

**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES
SANTIAGO**

**UNIVERSIDAD CATOLICA DE TEMUCO
FACULTAD DE ARTES Y HUMANIDADES
TEMUCO**

**IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES MUNICIPALES EN
FAMILIAS POBRES DE TEMUCO URBANO: CAMPAMENTO
LARAQUETE UN ESTUDIO DE CASO**

**Tesis para optar al Grado de Magister
en Ciencias Sociales c/m en Desarrollo
Regional y Local**

Alumna : Cecilia Mayorga Muñoz

Profesora Patrocinante : Sra. Ana María Salamé

TEMUCO, MARZO DEL 2002.

INDICE

	INTRODUCCIÓN	4
I	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
1.1	Antecedentes , Justificación y Presentación del Problema	6
1.2	Relevancia de la Investigación	9
II	OBJETIVOS	10
III	MARCO DE REFERENCIA	11
3.1	Antecedentes teórico conceptuales	11
3.1.1.	Concepto de Desarrollo y Teorías del Desarrollo	11
3.1.2.	Desarrollo Local	17
3.1.3.	Los Efectos Perversos de las Políticas Sociales	29
3.2	Antecedentes Empíricos	30
3.2.1.	El Municipio	30
3.2.2	Los Órganos de las Municipalidades: El Alcalde....	31
3.2.3.	Contexto Regional y Comunal	33
3.2.4.	Los programas Sociales de la Municipalidad de ...	35
IV	DISEÑO METODOLÓGICO	36
4.1	Metodología	36
4.1.1.	Estrategia Propuesta	37
4.1.2.	Contexto de Estudio	38
4.1.3.	Sujetos Participantes del Estudio	40
4.1.4.	Criterios de Rigor	43

V	FASES DEL PROCESO GENERAL DE INVESTIGACIÓN	44
VI	TRATAMIENTO CUALITATIVO DE LOS DATOS	45
6.1	Plan de Categorización	45
6.2	Selección de las Unidades de Análisis	46
VII	ANÁLISIS DE LOS DATOS	46
7.1	Descripción y Análisis de las categorías Lógico-semánticas	46
VIII	CONCLUSIONES	80
	BIBLIOGRAFÍA	85
	ANEXOS	88

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como propósito, conocer y reflexionar sobre el impacto de los programas sociales implementados a nivel local y aportar con información relevante que permita evaluar cualitativamente la implementación y resultados de los mismos. Específicamente se aborda el caso del campamento Laraquete de la ciudad de Temuco, IX región, para lo cual se recoge la opinión de los beneficiarios y de los profesionales del municipio responsables de dichos programas, utilizando las técnicas de entrevista abierta, entrevista en profundidad, entrevista a grupos focales y fuentes documentales.

El propósito de la investigación surge de la necesidad de remirar el rol de los municipios como entes gubernamentales a nivel local y como agentes primordiales que garantizan la aplicación de los principios orientadores de las políticas sociales del Estado.

En el marco teórico se abordan las políticas de desarrollo implementadas en América Latina y, específicamente, la utilización del enfoque de desarrollo local en los últimos años, como estrategia para lograr un desarrollo económico y social acorde a las particularidades de un territorio con características históricas, culturales y sociales específicas que determinan su dinámica de convivencia social y son la base de las transformaciones que se impulsan para mejorar la calidad de vida de la población. Para ello se trabajó autores tales como: Franco, Arocena, Galilea, González, Hirschman, entre otros.

Una de las grandes conclusiones se refiere a una mayor participación de los actores sociales objeto de programas de apoyo municipal, en este sentido

se requiere apuntar a metodologías más participativas que validen al beneficiario y su saber cultural, de modo de contribuir a la apertura de espacios de discusión y análisis que favorezcan el mejoramiento en la aplicación de los programas sociales locales.

I.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.- Antecedentes, Justificación y Presentación del Problema

En los últimos años las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos entre ellos Chile ha disminuido o se ha desacelerado, alcanzando apenas a un 0.5% producto de la crisis mundial (CEPAL,2001), problemas sociales tales como la cesantía han ido en aumento en la mayoría de los países de América del Sur.

En nuestro país, aún cuando se han mantenido los niveles de desarrollo económico alcanzados en los últimos años, las cifras de la sexta encuesta de caracterización socioeconómica nacional¹, que describe la realidad socioeconómica tanto en el ámbito nacional como en el regional, refleja la existencia de resultados no esperados en la implementación de políticas sociales. Dicha encuesta informa una situación de pobreza que alcanza los tres millones trescientas mil personas, es decir el 23% de la población total nacional, correspondiendo esta cifra a setecientos mil hogares. A su vez la población en situación de indigencia, se estima en ochocientas mil personas, representando el 5.8 % de la población nacional, lo que equivale a ciento setenta y cinco mil hogares aproximadamente.

Todo lo anterior nos permite observar una fuerte crisis que sobrepasa la sola esfera de lo netamente económico, con lo cual queda de manifiesto que el modelo económico imperante no ha sido capaz de dar respuesta a las principales demandas y necesidades de la población.

¹ Informe MIDEPLAN. Sexta encuesta nacional de caracterización socioeconómica. 1996.

Las políticas sociales implementadas por los Estados de América Latina entre ellos Chile, que intentan justamente contrarrestar los efectos del modelo, no han tenido éxito, dado que no han sido capaces de paliar las desigualdades generadas por dicho modelo económico.

Debido a lo anterior en la mayoría de los países latinoamericanos se están implementando actualmente estrategias de desarrollo que no sólo contemplan la innovación y reestructuración productiva, el aumento de la competitividad internacional entre otras medidas, sino que los Estados están conscientes que paralelamente a estas estrategias deben iniciar procesos de modernización a través de la ya señalada descentralización en la toma de decisiones y en la implementación de acciones de desarrollo, vinculándose fuertemente con la sociedad civil en la búsqueda de dichos propósitos.

El Estado de Chile por su parte se encuentra en un proceso de reestructuración que busca una mayor eficiencia y eficacia de sus políticas públicas y sociales frente a nuevos escenarios de crisis cada vez más frecuentes. Un pilar fundamental dentro de la concepción de modernización es la descentralización del aparato estatal, no sólo en términos de desconcentración de la acción social, sino de la toma de decisiones, que es lo que en definitiva otorga mayor posibilidad de desarrollo a los espacios locales, puesto que este proceso de descentralización trae consigo la autonomía, podría fortalecer la pertinencia de las acciones de desarrollo, otorgando al mismo tiempo un mayor protagonismo a los actores sociales.

En este contexto se han generado iniciativas destinadas a concretar la modernización , entre ellas fundamental ha sido el nuevo rol asignado al municipio, el que se concibe como el principal agente del desarrollo local, al que le han sido delegadas atribuciones y recursos que permitan mejorar la

capacidad técnica para el desarrollo comunal y otorgar el apoyo institucional requerido por los distintos grupos sociales, atendiendo fundamentalmente a que este espacio aparece como una instancia posible para organizarse, más fácilmente y por tanto, proponer soluciones para la resolución de problemas sentidos por la comunidad, y evaluar crítica y permanentemente los resultados de la implementación de los programas sociales que emanan de las políticas.

A nivel de la IX región específicamente, en la ciudad capital Temuco, el municipio ha establecido pautas de evaluación que dan cuenta de aspectos cuantitativos de los proyectos desarrollados, siendo necesario complementar con aspectos cualitativos de dichos proyectos. Por lo que cabe preguntarse entonces, con estas nuevas facultades ¿cuál ha sido el impacto de los proyectos de desarrollo que a nivel local ha implementado el municipio y en que condiciones o con que características se han llevado a cabo?.

Basado en lo anterior, la opción por el tema de estudio, se fundamenta en que desde la perspectiva de las ciencias sociales, y en particular desde la intervención y la acción social, es relevante profundizar en el análisis de la aplicación de los programas sociales, a fin de comprender los procesos de desarrollo, y contribuir a mejorar dichas intervenciones, tomando conciencia que tanto las políticas sociales como su aplicación a nivel local requieren de una permanente revisión, pues generan efectos no esperados, que desvirtúan los propósitos que éstas se han planteado o para lo que fueron formuladas ².

En virtud de los antecedentes teórico-conceptuales y empíricos, expuestos, el presente estudio pretende dilucidar la interrogante **¿Cuál es el impacto producido por los programas sociales municipales en los**

² Hirschmann Albert. 1994. Retóricas de la intransigencia cap. II: la tesis de la perversidad Fondo de Cultura Económica pp. 43, Mexico.

beneficiarios: "familias pertenecientes al Campamento Laraquete de Temuco?

1.2. Relevancia de la Investigación

La relevancia teórica de esta investigación está dada por dos hechos, el primero por remirar la realidad local y cotidiana desde el enfoque del desarrollo local y las implicancias que eso con lleva, puesto que si bien esta propuesta teórica de entender el desarrollo está en el nivel discursivo, no está en la reflexión ni en la acción de quienes realizan intervenciones en espacios locales. Y por otro lado la relevancia teórica también está en la posibilidad de construir categorías sobre los efectos no intencionados que acarrear la implementación de las políticas sociales en los sectores más vulnerables de la sociedad.

La relevancia metodológica está dada por el acercamiento cualitativo al análisis de la implementación de los programas sociales a nivel local en contraposición a la permanente evaluación de carácter cuantitativo que se realiza, pues esta metodología y particularmente los instrumentos utilizados en la construcción de la información permiten aproximarse a la visión que tienen los sujetos involucrados tanto los operadores de las políticas como los beneficiarios de las mismas.

Finalmente la relevancia práctica del estudio dice relación con la utilidad que puede prestar la información recogida en la reorientación o adaptación del proceso de implementación de los programas sociales tanto en sus etapas de diseño como de ejecución, mejorando de este modo las intervenciones desarrolladas.

II.- OBJETIVOS

El presente estudio tiene como propósito lo siguiente:

2.1.- Objetivo General

Describir, explicar y analizar, desde una perspectiva émica, el impacto de los programas sociales municipales sobre los beneficiarios del campamento Laraquete de la ciudad de Temuco

2.2.- Objetivos Específicos

- Conocer el grado de información que los sujetos tienen respecto a programas sociales y beneficios asistenciales municipales.
- Conocer el grado de satisfacción que tienen los beneficiarios de los programas sociales implementados por la municipalidad de Temuco.
- Identificar los programas sociales que los sujetos reconocen como de mayor beneficio para ellos y su grupo familiar.
- Identificar las demandas de proyectos sociales por parte de los beneficiarios de los programas sociales implementados por la municipalidad de Temuco.
- Identificar el grado de participación de los beneficiarios en las implementación de los programas sociales implementados por la municipalidad de Temuco.
- Conocer la percepción de los profesionales a cargo de los programas sociales municipales sobre los efectos no esperados que estos producen en la población beneficiaria.

III.- MARCO DE REFERENCIA

3.1. Antecedentes Teórico Conceptuales

3.1.1.- Concepto de Desarrollo y Teorías del Desarrollo

Históricamente, hablar de desarrollo ha supuesto el desafío de definir que se va a entender como tal. Dependiendo de la época, dicha concepción ha tenido diferentes acepciones, ya centradas en el crecimiento económico, en la industrialización o en la transferencia de tecnología desde los países desarrollados a los que están en vías de desarrollo. De ello, han surgido diversos enfoques como respuesta a la necesidad de comprender la realidad.

Es así como algunos autores señalan que consiste en *"alcanzar niveles materiales de vida de los países mas industrializados para tener derecho a una gama creciente de bienes cada vez más diversificados"*³

Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo define como *"el proceso de ampliaciones del rango de elecciones de la gente, aumentando sus oportunidades de educación, salud, ingreso y empleo, cubriendo el espectro completo de las elecciones humanas, desde un medio ambiente físico saludable hasta las libertades económicas y humanas"*⁴.

Especialmente complejo ha sido definir el desarrollo social, inicialmente muy asociado al desarrollo económico, tanto como consecuencia como condición para el mismo. Hoy por hoy, y así lo señala Rolando Franco, se

3,4 Franco, Rolando. 1996. Los Paradigmas de la Política Social en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 58 pp 9-12 Naciones Unidas, Santiago Chile

concede como un proceso integrado que centra sus esfuerzos en la eliminación de los grupos de pobreza, entendida esta como estado de carencia o necesidad que afecta a las personas y que le impide su desarrollo integral en una sociedad particular. Esta visión se ve fortalecida con las nuevas ideas sobre el desarrollo que existe tanto en el nivel teórico como en los discursos políticos de gran parte de los países del mundo, cual es un concepto de desarrollo asociado a la nueva teoría de la globalización, entendida como: *"un conjunto de propuestas teóricas que subrayan especialmente dos grandes tendencias: a) los sistemas de comunicación mundial; y b) las condiciones económicas, especialmente aquellas relacionadas con la movilidad de los recursos financieros y comerciales"*. *"La premisa fundamental de la globalización es que existe un mayor grado de integración dentro y entre las sociedades, el cual juega un papel de primer orden en los cambios económicos y sociales que están teniendo lugar actualmente"*⁵

En América Latina, en tanto, el desarrollo está en directa relación con la multiplicidad de estrategias que se han probado con el propósito de eliminar la pobreza que afecta a la región, la que presenta sus particularidades dependiendo del país a que se haga referencia, pero que no obstante tiene características comunes en todos los países del sur del continente, tales como altos niveles de desempleo, bajo nivel de escolaridad en la población asociada a falta de calificación laboral, insatisfacción de las necesidades de salud de la población, entre otros.

⁵ (Reyes, G, 2001. Teoría de la Globalización: Bases fundamentales. [www. Monografias.com](http://www.Monografias.com).)

Las estrategias de desarrollo en el continente desde el siglo pasado han estado sujetas a continuos cambios en la búsqueda de alcanzar un estado óptimo de bienestar para el conjunto de la población, es así como se pueden diferenciar etapas significativas en lo que al desarrollo se refiere.

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, el interés de los países desarrollados se centró en promover el desarrollo económico del tercer mundo, en el convencimiento que, de este modo, se resolverían a mediano plazo los problemas sociales existentes, asociados a las condiciones de pobreza que afectaba a la población. Se sostenía, entonces, la tesis que acelerando el crecimiento económico de la región y aumentando la disponibilidad de variados bienes y servicios, se solucionarían los problemas de manera natural, esta estrategia fue conocida como la "teoría del chorreo". A corto plazo, se hizo evidente que esa estrategia no entregó los resultados esperados, puesto que lo que se intentó implantar fue un modelo de crecimiento que tenía éxito en Europa, pero que no era replicable en la realidad Latinoamericana.

A fines de la década de 1960, surge con fuerza la "teoría del capital humano", cuyos planteamientos centrales señalan que para lograr el crecimiento económico y el desarrollo social como consecuencia del mismo, se debe invertir en la población destinando mayores recursos a los servicios sociales tales como: educación, salud, vivienda, entre otros, en la convicción que de esta manera se habilita mejor el recurso humano pensando especialmente en la incorporación al mercado laboral, y en la formación de actitudes y valores favorables para el desarrollo.

"Por su parte CEPAL tuvo un papel importante al proponer un enfoque integrado en el proceso de desarrollo, y postular que este no puede descansar exclusivamente en la política social y económica, ni asegurar por sí solos los objetivos sociales. Esta visión integral va más allá de la complementariedad entre políticas sociales, económicas ambientales y el ordenamiento democrático; entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía, debe interpretarse como el sentir mismo del desarrollo. En otras palabras el desarrollo integrado no puede sacrificar a las personas o su hábitat natural en aras del crecimiento económico. Por el contrario, progreso y crecimiento deben traducirse en una satisfacción cada vez más amplia de sus necesidades, se incorpora en el concepto de desarrollo, la variable ambiental". (CEPAL 2000).

Entre las estrategias de desarrollo que tuvieron mayor relevancia se pueden señalar:

A.- El crecimiento hacia fuera: En este período, América Latina, se constituía en productor de alimentos y materias primas para los grandes centros industriales e importaban a su vez productos manufacturados de dichos países a un precio más alto. No obstante se preveía que el desarrollo industrial de los países centrales traería aparejadas ventajas importantes para los países de la periferia, pues se estimaba un aumento en la demanda de materias primas que subiría los precios de la misma favoreciendo la economía de nuestros países. Pero se hizo evidente que los agentes productivos de los centros industrializados, no transferían las ganancias a los países abastecedores de insumos, sino que absorbían dichas ganancias provocando un aumento sostenido de ingresos de los países industrializados.

Rolando Franco describe este proceso con la siguiente afirmación:

“El rol que debía asumir el Estado, en ese modelo de desarrollo era de “corte liberal” clásico, donde la mayor preocupación era la seguridad externa, mantener el orden interior y asegurar las condiciones, para el cumplimiento de los contratos. Lo social no formaba parte de las políticas gubernamentales, quedando a cargo de los organismos privados y era impulsado por los propios interesados, lo que se conoce como mutualismo donde la intervención del Estado era prácticamente inexistente”⁶.

B.- El crecimiento hacia adentro: este modelo buscó fortalecer el desarrollo industrial de los países del tercer mundo a fin de sustituir las importaciones de alto costo que se obtenían desde los países centrales . El rol del Estado se orientó a intervenir plenamente como ente regulador y de planificación. Se establecían para ello aranceles que protegían la industria nacional de la competencia externa. *“El modelo de desarrollo fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en elevar el nivel de vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de la región”⁷*

Sin embargo y pese al éxito inicial, la implementación del modelo se dificultó por los intereses de grupos económicos que se sentían amenazados y marginados y cuyas presiones deterioraron la convivencia social y política, facilitando el surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos visualizaron como el camino para profundizar el capitalismo.

⁶ Franco, Rolando. 1996 op.cit. p.p. 9-12

⁷ Franco, Rolando, 1996. op.cit pp 9-12

C.- Modelo neoliberal: después del restablecimiento de la democracia en varios países latinoamericanos, comenzó a diseminarse un nuevo modelo de desarrollo cuyos principales objetivos eran alcanzar o respetar los equilibrios macroeconómicos, reducir la elevada tasa de inflación, retirar la injerencia del Estado en ciertas áreas donde eran más eficientes los organismos privados, aumentar las exportaciones, elevar la competitividad de los productos nacionales y, finalmente, modernizar el aparato público para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Para lo anterior, se aplicaron políticas de estabilización que tuvieron elevados costos sociales.

Este nuevo modelo de desarrollo exigía a los países de la región, incorporar la innovación tecnológica, aumentar la productividad y enfrentar la competencia en el contexto de la globalización, por lo que se debió incorporar nuevas estrategias para aumentar la productividad, mejorar la fuerza laboral logrando mayores niveles de especialización.

"Por otra parte se le exige al Estado mayor austeridad, renunciando a parte de sus ingresos impositivos para facilitar a las empresas el rol de competitividad que han asumido. Por lo que surge así la primera contradicción, ya que si se desea generar las condiciones para competir a un buen nivel se necesita mano de obra especializada, con un buen nivel de educación es decir se requiere preparar e invertir en capital humano y si se le restan recursos al Estado, quién costeará los gastos"⁸.

Producto de este devenir histórico es evidente que el contexto socio-político y económico ha cambiado considerablemente en los últimos 15 años, caracterizándose por la gestación y desarrollo de procesos de democratización,

⁸ Franco, Rolando, 1996. op.cit 58 pp 9-12

descentralización, de reformas económicas de libre mercado que han determinado la forma de abordar el tema de la pobreza.

En síntesis, de la revisión realizada se puede concluir que América Latina está viviendo hoy día una situación de crisis, entendida ésta como un proceso de transición de un sistema histórico a otro, que tiene la condición de proceso paulatino, dicha crisis se inició en la década de los setenta cuando llegó a su final la más intensa expansión cuantitativa y cualitativa del sistema capitalista en cuyo desarrollo se han podido observar épocas de recuperación y de deterioro, siendo esta última la tendencia que más ha predominado en el tiempo con los consiguientes cambios y transformaciones que ha traído consigo. Expresión clara de ello, son los fenómenos que se pueden observar a nivel de la sociedad, primero, que la estructura socio-institucional, tiene cada vez menor capacidad para resolver las contradicciones y dilemas que el sistema produce, pese a todas las políticas de ajuste y a la implementación de nuevas políticas sociales compensatorias; segundo, que afecta a cada sociedad de manera diferente y desigual; y tercero, que se están abriendo lenta y paulatinamente caminos para ir construyendo y creando un nuevo sistema, aunque sea por ahora sólo a nivel de las representaciones sociales de numerosos actores.⁹

3.1.2.- Desarrollo Local

El desarrollo local se ha constituido en uno de las principales enfoques de desarrollo que los países de América Latina han implementado en la última década, concebido como un conjunto de estrategias que releva la participación de los sujetos en la identificación de sus propios problemas y en la búsqueda

⁹ Desarrollo en América Latina, 2001 www.monografias.com

de soluciones para éstos, considerando las particularidades del espacio local, a saber la historia, cultura, territorio, entre otros.

“Una de las características más sobresalientes en la evolución reciente de América Latina y el Caribe ha sido la descentralización de las decisiones políticas y fiscales. La mayoría de los países de la región ha emprendido una descentralización que está democratizando en forma creciente los gobiernos locales, haciéndolos asumir mayores responsabilidades en la prestación de servicios a la población, no obstante aún queda mucho margen para la descentralización. En los países industriales, el 35% del gasto gubernamental está en manos de autoridades locales, en tanto que en América Latina sólo el 15% está controlado a nivel local”¹⁰.

La transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales conlleva importantes beneficios para la población; En primer lugar, una mayor adecuación entre los servicios públicos ofrecidos y las necesidades de la comunidad beneficiaria, y en segundo lugar, mayores niveles de participación e identificación de la comunidad con los programas de desarrollo local. Finalmente, en democracias que funcionan efectivamente, la descentralización conduce a una mayor responsabilización y una mejor gestión de gobierno, ya que las decisiones se adoptan con mayor transparencia ante la comunidad. Sin embargo, con frecuencia, la evolución hacia la descentralización tropieza con la anticuada legislación que enmarca las relaciones intergubernamentales, y supera la capacidad institucional de los gobiernos locales. Además, la delegación de responsabilidades no siempre ha estado respaldada con la consiguiente asignación de recursos, ni con los incentivos correctos para que los gobiernos locales recauden ingresos suficientes.

¹⁰ Desarrollo en América Latina, 2001 www.monografias.com

Cada vez se torna más evidente que este enfoque, tiene limitaciones que dificultan avanzar con éxito en esta nueva estrategia. Especial mención merecen los temas legislativos, cuyas adecuaciones están pendientes para una mejor gestión a nivel local, tanto de los operadores de las políticas públicas, como de los actores sociales, particularmente aquellos que se organizan en torno al tema del desarrollo. *"Otra limitación importante se vincula a las prácticas históricamente empleadas en las relaciones intergubernamentales: el frecuente desequilibrio entre las responsabilidades y los recursos; las limitaciones de la estructura orgánica y de la base de recursos humanos de la mayoría de los gobiernos locales; y, los problemas de gestión que plantea una democracia local todavía imperfecta."*¹¹

Lo anterior deja de manifiesto la necesidad de que cada país profundice sus propios procesos de descentralización, puesto que esta medida no sólo conlleva una mejor distribución del poder y de las decisiones asociado a la reorganización de roles y responsabilidades en los espacios locales, sino que trae consigo una mejor distribución de los recursos y capacidades existentes en el nivel central, favoreciendo la comprensión de los problemas locales y soluciones más pertinentes, además de fortalecer el desarrollo de la sociedad civil, y por ende la convivencia democrática.

Arocena¹² señala que, para que exista sociedad local, debe haber riqueza generada localmente, sobre la cual los actores locales ejercen un control decisivo, no sólo en los aspectos económicos, ya que esta dimensión no es suficiente para definir una sociedad local, sino también en aspectos tales como: su propia historia y su sistema de valores, aspectos que están

¹¹ Desarrollo local en América Latina. monografias.com, 2001

¹² Arocena, José. 1995 *El desarrollo local un desafío contemporáneo*, pp.20. Buenos Aires

interiorizados por todos sus miembros, donde cada individuo se reconoce como parte de un conjunto, que puede identificarse con una ciudad, con un barrio, una región de un país, etc. La expresión "yo soy de..." expresa pertenencia a una comunidad determinada, en este sentido el plantea:

"En este nivel cultural, la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva. Para que exista sociedad local, es necesario que el conjunto humano que habita un territorio comparta rasgos de identidad comunes. Esto quiere decir que si los individuos y los grupos constituyen una sociedad local cuando muestran una manera de ser determinada que los distingue de otros individuos y grupos", por tanto, un territorio con determinados límites se constituye en sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados".¹³

Al respecto, Raúl González¹⁴ señala que, en una estrategia de desarrollo local, se deben identificar a lo menos cuatro dimensiones:

A.- La cultural - identitaria: está referida a que el desarrollo local debe alimentar, renovar, reforzar o recrear una identidad local, dicha identificación entre individuos, grupos y territorio, opera desde la historia y teniendo en perspectiva el futuro, en este sentido el autor plantea:

¹³ Arocena, José. *El desarrollo local un desafío contemporáneo*, pp.20,. Buenos Aires

¹⁴ González, Raúl. 1998 Hacia una noción de desarrollo local integrado. *Revista de la Academia* N°3 . pp 31-46.

"La pura existencia de una realidad local, supone un umbral básico de identidad territorial por parte de una masa mínima de sujetos individuales y grupales que mantienen una relación física con la localidad. Lo local, en tanto realidad socio-territorial, no puede existir al margen de una autorepresentación de un nosotros y un adentro".

Lo que en definitiva se señala es que un alto grado de identidad en un espacio local supone un importante capital para el desarrollo de la misma, pues la identificación socio-territorial y el sentido de nos pueden constituirse en soporte de las estrategias del desarrollo local. "Ese sentido de constituir un nosotros suele combinar aspectos de cultura, de modos de hacer y de pensar y de afectividad al lugar o al espacio construido."¹⁵

"Es importante destacar esta concepción de identidad, pues ésta se puede ver amenazada ante los cambios de origen externos, la estrategia de desarrollo local debe buscar armonizar cambio con identidad. En este mismo sentido hay que tener presente que identidad local no es sinónimo de homogeneidad y falta de diferencias intralocales, por el contrario incluso debe ser entendida como la resultante permanente de grados de conflicto de disputa de sentidos, de intereses entre los actores locales".¹⁶

B.- Desde una dimensión política, el desarrollo local conlleva un fortalecimiento de la vida política local, en cantidad y calidad de las relaciones, concertaciones y negociaciones entre actores que ocupan el espacio local.

Lo anterior se traduce en la presencia de actores que buscan realizar parte de sus intereses y sentidos a través de estrategias de acción desde y hacia la localidad, así como influir en la orientación de las políticas locales. Sin duda, esto genera también un espíritu de ciudadanía local que posibilita la

¹⁵⁻¹⁶ González, Raul, 1998, op.cit pp 31-46.

elección de sus autoridades y deja en posición de hacer mayores exigencia a las mismas respecto del desarrollo de la localidad.

"Asociadamente, supone la existencia de una opinión pública local que genera y emite impresiones, valoraciones, juicios, etc., sobre lo que ocurre a nivel local y, en particular sobre las decisiones publicas"¹⁷

C.- Con relación a la dimensión económico y laboral, el desarrollo local supone la existencia y el reforzamiento de una dinámica local generadora de empleo-trabajo, de mayor riqueza local y de mayores capacidades económicas para enfrentar las carencias de la localidad. No habrá desarrollo local, especialmente en los sectores pobres sin una dinámica económica y laboral que permita mejorar las condiciones materiales de vida y trabajo de las familias de la localidad.

D.- Finalmente, con respecto a la dimensión administrativa y de producción de servicios y bienes públicos, el autor señala que el desarrollo local:

" supone una dinámica de internalización y apropiación local de materias de resolución público estatal. Esto significa una alta incidencia local en la concepción y ejecución de las políticas sociales públicas. Las acciones publicas, deben ser concebidas con grados de descentralización y márgenes de maniobra local que permitan adecuarlas e integrarlas en función de las necesidades y diagnósticos locales ".¹⁸

¹⁷⁻¹⁸ González, Raúl. 1998 op.cit pp. 31-46

- Lo anterior significa revertir procesos históricos con relación a la toma de decisiones descentralizadas. *"El crecimiento del Estado cuando fue un proceso dominante, no se dio equilibrado entre sus componentes si no esencialmente operó desde sus niveles centrales o a través de entidades funcionalmente descentralizadas, pero de dependencia central"*¹⁹.

A modo de síntesis preliminar, lo que se propugna en este enfoque de desarrollo, es un protagonismo local mayor en la definición del quehacer público, procurando una adecuada coordinación entre niveles.

Para Galilea²⁰, por otra parte *"el desarrollo local se presenta como un marco privilegiado para las propuestas por mejorar la calidad de vida de la población, entre otros aspectos porque, la dimensión local constituye una escala de planificación particularmente adecuada, por la revalorización del escenario local, en términos del reconocimiento que se hace de la factibilidad a ese nivel de variadas formas de participación social organizada "*

En las últimas décadas, el concepto de participación social y su integración dentro de los procesos de planeación, se ha convertido en tema común de discusión entre los planificadores de organismos internacionales y gobiernos regionales de los llamados países en desarrollo. Es evidente que ha habido un cambio respecto a las entidades que, instituciones como el Banco Mundial consideran como actores de dicho desarrollo, lo que ha coincidido con el surgimiento de los nuevos "actores" o "sujetos" políticos y sociales, pues es evidente que las organizaciones político-institucionales tradicionales no son las únicas responsables de promover el desarrollo. De hecho hoy más que en otro

¹⁹ - González, Raúl. 1998 op.cit pp. 31-46

²⁰ Galilea Sergio. 1995, La Planificación Local: nueva orientaciones metodológicas. Apuntes Magister Ciencias Sociales Aplicadas Universidad de La Frontera Temuco.

tiempo se puede visualizar la acción de conjuntos sociales no estatales dentro de las estructuras de planeación y ejecución en los más diversos ámbitos de la vida social que antes se consideraban como competencia del Estado, lo cual es coherente con el modelo economicista que impera en nuestra sociedad.

Otro elemento importante a reflexionar es el tema de la participación de los sujetos en el diseño y elaboración inicial de los programas que están dirigidos a satisfacer sus necesidades. Estas iniciativas son generadas desde los niveles de planificación municipal, lo que se contrapone al sentido original de las políticas sociales y al enfoque de desarrollo local, que como estrategia para el logro de éste establece como requerimiento, como ya se ha señalado, el protagonismo de los actores locales. Al respecto Donovan²¹ señala que los principales problemas presentes en mayor o menor grado en la gestión municipal son: Problemas en el diseño y formulación de proyectos, limitación a la participación de la comunidad, falta de articulación con el sector privado, problemas de gestión y coordinación a nivel comunal, deficiente coordinación con instancias superiores de gobierno, en este sentido, se observa que las principales dificultades para la aplicación del enfoque de desarrollo local están relacionadas con la escasa participación de los actores locales.

Respecto de la planificación, se reconocen en la actualidad tres espacios básicos de acción social: el público, el privado y el comunitario. Este último denominado también "tercer sector", siendo valorado como un espacio de alta significación política, debido a que en él se están gestando nuevas identidades socio-culturales y alternativas organizacionales, técnicas y sociales de desarrollo; que han venido a suplir funciones en aquellos aspectos del

²¹ Donovan Patrick, 1996-1997, Educación y Humanidades N° 5-6 Universidad de la Frontera, Temuco.

desarrollo que producto de la aplicación del modelo económico el Estado ha dejado de cumplir.

El proceso de transformación de las políticas de desarrollo que se visualiza como tema urgente de abordar, no puede dejar de considerar la participación social como estrategia fundamental para el logro de sus propósitos, de hecho los profundos cambios en los que se ha visto envuelto nuestro país con el desarrollo de la descentralización político administrativa y fiscal iniciada desde 1986, han exigido un proceso también profundo de adaptación por parte de las instituciones y las comunidades al nuevo orden social que se presenta. Dentro de este contexto de cambio social y modernización del estado, se crean muchos espacios propicios para que los diferentes actores sociales se acerquen, dialoguen y desarrollen un trabajo conjunto que tenga como objetivo primordial la construcción de un futuro mejor.

Es en este escenario histórico y particularmente a partir del desarrollo capitalista industrial en donde la política social asume protagonismo como estrategia para el desarrollo, pues la revolución industrial trajo consigo un sin número de problemas sociales que afectaron a un grupo importante de la población, producto de las migraciones campo – ciudad, principalmente. Posteriormente fue adquiriendo un carácter más público que conllevó el involucramiento de la sociedad en su conjunto y un importante protagonismo del Estado, especialmente, cuando fue evidente que el desarrollo económico no bastaba para alcanzar el bienestar de la población y, por tanto, el desarrollo social debía ser resguardado por el Estado mediante una distribución más equitativa de la riqueza.

*"La búsqueda de una mayor equidad requiere que las sociedades creen sistemas de protección y promoción de oportunidades considerando el valor social que permita a todos los ciudadanos ser partícipes de los beneficios y actores del desarrollo. Para ello la política social debe orientarse con sentido integrador mediante instituciones que contemplen simultanea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Si entendemos lo social, como lo que tiene que ver con el bienestar humano, entonces el desarrollo social sería el proceso por el cual se gesta la elevación de los niveles de vida y el mejoramiento del acceso de la población a los bienes y servicios disponibles"*²².

Consecuente con la definición anterior de Desarrollo Social, las Políticas Sociales se entienden como la intervención en la realidad, mediante acciones (ojalá coordinadas), que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo que, en general, se logra disminuyendo el número de sectores que viven en situación de pobreza, pues la Política Social busca la igualdad de oportunidades y la eliminación de situaciones de dominación estables.

La existencia de políticas sociales no asegura el logro del desarrollo social, pues en muchas ocasiones, las acciones de dichas políticas privilegian a quienes no son los verdaderos demandantes, por lo mismo es que uno de los problemas de fondo de las políticas para reducir la pobreza o visto de otra manera uno de sus grandes desafíos es como llegar realmente a los pobres.

²² .Franco, Rolando . 1985 Aspectos metodológicos de las políticas de Desarrollo Social . **Significado y contenidos del desarrollo social y de las Políticas Sociales**. Estudios ILPES/UNICEF sobre Políticas

"En esta perspectiva es importante señalar que el Estado debe resguardar el bien común generando políticas e instrumentos que reduzcan eficazmente los graves problemas de desigualdad existentes en el país. Es sobre esta base y con estos propósitos que se han definido algunos principios orientadores de la política social"²³.

- Solidaridad y equidad, referido especialmente a que la atención prioritaria de las mismas son las necesidades de los grupos de menores recursos a fin de posibilitar la igualdad de oportunidades
- La política social debe ser integral, de modo de actuar sobre las distintas dimensiones del problema (económicas, sociales, culturales y ambientales), a fin de permitir a la población mejorar su calidad de vida. Lo anterior significa coordinar las acciones sociales destinadas a abordar los distintos problemas que afectan a los más pobres y dotarlos de la infraestructura y preparación necesaria para superarlos (vivienda, salud, educación pública, capacitación ocupacional de los jóvenes, promoción de la pequeña empresa, y otros).
- Promoción de la participación, para lo cual se involucrará a los afectados en la búsqueda de soluciones a los problemas y se favorecerá la autoayuda. Para que la participación social sea adecuada, se requiere varias condiciones, entre otras, que haya una efectiva y oportuna información de lo que el gobierno se propone realizar, y que exista una real descentralización de las decisiones y una mayor participación a

Sociales, pp. 13-23 Stgo, Chile,

²³ Informe MIDEPLAN 1996

nivel local. Todo ello significa crear las instancias y espacios para que la comunidad se organice.

- Eficiencia, para lograrla es necesario mejorar los instrumentos de medición de la cobertura de las políticas sociales a fin de asegurar que se beneficie a quienes mas lo necesitan o que han sido definidos como grupos beneficiarios.

En materia de políticas sociales, se requiere trascender el estilo asistencial, entregando oportunidades reales de autodesarrollo a quienes se encuentran en situación de pobreza. Ello implica asignar el gasto a los hogares que están en situación de extrema pobreza, no solo teniendo en cuenta la necesidad de subsistencia, de los sectores más pobres sino también sus posibilidades de desarrollo.

Los expertos en diseño de políticas sociales, destacan que si los programas para erradicar la pobreza no cuentan con los mecanismos para que los mismos beneficiarios participen del diseño, elaboración e implementación de éstos, existe una alta probabilidad que no se estén dando respuestas a las demandas reales de la población. De hecho, la percepción de mundo que tengan los grupos de extrema pobreza, la forma de definir sus necesidades y los bienes y servicios que mejor satisfacen dichas necesidades, tienen una incidencia fundamental en los resultados de cualquier acción que se genere como respuesta al problema o necesidad.

Lo que no está en discusión es, justamente, que las políticas sociales se han orientado a los grupos de mayor vulnerabilidad social, entre ellos, se incluye a los grupos familiares pertenecientes a los sectores pobres urbanos, aún cuando existe una gran heterogeneidad en su interior, la aplicación de

programas sociales derivados de las políticas sociales se han implementado en el concepto de grupo vulnerable, sin mayores distinciones.

3.1.3.- Los efectos perversos de las políticas sociales.

Albert Hirschman plantea que las políticas sociales, particularmente los programas sociales, que son la aplicación local de las primeras, a veces causan, exactamente lo opuesto a los resultados deseados. Por ejemplo:

*"la mayoría de las políticas urbanas, desde la creación de empleos hasta el alojamiento barato, van de lo ineficiente a lo dañino, juzgadas ya sea por el efecto en la salud económica de la ciudad o por su efecto de largo plazo en la población de bajos ingresos".
"Desde esta perspectiva podría señalarse que todo intento de mejorar la sociedad no hace sino dejar las cosas peor"²⁴.*

Es decir la falta de previsión sobre las acciones sociales que se implementan, pueden tener consecuencias involuntarias y de considerable impacto en la población, es por esto que dicho fenómeno está siendo de interés para las ciencias sociales en la actualidad.

El modelo utilizado en Chile para el diseño de políticas sociales se caracteriza por ser repetitiva e incremental, esto es que, las experiencias de ayer se incorporan permanentemente a las decisiones de hoy. Al no generarse una evaluación crítica de su diseño e implementación, aumentan las dificultades para detectar y, por tanto, corregir los efectos perversos o no deseados que dichas Políticas puedan provocar.

²⁴ Albert Hirschman, 1994. op.cit. Cap.II, p.p. 43 – 46

En Chile hay comportamientos y hechos que facilitan tal perversidad, unas son responsabilidad de las instituciones, otras de los técnicos y de la sociedad o comunidad en su conjunto, razón por la que, uno de los planteamientos frecuentes en Chile durante los últimos años, es que se requiere de una mayor coordinación de la acción de los organismos públicos para enfrentar más eficazmente las tareas del desarrollo, lo que permitirá aprovechar más eficientemente los recursos de las instituciones del Estado, eliminando las duplicidades de esfuerzos e pro de la solución de esos problemas.

3.2.- Antecedentes Empíricos

3.2.1.- El Municipio

El artículo 107 de la constitución del inciso N°2 define a las municipalidades como: *" Corporaciones autónomas del derecho publico con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna"*²⁵.

La municipalidad es a su vez un ente descentralizado administrativamente lo que determina la existencia de su propia personalidad jurídica que la constituye en una corporación de derecho publico distinta del estado fisco, dotada de su propio patrimonio fijado por la constitución y las leyes, dotada de funciones y atribuciones propias otorgadas por el ordenamiento jurídico.

²⁵ Nogueira H. 1992 Análisis de la Reforma Constitucional y la Reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidad Documento de Estudio Corporación Participa N°1 Pp.2

El Municipio se define como el principal agente del desarrollo local, al que le han sido delegadas atribuciones y recursos que permitan mejorar la capacidad técnica para el desarrollo comunal y otorgar el apoyo institucional requerido por los sectores locales, atendiendo, fundamentalmente, a que este espacio aparece como una instancia posible para organizarse más fácilmente y, por tanto, proponer soluciones para la resolución de problemas sentidos por la comunidad, y evaluar crítica y permanentemente los resultados de la implementación de los programas Sociales que emanan de las Políticas.

A su vez, y pese a los esfuerzos realizados, hay quienes plantean que los actuales municipios, no están preparados para enfrentar el Desarrollo Local en un contexto de democratización, pues subsiste en el sistema de gobierno local una organización vertical que limita seriamente las posibilidades de gestión de los actores gubernamentales de los distintos niveles y de los actores sociales, en general.

3.2.2.- Los Órganos de las Municipalidades: El Alcalde, El Consejo y El Consejo Económico y Social Comunal.

El artículo 107 de la Constitución, establece que los órganos de decisión en el ámbito de las municipalidades son el Alcalde, que será su máxima autoridad, y el Consejo.

El artículo 108 de la Constitución, precisa que el Consejo estará integrado por concejales, los cuales serán elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. La misma Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades determina el número de concejales y la forma de elegir alcalde.

El consejo es un órgano "encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejerce funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se les encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva", según establece el inciso 2º del artículo 108 de la constitución.

Por su parte, el constituyente de 1991, junto con precisar que las decisiones políticas se toman por órganos de tipo corporativo, reconoce la necesidad de encauzar la participación de las organizaciones comunitarias y los grupos representativos de intereses en un órgano consultivo, que se denomina Consejo Económico y Social Comunal, el que es establecido por el legislador como un mandato imperativo del constituyente.

El constituyente entregó a la regulación del legislador orgánico constitucional, las normas sobre organización y funcionamiento del consejo. Las materias en que la consulta del Alcalde al consejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá su acuerdo. Sin embargo, el propio constituyente, en disposición constitucional comentada, determina que, en todo caso, será necesario el acuerdo del consejo municipal para tres ámbitos de materia: la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectiva.

Asimismo, el artículo 109 de la Constitución establece la regulación de la ley orgánica constitucional, los casos y formas en que los alcaldes podrán delegar designados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.²⁶

²⁶ Nogueira H. 1992 *Op.cit.*, pp3-4

3.2.3.- Contexto Regional y Comunal

La IX Región de la Araucanía tiene una población estimada en 860.000 habitantes aproximadamente, de los cuales 335.000 residen en las zonas rurales con una importante presencia de la etnia mapuche.

En 1998 continuaba siendo la región con más alto porcentaje de pobreza e indigencia, mientras el promedio nacional de población en esta última situación alcanzó un 5,6% la región registró un 11.7% en esa condición. Lo anterior está fuertemente vinculado con su dinámica económica que se basa fundamentalmente en la producción agropecuaria, de abastecimiento y actividad forestal²⁷.

La educación por un lado, ha logrado mejorar sus índices de acceso a los distintos niveles, aumentando su cobertura, tanto en el área urbana como rural. La salud pública, por otro lado, ha mantenido dificultades para resolver los problemas de la población, especialmente, en el ámbito de la atención primaria y de especialidades, lo que demandará para los próximos años un incremento del gasto social en este sector. En cuanto a la vivienda, el déficit ha disminuido, producto de los programas impulsados por el Estado. Finalmente se puede mencionar que pese a que las tasas de desocupación llegaron al 13% aproximadamente durante el periodo más álgido de las crisis económica, actualmente este sector se está recuperando.

En este escenario ha tenido gran protagonismo la actividad comercial que ha experimentado un importante aumento en el último tiempo, así como la industria que expande su desarrollo hacia toda la zona sur del país.

²⁷ INE, Censo 1992

La comuna de Temuco, capital regional, tiene una población estimada en 280.000 habitantes aproximadamente, con un total de 61.793 hogares, de los cuales 44.752 corresponden a la jefatura de hogar de los hombres y en 17.041 son jefas de hogar las mujeres²⁸.

Con relación a la vivienda el 82,3% se encuentran en buenas condiciones, el 9,8% en condiciones aceptables y el 4,7% en situación deficitaria. Los indicadores de saneamientos establecen que en el 88,7 % de las viviendas este es bueno, en el 4,8% es regular y en el 2,3% es deficitario. La energía eléctrica en tanto esta dispuesta en el 98,6% de los hogares a través de la red pública ya sea con medidor propio o compartido. Situación similar ocurre con la eliminación de excretas en la viviendas en donde el 92,7% esta conectado a alcantarillado o fosas sépticas²⁹.

El promedio de escolaridad en la comuna es de 11,4 años en promedio y la tasa de analfabetismo es de un 2,9%. Con relación a la salud el 54,1% de la población hace uso del sistema publico, el 31% hace uso del sistema previsional de ISAPRES, el 14,5 % otros sistemas y 0,4% no registra información al respecto. La fuerza de trabajo a nivel comunal esta representada por el 55,4% de la población mayor de 15 años y el 45,6% esta en situación de inactivo. Particularmente el 96,1% de la población tiene ocupación y el 3,9% se encuentra desocupado de la comuna³⁰.

Con relación a la pobreza existente el 3,3% se encuentra en situación de indigencia y el 9,4% en situación de pobreza pero sin tener la calidad de indigente. Adicionalmente habría que señalar que el ingreso promedio de un

²⁸ INE, Censo 1992

²⁹ INE, censo 1992

³⁰ INE, censo 1992

hogar indigente es de \$49.740 y de un hogar en situación de pobreza es \$112.503³¹.

La comuna de Temuco se caracteriza por desarrollar entre sus principales actividades económicas el comercio, la construcción y la agricultura. Socioculturalmente destaca la presencia de minorías étnicas y la complejidad de la organización y la estructura social que adquiere una ciudad en creciente desarrollo.

3.2.4.- Los Programas Sociales de la Municipalidad de Temuco

Con el propósito de cumplir su rol de promotor del desarrollo económico y social de la comuna, dando respuestas a las necesidades urgentes de la población. la Municipalidad de Temuco, implementa actualmente cuatro programas sociales, ellos son: Programa mujeres jefas de hogar, Programa del adulto mayor, Programa comunal de apoyo a la discapacidad y Programa jóvenes,³². Dichos programas se desarrollan por medio del fondo de inversión social que realiza anualmente el Municipio, por lo que la continuidad de los mismos se discute año a año en el Consejo Municipal. Adicionalmente canaliza los beneficios asistenciales de la red social del Estado, dirigido a personas de escasos recursos.

³¹ Informe MIDEPLAN 1996

³² ver anexos

IV. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

4.1.- Metodología.

Teniendo en consideración la naturaleza del fenómeno que se quiere conocer, impacto de los programas sociales en familias del campamento Laraquete y atendiendo fundamentalmente al carácter émico del estudio, vale decir el conocimiento de la realidad a partir de los sujetos involucrados, se estima que el método más apropiado para lograr este acercamiento a la realidad es el método de investigación cualitativo.

Se ha optado por un diseño de Estudio de Caso, "porque permite al investigador simplificar la serie de datos a considerar, perfilando la información esencial, de modo que se logren mejor los propósitos de conocimiento.

Otra razón que sustenta la elección de este diseño, es que algunos de sus propósitos son:

- 1.- Explicar los nexos causales en intervenciones de la vida real, que no resulten apropiados para diseños de carácter cuantitativos, y
- 2.- Describir el contexto de la vida real en que tuvo lugar una intervención³³

La investigación tiene un carácter exploratorio-descriptivo de tipo transeccional, por cuanto no existe información previa de tipo cualitativa sobre el tema.

³³ Andrade, Sally. 1995 **Métodos Cualitativos para la Evaluación de Programas**. P.p.51-91 Buenos Aires

4.1.1.- Estrategia propuesta.

El conjunto de técnicas a utilizar para la construcción de la información, son coherentes con la metodología cualitativa: entrevistas en profundidad, entrevista abierta, análisis de grupo focal y fuentes documentales.

A. Se ha seleccionado la entrevista en profundidad porque aumenta la relevancia de las preguntas facilitando la vinculación de la entrevista con los individuos y sus circunstancias.

La técnica contempla varios encuentros justamente con el propósito de profundizar y comprender mejor las perspectivas frente al tema que se quiere conocer, sin olvidar que lo sustancial es la vivencia y la experiencia de vida que en dicha entrevista se recoge. Por tanto se realizarán las entrevistas que sean necesarias con cada uno de los sujetos participantes, a fin de dar cuenta en rigor del problema y los objetivos de investigación.

B. La entrevista abierta: es una técnica de recolección de información a través de la conversación informal, guiada por objetivos de acuerdo a las necesidades de datos.

C. Grupo focal: permite la recogida de información a partir de un colectivo proponiendo temas de conversación y análisis según objetivos.

D. Las fuentes documentales las constituyeron los documentos existentes en el municipio que contenían los proyectos sociales implementados, dirigidos a: mujeres jefas de hogar, adultos mayores, personas con discapacidad y jóvenes de la comuna.

4.1.2.- Contexto de estudio

Para el desarrollo de la presente investigación, se ha seleccionó como caso en estudio a familias del Campamento Laraquete, dado que es uno de los sectores de mayor vulnerabilidad social del área urbana de Temuco, según la información obtenida en el Municipio, como resultado de la Encuesta CAS II.

El Campamento Laraquete está emplazado al interior del denominado sector Lanín de la ciudad de Temuco, una de las áreas de mayor vulnerabilidad en el ámbito urbano. Se encuentra ubicado en el territorio que corresponde a la Unidad vecinal N° 39 "Vista Hermosa".

Dicho Campamento surge y se extiende paulatinamente a partir del año 1982, mediante el asentamiento ilegal en dichos terrenos, principalmente de población proveniente del área rural de la región, logrando mantenerse, pese a los constantes intentos de erradicación iniciados por la autoridad competente.

El sector antes mencionado está ubicado geográficamente al norte de la ciudad, en un terreno que topográficamente es irregular con fuertes pendientes, lo que no lo hace apto para la construcción de viviendas. Limita al norte con las Vegas de Chivilcán y el Estero Colico, al sur con el Estero Colico y con el Estero Pichi Temuco, y al poniente con una parte de la Av. Pedro de Valdivia y camino a Chivilcán.

La situación habitacional del Campamento, se caracteriza por ser de autoconstrucción, viviendas en su mayoría tipo mediagua, 102, en mal estado de conservación y sin urbanización. No obstante los residentes obtienen energía eléctrica extrayéndola ilegalmente del alumbrado público, y cuentan con

agua potable a través del sistema de pilones que se encuentra en cada cuadra, y la totalidad de ellos cuenta con pozo negro. Existe un total de 170 viviendas.

Por otra parte hay que señalar que las condiciones de accesibilidad al sector son deficientes, acentuándose tal dificultad en época de invierno. Así también la infraestructura y equipamiento comunitario es prácticamente inexistentes, pues los pobladores del Campamento hacen uso de la infraestructura de la población Lanín.

Los datos demográficos establecen que hay un total de 689 personas(INE), de las cuales 332 son hombres y 357 son mujeres. Es una población relativamente joven con un importante cantidad de niños, el grupo etareo entre los 0 y los 10 años alcanza la cifra de 216. Entre los rangos de edad 11-20,21-30,31-40 las cifras se distribuyen de manera muy similar.

Dicha población vive mayoritariamente en pareja ya sea a través de la condición civil de casado o en convivencia.

Por otra parte, gran parte de los pobladores son analfabetos o tienen una escolaridad que no supera la enseñanza básica, lo que condiciona las actividades laborales que desarrollan, siendo predominantes, las siguientes: dueñas de casa, obreros de la construcción, obreros agrícolas y forestales ocasionales, temporeros en otras zonas del país, recolectores de cartones, y otros pseudo-oficios utilizados como estrategias de sobrevivencia.

La caracterización socioeconómica de este sector hace que se constituya en uno de los grupo focalizado como de alta vulnerabilidad, por tanto sujeto de atención de los diversos Programas Sociales que emanan del Municipio.

4.1.3.- Sujetos participantes del estudio

El colectivo en estudio lo constituyeron 120 familias que residen en el campamento. Los sujetos de estudio lo constituyen dos grupos de personas: beneficiarios de programas sociales y beneficios asistenciales y profesionales del municipio responsables de dichos programas y beneficios.

Para la selección de los sujetos participantes, del Campamento, se establecieron los siguientes criterios de inclusión:

- Participar libre y voluntariamente en la investigación
- Tener domicilio permanente en el campamento desde hace un año y más
- Ser mayor de 18 años

Los sujetos de estudio fueron: 11 mujeres cuyas edades fluctuaron entre los 21 y los 50 años, con una escolaridad promedio de enseñanza básica incompleta, de ocupación dueñas de casa, estado civil casadas en un 80% y las restantes mantenían relación de convivencia.

El grupo focal lo conformaron 15 personas: 9 mujeres y 6 hombres, cuyas edades estaban en el rango de los 23 a los 60 años. Las mujeres desempeñaban labores domésticas y los hombres en su totalidad tenían como actividad ser obreros de la construcción y/o jornales, la situación civil de éstos; eran casados y convivientes.

**Cuadro de identificación de los sujetos beneficiarios del
Campamento Laraquete**

Sujeto	Sexo	Edad	Escolaridad	Ocupación	Participa Programa	Tiene Beneficio asistencial
S1	F	30	7 Básico	Dueña de casa	No	PASIS, SUF
S2	F	44	Sin escolaridad	Dueña de casa	No	SUF
S3	F	27	2 medio	Dueña de casa	Sí	
S4	F	21	8 básico	Dueña de casa	No	SUF
S5	F	23	8 básico	Dueña de casa	No	AYUDA DE EMERGENCIA
S6	F	35	6 básico	Dueña de casa	No	AYUDA DE EMERGENCIA
S7	F	26	8 básico	Dueña de casa	No	AYUDA DE EMERGENCIA
S8	F	39	3 básico	Dueña de casa	No	AYUDA DE EMERGENCIA
S9	F	37	6 básico	Dueña de casa	No	SUF
S10	F	21	8 básico	Dueña de casa	no	SUF
S11	F	50	Sin escolaridad	Dueña de casa	No	SUF

*SUF: Subsidio Unico Familiar

*PASIS: Pensión Asistencial

Se realizó adicionalmente entrevista a los cinco profesionales del municipio responsables de los programas sociales y beneficios asistenciales, todos ellos de profesión Asistentes Sociales, lo que permitió recoger la opinión de todos los actores involucrados.

Cuadro de identificación de los sujetos responsables de los Programas Sociales Municipales y Beneficios Asistenciales.

Sujeto	Sexo	Edad (años)	Escolaridad	Profesión	Función Municipal
S12	M	27	E.Superior	Asistente Social	Encargado Programa Adulto Mayor.
S13	F	29	E.Superior	Asistente Social	Encargada Programa Mujeres Jefas de Hogar
S14	F	27	E.Superior	Asistente Social	Encargada Programa Jóvenes
S15	F	45	E.Superior	Asistente Social	Encargada Programa Discapacidad
S16	F	42	E.Superior	Asistente Social	Encargada Beneficios Asistenciales.

4.1.4.- Criterios de rigor

Tabla de criterios de rigor y procedimientos empleados

aspecto	criterio de rigor	procedimiento seleccionado
Verdad	Credibilidad	-Confirmación de la información con los sujetos participantes a través de segunda entrevista, lo que complementó información obtenida en la primera. -Triangulación de fuentes.
Aplicabilidad	Transferibilidad	El estudio no tiene la intención de generalizar situaciones, dado la diversidad existente en cada uno de los espacios locales.
Consistencia	Dependencia	-Se realizará a través de la consistencia con los antecedentes teóricos. -auditoria de dependencia con Directora de tesis y otros expertos en el tema.
neutralidad	confirmabilidad	Ejercicio de reflexión permanente a lo largo del proceso de investigación.

V. FASES DEL PROCESO GENERAL DE INVESTIGACION

Fases	Tiempo	Tareas	Productos
De reflexión	Enero-abril 2000	Búsqueda, revisión bibliográfica y documental.	-identificación del tema en estudio. -levantamiento preliminar de preguntas de investigación, selección de estrategia y escenario de investigación. -protocolo de entrevista.
Planificación	Agosto 2000	Pilotaje, aplicación de entrevistas a tres sujetos	-redefinición de las preguntas de investigación. -formulación de objetivos y de los criterios de rigor a emplear.
Entrada al escenario e inicio del estudio	Septiembre-2000	-contacto con municipalidad. -contacto con instituciones del sector e informantes claves. -invitación a participar	-determinación del colectivo en estudio. -determinación de sujetos participantes.
Recogida y análisis de la información	Octubre-noviembre 2000	-aplicación de entrevistas a sujetos participantes y funcionarios municipales- comprobación de la información. -triangulación	-once entrevistas -un grupo focal -cinco entrevistas a responsables municipales de los programas. -análisis de la información.

Retirada del escenario	Noviembre2000	-finalización de la recogida de datos.	-construcción de categorías. .elaboración de matrices. -análisis e interpretación de la información recolectada.
Elaboración Informe Final	Diciembre-enero2001	-organización de la información. -determinación del tipo de informe	Informe de investigación.

VI. TRATAMIENTO CUALITATIVO DE LOS DATOS.

6.1.- Plan de categorización

Para el registro de la información, se utiliza Cuaderno de notas de Campo, y grabación tanto de las entrevistas como de los grupos focales.

La información se construye sobre la base del análisis de contenido, que supone alcanzar el significado de la información entregada por los sujetos. Este método de análisis consta de cuatro etapas centrales: el inventario de respuestas, el establecimiento de categorías de las mismas, la construcción de analogías y la clasificación, para proceder a la interpretación de los resultados, por tanto el análisis de los datos va a consistir en la reducción y categorización (sub-dimensiones) de la información, y su presentación a través de tablas de valores y matrices .

La interpretación de los resultados se realiza a partir del marco teórico, y las conclusiones se formulan en función de los objetivos.

6.2.- Selección de Unidades de Análisis

El criterio de selección de unidades de análisis se efectúa previo al análisis de los datos por considerar relevante contar con la opinión y postura de los actores involucrados en la implementación de los programas sociales: los beneficiarios de éstos y los operadores.

VII.- ANÁLISIS DE LOS DATOS

7.1.- Descripción y Análisis de las categorías Lógico-Semánticas.-

El proceso de reflexión y análisis de la información se organizó en torno a dos referentes que son la percepción de los beneficiarios de los programas sociales y beneficios asistenciales y la percepción de los profesionales responsables de dichos programas y beneficios, surgiendo siete categorías, las que dan cuenta de cada uno de los objetivos de investigación.

Metacategoría	N° Categorías	N° Subcategorías	N° Dimensiones	N° Subdimensiones
Percepción de los beneficiarios de los programas y beneficios	6	18	11	12
Percepción de los profesionales responsables de los programas y beneficios	1	5	11	3

1° Categoría	<i>Manejo de información sobre programas sociales y beneficios asistenciales por parte de los usuarios del campamento Laraquete.</i>
Subcategorías	Fragmentos
<i>Conoce sólo los programas.</i>	<i>“El de adulto, o Adulto Mayor, el de las dueñas de casa y el otro es el de los discapacitados”(S1) “Hacia los jóvenes y hacia los adultos mayores”(S4).</i>
<i>Conoce sólo los beneficios</i>	<i>..”Si, me han ayudado harto a mi. Por ejemplo mediaguas, estoy sacando asignaciones familiares de los cuatro mas chicos” (S2). ..”No el año pasado no recibí nada, pero los otros</i>

	<i>años he recibido mediaguas por ejemplo, fonolas, frazadas, todas esas cosas, y ahora me van a dar el subsidio de la niña”(S8).</i>
Conoce programas y beneficios	<p><i>...”Sí, el programa de jóvenes, el programa de adulto mayor, de los niños y de las mujeres jefas de hogar” (S5).</i></p> <p><i>...”Si, me había inscrito antes para el programa mujeres jefas de hogar pero nunca salía llamada, para los cursos para los jóvenes igual y asignación familiar para mi hijo”(S10)</i></p>
No tiene claridad o no diferencia programas y beneficios.	<p><i>“...no conozco porque no me he informado tampoco y quizás por el poco contacto con la gente quizás porque de la única forma que uno se puede comunicar de esto es yendo directamente allá...”(S7).</i></p> <p><i>“...no nunca he tenido ayuda de la Municipalidad, solamente esos subsidios familiar que uno saca, pero eso es un derecho y nada más...”</i></p> <p><i>“...no conozco los programas.(S9)</i></p> <p><i>“...no sabís de los programas de la Municipalidad en eso estamos ignorantes nosotros...” “...Ha también yo sabía que son cuatro programas, estoy participando en el programa mujeres jefas de hogar no más...”(S5)</i></p>

Lo anterior permite inferir que las personas no diferencian entre programas sociales y beneficios asistenciales, aún cuando participan en ellos o

cuentan con algún beneficio estatal, con lo cual queda de manifiesto la falta de claridad en la información que manejan los sujetos respecto de este tipo de acciones municipales. Situación que, según señalan los propios entrevistados, se debe a la falta de interés individual por conocer de los beneficios y a una insuficiente difusión por parte del municipio sobre dichos beneficios.

Ellos expresan valoración por las ayudas paliativas, dado que son consideradas un beneficio para las personas y su grupo familiar, sin embargo, el beneficio que emana de los programas que no son asistenciales y que tienen un carácter más promocional no se visualizan como tal. Por otra parte es significativo el hecho de que los entrevistados creen que quien les otorga los beneficios son instituciones de beneficencia que trabajan en el mismo espacio local.

2° categoría	Grado de satisfacción de los usuarios respecto de programa sociales municipales y beneficios asistenciales
1 Subcategoría	Fragmento
Alto grado de satisfacción	<i>"Bueno, porque hemos tenido harta ayuda, no se si será por la entra del nuevo presidente no pero hemos recibido harta ayuda y no nos podemos quejar porque cuando hicieron la campaña de Lagos nos ayudaron con mercadería con plata y otras cosas entonces no nos podemos quejar porque hemos recibido harta ayuda, porque hay personas que se aprovechan de esto igual"(S5)</i>

2 Subcategoría: Bajo grado de satisfacción	
Dimensiones	Fragmento
Escaso apoyo material	<p><i>“Apoyarlos, en lo que ellos necesiten, porque a veces uno necesita por ejemplo haya donde yo vivía no hay biblioteca, nada”(S3)</i></p> <p><i>“...Claro, si hay gente que tiene buena mente como para trabajar, pero no esta lo necesario para trabajar ya siquiera colocarle un pequeño supermercado”(S5)</i></p> <p><i>“...no Hacer algo, alguna cosa así para que los niños trabajen creo yo, alguna cosa que hagan para que ellos puedan trabajar y anden así como andan”(S6).</i></p> <p><i>“Yo pienso que sí haría falta otro apoyo, para empezar podría ser de tipo comestible” (S1).</i></p>
Bajo monto de pensiones y subsidio	<p><i>“...Yo pienso que una pensión tiene que estar por lo menos como un sueldo base de los que trabajan...” (S1) .</i></p> <p><i>“...Las pensiones asistenciales son bajas y ese tema no está en nuestras manos por que son políticas del gobierno...” (S12)</i></p> <p><i>“...Sí, realmente la plata de la asignación familiar es poca...” (S2).</i></p> <p><i>“...Modificaciones a los subsidios actuales sí, por ejemplo el caso de las pensiones asistenciales de invalidez que se pudieran aumentar, por que esa persona en un grupo familiar es mucho más gasto con todas sus necesidades, medicamentos, silla de</i></p>

	<i>ruedas, etc., que eso se pudiera considerar y ser mas alta..." (S16).</i>
Atención deficiente de los funcionarios municipales	<p><i>"...pero la otra vez fui yo cuando quedé sin pega, fui a pedir una ayuda porque nunca había pedido una ayuda, nunca y fui, me tramitaron harto, sabe que fui más de tres veces a la municipalidad de aquí, después me iban a dar una canasta, sabe que no me la dieron..." (S3).</i></p> <p><i>"...Cuando fui la otra vez a la muni a hablar con la visitadora, la verdad no me tomaron en cuenta, a lo mejor no sé hablar, no sé decir o no se explicarme de las cosas que a mi me estaban sucediendo y no me tomaron ni en cuenta así que no fui más..." (S9).</i></p> <p><i>"...Yo por lo menos, ya a los municipales no los tomo en cuenta. O sea en estos momentos la Municipalidad, yo jamás o nunca me han dicho o si voy allá me ponen un caracho, que si yo mil veces para ir a mirar carachos, entre nosotros nos miramos aquí, total de alguna manera tenemos que arreglarnos, entonces para andar evitando problema mejor no le damos caras a nadie" (S5)</i></p>

Respecto de los datos que se recogen, dos de los sujetos entrevistados tienen un alto grado de satisfacción respecto de los programas y beneficios asistenciales, vale decir, que consideran que estos son pertinentes, adecuados y que responden a las necesidades y problemas de la población en estudio

(Campamento Laraquete), en tanto, la mayoría de los entrevistados, nueve de ellos, tienen un bajo grado de satisfacción respecto de los programas sociales, argumentando su opinión en el escaso apoyo material entregado por dichos programas, quienes hacen hincapié en que el municipio debiera entregar alimentos, ayudas técnicas para personas con discapacidad, material de construcción y/o viviendas de emergencia y financiar el cuidado de personas mayores que no son autovalentes. Esto puede ser entendido dada la condición de pobreza de las personas entrevistadas, para quienes esta ayuda paliativa se toma significativa y complementaria a cualquier programa social, ya que viene a satisfacer necesidades elementales tanto a nivel individual como familiar.

El bajo monto de las pensiones y subsidios fue expresado por tres de los entrevistados, aún cuando existe un reconocimiento del aporte económico que éstos significan para el ingreso familiar, son considerados insuficientes, opinión que es compartida por los responsables de los programas municipales.

Otro aspecto mencionado por dos de los entrevistados, se refiere a la deficiente relación establecida con los operadores de los programas, entendiendo por tales a los funcionarios municipales a través de quienes se canalizan las gestiones para optar a los beneficios que emanan tanto de los programas sociales como de los beneficios asistenciales, especificando los sujetos consultados que la mala atención por parte dichos funcionarios se producía principalmente durante el proceso de postulación a los beneficios.

3° Categoría	Programas sociales y beneficios asistenciales de mayor beneficio.
Subcategorías	Fragmento
Programa adulto mayor	<i>“Es difícil, pero o sea que los abuelitos, y las mamás con sus niños que viven solos, pienso que por ahí podría partir”(S5).</i>
Programa mujeres jefas de hogar	<p><i>“...el programa mujeres jefas de hogar, sí porque las mujeres son las que necesitan más que nada a veces, porque los hombres se portan mal a veces igual...”(S3)</i></p> <p><i>“...programa de mujeres , porque imagínese la capacitación de mujeres, porque aquí la mayoría de las mujeres trabajan, buscan como darle a sus hijos porque ahora vemos que está tan difícil que no hay ni trabajo para los hombres...”(S7)</i></p> <p><i>“...yo pienso que sería con las mujeres, para así uno aprender y enseñarle a las demás personas...” “...no sé se podría aprender a hacer algo como para vender y así aportar un unas monedas para la casa también...”(S8)</i></p> <p><i>“...para las jefas de hogar, porque las mujeres o sea la jefa de hogar que tiene niños le ponen más empeño para trabajar que los jóvenes...en cambio uno siempre tiene ganas de trabajar, pero no tiene como trabajar...”</i></p> <p><i>“...aquí hay hartas mujeres solas que no</i></p>

	<p><i>tienen de donde sacar plata...a las mujeres les falta capacitación también...”(S10)</i></p> <p><i>“...aquí a la mujer dueña de casa, porque uno en veces se ve harto apurada en el mes, porque no es basto con la plata que le da el hombre...”(S11).</i></p>
Programa jóvenes	<p><i>“...los jóvenes porque son vagos”(S4).</i></p> <p><i>“...para los jóvenes, porque sabe, es que se ven tantas cosas de los niños hoy día, de 15 años ya andan tomando, que los pitos, aspirando neoprén y todas esas cosas por eso...”(S6)</i></p>
Programa de apoyo a la discapacidad	<p><i>“...A los discapacitados, porque ellos no se pueden valer por si solos, siempre necesitan la ayuda de alguien”(S2).</i></p>

De esta categoría se desprenden cuatro subcategorías relacionadas con los programas sociales y beneficios asistenciales.

Para los sujetos entrevistados, el programa que posee un mayor valor es el de mujeres jefas de hogar, pues resulta de gran apoyo para el grupo familiar en su conjunto las acciones desarrolladas por dicho programa, especialmente las líneas de capacitación y cuidado infantil que posibilitan la inserción laboral de las mujeres jefas de hogar y la ayuda material que se entrega en los casos que se requieran.

El programa de jóvenes y de apoyo a la discapacidad guardan similar relevancia para las entrevistadas, en tanto que respecto de los beneficios asistenciales hay que destacar que es el apoyo material el considerado como más beneficioso por los habitantes del campamento.

Por su parte el programa de adulto mayor no es mencionado entre los de mayor importancia, dado que, según los sujetos entrevistados estas personas ya han vivido su vida, han tenido sus oportunidades y hay que darle paso a la gente más joven, ya sean dueñas de casa o jóvenes. Por otra parte visualizan que los adultos mayores tienen una cierta estabilidad económica, razonamiento fundado en el hecho que estos reciben pensiones asistenciales de carácter mensual lo que les permite subsistir.

No obstante habría que tener en cuenta para la reflexión que esta valoración respecto al programa Adulto Mayor puede deberse a dos situaciones, por un lado , a que el campamento es habitado fundamentalmente por población joven y adulta, y por otro lado, al hecho de que este programa no está focalizado en sectores de vulnerabilidad social, aún cuando partió de esa manera actualmente su radio de acción es toda la comuna e incluso la mayor participación de adultos mayores proviene de otros sectores de Temuco, según refiere el responsable municipal del programa, por tanto las acciones que emanan del mismo podrían ser menos visibles para los habitantes de Laraquete.

4° Categoría	<i>Demanda de proyectos sociales y beneficios asistenciales hacia la municipalidad de Temuco.</i>
1 Subcategoría: Mejora de los programas y beneficios ya existentes.	
1 Dimensión: P. Adulto Mayor.	
Subdimensión	Fragmento
Ayuda alimentaria mensual	<i>"...Bueno, a veces deberían tratar de ayudar a las personas de edad, que den algo para que se alimenten, la persona mayor necesita la leche, necesita su alimento, necesita cosas para que sobreviva"(S2)</i>
2 Dimensión: P. Mujeres jefas de Hogar.	
Subdimensiones	Fragmento
Apoyo económico mensual	<i>"..Las mujeres cuando tienen guaguinitas chicas no pueden trabajar ellas. Apoyo económico, eso es lo que necesitan a veces, yo por lo menos ya tengo mi cabrito chico y cuando más chico no podía trabajar, y tuve que mandarlo para la casa de mi mamá y por eso estuve dos años trabajando"(S3)</i>
Apoyo psicológico	<i>"Apoyo psicológico igual , porque la mujer igual porque igual la mujer necesita como un amigo igual, si tiene un problema uno, que le</i>

	<i>puedan escuchar igual, porque uno tiene problemas y no sabe como reaccionar también, y de tener alguien que lo escuche”(S3)</i>
3 Dimensión: P. Jóvenes	
Subdimensiones	Fragmento
Capacitación laboral	<p><i>“Si, cursos de capacitación igual y también que los motiven porque por ejemplo, la otra vez pusieron en la municipalidad que van a dar \$25.000.- para los niños, para que estudien algo así, y habían muchos jóvenes que se entusiasmaron igual porque también necesitan para comprarse sus cuadernos, sus lápices, para sus pasajes también, entonces pienso que esa sería una ayuda igual para los jóvenes”(S5)</i></p> <p><i>“Capacitarlos, a lo mejor, buscarles trabajo, porque eso es lo que dicen que no hay para ellos, que los escuche igual, porque a veces necesitan desahogarse igual. A veces dicen ellos cuando se comportan así que es una forma de desahogarse que tienen ellos así, que los entiendan”(S3)</i></p>
Creación de fuentes de trabajo	<i>“...Aunque sea de barrendero de las calles, pero se gana un pedazo, un bocado para la boca en el día y yo encuentro que eso estaría súper bien para la juventud, porque resulta que hay muchos muchachos que tienes 18, 19</i>

	<p><i>años que sirvan para hacer jardines, que sirvan para barrer las calles, eso es un gran alivio porque ya se terminaría un poco la delincuencia en los jóvenes, los que andan volándose por ahí , tomando, tirándoles piedras a los vecindarios, armando las trifulcas, y eso no esta bien. Sobre todo una persona que tiene hijos y que escuche puras groserías en la calle. Yo pienso que eso... debería haber trabajo para esa juventud, o un estudio que sigan una carrera(S2)</i></p>
4 Dimensión: P. De apoyo a la discapacidad	
Subdimensión	Fragmento
Entrega de ayudas técnicas	<p><i>"...Para el adulto mayor, ¿son los viejitos, verdad?, para ellos me gustaría no se po, un lugar como el hogar de Cristo, para los que no pueden salir de casa uno ayudarlos a ellos a salir de ahí del ambiente donde se encuentran, porque no tienen sillas de rueda para que se levanten"(S8)</i></p>
5 Dimensión: Beneficios Asistenciales	
Subdimensiones	Fragmento
Aumento del monto de los subsidios y pensiones	<p><i>"Yo pienso que una pensión tiene que estar por lo menos, como un sueldo base de los que trabajan"(S1).</i></p>

Mejoramiento de las viviendas	<i>"...Esto no se llama casa, ahora es un milagro que no se ha llenado, pero se llena la cámara y pasa todo al dormitorio, se llena para allá la pieza que tiene mi hija, entonces para mí, que arreglaran la situación de las casetas".(S2).</i>
2 Subcategoría: Creación de nuevas iniciativas	
1 Dimensión: P. Adulto Mayor	
Subdimensiones	Fragmento
Casas de acogida para adultos mayores no autovalentes.	<i>"...No se un centro donde pudieran estar esos ancianos donde se los pudieran llevar, que en la casa a veces no tienen quien los cuide, están solos y a veces hay mueren solos"(S4). "ayudar mas a los viejitos también, ocuparle su tiempo en algo a ellos, en el fondo uno no sabría que hacer porque como son personas mayores, tienen que haber personas especiales para enseñarles algo, para que puedan hacer algo que los ayude a ellos a mantenerse bien, porque las personas viejitas son como niños chicos, necesitan cariño, necesitan atención que estén preocupados de ellos. No se po lo que hace el hogar de Cristo es bien bueno, en todas esas cosas, que lo ayuda, pero ahí no se po, yo creo que ahí abría que tener personas mas especializadas para atenderlos, crearles cosas nuevas"(S7)</i>

2 Dimensión: P. Mujeres jefas de hogar	Fragmento
Subdimensiones	Fragmento
Creación de jardines infantiles y salas cuna.	<i>"...Yo digo por las señoras que tienen hartos cabros y que están solas y que no pueden realmente trabajar, a esas personas realmente deberían brindarles mas apoyo, a jardines igual para que dejen los niños porque por que uno con ellos no puede hacer nada tampoco, sala cunas igual. Entonces eso para mi, eso es el apoyo"(S3).</i>
Creación de microempresas para jefas de hogar	<i>"Algún taller o algo que uno pudiera llevárselo a la casa y pudiera trabajarlo allá en la casa "(S2). "...No se, se podría aprender a hacer algo como para vender y así aportar uno unas monedas para la casa también"(S8)</i>
3 Dimensión: P. Jóvenes	
Subdimensión	Fragmento
Programa de apoyo a la microempresa juvenil	<i>"Bueno, aquí tendría que la municipalidad hacer un proyecto que se yo o hacer una organización de los mismos jóvenes que tienen que trabajar. Hacer sus proyectos, lanzar sus proyectos, lo que ellos quieren hacer, el trabajo que quieren hacer ellos. Entonces si la municipalidad lo acepta o que se yo a quién donde mande ese proyecto y sale aceptado. O si ahora quieren hacer un</i>

	<i>pequeño industria que se yo, para trabajar entre ellos y entre cuatro o cinco personas , yo creo que puede que la municipalidad les pueda dar un apoyo”(S5)</i>
--	--

Respecto de la categoría demanda de proyectos sociales y beneficios asistenciales hacia la Municipalidad, surgen dos subcategorías: la primera, mejorar lo ya existente y la segunda orientada a crear nuevas iniciativas que den respuesta a las necesidades y problemas sentidos por la población.

Con relación al programa de adulto mayor, los sujetos entrevistados visualizan como mejoramiento del programa la entrega de ayuda alimenticia mensual para adultos mayores de escasos recursos, haciendo referencia en forma general al bajo monto de la pensión de vejez asistencial, esto último es coherente con lo planteado en la categoría N°2, donde una de las causales de insatisfacción con los beneficios asistenciales está relacionado con este aspecto.

Respecto del programa mujeres jefas de hogar, se señala que es necesario el apoyo económico además entregar apoyo psicológico complementariamente a otras acciones desarrolladas por las mujeres.

Por otra parte, para mejorar el programa jóvenes, se opina que debiera brindárseles orientación y/o apoyo psicológico; evaluándose como indispensable la capacitación laboral y generación de fuentes de trabajo.

En el programa de apoyo a la discapacidad, en tanto, en menor proporción se visualiza como necesario la entrega de ayudas técnicas conjuntamente con el aumento del monto de la pensión de invalidez asistencial.

Respecto de los beneficios asistenciales, algunos piensan que el monto de los subsidios debiera elevarse, y otros creen que debieran otorgarse más recursos materiales para mejorar la calidad de las viviendas.

De lo anterior se desprende que junto con el reconocimiento por parte de los sujetos del beneficio que supone el contar con los programas sociales municipales, consideran que estos pueden mejorar aún más su capacidad real de respuesta a las necesidades y problemas de la población para la que fueron generados. En definitiva, el mejoramiento de los mismos pasa por una atención más integral, es decir, aquellos programas y beneficios sociales cuyo énfasis actual es el apoyo material, deben incorporar una atención psicosocial a sus usuarios, y viceversa aquellos que enfatizan este último aspecto deben ser complementados con medidas paliativas según lo manifestado por los sujetos.

Con relación a la subcategoría creación de nuevas iniciativas; respecto del programa adulto mayor se sugiere la implementación de casas de acogida orientadas especialmente a adultos mayores no autovalentes.

Cabe recordar que actualmente este servicio es de carácter privado en nuestra sociedad por lo que pueden acceder a él quienes están en condiciones de comprar el servicio, pensando en una institución que ofrezca atención digna a las personas, procurando el bienestar de ellos en aspectos psicosociales, económicos, emocionales, de salud entre otros.

Es menester tener en cuenta también que existen instituciones de carácter semiprivado, que reciben subvención estatal, pero que no obstante no proporcionan un servicio óptimo a sus beneficiarios por la insuficiencia de los recursos con los que cuentan.

Para los jóvenes, en tanto, se sugiere mayor acceso a la educación asociado esto a la importancia de otorgar becas de estudios a estos, por otra parte se considera fundamental implementar programas de apoyo a la microempresa juvenil complementariamente a la entrega de capacitación y fortalecer su capacidad organizativa para que presenten sus propios proyectos.

Queda de manifiesto entonces, que la demanda de los beneficiarios no es otra que la coherencia entre lo que se ofrece a nivel de los discursos políticos, las expectativas que se generan y las necesidades reales, en este caso, de los jóvenes.

Respecto de lo anterior se observa que los grupos vulnerables de características similares a los de este estudio parecen tener plena noción y claridad sobre los aspectos que les permitirían salir de su condición de pobreza y mejorarían su calidad de vida, es el caso específico de la educación como elemento de movilidad social. Dado que las familias de las cuales estos jóvenes provienen, no cuentan con recursos económicos consideran necesario entonces que el Estado se haga responsable de entregar igualdad de oportunidades en el acceso a ella a través de los mecanismos que estime pertinentes. Así también los beneficiarios están conscientes que la capacitación por sí sola no provoca transformaciones en la calidad de vida de las personas, sino que esta debe ir asociada a políticas de creación de empleo o medidas complementarias que faciliten la inserción en el mercado del trabajo de quienes reciben capacitación laboral.

Para el grupo social de las mujeres, un tercio de las entrevistadas proponen programas de apoyo psicosocial, en menor proporción se estima relevante gestionar iniciativas microempresariales para las mujeres jefas de hogar. En igual medida, los sujetos piensan que deben crearse más jardines infantiles y salas cunas que faciliten la inserción de las mujeres dueñas de casa en el mercado laboral.

Otro aspecto que surge no dirigido a un grupo específico es la necesidad de crear un programa de mejoramiento de la vivienda o entrega de las mismas por parte del municipio a aquellas familias que no pueden acceder por otros mecanismos establecidos para estos efectos en las Políticas de Estado.

Tomando en cuenta los antecedentes proporcionados por los sujetos en estudio, cabe reflexionar sobre la importancia de la participación de los actores sociales en la generación de programas, de modo que estos sean pertinentes a las necesidades sentidas por los mismos, por un lado, y por otro se refuerza la idea que la descentralización de decisiones y la creación de programas a nivel local es la mejor posibilidad de contribuir a superar las situaciones de pobreza de los grupos hacia los cuales están focalizadas las políticas sociales que se crean en un nivel central para posteriormente ser aplicados en espacios locales más reducidos.

5 categoría	<i>Participación de las personas en programas sociales municipales y beneficios asistenciales.</i>
Subcategorías	Fragmento
Participación en el diseño, implementación y en la toma de decisiones de los programas	<i>"Nosotros creemos que sí, por lo que yo te contaba antes, el programa es definido principalmente por ellos, nosotros recibimos las platas, hacemos los proyectos, lo presentamos al Consejo Municipal, pero son ellos los que deciden en sus actividades y los ligamientos del programa"(S12)</i>
Ha postulado a programas y beneficios y ha sido seleccionado	<p><i>"...Lo único que se es que... que, esta el programa de Mujeres Jefas de Hogar, ahora primera vez que estoy inscrita .Ahora en marzo parece que empieza"(S3).</i></p> <p><i>"...No el año pasado no recibí nada, pero los otros años he recibido mediaguas por ejemplo, fonolas, frazadas, todas esas cosas, y ahora me van a dar el subsidio de la niña"(S8).</i></p> <p><i>"...Sí ahora poco, porque yo no le sacaba asignación familiar a mis dos chicocas, porque él a veces, como es carpintero estuvo harto tiempo sin trabajo y todavía , porque esta haciendo un pololito no más, entonces ahora ya son dos meses que han</i></p>

	<p><i>recibido las guaguas asignación familiar. Y anteriormente ninguna ayuda más he recibido yo.”..(S2)</i></p>
<p>Ha postulado a programas y beneficios y no ha sido seleccionado</p>	<p><i>”Si, pero resulta que lo que paso, una vez salimos para atrás, entonces nunca más yo quisiera golpear las puertas del Estado, ¿por qué? ,por la sencilla razón, porque cuando yo le pedí una beca, incluso por el instituto indígena, que estaban beneficiados por la municipalidad me parece mucho, y nunca y hoy día mi hijo termino su estudio y está haciendo su práctica. Ninguna cosa nosotros le hemos pedido, por eso nunca... y ojalá ni Dios lo quiera que nosotros vayamos a golpear la puerta del Estado, ¿por qué?, porque hacen una promesa y después nunca lo cumplen como a uno lo dicen, por eso”(S5).</i></p> <p><i>“...No, nunca, solamente esos subsidios familiar que uno saca, pero eso es un derecho, y nada mas. Cuando yo quede sin casa, sin techo, que quede debiéndole cuenta a mi mamá y a mi hermana, fui a hablar y mi hijo estaba en el servicio, y me dijeron que ellos no podían hacer nada y nada mas, eso fue todo lo que me dijeron y bueno no me ayudaron en ese tiempo,</i></p>

	<p><i>hace como un año y algo mas tiene que ser. Y de ahí nunca más he pedido ayuda, y vi que no me tomaron en cuenta”(S9)</i></p> <p><i>“...para el programa mujeres postulé, pero no quedé aceptada...”(S4)</i></p> <p><i>“...me había inscrito antes para mujeres jefas de hogar pero nunca salí llamada, para los cursos para los jóvenes igual” (S10).</i></p>
--	---

En primer término hay que señalar que ninguno de los entrevistados ha sido partícipe del diseño y elaboración de los programas sociales municipales, como tampoco han participado en las toma de decisiones sobre sus contenidos y los procesos para su implementación. No obstante algunos funcionarios municipales hacen mención a que existen programas que se generan con participación de los beneficiarios directos.

Lo anterior cobra relevancia si se tiene en cuenta que el enfoque de desarrollo local apunta al fortalecimiento de la sociedad civil, procurando la participación de los involucrados en la solución de sus propios problemas, de modo de generar procesos de desarrollo democráticos que vayan entregando responsabilidad a los actores sociales de un territorio determinado, sin embargo alguno de los funcionarios municipales señala que existen programas que tienen estas características.

6° categoría	Efectos no esperados de los programas sociales y beneficios asistenciales desde la perspectiva de los sujetos.
Subcategorías	Fragmento
No ha recibido ayuda	<p><i>“...No, de ningún tipo lo único que la hija esta recibiendo la asignación de la guagua no más”(S11).</i></p> <p><i>“...No yo no he recibido ningún beneficio, pero quizás a lo mejor es por la negligencia mía y pero lo que si recibo yo es que me pasan este sitio donde yo vivo, porque esto yo no se de quién es este terreno, sé que la municipalidad me lo otorgo para yo poder hacer mi casa, el único beneficio más grande que estoy recibiendo”(S7).</i></p>
Ha recibido ayuda sólo una vez	<p><i>“...yo no he recibido...” “...una vez me dieron fonolas de la Municipalidad, sí eso fue el año antes pasado cuando fue el temporal veránico, el primer temporal, ellos me dieron la mediagua que tengo acá y también una vez fui por alimentos y también me dieron, pero ahora ya no he ido más...”(S6)</i></p>

<p>Cree que otras instituciones le otorgan la ayuda</p>	<p><i>“...sí el Hogar de Cristo...” “...programa del adulto mayor, para los jóvenes, para los niños...” “...sí sabía que la Municipalidad entrega beneficios como pensiones, asignaciones familiares, canastas familiares”(S4)</i></p> <p><i>“...Una vez le dieron una ayuda, un poco de cosas que le dieron , pero nos sirvió de harto, porque justo que no teníamos nada que comer, pero no era de la municipalidad, sino que era de otro programa que se había abierto para los cesantes”(S2).</i></p>
--	---

Surgen aquí tres subcategorías, la de mayor recurrencia con seis sujetos que manifiestan no haber recibido ayuda, seguido por dos que señalan haber recibido solo una vez, no obstante lo anterior especialmente con relación a la primera subcategoría hay que señalar que estas personas si participan de algún programa o han recibido algún beneficio derivado de los mismos, así como también reciben beneficios asistenciales, pero no existe una asociación entre el beneficio recibido, y el municipio, como institución que lo otorga a través de la implementación de sus programas y de la administración de la red social del Estado. De lo anterior es posible observar que no hay un reconocimiento de la calidad de beneficiario o los beneficios recibidos no se atribuyen a la gestión municipal. De hecho, un porcentaje minoritario pero no menos importante porque podría ser la opinión de otros habitantes del campamento, es que son otras las instituciones que ejecutan los programas y entregan los beneficios.

Es necesario reflexionar respecto de los mecanismos de difusión que utiliza el municipio para informar a la población sobre los procedimientos que les permiten optar a los beneficios de las políticas sociales y las instancias que los canalizan.

<p>7 Categoría</p>	<p>Efectos no esperados, visualizados por los responsables municipales de los programas sociales y beneficios asistenciales.</p>
<p>1 Subcategoría. P. Adulto mayor</p>	<p>Fragmento</p>
<p>1 dimensión: Involucramiento emocional asociado a dependencia del programa.</p>	<p><i>Sí, yo creo que la parte emocional ha sido super perverso tanto para ellos, como para nosotros. Involucrarse emocionalmente es una cuestión que a la larga tú no lo pretendes, pero termina siendo así digamos, una dependencia absoluta de ellos al municipio, a la persona que está a cargo, a la gente que trabaja en el municipio con ellos, es una cuestión que nadie la esperaba, pero lamentablemente fue así.(S12)</i></p>
<p>2 dimensión: Ampliación de la focalización del programa</p>	<p><i>“...nosotros partimos en los sectores de Temuco, que debieran ser los más vulnerables, Santa Rosa, Amanecer, Pedro de Valdivia. Hoy día el programa trabaja con Adultos Mayores de todo</i></p>

	<p><i>Temuco: sectores Av. Alemania, Estadio, Millaray”.</i></p> <p><i>“...nos dimos cuenta que el programa supero un poco el umbral de ser un programa social dirigido exclusivamente para personas de escasos recursos y pasó a dar respuesta a la necesidad de afecto, de atención, la necesidad de espacio, la necesidad de participación, que necesitaban también otros adultos mayores, por lo tanto uno de los criterios más fuertes que tiene el programa de hoy día es el tema de la participación y el tema de generar estos espacios para los adultos mayores”(S12).</i></p>
<p>3dimensión: Alto nivel organizativo</p>	
<p>Subdimensiones</p> <p>Implicancias en las decisiones comunales, regionales y nacionales.</p>	<p><i>“...ellos han logrado un nivel de protagonismo a nivel regional acá dentro de la región, en relación a hartos proyectos que ellos están viendo”.(S12)</i></p> <p><i>“ Nosotros no esperábamos ponte tu que ellos fueran a reuniones al palacio de la moneda los adultos mayores de acá la municipalidad de Temuco a decirles en definitiva cuales eran los lineamientos generales que debía tener la futura creación del comité para adulto mayor a</i></p>

	<i>nivel nacional".(S12)</i>
Implementación de iniciativas propias	<i>"...ellos ya no piensan en la loza o el paseo a las termas del adulto mayor, están viendo otras cuestiones; un centro turístico para adultos mayores en malalcahuello, consiguieron sus platas, tienen; bienes nacionales les entregó el terreno"(S12)</i>
Interés político en el establecimiento de relaciones con ellos	<i>"nosotros creemos que los concejales y ningún alcalde se atrevería a decir; el programa de adulto mayor no va mas, porque no es rentable para el municipio en términos sociales y no va mas, no se atreverían, porque el costo político es tremendo, para cualquier político, decir; el programa de adultos mayores no, no invertamos mas en ellos.(S12)</i>
4 dimensión: Aumento de la inversión municipal	<i>"el tema económico es super prioritario, nosotros tenemos que invertir 20, 30 millones mas de los que invertíamos antes, en relación al nivel de adquisición que habían alcanzado, porque sus demandas son mayores en la actualidad "(S12)</i>
2 Subcategoría. P. Mujeres Jefas de Hogar	Fragmento
1dimensión:Aumento de la solicitud de beneficios para	<i>"...pero ellas siempre demandan cosas para los hijos, eso siempre es cierto ósea</i>

<p>los hijos.</p>	<p>"si yo voy al dentista ¿mi hijo pude ir?, y si yo recibo lentes ¿por qué no reciben mis hijos?", entonces ellas siempre están procurando meter al núcleo familiar dentro de lo que son los beneficios pero acá no es posible porque no esta orientado así el programa"(S13).</p>
<p>2 dimensión: generación de expectativas de inserción laboral.</p>	<p>"...el organismo técnico te capacita de tres a ocho hrs. que pasa que la mujer tiene que renunciar a su trabajo y después participa en talleres de búsqueda de empleos, se hace la intermediación laboral, pero ella muchas veces no queda trabajando entonces a lo mejor quedo mas educada, mas preparada, pero, en forma que pierde el trabajo. Después llegan acá y dicen " Me siento super bien, me levantaron el autoestima, soy mas educada, pero estoy sin trabajo" "¿Qué hago?"..."(S13)</p> <p>"...muchas veces también nos llegan cursos que no tienen un campo laboral bueno y las mujeres se entusiasman a lo mejor por que van a aprender a hacer tortas y panqueques, y resulta que a lo mejor van a salir al mundo laboral y en ninguna parte les van a dar trabajo para hacer tortas y panqueques y en realidad</p>

	<i>todo esta como muy centralizado y eso es lo que nosotros reclamamos”(S13)</i>
3 Subcategoría. P. Jóvenes	Fragmento
1dimensión:obstaculización de parte de otras organizaciones para potenciar la organización juvenil.	<p><i>“...Yo creo que nos hemos encontrado con un proceso o se ha dado un proceso, el temor a que los jóvenes se organicen, por ejemplo con las juntas de vecinos o con las demás instituciones organizadas de los sectores, es como el rechazo a que los chicos se organicen, a que tengan su personalidad jurídica, etc”(S14).</i></p> <p><i>“...Yo percibo que es porque se ve como competencia o como que esta organización pudiera ir en el medio de las otras organizaciones existentes”(S14).</i></p>
4 Subcategoría. P. De Apoyo a la Discapacidad	Fragmento
1dimensión:alto nivel de expectativas sobre el apoyo municipal.	<i>“...uno de los principales efectos en ese sentido sería que despertó un alto nivel de expectativa que no es posible que el municipio por si solo de respuesta. La gente en general, acude a la municipalidad para todo y por todo, entonces no existe en el tema de la discapacidad, por su complejidad institución, ni persona, ni grupo que pueda dar una respuesta integral a todas las</i>

	<p>necesidades que son atingentes al tema de la discapacidad”(S15).</p>
<p>2 dimensión: burocracia para acceder a los beneficios estatales.</p>	<p>“...El Estado esta repitiendo requisitos o tramites en duplicados para la gente, por ejemplo le pide para acceder a algún beneficio en el fondo de la discapacidad que la persona tenga un carné de la discapacidad eso significa una evaluación distinta de la que el médico le ha hecho, en tanto que es discapacitado que postula a una pensión asistencial, entonces los médicos, también son horas de médicos para que los vuelvan a evaluar y eso se ha transformado en una suerte de cuello de botella porque demora porque hay que pedir hora al especialista, porque en el hospital cuesta para conseguirse hora con un especialista, te fijas, y por que el doctor también lo llena pidiendo hora, no lo llena digamos por secretaría estos papeles y son documentos que tienen bastantes antecedentes solicitan bastantes antecedentes que son engorrosos de llenar, los médicos solicitan que se simplifiquen el compin dice que eso no se puede simplificar entonces es como una cadena que va rechazando la atención.(S15).</p>

<p>3dimensión: falta de coordinación de la red que atiende la discapacidad.</p>	<p><i>“...yo siento que ahí lo que ha quedado demostrado es que falta un mayor nivel de coordinación de la Red que atiende la discapacidad, de la red institucional pública y privada o sea han ido quedando a la vista una suerte de terrenos de nadie, especialmente en el ámbito de la salud donde de alguna manera no nos hemos coordinado lo suficiente para decir de quién es la responsabilidad, si no se está asumiendo quien lo tiene que asumir, entonces aquí eso se sabe porque aquí llega la necesidad y la demanda”(S15).</i></p>
<p>5 Subcategoría. P. Beneficios Asistenciales</p>	<p>Fragmento</p>
<p>1dimensión: dependencia que limita la superación personas.</p>	<p><i>“...estos beneficios es una ayuda para el grupo familiar, por eso te decía que les permite a ellos tener cierta atención de salud y también catalogar a las personas en una determinada situación socio económica. Se supone que las persona que reciben un subsidio es por que realmente están viviendo en condiciones de extrema pobreza, entonces, eso es beneficioso, pero de repente también pienso que la gente se acostumbra a recibir beneficios y de repente afecta para que ellos puedan superarse y buscar las</i></p>

	<i>personas que no tienen un contrato estable que pudieran esforzarse por tenerlo. De repente no hay mucha motivación porque como reciben los beneficios del municipio, y que tienen la atención gratuita, entonces no en todas las personas pero si puede influir en parte en algunas familias el hecho de acostumbrarse a recibir estos subsidios”(S16).</i>
--	--

Respecto de esta categoría, se desprenden cinco subcategorías que corresponden a los distintos programas sociales y beneficios asistenciales en cada uno de los cuales los profesionales responsables de dichos programas identifican efectos no esperados o efectos perversos en la implementación de los mismos.

Es así como del programa adulto mayor surgen como efectos perversos en orden de importancia el involucramiento emocional asociado a dependencia por parte de los adultos mayores hacia el programa.

Se considera también efecto no esperado la amplitud de cobertura que ha experimentado, pues, se inició focalizado en sectores de alta vulnerabilidad social, no obstante, paulatinamente fue expandiendo su radio de acción producto de la demanda espontánea que los adultos mayores y sus grupos organizados hicieron a la municipalidad.

Es importante destacar que el alto nivel organizativo de los adultos mayores en la comuna los ha llevado a la constitución de un movimiento asociativo que tiene poder de decisión a nivel comunal, desarrollando iniciativas de gran envergadura como la creación de un centro recreacional para adultos mayores lo que conlleva también mayor demanda de recursos al municipio.

Se destaca por otra parte que este nivel organizacional alcanzado lo constituye en un grupo de interés en el plano político, sin embargo, el movimiento asociativo y los grupos de adultos mayores en particular se mantienen al margen de la participación político partidista como organizaciones, según refiere el responsable del programa.

Con relación al programa mujeres jefas de hogar, los efectos perversos más visibles según la responsable del programa serían; las altas expectativas de inserción laboral que se genera en las mujeres beneficiarias a partir del hecho que cuentan con cursos de capacitación, que han mejorado su imagen física mediante la atención en salud bucal y tienen la posibilidad del cuidado de sus hijos, sin embargo en la realidad esta inserción laboral no es lo inmediata y frecuente que ellas esperan, por las condiciones del mercado laboral local que no es muy diversificado y no presenta una apertura a generar nuevas fuentes de trabajo.

Otro efecto no esperado dice relación con la alta demanda que generan las mujeres para que sus hijos opten a los mismos beneficios que ellas, especialmente en atención de salud, seguida de la capacitación laboral.

Lo anterior dificulta eventualmente la interacción con el programa, pues no siempre se comprende que la población beneficiaria la constituyen sólo las jefas de hogar.

Por otra parte la responsable del programa de jóvenes manifiesta como efecto no esperado la obstaculización hacia la organización juvenil por parte de otras organizaciones territoriales, que estarían sintiendo una importante competencia que en alguna medida debilitaría el poder que estas tienen en sus espacios locales.

Respecto del programa de la discapacidad surgen como efectos perversos o no esperados una alta demanda de apoyo municipal expresadas fundamentalmente en solicitud de ayudas técnicas. Se señala también como elementos externos al programa la falta de coordinación de la red social que atiende el problema de la discapacidad, lo que conlleva una burocratización de los procesos para optar a los beneficios del programa, situación que afecta directamente a la población que ya está en condiciones de vulnerabilidad.

Finalmente con relación a los beneficios asistenciales, la responsable menciona que el efecto no deseado está dado por la dependencia que se genera entre los sujetos beneficiarios y los beneficios asistenciales, ya que por tener la mayoría de estos un carácter permanente y ofrecer en ese sentido un cierto nivel de estabilidad a las personas, limitaría el incentivo y motivación para que estas busquen mejores perspectivas de vida en forma autónoma.



VIII.- CONCLUSIONES

A través de este estudio se observa que existen problemáticas que se derivan de la implementación de programas sociales, las cuales tienen efecto tanto en las instituciones que los brindan como en las personas que los reciben, a partir del análisis de los datos se concluye que:

1.- A menor participación de los beneficiarios involucrados en la implementación de programas sociales, existen mayores posibilidades de que se produzcan efectos no esperados.

Al respecto Albert Hirschman³⁴ plantea que la implementación de programas muchas veces causan el resultado opuesto al deseado, y más aún los efectos perversos tienen que ver con todas aquellas situaciones no intencionadas que surgen en su aplicación y no necesariamente tienen connotación negativa.

Lo anterior se produciría según el autor a partir básicamente de la falta de evaluación de carácter cualitativo que venga a complementar las de tipo cuantitativo con que se evalúa frecuentemente el grado de éxito o fracaso de tales programas y que generalmente conlleva la reiteración de las acciones a desarrollar sin prever estos efectos no esperados.

³⁴ Hirschman A., 1994, op.cit

Se tendría que agregar que además de lo anterior, el tema de la participación comunitaria como lo plantea Donovan, es una de las debilidades de la gestión municipal, puesto que al no conocer directamente las necesidades de los actores sociales los cuales son objeto del beneficio, difícilmente se puede prever los resultados globales de una acción social tendiente al desarrollo.

En este sentido ambos autores se complementan al referirse al tema de las externalidades que en este caso podríamos denominar "internalidades", dado que una gran cantidad de efectos no deseados se producen por la carencia de una perspectiva émica en la implementación de los programas, es decir, aumentar la participación ciudadana en los proyectos sociales, considerando también los intereses de los sujetos objetivo de estos programas.

En este estudio, tal situación se aprecia en la manifestación de los sujetos entrevistados de su no participación en el diseño e implementación de los programas sociales, aún cuando hay que señalar que algunos responsables de programas declaran que si hay programas que se diseñan e implementan con la participación de los involucrados.

Por tanto, tal vez haya que referirse no a una ausencia de participación, pero si a un proceso que es deficiente y que se puede mejorar, prueba de que es insuficiente es la demanda de proyectos sociales hacia el municipio sugiriendo acciones que no están siendo implementadas por la municipalidad, lo que deja en claro el desafío de generar procesos de evaluación de los programas que permitan buscar una mayor pertinencia a las necesidades de los involucrados.

2.- El conocimiento de la identidad local de los actores sociales, favorece la pertinencia de los programas que a ese nivel se implementan.

Respecto de la implementación de programas es esencial cautelar la adecuada focalización de los mismos, ya que no siempre los recursos y la acciones favorecen a quienes están dirigidas, pues existe limitaciones de índole administrativas que impiden una adecuado control de los beneficiarios en el sentido de conocer la procedencia geográfica, las características socioculturales y las condiciones de vida que los sitúen como pertenecientes a grupos vulnerables socialmente, sujetos de la política social de Estado. Lo anterior está asociado a un insuficiente análisis de las realidades locales que se pretenden abordar con la implementación de los programas sociales municipales.

Al respecto Arocena señala que para que exista sociedad local, es necesario que el conjunto humano que habita un territorio comparta rasgos de identidad comunes expresada en valores socioculturales y normas compartidas por sus miembros. Lo anterior condiciona la relación que los actores sociales establecen con las instituciones y sus representantes, así como la valoración de los distintos programas en los que participan. Este aspecto es importante que los operadores de los programas sociales consideren al momento de diseñarlos e implementarlos, principalmente aquellos proyectos relacionados con el desarrollo local. No obstante lo señalado es necesario tener en cuenta que un factor de principal importancia es la participación de los actores sociales involucrados.

En el contexto estudiado hay que tener en cuenta dos situaciones respecto a este punto, por un lado no habrían nuevas demandas si hubiese respuesta real a las necesidades de la población, por tanto pertinencia, la que se logra con un conocimiento acabado de la realidad abordar, dicho conocimiento incluye reconocer la diversidad que puede existir dentro de un mismo espacio local.

Una segunda situación tiene que ver con que es la cultura identitaria de un espacio local la que permite comprender las distintas valoraciones de los actores sociales. En el caso del Campamento Laraquete, el programa mujeres jefas de hogar y jóvenes tienen una mayor valoración por parte de los sujetos por que existe una realidad que explica su tendencia frente a dichos programas.

3.- Para implementar programas sociales exitosos es necesario incorporar metodologías participativas que validen al beneficiario y su saber cultural.

En este sentido González plantea que lo local, en tanto realidad socio-territorial, no puede existir al margen de una auto representación de los sujetos que conforman una comunidad con el sentido del nosotros, este sentido de constituir un nosotros suele combinar aspectos de cultura, de modos de hacer y de pensar y de afectividad al lugar o al espacio construido, dicho saber cultural se constituye en elemento fundamental al momento de generar estrategias de desarrollo local, el uso de metodologías que potencien este elemento se convierte en una herramienta eje para elaborar procesos que den respuesta a las demandas de la población, en tanto, les otorga protagonismo en los procesos de transformación de su realidad social cambiando su condición de

receptor de los beneficios de las políticas públicas por el de actor social comprometido con su espacio local.

Las metodologías participativas antes mencionadas hacen referencia también a la importancia de implementar sistemas permanentes de evaluación que den cuenta de aspectos cualitativos de la realidad, que no son posibles de conocer mediante evaluaciones de carácter cuantitativo como las desarrolladas en la actualidad, y por tanto entran la factibilidad de mejorar sustancialmente las deficiencias en la aplicación de los programas.

Cuando se hace referencia a procesos participativos se está pensando desde el inicio al término de las acciones de intervención social, y como modo de hacer permanente por parte del municipio, trabajar permanentemente con esta estrategia permitiría corregir las deficiencias respecto por ejemplo al grado de información que los sujetos tienen sobre los programas sociales, información que en este caso es deficiente y confusa, generándose efectos no esperados en la población beneficiaria, puesto que el municipio no ha intencionado la generación de dependencia, ni emocional ni material hacia los programas que implementa, como tampoco el aumento de la demanda hacia él, la falta de reconocimiento de ser beneficiario o la falta de claridad sobre quien entrega los beneficios.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- AROCENA, JOSE.1995. **El Desarrollo Local: Un desafío Contemporáneo.**
- 2.- ANDRADE, SALLY. 1995. **Métodos Cualitativos para la Evaluación de Programas,** Editorial Humanitas, Buenos Aires.
- 3.- NOGUEIRA HUMBERTO, 1992. **El Nuevo Municipio: Análisis de la Reforma Constitucional y la Reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.,** Publicación Corporación Participa, Santiago.
- 4.- FRANCO, ROLANDO, 1996. **Los Paradigmas de la Política Social en América Latina,** Revista de la CEPAL N 58, Naciones Unida, Santiago.
- 5.- FRANCO ROLANDO, 1985. **Aspectos metodológicos de las Políticas de Desarrollo Social. Significados y contenidos del Desarrollo Social y de las Políticas Sociales.** Estudios ILPES/UNICEF, Santiago.
- 6.- GONZALEZ RAUL, 1998. **Hacia una Noción de Desarrollo Local Integrado.** Revista de la Academia N° 3, Santiago.
- 7.- GUTIERREZ, M Y OTRO, 1996. **Evaluación de la Participación en Proyectos de Desarrollo Social.** Revista de Educación y Humanidades N° 5 y 6, Temuco.
- 8.- HERNÁNDEZ ,FERNÁNDEZ, 1996. **Metodología de la Investigación Social.**Editorial Mc Grow Hill, México.

- 9.- HIRSCHMAN, ALBERT, 1994. **Retóricas de la Intransigencia**. Fondo de Cultura Económica, México.
- 10.- INTENDENCIA IX REGION, 2000. **Plan de Desarrollo Regional 2000-2002**. Temuco.
- 11.- MIDEPLAN, 1996. **Informe Sexta Encuesta Nacional de Caracterización Socio-económica**, Santiago.
- 12.- MUNICIPALIDAD DE TEMUCO, 2000. **Informe De Inversión Social**. Dirección de Desarrollo Comunitario, Temuco.
- 13.- PEREZ SERRANO GLORIA, 1994. **Investigación Cualitativa: retos e Interrogantes**. Barcelona.
- 14.- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE, 1990, **revista de Trabajo Social N° 57**, Santiago.
- 15.- DURAN, FERNANDO, 1995. **Paradigmas Sociológicos del Desarrollo**. Bravo y Allende Editores, Chile.
- 16.- CONTRERAS, CARLOS, 1993. **América Latina una realidad expectante**. Comisión Sudamericana de paz, Chile.
- 17.- WOLFE, MARSHALL, 1976. **El Desarrollo Esquivo**. Fondo de cultura Económica, México.
- 18.- TORRES, ANA FELICIA, 1996. **¿Cuál Desarrollo?**. Centro de estudios y publicaciones Alforja, Costa Rica.

- 19.- VARIOS AUTORES, 1998. **Apuntes de Políticas Sociales**. Universidad de la Frontera, Fac. de Educación y Humanidades, Depto. Trabajo Social, Chile.
- 20.- VARIOS AUTORES, 1992. **Estudios Sociales**. Corporación de Promoción Universitaria, Chile.
- 21.- VARIOS AUTORES, 1991. **América Latina: tradición y modernidad**. Hase y Koehler Verlag Mainz, Alemania.
- 22.- JIMENEZ, JIMENEZ, LADO, 1989. **Desarrollo Local**. Universidad Católica de Chile, Depto. Trabajo Social, Chile.
- 23.- VARIOS AUTORES, 1997. **Formación, Cambio y Desarrollo**. Universidad de la Frontera de Temuco, Chile.
- 24.- YUNUS MAMAD, 1998. **Hacia un mundo sin Pobreza**. Editorial Andrés Bello, Chile.

ANEXOS

PROGRAMAS SOCIALES I. MUNICIPALIDAD DE TEMUCO.

Programa Jóvenes

A través de este Programa la Municipalidad de Temuco a Procurado ofrecer a los jóvenes de la comuna, mas espacios a in de que estos se incorporen al desarrollo de la ciudad.

Este programa contempla cuatro sub-proyectos cuyas áreas temáticas han sido definida de acuerdo a los lineamientos estratégicos de la dirección de Desarrollo Comunitario, es así como se desarrollan los siguientes proyectos:

- Desarrollo Social
- Medio Ambiente
- Seguridad Ciudadana
- Desarrollo Económico

Cabe desatacar que durante 1999 se conoció mas profundamente la realidad juvenil, específicamente las agrupaciones juveniles de estudiantes de enseñanza media de Liceos Municipales a partir de lo cual conjuntamente con la implementación de estrategias de trabajo conjunto se han elaborado los proyectos antes indicados.

Proyecto N° 1: Desarrollo Social:

Objetivo General: Contribuir al desarrollo social de jóvenes de la comuna de Temuco en sus líneas de capacitación, criterio, deporte y recreación

Objetivo Específicos:

- 1.- Generar espacios de preparación, para que alumnos de 4º año medio tengan acceso a la educación superior
- 2.- Generar espacios de preparación para que jóvenes poblacionales puedan acceder a la educación superior
- 3.- Generar espacios de capacitación, para líderes juveniles y profesional a cargo del programa, mejorando así la gestión de éste.
- 4.- Fomentar la cultura en sectores poblacionales vulnerables, capacitando a monitores teatrales y realizando proyecciones de cine poblacional.
- 5.- Generar espacios de participación y unión juvenil, para el desarrollo de actividades deportivas y recreativas.

Proyecto N° 2: Medio ambiente:

Objetivo general: Contribuir al fomento y protección del medio ambiente, por medio de actividades organizadas y ejecutadas por las propias organizaciones juveniles.

Objetivos específicos:

- 1.- Fomentar y apoyar la realización de iniciativas juveniles de mejoramiento del entorno y medio ambiente a través de erradicaciones de microbasurales.
- 2.- Motivar e incentivar a las agrupaciones juveniles para que realicen campañas de arbolización en sus distintos sectores poblacionales

Proyecto N° 3 : Seguridad Ciudadana

Objetivo General: Fomentar la participación y unión juvenil para que jóvenes organizados se transformen en promotores de programas y realicen actividades de prevención de alcoholismo y drogadicción.

Objetivos específicos:

- 1.- Capacitar a jóvenes en oficios orientados a iniciativas productivas de carácter independiente
- 2.- Financiar un proyecto productivo juvenil
- 3.- Promover y gestionar espacios de comercialización de los productos

Programa Adulto Mayor.

Este está dirigido a todos los adultos mayores de la comuna de Temuco centrado en una línea de trabajo que la constituye el proyecto "Gimnasia mantención para el adulto mayor de la comuna de Temuco".

Objetivo General: Fortalecer el espacio deportivo existente para que el adulto mayor de la comuna de Temuco realice una actividad deportiva en forma sistemática para mejorar sus capacidades y relaciones sociales.

Objetivos específicos:

- 1.- Mantenimiento de una buena capacidad funcional principalmente la flexibilidad, la fuerza muscular y las funciones cardiorespiratorias.
- 2.- Mejorar la postura y la mecánica general.
- 3.- Mejorar la autoestima y la capacidad de relación con los demás.

Programa comunal de apoyo a la Discapacidad.

Programa creado en el marco de la promulgación de la ley 19.284, que se ha constituido en intermediario entre las personas con discapacidad y el fondo nacional de la discapacidad, que es quien administra los recursos que el Estado entrega a este grupo vulnerable. Este programa desarrolló cinco proyectos.

Objetivo general. Contribuir al establecimiento de condiciones físicas, sociales y culturales para la plena integración de las personas con discapacidad de la comuna especialmente de escasos recursos, en el marco de la política nacional para la discapacidad de la ley 19.284 y de las políticas municipales dirigidas a grupos vulnerables.

Proyecto N° 1: Rehabilitación en salud.

Objetivo general: Atender la demanda social de los discapacitados de escasos recursos de la comuna a través del financiamiento de ayudas técnicas que apoyen sus procesos de rehabilitación e integración social.

Objetivos específicos:

- 1.- Otorgar atención psicosocial a las personas con discapacidad y/o familiares que la demanden.
- 2.- Entregar ayudas técnicas a personas con discapacidad de escasos recursos con fondos del programa de apoyo a la discapacidad.
- 3.- Postular ante el Fondo Nacional de la Discapacidad a personas con discapacidad que soliciten ayudas técnicas y que cumplan con los requisitos establecidos por FONADIS, cofinanciados con el Departamento Social si corresponde.
- 4.- Crear un taller terapéutico de manualidades para mejorar la autoestima de mujeres con discapacidad.

Proyecto N° 2: Sensibilización.

Objetivo general: Desarrollar acciones informativas, educativas y de difusión hacia la comunidad, orientadas a lograr un cambio cultural hacia la aceptación de la diversidad.

Objetivos específicos:

- 1.- Realizar una campaña educativa con soportes escritos y/o audiovisuales
- 2.- Realizar un seminario o conferencia sobre integración social.
- 3.- Mantener y actualizar página Web en Internet.

Proyecto N° 3: Asesoría y capacitación a organizaciones.

Objetivo general: Fortalecer el movimiento asociativo en la comuna, asesorando y capacitando a las organizaciones ya existentes y apoyando la formación de nuevos grupos, a fin de aumentar sus niveles y capacidad de autogestión.

Objetivos específicos:

- 1.- Desarrollar un curso de capacitación para la elaboración de proyectos dirigidos a dirigentes de organizaciones.
- 2.- Otorgar asesoría y apoyo en gestión organizacional a grupos ya formados.
- 3.- Proporcionar la formación de nuevas organizaciones.

Proyecto N° 4: Deporte y recreación

Objetivo general: Crear y facilitar medios y espacios para la expresión deportiva, cultural, recreativa y de esparcimiento de personas con discapacidad, sus familiares y sus organizaciones a fin de apoyar sus procesos de integración social.

Objetivos específicos:

- 1.- Organizar actividades de contacto con la naturaleza para grupos de discapacitados.
- 2.- Apoyar eventos o proyectos deportivos y recreativos para discapacitados.
- 3.- Organizar la celebración del día internacional de la discapacidad en coordinación con el movimiento asociativo de la discapacidad.

Proyecto N° 5: Equiparación de oportunidades

Objetivo general: Crear condiciones para el acceso en igualdad de oportunidades de personas con discapacidad a la educación, la capacitación e inserción laboral.

Objetivos específicos:

- 1.- Implementar un sistema de becas de movilización para estudiantes con discapacidad.

2.- Implementar un fondo concursable de apoyo a la microempresa para personas con discapacidad.

3.- Implementar en conjunto con la OTE municipal un curso de capacitación laboral para personas con discapacidad.

Programa mujeres jefas de Hogar.

Este es un programa de habilitación laboral para las mujeres jefas de hogar, de carácter interministerial, coordinado con el SERNAM, cuyo objetivo es promover el desarrollo de capacidades y condiciones para que las jefas de hogar de escasos recursos puedan incorporarse al mercado laboral en igualdad de oportunidades y mejorar su calidad de vida.

Este programa se desarrolla en cuatro áreas temáticas.

Proyecto N° 1: Promoción y difusión.

Objetivo general: promocionar y difundir el programa mujeres jefas de hogar en la comuna en pro de un óptimo funcionamiento.

Objetivos específicos:

1.- Promocionar al programa al interior del municipio, a nivel de direcciones y departamentos.

2.- Promocionar el programa a nivel extramunicipal con servicio coordinados con SERNAM.

3.- Difundir el programa en sectores focalizados a nivel de organizaciones tutoriales y funcionales

Proyecto N° 2: Salud

Objetivo General: entregar atención en salud a mujeres que se capaciten para un óptimo desenvolvimiento laboral.

Objetivos específicos:

1.- Difundir el autocuidado en salud y prevención de drogas en mujeres participantes de la línea laboral.

2.- Prevenir posibles patologías que se contrapongan a un óptimo estado físico de mujeres jefas de hogar para su desenvolvimiento laboral.

3.- Mejorar la salud bucal de las mujeres jefas de hogar adscritas a la línea de capacitación.

4.- Mejorar la salud oftalmológica de las mujeres jefas de hogar insertas en el programa.

Proyecto N° 3: capacitación laboral.

Objetivo general: fortalecer el eje laboral del programa mujeres jefas de hogar.



Objetivos específicos:

- 1.- Apoyar la habilitación laboral de las mujeres jefas de hogar en el área dependiente.
- 2.- Fortalecer el área microempresarial del programa.
- 3.- Incentivar a las mujeres a nivelar estudios básicos y medios

Proyecto N° 4: Cuidado infantil.

Objetivo general: entregar atención y cuidado infantil a hijos de mujeres jefas de hogar, que lo requieran para desarrollarse laboralmente.

Objetivos específicos:

- 1.- Apoyar la inserción laboral de mujeres jefas de hogar a través de la atención y cuidados para sus hijos lactantes.
- 2.- Apoyar la inserción laboral de s mujeres jefas de hogar a través de la atención y cuidados para sus hijos en edad preescolar.
- 3.- Otorgar atención preescolar a menores hijos de mujeres jefas de hogar trabajadoras del comercio minorista de la comunidad.
- 4.- otorgar atención alterna a jornada escolar, a hijos de mujeres jefas de hogar.
- 5.- mejorar la infraestructura de salas cunas y jardines infantiles.³⁵

³⁵ Informe de inversión social año 2000. Dirección de Desarrollo Comunitario. I. Municipalidad de Temuco.