



FLACSO – CHILE

UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

**ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROGRAMA PILOTO “ÁREAS
METROPOLITANAS VULNERABLES”**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO
DE MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

**PROFESOR GUIA
SR. HECTOR OYARCE**

**ALUMNA
SRA. ANA PEREZ SILVA**

-OCTUBRE 2009-



AGRADECIMIENTOS

A mis casi cuarenta años los verdaderos afectos amores, mis padres siguen tan fieles a mi como cuando era un niña, mi hermana aún incondicional en los momentos mas difíciles y mis hijos absolutamente unidos a mi. Por tanto los agradecimientos de todo lo que soy y lo que hago siempre serán para ello en primer lugar. En segunda lugar agradezco al eterno amor inconcluso, que le da el sabor a la existencia.

INDICE

CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA

1.- Descripción del problema_____	5
2.- Problema a investigar_____	7
3.- Fundamentación del tema_____	8
3.1.- Participación y Constitución Política de Chile_____	10
3.2.- Participación Ciudadana_____	12
3.3.- Componentes o Modalidades de Participación Ciudadana_____	13
3.4.- Participación y Políticas Públicas_____	14
4.- Descripción del Programa reas Metropolitanas Vulnerables_____	17
4.1.- Cómo surge el Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables?_____	19
4.2.- Planificación y Diseño del Programa, Diversos aspectos a considerar_____	21
4.3.- Documento Marco Lógico_____	23
A. Diagnóstico_____	23
B. Estrategias de investigación_____	28
C. Fases de ejecución_____	29
D. Sistema de información_____	35
E. Población del programa_____	37

CAPÍTULO II: FORMULACIÓN DE LA HIPOTESIS DE TRABAJO Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1.- Pregunta de Investigación_____	42
2.- Objetivo General_____	42
3.- Objetivos Específicos_____	42

4.- Hipótesis	42
---------------	----

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

1.- Objetivo General	44
2.- Objetivos Específicos	44
3.- Descripción de la Estrategia de Investigación	44
3.1.- Dimensión de Investigación	44
3.2.- Colectivo y Muestra Cualitativa	45
A) Colectivo	45
B) Muestra	45
C) Criterios de Selección	46
3.3.- Estrategia de recolección de Información	46
A) Plan de Análisis de la Técnica	46
B) Tratamiento de la Información	48
C) Descripción y análisis de la información	49

CAPÍTULO IV: DESARROLLO DEL TEMA Y ANÁLISIS DE DATOS

1.- Descripción del desarrollo del programa, desde su diseño hasta su implementación final	50
2.- Descripción del rol que jugó cada servicio público	53
3.- Percepción de los beneficiarios del programa	59
4.- Análisis de cada uno de los posibles problemas que se presentaron, los cuales influyeron positiva o negativamente en el Programa	62

CAPITULO V: CONCLUSIONES FINALES

CAPITULO VI: PROPUESTAS

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA

1.- Descripción del Problema

El empoderamiento ciudadano, tiene directa relación con la participación social y la articulación del tejido social. Durante los últimos gobiernos de la concertación la participación social tomo el carácter de participación ciudadana, que se traduce en el ejercicio de ciudadanía en un sistema democrático como el nuestro. Se plantea que la asistencialidad dirigida hacia sectores vulnerables, así como la construcción o mejoramiento de espacios comunitarios, por si solos contribuyen a posicionar un rol ciudadano en nuestra sociedad. Considerando la importancia que ello tiene en la generación de políticas sociales podemos decir que las posibilidades de participación ciudadana generadas por los componentes estructurales de la política social a través de los años han sido mínimas. Si bien se reconocen esfuerzos en la materia impulsados por las autoridades durante los últimos años, aún estas acciones no logran vincular a la ciudadanía de manera efectiva, con la finalidad de que se convierta en un actor fundamental tanto en la elaboración, desarrollo e implementación de las políticas sociales. Cabe mencionar, que si se han ido abriendo canales institucionales para facilitar la participación ciudadana, sobre todo desde los últimos dos gobiernos de la coalición de centroizquierda que han permitido vincular actores sociales y políticas públicas, la mayor parte de éstas parecen incluirlos aún de manera muy precaria. Esto resulta preocupante si se considera que una sociedad que busca afirmar procesos democratizadores requiere necesariamente de una articulación fluida entre un aparato institucional abierto y una ciudadanía activa, de manera tal de legitimar democráticamente las políticas públicas y los programas sociales, y a su vez garantizar su efectividad, de acuerdo a los requerimientos locales en base a diagnósticos y gestiones descentralizadas y participativas.

La presente investigación se centra en el diseño e implementación del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), describiendo a su vez, el rol que ha jugado cada dependencia pública, específicamente desde las gestiones iniciales hasta su ejecución, destacando en cada etapa

el rol que han tenido las distintas dependencias públicas con éste.

El programa que se analizará es de carácter social, territorial y de directa intervención con los beneficiarios, en su diseño y ejecución se considera como eje fundamental los recursos propios e indiscutibles dentro de una comunidad, posee, por lo tanto, es primordial destacar las capacidades de sus habitantes, para dialogar, compartir y de emprender acciones conjuntas para el desarrollo de un entorno más favorable en pro de una mejor calidad de vida.

Según el diagnóstico realizado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que sustenta la existencia de este programa, establece que “dichas capacidades se encuentran sumamente debilitadas en algunas zonas geográficas de las grandes ciudades, observándose en ellas un grave deterioro del tejido social. En este contexto y con especial preocupación de la vinculación del deterioro del tejido social y su impacto en los jóvenes, la SUBDERE¹ se encuentra implementando un programa de inversión y gestión social destinado a estas zonas urbanas vulnerables”.

El programa denominado “Áreas Metropolitanas Vulnerables” es ejecutado por la SUBDERE² en conjunto con los respectivos Gobiernos Regionales y Municipalidades. Consiste en intervenir zonas o áreas geográficas de las Áreas Metropolitanas más grandes del país; de la Región Metropolitana de Santiago, Región del Biobío y de la Región de Valparaíso.

También contempla la participación de servicios públicos que cuenten con los instrumentos y con la capacidad pertinente para intervenir en espacios públicos y desarrollar acción social. El programa tiene como objetivo el fortalecimiento del tejido social al interior de la comunidad en cada zona intervenida, a través de la recuperación de los espacios públicos y mejorías urbanas en general.

¹ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

² Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

La SUBDERE³ espera generar información relevante que permita facilitar la coordinación nacional sobre la ejecución programática a nivel nacional, regional y local, y poder aproximarse a los resultados del programa durante el período, entre otros aspectos relevantes, como su viabilidad política a nivel institucional y social, de manera de poder apoyar líneas de acción en relación al futuro de éste programa y de otros. El análisis y monitoreo del Programa “Áreas Metropolitanas Vulnerables” se entenderá por medio de un abordaje explicativo y descriptivo con todos los actores involucrados en él, con especial énfasis en los ejecutores del programa propiamente tal.

2.- Problema a investigar

Emerge el interés por explicar y describir el modo en que la ciudadanía es incorporada por los programas y proyectos diseñados por el Estado mediante mecanismos institucionalizados, donde el aparato burocrático del estado puede actuar con eficiencia en la implementación de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables o es inhibidor de las satisfacciones de los beneficiarios.

Un tema no menor lo constituyen las potencialidades propias de cada comunidad, el éxito o fracaso de un programa social, solo depende de su capacidad para canalizar estas capacidades y apoyarlas en pro de una mejor calidad de vida.

Por tanto el problema a investigar, es describir todo el programa; su implementación institucional, la relación con la comunidad, los aciertos o desaciertos. Partiendo de la premisa básica del programa que es la “Reconstrucción del Tejido Social”.

³ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.- Fundamentación del Tema

En el mundo contemporáneo el concepto de participación posee diversos significados, que van desde la participación política, económica, empresarial, gremial y muchas otras.

En primera instancia debemos tener claro que la participación implica ser parte de algo, intervenir o compartir un proceso, además se puede entender como una posibilidad de configuración de nuevos espacios sociales, entre otros ámbitos.

Según el C. Wright Mills (1957), la participación es un proceso permanente de formación de opiniones, dentro del seno de los grupos de trabajo y organismos intermedios, en torno a todos los problemas de interés común, a medida que estos vayan surgiendo y requieran de soluciones, es decir decisiones. En consecuencia, se plantea que la participación es fundamental para las relaciones sociales que establecemos, nos permite que la vía de soluciones ante las distintas problemáticas que se presentan sean más atingentes y consensuadas por diversos individuos.

Cabe destacar, que en el plano psicológico el concepto de participación, está asociado a la motivación que cada sujeto pueda vivenciar ante algún hecho o situación en especial. Nos remitiremos a la Teoría de la Participación, la cual plantea que participar es el devenir en el otro sin dejar de ser uno y el otro sin dejar de ser otro, es decir, sin establecer entre yo y otro, ninguna relación o estructura que los ligue de manera estable o equilibrada”. Además esta teoría expone los factores, que motivan a los individuos a participar: “angustia existencial ante lo posible; anhelo de ser más, hasta alcanzar la totalidad posible (identidad grupal); y vivencia de resistencia ante el objeto de la realidad donde se descubre la diferencia entre lo que quiero ser y deseo tener. Anhelo de ser parte del todo (vincular, grupal, social, ambiental y cósmico), queda establecido que la motivación está sujeta al contexto social y a los intereses de cada persona (Fernández Maoujan, 2000)

Karl Marx (1976) plantea la participación consciente es lo opuesto a una intervención arbitraria y a una instrucción doctrinaria. Suele interpretarse por participación consciente,

lo siguiente: 1) conoce las fuerzas sociales actuantes 2) para someterlas a su voluntad 3) y así alcanzar el objetivo final. Tal interpretación se asemeja a la “astucia de la razón” de Hegel- la voluntad se impone, aprovechando e instrumentalizando el movimiento natural. También puede interpretarse la participación consciente como la conciencia de la necesidad (Lechner y Brunner, 1976). En síntesis, según este autor la participación es un acto motivacional plenamente consciente, claro que se rige bajo el contexto social e ideológico de ese período, específicamente a la “lucha de clases”.

Según el contexto político y social de carácter democrático, la participación es uno de los principios fundamentales de este tipo de estado. La democracia es un sistema, que debe contar con la participación de los ciudadanos, como se puede reflejar en los resultados de una elección electoral, que depende de la actuación de los participantes. Según Adam Przeworski, gracias a “la incertidumbre inherente de la democracia esta permite emprender acciones instrumentales. La posibilidad de asignar probabilidades a las consecuencias de sus actuaciones permite a los actores hacerse una idea de sus expectativas y calcular el curso de acción más conveniente para ellos. Esto les permite participar, es decir, actuar en favor de la promoción de sus intereses, proyectos y valores en el marco de las instituciones democráticas. (...) Si los resultados estuviesen predeterminados o fuesen completamente indeterminados, los grupos no tendrían ninguna motivación para organizarse como participantes. La incertidumbre es lo que los motiva a participar en la interacción democrática” (Przeworski, 1991; pp. 19 - 20).

Como base teórica, al estar inserta la participación en los principios de una democracia, podemos decir que esta posee directa relación con la ciudadanía. Según Tomas Marschall (1998), existen tres tipos de derechos fundamentales en el desarrollo de la sociedad: los civiles, los políticos y los sociales. El derecho civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual, de expresión, de pensamiento, de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos y el derecho a la justicia. El elemento político, dice relación con la capacidad de participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo.

Por último, los derechos sociales agrupan toda una gama que va desde un mínimo de bienestar económico hasta el derecho a participar plenamente de la convivencia social y a vivir la vida de personas civiles según los cánones vigentes de la sociedad. Gracias a lo

anteriormente planteado se puede concluir que este fue uno de los primeros esbozos sobre el concepto de participación, debido a que se indicaron los principales componentes de una sociedad, ahí se mostró cuales eran las primeras instancias de participación, las que iban enfocadas al plano electoral, más que a tener una presencia activa en la sociedad, claro que este concepto es planteado a comienzos del siglo XX por eso no tiene la misma relevancia que en la actualidad.

Hoy en día gran parte de los organismos internacionales están adoptando la participación como estrategia de acción. El Banco Mundial publicó en 1996 un libro sobre la participación, aquí “se presenta la nueva dirección que se esta tomando en apoyo de la participación y resalta que la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión”. Es importante señalar que también El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 1993, destaca que “la participación es un elemento esencial del desarrollo humano y que la gente desea avances permanentes hacia una participación total” (Kliksberg, 1999). A consecuencia de lo anteriormente planteado, actualmente los organismos de cooperación y las instituciones gubernamentales, tanto nacionales como internacionales han incorporado la participación en sus líneas y estrategias de acción, en donde, se convergen las distintas percepciones sobre este concepto de participación, claro que con la finalidad de buscar un nuevo consenso sobre esta acepción.

Esto se produce, porque en las sociedades latinoamericanas se esta dando un nuevo crecimiento que va de abajo hacia arriba, entonces en este proceso la población demanda participar y además la única manera de lograr el bienestar social adecuado, es que los habitantes sean participantes activos de los procesos de desarrollo, que van desde intervención en las políticas públicas hasta la intervención permanente en su comunidad local, esta es la lógica que se pretende, claro que en la realidad no todas estas variantes están cubiertas como debiese ser.

3.1- Participación y Constitución Política de Chile

La Constitución Política contiene una serie de normas que congregan el valor de la participación, el cual deriva del contenido mismo de la democracia, es decir, no bastan instrumentos formales de gobierno, sino la responsabilidad de los gestores públicos de

impulsar el estilo de vida democrático, propiamente tal.

Así, el artículo 1º de la Constitución, dispone que "El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios, a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y además les garantiza una adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos." Y agrega que "Es deber del Estado, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional". Para asegurar el cumplimiento de este artículo nuestro régimen democrático concibe la participación como un eje central, donde la relación establecida entre el Estado y el individuo es colaborativa, favoreciendo la activa intervención de la sociedad civil en la voluntad estatal, permitiendo un involucramiento superior de la ciudadanía en el diseño o elaboración de las decisiones públicas.

Debido a la trascendencia e importancia del concepto participación, éste no cuenta con una única y particular definición. Esta idea mantiene diversos discursos que logran de algún modo generar una ilustración pertinente sobre la participación. Por esta razón es de real importancia comprender este concepto en base a los discursos que se articulan desde los diversos puntos de vista que sostienen los diferentes actores involucrados, y también considerando las redes sociales dentro de las que funcionan (Espinoza, 2004: 177).

De manera general, la participación se comprende como la capacidad que tiene la ciudadanía, ya sea de forma colectiva o individual de incidir en las políticas públicas o sociales que le incumbe. En otras palabras, la participación es la relación existente entre el Estado y la ciudadanía. La idea que tiene el gobierno sobre participación se asemeja a la recién mencionada, ya que el principio participativo, trae como consecuencia una activa intervención de la sociedad civil en la elaboración y voluntad estatal (Espinoza, 2004).

Debido a la desigualdad social presente en la sociedad, el Estado tiene como responsabilidad asegurar la equidad en las relaciones sociales sin contrariar a la ley, es decir a la "igualdad formal entre los ciudadanos". Desde este punto de vista la participación se refiere a la forma en la cual los grupos más desaventajados en las relaciones sociales se movilizan para compensar tal desigualdad a través del ejercicio de sus derechos. Por lo tanto, para efectos de la presente investigación se abarcará el concepto de participación en sus diversas dimensiones desde el aparato institucional como el local, debido a que se estudiará la participación de variados actores en el Programa Áreas Metropolitana

Vulnerables.

3.2.- Participación Ciudadana

La participación activa de los sujetos, está asociada con la ciudadanía, ya que ésta se referirá a algo que se practica y no a algo que se otorga desde el Estado. La idea de ciudadanía principalmente ha sido entendida desde un enfoque liberal, ya que su definición está sujeta al principio de igualdad ante la ley lo que involucra una serie de derechos y deberes, otorgados y obligados por el Estado, ser ciudadano en el sentido legal y sociológico significa gozar de los derechos de ciudadanía necesarios para la gestión y participación social y política. Actuar como ciudadano implica realizar el potencial de ese estatus (Lister, 2006). En vista que se retoma una perspectiva que incluye al sujeto de una manera activa en la práctica democrática, el papel de los individuos se define como creadores e inventores, más que simples usuarios capaces de elegir proyectos, intervenciones y servicios diseñados por otros (Cornwall y Gaventa, 2000). Esto último significaría enmarcarse en una perspectiva gerencial de la participación, donde los sujetos pasan a ser simples clientes o usuarios. Tomando distancia de este concepto se comprenderá la participación como un espacio donde se practica la ciudadanía como derecho (Gaventa, 2006).

En este caso la participación será comprendida como ejercicio de los derechos ciudadanos, constituido como un espacio propicio para la formación de capital social, esto mismo considerado como una instancia para disminuir las desigualdades sociales a través de un empoderamiento efectivo (Fundación para la Superación de la Pobreza, 2004). De este modo, la participación como ejercicio de la ciudadanía contribuye a que los individuos fortalezcan su red social para así contar con mayores y mejores herramientas y contactos para desenvolverse de manera más igualitaria en el mundo social.

Desde esta perspectiva, para que se genere una participación sustantiva es de real importancia que se conciba un diálogo entre los diferentes actores, para que estos puedan manifestarse y defender sus intereses abiertamente y así lograr contribuir en condiciones de equidad a constituir consenso (Canales, 2007).

A raíz de lo anteriormente planteado podemos sintetizar que los conceptos que se barajan

entorno a la participación ciudadana no son precisos, debido a que podremos entender mejor si se intenta establecer lo que pareciera estar detrás del concepto propiamente tal. Es decir, porque se considera la participación ciudadana como una acción deseable, más en el terreno de la práctica que en la teoría. Dado a que se entiende como una participación en “actividades públicas”.

Cabe destacar que la Participación Ciudadana constituye parte esencial de un sistema democrático, se caracteriza por ser un proceso de generación de conciencia crítica y positiva en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no se vaya modificando y ampliando las relaciones de poder.

El fin de la participación ciudadana no es tanto ella en sí misma, por cuanto que, la finalidad que debería perseguir es la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad.

3.3.- Componentes o Modalidades de Participación Ciudadana

Los Componentes o Modalidades de Participación Ciudadana son definidos por el Estado en Chile como distintos tipos de intervención, que van desde un nivel más informativo, a niveles que incluyen el empoderamiento y el control social de los compromisos públicos.

El eje central de esto, tiene que ver con el grado de influencia que poseen los destinatarios de las políticas públicas en el desarrollo de éstas y en los programas y proyectos públicos, o en el grado en que la participación de los sujetos se ve reflejada en las distintas instancias o modalidades de participación. Estas modalidades de participación, tienden a presentar cuatro tipos particulares o puros de participación:

a. *La modalidad instrumental*, que se concibe como el nivel mínimo de participación. Tiene la finalidad de informar a los destinatarios de la oferta pública del Estado, por lo que se puede considerar que su grado de influencia es mínimo en la toma de decisiones propiamente tal, ya que la oferta en general viene definida desde los canales institucionales correspondientes al área de que se trate la oferta.

b. *La modalidad consultiva*, que tiene como propósito preguntar a los destinatarios sobre cuestiones relevantes del programa público, pero que no asegura la inclusión de las opiniones en el desarrollo de éstos, además que los temas sobre los que se consultan vienen dados desde la institucionalidad.

c. *La modalidad gestiona*ría, genera capacidades en la comunidad y supone la existencia de liderazgo social e información para actuar como interlocutor de agencias locales y estatales. Supone una influencia mayor en la toma de decisiones, pues los destinatarios son considerados como gestores de programas estatales.

d. *La modalidad de empoderamiento o de habilitación social*, supone el control social sobre la política pública. A través de ella la ciudadanía adquiere un rol preponderante e influyente en la toma de decisiones promoviendo temas al Estado. Así los destinatarios desarrollan destrezas y capacidades, fortaleciendo sus espacios de participación, y con ello, sus organizaciones, aumentando sus capacidades de negociación e interlocución con el sector estatal.

3.4.- Participación y Políticas Públicas

Desde la transición a la democracia en los años '90 se ha puesto como la “gran asignatura pendiente” la inclusión de la participación ciudadana en la institucionalidad estatal. Diversos estudios señalan que luego del quiebre de la democracia, Chile no ha conseguido establecer una participación ciudadana plena que permita profundizar el proceso democrático y dotar de legitimidad a la política. Pese a los esfuerzos económicos y legislativos, la participación que se ha conseguido implementar tendría un carácter instrumental, enfocado principalmente en fortalecer la vinculación de los individuos y organizaciones con la gestión pública, mostrándose incapaz de involucrar activamente a la ciudadanía en las decisiones sobre políticas públicas a nivel regional y local.

Debido a lo expuesto con anterioridad la participación ciudadana se ha posicionado como uno de los temas de mayor importancia para el Estado contemporáneo. Esto tendría relación con lo que podríamos denominar un fuerte sentimiento de desencanto ciudadano y una

sociedad civil desarticulada, lo cual ha sido un llamado de atención constante durante los últimos años.

Cabe mencionar, que la participación efectiva en las políticas públicas se transforma en uno de los desafíos de gestión democrática para el gobierno y su afán de descentralización. Sobre todo en lo que se refiere a los habitantes que se encuentran en situación de pobreza, la idea de “empoderamiento” permite la construcción de programas y políticas públicas de carácter más sustentable. En este sentido, el gobierno local debiera propiciar que la ciudadanía adquiriera central importancia en lo que se refiere a la gestión e implementación de proyectos. De este modo, la participación colabora con la pertinencia y focalización de la intervención estatal. Por lo tanto, la inversión de recursos destinados a lo social se lleva a cabo de manera más eficiente y sintonizada con la política pública, ya que se incorporan las necesidades y prioridades de los habitantes. Además, hace más sostenidos y eficaces los proyectos y programas impartidos por los gobiernos, porque consideran las demandas de la ciudadanía (Canales, 2007).

Desde una concepción amplia, puede decirse que la participación es la capacidad y la posibilidad de las personas y los grupos de influir en las condiciones que afectan a sus vidas, de ejercer sus derechos y de cumplir con sus deberes. En este sentido, es la oportunidad que tienen los ciudadanos de proponer cambios y de involucrarse en los procesos de toma de decisiones que afectan sus intereses particulares y los de su comunidad. Debido a esto, el proceso de empoderamiento de las personas y comunidades crece para permitir que conozcan sus necesidades y prontas soluciones, y así ser capaces de crear sus propios proyectos ya sea de manera individual o colectiva.

La participación entendida en relación con los derechos ciudadanos hace alusión a la responsabilidad de los individuos en el control social de la acción del Estado. Es posible observar una serie de orientaciones que involucran la participación como control social para contribuir al mejoramiento del funcionamiento de los servicios públicos o políticas públicas, gestionando fiscalización por parte de una ciudadanía activa, generando así mayor transparencia e información por parte del Estado, a fin de colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. Una de estas perspectivas es la gerencial, la cual considera al ciudadano como un simple cliente, a diferencia de la perspectiva animada la cual considera, por una parte a los ciudadanos como pieza clave para el buen

funcionamiento de políticas y por otro lado, contribuye con el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos. Bajo esta óptica, es posible afirmar que la participación en relación a la superación de la pobreza se orienta a reducir la desigualdad de poder frente al campo de acción de los individuos en cuanto al ejercicio de ciudadanía, es decir, a través del empoderamiento de los habitantes y grupos en condición de pobreza se crean más instancias que ayudan a incidir, tanto en el curso de sus propias vidas, como en la toma de decisión y en los asuntos de interés público que los puedan involucrar (Fundación para la superación de la Pobreza, 2004). Con una participación animada de acción colectiva y organizada, es posible expandir el campo de acción de los ciudadanos más pobres y el empoderamiento de estos, lo que se traduce en un control social más crítico y activo para lograr mayores logros con las políticas implementadas.

La participación ciudadana contribuye a favorecer capacidades y empoderamiento individual en ámbitos como la autoestima, habilidades sociales, manejo de información, seguridad en sí mismo, entre otros. Además, considerando las políticas sociales con una participación basada en la perspectiva animada, se puede afirmar que una real participación ayudaría a crear redes de apoyo entre los vecinos y otros, mientras las políticas de tipo asistencial afirman una relación dependiente y clientelista entre un determinado grupo de individuos con el Estado (Fundación para la Superación de la Pobreza, 2004).

Cabe destacar que en la actualidad la participación aparece como un fin en sí mismo, vinculado a la profundización de la democracia; sólo a través de la participación activa de la gente se logra incrementar la eficiencia y la eficacia de las decisiones y mejorar la calidad de las políticas públicas que se implementan. Esta apuesta radica en la valoración de lo público como el espacio para la interacción de los ciudadanos con el Estado, el rescate de la dimensión de integración social que tiene la participación y la necesaria relación entre participación y derechos de ciudadanía.

La participación ciudadana tiene un lugar preferente en la esfera política de la democracia, y también, como el Estado moderno, en la esfera de la gestión pública. Es en este último ámbito, donde la administración de turno ha impulsado un conjunto de iniciativas orientadas a promover la participación, el ejercicio de los derechos ciudadanos, el asociacionismo y el respeto a la diversidad, a través de la denominada agenda Pro Participación Ciudadana 2007.

El Estado Chileno ha establecido en la actualidad puntos que dan pie a una Modernización del Estado y Apoyo a la Gestión Pública, estos tienen como objetivos fortalecer la capacidad de gestión, diseño e implementación de políticas públicas y programas para la modernización del Estado; además fortalecer capacidades en materias de gestión, monitoreo y evaluación de políticas y programas en la esfera de la gestión pública; y por último intercambio de experiencias exitosas en el ámbito de la gestión pública. Esta agenda representa una pauta política transformadora, donde el componente participativo resulta indispensable para producir los cambios que el país necesita para un desarrollo moderno, democrático y con cohesión social. En este sentido, la práctica transformadora o progresista, requiere impulsar permanentemente el acuerdo o convergencia, en torno a una agenda común, de los diferentes actores públicos: el gobierno, que tiene una función dirigente en el desarrollo de las políticas sociales; los sectores que dinamizan la actividad económica, y las organizaciones de la sociedad civil. Esta visión plural, de responsabilidad compartida, permite que la política pública sea el resultado de un amplio proceso colaborativo entre la ciudadanía y el gobierno. El diálogo participativo crea las bases para que los diferentes actores que deben ser parte de un proceso social de transformación, puedan reunirse, conversar, aportar, ser partícipes de una tarea común en bien del país. Según lo indicado en la agenda respectiva, la participación en las políticas públicas permite establecer, bajo la óptica de compartir responsabilidades, un horizonte de compromisos que le dé viabilidad social al cumplimiento de las iniciativas programáticas de gobierno. En consecuencia a lo anteriormente planteado, el Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables será evaluado, a fin de mejorar su desarrollo y que sirva de base para otros programas y/o proyectos sociales.

4.- Descripción del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables

Antecedentes Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). El 17 de noviembre de 1984 se crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo. En 1985, se dictamina la existencia legal de la SUBDERE⁴, como consecuencia de la creación de dicho cargo. Se le asigna las funciones de coordinar,

⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

impulsar y evaluar el desarrollo regional; y, a su vez, colaborar en las funciones de modernización y reforma administrativa del Estado.

La organización de la SUBDERE⁵ es en el comienzo reflejo de las funciones asignadas por la ley. Es así como la estructura inicial estuvo determinada por la existencia de las divisiones de Modernización y Reforma Administrativa, por una parte, y Desarrollo Regional, por otra. Desde esta última y como consecuencia de la creciente complejidad de funciones y atribuciones del Departamento de Municipalidades, se crea -de hecho- la División de Desarrollo Social Comunal, en los comienzos del gobierno de don Patricio Aylwin, destinada al tratamiento de los temas municipales, en la perspectiva de fortalecer la participación ciudadana y profundizar la democracia. Esta misma División asumiría el título de División de Municipalidades, por la Ley N° 19.602.

Por la necesidad de contar con una instancia superior de asesoría en el plano jurídico, se crea en 1994 la División Legislativa. Dicha estructura, dio impulso, conducción y respaldo a las reformas estructurales que incidieron en el escenario de la descentralización y regionalización, donde han surgido nuevos actores institucionales, en tanto otros se han democratizado y fortalecido, mejorando los recursos de disposición municipal. Se han generado también avances en la capacidad de los nuevos actores regionales para gestionar y ejecutar más del 50% del total de la inversión pública de manera descentralizada.

Desde el año 2001, la Subsecretaría cuenta con cinco divisiones: desarrollo regional, municipalidades, políticas, administración, finanzas y legislativa.

Misión y Objetivos Estratégicos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)⁶:

“La Misión de la SUBDERE⁷ es contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización”.

⁵ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

⁶ www.subdere.gov.cl

⁷ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Objetivos Estratégicos

- Fortalecer la gestión de los gobiernos subnacionales -Regionales y Municipales- en su capacidad para articular territorialmente políticas, planes, programas y actores públicos y privados integrando la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y control de éstos.
- Analizar, monitorear y evaluar el desarrollo territorial, el proceso de descentralización y el desempeño de los gobiernos subnacionales.
- Impulsar, gestionar y administrar programas de transferencia e inversión pública territorial.
- Generar propuestas para promover y apoyar el desarrollo de los territorios y el proceso de descentralización

4.1- ¿Cómo surge el Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables?

En el marco de la discusión del presupuesto 2008, se propone en el parlamento la creación de un programa de intervención social con carácter de territorial, en regiones como Valparaíso, Bío Bío y Metropolitana, denominado Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables. Para ello asignan la suma de mil quinientos millones de pesos a la SUBDERE⁸, vía DIPRES⁹ para que diseñe y ejecute este programa. Otorgándole así a la SUBDERE¹⁰ un rol de responsable técnico y presupuestario.

Este programa fue iniciativa del Diputado Carlos Montes, quien lo discutió con otros parlamentarios de la alianza, generándose finalmente un programa con características generales basadas en un estudio que hizo Sur Consultores, sobre las consecuencias de marginalidad que se generan con ciertos tipos de viviendas sociales en los cordones marginales de las áreas metropolitanas de la Región Metropolitana de Santiago.

Concebido el programa se normo vía presupuesto 2008, estableciéndose en la glosa presupuestaria los antecedentes fundamentales para su normativa, que establece:

⁸ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

⁹ Dirección de Presupuestos

¹⁰ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

El presupuesto 2008 del Estado de Chile, para la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio de Interior, en su Partida 05, Capítulo 05, Programa 02, asigna la suma de mil quinientos millones de pesos para ejecutar durante el mismo año 2008 El Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables. En la glosa respectiva se establece lo siguiente:

“...Con cargo a estos recursos se desarrollará una experiencia piloto cuyos objetivos será mejorar la coordinación de los programas sociales de los distintos servicios públicos que apliquen recursos en las áreas metropolitanas en las Regiones de Valparaíso, Bío Bío, y Metropolitana de Santiago, para lo cual se podrá constituir equipos técnicos en cada región e invertir en obras de carácter comunal que permitan complementar las acciones específicas de los referidos programas , estimulando la participación de la comunidad. Para estos efectos, se suscribirán convenios entre la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo y los respectivo Gobiernos Regionales en los que se establecerán los programas de trabajo a desarrollar. Se podrán gastar hasta \$370.000 mil en personal (...) La Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo deberá informar trimestralmente a la Comisión Mixta de Presupuesto tanto la nómina de municipalidades beneficiadas como el monto de los recursos entregados y las actividades realizadas con los recursos...”¹¹

De la glosa se extraen los elementos fundamentales que norma la ejecución de este programa:

1. El objetivo fundamental lo constituye mejorar la coordinación de los programas sociales de los distintos servicios públicos que apliquen recursos en sectores con un alto nivel de vulnerabilidad, producto en gran parte por el tipo de vivienda básica, es decir viviendas muy pequeñas, de mal material, que generan hacinamiento y donde la calle pasa a constituir el patio, pero a demás estos sectores no fueron diseñados considerando servicios básicos, como escuelas, consultorios, etc..

¹¹ Ley de Presupuesto año 2008

Se persigue coordinar la oferta pública ya aplicada en estos sectores. Esto sobre la premisa que a la fecha existen oferta pública dirigida a estos sectores, pero resulta ineficiente, por cuanto se aplica de manera desarticulada

2. Constituir equipos técnicos en cada región, se refiere al equipo humano que aplicará o ejecutará el programa.
3. Invertir en obras de carácter comunal, se designar recursos para la ejecución de obras menores.
4. Estimulando la participación de la comunidad, la participación es un elemento clave en la aplicabilidad del programa.
5. Se suscribirán convenios entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y los respectivo Gobiernos Regionales, en los que se establecerán los programas de trabajo a desarrollar.
6. La Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo deberá informar trimestralmente a la Comisión Mixta de Presupuesto tanto la nómina de municipalidades beneficiadas como el monto de los recursos entregados y las actividades realizadas con los recursos.

4.2.- Planificación y Diseño del Programa, Diversos aspectos a considerar:

Considerando el Protocolo de acuerdo que acompaña el despacho del proyecto de ley de presupuestos del sector público para el año 2008, del 12 de noviembre del 2008. En su punto 3.3 sobre Desarrollo Regional y Local letra c, establece:

“...La Subsecretaria Regional presentara a la comisión especial Mixta de Presupuestos durante el primer trimestre del 2008 el diseño del “Programa Piloto Coordinación de Programas Sociales de Áreas Metropolitanas”. El diseño del Programa deberá dar cuenta de los objetivos y áreas temáticas a priorizar en el trabajo intersectorial en áreas metropolitanas, en particular respecto de las acciones y resultado esperados en el apoyo a la reinserción de sus beneficiarios, antecedentes que facilitaran la futura evaluación de esta iniciativa. Para el diseño del Programa, la Subsecretaria de

Desarrollo Regional contará con asistencia técnica de la Dirección de Presupuestos...”¹².

Una vez informada la SUBDERE¹³ (a fines del 2007), la subsecretaria señor Claudia Serrano, integra este programa en su gestión, toma varias decisiones básicas para iniciar su diseño, primero establece que será responsabilidad de la División de Políticas y Estudios la ejecución del programa y forma además un comité de expertos, quienes deberán discutir sobre el estado del arte, de una iniciativa de este tipo. Varios personajes connotados en estos temas fueron citados, el listado se expone a continuación:

Nombre	Institución	Cargo
Carlos Montes	Cámara de Diputados	Diputado de la República
Sebastián Bowen	Fundación Un Techo Para Chile	Director
Francisca Márquez	Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza	Vice Presidenta
Alfredo Rodríguez	Sur Corporación de Estudios Sociales y Educación	Secretario Ejecutivo
Alfredo Joignant	Universidad Diego Portales	Académico
Dagmar Raczynsky	Asesorías para el desarrollo	Académica
Juan Eduardo Faundez	INJUV	Director Nacional
Paulina Saball	MINVU	Subsecretaria
María Teresa Chadwick	CONACE	Secretaria Ejecutiva
Jaime Pizarro	Chiledeportes	Subsecretario
Rodrigo Egaña	Presidencia	Asesor
Claudia Serrano	SUBDERE	Subsecretaria

¹² Ley de Presupuesto año 2008.

¹³ Subsecretaría de Desarrollo Regional Administrativo

María Ignacia Fernández	SUBDERE	Jefa División de Políticas y Estudios
----------------------------	---------	--

Este comité ha tenido la potestad de opinar y sugerir respecto de la forma y del cómo ejecutar el programa. Han sido tres los temas más recurrentes; Optimización de los escasos recursos versus la cantidad de barrios en los que se pretende intervenir, la coordinación de la oferta pública en el territorio como elemento básico y cómo lograr participación ciudadana e inclusión social.

Por su parte la Dirección de Presupuestos exige la traspaso de los recursos un diseño acabado de programa, que fundamente coherentemente la iniciativa, tanto en su especificidad, como en su singularidad, en relación a otras iniciativas similares. El programa es diseñado por la División de Políticas y Estudios, de acuerdo a lo requerido, tal cual se presenta a continuación.

4.3.- Documento Marco Lógico

A. Diagnóstico

El diagnóstico da cuenta del grave deterioro del tejido social en zonas urbano-marginales de las periferias metropolitanas y su especial impacto en los jóvenes, que se manifiesta en situaciones de falta de oportunidades, deserción escolar, delincuencia, micro-tráfico de drogas, entre otros. Todo lo anterior redundando en desesperanza y deterioro cotidiano de las relaciones y del entorno.

En el marco del desarrollo de políticas públicas y programas destinados al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, que tengan una mirada territorial y operen descentralizadamente, surge la necesidad de abordar un fenómeno complejo que tiene presencia fundamentalmente en las áreas metropolitanas: la desintegración y/o fractura del tejido social.

Las áreas metropolitanas corresponden a *“la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos”* (Artículo 109 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional). Éstas se caracterizan por la alta densidad poblacional, a la vez que por la concentración de grupos sociales en determinados territorios, con mayor o menor grado de segregación. Generalmente, en las grandes ciudades o conurbaciones, aparecen con mayor intensidad, fenómenos como la delincuencia e inseguridad ciudadana, el consumo de drogas, la deserción escolar y el desempleo juvenil. Territorios en los que estos fenómenos se conjugan, derivan en conflictividad y mala convivencia social, a la vez que en desintegración, desconfianza y pérdida de lazos comunitarios (Guerrero, 2007).

Un fenómeno crecientemente complejo da cuenta de las áreas metropolitanas como espacios peligrosos para las personas, donde la infraestructura y las comunicaciones no crean puntos de encuentro, sino más bien, segmentan y fracturan los territorios atomizando las relaciones sociales. La ciudad ya no es vista como un espacio protector ni protegido, sino como un lugar donde impera el descontrol (Borja, 1998). Como resultado de esta percepción de inseguridad generalizada, el uso de los espacios públicos por parte de la ciudadanía es cada vez menor, lo que a su vez hace que éstos sean apropiados por grupos y sectores que no hacen un buen uso de este.

En este contexto, el espacio pierde su carácter de público como tal, ya que si bien la primera definición de espacio público es jurídica¹⁴, *“el espacio público también tiene una dimensión socio-cultural. Es un lugar de relación y de identificación, de contacto entre la gente, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria. La dinámica propia de la ciudad y los comportamientos de sus gentes pueden crear espacios públicos que jurídicamente no lo son. El espacio público supone, pues, dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad, se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo que le*

¹⁴ “El espacio público moderno proviene de la separación formal (legal) entre la propiedad privada urbana (expresada en el catastro y vinculada normalmente al derecho de edificar) y la propiedad pública (o dominio público por subrogación normativa o por adquisición de derecho mediante cesión) que normalmente supone reservar este suelo libre de construcciones (excepto equipamientos colectivos y servicios públicos), y cuyo destino son usos sociales característicos de la vida urbana (esparcimiento, actos colectivos, movilidad, actividades culturales y a veces comerciales, referentes simbólicos monumentales, entre otros).” (Borja, 1998; p.14)

hace un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su fuerza mixturante de grupos y comportamientos y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración culturales.” (Borja, 1998: pgs. 14-15).

En esta misma dirección, Segovia y Pascal (2000) al preguntarse ¿Qué es espacio público? lo identifican y definen como un espacio de uso social: supone dominio público y gratuidad. Es un lugar de relación e identificación, de manifestaciones colectivas, de comunicación entre gente diferente, a veces de expresión comunitaria.

A partir de esta conceptualización del espacio público, que pone de relieve su carácter social, se tiene que la pérdida de espacios públicos pone en jaque la calidad de las relaciones sociales, cuestión de importancia si pensamos en la relevancia que tiene en el progreso, la calidad de la convivencia y la cultura cívica, la existencia de redes dentro de la sociedad civil (Putnam, 1994).

Existe evidencia de que la integración social se relaciona con el espacio urbano y comunitario. De acuerdo a un estudio realizado en Chile (Sepúlveda, 2003), las características de los espacios comunes y públicos, especialmente su posibilidad de ser controlados y limitados, así como la configuración de sus recorridos naturales, inciden en la capacidad de sus habitantes de constituir organizaciones y apropiarse de sus espacios¹⁵.

Acá aparece el concepto de capital social, que entendemos como “*la capacidad de las personas para actuar en común y participar en grupos y asociaciones guiadas por normas de reciprocidad e intercambio basados en la confianza mutua*” (Serrano y Vicherat, 2000: pág. 6). Hemos dicho que los territorios están compuestos no sólo por un determinado espacio físico sino también por un conjunto de relaciones sociales que dan

¹⁵ Considerando a la integración social a partir de la capacidad de constitución de identidades que se comunican y permiten la articulación de distintos grupos, es posible vincular tres dimensiones con el espacio físico que habitan las personas: i) social (desarrollo de pautas de comportamiento que permiten la solución de conflictos); ii) cultural (capacidad de elaborar representaciones colectivas que obedecen a una doble necesidad humana de diferenciación y pertenencia, desarrollándose identidades colectivas); iii) política (capacidad de formación de grupos articulados socialmente en torno a un objetivo común) (CEPAL, 2000). La estructura espacial ofrece posibilidades de: i) control del entorno, reforzando la normatividad; ii) conformación de límites físicos o simbólicos, estableciendo territorios que contribuyen a la formación de identidades; y iii) configurando espacios de sociabilidad, permitiendo más o menos interacciones y comunicaciones.

origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados (Schejtman y Berdegú, 2004). Dicho conjunto de relaciones constituye el tejido social de cada territorio, el que se encuentra asentado en una base de recursos naturales particular, presenta ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y está regido por instituciones y formas de organización, también particulares (Sepúlveda, 2003).

En la medida en que se deteriora el vínculo social o, dicho en otras palabras, se debilita el capital social, las personas ya no comparten con sus vecinos y son pocas las relaciones entre las personas, los pocos lazos existentes ya no buscan fines comunitarios, más bien son utilizados por grupos para extender redes de carácter negativo (delincuencia, narcotráfico, prostitución, etc). Nos encontramos frente a un tejido social deteriorado que se manifiesta en múltiples problemáticas sociales dentro de los territorios. Tales cuestiones puede operacionalizarse a través del siguiente conjunto de indicadores¹⁶:

Cuadro 1: Indicadores de deterioro del tejido social

INDICADOR	FUENTE
<i>a) Porcentaje de pobreza.</i>	CASEN 2006, MIDEPLAN.
<i>b) Tasa de desertores escolares educación básica y media. Se entiende por desertores escolares aquellos alumnos que abandonan el establecimiento educacional municipal durante el período de marzo a octubre de cada año escolar.</i>	MINEDUC 2005.
<i>c) Promedio simple % de prevalencia consumo cualquier droga (marihuana, cocaína, pasta base) último año escolares, años 2001, 2003, 2005.</i>	CONACE.
<i>d) Promedio simple tasas de denuncias por delitos de mayor connotación social por cada 100 mil habitantes años 2001-2006.</i>	División de Seguridad Pública.

¹⁶ Otorgando un peso relativo igual para cada uno de los indicadores desde el a) hasta el f) y un tercio de dicho peso a los indicadores del g) hasta el i), es posible establecer un valor que de cuenta del deterioro del tejido social comunal. A modo de ejemplo, las comunas de Lo Espejo, La Pintana, San Ramón, El Bosque y San Bernardo, aparecen como territorios con importante nivel de deterioro del tejido social.

e) Promedio simple tasas de denuncias por violencia intrafamiliar por cada 100 mil habitantes años 2001-2006.	División de Seguridad Pública.
f) Tasa de desempleo de jóvenes entre 15 y 24 años (en %).	CENSO 2002, INE.
g) Promedio simple percepción inseguridad en las calles de su barrio, años 2003, 2005, 2006.	ENUSC, División de Seguridad Pública.
h) Promedio simple percepción inseguridad de los paraderos de locomoción colectiva en su barrio, años 2003, 2005, 2006.	ENUSC, División de Seguridad Pública.
i) Promedio simple percepción inseguridad de las calles del barrio al oscurecer, años 2003, 2005, 2006.	ENUSC, División de Seguridad Pública.

El espacio público es, en consecuencia, el espacio por excelencia para la conformación del tejido social. Entendiendo este espacio como un espacio físico y social, su uso y apropiación resulta entonces determinante para la recuperación del tejido social, toda vez que las relaciones sociales que se construyen en el espacio público se traducen en una oferta de formas de intercambio y consumo positivas.

Ahora bien, aun cuando diversas iniciativas públicas llegan a los territorios buscando atacar los fenómenos de pobreza, delincuencia, drogas, desempleo, etc¹⁷., lo hacen en forma separada y desarticulada, lo que juega en contra de lograr los resultados esperados en materia de integración social y comunitaria¹⁸. Al respecto, Serrano y Raczynski señalan que una de las principales limitantes de la política social es la enorme dificultad para lograr coordinación interinstitucional entre el nivel sectorial y el de programas dirigidos a sectores pobres y entre el nivel central del Estado con los niveles

¹⁷ Existen iniciativas en estos ámbitos por parte de CONACE, Ministerio del Interior, FOSIS, JUNJI, INJUV, Chile Deportes, DOS, SENCE, PRODEMU, INTEGRA, Chile Califica, SENAMA, MINVU y Ministerio de Salud, entre otros.

¹⁸ Estudios realizados por CIEPLAN, señalan que un 82% de los programas dicen coordinarse en algún momento de su ciclo con otras instituciones, en la práctica el 25% de ellos se coordina con una sola institución. También se señala que es poco frecuente que dos o más instituciones luego de compartir un diagnóstico sobre un problema y como enfrentarlo, actúen de manera conjunta aportando cada una su expertise y recursos para resolverlo, si esto así ocurre las instituciones con asombrosa rapidez vuelven a sus programas tradicionales y modalidad segmentada de trabajo (Concha y otros; 2001).

descentralizados. En directa relación con lo anterior, en los programas sociales también se observa dispersión, superposición y discontinuidad de los esfuerzos de intervención social en grupos y áreas específicas (Serrano, Raczynski; 2003).

En este contexto, cobra relevancia la puesta en marcha de un programa que opere a través de la coordinación de la oferta pública existente y la inversión en obras y actividades de carácter comunitario, para con ello incrementar el uso de los espacios públicos comunitarios, que en situación de alto deterioro del tejido social, se encuentran subutilizados o son utilizados con fines negativos (tráficos de drogas, prostitución, delincuencia, etc.). El supuesto que subyace es que un mayor uso de los espacios públicos puede contribuir a mejorar el tejido social de los territorios intervenidos.

B. Estrategia de intervención del programa

Se trata de un programa de inversión y gestión social en zonas urbanas deterioradas en las áreas metropolitanas del país, coordinado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y los respectivos Gobiernos Regionales que incluirá la participación de las municipalidades y los servicios públicos que dispongan de instrumentos y oferta pertinente para intervenir en espacios públicos y acción social. Los roles a cumplir por cada actor institucional son los siguientes:

SUBDERE: Responsable del diseño y la implementación del programa a nivel nacional, a través de la División de Políticas y Estudios. Esto incluye la coordinación de los servicios públicos, el acompañamiento al trabajo realizado a nivel regional y la sistematización y rendición de cuentas de lo realizado.

Gobiernos Regionales: Una de las características que la Subsecretaria ha querido imprimir en la implementación del programa es la descentralización del mismo. En este sentido se ha entregado a los Gobiernos Regionales la responsabilidad de ejecutar la iniciativa en sus territorios, lo que permitirá a estos escoger las comunas, las zonas y el equipo de trabajo que se incorporarán en cada región.

Municipalidades: Serán colaboradores activos de los Gobiernos Regionales en el proceso de implementación del programa, tanto por su conocimiento de los territorios y de quienes en ellos habitan, como por canalizar parte importante de la oferta pública social que se espera coordinar a través del programa.

Servicios Públicos: El rol de los servicios dentro del programa dependerá de la demanda que la comunidad tenga de éstos en el sector. En este sentido será obligación del equipo de trabajo coordinar la oferta y los instrumentos que éstos dispongan para hacerlos pertinentes a las necesidades y carencias detectadas dentro de la población. La estrategia de intervención del programa se divide en tres fases:

C. Fases de ejecución

Fase 1: Diseño de la Intervención

Para comenzar la implementación del programa, se suscribirán dos convenios con los Gobiernos Regionales, en los que se establecen los compromisos programáticos y el traspaso de los recursos financieros necesarios para su cumplimiento.

El primer convenio es de colaboración y tiene como finalidad establecer las responsabilidades y compromisos de cada gobierno regional y la SUBDERE.

El segundo convenio es de transferencia de recursos y tiene como finalidad entregar los recursos que correspondan para la ejecución del programa (confección del diagnóstico territorial, construcción de acuerdo comunitario, ejecución de los acuerdos alcanzados tanto en inversión como en actividades comunitarias), además de aquellos correspondientes a gastos operacionales y de honorarios al personal.

En el marco de dichos convenios, en cada Gobierno Regional comenzará a operar un equipo de trabajo compuesto por un coordinador regional y un número variable de

coordinadores comunales. Estos equipos serán apoyados por la coordinación nacional del programa. Su primera función será seleccionar los territorios a intervenir, considerando los indicadores de deterioro del tejido social descritos en el Cuadro 1.

Paralelamente a la selección de los territorios, se inicia el proceso de selección y capacitación de los monitores que estarán cargo de las intervenciones directas en cada barrio o zona.

A continuación se exponen el rol que desempeñara cada integrante del equipo regional dentro del programa:

Coordinador Regional. Radicado en el Gobierno Regional, dependerá directamente del Intendente quien decidirá su lugar dentro de la orgánica regional y liderará el proceso en su conjunto en la región. Los coordinadores regionales deberán potenciar el rol del GORE en el desarrollo social de la región, generando instancias de coordinación pertinentes, que apoyen la implementación del programa en cada barrio.

Funciones y resultados	Perfil deseado	Competencias
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un programa de intervención regional que reúna las realidades y necesidades específicas de cada una de las zonas focalizadas. • Apoyar en ámbitos presupuestarios, técnicos y administrativos a los coordinadores comunales para la adecuada toma de decisiones en las distintas instancias de intervención local. • Monitorear la ejecución de los planes de intervención en cada uno de los territorios. • Establecer y asegurar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación e información necesarios para la implementación del programa. • Mantener contacto permanente con las autoridades locales de las zonas focalizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado académico de estudios superiores de mínimo 8 semestres, acorde a las exigencias del cargo. Se valorarán estudios de postgrado o especialización. • Experiencia en proyectos o programas sociales relacionados con la materia y objetivos del cargo. • Experiencia en el diseño, gestión y supervisión de proyectos sociales. • Experiencia en el manejo, control y administración de recursos financieros. • Conocimiento específico sobre las dinámicas presentes en las zonas vulnerables. • Capacidad de relación y contacto fluido en los distintos ámbitos de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Vocación de Servicio Público: capacidad de satisfacer necesidades e intereses públicos, a través de servicios profesionales orientados al bienestar público. • Compromiso con la Organización: capacidad de compartir la visión organizacional, los objetivos institucionales y la cultura y medios estratégicos para desarrollarlos. • Orientación a la Eficiencia: capacidad de lograr los resultados esperados haciendo un uso racional de los recursos disponibles. Implica el cuidado de los recursos públicos, materiales y no materiales, buscando minimizar los errores y desperdicios. • Comunicación Efectiva:

<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación y asociación con las diferentes instituciones regionales relacionadas e involucradas en la ejecución del proyecto, tales como: CONACE, División de Seguridad Pública, Chile Deportes, etc. • Preparar informes periódicos sobre el progreso del programa e informes de contingencia según lo requiera el Coordinador Nacional. • Diseñar y desarrollar acciones de difusión. 	<p>(gubernamental, sector privado, académico, sociedad civil).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Experiencia en gestión y coordinación de equipos y proyectos de alto nivel organizativo. • Conocimientos generales del funcionamiento del sector público. • Conocimiento de la región a la que postula. 	<p>capacidad de establecer vínculos comunicacionales adecuados e interactivos con los clientes internos y externos de su dominio y de la organización, favoreciendo la fluidez informativa y la transparencia del ambiente laboral.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo en Equipo: capacidad de facilitar la interacción diferenciada de equipos de trabajo al interior de la organización, asumidos como espacios de intercambio relacional adecuados para el desempeño de las tareas y el desarrollo del clima organizacional. • Gestión por Resultados: capacidad de cumplir los compromisos de gestión asociados a la administración de procesos convergentes para el desarrollo y cambio organizacional. • Manejo de Tecnologías de Información y Comunicación: capacidad de operar herramientas tecnológicas de información y comunicación necesarias para el óptimo desempeño de las tareas. • Capacidad Ejecutiva: capacidad de gestionar y organizar equipos y proyectos, de coordinar a los distintos actores e iniciativas necesarias para el buen funcionamiento del programa
---	--	--

Coordinadores Comunales. Deberán generar todas aquellas instancias de coordinación necesarias a nivel local, para abordar las deficiencias detectadas en cada zona. Serán responsables de elaborar el diagnóstico y plan de intervención (acuerdo de priorización comunitaria) de las distintas zonas focalizadas.

Funciones y resultados	Perfil deseado	Competencias
<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear la intervención de los monitores en cada uno de los barrios. • Establecer y asegurar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación e información necesarios para la implementación del programa. • Mantener contacto permanente con las autoridades locales de las zonas focalizadas. • Coordinación y asociación con los diferentes programas y departamentos relacionados con la ejecución del proyecto, tales como: Previene, Comuna Segura, Dirección de Desarrollo Comunitario, Secretaría Comunal de Planificación, Departamento de Deportes, Departamento de Educación, Comuna Segura, etc. • Preparar informes periódicos sobre el progreso del programa e informes de contingencia según lo requiera el Coordinador Regional • Elaborar un diagnóstico de cada una de las zonas a intervenir. • Elaborar programas de intervención zonal que represente los intereses de los vecinos, las instituciones afines y el municipio. • Coordinar y el Alcalde. • Desarrollar acciones de difusión del programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia en coordinación de proyectos o programas sociales. • Experiencia en la gestión y supervisión de proyectos sociales con poblaciones vulnerables. • Conocimientos temáticos de drogas, delincuencia juvenil, deserción escolar, etc. • Capacidad de relación y contacto fluido en los distintos ámbitos de trabajo • Conocimiento de la comuna a la que postula. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vocación de Servicio Público: capacidad de satisfacer necesidades e intereses públicos, a través de servicios profesionales orientados al bienestar público. • Compromiso con la Organización: capacidad de compartir la visión organizacional, los objetivos institucionales y la cultura y medios estratégicos para desarrollarlos. • Orientación a la Eficiencia: capacidad de lograr los resultados esperados haciendo un uso racional de los recursos disponibles. Implica el cuidado de los recursos públicos, materiales y no materiales, buscando minimizar los errores y desperdicios. • Comunicación Efectiva: capacidad de establecer vínculos comunicacionales adecuados e interactivos con los clientes internos y externos de su dominio y de la organización, favoreciendo la fluidez informativa y la transparencia del ambiente laboral. • Trabajo en Equipo: capacidad de facilitar la interacción diferenciada de equipos de trabajo al interior de la organización, asumidos como espacios de intercambio relacional adecuados para el desempeño de las tareas y el desarrollo del clima organizacional. • Manejo de Tecnologías de Información y Comunicación: capacidad de operar herramientas tecnológicas de información y comunicación necesarias para el óptimo desempeño de las tareas del dominio en ejercicio, facilitando procesos de aprendizaje colectivos y personales. • Capacidad Ejecutiva: capacidad de gestionar y

		organizar equipos y proyectos, de coordinar a los distintos actores e iniciativas necesarias para el buen funcionamiento del programa
--	--	---

Monitores. Apoyan la implementación del programa las zonas focalizadas y mantienen un canal de comunicación fluida con los dirigentes y vecinos, haciendo de puente entre la institucionalidad del programa y los habitantes de los territorios.

Funciones y resultados	Perfil deseado	Competencias
<ul style="list-style-type: none"> •Aportar información para elaborar un diagnóstico y plan de intervención zonal. •Mantener contacto permanente y coordinar a los actores significativos de cada zona. •Implementar las acciones incluidas en el plan zonal. •Evaluar permanentemente la pertinencia de las acciones contempladas en el plan. •Generar, coordinar y fortalecer comisiones de trabajo compuestas por los vecinos de la zona focalizada. •Fortalecer las organizaciones y redes sociales existentes. •Preparar informes periódicos sobre el progreso del programa e informes de contingencia según lo requiera el Coordinador Comunales. •Desarrollar acciones de difusión del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Título profesional o Técnico del área de las ciencias sociales o acreditar experiencia dirigencial. • Experiencia de trabajo o participación en organizaciones sociales. • Capacidad de adaptarse a horarios flexibles. • Capacidad de relación y contacto fluido en los distintos ámbitos de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Vocación de Servicio Público: capacidad de satisfacer necesidades e intereses públicos, a través de servicios profesionales orientados al bienestar público. • Compromiso con la Organización: capacidad de compartir la visión organizacional, los objetivos institucionales y la cultura y medios estratégicos para desarrollarlos. • Orientación a la Eficiencia: capacidad de lograr los resultados esperados haciendo un uso racional de los recursos disponibles. Implica el cuidado de los recursos públicos, materiales y no materiales, buscando minimizar los errores y desperdicios. • Comunicación Efectiva: capacidad de establecer vínculos comunicacionales adecuados e interactivos con los clientes internos y externos de su dominio y de la organización, favoreciendo la fluidez informativa y la transparencia del ambiente laboral. • Trabajo en Equipo: capacidad de facilitar la interacción diferenciada de equipos de trabajo al interior de la organización, asumidos como espacios de intercambio relacional adecuados para el desempeño de las tareas y el desarrollo del clima organizacional.

Fase 2: Inserción en Terreno

Durante los meses de abril y mayo se instalará el programa en cada territorio a través de acciones de reconocimiento y difusión del programa y del establecimiento de alianzas con la comunidad organizada, el municipio y con los servicios públicos que tienen intervenciones directas. Como resultado de esta fase de trabajo se obtendrán dos productos (en cada zona o territorio intervenido):

- Un diagnóstico territorial, que incluirá las principales carencias y potencialidades en materia social y estructural y servirá de línea de base para la intervención del programa.
- Un acuerdo de priorización comunitaria que constituirá el plan de intervención por territorio y que será elaborado en conjunto con la comunidad. Dicho plan de intervención incluirá la inversión en obras (habilitación y mejoramiento de canchas deportivas, sedes comunitarias, áreas verdes, parques o plazas, clubes deportivos, etc.) y en actividades comunitarias (difusión, capacitaciones, talleres, actividades deportivas y recreativas).

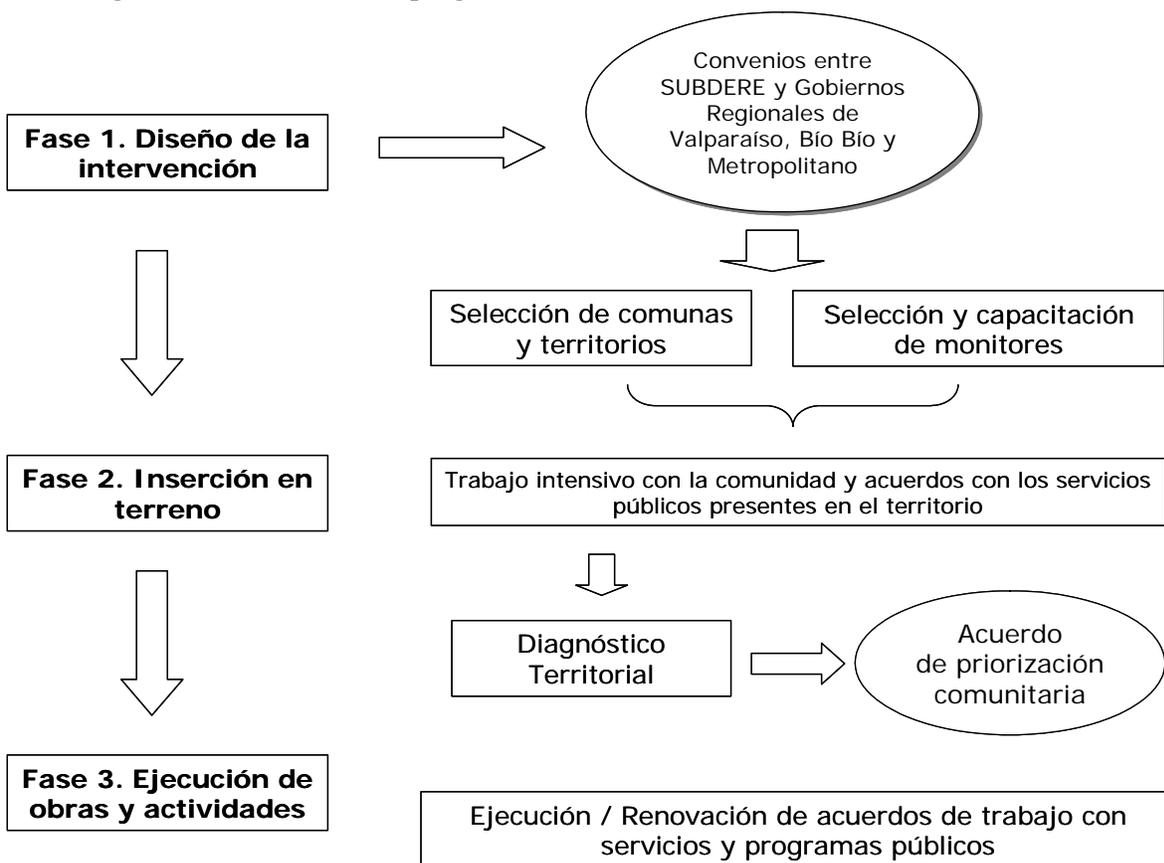
Paralelamente a las actividades tendientes a la elaboración del acuerdo de priorización comunitaria, los equipos comunales y zonales realizarán las gestiones necesarias para el apalancamiento de recursos de inversión con los servicios públicos regionales y locales con presencia en los territorios a trabajar.

Fase 3: Ejecución de obras y actividades

La tercera fase de implementación del programa se inicia en el mes de junio, y consiste en la ejecución de las actividades y obras priorizadas por la comunidad.

El esquema que se presenta a continuación, grafica la estrategia de intervención descrita.

Estrategia de intervención del programa



D. Sistema de información del programa

El sistema de información del programa está dado por los tres instrumentos de seguimiento que se definen a continuación.

Informes de ejecución presupuestaria del Programa (mensual)

Los Gobiernos Regionales deberán independientemente de las rendiciones de cuentas que les corresponda entregar a la Contraloría General de la República, informar mensual y

pormenorizadamente a la SUBDERE¹⁹ sobre los gastos totales y específicos efectuados con cargo a los siguientes conceptos:

1. Contratación de personal (coordinador regional, coordinador comunal y monitores zonales)
2. Aporte para gastos operacionales (arriendos, material de oficina, etc.)
3. Pago de actividades (difusión, capacitación, talleres, iniciativas comunitarias, etc.)
4. Inversión en infraestructura

Junto al informe, deberán entregar información evaluativa sobre la ejecución presupuestaria que de cuenta de la relación entre lo programado a través de los acuerdos de priorización comunitarios y lo ejecutado a la fecha del informe.

Registro de seguimiento del Programa en cada Gobierno Regional (trimestral)

Trimestralmente, cada Gobierno Regional, deberá realizar un informe de seguimiento del programa. Este informe deberá incluir los avances de cada una de actividades detalladas en los acuerdos de priorización comunitaria y aquellas emanadas de la coordinación regional. Además, deberá especificar datos sobre el uso de espacios comunitarios, actividades comunitarias realizadas y personas que participan en ellas, e instituciones públicas que direccionen actividades de sus programas sociales a los territorios seleccionados. Los indicadores que deberán rendir en cada registro de seguimiento los Gobiernos Regionales, se especifican más adelante en la Matriz de Marco Lógico del programa (Ver columna medios de verificación).

¹⁹ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

E. Población del Programa

a) Población potencial

El programa se enfocará dentro de los sectores metropolitanos del país, entendiendo por éstos, a la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos²⁰. Tal definición nos lleva a considerar como población de referencia a todas aquellas personas que habiten dentro de las comunas que pertenezcan al área metropolitana de Santiago²¹, Valparaíso y Concepción, cuya conformación es la siguiente:

Región de Valparaíso: Valparaíso, Viña del Mar, Con Con, Villa Alemana y Quilpue.

Región del Bio Bio: Concepción, Talcahuano, Hualpén, San Pedro de la Paz y Chiguayante.

Región Metropolitana: Provincia de Santiago mas Puente Alto y San Bernardo

- | | | |
|--------------------|-----------------------|--------------------------|
| - Cerrillos | - Las Condes | - Puente Alto |
| - Cerro Navia | - Lo Barnechea | - Quilicura |
| - Conchalí | - Lo Espejo | - Quinta Normal Recoleta |
| - El Bosque | - Lo Prado | - Renca |
| - Estación Central | - Macul | - San Bernardo |
| - Huechuraba | - Maipú | - San Joaquín |
| - Independencia | - Ñuñoa | - San Miguel |
| - La Cisterna | - Pedro Aguirre Cerda | - San Ramón |
| - La Florida | - Peñalolén | - Santiago |
| - La Granja | - Providencia | - Vitacura |
| - La Pintana | - Pudahuel | |
| - La Reina | | |

Dentro de este grupo de comunas, la población potencial del programa corresponde a los habitantes de aquellas comunas efectivamente seleccionadas para la intervención: 14 en la Región Metropolitana, 3 en Valparaíso y 3 en Concepción. Estas comunas fueron seleccionadas de acuerdo a dos conjuntos de criterios, los propuestos por la SUBDERE

²⁰ Según se ha señalado, corresponde a un Área Metropolitana la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos. En las regiones donde existan áreas metropolitanas los gobiernos regionales tendrán además las atribuciones específicas sobre los servicios públicos que le confieran las leyes. (Artículo 109 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional).

²¹ Provincia de Santiago más comunas de Puente Alto y San Bernardo

(indicados en el Cuadro 1. Justificación del programa, cuyos indicadores se desagregan para cada comuna de las áreas metropolitanas en el Anexo 2) y los definidos por cada Gobierno Regional, que se señalan a continuación.

Cuadro 2. Variables Utilizadas por los Gobiernos Regionales en la Elección de Comunas (para la determinación de la población potencial)

Región	Indicadores y Variables Utilizadas	Fuente
Metropolitana	Densidad Poblacional Índice de Calidad de Vida Índice de Desarrollo Humano Personas por Vivienda M2 por Áreas Verdes por habitante urbano Saneamiento por Vivienda Hogares por vivienda Inversiones de Decisión Regionales Total de Vivienda Sociales Mapa de Viviendas Sociales	INE, Censo SERPLAC RM PNUD, Mideplan INE, Censo CONAMA INE, Censo INE, Censo GORE RM SERVIU SERVIU
Valparaíso	Cantidad de Población Por Manzana Tipo de vivienda (departamentos) Revisión Google Earth	INE, Censo INE, Censo
Concepción	Impacto Social Viabilidad de Inversión	Sin Información

El cruce de estas variables ha dado como resultado la selección de las comunas que se señalan a continuación, cuya población se cuantifica en los cuadro 2, 3 y 4 siguientes.

Cuadro 3. Población Total Estimada (al 2008). Comunas de la Provincia de Santiago, Región Metropolitana (más Puente Alto y San Bernardo)

N°	Comuna	Población	Población entre 15 y 29 años		Población Masculina	Población Femenina	Pobreza (%)
			Total	%			
1	Cerrillos	68.450	16.842	24,6	33.506	34.944	8,3
2	Cerro Navia	139.531	34.044	24,4	67.869	71.662	17,5
3	El Bosque	172.423	44.126	25,6	85.134	87.289	15,8
4	La Florida	397.456	96.522	24,3	198.706	198.750	9,6
5	La Granja	127.332	32.832	25,8	61.897	65.435	14,2
6	La Pintana	202.085	54.152	26,8	101.223	100.862	17,2
7	Lo Prado	96.165	23.192	24,1	46.730	49.435	11,6
8	Maipú	734.494	190.457	25,9	358.656	375.838	9,1
9	Puente Alto	670.238	181.046	27,0	328.586	341.652	10,6
10	Quilicura	189.281	48.561	25,7	93.521	95.760	6,7
11	Renca	133.329	33.630	25,2	66.034	67.295	19,2
12	San Bernardo	296.509	76.219	25,7	145.935	150.574	20,9
13	Peñalolén	242.664	61.119	25,2	118.902	123.762	8,7
14	San Ramón	87.972	21.007	23,9	43.055	44.917	16,7
Totales Comunas Seleccionadas		3.557.929	913.749	25,7	1.749.754	1.808.175	13,2

Fuente: CASEN 2006; INE, Proyecciones de Población 2008

Cuadro 4. Población Total Estimada (al 2008)
Comunas Área Metropolitana Región de Valparaíso

N°	Comuna	Población	Población entre 15 y 29 años		Población Masculina	Población Femenina	Pobreza (%)
			Total	%			
1	Valparaíso	274.447	71.607	26,1	136.061	138.386	15,4
2	Villa Alemana	122.048	29.873	24,5	59.479	62.569	16,5
3	Quilpué	152.449	36.603	24,0	74.155	78.294	10,7
Total Comunas		548.944	137.483	25,0	269.695	279.249	14,2

Fuente: CASEN 2006; INE, Proyecciones de Población 2008

Cuadro 5. Población Total Estimada (al 2008)

Comunas Área Metropolitana Región del Bío Bío

N ^o	Comuna	Población	Población entre 15 y 29 años		Población Masculina	Población Femenina	Pobreza (%)
			Total	%			
1	Concepción	226.879	62.205	27,4	109.711	117.168	14,7
2	Talcahuano	171.504	42.973	25,1	85.358	86.146	17,6
3	Hualpén	86.619	20.483	23,6	42.977	43.642	21,2
Total Comunas		485.002	125.661	25,9	238.046	246.956	17,8

Fuente: CASEN 2006; INE, Proyecciones de Población 2008

Se trata de un total de 3.557.929 habitantes de la Región Metropolitana, 548.944 habitantes de Valparaíso y 485.002 habitantes del Gran Concepción, según información proyectada del INE para el año 2008.

El 25,7% de la población potencial en la Región Metropolitana es joven (entre 15 y 29 años), porcentaje levemente superior al total país de población estimada al 2008 en ese rango etario, que alcanza a 4.145.398 personas respecto de una población total de 16.763.470 habitantes (lo que representa el 24,7% del total). Algo similar ocurre en las otras dos regiones, donde el porcentaje de población joven entre la población objetivo ascienden al 25% y 25,9% en Valparaíso y Bío Bío, respectivamente.

b) Población objetivo

Corresponde a las personas que habitan en las zonas, dentro de las comunas seleccionadas, en donde se implementará el programa. Estas zonas se decidirán con criterios cuantitativos y cualitativos, de modo de priorizar aquellos sectores caracterizados por presencia de capital social negativo, señales de desesperanza e inamovilidad social.

Al igual que en la elección de las comunas, las zonas están siendo seleccionadas con criterios y variables que cada región define. La diferencia es que este proceso es complementado por visitas en terreno para ponderar cualitativamente las condiciones en las que se encuentra las posibles zonas a intervenir. Los criterios que cada región ha utilizado para la elección y focalización de la población objetivo son los siguientes:

Cuadro 6. Variables Utilizadas por los Gobiernos Regionales en la Elección de Zonas (para la determinación de la población objetivo)

Región	Indicadores y Variables Utilizadas	Fuente
Metropolitana	Analfabetismo Discapacidad Tipo de Ocupación Nivel de Estudios Tipo de vivienda y su estado Equipamiento comunitario Presencia de organizaciones sociales Elementos de identidad colectiva Existencia reivindicación social Clima urbano (existencia violencia)	INE, Censo Visita Zonas
Valparaíso	Tipo de vivienda y su estado Equipamiento comunitario Presencia de organizaciones sociales Elementos de identidad colectiva Existencia reivindicación social Clima urbano (existencia violencia)	Visita Zonas
Concepción	Viviendas sociales SERVIU o similar Territorios que agrupen a alrededor de 300 viviendas Índice de vulnerabilidad social Déficit de equipamiento comunitario Equipamiento comunitario deteriorado Bajo sentido de pertenencia y de identidad barrial Intervención desarticulada de programas sociales	INE, Censo MIDEPLAN Visita Zonal

Los detalles sobre las zonas, la población que allí habita y sus características aún no están disponibles pues los equipos regionales se encuentran efectuando las últimas visitas a las posibles áreas de selección.

c) Población beneficiada

La población beneficiada por el programa va a ser todo aquella que se vea directa o indirectamente beneficiada por las obras y actividades que se realicen en cada territorio durante la implementación del programa, así como aquella que participe de los procesos de construcción de acuerdos teniendo a la elaboración de los acuerdos de priorización comunitaria, por lo que no es posible de ser estimada a priori.

CAPÍTULO II: FORMULACIÓN DE HIPOTESIS DE TRABAJO Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1.- Pregunta de investigación

¿El diseño del Programa Áreas Metropolitanas, que fue un piloto dirigido a sectores vulnerables de nuestra sociedad durante al año 2008, fue coherente con el objetivo inicial, que le su origen institucional?

2.- Objetivo general

Analizar y relacionar el diseño y posterior implementación del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables, con las ideas fuerza, que le dieron origen a su existencia

3.- Objetivos específicos

- 3.1.- Describir el desarrollo del programa desde su diseño hasta su ejecución.
- 3.2.- Analizar como actúa e interactúa el programa cada servicio público respectivo.
- 3.3.- Analizar la visión de los beneficiarios sobre el programa.
- 3.4.- Analizar cada uno de los posibles problemas que se han presentado que han influido negativa o positivamente en la ejecución del programa.

4.- Hipótesis

La generación e implementación del programa social denominado “Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables”, es un claro ejemplo de disociación entre la perspectiva política y visión técnica, que confluyen al interior del Estado.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

En el campo de la investigación podemos encontrar distintos tipos, una de ellas es la investigación de carácter cuantitativo, se caracteriza por ser un proceso que permite examinar los datos de manera numérica, es más confiable. En cambio, la investigación que se define como cualitativa, busca obtener el conocimiento de los significados, sentidos, opiniones y experiencias de los sujetos de investigación, desde una perspectiva subjetiva (Valles, 2000). Su carácter flexible durante todo el proceso permite entender y conocer los fenómenos que son el núcleo del estudio desde la perspectiva de quienes lo vivencian, resaltando lo que ellos señalan como significativo y relevante, es decir, se interesa por comprender y explicar los procesos sociales en su sentido real.

Si nos remitimos específicamente a la presente memoria podemos decir que tres serán los ejes de acción para este análisis:

- Primero se realizará un análisis crítico del programa, desde el diseño a la ejecución
- Se recolectarán opiniones de los actores ejecutantes e influyentes en el programa
- Se conocerá la percepción de los beneficiarios del programa.

Desde el paradigma cualitativo, el propósito primordial es comprender la situación investigada mediante la consideración de intereses, percepciones y aspiraciones de los sujetos investigados, en cuanto a la temática central de indagación. Su carácter flexible durante todo el proceso permite entender y conocer los fenómenos que son el núcleo del estudio desde la perspectiva de quienes lo vivencian, resaltando lo que ellos señalan como significativo y relevante, es decir, se interesa por comprender y explicar los procesos sociales en su sentido real.

Cabe señalar, que este método requiere un profundo entendimiento del comportamiento humano, por lo que es fundamental centrar el estudio en el ambiente natural y en el contexto en que se desarrolla el Programa. Bajo esta perspectiva, interesará conocer lo que los sujetos piensan, por lo que la recolección de información se realizará principalmente de

manera verbal, a fin de obtener la información necesaria para poder realizar un análisis crítico del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables.

Será descriptiva, ya que tiene como objetivo principal describir, medir o evaluar situaciones y eventos, es decir, cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno. A través de esta, se buscará especificar los fenómenos administrativos y determinaron la gestión del programa. Sin embargo, este estudio también es de carácter explicativo, ya que dará cuenta de decisiones políticas que influyeron en ciertos aspectos de la realidad investigada.

1.- Objetivo General

Establecer si en el transcurso de la ejecución del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables, las instancias públicas pertinentes jugaron un rol facilitador y eficaz, en la aplicabilidad de esta política, respecto de la satisfacción de necesidades y compromisos adquiridos con los beneficiarios.

2.- Objetivos Específicos

- Describir el desarrollo del programa desde su diseño, hasta su ejecución.
- Analizar como actúa e interactúa el programa con cada servicio público respectivo.
- Analizar la visión de los beneficiarios sobre el programa.
- Analizar cada uno de los posibles problemas que se han presentado y que han influido negativa o positivamente en la ejecución del programa.

3.- Descripción de la estrategia de investigación:

3.1. Dimensiones de investigación

- Referentes teóricos y metodológicos del diseño del programa y de la aplicabilidad a nivel nacional.
- Fuentes documentales múltiples, es decir, revisión de archivos o registros

institucionales y lectura de textos relacionados al tema que respalden la presente investigación.

- Datos proporcionados por los sujetos pertenecientes a la comunidad estudiada, a fin de integrar holísticamente las perspectivas del fenómeno respectivo.
- Análisis de temas administrativos y normativos del programa.
- La percepción de las personas que ejecutan el programa y que se relacionan directamente con la comunidad

3.2. Colectivo y muestra cualitativa

A. Colectivo

El Colectivo en estudio está constituido tanto por los habitantes de las zonas y/o territorios, en los que el programa interviene, como por el personal que ejecuta el Programa en la Región Metropolitana y que tiene relación directa con la comunidad.

B. Muestra

La muestra será seleccionada según criterio de muestreo cualitativo. En cuanto a la decisión del modo a utilizar para obtener la información y de quien obtenerla, será determinada en el campo de estudio, pues queremos reflejar la realidad y los diversos puntos de vista de los participantes.

Para la selección de los entrevistados se utilizará el diseño de Muestreo No Probabilístico por criterio o fines especiales, el cual se caracteriza por ser una muestra por conveniencia, pero en la que se escogerán aquellos miembros que cumplan con criterios previamente establecidos que se juzguen importantes.

Se considera relevante señalar que este estudio contempla la participación de la comunidad intervenida como al equipo ejecutor del programa en la Región Metropolitana.

C. Criterios de Selección

- Equipo ejecutor del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables en la Región Metropolitana. (Coordinadora Nacional, Coordinador Regional, Coordinadores Comunales y Monitores Zonales).
- Habitantes de las zonas intervenidas que participen en la ejecución del programa. (Dirigentes sociales de las zonas intervenidas y pobladores que participen activamente en el programa).
- Contraparte Municipal, de cada una de las comunas de la Región Metropolitana seleccionada para este estudio.

3.3. Estrategia de recolección de información

A. Plan de Análisis de la Técnica

Durante la presente investigación cualitativa se utilizarán las siguientes técnicas: Entrevista Estandarizada Abierta y Grupo de Discusión (Focus Group). Cada instrumento escogido permitirá recoger la información requerida en las diversas etapas del proceso investigativo.

La Entrevista Estandarizada Abierta es una de las técnicas más usuales en investigación cualitativa. Según Patton es entendida, “como el empleo de un listado de preguntas ordenadas y redactadas por igual para todos los entrevistados, pero de respuesta libre o abierta”. Su objetivo es “el acceso a las perspectivas del entrevistado en torno a algún tema seleccionado por el investigador... busca encontrar lo que es importante y significativo para los informantes y descubrir acontecimientos y dimensiones subjetivas de las personas tales como creencias, pensamientos, valores, etc. El objetivo de esta técnica es, por tanto, comprender las perspectivas y experiencias de las personas que son entrevistadas”.

Esta técnica presenta ventajas, ya que son los mismos actores sociales quienes nos proporcionan los datos relativos a sus conductas, opiniones, deseos, actitudes, expectativas, etc. Cosas que por su misma naturaleza es casi imposible observar desde fuera. Además, es

posible obtener información en palabras y enfoques de los entrevistados como estrategia de interacción directa, personalizada, flexible y espontánea, a la vez que produce tranquilidad en el entrevistado por su intimidad (realizada en privado) y comodidad. Para la realización de las entrevistas, se generarán las condiciones necesarias para asegurar el bienestar del informante, ya que un escenario no adecuado podría repercutir en la reacción del participante.

En cuanto al Focus Group, se caracterizara por ser un “espacio de reunión grupal, donde se indagarán las actitudes y reacciones surgidas frente a un tema o idea”. Es una conversación cuidadosamente diseñada, a fin de obtener la información necesaria sobre el tema de interés, en esta técnica las personas deberán sentarse en una mesa redonda, para que así la conversación sea más fluida (nadie tendrá un puesto privilegiado), sino que estarán todos situados de igual manera. Los temas tratados serán semidirigidos, es decir, las investigadoras procuraran ir guiando la conversación, a fin de mantener el hilo conductor de las preguntas previamente planteadas. Además, se estimulará la participación de todos los presentes y se mantendrá una posición neutral ante las opiniones de los participantes.

Como herramienta de investigación esta técnica es considerada fundamental para el presente estudio, ya que posee la propiedad de proveer al investigador de un conocimiento construido bajo diferentes perspectivas que no son posibles de alcanzar por una sola persona. Además, por su carácter flexible y potenciador de la interacción grupal, hace posible su utilización para indagar sobre variados temas y que las respuestas o intervenciones surjan como reacción a las respuestas o intervenciones de otros miembros presentes en la reunión, es decir, los comentarios influyen entre sí, lo que permite que los sujetos se contextualicen en su situación natural.

B. Tratamiento de la Información

En el presente estudio se realizarán Entrevistas Estandarizadas Abiertas; a la Coordinadora Nacional, al coordinador de la Región Metropolitana, para conocer la manera en que se desarrollaron cada una de las etapas y su organización, abordando las distintas estrategias y lineamientos que dirigieron el proceso. Además, para este primer período de evaluación, se realizó una entrevista personal a las contrapartes municipales. La información que se genere y analice en los tres momentos del monitoreo – junio, septiembre y diciembre - será sistematizada y analizada.

Se aplicará Focus Group; con los coordinadores comunales y los monitores de las distintas zonas que considera la muestra del monitoreo. En dichos talleres, se abordan las distintas prácticas, estrategias y experiencias que se desarrollaron y un análisis crítico a éstas, que permitan identificar experiencias y prácticas exitosas. De la misma manera, se exploran las dificultades y nudos críticos que entorpecieron la implementación, y otros temas estratégicos que según la visión de los gestores a nivel del barrio pueden mejorar o de alguna manera retroalimentar al programa.

C. Descripción y análisis de la información

Consiste en hacer un análisis crítico de todo el proceso de ejecución del programa, destacando y diferenciando las realidades de cada zona en donde se ha implementado el programa, para ello se considerarán los documentos legales de la administración pública, los procedimientos y los acuerdos plasmados en las minutas e informes respectivos. Además se realizará un análisis de la percepción que tiene el equipo ejecutor del programa, en cuanto a la implementación de éste y destacando si se ha concretado una articulación real con los distintos Servicios Públicos en pro de una línea de intervención establecida en el diseño del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables.

El análisis de este estudio abordará desde lo establecido en el Marco Lógico, para ello consideraremos ciertos tópicos que resultan fundamentales en la ejecución, además se

identificarán las diferencias en el diseño sobre la forma de participación, diferencia conceptual que actividad tiene el carácter o tendiente a la formación del tejido social

Para realizar lo anterior, estableceremos una fecha tope en un periodo de tiempo determinado, de tal manera, de ir analizando la percepción en los momentos precisos. Esto de acuerdo al diseño corresponde la fase dos “Inserción en terreno” y parte de la fase tres “Ejecución de obras y actividades”.

CAPÍTULO IV: DESARROLLO DEL TEMA, ANÁLISIS DEL PROGRAMA ÁREAS METROPOLITANAS VULNERABLES.

Este IV Capítulo, se subdivide en pequeños capítulos donde se estudia el programa en cuestión. A continuación se analizará la información recolectada, obtenida a través de los instrumentos de recolección de datos; La Entrevista Estandarizada Abierta, Focus Group y análisis exhaustivo del diseño del programa.

1.- Descripción del desarrollo del programa desde su diseño hasta su ejecución

Para evaluar el diseño del programa es relevante hacer notar dos elementos para contextualizar el análisis:

- Áreas Metropolitanas Vulnerables es un programa piloto. En este sentido, resulta natural que durante su implementación se presenten ámbitos, problemas y situaciones no previstas, y que en la marcha se vayan descubriendo soluciones para los desafíos que van apareciendo. Es decir, es esperable que sea necesario flexibilizar diversos aspectos del diseño inicial, como plazos, mecanismos de ejecución de recursos y productos, por ejemplo.

- Áreas Metropolitanas Vulnerables es un programa que busca promover la autonomía de los Gobiernos Regionales. Desde esta perspectiva se comprenden “vacíos de diseño” que deberían traducirse en espacios de autonomía, para que cada GORE²² los complete según su criterio. En coherencia con la proactividad que se espera de cada uno, la creación, el diseño y las correcciones generadas a lo largo del programa, debieran haber sido objeto de retroalimentación y discusión entre la SUBDERE²³ y los respectivos Gobiernos Regionales.

Sin embargo, existe tensión en ese espacio de autonomía, pues para los equipos del

²² Gobierno Regional

²³ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

programa, éste es visto como producto de la improvisación que surge de un diseño incompleto generado por la SUBDERE²⁴, institución que instala el programa en cada Gobierno Regional y exige el cumplimiento de plazos y etapas.

Partiré analizando el diseño del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables, el cuál fue creado y diseñado a partir de un diagnóstico sobre la situación que hoy se daría, especialmente en las zonas urbanas marginales de las grandes ciudades del país, que sería el resultado de la acción conjunta de variables relacionadas con condición de pobreza, deserción escolar, desempleo, prevalencia de consumo de drogas, delincuencia, inseguridad ciudadana, entre otras, que redundarían en generar una condición de vulnerabilidad social para los habitantes de estas zonas. Dicho diagnóstico sería la justificación de la intervención.

Según lo analizado se detecto que en este diagnóstico – disponible en el documento de marco lógico del programa – y en el desarrollo del documento, no se observa claridad respecto a los conceptos básicos a los que refiere. Más que un documento riguroso metodológicamente, que expresa con claridad los conceptos a que refiere y las relaciones entre ellos, el documento que acompaña al marco lógico parece ser una construcción hecha a la medida del diagnóstico que sustenta el programa, tratando de conceptualizar y establecer relaciones entre ideas e impresiones presentes en él.

La definición del concepto de tejido social – clave para los objetivos del programa y selección de beneficiarios – y el de vulnerabilidad social – clave para la selección de zonas y población objetivo – es confusa. Ninguno de los dos conceptos está bien acotado, y no queda claro cómo se observará aquello que se entiende por tejido social, ni con qué tipo ni nivel de vulnerabilidad interesa trabajar. Adicionalmente, no existe una sistematización explícita de los valores o niveles que deben adquirir determinadas variables para que una zona sea considerada con o sin deterioro del tejido social o vulnerable o no. Asimismo, tampoco está definido qué valor de ese índice o de variables clave van a ser consideradas por el programa al momento de su evaluación de resultados.

²⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

De acuerdo con lo anterior, y según lo observado en las entrevistas realizadas con el equipo del programa, no es claro para ellos a qué se refiere el marco del programa cuando habla de tejido social y de vulnerabilidad social. Por lo tanto, cada uno ha dado diversas interpretaciones y énfasis, que han generado distintas estrategias de intervención, metodologías de trabajo y tipo de actividades disímiles entre regiones.

El programa apuesta por reconstruir tejido social a través de un único argumento, el de la recuperación del espacio público. Sin embargo, cabe la duda acerca de cómo actúan y se relacionan estas dos variables, pudiendo ser que el uso y apropiación del espacio público solo se desarrolla a medida de que se fortalece el tejido social.

En cuanto a los componentes, el financiamiento de obras y actividades emanadas del acuerdo de priorización, se observa que éstos son necesarios pero no suficientes para alcanzar el propósito del programa.

La relación entre el fin, propósito, componentes y actividades del programa debiera por ende, profundizarse y especificarse, ya que existen preguntas y supuestos que hay que explicitar en términos de coherencia interna del marco lógico.

Llama la atención que la coordinación de la oferta pública no es un componente en sí mismo dentro de la matriz del marco lógico. Solo se señala que las obras y actividades emanadas de los acuerdos deben complementar las acciones específicas de los programas sociales de los servicios públicos, a fin de no replicar lo realizado por otros programas. Sin embargo, la coordinación de la oferta pública adquiere un papel más relevante que éste en los convenios de colaboración entre la SUBDERE²⁵ y los gobiernos regionales: “(...) se desarrollará una experiencia piloto cuyo objetivo será mejorar la coordinación de los programas sociales de los distintos servicios públicos que apliquen recursos en las áreas metropolitanas (...)”²⁶. Esta incongruencia explica en parte los problemas que existieron a lo largo del año respecto a la comprensión del foco del programa y las diferencias de

²⁵ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

²⁶ Documento Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

alineación en torno al programa entre las regiones.

En cuanto a la implementación del programa, se puede decir que más allá de la calidad de las metodologías de trabajo comunitario que pueden haberse desarrollado en los equipos regionales, la generación de confianza y la participación efectiva de la comunidad son procesos que tienen en cada zona sus propios ritmos de maduración y duración, cuyos plazos para conocerse, confiar, trabajar juntos y generar un proyecto conjunto sustentable en el tiempo, más allá de la presencia del programa, son previsiblemente más extensos que dos meses.

La fase de ejecución de obras y actividades debería haber finalizado en diciembre de acuerdo a la programación inicial, pero al mes de marzo del 2009, aún se encuentra en desarrollo en las tres regiones debido al retraso general de la implementación y a la falta de diseño al respecto. En el diseño no están mencionados límites legales, ni posibles figuras de ejecución de los recursos que podrían utilizarse, ni qué tipo de obras y actividades son pertinentes a los objetivos del programa, ni aspectos administrativos atingentes que claramente debieron estar presente en el diseño, y dichos aspectos debieron ser definidos sobre la marcha por cada equipo regional.

2.- Descripción del rol que jugó cada servicio público

A continuación se hará un contraste entre el rol de cada institución definido en el diseño inicial del programa y el que ha jugado a lo largo de la implementación de éste:

“SUBDERE: Responsable del diseño y la implementación del programa a nivel nacional, a través de la División de Políticas y Estudios. Esto incluye la coordinación de los servicios públicos, el acompañamiento al trabajo realizado a nivel regional y la sistematización y rendición de cuentas de lo realizado.”²⁷

²⁷ Documento del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La SUBDERE²⁸ elaboró el diseño del programa – con todos los “vacíos” a los que se hacía referencia - y la matriz de marco lógico, y se ha encargado de hacer efectivo el sistema de seguimiento del programa, solicitando documentos e informes a los equipos regionales. Especialmente en el inicio de la implementación del programa, a través de la Coordinación Nacional del programa, dicha institución se abocó a resolver los problemas administrativos y operativos que iban surgiendo en la práctica en cada región, entregando orientaciones a los coordinadores regionales.

Desde los equipos regionales, la SUBDERE²⁹ es vista como una institución que limita su participación en la implementación del programa a pedir información y hacer cumplir plazos administrativos, sin considerar las cargas y requerimientos de trabajo en cada región.

A raíz de este diagnóstico, surge en ellos el cuestionamiento acerca de si la SUBDERE³⁰ es el organismo idóneo para llevar a cabo un programa social de la naturaleza de “Áreas Metropolitanas Vulnerables”, pues dicha Subsecretaría estaría focalizada en el manejo de fondos y programas de inversión de mayor envergadura. Adicionalmente, los equipos regionales cuestionan el diseño del programa, pues no lo validan debido a los “vacíos” que presenta. Para ellos, un aspecto clave es que no se haya previsto la actuación de los municipios como socios estratégicos en la implementación del programa, especialmente si la SUBDERE es precisamente la institución relacionada con el desarrollo administrativo del país.

“Gobiernos Regionales: Una de las características que la Subsecretaria ha querido imprimir en la implementación del programa es la descentralización del mismo. En este sentido se ha entregado a los Gobiernos Regionales la responsabilidad de ejecutar la iniciativa en sus territorios, lo que permitirá a estos escoger las comunas, las zonas y el equipo de trabajo que se incorporarán en cada región.”³¹

Aunque en el marco lógico se establece que el papel de los Gobiernos Regionales está

²⁸ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

²⁹ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

³⁰ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

referido al ámbito de ejecución del programa, se aprecia que su rol ha sido más amplio, especialmente en cuanto al diseño del programa. En términos reales, se observa que los tres Gobiernos Regionales debieron enfrentar el desafío de implementar la primera versión de un programa en terreno, con participación comunitaria, en plazos extremadamente ajustados y con líneas muy generales en torno a su diseño. La selección y contratación del equipo del programa, definición de criterios para la selección de comunas y zonas, relación con los municipios correspondientes, elaboración de metodología de intervención, definición de estrategias de inserción en terreno, programación de actividades y entrega de productos clave del programa, estrategias de gestión para la ejecución del plan de acción priorizado por la comunidad en cada zona intervenida, organización y realización de actividades priorizadas en cada zona, y definición de estrategias, plazos y gestiones para la coordinación de la oferta pública, junto con la determinación de qué servicios de esta última son pertinentes coordinar, son algunos de los aspectos que debieron ser definidos e implementados por cada Gobierno Regional.

A dicho desafío se le suma que la experiencia institucional de los GORE³² tiene que ver con el financiamiento de grandes proyectos y obras a nivel regional, y no con la implementación y ejecución de programas sociales. Al respecto, los equipos del programa cuestionan si el GORE es la entidad más adecuada para albergar al programa, pues señalan que no siempre el programa ha sentido las ventajas que en el diseño se suponía otorgaría cada Gobierno Regional.

Como se ha señalado en informes anteriores, la inserción del programa al interior de cada Gobierno Regional no fue fácil en las tres regiones. Es posible identificar ciertas particularidades que dan cuenta de distintas aproximaciones e inserciones del programa al interior de los Gobiernos Regionales. Por ejemplo, el lugar del GORE³³ en el que se radicó el programa parece ser gravitante para generar más o menos apoyo al programa y agilizar o entorpecer los procesos asociados a éste. Asimismo, la disposición de cada Gobierno

³¹ Documento del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

³² Gobierno Regional

³³ Gobierno Regional

Regional a facilitar profesionales al programa – arquitectos, ingenieros, abogados – también ha sido un factor que ha incidido en la implementación del programa, así como las condiciones materiales brindadas por cada GORE para el trabajo de los equipos regionales.

“Municipalidades: Serán colaboradores activos de los Gobiernos Regionales en el proceso de implementación del programa, tanto por su conocimiento de los territorios y de quienes en ellos habitan, como por canalizar parte importante de la oferta pública social que se espera coordinar a través del programa.”³⁴

Inicialmente planteados como actores secundarios en el diseño del programa, en el desarrollo de esto los municipios se fueron perfilando como actores claves, especialmente respecto de la ejecución de obras comprometidas en los acuerdos de priorización comunitaria, pues los municipios tienen la experiencia y los profesionales necesarios para elaborar ese tipo de proyectos, confeccionar bases de licitación, adjudicar y supervisar las obras. De acuerdo a lo señalado por la coordinación nacional del programa, en el diseño inicial no estaba contemplado incluir a los municipios como actores institucionales del programa, sin embargo en la puesta en marcha de éste se observó que sería imprescindible la coordinación con ellos para insertarse en la comunidad y para llevar a cabo las obras y actividades del plan de acción priorizado por los vecinos de las zonas intervenidas.

El primer acercamiento del programa con las municipalidades fue una visita para dar a conocer la iniciativa y las zonas seleccionadas de cada comuna, - recibiendo sugerencias al respecto cuando las hubo -, pero no se previó la necesidad de trabajar activamente con ellas. Desde los municipios, las opiniones se dividen entre quienes valoran el programa pues su equipo llega a territorios donde ellos no lo habían hecho, y quienes lo denostan, argumentando que están replicando una labor que ellos ya hacen, pero sin experiencia ni conocimiento de las particularidades de cada zona. En general, todos los municipios hubieran preferido que se les traspasaran recursos directamente para ser ellos los ejecutores del programa.

³⁴ Documento del Programa Áreas Metropolitanas Vulnerables, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

“Encuentro que el Programa nos ha facilitado la llegada a los sectores donde no tenemos personal constante, claro existe gente trabajando, pero no de forma constante y permanente, ya que ellos trabajan por sectores, no por poblaciones. Trabajaremos en equipo con el programa y coordinaremos la realización de las actividades e infraestructuras que se ejecutarán”.

(Encargada del Programa Barrios Vulnerables de la Ilustre Municipalidad de El Bosque)

Es importante señalar que en el esquema para elaborar y licitar proyectos de obras planteado a lo largo del año, la disposición de cada municipio ha sido clave para agilizar o entorpecer el proceso. Los equipos del programa señalan que en este sentido dependen de la voluntad de los municipios, condicionando la ejecución de las obras comprometidas a agentes externos al programa.

“Hacernos cargo de las licitaciones solamente, creemos que es sobrecarga de trabajo. Si se nos entregará a nosotros los recursos y de acá mismo ejecutar el programa, sería mucho más fácil para nosotros, tendríamos gente destinada para eso”.

(Personal de la Ilustre Municipalidad de San Bernardo).

Servicios Públicos, el rol de los servicios dentro del programa dependerá de la demanda que la comunidad tenga de éstos en el sector. En este sentido será obligación del equipo de trabajo coordinar la oferta y los instrumentos que éstos dispongan para hacerlos pertinentes a las necesidades y carencias detectadas dentro de la población.

Si bien en los convenios establecidos entre la SUBDERE³⁵ y los Gobiernos Regionales que regulan el funcionamiento del programa se señala que el objetivo de éste es la coordinación de servicios públicos para que inviertan en las zonas intervenidas, en la práctica no ha existido un lineamiento directo acerca de este componente del programa, quedando el elemento de coordinación con servicios y programas como una línea de trabajo secundaria, regulada por el criterio de cada coordinador regional. En síntesis, los servicios públicos no se han constituido como un actor institucional del programa propiamente tal.

De esta manera, no se han desarrollado acciones sistemáticas y formales que vinculen la oferta pública con la intervención del programa. Los contactos y recursos apalancados hasta el momento por esta vía han dependido de las gestiones y de la cantidad de “conocidos” que tenga cada coordinador regional en los servicios públicos a los que ha decidido acercarse. No hay definiciones de antemano acerca de los servicios que son pertinentes de contactar en relación a los objetivos del programa, ni existen mecanismos formales que garanticen la efectividad de este componente independientemente de las relaciones personales y contactos de los miembros del equipo del programa.

Una dificultad adicional señalada por los equipos tiene que ver con que los servicios y programas planifican sus actividades el año anterior a que éstas se ejecuten, por lo tanto, las peticiones del programa “llegaron tarde”, cuando el trabajo de 2008 se encontraba completamente planificado, en plena ejecución. Mencionan también algo más de fondo: si “Áreas Metropolitanas Vulnerables” pretende ser un programa flexible, que trabaje de acuerdo a las prioridades de las comunidades de las zonas intervenidas, no puede someterse al ritmo de planificación y de ejecución de recursos característicos de los servicios públicos.

³⁵ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

3.- Percepción de los beneficiarios sobre el programa

La percepción y opinión de la comunidad de cada zona acerca del trabajo desarrollado por el equipo del programa durante el año es crucial. En un programa que pretende generar confianza e incentivar la participación de la comunidad ampliada de cada territorio, y actuar a partir de las preferencias de la comunidad en lugar de instalar necesidades desde arriba, se hace imperioso contar con la retroalimentación del proceso justamente de parte de sus protagonistas. Cualquier análisis sobre el programa estaría incompleto si no se considerara la opinión de representantes de las comunidades de las zonas intervenidas.

La metodología utilizada en el monitoreo del programa contempla la realización de Focus Group con actores claves en la ejecución del programa. Dichas sesiones se realizaron convocando cada vez a los mismos asistentes, integrando en ocasiones a otros actores de la comunidad.

En el primer momento de monitoreo, se conformaron los comités de cada zona y se realizó un primer taller de evaluación. De acuerdo a la información recolectada, se puede señalar que la gente fue participativa y sincera en dar su percepción y opinión respecto al programa y a sus actividades. A nivel general se observó temor a que todo lo que se había hecho hasta ese momento quedara en proyectos y que no se concretara lo acordado en las asambleas. Los participantes creían que cuando hubiera cambios visibles, la comunidad ampliada creería y participaría más en el programa.

“Es muy bueno este proyecto, pero nos da un poco de temor, debido a que ha se han demorado mucho y como pasa siempre que vienen nos ilusionan y se van”.

(Dirigente social de la comuna de Renca)

Dado el escaso conocimiento del programa se concluye que el proceso de inserción en

terreno de los equipos no fue del todo satisfactorio, ya que no se logró dar a conocer el programa a toda la comunidad, o bien la presentación de éste no fue lo suficientemente clara y completa, y en consecuencia pocas personas de las zonas conocen de qué se trata el programa, sus objetivos y medios.

La percepción y opinión de las comunidades durante el segundo momento de monitoreo realizado en agosto y septiembre fue recogida a partir de la realización de entrevistas a un actor clave de cada una de las zonas de la muestra del monitoreo. De las entrevistas se desprende que la actitud de la comunidad frente al programa y su equipo depende en gran parte de las explicaciones que les hayan entregado tanto los monitores como los dirigentes. Cuando los vecinos recibieron estas explicaciones, creen que la detención del trabajo en terreno estaba programada, y que tienen la información adecuada, y por lo tanto, tienen una mejor percepción del programa que quienes no recibieron ningún tipo de explicación.

“Cuando el programa estuvo en paro como dos meses, la monitora nos dio las explicaciones. Nos dijo que había problemas de pago de sus sueldos, pero que el programa seguiría, era como una forma de presión. Pero ella siempre estuvo llamándonos para saber e informándonos que es lo que pasaba”.

(Dirigente social de la comuna de El Bosque).

Los participantes de la muestra del monitoreo se mostraron interesados en hablar acerca del programa, si bien muchos de ellos querían manifestar su molestia con el programa. En cuanto a los avances del programa en el último período, se muestran contentos con el trabajo realizado en el último período en la modalidad de comisiones surgidas en la firma del acuerdo de priorización comunitaria (APC). Sin embargo, se muestran molestos con el retraso en el inicio de la realización de obras y actividades. Además aún persiste la molestia generada por la paralización del programa, y en especial las críticas al desempeño de algunos monitores.

El acuerdo de priorización es evaluado positivamente por los participantes, pues creen que fue la asamblea en que se priorizó la lluvia de ideas elaborada en una primera etapa fue participativa, y convocó a amplios sectores de la comunidad, más allá de los dirigentes tradicionales. Además señalan que el APC refleja las necesidades y preferencias de la comunidad, y valora que esta vez, se les haya señalado de antemano qué iniciativas son viables en el marco del programa, pues de esta manera no se crean expectativas desmedidas o que nada tiene que ver con el foco del programa. Por otra parte, evalúan positivamente la formación de tres comisiones de trabajo posterior a la firma del APC, pues señalan que han sido productivas, ordenadas, participativas y realistas.

“han sido muy productivas la formación de comisiones, porque ha si cada uno tienen una función específica y vamos aprendiendo, tratando de solucionar los problemas que se presentan”.

(Integrante de la comisión de actividades, Comuna de El Bosque).

Respecto de la participación de la comunidad con el programa, los sujetos investigados señalan que aún es apresurado calificarla, dado el corto tiempo transcurrido desde la reinserción del programa. No obstante, valoran que el equipo del programa se vincule con la comunidad en general e intente convocar a la comunidad ampliada, sin restringir la participación a determinados grupos o cargos. De todas formas destacan que el programa ha generado cierto “movimiento” entre los habitantes de las zonas, lo que encuentran positivo. Señalan que a medida que los vecinos vean que se realizan cosas concretas, como actividades o ejecución de obras, la participación crecerá sustantivamente.

En cuanto al proceso de inserción y trabajo del equipo del programa, señalan de manera positiva que esta vez la vinculación del equipo del programa fuera no sólo con dirigentes, sino con todos quienes quisieran participar. Respecto del trabajo del equipo del programa,

las opiniones se dividen: alrededor de la mitad de los Comités expresan que su monitor es comprometido, claro y eficaz, y el resto en tanto se queja del mal desempeño de su monitor, principalmente con respecto al manejo insuficiente de información, poca claridad en las explicaciones y de baja presencia en terreno.

En general valoran que el programa esté presente en sus zonas como “una ayuda gratis”, señalan que la forma de insertarse en terreno del programa, su detención sin explicaciones claras, el retraso en el cumplimiento de lo acordado y de los plazos señalados constituyen los factores claves para una evaluación negativa. Además, les parece una mala señal que en los municipios no encuentren información clara sobre el programa, y que estos muchas veces retrasen o compliquen la ejecución de las actividades y de las obras comprometidas.

Si recalcan que se muestran contentos con el nivel de convocatoria de las últimas asambleas y reuniones, y en ese sentido señalan que debería mantenerse la metodología de trabajo y de convocatoria. Por otra parte, señalan que debería existir mayor claridad acerca de los procesos en que se encuentran tanto las actividades como las obras, así como mayor disposición de los municipios a colaborar con el programa. Muchos proponen que las obras sean ejecutadas por habitantes de las zonas, dada la alta cesantía y que ello podría contribuir a que la comunidad hiciera un mejor uso de las obras.

4.- Análisis de cada uno de los posibles problemas que se presentaron, los cuales influyeron positiva o negativamente en la ejecución del Programa.

Este programa fue instalado en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, órgano público que por su mandato institucional, no está obligado a realizar programas de intervención directa en zonas vulnerables, si tuviéramos que describir su función al respecto, debiéramos decir que es la instancia llamada a financiar u otorgar financiamiento a instituciones públicas centralizadas o descentralizadas, para que beneficien o realicen programa de intervención directa con la comunidad, tendiendo de esta manera a generar mayor equidad social.

El programa acá analizado resultaba bastante peculiar en relación a lo antes descrito, ya que era un programa de intervención directa con comunidad altamente vulnerable, si bien es cierto eran los Gobiernos Regionales los responsables de su ejecución directa, la SUBDERE siempre sostuvo un rol de supervisor y colaborador e incluso co-ejecutor del mismo, ejemplo de ello fueron los pagos de sueldos que hizo directamente durante algunos meses al personal del programa.

El programa fue asignado a la Dirección de Políticas y Estudios de la SUBDERE, y fue iniciado de acuerdo a lo establecido en la glosa respectiva; que establecía a los Gobiernos Regionales como ejecutores y a la SUBDERE como supervisora. En este sentido el primer gran problema que presentó en su implementación fue el traspaso de los recursos a los ejecutores. En primera instancia se decidió traspasar los recursos al presupuesto de los GORES³⁶, sin embargo la Dirección de Presupuestos no respondió ni menos aprobó esta modalidad, argumentando que no estaban lo suficientemente fundamentados los objetivos y metodología, haciendo una fuerte crítica al diseño original.

Se cito a los sectorialistas de la DIPRES³⁷ para analizar la situación, se generó un equipo de análisis presupuestario y metodológico. En esta fase se vislumbró una fuerte diferencia en el enfoque, y el principal argumento de la Dirección de Presupuestos fue lo poco original de la intervención, por tanto el desafío lo fue hacer un marco lógico que diera cuenta de las especificidades y peculiaridades del programa. Además en esta misma instancia recomienda que los recursos sean traspasados a los GORES³⁸ vía cuenta complementaria contra rendición de ejecución presupuestaria. Esto generó un problema endémico que el programa arrastraría durante toda su ejecución. Se generaron atrasos en el uso de los recursos, puesto que la DIPRES³⁹ limitó el traspaso de recursos al ejercicio antes descrito. Sin embargo, ya se había contratado todo el personal necesario para funcionar

Este programa fue generado desde la Cámara de Diputados, no fue presentado o postulado al presupuesto por algún servicio público. Fue idea del Diputado Carlos Montes, el

³⁶ Gobiernos Regionales

³⁷ Dirección de Presupuestos

³⁸ Gobiernos Regionales

³⁹ Dirección de Presupuestos

postulaba hacer una intervención territorial en sectores altamente vulnerables marcados por viviendas precarias, que generan hacinamiento, basado en un estudio que hizo la consultora SUR PROFESIONALES, donde el tipo de vivienda básica existente en las comunas periféricas de la Región Metropolitana genera verdaderos guetos de marginalidad, marcado por el alto nivel de hacinamiento. Postulaba que intervenir en estos sectores no dependía solo de altos niveles de inversión sino de coordinación de los servicios públicos, para llegar de manera ordenada y sistémica a las necesidades de los territorios, en esta lógica, los recursos a inyectar eran básicos, el fuerte lo constituía la coherente y coordinada acción de los servicios pública para operar en el territorio. Partiendo de la base que el estado cuenta con un fuerte contingente de programas sociales que pueden absorber la demanda de estos sectores.

Esto parte de la premisa que la deficiencia no la constituye la falta de recursos, sino la descoordinación y/o desarticulación de la oferta pública, respecto de las necesidades sociales. Una vez que la SUBDERE⁴⁰ diseñó el programa no consideró como misión, ni objetivo la coordinación de la oferta pública, sino el fortalecimiento del tejido social como eje fundamental de esta intervención. Esto fue decantando en diferencias políticas severas, por cuanto, el Diputado cuestionó constantemente el accionar. Y tanto fue su crítica que al momento de la discusión del presupuesto 2009, en el parlamento la Subsecretaria del momento fue duramente criticada y cuestionada al respecto. Acá podemos observar un fenómeno poco común y que tiene relación con la negociación de interés por el bien común. En la planificación y diseño no se consideró la opinión del gestor de la idea y el lo hizo sentir desde su lugar natural de acción el congreso. El Diputado Montes sostuvo más de una reunión con la Subsecretaria la jefe de División y la Coordinadora Nacional del programa, el siempre hizo saber su visión, y obviamente fue escuchado, pero nunca considerado.

Otro tema no menor se relaciona con el ámbito administrativo, antes que la DIPRES hiciera el traspaso de los recursos a la SUBDERE para ejecutar el programa, los GORES habían seleccionado el personal respectivo e iniciado el trabajo en los territorios, en primera instancia el personal sería contratado directamente por los GORES, pero el atraso que

⁴⁰ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administración

produjo el cuestionamiento de la DIPRES, derivó en que se cancelaran los honorarios desde la SUBDERE, con dos meses de desfase. Esto fue un problema muy compleja ya que la inestabilidad y discontinuidad en el tiempo del paga de horarios en algún periodo incluso conlleva hacer abandono de los territorios por un mes inhibiendo la continuidad, elemento fundamental para cualquier trabajo comunitario, la constancia en el territorio

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES FINALES

Cabe destacar, que las conclusiones del estudio pretenden abordar las fortalezas y debilidades del programa piloto entendiendo, de acuerdo al marco lógico, que su **Fin** es “**contribuir al fortalecimiento del tejido social (...)**”⁴¹, y el **Propósito** que contribuye a alcanzar dicho fin es que “**Los habitantes del territorio usan y se apropian de los espacios públicos locales existentes (...)**”⁴². Por otra parte, es necesario recordar que el trabajo comunitario - si éste quiere ser efectivo y dar frutos duraderos - necesita principalmente tiempo, pues en su desarrollo genera procesos particulares, con ritmos y características propias que deben ser respetados, y el vínculo con la comunidad resguardado.

Más allá de los comentarios que puedan hacerse respecto del diseño e implementación del programa, lo cierto que éste aborda el problema del deterioro del tejido social en contextos de vulnerabilidad social a escala de barrio, y por otra parte, plantea la necesidad de una coordinación intersectorial efectiva, oportuna y pertinente. Ambos son interrogantes plenamente vigentes, cuyas respuestas constituirán un aporte relevante.

El Programa plantea nueva mirada a los Gobiernos Regionales. Al intentar incorporar el nivel de barrio en la perspectiva de los GORES, el programa incorpora una perspectiva territorial a pequeña escala que enriquece el análisis de cada Gobierno Regional en la elaboración de las estrategias regionales que lleva a cabo en diversos ámbitos. Si es aprovechada, esta mirada puede hacer más pertinentes las iniciativas impulsadas por cada uno ellos.

El desarrollo del diagnóstico que da origen al programa no explica con claridad por qué es necesaria la existencia la exista de un programa como “Áreas Metropolitanas Vulnerables” y cuál es su especificidad frente a otros programas de igual naturaleza. Si bien las indefiniciones son propias de un programa piloto, es necesario comunicar de manera

⁴¹ Documento de Marco Lógico del programa “Áreas Metropolitanas Vulnerables”, página 18.

⁴² Op. Cit., página 18.

efectiva, tanto al equipo del programa como a los actores institucionales relevantes – Gobiernos Regionales, municipios y otros servicios –, qué es lo que se quiere hacer y por qué es necesario hacerlo, pues dichas definiciones reportan credibilidad para el programa, generando convicción en el equipo y voluntad en las instituciones. En consecuencia, actualmente no son explícitas las razones de por qué es necesario que el programa continúe, más aún cuando existen otros programas que se hacen cargo de una mirada similar, si bien con otros énfasis, pero en lo medular resultan ser similares.

Con respecto a las condiciones que deben existir para que un programa sea sostenible en el tiempo, hasta el momento, se observa que el compromiso de las autoridades nacionales, regionales y comunales con el programa ha sido en general bajo, si bien existen excepciones; no existen espacios formales y relevantes de coordinación interinstitucional; y que la estructura operativa del programa aún no ha sido formalizada al interior de la organización en la que debe residir. Por otra parte, se observa que no todos los integrantes del equipo del programa tienen las capacidades profesionales necesarias que garanticen una implementación adecuada; que el programa contará durante 2009 sólo con los recursos mínimos para su funcionamiento; y que no existe certeza de la disponibilidad de financiamiento para un período relevante. Además, el programa es evaluado de manera insuficiente por sus beneficiarios; y no cuenta con credibilidad ante la mayoría de los municipios involucrados.

El diseño incompleto dificultó la implementación del programa, los diversos aspectos que no alcanzaron a definirse en el diseño inicial del programa obstaculizaron su implementación, pues más que espacios de autonomía para los equipos regionales, los temas no abordados se convirtieron en un foco de problemas y una carga de trabajo no contemplada, que muchas veces desvió los esfuerzos del foco del programa. Por ejemplo, no fue claro cómo abordar el componente de Coordinación de oferta pública, y si éste era o no esencial en la implementación o no. La coordinación es un elemento presente de alguna forma en todos los programas sociales, pero en este caso no fue explícitamente relevada.

Adicionalmente, la proyección de plazos poco realistas en el cronograma del programa generó retrasos considerables en la implementación, generando incumplimiento de plazos y actividades con las comunidades. Este punto es el aspecto que genera mayor cantidad de críticas y cuestionamiento a nivel de los beneficiarios del programa.

Insuficiente operacionalización de conceptos, los conceptos centrales del diseño del programa – tejido social, vulnerabilidad social y uso de espacios públicos – se encuentran débilmente operacionalizados, pues las relaciones entre ellos no están claramente especificadas en el diseño del programa. Por ejemplo, actualmente no se tiene certeza de qué tipo y grado de deterioro del tejido social, de qué tipo y el grado de vulnerabilidad social, y de qué tipo y grado de uso y apropiación de los espacios públicos presenta una zona u otra, de modo que sea apropiada la intervención del programa en ella. Este aspecto si no fue definido ex ante de la selección de las zonas a intervenir, debió definirse en la primera etapa de diagnóstico para constituir una línea base inequívoca que orientara al programa en la prosecución de metas claras.

CAPITULO VI: PROPUESTAS

De acuerdo a lo observado durante el monitoreo del programa, es posible formular recomendaciones orientadas a retroalimentar el funcionamiento de un programa de esta naturaleza, y así propiciar una intervención más acorde a los objetivos planteados, de mejor calidad y más pertinente. Además, las recomendaciones presentadas consideran el escenario que deberá enfrentar el programa dado el recorte presupuestario experimentado.

En general, se recomienda realizar las gestiones necesarias para que la experiencia generada en la versión 2008 del programa sea aprovechada por todos los actores del programa – SUBDERE, Gobiernos Regionales, Equipos del programa y comunidades involucradas -, convirtiéndose en un insumo relevante para las acciones futuras de cada uno de ellos.

1. Generar instancia de reflexión en SUBDERE, Gobiernos Regionales y Equipo del programa.

Una experiencia piloto debe sintetizar con claridad qué se demostró con ella, en los diversos ámbitos a los que atañe. En este sentido, se recomienda que cada actor mencionado realice un análisis estratégico acerca de las experiencias, hitos, aprendizajes, buenas prácticas y nudos críticos que identifica a partir de la implementación del programa durante 2008, con el fin de que esa experiencia se convierta en conocimiento relevante, que pueda tener utilidad en sus acciones futuras. Asimismo, se sugiere intentar que los documentos generados por el programa sean difundidos entre quienes pueden sacar algún provecho de ellos.

Por ejemplo, los documentos referidos a las demandas de las comunidades sean de utilidad para cada Gobierno Regional, especialmente para la unidad de la cual depende el programa, de modo de incorporar esa sensibilidad de problemas y preferencias a nivel local en la estrategia regional que maneja la institución.

2. Fortalecer la Coordinación Nacional del programa

Con el fin de que los equipos regionales cuenten con mayores lineamientos y directrices que propicien una implementación orientada a la consecución de los objetivos del programa. Esto será de especial importancia, para replantear las tareas y funciones del equipo en nuevo escenario que enfrenta el programa con respecto a la disponibilidad de recursos, ahora destinados sólo al componente de coordinación de oferta pública.

3. Delimitar el rol de monitores zonales

Una de las fortalezas de “Áreas Metropolitanas Vulnerables” debía ser la presencia permanente de los monitores zonales en terreno, con la excusa de la definición y organización de actividades y obras. Ya que el programa no generará nuevas obras y no cuenta con recursos adicionales para realizar nuevas actividades, se sugiere delimitar el nuevo rol del monitor en este contexto, estableciendo metodologías y metas claras que contribuyan a hacer más pertinente su trabajo.

4. Realizar un cierre explícito del programa en las zonas intervenidas

Llegado el término de la implementación del programa en cada zona, se sugiere efectuar un acto público de cierre formal del programa, que sea comunicado previamente a la comunidad y organizado junto a ella con anticipación, en el que se resuman los productos generados por el programa, se identifique qué quedó pendiente y las tareas de la comunidad en lo que sigue. Este acto debería ser ampliamente participativo y solemne, y el documento resultante podría ser firmado por la comunidad, tal como los Acuerdos de Priorización Comunitaria. Es relevante entregar lineamientos concretos a los equipos regionales acerca de qué mensaje se debe transmitir en dicha instancia.

5. Asegurar un mínimo de continuidad de la intervención en las zonas

Tiene que ver con velar para que la participación generada a partir del programa no desaparezca del todo, y sean los propios vecinos quienes ahora organizados se acerquen a los servicios públicos. Se sugiere entregar productos concretos para el acercamiento de la oferta pública se realice por parte de los habitantes de las zonas y que los monitores continúen en contacto con la comunidad, esta vez en un rol de asesor en el acercamiento a la oferta pública. Por otra parte, es clave fomentar la alianza existente con el municipio en la medida en que esa institución la mediadora por excelencia de la oferta pública a nivel local.

6. Potenciar organizaciones vecinales

Se sugiere que el trabajo en terreno del programa se oriente fuertemente a fortalecer las capacidades y organizaciones de cada zona - sociales o funcionales, formales o informales, previas o posteriores a la presencia del programa -, entregándoles herramientas para mejorar sus liderazgos, darles a conocer la oferta pública pertinente, orientarlos en la postulación de proyectos y darles lineamientos para manejo de conflictos.

7. Enfatizar vínculo de las comunidades con el municipio

Con el fin de potenciar los procesos participativos comunitarios y las capacidades de gestión que el programa eventualmente incentivó en quienes participaron y trabajaron con él, se sugiere informar a las organizaciones de cada comunidad acerca de los programas, proyectos y beneficios pueden acceder a través del municipio, de modo que sean ellos quienes los gestionen directamente con dicha institución.

8. Cualquier política o proyecto o programa del estado, debe estar basado en estudio claros y socializados entre todos los actores involucrados

La socialización e internalización es vital en el éxito o fracaso de cualquier iniciativa de este tipo, de tal manera que se sumen esfuerzos, con posibles divergencias, pero bajo un alero común al momento de tomar las decisiones. Acá surgen dos actores clave en el servicio público; “lo técnico y lo político”.

Lograr un equilibrio entre **lo técnico y lo político**. Más que abordar la discusión en sí, en el sentido de definir preferencias por lo uno o lo otro, comentaremos la situación de lo político-técnico. En el ámbito de las políticas sociales existe un grado de profundización, especialización y generación de mayor complejidad de análisis en el campo de la técnico, que obedece a mayores niveles de eficiencia del estado, inclusión de los ISO, de los PMG, etc. y me atrevería a mencionar que el conocimiento científico aplicado, que respalda distintas dimensiones del estado ha evolucionado considerablemente. Y si bien es cierto existe una tendencia a unir lo técnico y lo político, aún las brechas de la operacionalización es muy grande, más aún cuando los actores técnicos no procuran acuerdos los actores políticos, a través de la socialización y por ende la internalización de conceptos-acción.

Debemos destacar la idea del Diputado Carlos Montes, proveniente en gran parte de un estudio serio de una ONG, tan destacada como SUR PROFESIONALES. Cuyo análisis no es digno de mayor cuestionamiento. Sin embargo las visiones tecnocráticas generadas desde la subiere y específicamente desde la División de políticas y Estudios inhibe su génesis, transformando la idea inicial en algo desvirtuado y poco entendible e internalizada por los actores clave. Si a la DIPRES se le hubiese presentado el programa desde la perspectiva de la coordinación de la oferta pública y no desde la construcción del tejido social, hubiese demostrado coherencia, tanto por su peculiaridad, como por su sociabilidad política.

Por tanto, la opinión y consideración de todos los actores clave se traduce en el elemento básico de una política pública⁴³

⁴³ Coordinadora nacional del programa

BIBLIOGRAFIA

BORJA, J. (1998) “Ciudadanía y espacio público” en Revista Ambiente y Desarrollo, vol. XIV-no 3, pp.13-22.

PUTMAN, R. (1994) citado por SERRANO, C. y RACZYNSKI, D. (2003) “Derechos sociales básicos, superación de la pobreza ante la vulnerabilidad”. Asesorías para el Desarrollo, Chile.

GUERRERO, R. (2007) “Segregación socio-urbana y representaciones sociales de inseguridad en dos comunas de Santiago de Chile”. Revista Cultura y Representaciones Sociales, México.

<http://www.culturayrs.org.mx/revista/num3/Guerrero.pdf>

SEGOVIA, Olga; Dascal, Guillermo (2000) *Espacio público, participación y ciudadanía*. [Libro]. Colección Estudios Sociales. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=71>

SERRANO, C. y VICHERAT, D. (2000) “¿Que motiva a la gente a actuar en común?”. Corporación de Investigaciones Económicas para el Desarrollo (CIEPLAN).

SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUE (2004) Desarrollo Territorial Rural. Debates y Temas Rurales. n.1. RIMISP: Santiago.

SERRANO, C. y RACZYNSKI, D. (2003) “Derechos sociales básicos, superación de la pobreza ante la vulnerabilidad”. Asesorías para el Desarrollo, Chile.

SEPULVEDA, D. (2003) “Espacio residencial urbano e integración social: una propuesta metodológica de medición”. Boletín del Instituto de la Vivienda, vol. 18, 1No48, Universidad de Chile.