes de forma bastante menor e indirecta, indicándose que el Estado, a través del programa, transmitió el derecho a postular a fondos concursables, exigir ciertos servicios a la municipalidad, o tener una justa representación vecinal. Una idea especialmente interesante aquí es que las iniciativas estatales, incluido este programa, son para un/a líder/esa fruto de los impuestos de todos/as los/as chilenos/as, por lo que comenta que no son “regalos” ni “beneficios”.

Así, se reconoce la marcada presencia del enfoque polar subsidiario, materializado en el enfoque de *satisfacción de necesidades de personas de clase social baja o en situación de vulnerabilidad*. Al respecto, se señala que “son fondos destinados de todos, que a lo mejor como se dice, están destinados a cierta (silencio)... clase social, ¿podría ser? Porque en La Dehesa, Las Condes [sectores acomodados] no lo van a hacer po’ (Entrevista 3, párr. 242)”. Asimismo, se comenta que el programa se enfoca en sectores en situación de vulnerabilidad en términos “*amplios*” o considerando “*varios ángulos*”, como la falta de servicios, aislamiento, sobrecarga laboral para subsistir, complicaciones de salud y/o discapacidad, falta de redes de apoyo o violencia intrafamiliar. Aquí, es interesante que para algunos/as encontrarse en situación de vulnerabilidad no necesariamente implica estar en situación de pobreza (“vulnerable no significa que sean todos pobres”; Entrevista 1, párr. 140), sino que vivir situaciones como las señaladas. Mientras que al contrario, para otros/as la noción de “*vulnerable*” refiere a quienes se encuentran en la extrema pobreza, diferenciándose claramente de éstas:

La gente vulnerable pa’ mí es la gente que vive bajo el puente, desde el hecho de que tú tienes una casa, aunque sea arrendada no eres vulnerable, porque tienes acceso a una vivienda, un techo. En cambio, la gente vulnerable es la que no tiene ni siquiera pa’ comer (Entrevista 2, párr. 354).

Por otra parte, se identifica el enfoque de *fomento de la igualdad de oportunidades en territorios abandonados y en las comunidades*, pues el programa permitió realizar acciones que se estaban haciendo también en otros territorios de la comuna, como el mejoramiento del entorno o de la infraestructura comunitaria, dejando de estar tan abandonados por los servicios públicos y de ser “*la última opción*”:

Llego al sector de que descubrieron que allá en El Arenal hace 9 años que no existía ningún proyecto ni ninguna cosa ¿ya? (...) Entonces, llegó ese proyecto y se canalizó para el sector de El Arenal porque hay un déficit de presencia de El Arenal por decirte, en la estadística de la Gobernación o del Gobierno o de quien sea (...) Porque a lo mejor aparecía todo el sector con un proyecto mínimo, grande, chico, y este sector por qué no. Entonces fueron, creo yo, lo que me imagino, y ahí descubrieron que ahí en El Arenal había que hacer algo (Entrevista 4, párr. 243, 245).

Además, respecto a la igualdad de oportunidades en las comunidades, el programa aportó a que ciertos actores municipales cedieran ante favoritismos políticos para dar iguales oportunidades de ser representantes vecinales a otras personas de la comunidad (pues el programa ayudó a que desde el municipio se apoyara la reelección de la junta de vecinos/as dada las situaciones de irregularidad). Al respecto, se señala que “ellos [las personas del municipio] no pueden... estar así cargándose pa un solo lado sí, si al final son municipio, son el Estado, tienen que para todas las personas ser iguales” (Entrevista 1, párr. 268).

Estos dos enfoques, además de ser los principales para la dimensión, se complementan entre sí, pues los/as participantes parecen valorar la presencia del Estado en el territorio tanto por ser una comunidad en

situación de vulnerabilidad o de clase social baja, como por encontrarse en desventaja con respecto a las oportunidades dentro de la comuna.

Aparte de estos dos enfoques, se identifica en un lugar secundario la *promoción de cambios culturales y hábitos en las comunidades*, pues el programa permite aprender nuevas formas de comunicarse con otros/as y de vivir en comunidad de forma saludable y superando el individualismo, teniendo este enfoque un claro componente moral³⁷. Este se complementa con el rol de satisfacción de necesidades de personas de clase social baja o en situación de vulnerabilidad, al incorporar de forma complementaria a las necesidades esta dimensión más cultural-simbólica del rol del Estado.

De esta forma, como se señaló previamente, se constata la clara presencia del enfoque polar subsidiario relacionado a la satisfacción de necesidades de personas de clase social baja o en situación de vulnerabilidad, pero también del importante rol del Estado de fomentar la igualdad de oportunidades, ampliándose así los alcances del aparato estatal más allá de su rol clásicamente subsidiario. Por último, con respecto al otro enfoque polar de garantía de derechos, y tal como ya se señaló, solo se observa su aparición minoritaria, sin constituirse en un enfoque del programa³⁸.

Dimensión 2. Fundamentos teórico-normativos: instituciones y comunidades para alcanzar beneficios materiales y derechos

En esta dimensión, referida a cuáles son los supuestos, fundamentos o justificaciones normativas a la base de las políticas sociales, se reconoce la presencia de una gran diversidad de enfoques que se van complementando mutuamente (Figura 16).

³⁷ Si bien este enfoque es valorado en el programa, algunos/as manifiestan una mirada crítica hacia la tendencia del Estado de centrarse en los hábitos de los/as más vulnerables y no exigir ciertas acciones a nivel país, especialmente con respecto al cuidado del entorno, lo cual deriva en sentirse en ocasiones más perjudicados/as o sobre-exigidos que beneficiados/as: “¿Por qué nos piden a nosotros que reciclemos esto otro? ¿Por qué todo al pobre o todo a la gente más humilde? ¿Por qué po? ¿Por qué nosotros somos los más perjudicados en todo?” (Entrevista 5, párr. 388).

³⁸ Un último enfoque que llama la atención, pero que es también señalado de forma muy acotada, es la generación de una mayor igualdad entre clases sociales (si se considera el programa desde una perspectiva macrosocial, sumándose múltiples implementaciones del programa a nivel país). Al respecto, se señala que “el país está dividido en dos clases por decirlo así: los que tienen, los que ganan, los que se aprovechan y los que no tienen y los que no ganan. Entonces yo creo que falta... es como más igualdad (...) [el programa] no es algo como para un barrio determinado, porque en el fondo nosotros mismos como que vamos haciendo la sociedad, entonces aquí este es un grupo, este otro grupo, este otro grupo, este otro grupo. Entonces nosotros como personas vamos haciendo los grupos” (Entrevista 3, párr. 162).

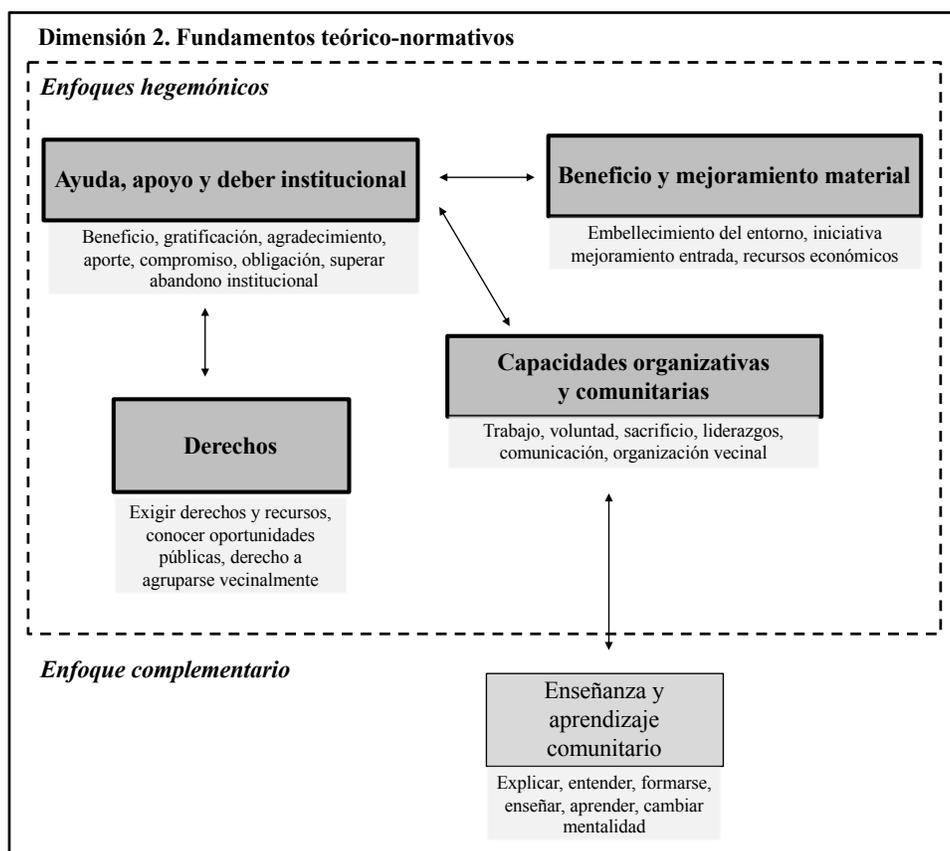


Figura 16. Fundamentos teórico-normativos: instituciones y comunidades para alcanzar beneficios materiales y derechos

Para partir, en el programa destaca claramente el enfoque de *ayuda, apoyo y deber institucional*, pues el programa refleja un aporte al sector desde la institucionalidad pública. Así, se reconoce primero que el programa es una clara *ayuda* a la comunidad, desde el agradecimiento y alegría por ser objeto de ayuda estatal, aunque sea mediante iniciativas pequeñas, como este programa: “fue gratificante que llegaran. Llegó para beneficiarnos en muchos aspectos” (Entrevista 4, párr. 80); “si llega poco, por ejemplo, esto chico, igual lo tomamos” (Grupo Focal, párr. 529). Asimismo, para muchos/as participantes, el programa fue una forma de *apoyo* a la comunidad por parte de las instituciones públicas, al satisfacer ciertas necesidades y aportar a su desarrollo, aunque sea de forma incipiente: “[El programa] es como un apoyo, digamos. Un apoyo a mejorar la calidad de vida de las personas” (Entrevista 4, párr. 126); “todo lo que llegue en apoyo a la comunidad (...) siempre va a ser bueno. Aunque sea un granito de arena, pero ahí está el pie para seguir avanzando” (Entrevista 1, párr. 335).

Estas nociones de *ayuda* o de *apoyo* contrasta con el *deber* del municipio de complementar los aportes económicos ofrecidos por el programa para la iniciativa comunitaria de embellecimiento de la entrada, aunando esfuerzos con el FOSIS. Este deber aparece asociado a que el municipio no haya realizado obras en el sector hace décadas, a diferencia de otros lugares donde sí dedica mayor atención, reflejándose

la sensación de abandono y desconocimiento del territorio: “[Desde el municipio] unieron los proyectos (...) igual nos apoyaron. O sea era como obligación que tenían que apoyarnos, porque en otras partes también se habían hecho estos, recuperado espacios (...) a nosotros como que nos tenían demasiado abandonados” (Grupo Focal, párr. 686-690)³⁹.

A su vez, otro enfoque hegemónico del programa es el enfoque de *capacidades comunitarias y organizativas*, pues el programa favoreció el desarrollo de múltiples capacidades necesarias para “llevar adelante” el programa, así como para vivir en comunidad. Respecto a lo primero, el programa fortaleció la motivación y la “*voluntad*” de realizar acciones que beneficiaran al sector, así como el esfuerzo conjunto y el “*sacrificio*” para concretar la iniciativa de mejoramiento de la entrada. Además, el programa promovió las capacidades de trabajar en equipo, escucharse, conciliar las diferencias de opinión, y de lograr “*conducir*” adecuadamente el programa.

Respecto a lo segundo, fue importante el desarrollo de capacidades organizativas entre líderes/as vecinales, especialmente porque quienes tomaron roles protagónicos en el programa no tenían roles de liderazgo y no trabajaban en conjunto previamente. Se destaca así, que fueron siendo capaces de proponer ideas a la comunidad y gestionar actividades en conjunto. Además, el programa permitió desarrollar al menos inicialmente otras capacidades fundamentales para el fortalecimiento de la organización vecinal: mantenerse comunicados/as, postular y ejecutar proyectos, realizar gestiones con la municipalidad, identificar irregularidades y “*derrocar*” colectivamente a la junta de vecinos anterior, así como realizar nuevas elecciones vecinales.

Este enfoque de capacidades comunitarias y organizativas se complementa con el enfoque de ayuda, apoyo y deber institucional, al reconocerse que depende tanto de las instituciones involucradas como de la comunidad que el programa sea llevado adelante a través del trabajo conjunto.

Por otra parte, se reconoce como relevante el enfoque de *beneficio y mejoramiento material*, pues el programa es constantemente asociado al beneficio que implicó la iniciativa del embellecimiento de la entrada al sector. Por un lado, contar con la oportunidad para que la comunidad fuese beneficiada materialmente fue una motivación central para participar (“el querer bonito el Arenal. El querer levantar el Arenal, si yo creo que hasta el momento se mantiene la misma idea, embellecer nuestro sector”; Grupo Focal, párr. 121). Por otro lado, se valora que el programa efectivamente permitió el embellecimiento de la

³⁹ Sin embargo, la noción de “*deber*” del municipio se entremezcla con los referentes de “*ayuda*” y “*apoyo*” constantemente, existiendo en ciertos casos una actitud de solicitar antes que de exigir: “Se pidió ayuda a la Municipalidad y la Municipalidad accedió (...) Nos dieron una manito, nos apoyaron (...) si ellos quieren, y nosotros podemos, todo funciona bien”; Entrevista 2, párr. 160-162). Además, incluso hay quienes mantienen una mirada crítica de que las instituciones locales brinden tanto apoyo o ayuda a las personas (versus la lógica del “*esfuerzo*”), lo cual se tensiona con la perspectiva del deber institucional.

entrada, asignándose mucha importancia a la etapa de ejecución de la iniciativa⁴⁰. Además, se distingue un énfasis en los recursos económicos que ofrecía el programa, siendo un obstáculo para la participación el no tener claridad al inicio sobre en qué se gastaría el dinero, y señalándose la importancia de no desaprovechar los recursos (en el sentido de “no perder la plata”).

Estos dos últimos enfoques son complementarios, pues para realizar la iniciativa de embellecimiento de la entrada fue necesario el desarrollo de ciertas capacidades comunitarias y organizativas, y también porque las acciones necesarias para realizar esa iniciativa de mejoramiento material fueron fortaleciendo dichas capacidades, recursivamente. Además, el enfoque centrado en lo material no excluye reconocer que los aportes del programa trascienden este nivel, al favorecer aspectos subjetivos como la unión y la movilización de la comunidad:

No es mucho lo que llegó, solo 2 millones, pero ganamos muchas más cosas que eso, que el proyecto en sí po'. Ganamos que la comunidad se fortaleció como comunidad, ya no es lo mismo que había antes. Ahora ya el grupo está construido, hay junta de vecinos nueva, ya han llegado proyectos (Entrevista 1, párr. 335).

A su vez, se identifica como un enfoque relevante del programa el enfoque de *derechos*, aunque sea de forma incipiente. A pesar de que para algunos/as participantes este no fue tan explícito (“O sea, nunca se habló de derechos ni deberes ni nada eso, sino que se presentó el proyecto, quién lo apoya y quién no. Y quien no, no no más”; Entrevista 4, párr. 150), muchas personas aluden a que el programa permitió visibilizar la noción de derechos y sus implicancias prácticas en la relación entre la comunidad y la municipalidad, donde la primera tendría el derecho de acceder o al menos postular en igualdad de condiciones a la obtención de recursos locales para su fortalecimiento y mayor bienestar.

Además, se reconoce este enfoque en la idea de que el programa favoreció que como comunidad reconocieran el derecho que tienen a informarse y a postular a fondos concursables o beneficios municipales:

[Respondiendo si se trató el concepto de derechos en el programa] O sea nosotros tenemos derecho a tirar proyectos al FOSIS, a la CORFO, o sea conocer los sectores donde nosotros podemos acudir para pedir fondos, cosa que nosotros no conocíamos, que no sabíamos los estamentos que es público, tampoco teníamos idea. Y eso lo hemos ido conociéndolo de a poquitito (Entrevista 2, párr. 200).

⁴⁰ De hecho, hay quienes parecen acotar el programa solo a esta etapa, señalando que éste duraba solo un par de meses, o dando un especial énfasis a las acciones necesarias para ese momento. Al respecto, cabe recordar que la implementación de la iniciativa comunitaria contempla solamente dos meses del programa, el cual dura ocho meses, considerando una amplia fase de diagnóstico y diseño del plan de trabajo previamente.

Por último, el programa permitió que la comunidad reconociera sus derechos organizativos y de representación vecinal: “Estábamos todos ciegos, digamos. La directiva se acepta, ya, pero no funciona po’. No conocíamos los derechos que teníamos. Tenemos derecho a agruparnos en la junta de vecinos del sector” (Entrevista 4, párr. 146).

Este último enfoque se complementa con el enfoque de ayuda, apoyo y deber institucional, pues se funda en él, pero se diferencia de él al superarlo en el nivel de exigencia a los organismos municipales de garantizar ciertos derechos a la comunidad.

Por último, de forma secundaria y complementaria al enfoque de capacidades comunitarias y organizativas, se encuentra el enfoque de *enseñanza y aprendizaje comunitario*. Pues por un lado, el programa permitió a las personas “*aprender*” ciertos hábitos de vida comunitaria, como conocerse, comunicarse y trabajar en conjunto, entendiendo que “*todos tienen que aprender cómo vivir en comunidad*” (Entrevista 2, párr. 340). Además, se menciona que fue clave “*explicar*” a la comunidad la importancia de motivarse y de trabajar en equipo, “*enseñarles*” a funcionar como grupo desde la diversidad de opiniones, y lograr que “*entendieran*” que es clave trabajar en función a un mismo objetivo. Asimismo, con el apoyo de la consultora, se aprendió como comunidad que sí es posible realizar un trabajo conjunto y tener resultados positivos:

Empezamos a ver que en el camino sí funcionan las cosas, especialmente cuando viene una persona motivada a querer enseñarte que sí se pueden cambiar. Entonces igual nos sirvió mucho FOSIS y nos ayudó mucho en ese aspecto. A cambiar un poquito de mentalidad a la gente. De que sí se pueden hacer cosas en conjunto (Entrevista 2, párr. 62)

Asimismo, se destaca que el programa permitió “*enseñar*” a la comunidad a ejecutar proyectos y a movilizarse por apoyo institucional, siendo éstos “*aprendizajes*” muy relevantes:

Como que nadie sabe qué hacer, es como... están las ideas, pero no están cómo ejecutarla. Aquí hay hartas ideas, pero al final uno llega y ¿cómo la ejecutai? Si tiene uno que recibir fondos, dónde acudir, con quién ir, entonces que llegara esto y formarnos un poquitito más de que sí se puede, es gratificante también para la gente (Entrevista 2, párr. 64)

Así, si bien las nociones cognoscitivas que constituyen este enfoque (enseñar, aprender, explicar, etc.) son implícitas, sin constituirse en un enfoque hegemónico, es reconocible la tendencia a visualizarse como una comunidad a la cual se le enseñan y la cual va aprendiendo ciertas cosas. Cabe aclarar que este enfoque es complementario al de capacidades comunitarias y organizativas, pues en este caso de estudio, el desarrollo de estas capacidades requiere primero que a la comunidad se le enseñe cómo valorar y desarrollar estas capacidades.

De esta manera, se puede observar que para los fundamentos teórico-normativos, los/as participantes recurren a enfoques múltiples y muy diversos, que se complementan entre sí de manera

sinérgica. Así, se observa cómo el programa se instala entre instituciones y comunidades, para alcanzar beneficios materiales y derechos. Además, retomando los enfoques polares, cabe notar la presencia menor del enfoque polar de necesidades⁴¹, así como la mayor referencia al enfoque de derechos.

Dimensión 3. Alcance poblacional: Focalización territorial tensionada por la universalización

En cuanto al alcance poblacional del programa, si bien éste se focaliza según criterios de pobreza y/o vulnerabilidad social a nivel territorial, interesa cómo visualizan este tema los/as participantes del estudio, y qué argumentos mantienen para justificar su perspectiva. Retomando los enfoques polares (focalizado individual-universal con componentes focalizados), es interesante que destaca solo la presencia de otras dos perspectivas: la focalización territorial y la universalización⁴² (Figura 17).

⁴¹ Distintas personas hacen referencia a que el programa permitió satisfacer necesidades, desarrollar aspectos que “faltaban” en la comunidad, así como “mejorar” y “arreglar” otros, ya sea necesidades objetivas (mejoramiento del entorno, falta de información sobre servicios públicos y organización vecinal) o subjetivas (motivarse y salir de un estado de “estancamiento” como comunidad, volver a tener esperanza de que se pueden realizar proyectos comunitarios). Sin embargo, este enfoque no es tan predominante en el discurso, privilegiándose la descripción de aquellos enfoques que sí son los principales del caso.

⁴² Si bien en esta dimensión la focalización individual y familiar son comentadas, es siempre para contrastar con el alcance poblacional del programa, entendiendo que en este caso no aplican. En términos generales, se observa una crítica generalizada a estas focalizaciones por tres motivos: porque se tienden a asociar a prácticas asistencialistas, generando auto-estigmatización, dependencia y un menor “esfuerzo” de las personas; porque no necesariamente se selecciona a quienes presentan mayor necesidad, priorizándose en ocasiones a personas no tan vulnerables; y porque introducen conflictos a nivel vecinal, por verse algunas familias beneficiadas, pero no toda la comunidad, lo cual se contrasta con el alcance general del programa: “Se dio la cosa de que era para todos, entonces no hubo mayor reclamo, porque si hubiese sido para pocos, todos habrían reclamado que me dieron poco y al otro le dieron y a mí no me dieron nada” (Entrevista 4, párr. 180).

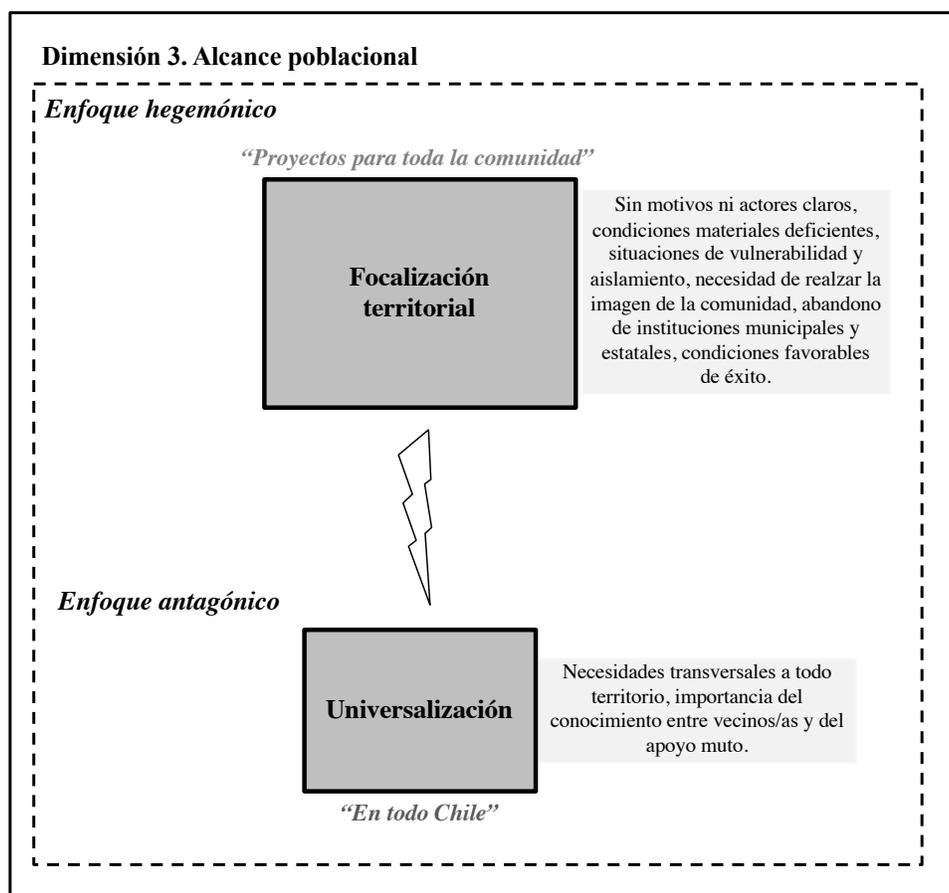


Figura 17. Alcance poblacional:
Focalización territorial tensionada por la universalización

Así, se reconoce por un lado la marcada presencia del enfoque de *focalización territorial*, al identificarse que el programa iba orientado a todas las personas del territorio, dándose énfasis a que los recursos económicos estaban destinados a la comunidad y no a personas o familias particulares: “Una manera de hacer proyectos comunitarios como yo les llamo, son, o sea, proyectos para todos. No particulares, que eso ha sido lo terrible de esta situación. Todo es privado, todo particular. Va enfocado no al todo” (Entrevista 4, párr. 211). Respecto a esta focalización, se valora además que no sea con la junta de vecinos/as funcionando como intermediario, pues eso no necesariamente garantiza la igualdad de oportunidades para que todos/as participen.

Con respecto a las justificaciones de este tipo de focalización, algunas personas expresan no saber ni imaginar por qué se habrá elegido el sector ni qué organismo (Gobernación, municipio, etc.) habrá realizado las gestiones para que se realizara en ese territorio. No obstante, igualmente se identifican cuatro justificaciones de la focalización territorial. Primero, por condiciones materiales insuficientes o por situaciones de vulnerabilidad, señalándose que “por lógica andan buscando los sectores más vulnerables” (Entrevista 1, párr. 134). Esto, desde el reconocimiento de que, si bien en El Arenal no viven en situación

de pobreza ni vulnerabilidad extrema, sí es un territorio que se encuentra aislado de los servicios, donde además muchas personas se sobre-esfuerzan para subsistir. Además, se denota un componente de clase social, indicándose que el programa iría orientado a las clases bajas o medias bajas, y que no serviría realizarlo en sectores de clase alta (en términos económicos y culturales):

En este caso ya, los programas llegan acá para clases de un nivel medio... nivel medio bajo. Independiente de que a lo mejor (...) tengan o hayan estudios universitarios y todo, pero generalmente esto es como para las personas de una índole social, económico, es como juntar todo. Falta de valores, falta de educación, falta de... de no sé, poética, de cultura, entonces es como para una sociedad pobre en general (Entrevista 3, párr. 260)

Segundo, se considera que tal vez el programa se realizó en el sector por el interés de que sobresalga a nivel comunal por características positivas, y no solo por aspectos negativos, como la situación irregular de la junta de vecinos o el robo de aguas. Así, la focalización se justificaría para realzar la imagen de la comunidad. Tercero, se considera que el programa probablemente fue focalizado en el territorio por la ausencia de presencia municipal o estatal, pues no se habían realizado intervenciones o apoyos para la comunidad hace casi veinticinco años. Cuarto, muchas personas refieren que es posible que el programa se realizara ahí por el éxito de iniciativas anteriores (como el Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Familia), indicándose que debería ser un criterio el éxito de un programa para seguir trabajando con la misma comunidad. Además, se comenta que ciertas características de las comunidades pueden garantizar mayor probabilidad de éxito del programa, como ser unidos/as, “humildes” y menos reactivos/as frente a las instituciones estatales, como sería el caso de esta comunidad, al compararla con otros barrios donde no se confía ni se respeta tanto a instituciones gubernamentales como el FOSIS.

En ese sentido, si bien la justificación predominante para la focalización territorial se relaciona con existir condiciones materiales deficientes o vivir situaciones de vulnerabilidad y de aislamiento, es interesante que existen otros motivos para la focalización que no se asocian la pobreza y/o vulnerabilidad, sino que a aspectos más subjetivos, como realzar la imagen de la comunidad, o a aspectos prácticos, como reconocer el éxito de intervenciones previas.

Por otra parte, en un nivel menor pero igualmente muy relevante, se distingue una idea antagónica a la focalización territorial: el enfoque de *universalización*, asociado a que el programa podría ser realizado o aportar en cualquier tipo de lugar, independientemente de sus características particulares. Esto es justificado principalmente por dos motivos. Primero, por considerar que en todo sector siempre existirá alguna necesidad o razón para realizar un proyecto, indicándose que “todas las comunidades, quieren hacer algo, en común” (Entrevista 4, párr. 223). Así, el programa podría hacerse en cualquier lugar de Chile, ya sea pensando en favorecer a la comunidad completa o a grupos específicos, como los/as niños/as. En palabras de un/a líder/esa, estos se pueden hacer “en todo Chile (...) todo aspecto de sociedad necesita un proyecto. Hay muchas partes, como le digo yo, hay poblaciones que necesitan, no sé po’, proyectos como áreas verdes,

muchas cosas que le hacen falta a veces (Entrevista 1, párr. 330). Segundo, porque sería importante fortalecer la vida comunitaria y el apoyo mutuo en todos los barrios del país, independientemente de sus características socioeconómicas:

[Respecto a quiénes podría beneficiar el programa] para todos, porque todos tienen que aprender cómo vivir en comunidad. Sean pobres, sean ricos, sean grandes, sean chicos, todos tienen que aprender que al lado de uno hay un ser humano igual que tú (...) No podemos ser tan individualistas. Tenemos que empezar a mirar un poquito pal lado. Hay gente que está sufriendo más que uno a veces (...) Es conocerte. Quién está al lado tuyo en caso de urgencia, en caso de un terremoto (...) Saber que un vecino de al lado tiene una persona de tercera edad que está sola y hay que ir a acudirle. Conocer quién está alrededor tuyo (Entrevista 2, párr. 340-344).

Así, es interesante notar cómo los/as participantes reconocen aspectos materiales y relacionales que justifican por qué el programa es pertinente y útil para cualquier tipo de lugar y personas, independientemente de su nivel socioeconómico.

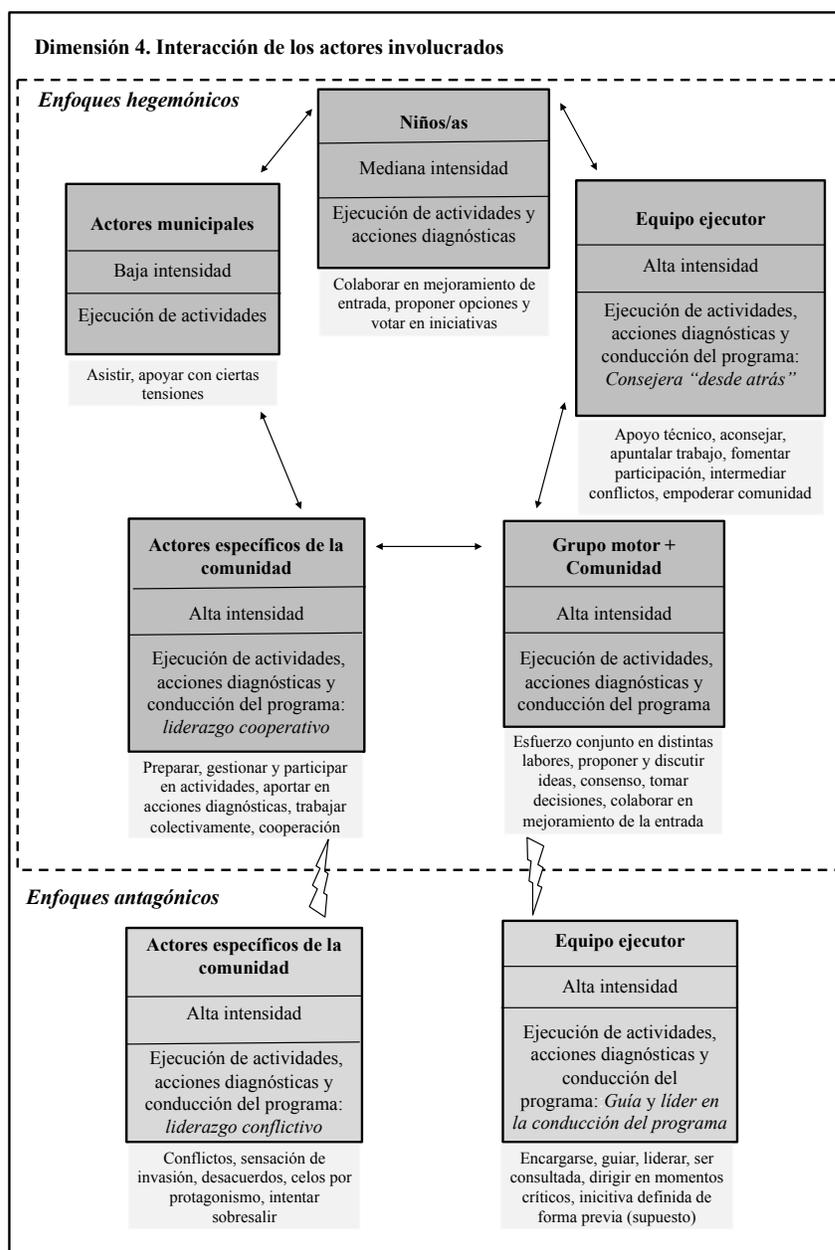
De esta manera, en esta dimensión es la focalización territorial el principal referente del programa, pero es tensionada por ciertas perspectivas universalistas. Además, como ya se señaló previamente, cabe notar la ausencia de los dos enfoques polares de esta dimensión. Pues, por un lado, si bien la focalización individual es discutida, esto se realiza al reflexionar sobre los programas sociales y el apoyo estatal en general, o para comparar el programa con otras iniciativas de FOSIS. Por otro lado, el enfoque universal con componentes focalizados no es propuesto como tal, pues lo universal aparece más en su carácter “puro”, que combinado con lo focalizado⁴³.

Dimensión 4. Interacción entre los actores involucrados: una experiencia participativa de alta intensidad

Para esta dimensión, al igual que en el primer caso, se realiza un cruce entre los principales enfoques y actores: comunidad, actores específicos de la comunidad, grupo motor, y equipo ejecutor (consultora). Retomando los enfoques polares (asistencialista-participativo de alta intensidad), se reconoce la participación de alta intensidad de actores específicos de la comunidad, del grupo motor, de la comunidad y de la consultora, asociada a la participación en la ejecución de actividades, en acciones diagnósticas y en la conducción del programa (Figura 18). Sin embargo, el enfoque polar asistencialista es bastante minoritario en el discurso de los/as participantes⁴⁴.

⁴³ Nuevamente, al igual que en el caso anterior, se repite la tendencia a que lo universal aparezca como “puro” (y no como focalizado con componentes universales o como universal con componentes focalizados).

⁴⁴ Este enfoque aparece muy minoritariamente, estando asociado a necesitarse que un agente externo (la consultora) les “enseñara” o los “formara” para trabajar como comunidad, o que les propusiera qué acciones realizar (“todas las comunidades quieren hacer algo en común, pero no se les ocurre, por eso tiene que llegar alguien a proponerles algo;



Entrevista 4, párr. 223); así como a la idea de que el agente externo es más experto que la comunidad (“es como que lleva un auto al mecánico y tú dices ‘tengo un ruido, lo siento atrás’. El mecánico revisa y no tiene nada atrás, es en el medio (Entrevista 4, párr. 235). Por otra parte, se comenta que la comunidad recibió pasivamente, desde una posición “humilde” y sin mayor problematización crítica la llegada del programa al territorio, lo cual contrasta con otros sectores que son más exigentes con las iniciativas públicas. Por último, un/a líder/esa identifica en el programa cierta tendencia a lo asistencial o a recibir ayuda sin implicar un esfuerzo, expresado en que algunos/as vecinos/as no colaboraron por no recibir un beneficio individual a cambio de participar: “Lo que yo vi acá, por ejemplo, era que la gente era cómoda (...) Del interés siempre de ‘yo te doy, pero ¿qué me das?’. No es donarse por algo, o por el bien de los demás (Entrevista 4, 22-28). Sin embargo, este enfoque asistencialista es referido prácticamente por una sola persona, por lo que no se alcanza a constituir en un enfoque como tal.

Figura 18. Interacción entre los actores involucrados:
Una experiencia participativa de alta intensidad

De esta manera, se reconoce a grandes rasgos un claro enfoque participativo en el programa, señalándose que la participación, entusiasmo y compromiso son condiciones necesarias e incluso suficientes para que el programa sea exitoso, como fue el caso:

Si están las ganas y la gente apoya, se puede hacer en cualquier parte [el programa]. Estando las ganas, estando la disposición de la gente, el grupo que esté bien formado, que no hayan conflictos con la gente, todo se puede hacer. Pero si falta eso (...) es imposible (Entrevista 1, párr. 325-327)

Esto es planteado entendiéndose que la participación implica involucrarse en acciones “centrales” del programa (como participar en las reuniones o construir la entrada en la iniciativa comunitaria), pero también en acciones de apoyo a estas labores, como cocinar, lavar los platos, o entregar agua a quienes trabajaban en la construcción de la entrada, siendo éstas acciones fundamentales para que funcionara efectivamente el programa. Así, se plantea que “P1: participaron casi todos, de una u otra manera, participaban casi todos. No se puede decir que alguien se quedó aparte, porque los que no podían hacer una cosa, hacían otra (...) P2: Cooperaban con algo (Grupo Focal, párr. 132).

Otro aspecto relevante de este enfoque es que se diferencia entre el plano colectivo de la participación, y el plano personal, entendiéndose la participación en función a ser vecinos/as que se orientan al bien de la comunidad, aunque no necesariamente se mantenga un vínculo positivo:

Participar es hacerse cargo de proyectos o hacerse cargo de ideas de otros vecinos y ejecutarlas, aunque tú no estés de acuerdo. De querer hacer algo mejor por una comunidad. Eso es participar. Aunque no tengas a veces ni siquiera fines con un vecino, sino que el hecho de que, con ese vecino, aunque te lleves mal, están trabajando en algo, ya se da uno bien pagado. Porque están haciendo algo por la comunidad (Entrevista 2, párr. 306).

Habiendo sido descritas las características de este enfoque, se describen las principales formas que toma al analizar la participación de los distintos actores del programa (y que corresponden a los enfoques hegemónicos para esta dimensión).

En primer lugar, se reconoce la *participación de baja intensidad de los actores municipales*. Por un lado, se distingue la asistencia de personas actores técnicos de oficinas municipales y de actores políticos (como concejales), a actividades del programa, por ejemplo, a la inauguración de la nueva junta de vecinos/as, o al cierre de la intervención. Por otro lado, se señala que la iniciativa de mejoramiento de la entrada fue apoyada por la municipalidad con recursos materiales (maceteros, maquinaria, etc.). Es interesante aquí cómo coincidieron los intereses de la municipalidad con los deseos que tenía la comunidad:

ellos [los de la municipalidad] ya estaban haciendo mejoras en Putaendo, hicieron mucho mejoramiento de espacios. Era como que estaba dentro de lo que el Municipio y las autoridades estaban haciendo. Entonces como que calzó justo (Entrevista 1, párr. 270). Sin embargo, la participación de las personas del municipio fue algo tensa, por haberse descubierto las irregularidades en las votaciones de la junta de vecinos/as, que se cree que eran respaldadas por actores municipales. Esto dificultó su pleno involucramiento en el programa, pues si bien se les invitaba a las actividades, el apoyo no fue pleno:

Cuando se descubrió todo eso del, de la otra directiva que había, estaban como un poco celosos, cosquillosos los de la municipalidad po'. Porque habían como cosas extrañas, entonces igual... estaban ahí como un poquito alejados. Igual nos apoyaban, pero no... no como nosotros quisiéramos. Si es verdad po', si eso así fue (Grupo Focal, párr. 679).

En segundo lugar, se distingue la *participación de mediana intensidad* de los/as niños/as. Por un lado, si bien se reconoce que gran parte de la participación fue adulta, se destaca su participación en la actividad de mejoramiento de la entrada. Por otro lado, se valora que los/as niños/as participaron en proponer ideas y en la votación de las iniciativas en el diagnóstico comunitario, lo cual se considera una experiencia muy novedosa para todos/as en la comunidad. Al respecto, se señala que “se hizo una votación. Una hermosa votación donde participaron hasta los niños” (Grupo Focal, párr. 150); “Hicimos el... voto... mm ¿cómo se llama? Unos votos pa' los niños, pa' que aprendieran. Les gustó, les encantó hacerlo” (Entrevista 2, párr. 272).⁴⁵

En tercer lugar, destaca la *participación de alta intensidad de actores específicos de la comunidad desde una lógica de liderazgo cooperativo*. Aquí, se reconoce el aporte de ciertas personas que se van constituyendo en líderes/as comunitarios/as, partiendo con el estrecho contacto de un líder con los encargados de la consultora (quien facilitó el espacio físico para las reuniones del programa), y siguiendo con otros tres líderes/as que fueron figuras clave en la conducción del programa. En concreto, se observa que los/as cuatro líderes/as cooperaron en la preparación y gestión de actividades, así como en las acciones diagnósticas (proponiendo ideas), y participando en las actividades mismas. Es interesante aquí cómo, a

⁴⁵ Es interesante aquí el contraste que establece un/a líder/esa comunitario/a entre la participación de algunos/as niños/as y la menor participación de los jóvenes en el programa: “Nada mucho jóvenes, porque tú por obligación llevai' a tu hijo pero... algo para los jóvenes, no, no ha llegado nada. Yo creo que también hace falta un enfoque más a la juventud” (Entrevista 2, párr.140). En ese sentido, se reconoce que si bien participaron algunos jóvenes puntualmente, su participación no fue tan sustancial, reconociéndose como un desafío para esta y para próximas intervenciones, señalando que: “Hubieron jóvenes, pero es como... mmm el adulto decide, y no, yo creo que debería haber elegido más el... el joven, porque los jóvenes tienen más visión a veces que el propio adulto” (Entrevista 2, párr. 144).

pesar de ser actores específicos de la comunidad, destaca su potencia por haber trabajado no individualmente, sino que de forma colectiva y cooperativa⁴⁶:

Cada persona tiene su potencial, entonces yo creo que a lo mejor algunos potenciales, solos, no brillan. Y a lo mejor en conjunto podían sacar muchas cosas, por ejemplo acá [el coordinador de la consultora] siempre nos decía: [líder] el de la piscina, [lideresa] y yo hacíamos un muy buen equipo los tres, éramos, como él decía, éramos indestructibles (Entrevista 3, párr. 98).

En cuarto lugar, se identifica la *participación de alta intensidad del grupo motor*⁴⁷ y de la comunidad. Respecto al primero, se valora que el programa se haya llevado de principio a fin por parte de un mismo grupo, identificado como “*los de cabecera*”. Estas personas incentivaron la instalación del programa y fueron participando de manera gradual⁴⁸, destacando especialmente su participación en las reuniones de conducción del programa:

[Respecto a en qué se notó lo participativo] en las reuniones, en el mismo trabajo, en opinar, decir lo que uno pensaba. No sé po’. Yo pienso que ese es como la base de lo... lo principal son las reuniones. Si no venimos, si no se va a la reunión, ¿cómo se enfoca? ¿cómo va a saber lo que está pasando? (Grupo Focal, párr. 292)⁴⁹.

Por otra parte, aunque el grupo motor funcionaba como un conjunto, se daban claros roles dentro de él, como discutir ideas respecto al diagnóstico y la conducción del programa, apoyar la difusión y la realización de actividades, comprar materiales para la iniciativa de embellecimiento de la entrada, y preparar almuerzo para las reuniones⁵⁰. De todas formas, a pesar de estas diferencias de protagonismo, se valora que

⁴⁶ El cuarto líder, si bien no formaba parte de esta tríada principal, se reconoce también como un actor clave que aportó especialmente en la iniciativa de mejoramiento de la entrada con su trabajo manual y su liderazgo.

⁴⁷ Cabe señalar que no es clara la distinción entre el grupo motor y la comunidad, pues si bien en un comienzo se señala que el grupo estaba compuesto por alrededor de once personas, luego éste parece aumentar de tamaño, habiendo incluso quienes no tenían plena claridad de si eran o no parte de él. Lo que sí es claro, es que el grupo motor es más amplio que los cuatro actores específicos de la comunidad previamente señalados.

⁴⁸ La constitución de este grupo no fue tan sencilla, reportándose que en el inicio no era tan clara la motivación ni el horizonte del trabajo. En ese sentido, se conformó en un inicio principalmente porque era una exigencia desde FOSIS, pero luego fue tomando fuerza durante los primeros meses del programa: Nos decían “ustedes van a pertenecer al grupo motor, porque ustedes son las que más vienen’ (...) Y quedamos como grupo motor solamente por el hecho de haber venido a las reuniones (...) Pero al principio era una lata, si pa’ qué, si no vamos a decir que era color de, era una lata venir a una reunión po, porque a las finales no encontrábamos pa’ dónde iba el rumbo. Y después ya como de la tercera reunión, ya le empezamos a agarrar el ritmo a, de qué se trataba el proyecto (Grupo Focal, párr. 263).

⁴⁹ Aquí, es interesante que se refieren a estas reuniones como un “*trabajo*”, al implicar largas jornadas de esfuerzo conjunto, que se constituyen en espacios de encuentro muy amenos: “hay días que estábamos todo el día trabajando, un día encerrados. Algún grupo cocinaba, almorzábamos y después seguíamos trabajando. Como un día de trabajo” (Entrevista 2, párr. 249).

⁵⁰ Si bien todas estas actividades son valoradas, sobre todo lo son aquellas que implican un mayor grado de poder, como la discusión de ideas sobre el programa, donde además se observa que algunas personas tenían más incidencia, al tener más conocimientos sobre la conducción de proyectos: “Todos los que tenían más conocimiento mandaban (...)”

las decisiones fueron tomadas en conjunto (y no solo por parte de una o pocas personas), ya sea mediante el consenso, o simplemente por mayoría, cuando este no era posible: “el hecho del 90% estaba en una idea y el otro 10% en otra idea, y no podíamos crear acuerdo con los del 10%. Mayoría siempre gana. O sea, el voto popular” (Entrevista 2, párr. 218). Además, se aprecia que el grupo motor tenía siempre presente a la comunidad, sin perder de vista que su labor debía estar al servicio de ella: “no íbamos por el camino de... de arrancarse con los... eh nosotros hacer las cosas a la pinta de nosotros. No. Siempre pensando en la gente” (Entrevista 1, párr. 164).

En cuanto a la comunidad⁵¹, se destaca que muchas personas se fueron sumando al programa, ya sea participando de las reuniones de conducción del mismo, votando para elegir la iniciativa en el diagnóstico y opinando para la priorización de acciones, o asistiendo a las actividades, como el bingo realizado por la nueva junta de vecinos/as o la celebración de navidad. Este proceso de masificación de la participación lleva a que en el mejoramiento de la entrada se destaque por su gran involucramiento:

P2: Es que hubieron, hubieron como personas claves pa' que ocurriera esto. P3: Sí. P1: Y eso llevó a que toda la gente al final tomó la misma onda de los que al principio empezaron a luchar por algo de esto. P2: Se fue como... P1: Masificando. Sí po, y, a la final entraron todos, todos, toda la gente, usted viera ahí como estaban en la, hasta en la noche [en la iniciativa de mejoramiento de la entrada]. P2: Todos contribuyeron de alguna manera (Grupo Focal, 417-427)⁵².

En quinto lugar, se identifica la *participación de alta intensidad del equipo ejecutor (consultora) en tanto consejero de la comunidad “desde atrás”*. Para cumplir este rol, se destaca que el coordinador había conducido previamente en el territorio el Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Familia, lo cual favorece el vínculo con la comunidad. Además, se valora de las personas de la consultora su entusiasmo, motivación, compromiso y la relación cercana que establecieron con la comunidad. Aquí, es interesante el vínculo “*amistoso*” que se establece con los miembros del grupo motor, y su contraste con un vínculo meramente técnico o formal:

La relación con ellos, fue buena. Más que... nos salimos del protocolo de entre...¿cómo dijera yo? Como, no autoridades, como... consultora, fue más que eso. El vínculo fue más de amigos que el vínculo entre consultora y nosotros (...) Como más amigos que, nos hicimos más

Entonces todos los que conocían el tema decían ‘Ya, uno hace esto, lo otro hace esto otro’, ‘Bueno’” (Entrevista 2, párr. 254-256).

⁵¹ Cabe señalar nuevamente que no existen límites tan explícitos entre la comunidad y el grupo motor, sin ser tan claro si éste aumenta su tamaño, o si más bien se genera una participación mixta entre grupo motor y comunidad en la conducción del programa. Estos límites difusos se retratan a continuación: “P1: a todas las reuniones he venido, es verdad. P2: No, si casi participó, casi como el grupo motor” (Grupo Focal, párr. 448-449).

⁵² También se destaca la participación de personas que, sin tener mayores niveles de protagonismo, sí aportan de forma importante luego de que termine el programa, regando y cuidando las plantas que se instalaron en la entrada del sector.

amigos, como más... nos apoyaron como de verdad, no como... así como a medias (Entrevista 1, párr. 293-295)

Un punto clave es que este vínculo “*amistoso*” establecido entre la consultora y el grupo motor favoreció que fuera este último el que tuviera más protagonismo en proponer ideas y tomar decisiones en las reuniones:

[Respecto a si la consultora tomaba o no las decisiones] “P1: No, nosotros. Es que por eso le digo, que con el [profesional de la intervención] tuvimos un acercamiento más allá de lo que era el FOSIS y la gente. P2: Era más amistoso. P1: Entonces igual lo conversábamos antes, siempre me pedía... como consejo. P2: Ellos nos decían, [coordinador] "nosotros damos consejo, ustedes son los que deciden", entonces ellos se ponían pa' atracito no más, y nosotros éramos los que... (...) se tomaba con todos las decisiones (Grupo Focal, párr. 614-620).

Así, la mayoría de las personas señalan que el grupo motor y la comunidad eran quienes tomaban las decisiones, y que la consultora daba más bien “*consejo*”: “ellos [la consultora] nos daban el pie para conducir y en el fondo éramos nosotros que teníamos que ver, porque el trabajo era de nosotros, entonces es como que ellos nos apuntalaban y nosotros hacíamos lo que es la dirección” (Entrevista 3, párr. 92). Además la consultora aportó en calmar y resolver los conflictos en algunas reuniones: “Intermediaron porque no... pudiéramos y llegáramos a un consenso (...) más que ellos definir. Ellos nos ayudaban a que nos pusiéramos de acuerdo sin tener que pelear tanto” (Entrevista 2, párr. 322-326). De forma sintónica, la consultora cumplió un rol fundamental en términos promocionales y de empoderar a la comunidad, transmitiendo que tenían muchos recursos (“*armas*”, “*alas para volar*”) para mejorar su situación, y reforzando el rol de los líderes/as emergentes, al señalarles continuamente que formaban un muy buen equipo conductor del programa.

Estos cinco enfoques, que reflejan las principales formas de participación los principales actores del programa, son complementarios entre sí, pues las intensidades de participación se van articulando de forma bastante armoniosamente y adecuada para los fines del programa.

A continuación, se procede a describir dos enfoques antagónicos que son menos predominantes, pero que tensionan a algunos de los enfoques principales ya expuestos. Por un lado, se identifica la *participación de alta intensidad de actores específicos de la comunidad desde una lógica de liderazgo conflictivo*. Este se asocia, por un lado, a que si bien la presidenta de la junta de vecinos/as ayudó a presentar el programa y a los encargados de la consultora a la comunidad, luego de un par de ocasiones se retiró (o más bien, “*desapareció*”) del programa. Además, se reconoce que la participación inicial no estuvo exenta de tensiones: “[El programa] no tenía nada que ver la junta de vecinos así que no seleccionaron nada, ella [la presidenta] estaba muy molesta con [coordinador de la consultora]. Que él llegó a invadir nuestro territorio” (...) Hubo bastante tensión ahí con la presidenta antigua (...) ella sintió que estaba, que vino a dividir a la comunidad. Que el momento en que llegó, él llegó a dividir a la comunidad (Entrevista 3, párr.

180-189). También se reconoce que existieron ciertas tensiones en relación al liderazgo de algunas personas de la comunidad, habiendo conflictos y desacuerdos con respecto a algunas acciones o decisiones en el marco del programa, tal como se explica en la siguiente cita:

Igual hay como a veces como celosos, en el sentido de que ellos [ciertas personas de la comunidad] quieren protagonismo. Muchos son así po'. Entonces varias veces, al último yo me anduve enojando, porque yo les decía las cosas, como uno tiene más experiencia, por ejemplo, al final les decía yo... '¿saben qué? yo me conseguí esto para hacerlo hoy y sea más fácil'. 'No, que esto no, mejor hagamos esta otra' (...) pienso yo que la gente como que quería tener más protagonismo, pero confundían las cosas po' (Entrevista 1, párr. 168-172).

Este enfoque es antagónico con respecto a la participación de alta intensidad de actores específicos de la comunidad desde un liderazgo cooperativo, pues si bien el desacuerdo y el conflicto no son necesariamente perjudiciales en las intervenciones comunitarias, sino que pueden ser un aporte para su desarrollo, los/as participantes refieren a estos aspectos desde una valoración negativa, entendiéndolos como obstaculizadores del liderazgo cooperativo.

Por último, se reconoce la *participación de alta intensidad del equipo ejecutor, desde un rol de guía y líder en la conducción del programa*. Entre las acciones que realizaron desde este rol, se destaca la instalación del programa a través de la primera reunión, llevar los materiales necesarios para las actividades, y preparar las reuniones. En ese sentido, algunos/as participantes refieren que la consultora habría sido quien guió el programa, identificándose alusiones puntuales a que fueron ellos los que estaban “a cargo” del programa, siendo los “guías” o “líderes” del proceso, y a quienes además había que “consultarles” sobre ciertas acciones o decisiones en el marco del programa⁵³:

A ver, ellos hicieron todo lo que tenían que hacer como líderes, del proyecto digamos, porque ellos lo presentaron y ellos lo ejecutaron en el fondo. Nosotros fuimos los que apoyamos, de atrás para salir adelante con el proyecto ¿me entiendes la idea? Es como si tú estás implementando tú eres la que dirige, yo no soy el que estoy dirigiendo ¿me entiendes? (Entrevista 4, párr. 209)

Esta concepción va asociada también a que en ciertos momentos el profesional de la consultora propusiera ideas, o a que en momentos críticos, como cuando se descubrió que no podían realizar el mejoramiento de la sede por problemas legales del terreno, éste haya tomado un rol más directivo: “llegó la

⁵³ Es interesante aquí que para uno de los/as participantes, la iniciativa inicial de mejoramiento de la sede vecinal venía supuestamente definida de forma previa (“venía propuesto desde la Gobernación a lo mejor, no sé de a dónde salió el proyecto FOSIS, eso es lo que yo desconozco; Entrevista 4, párr. 241), lo cual parece estar a la base de considerar a los encargados de la consultora como los líderes del proceso.

consultora y dijo ‘la única solución que hay, no hay plata, o se lleva la plata o se hace el proyecto’ (Entrevista 1, párr. 220-224)⁵⁴.

Este último enfoque se relaciona antagónicamente con la participación de alta intensidad de la comunidad y del grupo motor, pues si bien este rol más protagónico de la consultora no parece ser vivenciado de manera tensa por estos últimos, implica inevitablemente un menor poder de su parte. Esto se expresa en cierta progresión temporal en cuanto al poder de la consultora, al transitar desde un rol de guías y líderes en la conducción del programa, hacia un rol de apoyo técnico en el proceso de trabajo conjunto, donde la comunidad y el grupo motor avanzan hacia un mayor protagonismo y poder en la relación: [Respecto a quién dirigía las reuniones] P1: La consultora. La consultora nos guiaba y... y después ya lo... vecinos en la última etapa, fueron los vecinos los que se empoderaron y ahí empezaron a hacer las cosas (...). E: O sea usted siente que hubo como un cambio quizás. P1: Sí, Quien llevaba más la batuta, por decirlo” (Entrevista 2, párr. 258-264).

De esta forma, se destaca especialmente la participación de alta intensidad de la mayoría de los actores del programa, siendo a grandes rasgos, una experiencia de intervención intensamente participativa. Por último, es interesante constatar que uno de los enfoques polares para esta dimensión, el enfoque asistencialista, no es un se constituye como un enfoque principal del caso analizado.

Dimensión 5. Nivel de acción: Sinergias entre lo comunitario y lo organizativo

El nivel de acción se contempla según la unidad destinataria de las *acciones* del programa, y la unidad donde se generan los *efectos* esperados y/o logrados⁵⁵ de éste. Retomando los enfoques polares (individual y comunitario), es notoria la fuerza que toma el segundo en el discurso de los/as participantes,

⁵⁴ Este mayor poder de la consultora también se observa en profesionales externos/as asociados a su quehacer, quienes apoyaron el diseño arquitectónico de la iniciativa, donde se observa el gran poder de decisión que tuvieron frente a la comunidad, en cómo debía ser la obra de mejoramiento de la entrada en términos técnicos: “Es que tiene que haber un líder siempre que mande, en todo tipo de sociedad tiene que haber un líder. El jefe del proyecto, digamos... ella hizo un diseño, y ‘se respeta mi diseño, porque yo lo hice, yo lo diseñé, y era así y así debe ir. Independiente de que pueda aceptar críticas, que cambiemos esto un poquito más allá, un poquito más acá, pero el proyecto base se respeta” (Entrevista 4, párr. 200-204).

⁵⁵ En este caso del estudio, los efectos esperados y/o logrados del programa son bastante coincidentes, por lo que se presentan de manera conjunta, pero con matices en caso de ser necesario.

y cómo esta se articula con un enfoque de nivel organizativo (Figura 19). Sin embargo, la mención al enfoque polar individual es muy minoritaria, sin ser establecido como un enfoque del programa^{56 57}.

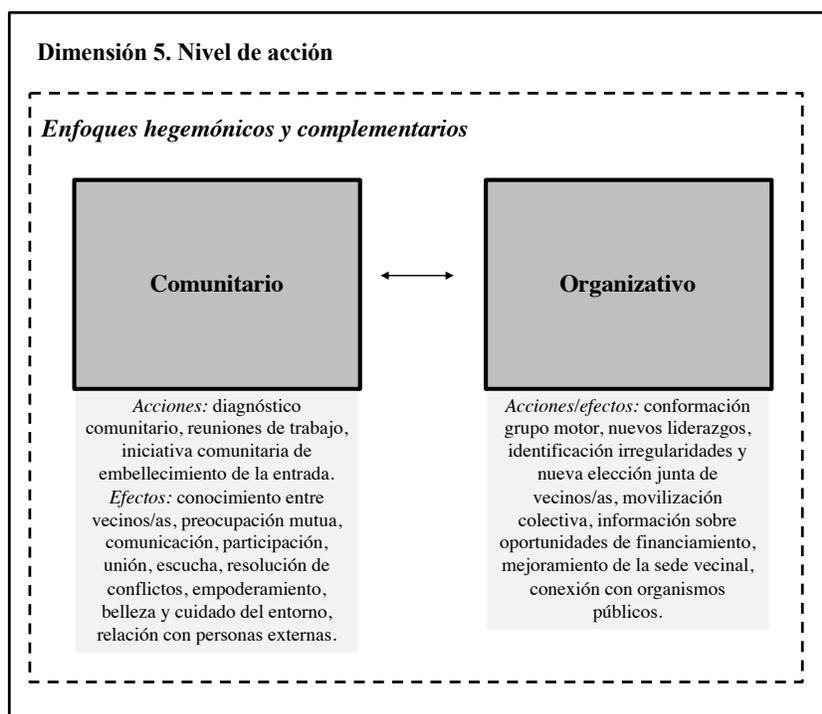


Figura 19. Nivel de acción:
Sinergias entre lo comunitario y lo organizativo

Así, para comenzar, se reconoce la marcada presencia del enfoque *de nivel comunitario*, pues se constatan múltiples acciones donde participó toda la comunidad, siendo claro que el trabajo no era solo con organizaciones específicas como la junta de vecinos/as, sino que con todas las personas: “en el fondo [el programa] era como algo como anexo a la junta de vecinos, era para la comunidad, no para solamente para

⁵⁶ El enfoque individual se observa de manera acotada, asociado a que el programa permitió que las personas reconocieran el valor de ir más allá del espacio personal, y de trabajar en y con la comunidad: “[Lo comunitario] es trabajar por un fin entre todos. Cosa que nosotros no hacíamos po’, no lo conocíamos y yo tampoco lo hacía. Porque uno se enfoca en la casa no más po’. ¿Pa’ que voy a ir a molestar al vecino si uno tiene hartas cosas que hacer en su casa? Pero a veces, cuando tu casa ya está lista y decí’: ‘ya, pucha afuera también esta feo. Mejoremos el entorno’” (Entrevista 2, párr. 310). Además, mejorar la entrada del sector generó alegría y satisfacción, siendo una experiencia gratificante haber contribuido en distintas actividades. En esa línea, se destaca el sentirse útil para la comunidad, a partir del aporte personal que se realizó: “me sentí como útil, es decir que hice un pequeño algo. Grande, pequeño, como haya sido, fue pero... di mi cuota” (Entrevista 3, párr.. 82).

⁵⁷ Otro enfoque bastante minoritario es el enfoque grupal, al señalarse la consulta realizada a los/as niños/as en el diagnóstico respecto a qué iniciativa comunitaria implementar (si bien luego su propuesta favorita no pudo ser ejecutada por problemas legales con el terreno de la junta de vecinos/as).

la junta de vecinos” (Entrevista 1, párr. 62). Además, se señalan como espacios comunitarios las reuniones de trabajo, las acciones diagnósticas y la iniciativa de embellecimiento de la entrada, donde se observa que fue un proceso complejo para algunos/as comprender que el financiamiento no debía ser repartido entre las familias, sino que ser destinado a una acción que beneficiara a la comunidad completa.

Por otra parte, se reconocen diversos efectos comunitarios. Para comenzar, fue importante conocerse entre personas que anteriormente solo se saludaban, y relacionarse más allá de la tendencia de “batir la lengua y pelar un rato” (Entrevista 3, párr. 66), para así sociabilizar desde una perspectiva distinta. Este conocimiento implicó reconocer que muchas personas comparten problemas similares, estar consciente de los/as demás, preocuparse por el otro/a, y saber que se cuenta con vecinos/as como figuras de apoyo: “con ellos me quedo, los hablo, los saludo, y hasta el día de hoy saludo, hablo a todo el mundo... eso lo rescato, saber quiénes están al lado, alrededor de uno, con quién puedes contar, con quién no puedes contar” (Grupo Focal, párr. 2010). También fue valorado el mantenerse comunicados/as a través de la creación de un grupo de WhatsApp (el cual se utiliza hasta la fecha como vía de contacto), que sirve para mantenerse informados, especialmente en relación a la inseguridad barrial.

Estos aspectos decantan en la unión entre vecinos/as, asociada a establecer vínculos, pero también a haber sido capaz de “*agruparse*”, desarrollando la disposición de trabajar en conjunto incluso con personas que son diferentes entre sí o que no mantienen una relación tan positiva. Para ello, fue fundamental escucharse con respeto, sobre todo cuando existen tensiones y conflictos, aprender a llegar a consensos y tomar decisiones en conjunto:

A veces se llega a consenso, a veces no, pero lo ideal es uno también los pueda decir. Y que con respeto sea recibida porque no se van a agarrar todos de las mechas (...) hubieron hartas situaciones tensas pero... que conversándolas entre vecinos se solucionaron. A la final lograron entender de que no todos tenemos que pensar iguales (Entrevista 2, párr. 312-314).

De lo anterior deriva la confianza en que sí puede trabajarse en conjunto para cambios positivos como comunidad, al ser una experiencia muy gratificante y de orgullo el “*luchar*” y el lograr “*sacar adelante*” el programa: “esto invitó “a cambiar un poquito de mentalidad a la gente, de que sí se pueden hacer cosas en conjunto” (Entrevista 2, párr. 62); “quedó la pauta para otros proyectos (...) sí se puede, en grupo se pueden hacer las cosas” (Entrevista 1, párr. 313, 315). Asimismo, el programa favoreció la participación comunitaria, la cual era muy minoritaria, pues no existía interés y la directiva de la junta de vecinos/as tampoco lo fomentaba:

[Antes del programa] no tenía actividad la junta de vecinos. Tenía, pero muy a lo lejos, tarde, mal y nunca. Íbamos cuatro o cinco personas a reunión. O sea, no, no, no tenía el auge que tenía, hasta que llegaron los de FOSIS y nos volvieron a reunir como vecinos, que yo creo que es la parte más importante, haber retomado lo que es comunidad con vecinos” (Grupo Focal, párr. 113).

Este efecto en la participación se mantiene incluso luego de terminar el programa, realizándose múltiples actividades: “Nos unieron como vecinos. Cosa que no hacíamos. Y... gratificante, porque hasta el momento todavía seguimos reuniéndonos en la junta de vecinos, en reuniones, hacemos lotas, bingos” (Entrevista 2, párr. 84). Pero estos efectos no solo tienen implicancias al interior de la comunidad, sino que también en cómo se cree que ésta se relacionará con futuras intervenciones y agentes externos, desde una posición más empoderada y activa:

Ahora ya los vecinos, póngale, no... no se dejan... que venga cualquier y les diga lo que tienen que hacer. Ellos averiguan primero si se puede hacer o no. Ese es el cuento. Ya, entonces ya no quedan así todos ya si viene un... un ente con un... dos millones de pesos, ‘¿de a dónde viene el fondo?’ ‘¿Por qué viene con el fondo?’ ‘¿Por qué para este sector?’ Entonces igual uno... esta todo, uno es curioso igual ahora (Entrevista 2, párr. 264).

Por otra parte, se señalan efectos asociados a la iniciativa comunitaria. La iniciativa finalmente realizada⁵⁸, el embellecimiento de la entrada, aumentó la belleza del lugar, lo cual incentiva a utilizar el espacio. Esta belleza ha sido reconocida por personas que no son de la comunidad y que visitan el lugar: “este programa es beneficioso, si tú lo mirai’, hasta pal’ que entra. Al que no haya ido nunca para allá [a El Arenal]. Es agradable la vista, y eso cambia. Eso te cambia la perspectiva del barrio (Entrevista 4, párr. 225). Además, se distingue un orgullo comunitario por haber realizado un trabajo que personas externas aprecien: “ver gente de fuera que viene, yo he visto vehículos estacionados ahí, se sientan en la placita. O sea, wow, valió la pena” (Grupo Focal, párr. 164). Por otra parte, esta iniciativa implica más que un cambio físico, siendo un reflejo o recuerdo del trabajo conjunto:

P1: Ahora si fue más o menos [el financiamiento para la iniciativa ofrecido por el programa], no tiene importancia porque es más profundo el cambio que se produjo que lo que se hizo allá afuera. Eso queda como un ícono, como un símbolo P2: se aprovechó como se llama, de plasmar en esto. De plasmar en el... como te dijera yo, en que nos unimos más (Entrevista 4, párr. 152, 154)

A su vez, esta iniciativa permitió conectar mayormente con la naturaleza y cuidar mayormente el entorno, tanto por parte de personas de la comunidad como de personas externas, particularmente con respecto a la acumulación de basura, que era un problema que se vivía previamente y que luego del programa

⁵⁸ Luego del diagnóstico, se definió realizar diversas mejoras en la sede vecinal, pero por motivos legales del terreno esto no fue posible. En ese sentido, quedaron como efectos esperados, pero no logrados, el contar con una sede vecinal con “*más vida*”, ampliada, con espacios al aire libre y para los/as niños/as.

ya no sucede. En ese sentido, es interesante que el fortalecimiento de la comunidad no solo se refleja en su interior, sino que también en relación al exterior.

Por otra parte, con una preponderancia similar al enfoque de nivel comunitario, se identifica el enfoque de *nivel organizativo*. Para partir, el programa favoreció la conformación de un grupo motor distinto a la junta de vecinos/as, pues debido a que ésta no funcionaba adecuadamente ni de forma inclusiva, fue necesario generar un nuevo grupo de trabajo: “yo creo que como no teníamos junta de vecinos tuvo que hacerse un grupo para poder trabajar. Hubo que hacer un cimiento, no teníamos cimientos, entonces hubo que hacer un cimiento para poder trabajar sobre ese cimiento (Entrevista 3, párr. 220). Además, fue relevante la creación de tres nuevos/as líderes/as comunitarios/as, quienes se conocieron más estrechamente y generaron un núcleo potente para la intervención. En ese sentido, si bien el grupo motor fue más amplio, se reconoce como un efecto clave la potenciación de estos liderazgos comunitarios.

Otro efecto muy señalado es la identificación de irregularidades en la junta de vecinos/as en relación a su funcionamiento, financiamiento y elección de representantes. Tal como menciona un/a líder/esa:

El proyecto, sí po', ayudó a que se ¿cómo se dice? Se destapara la olla de todas las cosas que estaban sucediendo (...) al final el grupo motor funcionó como como directiva en el fondo. Y ese grupo motor empezó a mover a mover las cosas y se descubrió que muchas cosas que habían eran irregulares (Entrevista 1, párr. 28-29)

Esto movilizó que la comunidad demandara la renuncia de la presidenta, llamando luego a votar por una nueva junta de vecinos/as (que permanece hasta la fecha), la cual está conformada por líderes/as del grupo motor cuyo liderazgo el programa impulsó⁵⁹. Estos efectos se acompañan de reconocer el derecho a una junta de vecinos/as que efectivamente agrupe a la comunidad y lograr así “salir de un hoyo donde estaba metido todo el sector” (Entrevista 4, párr. 146). Esto se contrasta con el haber estado “ciegos”, pues aceptaban pasivamente que la junta de vecinos no funcionara adecuadamente y que no involucrara a gran parte de la comunidad en los proyectos. Aquí, el programa les permitió movilizarse y volverse más “luchadores” y “menos quedados”:

Ellos [la consultora] vinieron a abrirnos los ojos, y como que nos dijeron, no sé po', sabís' que nos dijeron abran los ojos, esto está pasando, o ustedes tienen armas, tienen alas para volar, una cosa así. Como despertarnos un poco (...) Como que, a darnos un remezón, porque en el

⁵⁹ Sin embargo, se reconoce que la mayor potencia de esta junta de vecinos se dio en el programa y que luego ha decaído algo la participación en ese espacio. Además, si bien se conformó por líderes impulsados en el programa, hubo otros que consideraron que rol de liderazgo se limitaba al espacio del programa: “nosotros éramos un cuento aparte, porque éramos como parte del FOSIS” (Entrevista 3, párr. 212).

fondo no teníamos nosotros... no queríamos, llegaban beneficios de parte de la municipalidad, o otro tipo de proyectos, siempre eran los mismos que figuraban (Entrevista 3, párr. 184, 194)

Además, el programa permitió identificar que el territorio de la junta de vecinos/as no era de uso público, lo cual limitaba la destinación de recursos, iniciándose la regularización del terreno. Asimismo, la conformación de la nueva junta de vecinos/as favoreció informarse sobre oportunidades de financiamiento: “después de este programa, en una conversación nos dijeron que nosotros, con la junta de vecinos podíamos postular ese millón de pesos, y nosotros quedamos, así como "ya", o sea nos perdimos durante 12 años, 12 millones” (Entrevista 2, párr. 180-182). Por último, la nueva junta de vecinos/as ha sido clave para establecer una mayor relación con organismos públicos (por ejemplo, la DIDECO), así como para mejorar la sede vecinal a través de apoyos económicos municipales, siendo muy claro que estos avances son gracias a la realización del programa:

De esta directiva nueva se deben casi todos los logros que tenemos, porque de partida tuvimos que cambiarle el techo a la sede completo ¡completo! (...) Después del proyecto [programa FOSIS]. Sí, después. Eso es lo que se lograba. Tenemos inmobiliario nuevo ahora en la sede, tenemos frigidier y todas esas cosas, y se logró a través del proyecto este porque la gente se unió, de una u otra forma (...) Eso fue lo que motivó el proyecto FOSIS (Entrevista 4, párr. 54-56)

Para terminar, estos dos enfoques, comunitario y organizativo, son complementarios entre sí, pues las acciones y efectos en ambos niveles se potencian mutuamente. Y es que si bien hay cierta tensión entre ambos niveles (al valorarse que el programa haya ido orientado a la comunidad y no solo a la junta de vecinos), por un lado, el conocerse y compartir entre vecinos/as permitió reconocer los problemas organizativos que existían, y por otro lado, la resolución de ese conflicto y la creación de nuevos liderazgos fue importante para mantener la participación comunitaria y el fortalecimiento de la comunidad.

En ese sentido, retomando el continuo individual-comunitario, además de constatarse la presencia muy minoritaria del nivel individual, se concluye que los enfoque de nivel comunitario y organizativo se relacionan complementaria y recursivamente en el desarrollo de la intervención y luego de su realización, siendo un caso que refleja las sinergias posibles entre ambos niveles.

Síntesis del caso

A modo de síntesis, se presentan a continuación los enfoques hegemónicos correspondientes a cada dimensión de análisis, los cuales dan lugar a una intervención que permite el fortalecimiento de la comunidad y la organización social, avanzando hacia un enfoque de derechos (Figura 20).

**FORTALECIENDO LA COMUNIDAD Y LA ORGANIZACIÓN VECINAL:
EN VÍAS A UN ENFOQUE DE DERECHOS**

Dimensión 1. Rol social del Estado

Satisfacción de necesidades de personas de clase social baja o en situación de vulnerabilidad

Fomento de igualdad de oportunidades en territorios “*abandonados*” y dentro de las comunidades

Dimensión 2. Fundamentos teórico-normativos

Ayuda, apoyo y deber institucional

Capacidades organizativas y comunitarias

Beneficio y mejoramiento material

Derechos

Dimensión 3. Alcance poblacional

Focalización territorial

Universalización

Dimensión 4. Interacción de los actores involucrados

Actores municipales: Baja intensidad (ejecución de actividades)

Niños/as: Mediana intensidad (ejecución de actividades y acciones diagnósticas)

Actores específicos de la comunidad: Alta intensidad (ejecución de actividades, acciones diagnósticas y conducción del programa): *liderazgo cooperativo*

Grupo motor + Comunidad: Alta intensidad (ejecución de actividades, acciones diagnósticas y conducción del programa)

Equipo ejecutor: Alta intensidad (ejecución de actividades, acciones diagnósticas y conducción del programa: *Consejera “desde atrás”*)

Dimensión 5. Nivel de acción

Comunitario

Organizativo

Figura 20. Fortaleciendo la comunidad y la organización social:
En vías a un enfoque de derechos

IX. ANÁLISIS TRANSVERSAL: MODELOS APRECIATIVOS DEL PROGRAMA

Luego de identificar los enfoques que caracterizan el programa, surge la pregunta de si sus enfoques hegemónicos se pueden organizar en sistemas más abarcadores. Para ello, se propone la noción de modelos apreciativos de programas sociales, los cuales integran enfoques hegemónicos que son discursivamente consistentes, coherentes o relacionados entre sí, a partir del discurso de los/as participantes⁶⁰.

Se reconocen así tres modelos apreciativos del programa (Figura 21). El más predominante es el modelo promocional-comunitarista, el cual es acompañado por dos modelos secundarios: el modelo carencial-minimalista y el modelo institucional-universalista. A continuación, se describen estos tres modelos, explicándose sus grados de relevancia para el programa, y discutiéndose su cercanía o distancia con los enfoques polares de políticas de protección social propuestos en este estudio (p. 15). Luego, se establecen relaciones entre estos modelos, reflexionándose sobre su co-existencia en el programa analizado.

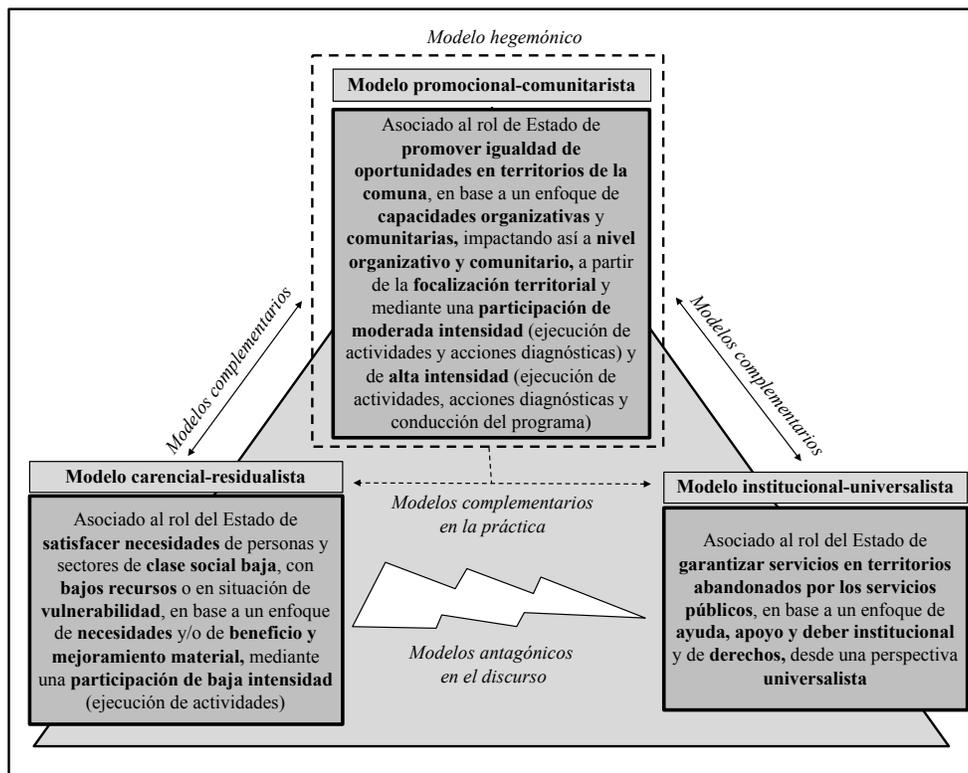


Figura 21. Modelos apreciativos del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad

⁶⁰ Si bien la configuración de estos modelos tiene como marco de referencia la literatura sobre enfoques de políticas de protección social en América Latina, el concepto de modelo *apreciativo* recalca que los enfoques que los conforman emergen de las apreciaciones de los actores, en este caso, líderes/as comunitarios/as y participantes del programa.

Modelo apreciativo promocional-comunitarista: el núcleo del programa

Para comenzar, se reconoce como *modelo hegemónico* del programa el modelo promocional-comunitarista, pues integra los enfoques más predominantes en el discurso de los/as participantes, siendo enfática, constante y transversal la referencia a aspectos comunitarios, organizativos, territoriales, y participativos de moderada y/o alta intensidad. Además, este modelo es aquel que contiene una mayor cantidad de enfoques, y el que abarca una mayor cantidad de dimensiones de análisis, lo que contribuye a que sea el modelo hegemónico o principal del programa.

En este modelo, el Estado asume el rol de fomentar la igualdad de oportunidades en los distintos territorios de una comuna, favoreciendo el desarrollo de capacidades organizativas y comunitarias, al hacerse constante alusión a ello como sentido último del programa. Además, de forma sintónica con este foco, esto implica realizar acciones y generar efectos en estos niveles, destacando la formación de liderazgos, la formalización de organizaciones vecinales, así como el aumento de la comunicación, la unión y la participación comunitaria.

Para concretar este modelo, es central la focalización territorial, asociada a no centrarse en personas particulares, si no en todo el territorio, ya sea por motivos relacionados a la pobreza y/o vulnerabilidad, así como por otras razones. Asimismo, para que el modelo funcione, es central la participación de moderada intensidad (asociado a la participación de los actores en la ejecución de actividades y en las acciones diagnósticas del programa) y de alta intensidad (relacionada a la participación de los actores en la ejecución de actividades, en las acciones diagnósticas y en la conducción del programa).

Estos enfoques se encuentran claramente interrelacionados en el discurso de los/as participantes de los dos casos de estudio, lo cual es retratado a continuación:

P1: [Respecto a qué buscaba el programa] Yo pienso que la integración de la comunidad (...)
P2: Integrar más a la comunidad, y hacer cosas positivas (...)
P1: La idea es incorporar a las personas (...)
P2: Sí, como a las comunidades (...)
P3: el nombre del programa lo dice todo, o sea el nombre del programa se llama "Acción en Comunidad" (...) entonces, de ahí es el tema, o sea ¿por qué lo hicieron acá? porque acá hay una comunidad, necesita que (...) ¡Qué tomen acciones po! que las acciones se tomaron en comunidad. No fue una decisión que se tomó aquí, entre tres y cuatro.
P2: Decidimos todos qué es lo que íbamos a hacer (...)
P3: Ahora, por qué fue integrado acá (...) nosotros hemos ejecutado dos proyectos antes del FOSIS (...) Y la cantidad de familias que hay acá po' (Grupo Focal, párr. 76-92, Villas Marinas).

P1: Yo encuentro que sí en el fondo hay más unión (...) y como que vivimos uno más preocupado del otro (...) encuentro yo que es un gesto bonito, amable y de preocupación po. O sea que uno está pendiente (...)
P2: es que como se empezaron a hacer las cosas bien y hubieron resultados, la gente ya tiene otra visión (...) que funcionó todo lo que hicieron (...)
P3: Que funcionó y sigue funcionando po'. Porque al principio, yo nunca había ido a una reunión de la junta de vecinos, ni me interesaba. Ni siquiera me interesaba a mí. Y desde ese momento que llegó el FOSIS aquí, cambió la cosa [en términos de participación]. Y cambió pa' muchos. Para muchos (...)
P1: Si no, no fuera por el programa, no estaríamos como estamos (...)
P2: Seguiríamos igual como era antes (...)
P3: Como era antes la junta de vecinos (...)
P4: Que nadie quería ir a reunión (...)
P1: Ahora estamos con papeles como se dice

[formalizándose la junta de vecinos/as] (Grupo Focal, párr. 463-507, El Arenal).

Así, este modelo, se caracteriza por ir instalando en el centro de las políticas de protección social un componente promocional, que refuerza las capacidades y la participación, y un componente comunitarista, que recalca las nociones de comunidad y territorio como eje principal de los programas.

Por último, cabe notar que este modelo contiene varios enfoques de tránsito entre los enfoques polares de políticas de protección social. Pues el rol del Estado no es ni subsidiario (asociado a la satisfacción de necesidades de personas y sectores de clase social baja, con bajos recursos o en situación de vulnerabilidad) ni un rol garante de derechos, sino que un rol intermedio asociado a fomentar la igualdad de oportunidades. Por otra parte, el foco del programa no está puesto ni en las necesidades ni en los derechos, sino en el desarrollo de capacidades colectivas, y el alcance del programa no es ni focalizado a nivel individual ni universal con componentes focalizados, sino que de focalización territorial. Sin embargo, sí se alcanzan los enfoques polares de participación de alta intensidad y de nivel de acción comunitario (acompañados por los enfoques de tránsito de participación de moderada intensidad y de nivel de acción organizativo, respectivamente). De esta manera, siguiendo la propuesta de este estudio, este modelo representa de manera parcial los enfoques actuales de políticas de protección social.

Modelo apreciativo carencial-residualista: resabios cristalizados

Un segundo modelo presente en el programa en menor grado, es el carencial-residualista, el cual se caracteriza por otorgar un espacio restringido a las políticas de intervención en pobreza. En este modelo, el Estado cumple el rol de satisfacer necesidades de personas y sectores de clase social baja, con bajos recursos o en situación de vulnerabilidad (pues para muchas personas el programa es una clara expresión de la acción estatal hacia quienes se encuentran en situación de desventaja, desde una lógica subsidiaria). Sintónico con este rol del Estado, destaca la constante justificación del programa porque permite satisfacer las necesidades de la comunidad, ya sea objetivas (condiciones materiales de vida o acceso a servicios) o subjetivas (comunicación o unión entre vecinos/as, participación comunitaria, etc.). A su vez, este rol del Estado se traduce en beneficios y mejoramientos materiales en la comunidad, como por ejemplo, en el embellecimiento del entorno. Además, este tipo de enfoques se acompañan de la participación de baja intensidad (en la ejecución de actividades). Así, serían las necesidades y la vulnerabilidad los motivos a la base de recibir la acción estatal, destacándose espacios de participación en la ejecución de iniciativas, como son los talleres:

La comunidad necesita las herramienta pa poder eh, no sé po, yo aquí necesito luminaria. ¿Por qué necesito luminaria? (...) me sirve pa la comunidad, ¿cierto? pero no tengo las lucas para la luminaria. "¡Ah! pero el FOSIS tiene un proyecto que me va a dar las luquitas pa la luminaria po", y esa es una ayuda po. Ahora salió la inquietud de los vecinos de, faltaban talleres po.

Faltan talleres, que en realidad no venían talleres pa acá. Entonces esa es la ayuda po'. "Chuta, démosle la platita pa que hagan talleres entonces" (Entrevista 1, párr. 212, Villas Marinas)

Respecto a este modelo, es interesante notar que para las dimensiones del rol social del Estado y de los fundamentos teórico-normativos, se detectan los enfoques polares del rol subsidiario del Estado y del enfoque de necesidades, respectivamente. Esto es un claro ejemplo de cómo este modelo se aleja de los enfoques actuales de protección social, representando ciertos resabios de las políticas de los ochenta y los noventa instaladas en América Latina y en Chile, las cuales están cargadas de un fuerte componente residual y/o minimalista del Estado, desde una lógica neoliberal. Así, parece ser que este modelo permanece cristalizado de cierta manera en el imaginario de las personas, situación que será discutida más adelante.

Modelo apreciativo institucional-universalista: una aproximación incipiente

En tercer lugar, se reconoce en el programa, también en un grado menor, un modelo institucional-universalista, el cual se caracteriza por otorgar un rol central a las instituciones públicas para garantizar el bienestar de las comunidades, más allá de sus características particulares o de su situación socioeconómica.

En este modelo, el Estado asume el rol de garantizar servicios en territorios abandonados por los servicios públicos, a partir de la acción institucional, ya sea mediante las lógicas de ayuda, apoyo o deber de disponer recursos económicos y humanos a las comunidades. Asimismo, este modelo involucra el enfoque de derechos, que en este programa se concreta en visibilizar y promover el cumplimiento de derechos, especialmente mediante la relación con los servicios municipales y las oportunidades públicas. Sin embargo, el contar con el programa no sería visto tanto como un derecho en sí mismo, sino que más bien como una plataforma para ir instalando incipientemente la importancia de los derechos (desde una lógica de información y concientización), y para promover acciones iniciales (como, por ejemplo, establecer una mayor relación con organismos municipales, postular a fondos concursables, etc.) que favorezcan su futuro cumplimiento. Este énfasis incipiente y no exactamente garante, es reflejado en la siguiente cita:

[El programa] ayudó a que nosotros conociéramos que si la Municipalidad tiene que hacerse cargo de muchas cosas que no se hace cargo y nosotros exigir que se haga. O sea, de nosotros depende que las cosas se hagan. El estar ahí y el decirle a la Municipalidad, buscar los artículos, buscar las leyes donde nosotros nos apoyen (...) le digo, 25 años que aquí no se hizo nada de la parte de la Municipalidad (...) siendo importante el cambio de mentalidad y de chip también. De que si uno exige y si uno tiene que exigir sus derechos, tanto derecho y obligaciones, pero uno puede exigir sus derechos. Más especialmente cuando son temas de comunidad y que tienen que llegar recursos a las comunidades. Nosotros no sabíamos de que acá anualmente llega un millón para cada comunidad. Solamente uno tiene que ejecutar bien un proyecto y te llega la plata (Entrevista 2, párr. 172-178, El Arenal)

A su vez, destaca en este modelo la universalización, asociada a que el programa puede ser realizado en cualquier tipo de lugar independientemente de sus características socioeconómicas, pues en toda

comunidad existirían necesidades objetivas (por ejemplo, mejoramiento del entorno) o subjetivas (como fortalecer la participación vecinal).

Así, en cuanto a este modelo, se verifica la presencia del enfoque polar de derechos, con los matices ya señalados, así como el enfoque de universalización⁶¹, que es aún más extremo que el enfoque polar universal con componentes focalizados. De esta manera, se observa que al igual que el modelo promocional-comunitarista, este modelo representa de manera parcial los enfoques actuales de políticas de protección social.

Por otra parte, es importante reconocer que este modelo, al igual que el modelo carencial-residualista, solo refiere a las dimensiones más abstractas (y menos prácticas) de las políticas de protección social: el rol social del Estado y los fundamentos teórico-normativos. A esta se agrega una dimensión intermedia en términos de abstracción: el alcance poblacional. En ese sentido, es claro cómo no incorpora enfoques de las dos dimensiones más prácticas o concretas de los programas sociales, correspondientes a la participación de los actores involucrados y el nivel de acción. Esto puede deberse a que es un modelo que se está instalando de forma incipiente en las políticas sociales, más desde lógicas simbólicas que pragmáticas, situación que será discutida más adelante.

¿Pero cómo conviven estos modelos tan distintos en el marco del programa?

Como se ha podido observar, en el programa analizado y desde la perspectiva de participantes y líderes/as comunitarios/as, se encuentran presentes estos tres modelos apreciativos de programas sociales. Cabe preguntarse entonces, ¿cómo se relacionan entre ellos, y de qué manera conviven o co-existen?

Para comenzar, se observa que el modelo carencial-residualista es antagónico en el discurso al institucional-universalista. Pues el rol del Estado de satisfacer necesidades de personas y sectores de clase social baja, con bajos recursos o en situación de vulnerabilidad, y el enfoque de necesidades, se tensionan claramente en el discurso con el enfoque de ayuda, apoyo y deber institucional (especialmente en esta última noción de “*deber*”), con el enfoque de derechos y sobre todo, con la universalización. De hecho, es justamente entre estos enfoques donde se visualiza mayor reflexión crítica, tensión o matices en el discurso de las personas que participaron de este estudio. Pues si bien tanto los/as participantes del programa como los/as líderes/as comunitarios se orientan predominantemente al modelo promocional-comunitarista, los/as primeros/as se aproximan luego al modelo carencial-residualista, mientras que los/as segundos/as parecen acercarse más a las lógicas del modelo institucional-universalista.

⁶¹ Como se refirió previamente, esta tendencia a la forma universal pura puede deberse a que las nociones mixtas de focalizado con componentes universales o universal con componentes focalizados son conceptos altamente técnicos, así como también a la forma en la cual fue consultado este tema a los/as participantes para facilitar su comprensión (Anexos 3 y 4).

Sin embargo, la co-existencia de estas diferentes aproximaciones no parece ser vivida con mayor tensión ni conflicto en la práctica, es decir, en la implementación del programa, constituyéndose en modelos complementarios en la práctica. Una explicación tentativa de esto puede encontrarse en la predominancia del enfoque promocional-comunitarista, el cual desde su lugar de hegemonía, puede estar funcionando como compatibilizador de estos otros dos modelos gracias a su relación de complemento con ellos.

Pues, por un lado, el modelo promocional-comunitarista es complementario al modelo carencial-residualista, debido a que, en el programa, el carácter promocional de las capacidades comunitarias y organizativas se complementa con el énfasis en las necesidades. Además, los aspectos más subjetivos asociados a estas mismas capacidades se refuezan con el beneficio y/o mejoramiento material. De esta forma, si bien ambos modelos son claramente distintos, en el discurso de las personas parecen complementarse y convivir de manera bastante armoniosa.

Por otro lado, el modelo promocional-comunitarista se complementa con el modelo institucional-universalista por tres motivos. Primero, porque la focalización territorial se justifica por el rol del Estado de garantizar servicios en territorios abandonados por los servicios públicos. Segundo, porque los principales elementos del programa asociados a la focalización territorial (iniciativas de mejoramiento material o desarrollo de servicios), se complementan con el principal elemento asociado a la universalización (el carácter participativo e integrador del programa), reforzándose mutuamente para motivar el involucramiento de la comunidad. Tercero, porque la participación de moderada y alta intensidad de los actores principales del programa y el énfasis en las capacidades comunitarias y organizativas, es decir, aspectos internos a la comunidad, se complementan con el enfoque de ayuda, apoyo y deber institucional, y el enfoque de derechos, asociados a aspectos externos de la comunidad (instituciones), complementándose para desarrollar el programa de forma exitosa. Así, nuevamente se observa que, aunque ambos modelos tienen énfasis distintos, parecen co-existir de manera pacífica.

De esta manera, es posible plantear que el lugar hegemónico del modelo promocional-comunitarista permite que convivan de manera bastante armónica tres modelos muy distintos en un mismo programa social: el modelo carencial-residualista en forma de resabios cristalizados, el modelo promocional-comunitarista como núcleo del programa, y el modelo universal-institucionalista como una aproximación incipiente.

X. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

A partir de los resultados de este estudio, se discute sobre los modelos apreciativos de programas sociales identificados, para luego detenerse en las conclusiones y reflexiones asociadas a cada una de las dimensiones de análisis. Posteriormente, se propone avanzar hacia los enfoques actuales de políticas de protección social en América Latina en el marco de los programas de intervención en pobreza a través de un modelo comunitarista-institucional. Finalmente, se desarrollan algunas observaciones sobre lo rural-urbano y sobre los/as participantes y líderes/as comunitarios/as, así como los alcances, limitaciones y proyecciones para futuras investigaciones.

Modelos apreciativos de programas sociales: coexistencia y tránsitos

El análisis de los enfoques de políticas de protección social en el Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad, una iniciativa comunitaria de intervención en pobreza, permite entrever cómo en la implementación de políticas y programas sociales pueden convivir o co-existir distintos modelos y enfoques de políticas de protección social. De esta manera, este se constituye en un caso de estudio que, más que reflejar un modelo puro o unitario de política social, permite comprender cómo ciertos programas combinan múltiples enfoques, e incluso representan diversos modelos de programas sociales de forma simultánea. Pues si bien se distingue cierta hegemonía del modelo promocional-comunitarista, permanecen claros resabios del modelo carencial-residualista, y por otro lado, se identifican lógicas emergentes del modelo institucional-universalista.

Esta situación puede ser discutida recurriendo a una comprensión neo-institucionalista de las políticas públicas, desde el entendido de que las instituciones son una creación humana, y por tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos (Herrera, 2008). Un aporte interesante en esta línea es el realizado por Hall (1993, citado en Fontaine, 2013), quien siguiendo el concepto de paradigma de Kuhn (1971), plantea que las políticas públicas pueden ser asimiladas a paradigmas, al ser producto de una representación del mundo, donde la solución a determinados problemas dependerá de las ideas que se hacen los actores sobre ellos (Fontaine, 2013).

Desde este marco comprensivo, el programa analizado puede ser entendido como uno que desafía el paradigma carencial-residualista, que ha marcado durante décadas el desarrollo de políticas de intervención en pobreza en el país. Para ello, es importante comprender que Chile ha sido ampliamente reconocido a nivel latinoamericano por el desarrollo de un sistema intersectorial de protección social focalizada en las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, cuyos programas están basados principalmente en las transferencias monetarias, el acompañamiento psicosocial y la conexión con la red de oportunidades (MIDEPLAN, 2004; MIDESO, 2016b). Al momento de su creación, este sistema fue pionero en la región, por su carácter innovador y comprehensivo (Larrañaga & Contreras, 2010), y por considerar

enfoques emergentes como el enfoque de vulnerabilidad (Busso, 2001) y el enfoque de exclusión social (Pérez & Mora, 2006). Además, permitió superar el extremo minimalismo del Estado propio de los años ochenta y parte de los años noventa, a partir de la revalorización de su rol social, un aumento del gasto social, el fortalecimiento de la institucionalidad social, y la sofisticación de los programas orientados a la superación de la pobreza (CEPAL, 2006b).

No obstante, hace ya varios años se ha señalado que las lógicas a la base de esta política presentan importantes limitaciones y desafíos. Con respecto al rol del Estado, se ha asociado al desarrollo de un aparato estatal orientado hacia la reducción de la pobreza, pero no hacia la reducción de la desigualdad (Repetto, 2016), prevaleciendo de cierta manera una lógica residual⁶² del Estado. En cuanto a sus fundamentos teórico-normativos, se ha enfatizado la necesidad de reforzar las capacidades de las personas (Robles, 2013). En relación al alcance poblacional, ha sido cuestionada por las consecuencias que puede generar la focalización según criterios de vulnerabilidad individual o familiar (estigmatización y dependencia) (Home, 2012; Raczynski, 1995). En lo que refiere a la participación de los actores involucrados, se ha cuestionado que implica una muy baja participación ciudadana, tanto en la definición de los problemas como en la búsqueda de soluciones (Palma & Urzúa, 2005). Por último, en relación al nivel de acción, se ha criticado la falta de componentes comunitarios, que permitan el desarrollo de lazos vecinales y una mayor inclusión social de las personas en sus territorios (Raczynski, 2008).

Tomando estos cuestionamientos, y considerando nuevos enfoques de las políticas de protección social, como el enfoque de derechos o el enfoque comunitario, esta política ha ido incorporando cambios en su diseño y metodologías (MIDESO, 2016b). Sin embargo, esto ha sido desde una lógica incrementalista, es decir, realizándose ajustes menores que apunten a una mejor adecuación a la realidad (Lindblom, 1968), pero sin intervenir la lógica fundamental a la base de los programas.

No obstante, a partir de estas críticas, así como de nuevas perspectivas como la focalización territorial (Rozas et al., 2018) y el enfoque participativo (Giorgi, 2012), comenzaron a desarrollarse de forma paralela otros programas sociales de intervención en pobreza que se diferencian claramente de las iniciativas ya descritas, por su énfasis en el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, así como por su carácter comunitario. A partir de los resultados de este estudio, se constata que el Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad es un claro ejemplo de este tipo de programas. Si bien esto podría anticiparse con respecto a su formulación o diseño, es interesante notar que los/as participantes y líderes/as comunitarios/as

⁶² Se establece una diferencia entre el carácter “*minimalista*” del Estado, reflejado especialmente en los años ochenta en la fuerte reducción del gasto social y en políticas restrictivas para la recuperación de los equilibrios macroeconómicos (CEPAL, 2006b), y por otro lado, el carácter “*residualista*” del Estado, más propio de los años noventa y la primera década de los 2000, asociado a una mayor acción en el ámbito social, pero donde igualmente la participación de las instituciones estatales se da solo en caso de que el mercado y la familia fallen en la provisión de bienestar (Titmuss, 1981).

involucrados en su implementación mantengan una perspectiva sintónica, identificada con la hegemonía del modelo promocional-comunitarista. Esta sintonía a nivel discursivo es importante de constatar, pues al ser los enfoques y modelos de políticas de protección social, un asunto principalmente tratado entre actores técnicos o políticos, se podría suponer inicialmente una distancia entre ambos discursos, situación que parece ser refutada al menos en este estudio.

Pero un aspecto más interesante de los resultados estriba en cómo las personas también señalan o reconocen en el programa enfoques que son sintónicos con el modelo carencial-residualista, que como ya se indicó, ha marcado fuertemente el desarrollo de políticas de intervención en pobreza en el país durante muchos años. Así, posiblemente, su lugar en el discurso de las personas es resultado de varias décadas de programas de intervención en pobreza realizados desde estos enfoques, así como por la fuerza de la historia institucional del FOSIS, marcada en sus inicios por el carácter residual del Estado, una comprensión de la pobreza en función a necesidades insatisfechas y políticas con un marcado acento asistencial.

Una perspectiva interesante para comprender este punto es el neo-institucionalismo, que ha sido reconocido como una comprensión dinámica y flexible para el estudio de las instituciones y del cambio institucional, desde donde se reconoce que las creencias y prácticas que dan forma a la acción social incitan a la estabilidad y continuidad, desde una clara tendencia a la inercia (Vargas, 2008). En ese sentido, si bien existiría cierta apertura al cambio, también es necesario dar cuenta de un largo y muchas veces resistente proceso de cambio institucional (DiMaggio, 1988) que aplica al campo de los programas de intervención en pobreza.

Asimismo, cabe notar como un resultado de especial interés, la alusión a enfoques que conectan con un modelo institucional-universalista. Esto se puede deber, en parte, a la atención de las instituciones gubernamentales como el FOSIS a las orientaciones normativas actualmente impulsadas por los organismos internacionales y la literatura académica especializada, para la formulación o diseño de sus programas. Sin embargo, también puede deberse a la acción de los equipos ejecutores del programa analizado, pues tal como plantea Berroeta (2014), si bien éstos se encuentran sujetos a los límites de la institucionalidad gubernamental, en la implementación de los programas pueden desplegar tácticas específicas para sacar partido a la estrategia institucional y desplegar acciones que se orienten, al menos incipientemente, al desarrollo de enfoques no hegemónicos de los programas.

Ambas alternativas son plausibles si se considera que las instituciones no influyen de una manera determinista en las decisiones de los actores, sino que siempre existen posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que éstos, desde sus recursos, capacidades, percepciones de la realidad y preferencias, pero siempre en el marco de un determinado contexto institucional, elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997). Así, estas dos razones podrían estar a la base de que en ciertos programas de un organismo como FOSIS, clásicamente asociado al rol subsidiario del Estado, se comience a instalar

progresivamente el enfoque de derechos, el enfoque de ayuda, apoyo y deber institucional (especialmente en su dimensión de “*deber*”) y perspectivas universalistas.

En este punto, es fundamental detenerse en el rol que parece tener el modelo promocional-comunitarista para la co-existencia armónica de estos tres modelos. El modelo de política pública de acción comunitaria se centra en aspectos tales como los procesos relacionales, colectivos y de trabajo conjunto, el carácter endógeno e integrado del fortalecimiento, la organización, la confianza y la participación (Rebollo & Morales, 2013). Estos y otros conceptos asociados al enfoque comunitario, que parecen ofrecer una plataforma compartida a las personas participantes para comprender el programa, generan un lugar donde parecen disolverse o al menos apaciguarse las tensiones que existen entre los otros dos modelos a nivel discursivo⁶³.

De esta forma, el modelo promocional-comunitarista puede ser entendido como una plataforma para ir superando las lógicas carenciales y residualistas del rol del Estado a la base de las políticas de intervención en pobreza, pero sin exigir aún un pleno cambio de lógica hacia el deber institucional y el universalismo. Pues estas nociones, si bien irían permeando lentamente el discurso de las personas participantes, en las intervenciones de pobreza chilenas no tendrían un lugar resuelto ni expedito por la fuerte herencia de las lógicas residualistas y subsidiarias. Pero también, por el lugar institucional que ocupa el FOSIS en el marco de la política de protección social, al ser un organismo que desde sus orígenes y en sus principios se orienta claramente por las lógicas de focalización y asistencia hacia las personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad.

Políticas comunitarias de intervención en pobreza: ¿hacia un enfoque de derechos?

En este escenario, cabe preguntarse hasta qué punto es posible avanzar hacia ciertas lógicas del modelo institucional-universalista en los marcos institucionales actuales del FOSIS y del programa analizado. Para ello, cabe referir en primer lugar a la discusión sobre la inclusión del enfoque de derecho en los programas de intervención en pobreza. Según Abramovich y Pautassi (2006), el campo de las políticas sociales y el campo de los derechos humanos se han desarrollado en paralelo, con escasos puntos de encuentro o conexión, pese a compartir la preocupación por temas comunes, como la pobreza o la vulnerabilidad. Esta situación es compleja si se considera que justamente es fundamental reflexionar sobre

⁶³ Como ya se señaló, esto puede deberse a que el modelo promocional-comunitarista es complementario, al menos en parte, a los otros dos modelos. Pues si bien este modelo se diferencia claramente de los otros dos, algunos de sus enfoques se encuentran o se refuerzan, como es el caso, por ejemplo, del enfoque de capacidades comunitarias y organizativas propio del modelo promocional-comunitarista, que es complementario al enfoque de necesidades del modelo carencial-residualista, y al enfoque de ayuda, apoyo y deber institucional del modelo institucional-universalista.

la progresiva incorporación del enfoque de derechos en las políticas sociales focalizadas en personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (Cecchini & Martínez, 2011).

En los resultados de este estudio, se puede observar que el programa analizado no alcanza a asociarse con el rol garante de derechos del Estado, pero cuando se exploran sus fundamentos teórico-normativos, sí aparece más claramente este enfoque. La ausencia de la lógica de derechos en el rol del Estado puede deberse al amplio reconocimiento de que en Chile el Estado responde a lógicas subsidiarias, así como a la percepción de que este es un aparato rígido y poco abierto al cambio, situación que fue fuertemente visibilizada en la crisis social del año 2019, que estalló solo unos meses antes de la producción de datos de esta investigación.

Esto parece contrastar con la aparición más explícita de una lógica de derechos como fundamento a la base del programa, lo cual se puede deber a la percepción que en los programas existen mayores márgenes de libertad y de cambio que en el aparato estatal mismo en su conjunto. En este espacio, especial incidencia tendrían quienes diseñan los programas sociales a partir del saber experto y siguiendo las orientaciones de organismos nacionales e internacionales en materia de protección social, así como los equipos encargados de su implementación en terreno. Pues siguiendo con lo señalado por Berroeta (2014), la reproducción (o cambio) de los programas institucionales se juega en parte en el modo en que los agentes individuales interpretan las condiciones e “intenciones” institucionales, en función de lo cual se generan definiciones de situación que les permiten o no, desplegar cierta “autonomía relativa” (Harvey, 2002) en el marco de determinada política o programa. En ese sentido, existe la posibilidad de que aunque el Estado no aparezca como un aparato que opere desde la lógica de los derechos, sí existan programas sociales específicos que lo hagan, principalmente por la acción de ciertos actores que imprimen ese sentido en la fundamentación, orientaciones y metodología del programa, así como en su puesta en práctica en terreno, ya sea a través de su discurso o de acciones concretas⁶⁴.

Una segunda posible explicación a este contraste entre la ausencia del rol garante de derechos del Estado y la presencia del enfoque de derechos en los fundamentos teórico-normativos del programa, puede estribar en las dificultades que reviste este enfoque en términos de “*garantías*”. Tal como señala Piron (2004), el rol estatal de garante de derechos implica obligaciones jurídicas claras de parte de los Estados para garantizar la protección social. Esto implica reconocer la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, teniendo atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas y al

⁶⁴ Esta explicación es sintónica con lo señalado en otros estudios sobre políticas sociales en Chile, como el realizado por Reyes et al. (2015), donde se menciona que gracias a los esfuerzos personales y profesionales de equipos técnicos (y no tanto a la gestión pública), es que se ha logrado utilizar espacios institucionales para instalar enfoques transformadores -en ese caso, provenientes de la psicología comunitaria- (Lapalma & de Lellis, 2012).

establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad (Abramovich, 2006). En el Estado chileno, este sello garantista del enfoque de derechos parece ser enfrentado actualmente con cierta suspicacia y resistencia, sobre todo si se está haciendo referencia a las políticas de intervención en pobreza, asociada tradicionalmente a una mirada asistencial más que garante de la protección social, y más desde la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, que desde la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir, en términos de Abramovich (2006). Esto podría explicar por qué las personas participantes de este estudio no asocian el programa analizado a un rol del Estado de garante de derechos.

Sin embargo, el enfoque de derechos sí parece encontrar un lugar más cómodo o aceptado cuando la cuestión refiere a los fundamentos teórico-normativos del programa. Esto parece deberse a que en esta dimensión, el enfoque de derechos no es planteado por los/as participantes y líderes/as comunitarios en el sentido de ser el programa mismo un derecho garantizado, sino más bien entendiéndolo como una plataforma para visibilizar los problemas de la comunidad desde una óptica de derechos. Esto es sintónico con la idea de que la pobreza puede ser entendida como un estado de privación de derechos, siendo beneficiadas las personas en situación de pobreza al establecerse sus necesidades explícitamente como derechos (Drago, 2006). A su vez, el programa se conecta con este enfoque debido a que favorece el cumplimiento de ciertos derechos de la comunidad, especialmente frente a las instituciones locales como el municipio. Esta aproximación más promotora que garante no parece ser amenazante ni contradictoria con la lógica subsidiaria y no garantista de la política de protección social focalizada imperante en el país, ni tampoco con el lugar institucional asistencial que se le asigna al FOSIS en el marco de la política social.

De esta manera, este estudio permite reflexionar sobre cómo el enfoque de derechos logra irse instalando progresivamente en los programas comunitarios de intervención en pobreza chilenos, pero desde un lugar promotor más que garante, y más próximo a los fundamentos teórico-normativos del programa que al rol social del Estado. En qué medida se pueda avanzar hacia esta última dirección, dependerá al menos en parte de aspectos estructurales, como los marcos constitucionales, legales e institucionales que regulen la protección social en Chile. Sin embargo, cabe también asignar un lugar fundamental a la agencia de quienes diseñan e implementan programas sociales, quienes desde una lógica bottom-up, pueden favorecer que el enfoque de derechos que se desarrolla como fundamento teórico-normativo de programas particulares logre permear estas estructuras, así como el discurso de la ciudadanía sobre el rol del Estado. Esto, a través del fortalecimiento de tales programas, mediante su visibilización y reconocimiento, así como participando en la discusión pública sobre el devenir de la protección social focalizada en el país.

Esto último es planteado desde el reconocimiento de que, por un lado, las organizaciones estatales están habitadas por individuos y en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos ellos están restringidos por marcos institucionales (Zurbriggen, 2006), pero que, por otro lado, las reglas institucionales no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes

dentro de tales estructuras (Hay, 1997). Esta perspectiva se aproxima específicamente al neoinstitucionalismo centrado en los actores, desde el cual se realiza un esfuerzo por trascender la distinción tradicional entre agente y estructura y capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas (Zurbriggen, 2006).

Avanzando hacia una mirada relacional y distributiva de la pobreza

Por otra parte, el estudio de los fundamentos teórico-normativos del programa permite reconocer indirectamente cómo las personas comprenden la situación que viven sus comunidades, que en términos de FOSIS se tiende a situar desde el concepto de pobreza multidimensional. Tal como señala Feres (2014, citado en Artavia, 2014), la noción de pobreza lejos de ser clara, es más bien imprecisa, relativa, subjetiva, situacional y distributiva, sin existir una única manera de comprenderla. En este estudio, se hace notar fuertemente este carácter relativo y distributivo de la pobreza, al aludirse constantemente a la desigualdad en la destinación de recursos a los territorios por parte de las autoridades locales y al abandono institucional, y al realizarse claras diferenciaciones entre las clases sociales según el territorio que se habita.

De la misma forma, Spicker y colaboradores (2009) identifican al menos doce términos asociados al concepto de pobreza, agrupados en torno a condiciones materiales (necesidad, patrón de privaciones y limitación de recursos), económicas (nivel de vida, desigualdad y posición económica) y sociales (clase social, dependencia, carencia de seguridad básica, ausencia de titularidades y exclusión). En esta investigación, se reconoce cómo las personas participantes experimentan la situación de vida de su comunidad tanto desde referentes materiales (necesidades, limitación de recursos), económicos (desigualdad, posición económica) y sociales (clase social, exclusión, ausencia de titularidades), si bien el programa en sus fundamentos parece centrarse principalmente en los primeros.

En este escenario, sin duda que el enfoque multidimensional de la pobreza a la base de los programas del FOSIS ha sido un avance importante frente a los modelos más tradicionales, como el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (NBI), criticados por su carácter limitado y parcial (Boltvinik, 2013). Sin embargo, a partir de este estudio se constata la importancia de que los programas comunitarios de intervención en pobreza incorporen una perspectiva más relacional (en términos de inclusión-exclusión) y redistributiva de la pobreza. Esto se plantea considerando que las políticas públicas en América Latina no se han enfocado suficientemente el análisis de la pobreza en relación con la desigualdad y la exclusión social, y que esta última figura en los marcos conceptuales de las políticas contra la pobreza, pero como una noción subsumida en la idea de riesgo social o como sinónimo de un concepto de pobreza multidimensional, perdiendo parte importante de su potencial analítico (Leyton & Muñoz, 2016).

La perspectiva relacional de la pobreza ha sido relevada por estudios recientes como el de Alfaro y colaboradores (2021), donde se analiza el Subsistema Seguridades y Oportunidades, la principal política de protección social en Chile, tanto desde la perspectiva de *policymakers* como desde la revisión de

documentos. En esta investigación, se reconoce que la pobreza extrema se entendería principalmente como una crisis relacional, donde existiría un desajuste entre las características y necesidades de las familias, y las oportunidades que la sociedad da a las personas en esta condición. Particularmente interesante es la idea, minoritaria pero presente, de que la extrema pobreza se entendería como un desajuste entre el Estado y las comunidades, siendo el resultado de un fracaso del Estado como garante de los derechos sociales universales y de la desvinculación del Estado con los territorios y comunidades (Alfaro et al., 2021). En este escenario, considerar mayormente el enfoque de exclusión social (Pérez & Mora, 2006) y el enfoque de derechos (Abramovich, 2006) en el diseño e implementación de las políticas se constituye en una oportunidad para conectar con estos referentes emergentes, pero muy relevantes, de las personas en situación de pobreza, y para avanzar en la inclusión social, fundada en valores como la justicia social, las oportunidades de elección y el derecho a servicios sociales (Cushing, 2003).

Por su parte, una perspectiva redistributiva de la pobreza permite comprenderla en un contexto más amplio de desigualdad, ampliamente criticada y objeto de molestia por parte de la ciudadanía desde hace varios años (Garretón, 2014; Somma, 2015). Esto último aplica incluso con respecto a asuntos territoriales, como la accesibilidad, el aislamiento, la integración y la segregación (BCN, 2020; PNUD, 2017), aspectos que son claramente cuestionados por las personas participantes de este estudio al reflexionar sobre los fundamentos del programa o sobre la focalización territorial del mismo, y que se alejan claramente de las orientaciones actuales de las políticas sociales, como son la equidad, la integración social y la promoción de derechos (FUSUPO, 2017).

Estas perspectivas críticas acontecen en un país donde se están visibilizando y criticando profundamente las desigualdades (Paolasso, 2020), y donde las personas se encuentran más informadas sobre la distinta destinación de recursos entre los territorios, así como sobre las complejas dinámicas de desigualdad y exclusión social que operan en sus vidas y comunidades, existiendo una mayor conciencia de que esto depende al menos en parte de la calidad de los servicios y los recursos de las respectivas administraciones públicas nacionales, regionales o locales (CEPAL, 2016a). En ese sentido, incorporar una perspectiva redistributiva, que releve el tema de la desigualdad y que reconozca que inevitablemente los individuos bajo la línea de pobreza son aquellos ubicados en la parte más baja de la distribución del ingreso (Larrañaga & Herrera, 2008), es un desafío pendiente para las políticas comunitarias de intervención en pobreza.

Focalización y universalismo como perspectivas complementarias

Ahora bien, un lugar particularmente complejo en el marco de este estudio lo ocupa el tema de la focalización y el universalismo. Desde el entendido de que el programa es claramente un programa focalizado según criterios de pobreza y/o vulnerabilidad territorial (FOSIS, 2019a), y que el FOSIS tiene por misión contribuir a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social de personas, familias y

comunidades principalmente desde la gestión de programas focalizados, es relevante reflexionar sobre cuál es el lugar del universalismo en este tipo de programas. Esta discusión es importante en el marco de los enfoques actuales de políticas de protección social en América Latina, pero también porque, tal como se visibiliza en esta investigación, los/as participantes de ciertos programas focalizados pueden no descartar la universalización como alcance poblacional de los mismos, sino que visualizarla como una lógica alternativa.

Por lo general, en la literatura al respecto se plantea la orientación universal de la protección social, “aún cuando se reconoce que es necesario incorporar instrumentos diferenciados y focalizados para consolidarla, brindando atención en primer lugar a quienes se encuentran en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad” (Cecchini & Martínez, 2011, p. 38), es decir, combinando como principios complementarios, no opuestos, la focalización como instrumento y la universalidad como fin.

Esta invitación, para el caso de los programas comunitarios de intervención en pobreza, puede tomar distintas formas. Por un lado, implica comprender que los programas focalizados como el analizado pueden ser un aporte clave para la superación de la pobreza, pero que es fundamental seguir avanzando en políticas sociales universales en materia de salud, educación, trabajo, entre otros ámbitos. Pues si bien se ha avanzado en la creación y gestión de este tipo de políticas desde hace ya más de una década, tal como lo presenta claramente Larrañaga (2010), sigue siendo urgente avanzar en materia de protección social desde una óptica universal, en miras a reducir la desigualdad, siendo clave para ello revisar aspectos estructurales como el sistema tributario, de tal forma que sea utilizado como un verdadero mecanismo de equidad (Repetto, 2020).

Otra alternativa, complementaria a la anterior, es reforzar en el discurso de los programas focalizados aquellos aspectos que sean más “universales”, en el sentido de ser beneficiosos para toda persona o comunidad, independientemente de sus características particulares (sobre todo socioeconómicas). En el caso de este programa, por ejemplo, sería recomendable reforzar su carácter participativo o su impacto en las relaciones barriales, más que las iniciativas comunitarias financiadas por el programa. Esto permitiría avanzar en que las políticas sociales focalizadas no reproduzcan la estigmatización, que tal como señala Home (2012), se produce cuando la calificación de “pobres” va asociada con la identificación y selección de programas focalizados, lo cual puede afectar el autorrespeto y el reconocimiento social de las familias que participan en ellos.

Si bien el estigma parece ser especialmente claro en las políticas focalizadas según criterios individuales o familiares, y no tanto en las de focalización territorial, las políticas universales serían notoriamente menos estigmatizadoras, a la vez que contribuyen a la consolidación de imaginarios de igualdad y solidaridad ciudadana entre sectores y territorios (Andrenacci & Repetto, 2006). En ese sentido, si bien un programa puede seguir siendo focalizado territorialmente, una forma de incorporar el universalismo es reforzar discursivamente en qué sentido tal programa puede ser beneficioso independientemente de la situación de pobreza y/o vulnerabilidad, o relevar aquellos elementos más generalizables a toda la población.

Por último, otra forma de incorporar el universalismo en programas como el analizado es operar desde una estrategia de universalismo con componentes focalizados (generando programas que estén orientados a toda la población, pero que contengan ciertos elementos específicos para las comunidades en situación de pobreza y/o vulnerabilidad) o focalizados con componentes universales (creando programas que estén orientados a las comunidades en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, pero que también contengan elementos que beneficien a toda la población circundante). Algunas políticas que han avanzado en esta dirección son, por ejemplo, el Subsistema Chile Crece Contigo, sistema de protección integral a la infancia que opera través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor, “a cada quien según sus necesidades” (MIDESOF, 2021a), o el Programa Familias, que se focaliza en familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, pero que también contempla acciones comunitarias orientadas al fortalecimiento de las familias y organizaciones del territorio que no participan directamente del programa, pero que pueden favorecer su inclusión social (MIDESO, 2016b).

De esta manera, es posible avanzar en que la focalización y el universalismo (que los/as participantes de este estudio asocian al programa), sean lógicas complementarias y no excluyentes, desde el reconocimiento de que la focalización no sería contradictoria con ciertos modelos universalistas, sino que facilitarían su aplicación y sus alcances (CEPAL, 2014).

Participación comunitaria inclusiva y diversa

Otro aspecto clave de este estudio es que permite reconocer un programa social de intervención en pobreza que es implementado con importantes niveles de participación por parte de ciertos actores específicos de la comunidad, el grupo motor y la comunidad en su conjunto. De hecho, su incidencia en la conducción del programa se aproxima a lo que Olivares-Espinoza & Reyes-Espejo (2016) reconocen en iniciativas chilenas gubernamentales como la posibilidad de opinar y tomar decisiones sobre actividades o cambios al interior del programa, lo cual es considerado un nivel participativo bastante significativo. Esto se distancia de la tendencia ampliamente reportada de que las políticas sociales en Chile no tengan encuadres participativos (Alfaro, 2004) ni un componente participativo sustancial (Reyes-Espejo et al., 2015).

Sin embargo, se reconoce al mismo tiempo que es posible incentivar una mayor participación de ciertos grupos de la comunidad en la conducción del programa, como es el caso de los/as niños/as y jóvenes, o en la toma de decisiones propiamente tal, como es el caso de las mujeres que no son lideresas. Esto es fundamental desde una óptica inclusiva de la participación, donde todos/as puedan participar en igualdad de condiciones, independientemente de sus características etarias o de género, o de su grado de liderazgo en la comunidad. Así, se reconoce la importancia de potenciar la participación de niños/as y jóvenes, evitando que prime siempre una forma de actuación intermediada por el eslabón adulto (Saracostti et al., 2015). Por otra parte, es clave potenciar una participación con enfoque de género, avanzando hacia el uso de

metodologías que ayuden a terminar con diferencias o desigualdades arbitrarias que se podrían generar en espacios de diálogo (Carrasco & Vergara, 2017), como los que contempla este programa.

Sin embargo, lo anterior no debe implicar desvalorizar la participación de baja y moderada intensidad, o la participación en la conducción del programa mediante acciones que pueden ser consideradas “secundarias” o complementarias. Pues tal como señala Montero (2004), existen diferentes grados y formas de participación y de compromiso, siendo fundamental entender que no hay “participación pequeña” y que toda participación es necesaria para el éxito de un proyecto comunitario.

Lo anterior exige valorar el uso de las ruedas o escaleras de participación o empoderamiento (Arnstein, 1969; Davidson, 1998), en tanto permiten comprender los niveles de involucramiento y la importancia de avanzar en la participación efectiva y vinculante, pero al mismo tiempo, valorizar toda forma de participación. Esto es especialmente importante en contextos en situación de pobreza, donde la sobrecarga de trabajo, la falta de tiempo, y la ausencia de redes de apoyo pueden dificultar la participación comunitaria en programas gubernamentales, tanto de hombres como de mujeres (Daher et al., 2021). Este reconocimiento de las barreras de la participación, y la valorización de los distintos niveles de participación, reviste implicancias éticas, al ser fundamental no contribuir a la estigmatización de las personas en situación de pobreza en tanto sujetos pasivos que preferirían abordajes asistencialistas o escasamente participativos.

Pues en el marco de este estudio, es notorio cómo las distintas personas de la comunidad despliegan sus recursos personales y comunitarios para implementar el programa, desde una lógica de progresivo empoderamiento y fortalecimiento comunitario, proceso en el cual “los miembros de una comunidad (individuos interesados y grupos organizados) desarrollan conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación de vida, actuando de manera comprometida, consciente y crítica, para lograr la transformación de su entorno según sus necesidades y aspiraciones, transformándose al mismo tiempo a sí mismos” (Montero, 2003, p. 17).

Lo comunitario como estrategia y unidad de intervención

Ahora bien, tal como lo señala la FUSUPO (2017), el Estado ha privilegiado en materia de protección social un enfoque individual y/o familiar, lo cual ha ido asociado a una mirada individual o familiar de la pobreza (Dois & Salinas, 2017). Sin embargo, desde una mirada relacional y distributiva de la misma, que claramente se distancia de esta primera óptica, cabe reflexionar sobre las familias como unidad de intervención de los programas comunitarios de intervención en pobreza, como es el caso analizado⁶⁵.

⁶⁵ El programa analizado es claro en plantear que la estrategia de intervención es comunitaria, pero que el sujeto o unidad de intervención son las familias de la comunidad, motivo por el cual la evaluación del programa se realiza en este nivel. Esta particularidad responde, en parte, a la necesidad de diferenciarse de otros programas similares del

En este estudio se distingue que los/as participantes reconocen acciones y/o efectos a nivel familiar de manera muy minoritaria, asociados principalmente a la participación de distintas personas de una misma familia en el programa. Por otra parte, cuando se hace referencia a los efectos del programa en la relación entre distintas personas de la comunidad, como, por ejemplo, de mayor convivencia, comunicación o unión, ello es referido desde una lógica de ser vecinos/as y no de ser integrantes de distintas familias. De esta manera, la categoría “*familia*” como unidad de intervención del programa, no parece ser tan clara ni visualizada por los participantes de este estudio. Este tema ha sido problematizado previamente en el marco del Programa Acción en su conjunto, visibilizándose que puede existir cierta inconsistencia en la unidad de intervención, y planteándose la pregunta sobre si lo más pertinente es que sean las familias (Fundación San Carlos de Maipo, 2019).

Frente a este interrogante, es posible plantear al menos dos posibles caminos. Por un lado, que sigan existiendo programas comunitarios de intervención en pobreza centrados en las familias, para lo cual sería fundamental reforzar que sus participantes visibilicen los efectos comunitarios del programa no solo en tanto vecinos/as, sino que también en cuanto familias. Esto sería sintónico con las orientaciones del gobierno durante la última década, donde se considera a la familia como la unidad básica de toda sociedad, situándola como eje fundamental de las políticas sociales y como una de sus principales prioridades (MIDESO, 2011), y especialmente con el gobierno actual, que impulsó el año 2019 el cambio de denominación del anterior Ministerio de Desarrollo Social al actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia, poniendo a la familia en el centro de la política social (MIDESOF, 2021b). Desde esta perspectiva, sería importante visibilizar cómo en el marco de estos programas las familias pueden establecer redes de apoyo mutuo entre sí y reforzar su bienestar de manera conjunta, pero sin perder de vista que la familia será finalmente la principal proveedora de bienestar, en términos de Esping-Andersen (1993). Esta perspectiva sería sintónica con la de otros programas del FOSIS, como es el caso del Programa Familias, donde si bien la intervención se centra en el núcleo familiar, se considera relevante la vinculación de las familias con los recursos relacionales y organizativos presentes en cada territorio (MIDESO, 2017).

Sin embargo, otro camino posible es avanzar hacia programas comunitarios de intervención en pobreza que, sin desmerecer la importancia de los individuos y las familias para su superación, contemplen a las comunidades mismas como unidad de intervención. En el caso del programa analizado en específico, esto puede implicar ciertos desafíos metodológicos, programáticos y/o de destinación de recursos asociados a la dificultad de evaluar resultados o impactos en unidades de mayor amplitud (como lo es la comunidad). Sin embargo, la ampliación de la unidad de intervención desde las familias hacia la comunidad permitiría

FOSIS, que también utilizan estrategias de intervención comunitaria, pero cuya unidad de intervención son las comunidades o territorios.

visibilizar de manera más profunda los importantes efectos que reconocen los/as participantes del programa a nivel comunitario, organizativo y grupal, que pueden estar invisibilizándose en el Test de Habilitación utilizado para evaluar el programa, el cual mide el desarrollo de las cuatro habilidades eje (autoestima, relaciones interpersonales, autocuidado y proyección) (FOSIS, 2019c), por parte de las familias participantes. Además, situar a la comunidad como sujeto de intervención de este programa podría favorecer una mayor consistencia con la estrategia de acción, claramente comunitaria, favoreciendo la comprensión del programa por parte de los equipos ejecutores y los/as participantes del mismo.

A su vez, que los programas comunitarios de intervención en pobreza visualicen a la comunidad como sujeto de intervención parece ser más sintónico con la comprensión de la pobreza y/o la vulnerabilidad como problemas que se viven en ciertos territorios excluidos o abandonados por las instituciones públicas, lo cual es claramente constatado desde la perspectiva de los/as participantes de este estudio. Pues si bien la pobreza en Chile puede deberse a factores individuales y familiares (Herrera et al., 2011), está claramente interferida también por factores territoriales y comunitarios. Esto, en un escenario de desigualdades que tal como lo señala hace varios años la CEPAL (2010), perjudica especialmente a las personas que nacen y/o viven en los territorios rezagados, que se caracterizan por ofrecer menores oportunidades y bajos niveles de bienestar. Asimismo, un foco en la comunidad puede ser útil también para observar los efectos de estos programas a nivel grupal y organizativo, lo cual sería especialmente importante dada la debilidad asociativa, la acentuada fragmentación y la atomización de las organizaciones sociales, fenómenos existentes sobre todo entre los sectores más pobres y marginados (FUSUPO, 2017).

¿Cuál es el horizonte de las políticas de protección social? Hacia un modelo comunitarista-institucional

Luego de analizar la coexistencia y tránsitos entre modelos de programas sociales, así como de presentar las principales conclusiones sobre las cinco dimensiones de las políticas de protección social, es necesario constatar cómo se despliegan en el programa los cinco enfoques polares actuales de políticas de protección social (rol garante de derechos, enfoque de derechos, universalización con componentes focalizados, enfoque participativo de alta intensidad, y nivel de acción comunitario). Esto, en miras a contribuir a la reflexión sobre cuál es el horizonte o modelo hacia el cual avanzar en el marco de las políticas de intervención en pobreza en el país. Fundamentalmente, surge como interrogante: ¿es el modelo promocional-comunitarista o universal-institucionalista el que presenta mayores oportunidades para este ámbito de la política de protección social?

Como se presenta en los resultados de este estudio, el enfoque participativo de alta intensidad y el nivel de acción comunitario son parte del modelo promocional-comunitarista, mientras que el enfoque de derechos forma parte del modelo universal-institucionalista. El rol garante de derechos no aparece como enfoque hegemónico del programa, por las razones ya discutidas previamente, y por su parte, la

universalización con componentes focalizados es superada por el enfoque universal, que forma también parte del modelo universal-institucionalista. De esta manera, es posible observar que los enfoques actuales de protección social en América Latina son parte de al menos dos modelos de programas sociales, según los resultados de esta investigación. De esta manera, es posible proponer que las políticas de intervención en pobreza encuentran amplias oportunidades de desarrollo en ambos modelos, o en un modelo más amplio que podría denominarse comunitarista-institucional.

Este modelo se caracteriza por otorgar un espacio fundamental para la participación de las comunidades y al fortalecimiento comunitario, relevando la importancia de su carácter endógeno, de la organización, la confianza y la participación (Rebollo & Morales, 2013). Sin embargo, a su vez reconoce como un aspecto clave de las políticas de intervención en pobreza el fortalecimiento de elementos exógenos a las comunidades, como el vínculo con las instituciones públicas y privadas, o la relación con el entorno comunal y regional.

Considerar ambas aristas de los programas de intervención en pobreza es fundamental. Pues, por un lado, el énfasis en lo comunitarista permite distanciarse de políticas sociales con un marcado acento asistencialista y paternalista, que establecen dinámicas de dependencia y subordinación (FUSUPO, 2017), donde prevalece una relación de experto/institución vs no experto/comunidad” (Martínez, 2006) y donde solamente se involucra la participación de las personas o comunidades en la etapa de ejecución de los programas sociales (Raczynski, 2002). Por otro lado, el énfasis en lo institucional invita a distanciarse de un fortalecimiento comunitario demasiado centrado en la autodeterminación, que no da tanta cabida a la justicia distributiva, donde por fomentar la fortaleza de las personas y potenciar sus capacidades, se olvide la obligación por parte del Estado y sus instituciones de proveer los servicios y la ayuda para la cual han sido creados (Montero, 2003).

Si bien el programa analizado parece representar de cierta manera este modelo comunitarista-institucional, es posible identificar un desafío central para favorecer su instalación en el marco de las políticas de intervención en pobreza: fortalecer la vinculación entre las comunidades y las instituciones públicas locales. En el caso de este programa, el FOSIS y las consultoras a cargo de la ejecución del programa sí parecen desarrollar una adecuada relación con las comunidades participantes, y también se reconoce cómo este favorece que se vinculen con los organismos públicos locales. Sin embargo, en ambos casos de estudio es notoria una débil participación de las instituciones municipales en la implementación del programa, y/o su clara desvinculación con respecto a las comunidades luego de su finalización. En ambos casos de estudio, esto es planteado desde la percepción de un largo abandono institucional, donde priman la baja destinación de recursos al territorio, la falta de respuesta de las instituciones frente a los problemas comunitarios y la falta de información respecto a los servicios municipales.

Esto puede responder a la presencia en Chile de una institucionalidad con una arquitectura muy tradicional y burocrática de funcionamiento, la cual obstaculiza y distorsiona en su lógica y espíritu el

despliegue de las estrategias comunitarias (Martínez, 2006). Además, da cuenta del frecuente aislamiento de los gobiernos locales (sobre todo rurales) en relación con los principales actores sociales del territorio y con los procesos de desarrollo de los espacios a los cuales se hallan vinculados (Mora, 2013).

En este escenario, es fundamental que la política pública desarrollada desde el nivel central y regional, se vea reforzada con una participación más activa y comprometida de las instituciones municipales en la implementación de los programas. Esto, no solamente mediante el financiamiento de actividades o la entrega de servicios (como fue en los casos de estudio), sino que vinculándose con las comunidades de manera permanente, a través de la creación de redes de actores, o la participación en redes ya existentes, conectando a las personas y comunidades con otras políticas, instituciones y recursos que operan en el territorio, y reconociendo las capacidades, proyectos y liderazgos presentes en las comunidades (Rebollo & Morales, 2013). Asimismo, es clave que las instituciones municipales reconozcan en las comunidades conocimientos y un saber práctico de alta validez ecológica, así como importantes capacidades preventivas y promocionales, pero al mismo tiempo, que resguarden también la importancia de que actores o mediadores institucionales garanticen apoyos especializados a las comunidades (Martínez, 2006).

Esta forma de aproximarse a las políticas de intervención en pobreza favorecería avanzar hacia un enfoque de derechos, donde los agentes del cambio no solamente sean las personas, grupos, comunidades y organizaciones locales empoderadas, sino que a todos los actores implicados en la garantía de derechos: los titulares de derechos (comunidades), los titulares de responsabilidades (sector privado, organizaciones sociales, etc.) y los titulares de obligaciones (instituciones estatales). Así, desde esta aproximación de derechos, el foco ya no estaría solo en empoderar a las poblaciones en desventaja, sino que también en fortalecer a las poblaciones con menor posición social como titulares de derechos, y a las instituciones como garantes de ellos (Trujillo & Gambara, 2012). Esta perspectiva de trabajo puede favorecer que los programas de intervención en pobreza, usualmente limitados en su temporalidad (como es el caso de este programa) y en su impacto en las relaciones de poder, sí favorezcan, aunque sea de forma indirecta e incipiente, la garantía de derechos.

Lo rural-urbano y las perspectivas diferenciadas de participantes y líderes/as comunitarios/as

Para finalizar, y apartándose de la discusión teórico-conceptual, es posible establecer algunas observaciones en relación a dos aspectos variables del estudio a nivel metodológico: el carácter rural y urbano de las comunidades analizadas, así como la inclusión de participantes del programa y de líderes/as comunitarios/as.

En primer lugar, si bien en este estudio no se tuvo la pretensión comparativa entre el caso urbano y rural, se observa que no existieron diferencias notables entre las perspectivas de los/as participantes de ambos sectores, siendo identificables en su discurso los tres modelos apreciativos de programas sociales ya descritos. Esta similitud a nivel discursivo es interesante de contrastar con las claras diferencias a nivel

pragmático que existen entre las zonas rurales y urbanas, donde se ha observado que los niveles de acceso y formas de conexión de las personas con la institucionalidad pública local de protección social son muy distintas (MIDESO, 2016c). Por otra parte, contrasta con la clásica idea dicotómica de que en las zonas rurales prevalece un mayor conservadurismo que en los sectores urbanos (Romero, 2012), siendo claro cómo las personas de la zona rural igualmente apelan a enfoques actuales de políticas de protección social, considerados por lo general más progresistas.

En segundo lugar, una distinción interesante surge al comparar, de modo general, las apreciaciones de los/as participantes del programa y de los/as líderes/as comunitarios. Si bien las perspectivas de ambos actores refieren predominantemente al modelo promocional-comunitarista, se observa que los/as primeros/as se acercan en segundo lugar al modelo carencial-residualista, y los/as segundos/as al modelo institucional-universalista. De hecho, algunos/as los/as líderes/as fueron bastante críticos hacia las lógicas asistencialistas o a la focalización individual, así como a la falta de atención del Estado hacia políticas que atiendan asuntos más macro o estructurales (versus el carácter más micro de este programa), siendo estas críticas menos presentes o explícitas entre quienes solo eran participantes del programa.

Esta diferencia puede relacionarse con características usualmente asociadas a los/as líderes/as comunitarios, como su fuerte orientación a reflexionar y preocuparse sobre las condiciones sociopolíticas del país y sobre las contradicciones sociales y las injusticias, su deseo de estar informados y “actualizados”, y su tendencia a mantener contacto directo con las instituciones (Montero, 2004). Esto podría explicar que mantengan por un lado, una visión más progresista sobre las políticas sociales, y por otro lado, un mayor conocimiento sobre los enfoques actuales de políticas de protección social.

Lo anterior refuerza la importancia de los/as líderes/as comunitarios/as en el marco de los programas de intervención en pobreza, no solo en términos pragmáticos u operativos, sino que también en un plano de incidencia simbólico-discursiva, que ha sido explorada en menor medida. Considerar este segundo nivel en el cual pueden incidir en sus comunidades, puede favorecer la progresiva instalación de los enfoques actuales de protección social en el contexto de programas comunitarios. Sin embargo, es importante que este liderazgo no solo sea comprendido como una vía para vincular la política pública chilena con las bases y para “gerenciar” o administrar los procesos de participación y organización social (Vallejo-Correa et al., 2019), ya sea en términos pragmáticos o discursivos.

Asimismo, es fundamental que estos liderazgos no sean potenciados desde un estilo autocrático (Lewin, 1939) o autoritario (Montero, 2004), sino que más bien desde una lógica de liderazgo comunitario asentado en cómo las capacidades individuales pueden ser puestas al servicio de la comunidad (Rojas, 2013). En ese sentido, los/as líderes/as comunitarios/as pueden constituirse en catalizadores de procesos de diálogo, reflexión y debate sobre los enfoques de políticas de protección social, donde las personas puedan desplegar, reconocer y tensionar sus distintas concepciones sobre los modelos a la base de los programas donde participan.

Alcances, limitaciones y proyecciones

En cuanto a los alcances de esta investigación, se reconoce que permitió abordar el tema de los enfoques y modelos apreciativos de programas sociales, usualmente tratado solo entre actores técnicos y políticos, con personas participantes del programa y líderes/as comunitarios/as. En ese sentido, es un esfuerzo por incorporar en la construcción discursiva de la política social a personas usualmente excluidas de esta tarea, como lo son las personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, tanto de zonas urbanas como rurales.

Además, este estudio permite reconocer cómo en la implementación de un mismo programa social pueden convivir de forma bastante armoniosa diversos enfoques de políticas de protección social, asociados a distintos modelos apreciativos de programas sociales. A su vez, permite retratar la importancia de incorporar aspectos comunitarios y promocionales, así como institucionales y universalistas, en el marco de los programas de intervención en pobreza, incluso en aquellos focalizados por criterios de pobreza y/o vulnerabilidad. Asimismo, se logra demostrar lo relevante que parece ser la instalación de enfoques comunitarios y promocionales para transitar desde políticas sociales residuales y subsidiarias, hacia políticas sociales garantes de derechos.

Por otra parte, a partir de este estudio resalta la importancia de analizar de forma diferenciada las distintas dimensiones de las políticas de protección social. Esto es fundamental para no generalizar, naturalizar ni rigidizar la conexión entre enfoques que, para efectos de esta propuesta, corresponden a dimensiones distintas. Pues por ejemplo, este estudio demuestra que un programa que opera desde la focalización (correspondiente a la dimensión de alcance poblacional) no necesariamente implica que la intervención sea asistencialista (enfoque asociado a la interacción entre los actores involucrados), o que no pueda guiarse al menos de forma incipiente por el enfoque de derechos, siendo importante no asumir como evidentes conceptos tales como el “asistencialismo focalizado” (Halperin et al., 2008), o la idea de que las políticas focalizadas irían en una dirección contraria al enfoque de derechos -asociado predominantemente a políticas universales- (Abramovich & Pautassi, 2006). Así, evitar la naturalización de estas conexiones y diferenciar las distintas dimensiones de análisis puede contribuir a una comprensión más específica y sensible a las particularidades de las diversas políticas de protección social que se desarrollan en el continente y en el país. Esto es especialmente relevante en un contexto donde la hibridez y las mixturas, y no tanto los modelos puros, parecen marcar la tendencia predominante en las políticas de intervención en pobreza.

Sin embargo, se reconocen algunas limitaciones metodológicas y teóricas del estudio. En cuanto a las primeras, se considera como una limitación para el estudio de los enfoques y modelos apreciativos de programas sociales que éste se haya realizado solamente con un programa y en el marco de solamente un ministerio. Así, para futuros estudios sería interesante incorporar programas similares que se realicen idealmente en ministerios distintos, complementando las perspectivas de los organismos orientados el

desarrollo social con la de otras instituciones dedicadas a temáticas sociales, como género, salud, medioambiente, vivienda y entorno, entre otros.

Además, se percibe como una limitación el incluir solamente el programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad, y no de otras estrategias del Programa Acción, así como realizar el estudio solo en una región. En ese sentido, se propone como proyección ampliar el estudio a las otras estrategias del programa, así como realizarlo en otras regiones, para identificar particularidades y variaciones tanto programáticas como locales.

Por otra parte, en cuanto a la producción de datos, se reconoce que su temporalidad (luego de nueve meses de finalizado el programa) puede haber dificultado a los/as participantes del estudio recordar aspectos más específicos de la experiencia, siendo recomendable en futuras investigaciones atenerse a implementaciones que estén finalizando o que hayan terminado hace menos de tres meses, para favorecer la profundidad de la información. Por su parte, para el análisis de datos se considera una limitación el no realizar un análisis diferenciado entre lo señalado por participantes del programa y líderes/as comunitarios/as, pues se reconocen ciertas diferencias o particularidades en sus discursos, que con un análisis realizado sistemáticamente de forma separada podría haber sido más preciso y profundo.

En cuanto a las limitaciones teóricas, se reconoce, por una parte, que la distinción entre las dos primeras dimensiones de análisis de políticas de protección social, correspondientes al rol social del Estado y a los fundamentos teórico-normativos, es de límites difusos. Si bien esta dificultad puede ser resultado de que efectivamente desde la perspectiva de las personas no son aspectos tan distintos, para próximos estudios, se recomienda hacer más explícita esta distinción en el guión temático, así como buscar estrategias para que los/as participantes conecten de forma más explícita el programa con el rol social del Estado, al ser un tema que puede parecer lejano a la experiencia concreta de implementación.

Por otra parte, se reconoce como limitación teórica el abordaje de la dimensión de alcance poblacional. Pues si bien esta dimensión considera teóricamente múltiples alternativas, al ser éste un programa focalizado fue complejo dar cuenta de las mixturas y combinación de componentes focalizados y universales, tendiéndose más bien a la focalización territorial y a la universalización como opciones excluyentes. Para abordar de manera más cabal esta dimensión en futuros estudios, se sugiere estudiar programas que efectivamente contemplen componentes focalizados y universales, o que no sean tan explícitamente focalizados, para favorecer la identificación de posturas más híbridas y mixtas al respecto.

XI. RECOMENDACIONES

Finalmente, se plantean recomendaciones al programa analizado para avanzar en la instalación de los enfoques actuales de políticas de protección social en América Latina. Aquí, cabe volver a mencionar que si bien se reconoce que no necesariamente el programa analizado contiene ni buscan desarrollar todos los enfoques actuales de políticas de protección social, se considera que su paulatina incorporación es una oportunidad para las políticas sociales de intervención en pobreza.

Estas recomendaciones se orientan principalmente al Fondo de Solidaridad e Inversión Social, pudiendo ser también de utilidad para las consultoras implicadas en la implementación de ambos casos de estudio, así como para otros organismos gubernamentales y no gubernamentales que realicen esta labor. Se presentan recomendaciones asociadas a cada dimensión de análisis, así como en un nivel general. Además, se presentan algunas sugerencias finales que son adicionales a las dimensiones implicadas en el estudio. Por último, cabe señalar que algunas recomendaciones se basan en aspectos que sería importante mantener o seguir potenciando, y otros pueden representar una mayor novedad para el programa.

Rol social del Estado

Con respecto al rol social del Estado, y en miras a visibilizar mayormente su acción a través del programa, se sugiere dialogar con los/as participantes al inicio y final de éste sobre cuáles creen que son las razones del FOSIS para haber creado este programa, así como por qué el Estado debería generar este tipo de iniciativas y qué responsabilidades tiene con las personas y comunidades. Además, se sugiere instalar la reflexión respecto a por qué el Estado considerará prioritaria la realización del programa en el sector, para así problematizar y reflexionar sobre la responsabilidad de la institucionalidad pública de atender las necesidades o demandas que se tienen como comunidad.

Además, sería interesante generar espacios para discutir las nociones de pobreza y vulnerabilidad social, referentes clave del programa y del FOSIS, pues estos conceptos no están exentos de tensiones y matices para los/as participantes, lo cual puede influir en su posicionamiento respecto al programa. Asimismo, sería positivo relacionar explícitamente el quehacer de FOSIS a través del programa con las situaciones de desigualdad, abandono o lejanía territorial de las comunidades. Esto, para favorecer una mirada más amplia de la pobreza y/o la vulnerabilidad social, ya no solamente en relación a la satisfacción de necesidades de sectores con menos recursos, sino que también desde una perspectiva multidimensional y relacional, y considerando además el rol del Estado como garante de derechos.

Por otra parte, en términos más prácticos, se observó que no hay siempre un recuerdo claro de todas las actividades que se realizaron en el programa, o que se confunden con acciones realizadas en otras iniciativas no necesariamente gubernamentales, por lo que se sugiere acompañar mayormente las actividades del programa de materiales del MIDESOF o del FOSIS (letreros, pendones, etc.), así como

generar más registros físicos de las actividades (por ejemplo, fotos impresas, diplomas) que se puedan dejar en la sede vecinal o en otros espacios de la comunidad. Estas acciones, que pueden parecer muy sencillas, puede favorecer que las personas reconozcan la acción del Estado en sus territorios de forma más explícita durante y después de que el programa se realice, lo cual sería especialmente importante en aquellos lugares que han sido marcadamente abandonados por los servicios públicos previamente.

Fundamentos teórico-normativos

En cuanto a los fundamentos teórico-normativos del programa, se recomienda, por un lado, promover un enfoque más promocional, que incorpore la satisfacción de necesidades, pero que sobre todo posicione los objetivos de la intervención en términos “positivos”, desde el potenciamiento, empoderamiento y/o fortalecimiento. En una línea sintónica, se recomienda avanzar en que las comunidades visibilicen que, así como pueden aprender o recibir nuevos conocimientos, también ellas pueden “enseñar” a la consultora o a otros actores que intervengan en la intervención, así como activar (con el apoyo de un agente externo), más que “aprender” ciertas capacidades comunitarias y organizativas; todo esto, desde una perspectiva promocional. Además, se recomienda explicitar constantemente que la iniciativa comunitaria es un medio para fomentar la unión entre familias de una comunidad, y un producto del proceso que implica todo el programa, más que un fin en sí mismo o su foco central.

Por otro lado, se recomienda abordar explícita y críticamente la relación de complemento y de tensión entre el enfoque del deber, apoyo y/o ayuda institucional con el enfoque de capacidades comunitarias. Esta relación complementaria, pero tensa entre ambos enfoques, ha sido considerada por la literatura como un desafío del quehacer comunitario. En ese sentido, se sugiere seguir fomentando la perspectiva de responsabilidades compartidas (donde las instituciones ofrecen recursos económicos, humanos y apoyo para la intervención, y las comunidades deben comprometerse, involucrarse y desarrollar un trabajo conjunto), pero al mismo tiempo, ofrecer espacios para que la comunidad discuta al respecto, para evitar sentimientos de contradicción y fomentar procesos de concientización respecto a su situación como comunidad y sobre su movilización en relación a las instituciones en un futuro próximo.

En términos más prácticos, para potenciar el foco en el deber, apoyo y ayuda institucional y el enfoque de derechos, se recomienda favorecer la conexión y/o alianzas con instituciones y el trabajo en red con servicios públicos, y ampliar este último a organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales externas a la comunidad, para así favorecer la creación de una red de trabajo conjunto con la comunidad que aporte en la implementación del programa y que permanezca incluso luego de que éste finalice. Además, se sugiere dialogar con las personas de las comunidades respecto al enfoque de derechos de manera explícita y sencilla, conectándolo con ejemplos y acciones concretas, de tal forma que este enfoque pueda ser mayormente visibilizado y se refuerce la noción incipientemente instalada de ser sujetos de derecho.

Alcance poblacional

En lo que refiere al alcance poblacional del programa, se sugiere comunicar claramente a la comunidad qué actores y qué organismos (centrales, regionales, locales) se encargan de definir la focalización del programa y cómo o por qué se focalizó ese territorio. Ello, pues no hay mayor claridad al respecto y la decisión se le suele asignar a la consultora o a FOSIS; visualizándose esta última como una entidad independiente y desconectada de las instituciones regionales y comunales. Esto parece ser relevante considerando la sensación de falta de apoyo y abandono institucional, específicamente municipal, pues podría aportar en visibilizar cuando las autoridades e instituciones locales sí destinan esfuerzos o priorizan la destinación de recursos a determinados territorios, así como evitar la frustración de que, a pesar de realizarse una intervención exitosa, no sean “*premiados*” por próximos programas. Sin embargo, en tal explicación es fundamental visibilizar que la focalización es territorial y por características contextuales del sector, y no por condiciones personales o intrínsecas a las personas, para evitar la auto-estigmatización.

Además, si bien el programa es una iniciativa focalizada en territorios en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, se sugiere realzar sus aspectos asociados a la universalización, como, por ejemplo, el foco en la participación, en el interés por realizar acciones en conjunto como comunidad, y en el fortalecimiento comunitario, más que en la entrega de recursos económicos o de servicios asociados a la ejecución de las iniciativas comunitarias. Pues si bien ambas dimensiones, participativa y material, son parte importante del programa, enfatizar la primera, que respondería para los/as participantes a una necesidad universal e independiente del nivel socioeconómico, versus la segunda, que se asocia más a la situación de pobreza y/o vulnerabilidad, es clave para avanzar hacia políticas de intervención en pobreza que sean menos estigmatizadoras y que pongan de relieve lo común, y no solo la diferencia entre personas.

Interacción entre los actores involucrados

Con respecto a la interacción entre los actores involucrados, se sugiere en primer lugar que al inicio del programa se transmita a la comunidad los distintos niveles de intensidad de la participación (ejecución de actividades, diagnóstico y conducción del programa) para visibilizar claramente sus alcances y límites. Asimismo, se recomienda seguir fomentando la participación de alta intensidad (en la ejecución de actividades, en acciones diagnósticas y en la conducción del programa) por parte de los actores más relevantes del programa. En ese sentido, se sugiere fomentar que la comunidad visualice el programa como un dispositivo de intervención amplio que requiere de su conducción y que trasciende las acciones diagnósticas y la ejecución de las actividades. Si bien esto en ocasiones la presencia de muchos actores que participan en un nivel de alta intensidad puede implicar cierto grado de conflictos y desacuerdos, se reconoce como una fortaleza a seguir desarrollando. Para ello, sería interesante además problematizar con la comunidad cómo estas tensiones pueden ser vistas como un recurso y una oportunidad de crecimiento, más que como un obstáculo para el programa o para el desarrollo de la comunidad.

En términos más prácticos, se recomienda identificar estrategias de intervención que favorezcan la participación de alta intensidad de la comunidad, y no solo de actores específicos de la comunidad y del grupo motor. Pues si bien las reuniones permiten que estos últimos participen activamente, pueden haber otras modalidades más amplias y más atractivas (al menos en su denominación⁶⁶) que favorezcan la participación de alta intensidad de la comunidad. Así, se sugiere realizar, por ejemplo, asambleas o foros comunitarios en el espacio público, ferias con stands participativos, eventos recreativos o culturales, o talleres lúdicos de identificación de necesidades y de propuesta de soluciones, así como utilizar espacios escolares, deportivos, laborales, entre otros.

Con respecto al grupo motor, se sugiere transmitir continuamente al resto de la comunidad que consiste en un grupo flexible y abierto a nuevos/as participantes. Además, se sugiere formalizar siempre el trabajo que quede pendiente para el grupo motor luego de finalizado el programa, a través de un documento que estipule encargados, tareas y plazos, lo cual puede favorecer su permanencia en el tiempo y una mayor sustentabilidad de los efectos del programa. En cuanto a la relación con la consultora, se sugiere enfatizar constantemente que se espera que el grupo motor “guíe” el programa (con el apoyo técnico de la consultora). Además, sería interesante sensibilizar a las personas respecto a cómo la consultora puede facilitar, activar o favorecer el desarrollo de ciertos conocimientos, más que “entregarlos” o “enseñarlos” verticalmente a la comunidad, y que ello se entienda desde una acción más amplia de “compartir saberes” igualmente válidos entre ambas partes.

Por otra parte, se recomienda reforzar la participación de actores municipales. Esto sería relevante especialmente en aquellas comunidades donde existe la percepción de abandono institucional por parte del municipio, y donde es clave reforzar la relación entre ambas partes para resolver necesidades de las comunidades que trascienden los alcances del programa. Más específicamente, se sugiere fortalecer el espacio de las mesas comunales, las cuales no son señaladas de manera explícita por ninguno de los/as participantes de este estudio al referirse al programa o a la participación de otras instituciones en el mismo. Sin duda, este espacio tiene un gran potencial para que el programa fortalezca su relación con el entorno y con las instituciones locales, así como para potenciar la capacidad de las instituciones locales para escuchar a las comunidades. A su vez, para la incorporación de profesionales externos a la consultora, se sugiere transmitir el carácter participativo y co-construido de la intervención, para que incluso respecto a contenidos técnicos de la iniciativa comunitaria, las personas de la comunidad puedan incidir de alguna manera, ya sea proponiendo ideas o modificaciones.

⁶⁶ Conceptos como el de “reunión”, en el contexto de baja participación vecinal y de desencanto con los espacios de reunión vecinal, podría generar resistencia o desinterés en participar.

A su vez, con respecto a los/as niños/as, se sugiere fomentar que los/as adultos/as visualicen la importancia de su participación no solamente en las acciones diagnósticas donde participó toda la comunidad, sino que también en espacios destinados especialmente para ellos/as. Además, sería interesante promover su participación activa en la conducción del programa, para lo cual se recomienda incorporar el enfoque de derechos de niños/as y adolescentes, el enfoque del ciclo vital y diversos enfoques de involucramiento activo, cívico o ciudadano para este grupo etario. Así, sería importante identificar estrategias que permitan que los/as niños/as y especialmente los/as jóvenes (un grupo usualmente invisibilizado y al cual cuesta más acceder) tengan un rol más protagónico en el programa y en la conducción de éste, tanto mediante actividades especialmente dedicadas a ellos/as como en acciones para toda la comunidad.

A su vez, se sugiere mantener la convocatoria transversal en términos de género a las iniciativas ejecutadas, pues se valora que no haya limitaciones por ser hombre o mujer para participar de ellas. Sin embargo, se sugiere incorporar más explícitamente el enfoque de género, pues si bien algunos/as líderes/as comunitarios/as fueron mujeres, se detecta que muchas mujeres de la comunidad no participaban de la discusión de ideas o de la toma de ciertas decisiones, por estar realizando otras labores clásicamente asociadas al género femenino (cocinar, lavar los platos, etc.). Si bien estas actividades fueron centrales para el éxito de las reuniones y son valoradas por permitir el encuentro y la conversación entre vecinas, se sugiere visibilizar estas dinámicas y buscar formas más equitativas de distribuir las tareas.

Nivel de acción

En cuanto a los niveles de acción, se considera interesante que el programa contenga acciones y efectos en distintos niveles, dando cuenta de una intervención integral. Sin embargo, considerando que el programa utiliza una estrategia comunitaria, pero que el sujeto de intervención son las familias, sería importante avanzar en que se visualicen los efectos y las acciones del programa desde una óptica inter-familiar (de desarrollo de relaciones entre familias) y no solamente de nivel comunitario o “entre vecinos/as”⁶⁷. Esto sería especialmente importante en aquellas comunidades donde se reconoce la presencia de ciertas familias conflictivas, para así trabajar sobre las resistencias que existen en el contacto entre distintas familias. Asimismo, sería importante transmitir mayormente que el programa busca el desarrollo de “capacidades” o de “habilidades” de las familias *en relación* a su comunidad, y no exactamente el desarrollo de capacidades comunitarias, si bien estas se derivan igualmente de la intervención. Esto

⁶⁷ En este caso de estudio, se distingue que la noción de “familia” se asocia principalmente a la presencia de ciertas familias históricas del sector, que tienen un gran poder de influencia en la comunidad, lo cual se diferencia de cierta manera con la noción de “vecino/a” concebida como más igualitaria o democrática, y que es más utilizada por los/as participantes.

permitiría diferenciar mayormente este programa de otras iniciativas de FOSIS orientadas al desarrollo comunitario o territorial. Otra alternativa podría ser evaluar la posibilidad de que la unidad de intervención del programa sea la comunidad.

Por otra parte, aunque las cuatro grandes habilidades que fortalece el programa (autoestima, relaciones interpersonales, autocuidado y proyección) conectan con los efectos señalados por los/as participantes, esto es de manera bastante indirecta, siendo recomendable incorporar más explícitamente tales conceptos en la intervención. De la misma manera, se sugiere fortalecer la identificación de las sesiones de formación a la comunidad o al grupo motor contempladas en la metodología, las cuales no fueron señaladas como tal, de manera explícita ni delimitada, por los/as participantes ni por los/as líderes/as comunitarios/as.

A su vez, se destaca que los efectos de la intervención no solamente refieran a las dinámicas internas de las comunidades, sino que también a su relación con algunas instituciones municipales y con personas externas al territorio. Frente a esto, se recomienda reforzar esta dimensión externa de los efectos mediante la difusión de la experiencia de intervención en redes locales (radios, televisión, medios de comunicación escrita y digital, etc.) y con actores u organizaciones cercanas al territorio, tanto por parte de la consultora como por parte de la comunidad. A su vez, queda como desafío buscar estrategias para que los liderazgos vecinales y la participación comunitaria desarrollados en el marco del programa permanezcan en el tiempo y más allá de su incorporación en organizaciones territoriales como la junta de vecinos/as (por ejemplo, en organizaciones sociales funcionales, o en agrupaciones informales).

REFERENCIAS

- Abramo, L. Cecchini, S. & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88, 36-50.
- Abramovich, V. & Pautassi, L. (2006). Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, UNESCO, Buenos Aires, Argentina.
- Agostini, C., Brown, P. & Góngora, D. P. (2008). Distribución espacial de la pobreza en Chile. *Estudios de Economía*, 35(1), 79-110.
- Alfaro, J. (2000). *Discusiones en Psicología Comunitaria*. Universidad Diego Portales.
- Alfaro, J. (2004). Psicología Comunitaria y políticas sociales: análisis de su desarrollo en Chile. *Revista de Psicología. Universidad Bolivariana*, 1(1-2), 38-54.
- Alfaro, J. (2009). Psicología Comunitaria y Políticas Sociales en Chile. *Psicología & Sociedad*, 21(2), 275-282.
- Alfaro, J. (2012). Posibilidades y tensiones en la relación entre Psicología Comunitaria y políticas sociales. En A. Sánchez, J. Alfaro, & A. Zambrano (Comps.), *Psicología Comunitaria y políticas sociales: reflexiones y experiencias*. Paidós.
- Alfaro, J. (2013). Psicología Comunitaria y Políticas Sociales: Institucionalidad y dinámicas de actores. *Global Journal of Community Psychology Practice*, 4(2), 2-10.
- Alfaro, J. (2020). Posibilidades y Tensiones en la Relación entre Psicología Comunitaria y Políticas Sociales. En J. Alfaro, B. Olivares, V. Monreal, P. Gamonal & F. Jeannerett (Eds.), *Diálogos contemporáneos en psicología comunitaria. Escenarios, problemas y aprendizajes* (pp. 120-145). Astrolabio Ediciones.
- Alfaro, J., Rota, J. M. F., Gamonal, P., Martín, M. P., & Verdugo, I. (2021). Analysis of public policy formulation and its effect on the technical and professional work of the community psychologist: A case study. *Journal of Community Psychology*, 49(1), 10-29.
- Alvarado, V. (2014). *Desarrollos Inmobiliarios en Borde Costero: Conflictos Socio-Espaciales y Transformaciones Territoriales en la Comuna de El Quisco* [Tesis de Magíster, Pontificia Universidad de Chile]. Repositorio UC.
- Álvarez, S. (2005). Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En S. Álvarez (Comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (pp. 239-274). CLACSO.

- American Psychological Association [APA] (2010). Ethical principles of psychologist and code of conduct. Recuperado de <https://www.apa.org/ethics/code/>
- Amezcuca, M. & Gálvez, A. (2002). Los modos de análisis en investigación cualitativa en salud: perspectiva crítica y reflexiones en voz alta. *Revista Española de Salud Pública*, 76, 423-436.
- Amorós, E. & Acha, A. (2014). *Global entrepreneurship monitor. Reporte nacional de Chile 2013*. Universidad del Desarrollo.
- Andrenacci, L. & Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. FLACSO Argentina.
- Andréu, J. (2002). *Las técnicas de Análisis de Contenido: una revisión actualizada*. Centro de Estudios Andaluces.
- Araya, S. (2002). *Las representaciones sociales: Ejes teóricos para su discusión*. FLACSO.
- Arbeláez, M., & Onrubia, J. (2014). Análisis bibliométrico y de contenido. Dos metodologías complementarias para el análisis de la revista colombiana Educación y Cultura. *Revista de Investigaciones UCM*, 14(23), 14-31.
- Arnstein, S. (1969). "A ladder of citizen participation". *Journal of American Planning*, 35(4), 216-224.
- Artavia, M. (2014). Medición multidimensional de la pobreza: una propuesta exploratoria para Costa Rica. [Tesis de Magíster, Universidad de Chile]. Repositorio UChile.
- Avendaño, M. (2017). Análisis Policy Frames de la política pública de prevención y control del VIH/SIDA en Chile [Tesis de Magíster, Universidad de Chile]. Repositorio UChile.
- Banco Integrado de Programas Sociales [BIPS] (2018). Ficha de seguimiento de programas sociales año 2018. Programa Acción-Apoyo a Iniciativas Familiares y Comunitarias. Recuperado de https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2019/PRG2019_3_3236.pdf
- Banco Integrado de Programas Sociales [BIPS] (2020). Programas Sociales. Recuperado de <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas>
- Banco Mundial (2020). Índice de Gini. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Barba, C. (2005). *Paradigmas y regímenes de bienestar*. FLACSO.
- Barrientos, A. (2004). Latin American: Towards a Liberal-informal Welfare Regime. En I. Gough & G. Wood (Eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (p. 121-168). Cambridge University Press.
- Berdegúe, J. Jara, E. Modrego, F. Sanclemente, X. & Schejtman, A. (2010). *Comunas Rurales de Chile*. Documento de Trabajo 60. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Berger, P. & Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu.
- Berroeta, H. (2011). Apuntes para una Intervención Psicosocial con Incidencia. *Castalia*, 13(19), 37- 50.

- Berroeta, H. (2014). El quehacer de la Psicología Comunitaria: Coordenadas para una cartografía. *Individuo y Sociedad*, 14(2), 19-31.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2017). Reportes Estadísticos Comunales 2017. Putaendo. Recuperado de <https://reportescomunales.bcn.cl/2017/index.php/Putaendo>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN] (2020). *Retrato de la desigualdad en Chile*. Gobierno de Chile.
- Blatter, J. & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Palgrave Macmillan UK.
- Boltvinik, J. (2013). Medición multidimensional de pobreza. América Latina de precursora a rezagada. *Revista Sociedad & Equidad*, 5, 4-29.
- Bonilla-Castro, E. & Rodríguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos*. Ediciones Uniandes - Grupo Editorial Norma.
- Braun, D. (1999). Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. En D. Braun & A. Busch (Eds.), *Public Policy and Political Ideas* (pp.11-29). Edward Elgar.
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”, ONU-CEPAL, Santiago, Chile.
- Buvinic, M. (2004). *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. BID.
- Cabas, J., Vallejos, R., y Garrido, H. M. (2015). Reconfiguración de la pobreza en Chile: un análisis comparativo entre los espacios rurales y urbanos. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 12(75), 23.
- Cáceres, C., Leal, C. & Ramírez, C. (2020). Índice de Inclusión Social en la Región de Valparaíso, Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(1), 93-122.
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: Una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas*, 2, 53-82.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37.
- Carrasco, C. & Vergara, A. (2017). La necesidad de la perspectiva de género en la participación ciudadana en Chile. *Revista ATG*, 9, 111-126.
- Cecchini, S. & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL.
- Cecchini, S., Filgueira, F. & Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. Serie Políticas Sociales 202. CEPAL.
- Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2017). *Pobreza y Desigualdad Informe Latinoamericano 2017: no dejar a ningún territorio atrás*. Rimisp.

- Centro Regional Inclusión e Innovación Social [CRIIS] (2017). *Índice Regional de Inclusión Social Región de Valparaíso 2017*. CRIIS.
- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoria*, 14(1), 61-71.
- Codoceo, F. & Sougarret, J. (2017). Fragmentación, asistencialismo e individualización de la responsabilidad: perspectivas territoriales concernientes a las percepciones ciudadanas de las políticas públicas en el contexto chileno de producción neoliberal”. *Sociedades e Estado* 32(2), 371-387.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1995). *Focalización y pobreza*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2006a). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2006b). *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2016a). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016b). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y Caribe*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2019a). *Panorama Social de América Latina 2019*. Naciones Unidas.
- Cornejo, M. & Salas, N. (2011). Rigor y Calidad Metodológicos: Un Reto a la Investigación Social Cualitativa. *Psicoperspectivas*, 10(2), 12-34.
- Cornia, G. A., Jolly, R. & Stewart, F. (Eds.) (1987). *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford University Press.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46, 1-20.
- Cushing, P. (2003). *Report on Social Inclusion and Exclusion Policies*. The Roeher Institute.
- Daher, M., Carré, D., Jaramillo, A., Olivares, H. & Tomicic, A. (2017). Experiencia y significado en investigación cualitativa: revisión conceptual y propuesta de un dispositivo metodológico desde una aproximación fenomenológico-hermenéutica. *Forum: Qualitative Social Research*, 18(3), Art. 9.
- Daher, M., Cifuentes, S., Saa, M., Rosati, A. & Hernández, A. (2021). The value of women coming together: Effects and practices of a gender-focused community intervention funded by a government agency. *Journal of Community Psychology*, 0(0), 1-19.
- Davidson, S. (1998). Spinning the Wheel of Empowerment. *Planning*, 1262, 14-15.
- Dávila, M & Soto, X. (2011). ¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del Bicentenario. *Revista chilena de Administración Pública*, 17.
- De Sena, A. & Mona, A. (2014). A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones. En A. De Sena & A. Mona (Eds.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 9-18). Estudios Sociológicos Editora.
- Delamaza, G. (2006). *Los ciudadanos ¿podemos gobernar/nos?* Asuntos Públicos 555. Política Nacional.
- Delgado, J.M. & Gutiérrez, J. (1999). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Síntesis.
- Denzin, N. K. (1970): *Sociological Methods: a Source Book*. Aldine Publishing Company.
- Díaz, C. (2018). Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista Universum. *Revista General de Información y Documentación*, 28(1), 119-142.
- DiMaggio, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. En L. Zucker (Ed.). *Institutional patterns and organizations* (pp. 3-21). Ballinger.
- Dois, C. & Salinas, S. (2017). ¿Son pobres las familias que viven en condiciones de pobreza? *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 33(1), 55-76,
- Drago, V. (2006). *La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos*. CEPAL.
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Naciones Unidas.
- Dye, T. (1987). *Understanding public policy*. Prentice- Hall.
- El Líder (17 de mayo de 2011). Con pie de cueca inauguran recorrido de buses a poblaciones de El Quisco. Recuperado de https://www.lidersanantonio.cl/prontus4_not/site/artic/20110517/pags/20110517000802.html
- El Mercurio (23 de junio de 2010). Renunció jefe jurídico del SERVIU por escándalo de viviendas sociales en V Región. Recuperado de

<https://www.emol.com/noticias/nacional/2010/06/23/420698/renuncio-jefe-juridico-del-serviupor-escandalo-de-viviendas-sociales-en-v-region.html>

- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. Edicions Alfons El Magnànim.
- Estrella, A., Bravo, J. Grebe, C., Pesce, J. & Sgmbich, X. (2014). *Diseño de un modelo de gestión local para la promoción de recursos comunitarios*. Gobierno de Chile.
- Feres, J.C. & Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 4. Naciones Unidas.
- Fernández, M. & Ordóñez, M. (2007), *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (Ed.), *Ciudadanía y política social* (p. 71-116). FLACSO/SSRC.
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 2(22), 17-46.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. CEPAL.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Flores, R. (2009). *Observando observadores: una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social [FOSIS] (2019a). *Bases de Licitación Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad*. Gobierno de Chile.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social [FOSIS] (2019b). *Habilidades que trabaja el Programa Acción*. Gobierno de Chile.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social [FOSIS] (2019c). *Programa Acción. Antecedentes Generales*. Gobierno de Chile.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social [FOSIS] (2019d). *Resolución Exenta N°01497 Aprueba Procedimiento IRAL 2020*. Gobierno de Chile.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social [FOSIS] (2019e). *Guía Metodológica Programa Acción Componente Fortalecimiento de la Vida en Comunidad*. Gobierno de Chile.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social [FOSIS] (2019e). *Informe Final Proyecto “Consolidando Mejoramientos de la Vida en Comunidad en la Provincia de San Antonio*. Aseprosan Consultores.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social [FOSIS] (2019g). *Informe de Devolución Diagnóstica Acción en Comunidad El Arenal*. Consultora NGEN Ltda.

- Fondo de Solidaridad e Inversión Social [FOSIS] (2021). Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Recuperado de <https://www.fosis.gob.cl/es/sobre-nosotros/>
- Fontaine, G. (2013). Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. VII Congreso de la Asociación Latino Americana de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Franco, R. (1996). *Social Policy Paradigms in Latin America*. CEPAL.
- Franco, R. & Cohen, E. (1992). Erradicación de la pobreza: desafío para los noventa. En R. Franco, E. Cohen & Rufián, D. (Eds.), *Políticas Sociales: Orientaciones, institucionalidad, instrumentos* (pp. 207-230). ILPES.
- Fundación para la Superación de la Pobreza [FUSUPO] (2017). *Umbrales Sociales para Chile: Desafíos para la Política Social*. FUSUPO.
- Fundación San Carlos de Maipo (2019). *Mi Brújula Programa Acción FOSIS. Dimensión de diseño*. Gobierno de Chile.
- Fundación Terram (9 de julio de 2018). Valparaíso es la región más expuesta a los impactos por el cambio climático. Recuperado de <https://www.terram.cl/2018/07/valparaiso-es-la-region-mas-expuesta-a-los-impactos-por-el-cambio-climatico/>
- Garretón, M.A. (2007). *Del Postpinochetismo a la Sociedad Democrática. Globalización y Política en el Bicentenario*. Debate.
- Garretón, M.A. (2014). *Las ciencias sociales en la trama de Chile y América Latina. Estudios sobre transformaciones sociopolíticas y movimiento social*. LOM.
- Giménez, C & Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES* 27(74), 51-79.
- Giorgi, V. (2005). Niñez, subjetividad y políticas sociales en América Latina: una perspectiva desde la Psicología Comunitaria. En N. Varas e I. Serrano García (Eds.), *Psicología Comunitaria: reflexiones, implicaciones y nuevos rumbos*. Publicaciones Puertorriqueñas Inc.
- Giorgi, V. (2012). Entre el control tutelar y la producción de ciudadanía: aportes de la Psicología Comunitaria a las políticas de infancia. En A. Sánchez, J. Alfaro, & A. Zambrano (Comps.), *Psicología Comunitaria y políticas sociales: reflexiones y experiencias*. Paidós.
- Gobierno Regional Región de Valparaíso [GRRV] (2012). *Estrategia Regional de Desarrollo Región de Valparaíso 2020*. Gobierno de Chile.
- Gomáriz, E. (2007). Sistema político y políticas públicas en América Latina. *Revista Reforma y Democracia*, 38, 91-112.
- Gómez-Galán, M., Pavón, D. & Sainz, H. (2013). *El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo*. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación.

- Gough, I., & Wood, G., Barrientos, A., Bevan, A., Davis, P. & Room, G. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge University Press.
- Grondona-Opazo, G. (2016). Psicología comunitaria y políticas sociales para el “Buen Vivir” en Ecuador. *Interamerican Journal of Psychology*, 50(1), 53-63.
- Guiñazú, S. (2017). La performatividad de las Políticas Públicas: Modalidades de interacción e interpelación entre Estado, sociedad e indígenas en el proceso de ejecución de una política pública indigenista (2006-2017). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9, 145-167.
- Gyarmati, G. (1987). La pedagogía de la participación: Una teoría política del bienestar psicosocial. En G. Gyarmati (Coord.), *Hacia una teoría del bienestar psicosocial* (pp. 231-244). Pontificia Universidad Católica de Chile..
- Halperin, L., Labiaguerre, J.A., Delpech, C., González, M., Horen, B., Villadeamigo, J.D., Siffredi, L. & Müller, G. (2008). *Políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*. Cuadernos del CEPED 10. Universidad de Buenos Aires.
- Harvey, D. (2002). Agency and community: A critical realist paradigm. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 32(2), 163-194.
- Hay, C. (1997). Estructura y actuación. En D. Marsh & F. Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 197-213). Alianza Universidad Textos.
- Herrera, L.C. (2008). Neoinstitucionalismo sociológico, fuerte instrumento de análisis. *Cuadernos Nacionales*, 15, 124-140.
- Herrera, M. & Gastón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel.
- Herrera, R. Larrañaga, O. & Telias, A. (2010). *La Ficha de Protección Social*. Documento de Trabajo 8. PNUD.
- Herrera, S. Salinas, V. & Valenzuela, E. (2011). Familia, pobreza y bienestar en Chile: un análisis empírico de las relaciones entre estructura familiar y bienestar. *Temas de la Agenda Pública*, 6(44), 1-19.
- Home, P. (2012). Caracterización del modelo de universalización y focalización utilizado en las políticas públicas. *Revista Ciencias Humanas* 9(1), 97-111.
- Huber, E. & Stephens, J. (2012). *Democracy and the Left*. University of Chicago Press.
- Huerta, J. (1993). La atención personal en servicios sociales. *Intervención Psicosocial*, 2(5), 65-75.
- Ilustre Municipalidad de El Quisco [IMEQ] (2019). *Actualización Plan de desarrollo comunal 2019- 2022*. Ilustre Municipalidad de El Quisco.
- Inostroza, M. (2019). *Análisis de Policy Frames de la implementación del Programa de Protección Especializada en maltrato y abuso sexual infantil en niñez rural*. [Tesis de Magíster, Universidad de Chile]. Repositorio UChile.

- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES] (2012). *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe 2012*. CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadísticas [INE] (2018). *Resultados Censo 2017*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Invitro (2009). Rol y funcionamiento de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS. Recuperado de <https://invi.uchilefau.cl/rol-y-funcionamiento-de-las-entidades-de-gestion-inmobiliaria-social-egis/>
- Jorge, J. Censi, F. & Bertucci, J. (2002). Capital Social y Pobreza: Casos y Métodos en la Construcción Comunitaria. *Revista Electrónica Cambio Cultural*, 1-21.
- Kildal, N. & Kuhnle, S. (2004). The Principle of Universalism: Tracing a Key Idea in the Scandinavian Welfare Model. En G. Standing (Ed.), *Promoting Income Security as a Right. Europe and North America* (pp. 303-326.). Anthem Press.
- Krause, M. (1995). La investigación cualitativa: un campo de posibilidades y desafíos. *Revista Temas de Educación*, 7, 19-39.
- Krause, M. (2002). The institutionalization of community interventions in Chile: Characteristic and contradictions. *American Journal of Community Psychology*, 30(4), 554-570.
- Krause, M. & Jaramillo, A. (1998). *Intervenciones psicológicas comunitarias en Santiago de Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Krause, M., Jaramillo, A., Carvacho, H., Torres, A., y Velásquez, E. (2012). Desarrollo de asociatividad en comunidades: desafíos en la implementación de una política social de seguridad ciudadana. En A. Sánchez, J. Alfaro, & A. Zambrano (Comps.), *Psicología Comunitaria y políticas sociales: reflexiones y experiencias*. Paidós.
- Kuhn, T. (1971). *La Estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing*. Sage.
- La Diaria Política (16 de julio de 2020). La CEPAL estima que el número de pobres en América Latina superará los 230 millones en 2020. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/7/la-cepal-estima-que-el-numero-de-pobres-en-america-latina-superara-los-230-millones-en-2020>
- La Tercera (14 de septiembre de 2010). Ministra Matte entrega 294 viviendas para familias de El Quisco. Recuperado de <https://www.latercera.com/noticia/ministra-matte-entrega-294-viviendas-para-familias-de-el-quisco-2/>
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales 95. CEPAL.
- Lapalma, A., & De Lellis, M. (2012). Psicología comunitaria y políticas públicas. Una articulación posible y necesaria. En J. Alfaro, A. Sánchez & A. Zambrano (Eds.), *Psicología comunitaria y políticas sociales: reflexiones y experiencias* (pp. 147-172). Paidós.

- Larrañaga, O. (2010). Las políticas de protección social en perspectiva histórica. En O. Larrañaga & D. Contreras (Eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile* (p. 15-39). Uqbar.
- Larrañaga, O. & Herrera, R. (2008). Los recientes cambios en la desigualdad y la pobreza en Chile. *Estudios Públicos*, 29(109), 149-186.
- Larrañaga, O., Contreras, D., & Cabezas, G. (2014). *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Documento de Trabajo 12. PNUD.
- Larrañana, O. & Contreras, D. (2010). *Chile solidario y el combate a la pobreza*. Documento de Trabajo 1. PNUD.
- Lewin, K. L. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created “social climates”. *Journal of Social Psychology*, 10(1), 271-299.
- Leyton, C. & Muñoz, G. (2016). Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65, 39-68.
- Lin, K., & Chan, R. K. (2013). Repositioning three models of social policy with reference to East Asian welfare systems. *International Social Work*, 58(6), 831–839.
- Lindblom, C. (1968). *The Policy-Making Process*. Prentice Hall.
- Lindh, J. (2016). *Desempeño fiscal de las municipalidades en la Región de Valparaíso*. Fundación P!ensa.
- Lira, E. (2008). *Bioética en investigación en ciencias sociales*. CONICYT.
- López, S. (2011). ¿Cuáles son los marcos interpretativos de la Violencia de género en España? Un análisis constructivista. *Revista española de Ciencia política*, 11-30.
- Majone, G. (2001). Políticas públicas y administración. Ideas, intereses e instituciones. En R. Goodin y H. Klingemann (Eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 887-913). Istmo S.A.
- Maluenda, J. (2016). Policy Frames sobre Reinserción Social de varones privados de libertad en Chile durante el período 2012-2013. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 3, 23-38.
- Marcel, M. & Rivera, E. (2008). Regímenes de Bienestar en América Latina. En E. Tironi, *Redes, Estado y Mercado* (p. 151-226). Uqbar.
- Martin, M. P. (2012). El cambio en el sistema de protección social en Chile: un análisis de policy frames. Recuperado de https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUET/Proteccion_y_Politica_Social/El_cambio_en_SistemaProteccionSocial.pdf
- Martin, M. P. (2013). ¿Nuevos rumbos en el Sistema de Protección Social? continuidades y cambios en Chile desde el policy Frames Analysis. El caso de Chile Solidario y la Reforma Previsional chilena periodo 2000-2010. [Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. Repositorio Xarxa.
- Martin, M. P., & Alfaro, J. (2017). Políticas de Bienestar en Contextos Neoliberales: Tensiones del modelo chileno. *Caderno CRH*, 30(79), 87-102.

- Martínez Nogueira, R. (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Serie de Políticas Sociales 24. CEPAL.
- Martínez Nogueira, R. (2006). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J.C. Cortázar (Ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales* (pp. 63-118). BID.
- Martínez, J. (2005). La pieza que faltaba: Uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina. *Nueva Sociedad*, 199, 35-52.
- Martínez, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Documento de Trabajo 11. Fundación Carolina.
- Martínez, V. (2006). *El enfoque comunitario. El desafío de incorporar a la comunidad en las intervenciones sociales*. Universidad de Chile.
- Mesa Lago, C. (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: Su impacto en los principios de seguridad social*. CEPAL.
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDESO] (2011). *Informe de Política Social 2011*. Recuperado de http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/ijos/pdf/ijos_2011.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDESO] (2013). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDESO] (2015). *Encuesta de Caracterización Económica Nacional 2015*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDESO] (2016a). *Caracterización y análisis de la estructura institucional municipal y los modelos de gestión asociados a la entrega de servicios y prestaciones sociales en el territorio, en el marco de una instalación progresiva de un sistema de protección social local*. Santiago Consultores.
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDESO] (2016b). *Claves para el fortalecimiento del Subsistema Seguridades y Oportunidades*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDESO] (2017). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2017*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDESO] (2018). *Registro Social de Hogares de Chile*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDESO]. (2016c). *Caracterización y análisis de la estructura institucional municipal y los modelos de gestión asociados a la entrega de servicios y prestaciones sociales en el territorio, en el marco de una instalación progresiva de un sistema de protección social local*. Santiago Consultores.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESOF] (2021). *Chile Crece Contigo*. Recuperado de <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/proteccionsocial>

- Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MIDESOF] (2021). Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Recuperado de <http://familia.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>
- Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN] (2002). *Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Planificación y Cooperación [MIDEPLAN] (2006). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006*. Gobierno de Chile.
- Minteguiaga, A. & Ubasart-González, G. (2013). *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)*. CLACSO.
- Molyneux, M. (2007). *Change and continuity in social protection in Latin America: mothers at the service of the state?* UNRISD.
- Montenegro, M., Rodríguez, A. y Pujol, J. (2014). La Psicología Social Comunitaria ante los cambios en la sociedad contemporánea: De la reificación de lo común a la articulación de las diferencias. *Psicoperspectivas*, 13(2), 32-43.
- Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la Psicología Comunitaria: la tensión entre comunidad y sociedad*. Paidós.
- Montero, M. (2004). *Introducción a la Psicología Comunitaria: Desarrollo, Conceptos y Procesos*. Paidós.
- Mora, J. (2013). *Desarrollo rural y ciudadanía social. Territorios, instituciones y actores locales*. FLACSO Costa Rica.
- Municipalidad de Putaendo [MP] (2015). *Actualización Plan de Desarrollo Comunal 2019-2022*. Municipalidad de Putaendo.
- O’Ryan, F. (31 de diciembre de 2019). El índice Gini de Chile está subestimado, la desigualdad puede ser aún mayor. La Segunda. Recuperado de <https://digital.lasegunda.com/2019/12/31/content/pages/img/pdf/DS3O39QN.pdf>
- Ochman, M. (2014). Políticas sociales focalizadas y el dilema de la justicia. *Andamios Revista de Investigación Social*, 11(25), 147-169.
- Ochoa, G. (2011). *Políticas públicas con enfoque de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile*. Germina.
- Olivares-Espinoza, B., Winkler, M.I. Reyes-Espejo, M.I., Berroeta, H. & Montero, M. (2018). ¿Y si pensamos la comunidad con derechos? Psicología Comunitaria, derechos y políticas públicas. Una relación compleja. *Universitas Psychologica*, 17(2), 1-13.
- Olivares, B. & Reyes-Espejo, M. I. (2016). Evaluación de un programa social en infancia desde los principios de la Psicología Comunitaria. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 14(1), 431-444.

- Opazo, L., Berroeta, H. & Guerra, A. (2019). Psicología Comunitaria y Políticas Sociales: tensiones en el quehacer de los-as psicólogos-as comunitarios chilenos. *Revista Interamericana de Psicología*, 53(2), 239-253.
- Ordóñez, G. & Ruiz, W. (2015). Formación de capital social comunitario a partir de programas orientados a combatir la pobreza en México: El impacto de Hábitat. *Gestión y política pública*, 24(1), 3-49.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. OIT.
- Ortiz, C., Enrique, O., Romero, P. Patricia, M.,; Noreñam N. & Mario, N. (2005). Reflexiones sobre el socioconstruccionismo en psicología. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, 1(2), 238-245.
- Palma, J. & Urzúa, R. (2005). *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de "Chile Solidario"*. Documento de Trabajo 12. MOST/UNESCO.
- Paolasso, P. (2020). Desigualdad y fragmentación territorial en América Latina. *Journal of Latin American Geography* 19(1), 152-162.
- Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Sage.
- Pérez, J.P. & Mora, M. (2006). *De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica*. Fundación Carolina CeALCI.
- Peroni, A. (2015). Implementación de programas sociales. Perspectivas y dinámicas que se configuran en el espacio de la interfaz. Comparación Argentina-Chile. [Tesis Doctoral, Universidad de Santiago].
- Piovani, J.I. (2007). La observación. En A. Marradi, N. Archenti & J.I. Piovani, *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 191-201). Emecé.
- Piquer, A. (2020). *Chile en crisis: desigualdades reveladas y la oportunidad de "resetear"*. Recuperado de <https://www.ciperchile.cl/2020/04/08/chile-en-crisis-desigualdades-reveladas-y-la-oportunidad-de-resetear/>
- Piron, L. (2004). Rights-based approaches to social protection. Recuperado de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1700.pdf>
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2014). *Ciudadanía política, voz y participación de ciudadana en América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Naciones Unidas.
- Putando Informa (20 de mayo de 2017). Vecinos de El Arenal atravesaron el estero durante el último frente de mal tiempo por pésimo estado de pasarela. Recuperado de

<https://www.putaendoinforma.com/vecinos-de-el-arenal-atravesaron-el-estero-durante-el-ultimo-frente-de-mal-tiempo-por-pesimo-estado-de-pasarela/>

Putando Informa (29 de abril de 2017). Pésimo estado de pasarela peatonal preocupa a vecinos de El Arenal. Recuperado de <https://www.putaendoinforma.com/pesimo-estado-de-pasarela-peatonal-preocupa-a-vecinos-de-el-arenal/>

Putando Informa (29 de enero de 2019). Casi una veintena de firmas fueron falsificadas para validar elección de junta de vecinos. Recuperado de <https://www.putaendoinforma.com/casi-una-veintena-de-firmas-fueron-falsificadas-para-validar-eleccion-de-junta-de-vecinos/>

Putando Uno (25 de febrero de 2020). Solicitan ayuda para vecinos de El Arenal: Junta de Vecinos aboga por familias vulnerables que requieren asistencia. Recuperado de <http://putaendouno.cl/?p=26979>

Raczynski, D. (1995). Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena. En C. Pizarro, D. Raczynski & J. Vial, *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático* (pp. 217-255). CIEPLAN-UNICEF.

Raczynski, D. (2002). *Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile*. Documento de Trabajo. Universidad de Texas.

Raczynski, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Corporación de Estudios para Latinoamérica e Instituto Fernando Henrique Cardoso.

Ramos, C. (2016). *La producción de la pobreza como objeto de gobierno*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Rebollo, O. & Morales, E. (2013). *Hacia una política pública de acción comunitaria: límites y oportunidades*. Documento de Trabajo. Universidad Autónoma de Barcelona.

Rein, M. & Schön D.A. (1993) Reframing policy discourse. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 145-166). Duke University Press.

Rein, M., & Schön, D.A. (1996). *Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice*. *Knowledge and Policy*, 9(1), 85-104.

Repetto, A. (2016). Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena. *Revista Economía y Política*, 3(1), 71-101.

Repetto, A. (2020). *Nuestro sistema de protección social no alcanza para las circunstancias actuales*. *Revista Universitaria* 160. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Repetto, F. (2010). Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 47.

Reyes-Espejo, M.I. (2007). Principios y valores subyacentes a la psicología comunitaria en Chile: un análisis de las publicaciones nacionales entre 1993-2003. En J. Alfaro & H. Berroeta (Eds.), *Trayectorias*

- de la Psicología Comunitaria en Chile: Prácticas y conceptos* (pp. 109-148). Universidad Valparaíso.
- Reyes-Espejo, M.I. & Olivares-Espinoza, B. (2020). La Política de las Políticas: La Posición de los/as Psicólogos/as Comunitarios/as frente al Quehacer Gubernamental. En J. Alfaro, B. Olivares, V. Monreal, P. Gamonal & F. Jeannerett (Eds.), *Diálogos contemporáneos en psicología comunitaria. Escenarios, problemas y aprendizajes* (pp.146-170). Astrolabio Ediciones.
- Reyes-Espejo, M.I., Olivares-Espinoza, B., Berroeta, H. & Winkler M.I. (2015). Del discurso a las prácticas: Políticas sociales y psicología comunitaria en Chile. *Polis*, 14(42), 387- 413.
- Rodríguez, A. (2007). De la promoción de salud mental a la producción de salud: la concepción de lo comunitario en la implementación de proyectos sociales. En Mañana, M.I & Boada, M.J., *Memorias del I Congreso Ecuatoriano de Psicología Comunitaria “Entre desesperanzas y utopías: Desafíos de la psicología para el siglo XXI”* (p. 105-121). Ecuador.
- Rodríguez, A. (2018). *Relación entre Políticas Públicas, Psicología Comunitaria e Intervención Social*. 7ª Conferencia Internacional de Psicología Comunitaria. Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Rojas, R. (2013). El liderazgo comunitario y su importancia en la intervención comunitaria. *Psicología para América Latina*, 25, 57-76.
- Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas*, 11(1), 8-31.
- Rozas, G., Gorrini, G., Meneses, S. & Colmenare, N. (2018). Territorialidad, una experiencia de intervención en política pública. *Revista Políticas Públicas*, 11(1).
- Ruiz, C. & Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*. Nodo XXI.
- Sandomirsky, M. (2010). De las políticas públicas a la construcción del sujeto de las políticas. En E. Saforcada, M. De Lellis & S. Mozobancyk, *Psicología y salud pública: nuevos aportes desde la perspectiva del factor humano*. Paidós.
- Saracosti, M. Caro, P, Grau, M., Kinkead, A & Vatter, N. (2015). El derecho de participación en la niñez: alcances y desafíos para la investigación social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 62, 211-244.
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: Actor-centred institutionalism in policy research*. Westview Press.
- Schön, D. A. & Rein, M. (1995). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Ingram Publisher Services Us.
- Schutz, A. (1962). *Collected Papers*. Martinus Nijhoff.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Sojo, A. (2003). Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, 80, 121-140.

- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*. CEPAL.
- Somma, N. (2015). Protestas y conflictos en el Chile contemporáneo: quince tesis para la discusión”. Insumo para el proyecto “Nueva gobernabilidad. Emergencia y gestión de conflictos, controversias y disyuntivas públicas en Chile”. IDRC-Tironi & Asociados.
- Sottoli, S. (1999). *Política social y cambio de política de desarrollo en América Latina: Conceptos y reformas en comparación*. Leske & Budrich.
- Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. Encuentro Perspectivas de la política social en América Latina, Washington D.C., Estados Unidos.
- Spicker, P., Alvarez, S. & Gordon, D. (2009). *Pobreza: un glosario internacional*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO-CROP).
- Squires, P. (1990). *Anti-social Policy: Welfare, Ideology and the Disciplinary State*. Harvester-Wheatshift.
- Stake, R.E. (1998). *Investigación con estudios de caso*. Morata.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE] (2020). *Fondo Común Municipal (FCM)*. Recuperado de <http://www.subdere.gov.cl/programas/división-municipalidades/fondo-común-municipal-fcm>
- Techo (2016). *Catastro nacional de campamentos 2016. El número de familias en campamentos no deja de aumentar*. Centro de Investigación Social Techo-Chile.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Manantial.
- Titmuss, R. (1981). *Social Policy. An Introduction*. Ariel.
- Ubasart-González, G. & Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América Latina: El estudio de los regímenes de bienestar. *Política y gobierno*, 24(1), 213-236.
- Ulriksen, C. (2019). Genealogía del primer programa chileno de recuperación de barrios vulnerables “Quiero mi Barrio” en su primera generación 2006-2010. *Revista INVI*, 34(96), 9-49.
- Valencia-Lomelí, E. (2010). Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia: Los casos de México y Corea del Sur. *Espiral (Guadalajara)*, 16(47), 65-103.
- Vallejo-Correa, V. A., Jaramillo-Solar, K. A., Reyes-Espejo, M. I., Almazán-Montenegro, F., Flores-Ortiz, C., & Rodríguez-Tobar, C. S. (2019). Liderazgo comunitario en las políticas públicas chilenas: representaciones y significados desde la ciudadanía. *Revista de Psicología*, 28(2), 1-17.
- van Hulst, M. & Yanow, D. (2014). From Policy “Frames” to “Framing”: Theorizing a More Dynamic, Political Approach. *The American Review of Public Administration*, 46(1), 92–112.
- Varela, E. & Otálvaro, B. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 15, 273-285.
- Vargas, E. & Gambará, H. (2012). *Evaluación del grado de sensibilidad frente al enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género*. Editorial Catarata.

- Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa*, 1, 47-58.
- Williamson, J. (1990). *A qué se refiere Washington con reforma política: El reajuste latinoamericano: ¿qué tanto ha sucedido?* Instituto de Economía Internacional.
- Winkler, M.I., Alvear, K., Olivares, D. & Pasmanik, V. (2014). Psicología Comunitaria hoy: Orientaciones éticas para la acción. *Psicoperspectivas*, 13(2), 44-54.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67-83.

ANEXOS

Anexo 1

CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO ENTREVISTA

Enfoques de las políticas de protección social desde la perspectiva de participantes y líderes comunitarios: Estudio de casos del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

Investigadora Responsable: Antonia Rosati

Tesis de Magíster de Ciencias Sociales, Mención Sociología de la Modernización

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile

¿De qué se trata la investigación? El objetivo es identificar los enfoques de las políticas de protección social que guían al Programa Acción - Fortalecimiento de la Vida en Comunidad, desde la perspectiva de participantes y líderes comunitarios asociados a proyectos específicos. Esto, reconociéndose su aporte fundamental en los programas territoriales y participativos, y la importancia de su rol en la construcción de la política social.

¿Cuál es el propósito concreto de su participación? Usted ha sido invitado/a por tener o haber tenido un rol de liderazgo en el Programa Acción - Fortalecimiento de la Vida en Comunidad en [sector, comuna]. Se busca conocer desde su propia perspectiva cómo ha sido esa experiencia y cómo ve usted este programa. Interesa conocer sus opiniones tal cual son, por lo que al participar en esta actividad tenga en cuenta que no hay respuestas correctas o incorrectas, sino que su opinión es válida en sí.

¿En qué consiste su participación? Participará en una entrevista que consiste en una conversación de alrededor de 1 hora de duración, sobre ciertos temas que nos permitan conocer su experiencia e ideas sobre el Programa Acción - Fortalecimiento de la Vida en Comunidad. Esta actividad es libre y voluntaria, pudiendo elegir si participar o no, e incluso retirarse si así lo desea. Aclarar que participar o no participar no tiene efectos negativos ni positivos en su participación en el programa o en futuras iniciativas.

¿Qué aportes puede ofrecer su participación? Dar a conocer su perspectiva sobre el Programa Acción - Fortalecimiento de la Vida en Comunidad en [sector, comuna] es un gran aporte, al ofrecer información que puede ser muy útil para la consultora a cargo, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y para otros programas que se realicen en el lugar. Además, aporta en que se comience a reconocer la importante visión de los líderes barriales sobre los programas sociales, tanto en el ámbito académico (universidades, investigación) como en las políticas sociales y servicios públicos.

¿Cómo se protege la información y datos que usted entregue? La información que entregue será privada y se borrará su nombre y antecedentes que permitan identificarlo/a. En ese sentido, puede expresarse con libertad y confianza. La actividad será grabada en audio y luego se pasará a escrito con el único fin de

permitir su análisis. A este material solamente tendrá acceso la investigadora y un/a asistente de transcripción.

¿Qué uso se va a dar a la información que yo entregue? La información será utilizada para la realización de la tesis de magíster, así como para la elaboración de artículos científicos, presentaciones en instancias de divulgación científica (congresos, seminarios, etc.) y/o con actores del ámbito público y/o privado. Además, la tesis será entregada al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), y se realizará un informe para la consultora a cargo del proyecto, con resultados generales. Por último, en caso de existir interés por parte de la comunidad donde se realizó el proyecto, se ofrecerá un documento breve, claro y atractivo con los resultados principales del caso analizado, u otro material a acordar.

¿A quién puede contactar para saber más de este estudio o si le surgen dudas? Si tiene cualquier pregunta sobre la actividad puede contactar a la investigadora Antonia Rosati al correo electrónico antoniariosatibustamante@gmail.com o al número celular +56971351253. También puede recurrir al Coordinador del Magíster, Rodrigo Figueroa, al correo electrónico rofiguer@gmail.com o a los números telefónicos 56-2-9787871 ó 56-2-9787771.

HE PODIDO LEER ESTA CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO, HACER PREGUNTAS ACERCA DE LA INVESTIGACIÓN, Y ACEPTO PARTICIPAR.

_____	_____	Nombre del/la
Participante	Firma del/la Participante	
_____	_____	
Firma de la Investigadora	Fecha	

(Firmas en duplicado: una copia para el participante y otra para la investigadora)

Anexo 2

CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO GRUPO FOCAL

Enfoques de las políticas de protección social desde la perspectiva de participantes y líderes comunitarios: Estudio de casos del Programa Acción Fortalecimiento de la Vida en Comunidad del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

Investigadora Responsable: Antonia Rosati

Tesis de Magíster de Ciencias Sociales, Mención Sociología de la Modernización

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile

¿De qué se trata la investigación? El objetivo es identificar los enfoques de las políticas de protección social que guían al Programa Acción - Fortalecimiento de la Vida en Comunidad, desde la perspectiva de participantes y líderes comunitarios asociados a proyectos específicos. Esto, reconociéndose su aporte fundamental en los programas territoriales y participativos, y la importancia de su rol en la construcción de la política social.

¿Cuál es el propósito concreto de su participación? Usted ha sido invitado/a por haber participado en el Programa Acción - Fortalecimiento de la Vida en Comunidad en [sector, comuna]. Se busca conocer desde su propia perspectiva cómo ha sido esa experiencia y cómo ve usted este programa. Interesa conocer sus opiniones tal cual son, por lo que al participar en esta actividad tenga en cuenta que no hay respuestas correctas o incorrectas, sino que su opinión es válida en sí.

¿En qué consiste su participación? Participará en un grupo focal que consiste en una conversación de alrededor de 1 hora de duración, sobre ciertos temas que nos permitan conocer su experiencia e ideas sobre el Programa Acción - Fortalecimiento de la Vida en Comunidad. Esta actividad es libre y voluntaria, pudiendo elegir si participar o no, e incluso retirarse si así lo desea. Aclarar que participar o no participar no tiene efectos negativos ni positivos en su participación en el programa o en futuras iniciativas.

¿Qué aportes puede ofrecer su participación? Dar a conocer su perspectiva sobre el Programa Acción - Fortalecimiento de la Vida en Comunidad en [sector, comuna] es un gran aporte, al ofrecer información que puede ser muy útil para la consultora a cargo, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y para otros programas que se realicen en el lugar. Además, aporta en que se comience a reconocer la importante visión de los/as participantes sobre los programas sociales, tanto en el ámbito académico (universidades, investigación) como en las políticas sociales y servicios públicos.

¿Cómo se protege la información y datos que usted entregue? La información que entregue será privada y se borrará su nombre y antecedentes que permitan identificarlo/a. En ese sentido, puede expresarse con libertad y confianza. La actividad será grabada en audio y luego se pasará a escrito con el único fin de permitir su análisis. A este material solamente tendrá acceso la investigadora y un/a asistente de transcripción.

¿Qué uso se va a dar a la información que yo entregue? La información será utilizada para la realización de la tesis de magíster, así como para la elaboración de artículos científicos, presentaciones en instancias de divulgación científica (congresos, seminarios, etc.) y/o con actores del ámbito público y/o privado. Además, la tesis será entregada al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), y se realizará un informe para la consultora a cargo del proyecto, con resultados generales. Por último, en caso de existir interés por parte de la comunidad donde se realizó el proyecto, se ofrecerá un documento breve, claro y atractivo con los resultados principales del caso analizado, u otro material a acordar.

¿A quién puede contactar para saber más de este estudio o si le surgen dudas? Si tiene cualquier pregunta sobre la actividad puede contactar a la investigadora Antonia Rosati al correo electrónico antoniariosatibustamante@gmail.com o al número celular +56971351253. También puede recurrir al Coordinador del Magíster, Rodrigo Figueroa, al correo electrónico rofiguer@gmail.com o a los números telefónicos 56-2-9787871 ó 56-2-9787771.

HE PODIDO LEER ESTA CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO, HACER PREGUNTAS ACERCA DE LA INVESTIGACIÓN, Y ACEPTO PARTICIPAR.

Nombre del/la Participante

Firma del/la Participante

Firma de la Investigadora

Fecha

(Firmas en duplicado: una copia para el participante y otra para la investigadora)

Anexo 3

GUIÓN TEMÁTICO ENTREVISTA

Agradecer al participante por su disposición a participar y por su tiempo. Recordar la confidencialidad de la información y que no hay respuestas correctas ni incorrectas, sino que interesa saber su propia opinión e ideas sobre los distintos temas que se vayan planteando. Si bien yo traigo algunas preguntas, la idea es que se sienta libre de ir comentando para que armemos una conversación entre ambos/as.

I. Preguntas iniciales

1. Primero, quisiera pedirle si se puede presentar, dándome su nombre y contándome un poco su historia viviendo acá en [barrio o sector]. *Indagar hace cuánto vive, hace cuánto participa en actividades de la comunidad, si tienen un cargo vecinal, u otras cosas que considere importantes para presentarse.*
2. Para alguien que no sepa mucho de [barrio o sector], ¿cómo lo describiría? ¿cómo diría que es? Indagar aspectos demográficos, territoriales, organizativos/participativos, identidad e historia del barrio.

II. Contextualización del programa

3. Como les comenté antes, la idea es que hoy día hablemos sobre su participación en el Programa Acción el año pasado. En sus propias palabras, ¿de qué se trató este programa? ¿Sobre qué era?
4. Pensando en el inicio del programa ¿qué cosas recuerda? ¿qué es lo que primero se les viene a la mente? *Indagar hitos de inicio o actividades, vinculación con la institución ejecutora.*
5. ¿Qué lo/a motivó a participar en el programa? ¿Por qué se animó a participar?
6. Además del equipo ejecutor, el equipo motor y las familias de la comunidad, ¿tuvieron contacto o relación con otras organizaciones o personas? ¿Participaron organizaciones o grupos de la comunidad?

III. Fundamentos teórico-normativos

7. ¿Por qué cree que se eligió este sector o barrio para hacer el programa? ¿Por qué cree que era importante hacer este programa aquí en [barrio o sector]? *Indagar en razones, motivos o justificaciones que asocian los participantes a la selección del sector.*
8. Desde su propia perspectiva, ¿qué se buscó mejorar con el programa? ¿Qué situación o problema del sector se buscó mejorar? ¿Y por qué cree que era importante mejorar eso? *Indagar cómo conceptualizan el problema u objetivo a la base del programa, y en base a qué lo justifican como relevante.*
9. Entiendo que en este programa ustedes establecieron en conjunto con los ejecutores un Plan de Trabajo. ¿Recuerdan qué objetivo se propusieron en este Plan de Trabajo? ¿Por qué se propusieron ese objetivo o meta como comunidad?

10. Y en cuanto a la iniciativa comunitaria que realizaron como comunidad, ¿qué iniciativa hicieron? ¿Por qué quisieron hacer esa(s) iniciativa(s)?
11. Si menciona el concepto de “derechos”: Pensando en este programa, ¿qué son para usted los “derechos” o un “enfoque de derechos”? ¿En qué cosas se notaba que se está trabajando (o no) de esa manera en el programa? ¿Qué le parece trabajar desde este enfoque? ¿Por qué?

IV. Nivel de acción

12. Si le pregunto por las actividades que se hicieron a lo largo del programa, ¿cuáles recuerda? ¿puede darme algunos ejemplos? ¿De qué se trataron? ¿Qué hicieron?
13. Estas actividades, ¿a quiénes iban dirigidas? ¿Quiénes participaron? ¿Por qué cree que era importante que éstas participaran? *Indagar si se refieren a personas, familias, grupos/organizaciones o a la comunidad.*
14. ¿Hay actividades que hayan hecho con harta frecuencia? (*por ejemplo, todas las semanas o meses*). ¿Cuáles? ¿A quiénes iban dirigidas? ¿Quiénes participaron? ¿Por qué cree que era importante que éstas participaran? *Indagar si se refieren a personas, familias, grupos/organizaciones o a la comunidad completa.*
15. Yéndonos ahora hacia cuando terminó el programa, ¿de qué cree que sirvió? ¿Qué efectos positivos creen que tuvo? *Indagar si se refieren a nivel personal, familiar, grupal/organizacional o comunitario.*
16. Si menciona el concepto de “comunitario”: Pensando en este programa, ¿qué es para usted un trabajo o un enfoque “comunitario”? ¿En qué cosas se notaba que se está trabajando (o no) de esa manera en el programa? ¿Qué le parece trabajar desde este enfoque? ¿Por qué?

V. Interacción entre los actores involucrados

17. ¿Cómo fue el trabajo con las personas del equipo que ejecutó el programa acá? ¿Cómo diría que fue su relación con ellos? ¿En qué cosas específicas se notaba eso? *Identificar tipo de relación, verticalidad/horizontalidad, cercanía/distancia, ejemplos concretos.*
18. ¿Qué cree que esperaba el equipo ejecutor de ustedes como grupo motor y como comunidad? ¿A qué cosas le daban más énfasis? ¿Por qué? ¿En qué cosas se notaba que esperaban eso? *Identificar expectativas asociadas al rol, énfasis dados por el equipo ejecutor, actitud y relación entre actores, ejemplos concretos.*
19. ¿Qué cosas hacían en general el equipo ejecutor del programa, el grupo motor y la comunidad? ¿De qué cosas estaban a cargo? *Indagar en roles y tareas, relación entre los tres actores, ejemplos concretos.*
20. Pensando en las actividades que hicieron, ¿quiénes las proponían generalmente? ¿De dónde salía la idea de hacerlas? ¿Y quiénes las guiaban? ¿Cómo se llevaban a cabo? *Indagar ejemplos concretos, iniciativa y guía de equipo ejecutor, grupo motor, comunidad.*
21. Para definir el Plan de Trabajo o elegir la iniciativa comunitaria, ¿cómo se tomaron esas decisiones? ¿cómo llegaron a consenso? ¿Qué cosas o actividades se hicieron para llegar a decidir? ¿Quién tomó la decisión final? *Indagar poder del equipo ejecutor, grupo motor, comunidad.*

22. ¿Hubo otras decisiones importantes durante el proyecto? ¿Cómo se tomaron? ¿Qué cosas o actividades se hicieron para llegar a decidir? ¿Quién tomó la decisión final? *Indagar poder del equipo ejecutor, grupo motor, comunidad.*
23. *Si menciona el concepto “participar” o “participativo”:* Pensando en este programa, ¿qué es para usted la “participación”, o un trabajo o enfoque “participativo”? ¿En qué cosas se notaba que se está trabajando (o no) de esa manera en el programa? ¿Qué le parece trabajar desde este enfoque? ¿Por qué?

VI. Alcance poblacional

24. ¿Cree que este programa debería ser para cualquier tipo de barrio/sector o familias? (*dar ejemplo de todos los chilenos, de comunas o de sectores de su comuna*) ¿O solo para cierto tipo o perfil de barrios/sectores y familias?
25. En caso de que sea solo para cierto tipo de barrios/sectores y familias, ¿cómo serían estos sectores/barrios y familias? ¿cómo los describiría?
26. ¿Por qué cree eso? ¿Por qué este programa no sería tanto para (*la otra opción*)?
27. ¿Qué cosas cree que puede aportar este programa a los barrios/sectores o familias (*en general o específicos según la respuesta la anterior*)?

VII. Rol social del Estado

28. Teniendo en cuenta que este programa es una iniciativa gubernamental o del Estado: ¿Por qué se imagina que se creó un programa como este? ¿Por qué o para qué lo habrán creado?
29. ¿Considera que este tipo de programas son importantes para el desarrollo del país? ¿En qué sentido? *En caso de que sí*, ¿de qué manera cree que aportan? *En caso de que no*, ¿por qué creen que no aportan tanto? ¿Qué otras medidas o programas cree que aportarían más?
30. Pensando en la situación que vivimos como país actualmente a nivel social, ¿cree que este tipo de programas pueden aportar en mejorar la situación de los/as chilenos/as? *En caso de que sí*, ¿de qué manera?; ¿por qué? *En caso de que no*, ¿por qué? ¿qué otras iniciativas aportarían más a la situación país?

VIII. Cierre y agradecimiento

31. Para terminar ¿qué recomendaciones haría para que este programa fuera más participativo, más comunitario y con más enfoque de derechos? [*solo señalar los que hayan sido mencionados/comentados previamente*] ¿Cómo podrían fortalecerse estos aspectos?
32. ¿Hay algo más que quiera comentar, aclarar o agregar a lo que hemos conversado?
- Muchas gracias por su participación, realmente es muy valioso todo lo que me compartió.

Anexo 4
GUIÓN TEMÁTICO GRUPO FOCAL

Agradecer a los/as participantes por su disposición a participar y por su tiempo. Recordar la confidencialidad de la información y que no hay respuestas correctas ni incorrectas, sino que interesa saber su propia opinión e ideas sobre los distintos temas que se vayan planteando. Si bien yo traigo algunas preguntas, la idea es que se sientan libres de ir comentando para que armemos una conversación entre todos/as.

I. Preguntas iniciales

1. Primero, quisiera pedirles si se pueden ir presentando, dando su nombre y contando un poco su historia viviendo acá en [barrio o sector]. *Indagar hace cuánto viven, hace cuánto participan en actividades de la comunidad, si tienen un cargo vecinal, u otras cosas que consideren importantes para presentarse.*
2. Para alguien que no sepa mucho de [barrio o sector], ¿cómo lo describirían? ¿cómo dirían que es? Indagar aspectos demográficos, territoriales, organizativos/participativos, identidad e historia del barrio.

II. Contextualización del programa y fundamentos teórico-normativos

3. Como les comenté antes, la idea es que hoy día hablemos sobre su participación en el Programa Acción el año pasado. En sus propias palabras, ¿de qué se trató este programa? ¿Sobre qué era?
4. ¿Qué los/as motivó a participar en el programa? ¿Por qué se animaron a participar?
5. ¿Por qué creen que se eligió este sector o barrio para hacer el programa? ¿Por qué creen que era importante hacer este programa aquí en [barrio o sector]? *Indagar en razones, motivos o justificaciones que asocian los participantes a la selección del sector.*
6. Desde su propia perspectiva, ¿qué se buscó mejorar con el programa? ¿Qué situación o problema del sector se buscó mejorar? ¿Y por qué creen que era importante mejorar eso? *Indagar cómo conceptualizan el problema u objetivo a la base del programa, y en base a qué lo justifican como relevante.*

IV. Nivel de acción

7. Si les pregunto por las actividades que se hicieron a lo largo del programa, ¿cuáles recuerdan? ¿pueden darme algunos ejemplos? ¿De qué se trataron? ¿Qué hicieron?
8. Estas actividades, ¿a quiénes iban dirigidas? ¿Quiénes participaron? ¿Por qué creen que era importante que éstas participaran? *Indagar si se refieren a personas, familias, grupos/organizaciones o a la comunidad completa.*
9. Yéndonos ahora hacia cuando terminó el programa, ¿de qué creen que sirvió? ¿Qué efectos positivos creen que tuvo? *Indagar si se refieren a nivel personal, familiar, grupal/organizacional o comunitario.*

10. *Si mencionan el concepto de “comunitario”*: Pensando en este programa, ¿qué es para ustedes un trabajo o un enfoque “comunitario”? ¿En qué cosas se notaba que se está trabajando (o no) de esa manera? ¿Qué les parece trabajar desde este enfoque? ¿Por qué?

V. Interacción entre los actores involucrados

11. ¿Cómo fue el trabajo con las personas del equipo que ejecutó el programa acá? ¿Cómo diría que fue su relación con ellos? ¿En qué cosas específicas se notaba eso? *Identificar tipo de relación, verticalidad/horizontalidad, cercanía/distancia, ejemplos concretos.*
12. ¿Qué cosas hacían en general el equipo ejecutor del programa, el grupo motor y la comunidad? ¿De qué cosas estaban a cargo? *Indagar en roles y tareas, relación entre los tres actores, ejemplos concretos.*
13. Pensando en las actividades que hicieron, ¿quiénes las proponían generalmente? ¿De dónde salía la idea de hacerlas? ¿Y quiénes las guiaban? ¿Cómo se llevaban a cabo? *Indagar ejemplos concretos, iniciativa y guía de equipo ejecutor, grupo motor, comunidad.*
14. *Si mencionan el concepto “participar” o “participativo”*: Pensando en este programa, ¿qué es para ustedes la “participación”, o un trabajo o enfoque “participativo”? ¿En qué cosas se notaba que se está trabajando (o no) de esa manera? ¿Qué les parece trabajar desde este enfoque? ¿Por qué?

VI. Alcance poblacional

15. ¿Creen que este programa debería ser para cualquier tipo de barrio/sector o familias? *(dar ejemplo de todos los chilenos, de comunas o de sectores de su comuna)* ¿O solo para cierto tipo o perfil de barrios/sectores y familias?
16. En caso de que sea solo para cierto tipo de barrios/sectores y familias, ¿cómo serían estos sectores/barrios y familias? ¿cómo los describirían?
17. ¿Por qué creen eso? ¿Por qué este programa no sería tanto para *(la otra opción)*?
18. ¿Qué cosas creen que puede aportar este programa a los barrios/sectores o familias *(en general o específicos según la respuesta la anterior)*?

VII. Rol social del Estado

19. Teniendo en cuenta que este programa es una iniciativa gubernamental o del Estado: ¿Por qué se imaginan que se creó un programa como este? ¿Por qué o para qué lo habrán creado?
20. ¿Consideran que este tipo de programas son importantes para el desarrollo del país? ¿En qué sentido? *En caso de que sí*, ¿de qué manera creen que aportan? *En caso de que no*, ¿por qué creen que no aportan tanto? ¿Qué otras medidas o programas creen que aportarían más?

21. Pensando en la situación que vivimos como país actualmente a nivel social, ¿cree que este tipo de programas pueden aportar en mejorar la situación de los/as chilenos/as? *En caso de que sí, ¿de qué manera?; ¿por qué? En caso de que no, ¿por qué? ¿qué otras iniciativas aportarían más a la situación país?*

VIII. Cierre y agradecimiento

22. Para terminar ¿qué recomendaciones harían para que este programa fuera más participativo, más comunitario y con más enfoque de derechos? *[solo señalar los que hayan sido mencionados/comentados previamente]* ¿Cómo podrían fortalecerse estos aspectos?

23. ¿Hay algo más que quiera comentar, aclarar o agregar a lo que hemos conversado?

Muchas gracias por su participación, realmente es muy valioso todo lo que compartieron.