

.....  
*Estudio de Caso N° 73*  
.....

**LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES  
INTEGRALES DE SUPERACIÓN DE LA  
POBREZA: UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA**

VALERIA ANDREA SÁNCHEZ DE BUGLIO

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por Woodrow Wilson Center - Fundación Ford.*

*Agosto 2003*

---



Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)

Sitio web: <http://www.mgpp.cl>

Santiago - Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este estudio de caso es dar cuenta, desde el punto de vista de los principales actores involucrados, de los obstáculos, elementos facilitadores y desafíos que presenta la implementación de una estrategia de intervención de superación de la pobreza que se plantea como «integral». El propósito es arrojar luces respecto de cómo se puede operacionalizar dicha orientación, obtener aprendizajes y lecciones, y realizar recomendaciones que contribuyan a estrechar la brecha entre las declaraciones del diseño de programas que se dicen «integrales» y su implementación.

Para tales efectos se analiza el «Programa Integral para la Superación de Pobreza Urbana», originado en un convenio de cooperación entre la Unión Europea y el gobierno de Chile. El estudio se realiza en Cerro Navia, una de las seis comunas en que se implementa dicho Programa.

La metodología del estudio consistió en entrevistar a informantes claves del espacio local, además de reunirse con el equipo central del Programa. Como marco conceptual analítico el estudio recurre a la noción de «redes». No obstante, su principal enfoque y perspectiva de análisis es la de «interfase».

El estudio indaga en las nociones y representaciones de los actores de lo que es una «intervención integral» y en sus percepciones sobre el grado de congruencia o incongruencia de dichas nociones. Luego, se alude a la evolución en las nociones y prácticas de intervención integral que observan los entrevistados. Finalmente, se identifican los elementos facilitadores y obstaculizadores para una intervención integral.

Las principales lecciones y aprendizajes que arroja el estudio para llevar a cabo una intervención integral son:

Gestar equipos de trabajo locales que faciliten la construcción de sentidos colectivos y sean referentes para retroalimentar el diseño de los programas

El intermediario u operador local debe contar con un soporte de red propia y constituirse en un recurso para los demás

Generar los incentivos para readecuar la oferta

Poner en conversación distintas racionalidades y flexibilizar criterios

La claridad sobre el sujeto de intervención como factor clave para generar convergencia

Diversificar los ámbitos de trabajo y las interacciones como mecanismo para ampliar las miradas.

# I. INTRODUCCIÓN

## 1. ANTECEDENTES

En el ámbito de la política social, y en particular en el de la superación de la pobreza, a partir de los '90 ha surgido en Chile un enfoque caracterizado por ciertas orientaciones y lineamientos como la descentralización, la participación y la integralidad. A este enfoque se le denomina «innovador» en contraste con otras formas de intervención social caracterizadas por ser más centralizadas, sectoriales y no tomar en cuenta la participación como un eje relevante en su desarrollo.

A más de una década del surgimiento de esta concepción innovadora de la política social, se ha constatado que estas orientaciones han tenido dificultades para materializarse<sup>1</sup>. La descentralización, la participación y la integralidad son procesos complejos que se generan dentro de una institucionalidad pública con una cultura organizacional y estilos de trabajo marcados por cierta rigidez e inercia difíciles de romper. Lo anterior dificulta introducir dichos procesos en la gestión pública, lo que tiende a producir frustración y pone en duda la sustentabilidad de la orientación innovadora de las iniciativas, una vez que se autonomizan de sus gestores.

Entre los principales nudos críticos detectados en la implementación de programas sociales innovadores es posible mencionar los siguientes<sup>2</sup>:

Se observan significativas distancias entre el diseño y la realidad concreta en que los programas se expresan; es decir, en la implementación de sus propuestas.

La mera declaración de ciertas orientaciones innovadoras de la política social no garantiza que estén efectivamente presentes al momento de llevarse a la práctica. La distancia entre el «deber ser» y el «ser» de la política social, en alguna medida se relaciona con la escasa claridad sobre «cómo» se pueden operacionalizar dichas orientaciones innovadoras. Esto se atribuye a la dificultad de establecer una efectiva

---

<sup>1</sup> *Raczynski, D. y C. Serrano (2001). Descentralización. Nudos críticos. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Cieplan. Asesorías para el Desarrollo. S.A., Santiago, Chile.*

<sup>2</sup> *Para identificar estos nudos críticos se utilizaron distintos estudios sobre evaluación de programas innovadores, como los programas de Mujeres Jefas de Hogar (PMJH) y Chile Barrio. Sus referencias se citan en el texto.*

interacción e interlocución entre el diseño y la implementación de las políticas sociales, lo que se refuerza por la segmentación de roles entre los distintos niveles del aparato estatal. Por lo general, el nivel nacional se centra en el diseño de las políticas y la asignación de recursos, y el nivel local asume la ejecución. El nivel regional ejerce funciones de ejecución y monitoreo, sin que necesariamente desempeñe un papel relevante en promover dicha interlocución.

En general, los diseños de los programas reconocen la relevancia del ámbito local, ya que éste permite una mayor cercanía a las personas y a sus necesidades, y facilitaría una mayor pertinencia de la intervención social. No obstante, también se observa que en el nivel local -en algunos casos- hay limitados recursos y capacidades de propuesta.

En definitiva, la escasa retroalimentación entre el diseño y la implementación obstaculiza la adaptación de los diseños de los programas a las realidades locales particulares. Éstos mantienen un carácter estandarizado y rígido, que afecta la pertinencia de iniciativas que responden a problemas complejos y heterogéneos que, como la pobreza, requieren de flexibilidad y creatividad.

Otro elemento que dificulta la concreción de esta política innovadora es la fuerte orientación hacia la gestión sectorializada del aparato estatal, que tiende a segmentar la realidad y los fenómenos o problemas que se pretenden transformar. Ello atenta contra una mayor efectividad de la política social porque se duplican esfuerzos y se yuxtaponen recursos.

Si bien esta lógica se reproduce en los distintos niveles (central, regional y local), en el ámbito local, la búsqueda de coordinaciones a través de mesas de trabajo, trabajo en redes u otras modalidades, ha permitido generar cambios en la manera de enfrentar la intervención, en algunos casos.

En el diseño de los programas hay una tendencia a entender la noción de integralidad en la intervención como un conjunto de líneas de acción que abordan distintos ámbitos de la realidad. Por lo general, ello se traduce en que los diseños de los programas contemplan acciones en lo social, laboral, productivo, vivienda e infraestructura, u otros. A partir de estas líneas de intervención se asume la coordinación intersectorial como una estrategia de intervención sobre la cual se asienta la acción integral.

Concebida así la integralidad, ella tiende a segmentar la realidad. Se juxtaponen líneas de intervención, que si bien buscan dar respuesta a la complejidad del problema, responden de manera parcelada. Así, la acción pública es la sumatoria de acciones sectoriales, donde cada organismo continúa desarrollando sus iniciativas, sin modificar en gran medida estilos de trabajo, procedimientos y formas de intervención.

En este sentido, se considera que «un programa definido como de acción integral requeriría no sólo de la agregación de nuevas dimensiones a un mismo componente, sino que del desarrollo de un trabajo coordinado y complementado entre las partes»<sup>3</sup>.

Para «desectorializar» las intervenciones públicas hay que introducir una mirada común en los distintos actores, una comprensión similar del problema, categorías compartidas para asumirlo y enfoques de trabajo coherentes entre sí<sup>4</sup>.

## 2. EL PROBLEMA QUE ABORDA EL ESTUDIO

El estudio se centra en la distancia que hay entre las declaraciones de un programa planteado en su diseño como «integral» y la forma en que esta orientación se expresa en la práctica.

Para abordar el problema, el estudio indaga sobre las visiones y dinámicas presentes en el proceso de llevar a la práctica una intervención que en su diseño se declara integral. Para ello analiza un programa particular orientado a la superación de la pobreza: el Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana, PPU.

---

<sup>3</sup> Rubilar, María Gabriela (1998). "Programa Chile Barrio: ¿Una propuesta de intervención pública innovadora en asentamientos precarios?" Estudio de caso núm. 33. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

<sup>4</sup> Raczynski, D. y C. Serrano (2001). *Op. cit.*

### 3. FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Este estudio profundiza sobre la orientación a la integralidad en las políticas sociales innovadoras, y en particular en programas de superación de la pobreza. La relevancia de la integralidad en la superación de la pobreza deriva de constatar que la pobreza es un problema complejo y multidimensional. Por tanto, enfrentarlo implica trascender una visión unidimensional y una gestión sectorializada.

Esta complejidad es aún más patente con la extrema pobreza. Si bien en el decenio 1990-2000 hubo una reducción significativa de la pobreza y de la indigencia en Chile, en el período más reciente hay una desaceleración del ritmo de reducción del número de hogares y personas pobres, y un leve repunte en el porcentaje de población indigente (entre 1998 y 2000)<sup>5</sup>.

Dicha tendencia deja entrever que esa población constituye el núcleo más duro de la pobreza y que se requieren estrategias aún más innovadoras y modelos de intervención más pertinentes y acordes con su realidad particular<sup>6</sup>.

En este contexto, han surgido iniciativas gubernamentales como el Programa Puente y el Sistema Chile Solidario, que plantean «aportar respuestas originales en temas, áreas y enfoques, y se proponen una nueva estrategia de atención integral de las familias indigentes chilenas»<sup>7</sup>. La selección del Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana, como objeto de estudio, cobra especial importancia en este contexto, ya que es una de las iniciativas contempladas para diseñar el Programa Puente y gran parte de sus elementos y orientaciones están presentes en él.

Asimismo, el Programa Puente «hace de puerta de entrada» al Sistema Chile Solidario<sup>8</sup> y recoge los elementos innovadores de aquél.

<sup>5</sup> *Cepal (2001). Panorama social de América Latina. Santiago, Chile. El porcentaje de población pobre disminuyó desde un 38,6% en 1990 a un 20,6% en 2000, y la indigente de un 12,9% en 1990 a un 5,7% en 2000. No obstante, la población indigente aumentó de 5,6% a 5,7% entre 1998 y 2000.*

<sup>6</sup> *Ministerio de Planificación y Cooperación (2001). "Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza". Santiago, Chile.*

<sup>7</sup> *Ministerio de Planificación y Cooperación (2002). "Minuta Programa Apoyo Integral de Familias Indigentes". Santiago, Chile.*

<sup>8</sup> *Ministerio de Hacienda - Ministerio de Planificación y Cooperación (2002). "Sistema Chile Solidario. Protección social integral a las 225.000 familias más pobres del país". Santiago, Chile.*

#### **4. OBJETIVO DEL ESTUDIO**

El estudio se propone dar cuenta, desde el punto de vista de los principales actores involucrados, de los obstáculos, elementos facilitadores y desafíos de implementar una estrategia de intervención de superación de la pobreza planteada como «integral».

El propósito es arrojar luces respecto de cómo se puede operacionalizar dicha orientación a la integralidad. En un aspecto más específico, se pretende obtener aprendizajes y lecciones, y realizar recomendaciones que contribuyan a estrechar la brecha entre las declaraciones de diseño de tales programas y su implementación.

## II. ESBOZO GENERAL DEL CASO A ABORDAR

### 1. EL DISEÑO DEL PROGRAMA INTEGRAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA URBANA<sup>9</sup>

La opción por analizar el Programa Integral de Pobreza Urbana (PPU) se fundamenta en los siguientes aspectos:

En primer lugar, es un programa que plantea explícitamente una intervención integral, y que incluye distintos ejes de intervención que articulan a diferentes actores locales. En segundo lugar, contiene elementos innovadores en su diseño, en especial en el ámbito de la gestión municipal. Entre éstos se mencionan:

La institucionalidad local y territorial que involucra y la diversidad de actores que intervienen en su propuesta

El énfasis en las familias indigentes como centro de la intervención

La concepción del municipio como ente que "sale" a buscar a las familias y establece una relación personalizada con ellas, a través de operadores familiares.

En tercer lugar, se propone intervenir con el fortalecimiento prioritario de la estructura institucional local encabezada por los municipios, y complementarla con la instalación y operación de mesas de trabajo y el desarrollo de una red local de intervención.

En cuarto lugar, su carácter de programa piloto, «semi-inserto» en la estructura del aparato público. Por tanto, tiene características particulares de mayor flexibilidad y orientación hacia lo local, que lo hacen una instancia interesante de aprendizaje respecto de cómo es posible implementar una estrategia de intervención integral.

---

<sup>9</sup> Sección elaborada a partir del documento "Unión Europea - Gobierno de Chile (2002). Programa Integral de Superación de la Pobreza Urbana. Segunda Fase. 1999 - 2002". Santiago, Chile.

## 2. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

El Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana tiene su origen en un convenio de cooperación entre la Unión Europea y el gobierno de Chile<sup>10</sup>. Se implementa en seis comunas urbanas de dos regiones: La Pintana, Peñalolén y Cerro Navia (Región Metropolitana) y Talcahuano, Lota y San Pedro de la Paz (Región del Bío Bío).

La conducción del Programa está a cargo de una codirección formada por un Director Nacional y un Director Europeo. Se ejecuta desde el Ministerio de Planificación y Cooperación, con aportes técnicos y financieros del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. La Agencia de Cooperación Internacional es la entidad responsable de la administración financiera de los aportes comunitarios y nacionales, en el marco del convenio de cooperación.

## 3. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El objetivo general del PPU es contribuir a superar las condiciones de pobreza crónica o «pobreza dura urbana» en sectores focalizados de las comunas mencionadas, mediante la implementación de un programa integral y participativo de intervención que apunte a una sistematización metodológica replicable.

En sus objetivos específicos se propone establecer un modelo de intervención municipal que aplique el enfoque metodológico del PPU. Este persigue mejorar las condiciones de vida de las familias mediante su inserción en redes de protección social, y el mejoramiento de su entorno habitacional-territorial y de su situación económica y/o inserción laboral.

---

<sup>10</sup> Si bien el PPU se inició antes de 1999, este estudio toma como período de análisis los años 1999-2002, que corresponden a la segunda fase de implementación.

#### **4. ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DE LA INTERVENCIÓN**

La estrategia de intervención del PPU apunta a intervenir los territorios comunales en las siguientes dimensiones:

##### ***a. Familias indigentes como centro de la intervención***

El PPU identifica como centro de su intervención a las familias indigentes de los sectores focalizados en las seis comunas.

##### ***b. Integralidad de la intervención***

La metodología de intervención enfatiza la integralidad de la acción en sectores y familias focalizados. Los instrumentos e instancias de gestión del PPU se hacen cargo de la integralidad en sus distintas etapas.

##### ***c. Participación***

La participación de la comunidad se relaciona con los procesos de promoción, diseño, elaboración, priorización y selección de los proyectos.

##### ***d. Territorio comunal***

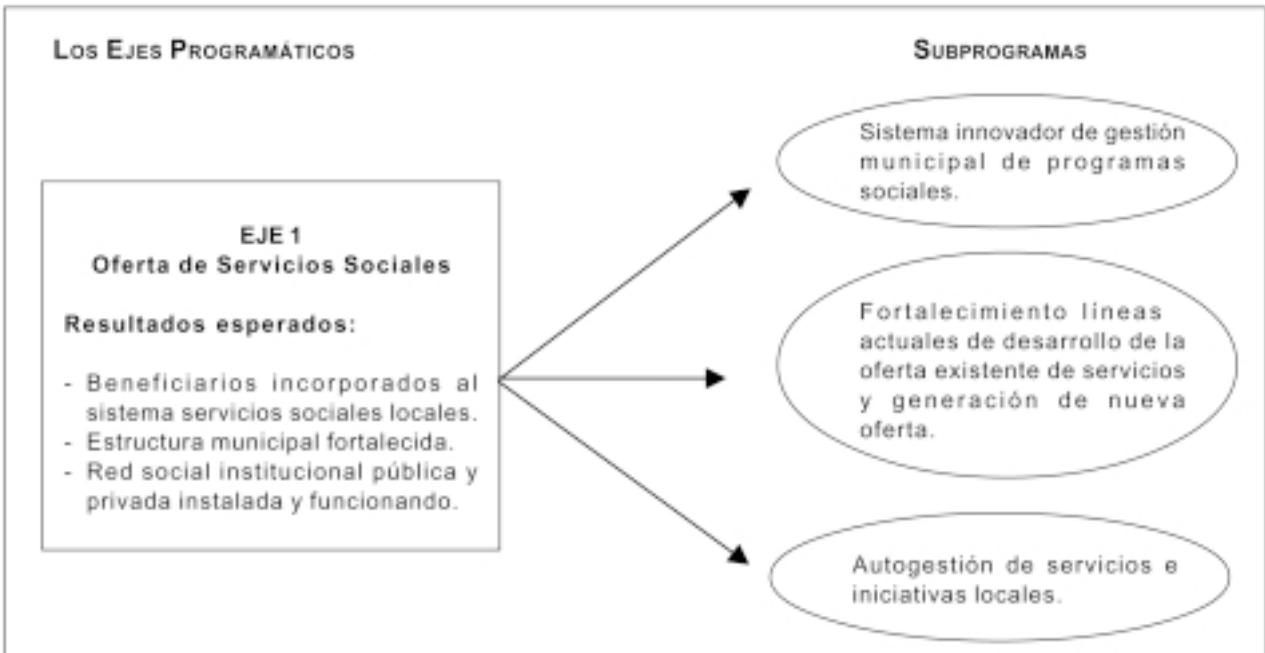
El PPU aspira a desarrollar un concepto de «barrio», lo que implica generar la red de confianza y reconciliación de los habitantes con su barrio-territorio; reconstruir el tejido social interno (fortaleciendo sus espacios de interpelación y convivencia social) y construir identidad local que identifique a las personas con su espacio y hábitat local.

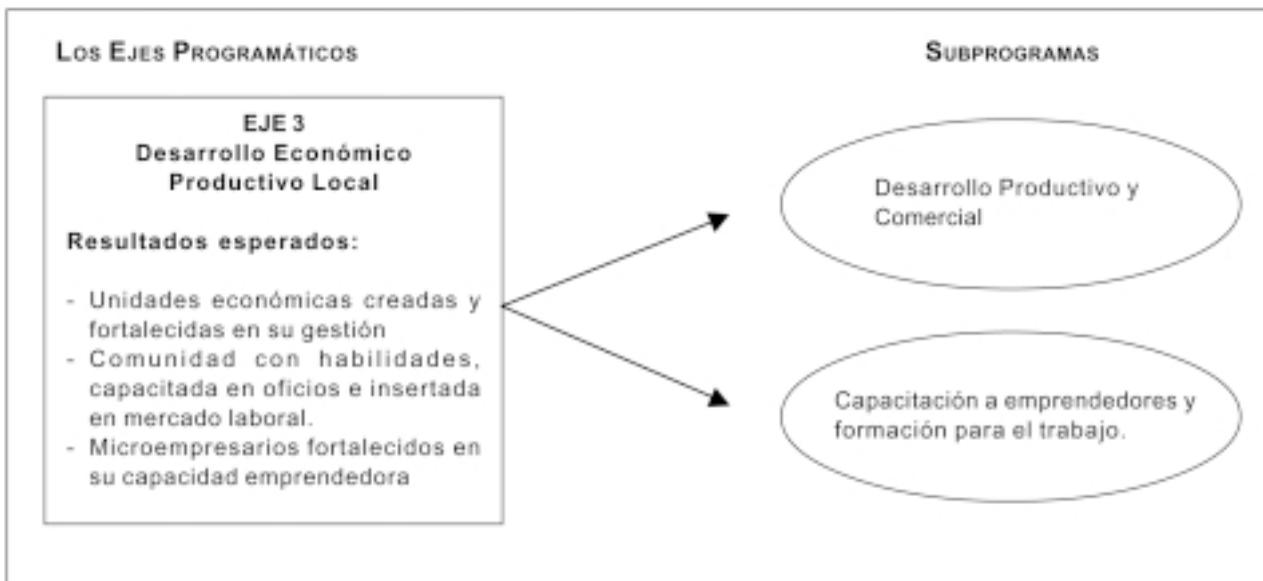
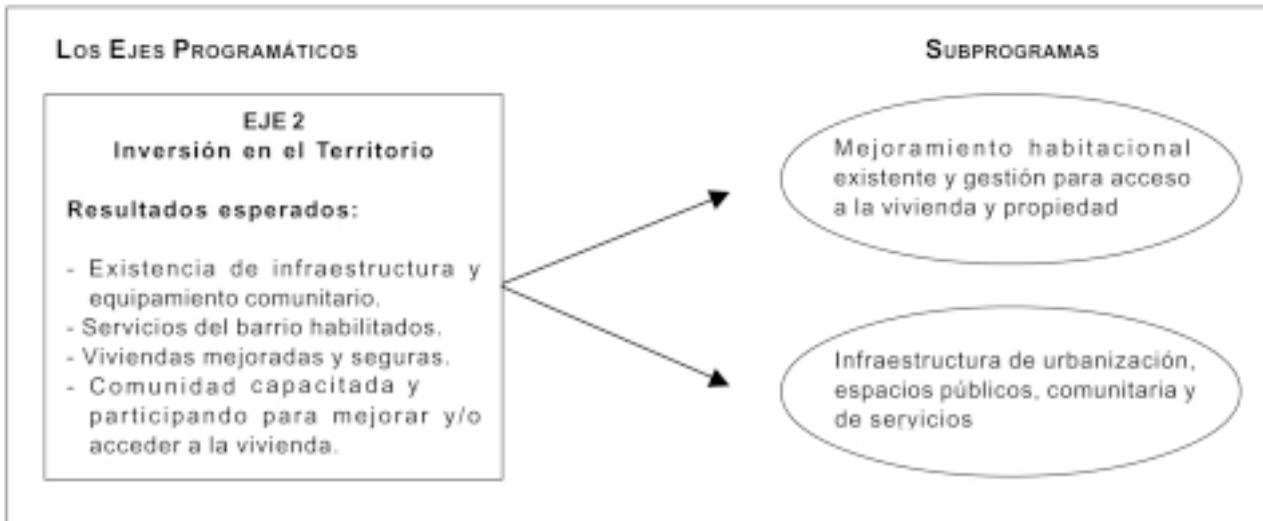
***e. Institucionalidad local y territorial***

El PPU concibe como pilar institucional público de la estructura y gobierno local al municipio. Se propone fortalecer la orgánica municipal y su entorno al generar valor agregado a los procesos internos de gestión de programas básicos; al incorporar nuevas capacidades técnicas y tecnológicas; al implementar nuevas metodologías de focalización y asignación de recursos públicos, y a mejorar la articulación de la inversión privada y los aportes de la comunidad.

**5. LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL PPU**

La estrategia de intervención se realiza a través de tres ejes programáticos. A su vez, la oferta programática de cada eje se materializa en subprogramas. Estos últimos se operacionalizan mediante un conjunto de acciones y actividades directas y de apoyo que forma el ciclo de programas y el ciclo de proyectos.





## 6. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

La estrategia de intervención prevé la participación de las siguientes instancias: el PPU, el municipio, las organizaciones sociales y el tercer sector. Se espera que asuman las siguientes funciones específicas:

**PPU.** A través de su responsable territorial, es agente facilitador, planificador, coordinador y articulador de las acciones de intervención en el territorio. También acompaña y supervisa la ejecución de los diversos proyectos.

**Municipio.** Operacionaliza los programas dirigidos a la erradicación de la pobreza y es el espacio institucional para integrar y articular a distintos actores y a los propios beneficiarios, a través de diversas estrategias.

**Organizaciones sociales.** Canalizar demandas, necesidades, inquietudes y propuestas de la comunidad, y ser también un canal de participación organizada.

**Tercer sector.** Canalizar las demandas sociales y ser agente innovador en metodologías y formas de gestión.

## 7. ARTICULACIÓN DE LOS DISTINTOS ACTORES EN EL ÁMBITO LOCAL<sup>11</sup>

Uno de los elementos relevantes de la propuesta metodológica consiste en que busca potenciar prioritariamente la estructura institucional local, encabezada por los municipios, complementándola con la instalación y operación de mesas de trabajo y el desarrollo de una red local de intervención y protección social. El diseño del PPU contempla la participación de los siguientes actores, de quienes se espera que se organicen y se articulen entre sí de la forma que se detalla a continuación:

---

<sup>11</sup> *Los actores que se identifican y las funciones asignadas corresponden a lo establecido en el diseño del PPU. Estos actores no necesariamente son los actores claves identificados en el estudio, que se detallan en la sección "Selección de informantes claves" del capítulo IV.*

***a. Equipos técnicos integrados***

Su objetivo es ser la instancia de articulación de un plan de trabajo integrado, análisis conjunto y facilitador de la focalización e inversión territorial. Convocada y coordinada desde el gobierno comunal, en conjunto con el PPU, en esta instancia participan los referentes técnicos municipales y de los servicios e instituciones públicas comunales, las organizaciones sociales de base, las organizaciones privadas y el personal del PPU.

***b. Mesa de trabajo local***

Instancia de formación y aprobación de los proyectos, diseñados y priorizados por los equipos técnicos integrados. En ella participan representantes del municipio, del PPU y de organizaciones de la comunidad.

***c. Red local de intervención social***

Su objetivo es complementar la capacidad y disponibilidad de profesionales, potenciar recursos y esfuerzos, articular acciones, y fomentar la integralidad del trabajo para responder a las demandas sociales.

***d. Responsable territorial del programa***

Actúa como facilitador-articulador para las diferentes fases de construcción y operación de la red social local.

***e. Unidad de Intervención Local***<sup>12</sup>

Formada por «operadores familiares» a cargo de la relación directa con las familias, de su acompañamiento y motivación, así como de promover sus capacidades y habilidades y de activar y articular las redes disponibles.

---

<sup>12</sup> Si bien en el documento “Segunda Fase del Programa”, de donde se extrae la presente información, no se menciona a este actor; en conversaciones con personas del nivel central del PPU se concluye que es un informante clave a incluir en el estudio. La descripción de su formación y funciones es de la autora.

### III. MARCO CONCEPTUAL ANALÍTICO

No hay una concepción unívoca para la noción de «integralidad». Es un concepto que con frecuencia se utiliza con significados alternativos y ambiguos. Entre las distintas connotaciones que se da al término se pueden mencionar las siguientes:

Intersectorialidad

Interdisciplina

Coordinación de actores

Abordar ámbitos preventivos, de fomento, curativos

Atender a un sujeto -persona, familia, comunidad- en distintas fases de su vida o de su desarrollo

Responder a los múltiples problemas asociados con las condiciones de pobreza con que se enfrenta una persona, familia, comunidad

Responder a los problemas con pertinencia al incorporar las necesidades, prioridades y potencialidades del afectado

Sustentabilidad y suficiencia de la intervención.

En este estudio no hay un concepto predefinido de lo que es una acción integral. Más bien se busca identificar a los actores claves involucrados en la intervención del PPU, e indagar cómo ellos entienden esta noción, y desde sus particulares visiones analizar el proceso mediante el cual la «integralidad» se lleva a la práctica.

En el diseño del PPU, la integralidad se asocia con un tipo de metodología de intervención que enfatiza sectores y familias focalizadas. También se la relaciona con los instrumentos y las instancias de gestión del PPU, que se harían cargo de la integralidad en sus distintas etapas<sup>13</sup>.

Como ya se mencionó, la noción de integralidad ha tendido a concretarse en propuestas de intervención que contemplan distintas líneas de acción, complementarias entre sí, para lograr un efectivo mejoramiento de la calidad de vida de la población involucrada. A su vez, de esta noción se deriva la de intersectorialidad, en tanto estrategia

---

<sup>13</sup> Unión Europea - Gobierno de Chile (2002). *Op. cit.*

de operación que hace indispensable la coordinación interinstitucional, dada la estructura compartimentalizada del Estado<sup>14</sup>.

Entre los conceptos y enfoques que han orientado estrategias integrales de superación de la pobreza, es posible destacar el del «capital social» y en particular el de «redes». Este es el marco analítico en el cual el PPU, el Programa Puente y el Chile Solidario fundamentan su estrategia de intervención integral.

Las «redes sociales» se visualizan como sistemas de vínculos (conversaciones y acciones) entre personas, o grupos de personas, orientados hacia el intercambio de apoyos sociales. Por tanto, se trata de sistemas de interacción donde prima la colaboración y cooperación mutua. Según los ámbitos en que operan las redes, éstas pueden ser de distintos tipos: redes que funcionan en el ámbito comunitario, que tienden a aglutinar organizaciones, grupos o instancias colectivas de carácter informal presentes en un territorio, o redes que operan en el ámbito institucional y que articulan distintas organizaciones o instituciones formales públicas o privadas.

En el contexto de las iniciativas de superación de la pobreza ya mencionadas, las redes institucionales y sociales se perciben como un recurso estratégico porque potenciarían un efecto sinérgico<sup>15</sup>: abordan un problema multidimensional, en este caso de pobreza, de manera articulada, lo que permitiría generar un mayor impacto y eficiencia en el uso de los recursos, en lugar de hacerlo de manera segmentada o parcial. Ello constituye uno de los supuestos centrales de una estrategia de intervención integral.

En tal sentido, las prácticas e intervenciones en redes que articulan distintas instituciones, organizaciones e intermediarios pueden constituirse en un instrumento para la gestión coordinada, ya sea de distintos ámbitos de intervención o sectores y/o a distintos niveles (local, regional, nacional). Por tanto, podrían contribuir a romper la lógica segmentada con que generalmente se interviene. En este contexto, la red se visualiza como un mecanismo de gestión integral y de coordinación intersectorial.

<sup>14</sup> Servicio Nacional de la Mujer, Sernam (1996). "La implementación del Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos. Alcances y desafíos de un programa social innovador". Santiago, Chile.

<sup>15</sup> Mideplan (2001). *Op. cit.*

El presente estudio, dado su eje en la intervención integral, toma principalmente la noción de redes institucionales y sociales como mecanismos de articulación de los distintos actores involucrados en el proceso de intervención.

## 1. EL MARCO DE ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INTERFASE

Si bien el PPU alude en su marco conceptual a los conceptos de capital social y redes sociales, el estudio se plantea ampliar el análisis al incorporar la perspectiva de «interfase»<sup>16</sup>.

El concepto de interfase significa cierto tipo de articulación de distintos actores. Cada uno mantiene diferentes intereses, modos de racionalidad y poder, por lo que muchas veces su interacción implica enfrentamiento. La interfase pone énfasis en la diversidad cultural, en las diferencias sociales y en los conflictos inherentes al proceso de desarrollo de la intervención.

La interrelación entre los actores tiende a producirse en el espacio donde se intersectan distintos modos de racionalidad, intereses y conocimientos, que se ponen en juego en dinámicas de construcción, acomodamiento, segregación, reproducción o transformación. Se hace hincapié en los nudos de la disputa cultural entre los sujetos en interacción y en la dinámica de construcción colectiva de nuevos significados y sentidos.

Este análisis busca dilucidar los tipos y origen de las diferentes percepciones y aproximaciones de los distintos actores. Para ello se concentra en los puntos de confrontación y en las diferencias sociales, e incorpora los distintos marcos institucionales y dominios de conocimiento-poder dentro de los que se sitúa cada actor. No obstante, el análisis de interfase trasciende las simples explicaciones y soluciones estructurales e institucionales, y se concentra en cómo los diferentes actores responden, y construyen y reconstruyen sus marcos de conocimiento sobre la base de sus encuentros de interfase, de sus luchas, enfrentamientos y segregaciones.

---

<sup>16</sup> *Elaborado a partir de Long, Norman (1999). The Multiple Optic of Interface Analysis. Unesco.*

Este análisis necesita de una metodología que contrapesa las voces, experiencias y prácticas de todos los actores sociales relevantes involucrados, incluidos los aprendizajes de los que están a cargo de la operación de las políticas y los diseñadores.

El análisis de interfase contribuye a entender cómo en los procesos de intervención planificada influyen las maneras de ver y las racionalidades de los distintos individuos y grupos involucrados, que entran a formar parte de los recursos y límites de las estrategias sociales que ellos desarrollan. Explicitar estos factores permite, por ejemplo, entender por qué los contenidos y conceptualizaciones de un programa tienen distintos significados para los grupos de interés o los actores que intervienen.

En tal sentido, esta perspectiva de análisis ayuda a «des-construir» el concepto de intervención planificada. En esta lógica, la intervención se concibe como una construcción social y un proceso de negociación, y no simplemente como la ejecución de un plan específico de acción preestablecido con resultados esperados. Ello significa entender la implementación de una política no sólo como un proceso *top-down* (de arriba hacia abajo), sino que con frecuencia implica generar iniciativas que pueden provenir tanto de «arriba» como de «abajo».

Así, se entienden las prácticas de intervención como formadas por interacciones entre distintos participantes, más que simples modelos que denotan una construcción ideal típica que los planificadores, implementadores y destinatarios tienen sobre el proceso.

La preocupación por las prácticas de intervención lleva a quien analiza a concentrarse en las formas emergentes de interacción, en los procedimientos o metodologías, en las estrategias prácticas y tipos de discurso presentes en un contexto específico. Lo anterior permite explicitar las múltiples realidades de los proyectos de desarrollo, en la medida que denotan diferentes interpretaciones de significados atribuidos por los diversos actores, así como también los enfrentamientos que surgen a partir de las diferentes percepciones y expectativas.

Desde este punto de vista, las intervenciones planificadas suponen un proceso de transformación que se reconfigura constantemente por las propias dinámicas internas,

organizacionales, culturales y políticas, y por las específicas condiciones en que se encuentran o se crean a sí mismas. También incluye las respuestas y estrategias de los grupos locales, que podrían acomodarse, competir o enfrentarse para definir y defender sus propios espacios sociales, límites culturales y posiciones dentro de la extensión del campo de poder.

Estas respuestas y estrategias son claves para entender los resultados deseados y no deseados, así como los resultados previstos y no previstos de la intervención.

La perspectiva de interfase complejiza y amplía el enfoque de redes y capital social, en la medida en que la conexión, interacción, lazos y vínculos entre distintos actores se visualiza ya no sólo como un activo, un recurso, un medio de apoyo y cooperación social, sino que también como un proceso complejo en que compiten y/o se acomodan distintas fuerzas, frecuentemente en oposición.

Desde esta óptica, el estudio indaga sobre la forma en que los principales actores conciben la integralidad, sus congruencias e incongruencias y analiza el proceso por el cual ésta se materializa.

## IV. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

### 1. ENFOQUE METODOLÓGICO

El estudio se enmarca en un tipo de «estudio de caso», que busca investigar con detalle un fenómeno específico desde una perspectiva analítica. También es un estudio aplicado, en la medida en que el análisis se aborda desde una situación particular -en este caso, el PPU- y busca obtener respuestas y aprendizajes a partir de situaciones concretas y recomendaciones de política aplicable.

La presente investigación tiene un carácter descriptivo-explicativo: se describen hechos, acciones y/o situaciones y se buscan las variables que explicarían su comportamiento, para lo cual se recurre a un enfoque cualitativo.

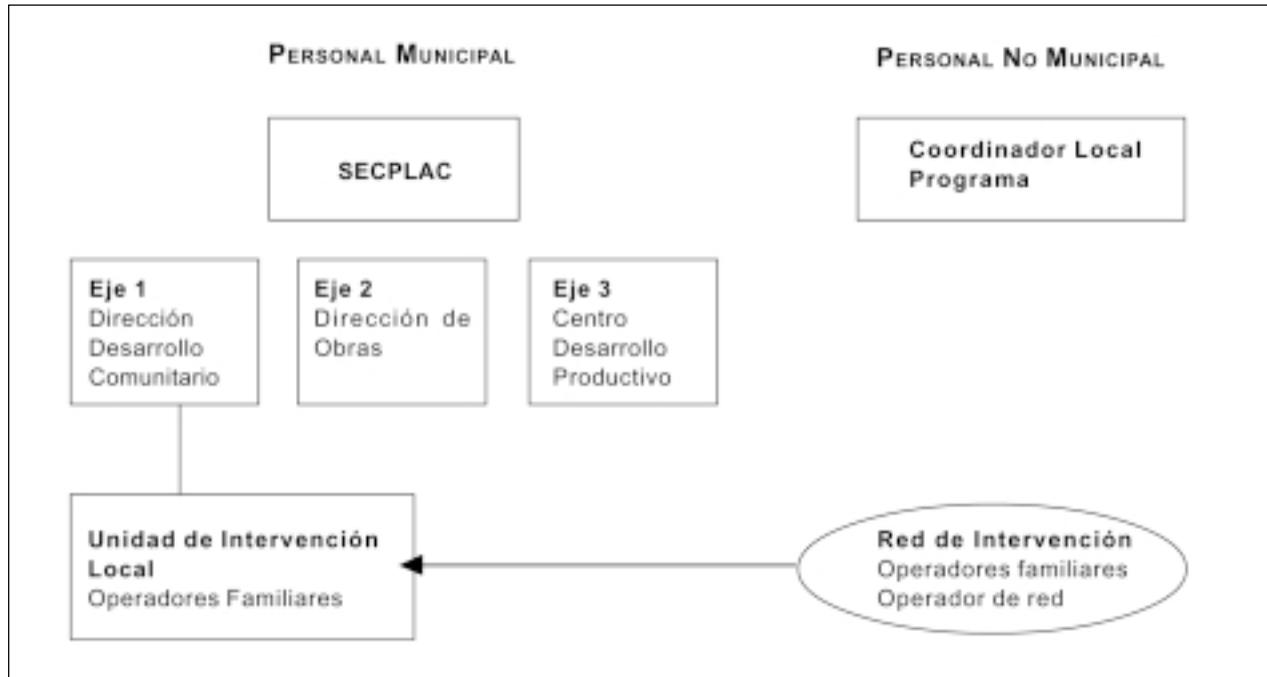
Las técnicas de recolección de información utilizadas son fuentes de información secundaria; en particular, documentos de diseño, sistematización y evaluación de experiencias y programas sociales definidos como integrales. Simultáneamente se ocupan fuentes primarias de información: entrevistas dirigidas a informantes claves del ámbito local y reuniones con integrantes del equipo central del PPU.

### 2. SELECCIÓN DE INFORMANTES CLAVES

Para determinar a los informantes claves a entrevistar se tomó en cuenta el rol y función que desempeñan en el PPU, ya sea por lo que contempla el diseño o lo que evidencia la práctica. En particular, se consideraron los actores claves por su posición estratégica en la propuesta de articulación del PPU. Se buscó tener representatividad de actores, tanto del espacio local como del central, y ligados al diseño y a la ejecución del Programa. Al identificar a los entrevistados se tuvo especial precaución de que manifestaran distintas perspectivas, visiones y posturas frente al PPU para dar cuenta de su diversidad. El total de informantes claves consultados fue de 20 personas<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> **Nivel central:** (2) Codirección del programa, (4) Encargados de ejes temáticos, (2) Encargados de administración y gestión y (1) Encargado de monitoreo, sistematización y gestión.

**Nivel local:** (1) Coordinador Local del Programa, (4) Encargados e integrantes de ejes en municipio. Integrantes de Unidad de Intervención Local: (2) Operadores familiares y (1) Operador de red, y (3) Integrantes de red local de intervención.

**ESQUEMA DE INFORMANTES LOCALES CLAVES****3. LA COMUNA SELECCIONADA**

Entre los criterios para seleccionar la comuna primó el que presentara un nivel de desarrollo de la estrategia de intervención propuesta por el PPU que permitiera obtener el máximo de aprendizajes y lecciones. En consulta al equipo central del PPU, se escogió realizar el estudio en Cerro Navia.

**4. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN**

Como técnica de recolección de información con los agentes del nivel local, se recurrió a entrevistas personales. El instrumento utilizado fue una pauta de entrevista que contenía los principales tópicos.

Con los informantes del nivel central del PPU se realizaron diversas reuniones, al inicio del estudio, para apoyar el proceso de definir el problema e identificar informantes claves. Al finalizar las entrevistas, se repitió la ronda para analizar y recibir retroalimentación respecto de los resultados obtenidos con las entrevistas a informantes locales.

Como técnicas de análisis de la información de las entrevistas se utilizó la metodología cualitativa de análisis de discurso público<sup>18</sup>, complementada con un análisis de contenido<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> De Laire, Fernando (2002). "Metodología cualitativa para el análisis del discurso público". Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Santiago, Chile. Se concibe el discurso público como portador de lógicas culturales que orientan la acción de quienes lo enuncian. Por tanto, supone una relación entre las representaciones sociales de los actores y sus lógicas de acción específicas. Este método es una herramienta útil para dar cuenta no sólo de las distintas visiones, aproximaciones y percepciones diferenciales de los actores involucrados, sino también de cómo éstas orientan su accionar en el programa.

<sup>19</sup> El análisis de contenidos pone énfasis en la importancia o significado en que los elementos están puestos en el contexto, y busca las conexiones entre las unidades y/o categorías de interés para el estudio.

## V. PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS<sup>20</sup>

A continuación se presentan las nociones y representaciones de los actores acerca de lo que es una «intervención integral». Luego se da cuenta de la percepción de cada uno respecto del grado de congruencia o incongruencia de su noción de integralidad en comparación con las de los demás actores involucrados. Posteriormente, se alude a la evolución en las nociones y prácticas de intervención integral que observan los actores, así como las dinámicas y procesos implicados en dicha evolución. Finalmente, se identifican los elementos facilitadores y obstaculizadores para una intervención integral, mencionados por los entrevistados.

### 1. LAS NOCIONES Y REPRESENTACIONES DE LOS ACTORES SOBRE INTEGRALIDAD

A partir de lo que el PPU define como «integral», sumado a que una de sus orientaciones estratégicas es la «integralidad de la intervención», se consultó a los entrevistados acerca del significado de estas nociones.

#### *a. La visión de los operadores familiares y de los integrantes de la red de intervención*

En primer lugar, destaca el alto grado de coincidencia en los rasgos y caracterizaciones que ambos atribuyen a una intervención integral<sup>21</sup>. Los elementos comunes en la visión acerca de qué es una «intervención integral» son:

Implica tener un conocimiento de la familia, en primer lugar  
Conocer «sus» necesidades y prioridades, así como sus potencialidades y capacidades

<sup>20</sup> En esta sección se presentan los principales resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a las personas del espacio local involucradas en la implementación del PPU. A ellas se alude con el término «actores», haciendo referencia al papel que desempeñan dentro del Programa: operadores familiares, integrantes de la red, encargados e integrantes de Eje, Coordinador Local.

<sup>21</sup> En la modalidad de trabajo del PPU en la comuna, son operadores familiares los funcionarios municipales, pero también los integrantes de la red que pertenecen a distintas instituciones y ONG de la comuna, que ejercen simultáneamente el rol de operador familiar. Ambos, a su vez, forman parte de la Unidad de Intervención.

Dar pistas y pautas para que salga de ellas mismas qué servicios y/o nexos requieren, en un proceso de autodiagnóstico guiado por el operador.

Entre las características de la intervención integral, se menciona:

Su carácter de proceso acorde a los ritmos y tiempos de las familias  
Supone reconocer la diversidad en las familias e intervenir con flexibilidad  
Implica ir ganando la confianza de la familia e involucrarse en su proceso.

En estas nociones se perciben ciertos matices y distintos énfasis. En su mayoría se refiere a que una intervención integral supone sumarse a lo que hace la familia, desde su experiencia, para superar la pobreza, respetando sus opciones y lo que es más conveniente para «sus» necesidades y prioridades. Ello en lugar de intervenir desde la percepción que el operador y/o el PPU tiene de esas demandas.

La mayoría también enfatiza que la intervención integral implica realizar un trabajo previo con la persona que atenderá a la familia cuando ésta sea derivada a otra instancia o institución. Se alude a que una intervención integral es aquella en que todos los actores involucrados están en función de la problemática de la familia, y establecen vínculos y retroalimentaciones para evitar excesiva tramitación y sobre-demanda de información.

Varios de los entrevistados relevan la noción de proceso de largo plazo que responde a ritmos propios, en contraste con la orientación a resultados inmediatos asociados a la ejecución de acciones y tareas específicas. También se destaca la importancia de la no-victimización y la no-dependencia de la familia respecto de la intervención.

En cuanto a los resultados, se reconoce que una intervención integral permite abrir nuevas puertas con las familias. Al responder a las necesidades, en función de sus prioridades, permite ganar su confianza porque se escucha su demanda y se le da respuesta.

Como síntesis de esta visión de los operadores familiares y de los integrantes de la red, es posible concluir que la intervención integral se caracteriza por ser una «visión

desde la familia» (sus necesidades, prioridades y ritmos), que enfatiza su carácter de proceso y la flexibilidad de su respuesta.

Los operadores e integrantes de la red señalan como una «intervención no integral», una «visión desde lo institucional», caracterizada por intervenir desde las necesidades que identifica el operador y/o el PPU, que enfatiza sólo los productos, que trabaja en función de un plan de acción estructurado y predefinido, donde no hay relación y retroalimentación entre las distintas personas que intervienen con una misma familia, y esta última es atendida como «un cliente más».

En muchos casos, la visión de lo integral también se contrasta con una «visión asistencial» del trabajo, que alude a respuestas puntuales, a una intervención en una sola dimensión o a una ayuda inmediata orientada sólo al aporte de recursos o a remediar un problema práctico, y que tiende a generar dependencia.

***b. Las visiones de los encargados e integrantes de Ejes y Coordinador Local***

En estos actores se observa una mayor dispersión en sus representaciones de la integralidad; no obstante, son nociones que no se oponen, sino que evidencian perspectivas y aproximaciones diferentes<sup>22</sup>:

Entrega y desarrollo de habilidades, capacidades técnicas y de relación y otras capacidades humanas. Atención desde las líneas o programas bio-psico-sociales. Desde la salud física y psíquica y en relación con el entorno. Con énfasis en la integración al territorio como elemento de contención de la familia, fortaleciendo las redes que existen.

Partir trabajando con la familia indigente, derivando a sus integrantes para que sean canalizados a través de distintos programas.

Requerimientos mínimos que parten por la educación y la salud, como elementos mínimos para acceder a otras dimensiones. Implica una visión holística por

---

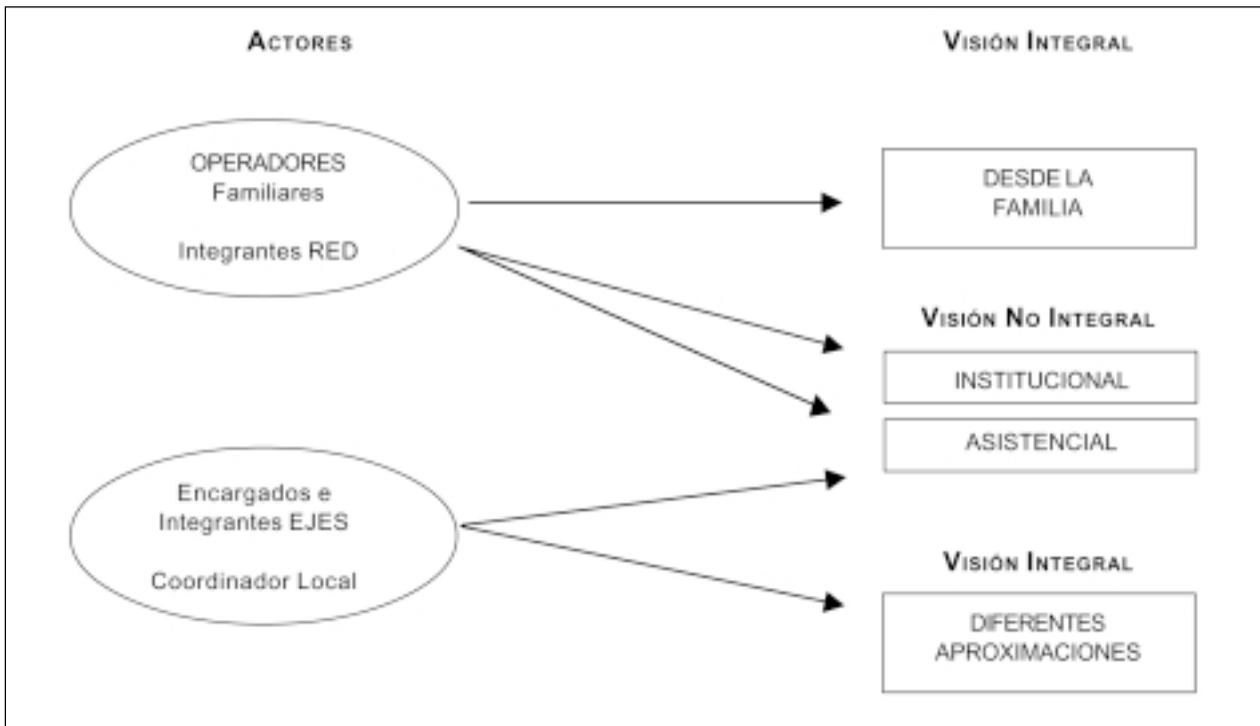
<sup>22</sup> Cada una de estas nociones corresponde a un entrevistado distinto.

parte del gobierno, del poder central y con un contenido valórico y una visión de país.

Intervenir desde los distintos requerimientos, en un proceso que incorpora las diferentes variables trabajadas en forma paralela o consecutiva para abordar las dimensiones del ámbito social, productivo, de vivienda y entorno. Implica trabajo en forma interconectada.

Si bien estos actores evidencian diferentes aproximaciones a la noción de integralidad, al señalar lo que es una «intervención no integral» hay una alta coincidencia en identificarla con la «visión asistencial», catalogada sólo como una ayuda inmediata, una solución temporal a una falta de recursos, soluciones parches, intervención puntual y con criterios a priori.

**ESQUEMA DE VISIONES DE LOS ACTORES SOBRE INTEGRALIDAD**



## 2. CONGRUENCIAS E INCONGRUENCIAS EN LAS VISIONES DE INTEGRALIDAD

Una vez que los entrevistados declaraban cuál era su noción de una intervención integral, se les consultaba si creían que esa visión era compartida o no por los demás actores y por cuáles en particular. Los resultados fueron los siguientes:

Todos los entrevistados, excepto uno, manifestaron que los demás actores tienen una visión diferente de la suya respecto de lo que es una intervención integral. Varios entrevistados señalaron que hay acuerdo en el discurso, pero fuertes discrepancias al momento de llevarlo a la práctica.

En general, se puede sostener que los actores perciben escasa congruencia en sus visiones de una intervención integral. No obstante, al profundizar en actores específicos, se tiende a reconocer una mayor cercanía en las visiones de los operadores con respecto a su Unidad de Intervención y la Red de Intervención, y una mayor lejanía con los funcionarios municipales y los demás ejes del PPU (ejes 2 y 3). Esta percepción también es compartida por el Eje 1 (oferta de servicios sociales) y por la Coordinación Local.

También hay distinciones interesantes porque se comparten las visiones entre las personas y no entre las instituciones. En particular, se alude a una mayor cercanía con la visión de las instituciones privadas en comparación con las instituciones públicas.

En los otros ejes (eje 2: inversión en el territorio, y eje 3: desarrollo económico productivo local) hay distintas percepciones. Algunos destacan un proceso de mayor acercamiento progresivo en las visiones de los distintos actores involucrados en el PPU y, en otro caso, mayor lejanía respecto de la visión del PPU y de los operadores familiares. A éstos últimos se les tiende a atribuir una visión asistencial.

**CLASIFICACIÓN DE ACTORES SEGÚN SU PERCEPCIÓN DE CON QUIENES TIENEN NOCIONES DE INTEGRALIDAD MÁS O MENOS COMPARTIDAS**

<b>ACTORES</b>	<b>PERCIBE QUE COMPARTE MÁS SU NOCIÓN DE INTEGRALIDAD</b>	<b>PERCIBE QUE COMPARTE MENOS SU NOCIÓN DE INTEGRALIDAD</b>
<b>Operadores familiares</b>	Unidad de Intervención Local Red de intervención local Instituciones privadas	Funcionarios municipales <sup>23</sup> Ejes 2 y 3 Instituciones públicas
<b>Red de Intervención</b>	Algunos operadores Algunos servicios puntuales Algunos funcionarios municipales <sup>24</sup> Personas	Funcionarios municipales Instituciones
<b>Encargados Ejes Coordinador local</b>	Algunos operadores familiares Red de intervención local	Algunos operadores familiares Funcionarios municipales Programa Pobreza Urbana

**3. LO QUE HAY DETRÁS DE LAS CONGRUENCIAS E INCONGRUENCIAS PERCIBIDAS POR LOS ACTORES**

Cuando los actores señalan su percepción del grado de congruencia de su visión de integralidad con respecto a la que observan en los demás actores, fundamentan sus opiniones con las siguientes afirmaciones y/o juicios:

**a. Las congruencias**

Al momento de fundamentar la visión compartida por los operadores familiares, se afirma que obedece a que trabajan directamente con las familias, lo que genera una relación estrecha y un compromiso con ellas. Para el operador, esta cercanía implicaría un mayor involucramiento y un temor a defraudarla. Se enfatiza que un elemento determinante de la intervención es la capacidad de generar confianza en un segmento de

<sup>23</sup> Con excepción de los asistentes sociales de la Dirección de Desarrollo Comunitario, Dideco.

<sup>24</sup> Se destaca la visión más compartida con los encargados territoriales.

la población que generalmente ha tenido una mala experiencia en los circuitos de ayuda, los que tienden a ser muy maltratadores y poco efectivos en dar respuesta.

También se menciona que es distinto atender a la persona en el municipio que en su casa (como lo hace el operador). En esta última, ella se siente más segura porque la relación se sitúa en un espacio de poder distinto al que tradicionalmente opera en el municipio, lo que provoca un cambio en el equilibrio de poder y en la lógica de intervención.

Asimismo, la relación que se establece permite percibir con más claridad que la necesidad y prioridad de la familia pueden diferir a las que observa el operador o a las que ofrece el PPU. Eso obliga a ser más flexible para poder responder a lo que la familia efectivamente demanda. Uno de los aspectos débiles es que puede existir la tendencia a establecer relaciones de dependencia, a hacerse cargo de la familia, dificultando un proceso autónomo y un egreso del PPU.

Para el funcionario municipal que se desempeña como operador familiar, este tipo de trabajo implica una experiencia innovadora y enriquecedora. No obstante, también se hace hincapié en que ello no necesariamente se da en todos los operadores familiares, ya que muchos funcionan con una lógica meramente asistencial.

A su vez, se destacan varios de los elementos que caracterizan esta forma de intervención al mencionar a los integrantes de la Red de Intervención. La congruencia se basa en que son instituciones privadas que funcionan con la misma lógica de trabajo, también están en terreno, tienen mayor apertura a gestionar cosas nuevas, modifican los proyectos en función de la intervención y exhiben una larga trayectoria de trabajo en la comuna.

En los funcionarios municipales que son «encargados territoriales», la mayor cercanía de visión se justifica porque ellos consideran que sí les corresponde el trabajo de terreno. Por lo tanto, no lo sienten como una presión adicional, como les sucede a los demás funcionarios municipales cuando deben desarrollar ese tipo de labor.

En relación con los asistentes sociales del Dideco, se menciona que ellos tienen una forma de trabajar a través de la red de intervención que ya forma parte de su profesión, de su oficio, de la práctica diaria.

### ***b. Las incongruencias***

En las discrepancias en la visión de una intervención integral se alude al Municipio: es una institución muy antigua a la que le falta modernizarse, por lo que todo implica tiempo y espera. Tiende a las intervenciones aisladas, lo que se atribuye a problemas de celos profesionales e institucionales. Estas dificultades también se mencionan al referirse al nivel institucional público de gobierno.

La dificultad por compartir la visión de trabajo integral con los funcionarios municipales se asocia a que ven este tipo de intervención como una carga de trabajo, algo que deben hacer junto con otras tareas, lo que implica poca apertura y accesibilidad. Además, se releva que la cultura del municipio, y la de sus funcionarios, tiende a ser asistencial, con dificultad para incorporar la problemática del entorno de la persona.

En cuanto a las instituciones, en particular las de carácter público, se destaca su escasa flexibilidad para adaptar la gran cantidad de requisitos que exigen en función de los requerimientos de las personas y de los segmentos de extrema pobreza. También se hace referencia a su lógica de operación y financiamiento vía proyectos. Esta última tiende a enfatizar en forma excesiva el cumplimiento de productos y metas, lo que implica que la intervención termina siendo muy directiva, no le da mayor relevancia al significado que tiene para las personas y concentra recursos en los más hábiles para formular proyectos y no necesariamente en quienes más los necesitan.

En este sentido, se destaca como elemento positivo del PPU el proceso de acompañamiento que se da con las familias, y como factor negativo la burocracia en la transferencia de recursos, y las exigencias y controles excesivamente formales en relación con los proyectos.

Los operadores familiares fundamentan sus discrepancias en torno a los ejes de intervención: para hacer una intervención integral debería haber un proceso de

incorporación y seguimiento de las familias con las que trabajan en el eje 1 (oferta de servicios sociales) en los otros ejes: 2 (inversión en el territorio) y 3 (desarrollo económico productivo local), pero en la práctica ello no sucede.

A su vez, los otros ejes de intervención (2 y 3) sostienen que la incongruencia con algunos operadores familiares se basa en que en los últimos prima la lógica asistencial y que desde el eje 1 (oferta de servicios sociales) no se logra proveer información oportuna sobre las familias como insumo para focalizar la intervención.

#### **4. EVOLUCIÓN EN LAS NOCIONES Y PRÁCTICAS DE LA INTEGRALIDAD**

En esta sección se muestran los distintos intereses, diferentes modos de racionalidad, grados de poder, tipos de conocimiento y maneras de ver que están presentes en la interacción de los distintos actores. A partir de este enfrentamiento, se busca dar cuenta del proceso de construcción colectiva de nuevos significados y sentidos en la noción y prácticas de integralidad, producidas como resultado de la interacción de los actores en el proceso de intervención.

##### ***a. Emergencia con mayor fuerza de un actor: la Unidad de Intervención Local***

A pesar de las discrepancias mencionadas, hay cierto consenso en una evolución positiva de las nociones y prácticas de integralidad de la intervención. Se menciona que esta visión más que ir cambiando, se ha reforzado y convergido. Ello se atribuye a que inicialmente había mayor ambigüedad y que paulatinamente se ha ido aportando a ciertas ideas compartidas.

Se destaca que ello ha sucedido a partir de la constitución y fortalecimiento de la Unidad de Intervención Local, que ha aumentado su número y en la actualidad cuenta con 40 operadores familiares, municipales y extramunicipales, y una coordinadora de

red. Dicha unidad depende del Eje 1 (oferta de servicios sociales) y cuenta con una psicóloga, que ejerce una función de apoyo.

***b. Los espacios de poder y las jerarquías. Su incidencia en el manejo de la información y la toma de decisiones***

En los demás ejes también se ha ido produciendo cierto acercamiento. Las diferencias se han ido limando, lo que ha favorecido una mayor integración. No obstante, se reconocen tensiones asociadas a la existencia de diferentes direcciones en los distintos ejes y a aspectos jerárquicos presentes en el manejo de la información y en la toma de decisiones.

Las jerarquías inciden en muchas ocasiones cuando el proceso de toma de decisiones no incluye a los operadores familiares. Determinar la oferta sin necesariamente recurrir a su consulta afecta su pertinencia en relación con las demandas de las familias y la optimización del uso de los recursos.

En los distintos ejes se menciona que para realizar una intervención integral es clave el manejo de la información, la relación entre distintos actores, y la capacidad para planificar y discutir juntos una intervención o un proyecto; aspectos que en la práctica no han estado exentos de dificultades y que en parte se atribuye a las parcelas de poder que entran una mayor integración del trabajo.

Asimismo, se han presentado problemas de coordinación y en los flujos de información entre los distintos ejes, lo que se asocia con una dificultad para precisar y acordar los roles y funciones de cada uno en el PPU, y para sincronizar las lógicas, iniciativas y procesos en que cada uno está.

***c. Distintas racionalidades que entran en conflicto e intentan flexibilizar sus criterios***

Uno de los aspectos que muestra avances ha sido la flexibilización de criterios para permitir que algunas de las iniciativas de los ejes 2 y 3 respondan efectivamente a los requerimientos de las familias indigentes que atienden los operadores familiares del Eje 1. En algunos casos, ha sido producto de una mayor apertura del eje respectivo para

ampliar sus criterios de intervención. En otros ha implicado que los operadores familiares recurran a estrategias y subterfugios para conseguir que se priorice a las familias con las que trabajan y orientar los recursos de los otros ejes hacia ellas.

Esta dificultad por hacer converger las nociones y prácticas de los distintos ejes se debe, entre otros factores, a que éstos responden a distintas racionalidades que tienden a entrar en conflicto. Mientras que el Eje 1 se orienta a que las familias indigentes se integren a la red de servicios sociales, con énfasis en el establecimiento de relaciones personales significativas con el operador y en ocasiones con tendencia a lo asistencial; el Eje 2 tiene una fuerte orientación de carácter técnico en el área habitacional y del hábitat; y el Eje 3 de rentabilidad y viabilidad económica de las iniciativas productivas.

Es difícil hacer confluir estas racionalidades porque, a su vez, involucran distintos conocimientos específicos que no necesariamente comparten los integrantes de los otros ejes. En la divergencia también incide en que si bien los tres ejes tienden a concentrarse en un mismo territorio, no necesariamente apuntan a la misma población objetivo: el Eje 1 (oferta de servicios sociales) busca dirigirse más explícitamente a las familias de extrema pobreza; el Eje 2 (inversión en el territorio) y particularmente el Eje 3 (desarrollo económico productivo local), no tienen como población objetivo a la familia ni tampoco a la pobreza más extrema.

No obstante estas distintas racionalidades en juego, en algunos actores se observa un proceso de apertura para incorporar en su práctica otras lógicas de intervención, que amplían las miradas y los criterios de decisión. Se reconoce que la interacción entre actores con distintas racionalidades favorece comprender que se puede aportar a un objetivo desde distintas perspectivas y no sólo desde la propia aproximación, lo que permite que cobre sentido lo que los otros hacen. Sin embargo, en otros casos hay menos receptividad para modificar las propias formas de operar.

#### ***d. Dos engranajes que tratan de calzar: el Municipio y el Programa***

El PPU es una iniciativa externa que se monta sobre una institución con historia y dinámicas propias, como el municipio, lo que genera cierta atracción hacia lo nuevo, pero simultáneamente cierta resistencia al cambio.

El PPU impone una nueva dinámica al municipio, fuerza coordinaciones, lo que tiende a exacerbar luchas de poder, rivalidad en la toma de decisiones, competencia entre distintas instancias involucradas en la implementación y, por tanto, dificulta la operacionalización de la propuesta de intervención.

Que el PPU traiga un cuadro general armado, con una estructura de funcionamiento que se «implanta» en la estructura municipal, para uno de los entrevistados equivale a dos engranajes que deben intentar encajar, donde cada uno tiene sus procedimientos, sus tiempos, su nivel de recursos, sus lógicas, sus intereses e imágenes que resguardar.

El municipio tiende a valorar la propuesta de trabajo del PPU, los profesionales que aporta, la metodología y los objetivos; pero, a la vez, resiste la imagen de «modelo» que se implanta en la realidad comunal particular y compleja. En ello se demanda mayor flexibilidad y menor énfasis en el control formal.

No obstante, se reconocen avances significativos en aprender a sincronizar tiempos y procesos, los que a veces han tenido que forzarse desde fuera o desde la autoridad municipal, pero que al calzar han permitido importantes resultados.

## 5. FACILITADORES DE LA INTERVENCIÓN INTEGRAL

### *a. Contar con un equipo de trabajo como referente*

Es determinante funcionar como equipo, con una estructura de trabajo, un ordenamiento y cierta sistematicidad en las reuniones. También se destaca el sentido de pertenencia a un equipo de trabajo «virtual», formado por los operadores familiares. A este equipo se lo califica así porque, a pesar de que sus miembros no comparten oficinas, se genera un vínculo invisible entre quienes se perciben como «compañeros de trabajo».

### *b. Potenciar mutuamente el «trabajo real» con el «trabajo virtual»*

Ello se da en los casos en que el trabajo que se desarrolla en alguna instancia del municipio, al que llaman «real» o «formal», resulta de utilidad para el trabajo

desempeñado por el operador, al que denominan «virtual», y viceversa. En estos casos se producen sinergias, en la medida en que los conocimientos, recursos e iniciativas de uno sirven para el otro o facilitan su desempeño. Ejercer más de una función y, en particular, si ésta implica trabajo en terreno, permite salir del espacio propio, tener una visión diferente y en ocasiones más amplia de la intervención que se realiza y puede constituirse en una fuente de aprendizaje para el funcionario municipal.

***c. El trabajo directo con las familias de extrema pobreza***

Da como resultado un compromiso con el trabajo y el establecimiento de relaciones significativas entre el operador y la familia, con énfasis en la capacidad de generar confianza y de responder a las expectativas. Aquí se constata una paradoja: la debilidad de la intervención, en un contexto de escasez de recursos y con necesidades muy apremiantes, obliga a unirse y a producir una lógica de integralidad. Las personas que intervienen perciben que solas no pueden, que requieren de los recursos de los demás. Entonces, la misma práctica obliga a una intervención de este tipo para poder dar respuesta a la familia. De lo contrario, se produce mucha frustración en quien interviene.

***d. La existencia de una fuerte red comunal con historia y trayectoria, y un buen conocimiento de la red<sup>25</sup>***

Este conocimiento supone establecer lazos de confianza y de conocimiento mutuo. Implica relaciones personales que se desarrollan en el tiempo y que, por lo general, son producto de la trayectoria de trabajo previo en la comuna. Se destaca que las relaciones más fluidas contribuyen a que la derivación sea más eficiente y efectiva, dado el carácter informal de las relaciones, propio de los espacios locales. Un elemento facilitador adicional es el que los integrantes de la red ejerzan simultáneamente la labor de operadores familiares, lo que hace que se involucren directamente en las orientaciones integrales del trabajo, sin tener que recurrir a una labor de convencimiento.

---

<sup>25</sup> *La red se concibe como una coordinación de buenas voluntades, como un soporte de relaciones, un entretelado que sostiene cuando se necesita y que contiene.*

***e. La capacidad de hacer un trabajo previo a la derivación***

La gran mayoría de los actores coincide en que esta gestión resulta clave para una derivación efectiva cuando se trabaja en red. De lo contrario, la persona o familia es atendida como un cliente más y se le aplican los mismos criterios y exigencias generales, con lo que no consigue ningún resultado o es excesivamente tramitada.

En la práctica, esta gestión consiste en una llamada telefónica o el envío de un papel escrito informalmente, dirigido a una persona específica, y donde se le cuenta cuál es el problema de la familia y se solicita su atención. Esta estrategia práctica supone un conocimiento previo de la otra persona y estar disponible para que ella también pueda derivarle a otras personas o familias.

***f. Contar con una metodología de trabajo, instrumentos de derivación y sistemas de información***

Se destaca la necesidad de metodologías de trabajo compartidas que orienten la labor en función de ciertas directrices comunes. Ello permitiría no dejar supeditado el trabajo al criterio individual, que muchas veces por inercia tiende a lo asistencial y, además, contar con criterios objetivos para evaluar el trabajo. Respecto de los instrumentos de derivación, permiten un seguimiento del trabajo que se hace con la familia en distintas instancias y facilitan un trabajo más interconectado entre los distintos servicios. Los sistemas de información generan insumos para acceder a los antecedentes relevantes sobre las familias y así orientar la oferta.

***g. Contar con recursos frescos***

Se piensa que para trabajar de manera integral hay que contar con recursos adicionales. No basta con tratar de reorientar la oferta existente porque no hay cupos o beneficios suficientes e implicaría dejar fuera a personas que son casi igualmente pobres, o una excesiva demora para acceder a ellos.

Disponer de recursos frescos también permite hacer un trabajo efectivo, en el sentido de ampliar la intervención en función de las prioridades de las familias. Con las demás

instituciones los recursos son claves para que éstas reorienten su intervención hacia sectores de pobreza extrema.

#### ***h. Compromiso de la autoridad municipal***

Resulta clave sobre todo cuando hay entramientos. La exigencia y presión de la autoridad permite que las cosas empiecen a moverse. El compromiso de la autoridad municipal se percibe también como determinante para dar sustentabilidad a este tipo de intervención, más allá de la presencia del PPU en la comuna.

### **6. OBSTACULIZADORES DE LA INTERVENCIÓN INTEGRAL**

#### ***a. La rigidez institucional***

Dificulta flexibilizar los requisitos fijados para acceder a un beneficio. Se señala que muchos de los programas e iniciativas gubernamentales no están diseñados para las familias más pobres, lo que tiende a dirigir el trabajo hacia sectores pobres, pero no necesariamente de extrema pobreza.

#### ***b. La dinámica compartimentalizada del trabajo municipal***

Marcada, además, por celos profesionales e intereses políticos, lo que dificulta la participación de los actores involucrados en la toma de decisiones. Atenta contra la reversión de esa dinámica la escasa definición de roles y funciones de cada instancia municipal en el PPU, y el establecimiento de mecanismos de coordinación y flujos de información más claros.

***c. La excesiva carga de trabajo o la dificultad de compatibilizar más de un trabajo***

Se verifica en los funcionarios municipales que se desempeñan simultáneamente como operadores familiares. La falta de institucionalización del PPU afecta negativamente porque implica que los superiores directos cuestionen o pongan obstáculos al desempeño como operador, al percibirlo como algo que resta a la labor «formal» o «real». Tampoco se tiende a considerar este trabajo como parte de la evaluación de desempeño del funcionario.

***d. La tendencia al trabajo asistencial***

Hay una cultura dentro de los municipios y de sus funcionarios que tiende a lo asistencial. Se contrapone con una intervención integral que considere la problemática más amplia que afecta a la familia y su entorno. Para revertir esta tendencia, hay que definir estrategias de intervención y metodologías comunes de trabajo que eviten generar relaciones de dependencia con las familias y que, a su vez, orienten los criterios de egreso y de evaluación del trabajo.

***e. La escasez de recursos del Municipio***

Presiona para que los recursos del PPU se desvíen hacia una población que no es necesariamente su población objetivo, lo que tiende a diluir el impacto de la intervención. A ello también contribuye cierta indefinición o ambigüedad del PPU sobre su propia población objetivo, lo que dificulta la focalización, afecta la pertinencia de la acción y tensiona la relación entre los ejes, ya que no apuntan al mismo sujeto de intervención.

***f. La escasez de insumos de información sobre las familias***

La identificación, ubicación y perfil de sus integrantes es información determinante para orientar la intervención de los demás ejes e instituciones de la red hacia esta población objetivo. Tampoco contribuye que la medición de pobreza se realice con instrumentos como la CAS y la Casen, porque otorgan un sesgo excesivamente cuantitativo

que no da cuenta de la complejidad del fenómeno de la pobreza y dificulta realizar una intervención más integral.

***g. La propuesta del programa demasiado estructurada***

Dificulta su adaptación a la realidad local. Además, el municipio también está en proceso de desarrollar su propia focalización y la mejora de su gestión. En tal sentido, se percibe la necesidad de contar con una etapa previa de inserción del PPU en la comuna, que permita conocer con mayor profundidad cómo funciona el municipio; acordar con él la formulación de una estrategia de intervención, y contar con instancias de evaluación periódica entre ambos (PPU y municipio) para analizar los procesos que se desencadenan y producir los cambios.

***h. Las burocracias del Programa y del Municipio***

Se expresa en un sesgo muy marcado del PPU hacia la lógica de financiamiento vía proyectos con énfasis en el control de una serie de requisitos formales que tiende a burocratizar la gestión y dificulta disponer de los recursos en forma oportuna. Lo anterior se suma a la propia burocracia municipal, que entraba aún más la gestión.

## VI. APRENDIZAJES Y LECCIONES

A partir de los resultados obtenidos de las entrevistas a informantes locales claves, se exponen los principales aprendizajes y lecciones que se pueden extraer para implementar una estrategia de intervención integral de superación de la pobreza.

**Gestar equipos de trabajo locales que faciliten la construcción de sentidos colectivos y sean referentes para retroalimentar el diseño desde la experiencia.**

Uno de los aspectos que llama la atención es que los actores identificados en el diseño del PPU no son los mismos o no tienen la misma relevancia que los observados en la práctica<sup>26</sup>. Con ello se infiere que constituir nuevos equipos locales es un proceso complejo e intervienen una serie de variables que el PPU no controla y a las que hay que estar atentos. Los elementos de la estructura de la organización y las dinámicas propias de poder e interacción de la cultura municipal desempeñan un papel preponderante al constituir equipos o actores en un PPU que se inserta localmente. La realidad municipal posee una historia y tradición que tenderá a imponerse y no será modificable con facilidad desde un programa externo.

Asimismo, hay que destacar la potencia que puede producir una «articulación virtual», como se definen los vínculos generados entre quienes trabajan con las familias de extrema pobreza. Aunque no ocupan un espacio físico común, ni forman parte de una estructura formal municipal, la trascienden porque comparten un sentido de pertenencia y una orientación significativa.

Como aprendizaje es posible resaltar, que al intentar constituir nuevos equipos o instancias colectivas de trabajo, un programa debiera considerar claramente las características particulares de la organización. Analizar cómo y en qué instancias es posible que se acoplen las distintas estructuras y culturas institucionales (en este caso, del programa, de la red y del municipio), y cuáles son los límites reales y las posibilidades de gestar esos equipos.

---

<sup>26</sup> Se verifica en el caso de actores que se supone se constituyen a partir del PPU, como el Equipo Técnico Integrado y la Unidad de Intervención Local. En el diseño, el Equipo Técnico Integrado está claramente identificado, pero la Unidad de Intervención Local no es visible. En la realidad, la situación es inversa.

El nexo del nivel local con el medio externo (PPU, nivel central) es fundamental porque el último aporta recursos, proporciona metodologías de trabajo, contribuye con soportes técnicos y propone formas innovadoras de trabajo. Sin embargo, este medio externo provee modelos de intervención que generalmente se caracterizan por ser homogéneos y estandarizados, y no necesariamente se adaptan a realidades particulares.

Esta interacción entre el medio interno y externo genera tensiones y demanda un proceso de adaptación mutua. Para ello es determinante constituir equipos de trabajo locales que sean un referente frente al medio externo, que fortalezcan la postura local para permitir la adaptación de los modelos y las propuestas externas a las realidades y especificidades locales. La posibilidad de constituir referentes de equipo, mediante conversaciones y diálogos sistemáticos, permite incorporar una lógica del «aprender haciendo», del aprender como un proceso colectivo de trabajo en equipo. Los modelos y propuestas requieren de una apropiación que no es posible hacerla exclusivamente a escala individual.

Cuando los programas se desarrollan en instituciones jerárquicas como los municipios, hay dificultades para generar retroalimentación desde los requerimientos y prioridades de la población destinataria. En general, la tendencia es elaborar diseños y/o proyectos, a veces con la participación del nivel local, pero no necesariamente con aquellos actores relacionados en forma más directa con el sujeto final de la intervención. Este actor (en este caso, los operadores familiares) está en una posición privilegiada para asegurar que la respuesta sea pertinente<sup>27</sup>.

### **Contar con un soporte de red propia y constituirse en un recurso para los demás. La importancia de generar incentivos para readecuar la oferta**

A partir del punto anterior es posible inferir que el operador familiar debe ser parte de un equipo local que sea su principal referente. Para ejercer una intervención

---

<sup>27</sup> Para que dicha retroalimentación sea real, es necesario que la oferta del programa no esté completamente predefinida desde el nivel central o desde los niveles superiores del nivel local. También supone cierta capacidad, en quienes tienen contacto directo con las familias, para generar información relevante (identificación, localización, composición, requerimientos, etc.).

integral, la persona necesita conocer profundamente su medio y tener una historia de trabajo en la comuna. La posibilidad de realizar un efectivo trabajo integral se sustenta en la red de soporte personal que ella tenga, la que requiere tiempo para gestarse y que se basa en relaciones personales, conocimiento y confianza mutua. Por tanto, es clave que la persona que interviene provenga del medio interno, que lo conozca, tenga una trayectoria y sepa moverse en él.

No obstante, para que una intervención integral se sustente en el tiempo hay que institucionalizarla. Ello no sólo es un proceso formal de incorporarla a la estructura municipal, sino también de insertarla y validarla como parte de las prácticas institucionales del municipio, a través de un proceso de apropiación. Un aspecto fundamental en este proceso es comprometer no sólo a la autoridad municipal, sino que también a los mandos medios.

Uno de los puntos de discusión recurrentes es saber si es posible realizar una intervención integral hacia familias de extrema pobreza sin contar con recursos frescos, sino que sólo reorientando la oferta existente.

Desde la experiencia de haber intervenido disponiendo de fondos adicionales, pareciera que la intervención se debilita mucho sin esta opción. No obstante, hay que tener en cuenta que los recursos se pueden concebir de manera amplia<sup>28</sup>, no sólo en forma restrictiva como «recursos frescos». Lo que está claro es que una intervención integral necesita contar con recursos.

Además, no sólo basta con redireccionar la oferta hacia familias de extrema pobreza, sino que también es indispensable que ésta se adecue a sus características y requerimientos. Lograrlo generalmente implica costos que no todos están dispuestos a asumir y tampoco puede descansar exclusivamente en voluntades personales. Hay que crear los incentivos adecuados para conseguir que se produzcan los cambios requeridos.

---

<sup>28</sup> *El operador puede disponer de estos recursos por el hecho de desempeñar un trabajo en una institución pública o privada. Por tanto, puede constituirse en un recurso potencial para otra persona que se desempeña en otra institución pública o privada de la red. En tal sentido, para que el operador pueda realizar adecuadamente su labor de vínculo, además de tener un nexo previo con la localidad, debería desempeñarse simultáneamente en una institución u organización local. Asimismo, es clave que el operador tenga conciencia de que es un potencial recurso para los demás y sepa comunicar claramente en qué se puede constituir en un recurso para otros.*

La experiencia muestra que entre los incentivos para lograr una apertura institucional a modificar la forma de intervenir, se cuenta la posibilidad de que las instituciones privadas o públicas opten a recursos adicionales o a iniciativas financiadas, cuyo manejo se les traspase.

**Poner en conversación distintas racionalidades y flexibilizar criterios. La claridad sobre el sujeto de intervención como factor clave para generar convergencia.**

Intervenir de manera integral implica conjugar diferentes líneas y/o ejes de intervención con distintos conocimientos, lenguajes y orientaciones. En cada uno de estos ámbitos de intervención hay percepciones, a veces prejuicios, también terminologías específicas y conocimientos más o menos especializados. Incluso se perciben sesgos de género<sup>29</sup>.

Hay que generar un proceso en que estas distintas racionalidades y aproximaciones se pongan en conversación y entiendan la lógica implícita en las demás; ampliar las perspectivas para reconocer que hay distintos modos de contribuir al objetivo último. También significa estar dispuesto a flexibilizar criterios cuando se evalúa que hay procesos o prioridades que están por encima de los criterios particulares de una línea o eje de intervención. Para ello, hay que estar consciente de que el objetivo de cada línea de intervención no es un fin en sí mismo, sino que está puesto al servicio de un objetivo mayor, al cual cada uno contribuye.

La mirada última debiera estar puesta en el impacto generado en la población destinataria final de la intervención. Para hacer confluir líneas de intervención, que por su propia lógica y dinámica interna tienden a la divergencia, es clave la claridad respecto de quién es el sujeto último de la intervención: la familia o los individuos, la pobreza o

---

<sup>29</sup> No es casual que en ámbitos asociados a lo más técnico y económico predomine el sexo masculino, y en los de tipo relacional el sexo femenino. Ello se refuerza porque todos los entrevistados del Eje 1 y los operadores familiares (municipales o de la red) eran mujeres, y los entrevistados de los ejes 2 y 3 eran hombres.

la extrema pobreza. Si bien estas orientaciones no son excluyentes, la indefinición<sup>30</sup> provoca fuertes tensiones en quienes intervienen desde distintas perspectivas. Sería recomendable dar espacio a la flexibilidad, pero no a la ambigüedad en este tipo de definiciones, cruciales para lograr sinergias y alcanzar un impacto real.

**Diversificar los ámbitos de trabajo y las interacciones. La estrategia de operar en espacios en que primen diferentes lógicas institucionales de funcionamiento.**

Las nociones de una intervención integral se desarrollan desde las prácticas de cada uno de los actores, lo que explica que sus aproximaciones sean distintas en función de los diferentes roles que desempeñan. Llama la atención que los actores que pertenecen a espacios institucionales muy diferentes, caracterizados por diferentes tipos de gestión y de aproximaciones al trabajo, compartan su visión. Lo anterior podría indicar que, en algunos casos, las visiones desde los desempeños pueden cobrar más fuerza que las visiones desde las posiciones institucionales<sup>31</sup>.

Lo anterior podría ser un factor relevante a tener en cuenta para producir ciertos cambios y revertir inercias institucionales. Promover el desempeño en espacios distintos a los tradicionales e interactuar con actores que pertenecen a otros espacios institucionales permitiría ampliar las miradas y visiones. Esta «polifuncionalidad», si bien puede tener costos de recarga de trabajo, también genera beneficios para favorecer una mayor apertura a otras formas y lógicas de trabajo que facilitan una mayor convergencia hacia una intervención integral.

<sup>30</sup> Los textos del PPU mencionan como sujetos y/o ámbitos de intervención: sectores o poblaciones focalizados de las comunas, el hábitat, la comunidad, los habitantes, las personas, las familias. También se alude a la pobreza como urbana, dura, extrema, crónica, pobres y/o indigentes.

<sup>31</sup> Por ejemplo, hay que destacar que las visiones compartidas sobre una intervención integral se sitúan en las personas y las no-compartidas en el ámbito de las instituciones. Respecto de las últimas, se perciben más lejanas que las instituciones privadas, lo que se asocia a una falta de flexibilidad del nivel institucional público que dificultaría realizar un trabajo integral. No obstante, el que una persona se desempeñe en el sector público no la hace situarse necesariamente desde la lógica de funcionamiento atribuida a este sector.

Una de las principales lecciones del estudio indica que la interacción entre distintos actores, y su desempeño en diferentes ámbitos, es un espacio privilegiado para el aprendizaje: permite ampliar las miradas y facilita la apertura para dar otros sentidos a la intervención, lo que es un elemento fundamental en el proceso de hacer converger visiones, característica básica de un trabajo integral.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2001). *Panorama social de América Latina*. Santiago, Chile.
- DE LAIRE, FERNANDO (2002). «Metodología cualitativa para el análisis del discurso público». Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA (1997). «Programa de evaluación de proyectos gubernamentales. Informe final de evaluación del Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos». Santiago, Chile.
- ESPINOZA, VICENTE (1995). *Redes sociales y superación de la pobreza*. SUR - Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.
- LONG, NORMAN (1999). *The Multiple Optic of Interface Analysis*. Unesco.
- MINISTERIO DE HACIENDA - MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (2002). «Sistema Chile Solidario. Protección social integral a las 225.000 familias más pobres del país». Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (2001). «Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza». Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (2002). «Minuta Programa Apoyo Integral de Familias Indigentes». Santiago, Chile.
- RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (2001). *Descentralización. Nudos críticos*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Cieplan. Asesorías para el Desarrollo. S.A., Santiago, Chile.
- RUBILAR, MARÍA GABRIELA (1998). «Programa Chile Barrio ¿Una propuesta de intervención pública innovadora en asentamientos precarios?» Estudio de caso núm. 33. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- SERRANO, C. (2002). *Pobreza, capital social y ciudadanía*. Santiago, Chile.
- SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER, SERNAM (1996). «La implementación del Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos. Alcances y desafíos de un programa social innovador». Santiago, Chile.
- UNIÓN EUROPEA - GOBIERNO DE CHILE (2002). «Programa Integral de Superación de la Pobreza Urbana. Segunda Fase. 1999 - 2002». Santiago, Chile.

## VIII. ESTUDIOS DE CASO

**PUBLICADOS EN 1996**

**Estudio de Caso N° 1**  
LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

*César Pastore Britos.*

**Estudio de Caso N° 2**  
AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

*Fernando Correa Alsina.*

**Estudio de Caso N° 3**  
EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

*Walter Orellana Rocha.*

**Estudio de Caso N° 4**  
EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Ramón Borges Méndez.*

**Estudio de Caso N° 5**  
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

*Patricia Noda Vide.*

**Estudio de Caso N° 6**  
EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

*María Lila Iwasaki.*

**Estudio de Caso N° 7**  
LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

*Cristián Saieh Mena.*

**Estudio de Caso N° 8**  
DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

**Estudio de Caso N° 9**  
CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

*Soledad Ubilla.*

**Estudio de Caso N° 10**  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

**Estudio de Caso N° 11**  
CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

*Claudio Orrego Larraín.*

**PUBLICADOS EN 1997**

**Estudio de Caso N° 12**  
MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

*Fernando Díaz Mujica.*

**Estudio de Caso N° 13**  
GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

*Liliana Cannobbio Flores.*

**Estudio de Caso N° 14**  
LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

**Estudio de Caso N° 15**  
GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

*Alejandra Faúndez Meléndez.*

**Estudio de Caso N° 16**  
ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

*Julio Waldo López Aparicio.*

**Estudio de Caso N° 17**  
LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

**Estudio de Caso N° 18**  
LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

*Marvin Francisco Discua Singh.*

## PUBLICADOS EN 1998

### Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

### Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

### Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

### Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

*Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

### Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

### Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

### Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

### Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

### Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

### Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

### Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

### Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

### Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

## PUBLICADOS EN 1999

### Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

*Nelson Shack Yalta.*

### Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

### Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

*Cecilia Má Cárdenas.*

### Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

*Ricardo Cordero Vargas.*

**PUBLICADOS EN 2000****Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA  
*Luzmari Martínez Reyes.*

**Estudio de Caso N° 37**

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997  
*Pablo Franky Méndez.*

**Estudio de Caso N° 38**

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990-1997)  
*Urby Pantoja Vásquez.*

**Estudio de Caso N° 39**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO  
*Irma Miryam Monasterolo.*

**Estudio de Caso N° 40**

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN  
*César Chanamé Zapata.*

**Estudio de Caso N° 41**

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA  
*Teresa Reinaga Joffré.*

**Estudio de Caso N° 42**

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983-1989)  
*Justo Tovar Mendoza.*

**Estudio de Caso N° 43**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998  
*Julio Castro Sepúlveda.*

**Estudio de Caso N° 44**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO  
*Danae de los Ríos Escobar.*

**Estudio de Caso N° 45**

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA  
*Jorge Menéndez Gallegos.*

**Estudio de Caso N° 46**

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA  
*Jorge Ríos Cueto.*

**Estudio de Caso N° 47**

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA  
*Edgar Rojas Calderón.*

**Estudio de Caso N° 48**

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR  
*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

**Estudio de Caso N° 49**

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA  
*Tatiana Genuzio Patzi.*

**Estudio de Caso N° 50**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE  
*Roberto Godoy Fuentes.*

**Estudio de Caso N° 51**

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL  
*John Vela Guimet.*

**Estudio de Caso N° 52**

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE  
*Juan Salamanca Velázquez.*

## PUBLICADOS EN 2001

**Estudio de Caso N° 53**  
EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA  
*Raquel del Carmen Aguirre.*

**Estudio de Caso N° 54**  
LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ  
*Humberto Rosso Morales.*

**Estudio de Caso N° 55**  
EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?  
*Emilio Porta Pallais.*

**Estudio de Caso N° 56**  
SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE  
*Juan Pablo Severin Concha.*

**Estudio de Caso N° 57**  
FORMACIÓN DOCENTE  
CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP)  
*Juan Eduardo Serra Medaglia*

**Estudio de Caso N° 58**  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000)  
*Alvaro Vicente Ramírez Alujas*

**Estudio de Caso N° 59**  
CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS  
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO  
*Lucas Godoy Garraza*

**Estudio de Caso N° 60**  
LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD  
*Fernando Pachano Ordóñez*

## PUBLICADOS EN 2002

**Estudio de Caso N° 61**  
EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL  
*María Andrea Salazar Mejía*

**Estudio de Caso N° 62**  
REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN  
*Cinthya Arguedas Gourzong*

**Estudio de Caso N° 63**  
LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO, FOREC, EN COLOMBIA  
*Jorge Iván Cuervo Restrepo*

**Estudio de Caso N° 64**  
INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA  
*Sergio Antonio Ibáñez Schuda*

**Estudio de Caso N° 65**  
LA DEMANDA POR JUSTICIA UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA  
*Rafael Mery Nieto*

**Estudio de Caso N° 66**  
ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE  
*Carlos René Martínez Calderón*

**Estudio de Caso N° 67**  
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO  
*Paula Ximena Quintana Meléndez*

**Estudio de Caso N° 68**  
RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?  
*Claudia Marcela Peña Barría*

**Estudio de Caso N° 69**  
DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ  
*José Carlos Chávez Cuentas*

**PUBLICADOS EN 2003****Estudio de Caso N° 70**

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL  
TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE

*Leonardo José Salas Quirós.*

**Estudio de Caso N° 71**

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL  
SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS  
AÑOS 1990 Y 2000

*Paula Daniela Bustos Muñoz*

**Estudio de Caso N° 72**

VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE  
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA  
EN BOLIVIA (1990-2001)

*Juan Carlos Camacho Encinas*