



Revista de Psicología

ISSN: 0716-8039

revista.psicologia@facso.cl

Universidad de Chile

Chile

Rozas O., Germán; Sapiains, Rodolfo  
Modelo de Metaredes Intersectoriales en Psicología Comunitaria  
Revista de Psicología, vol. XI, núm. 1, 2002, pp. 41-64  
Universidad de Chile  
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26411105>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **Modelo de Meta-Redes Intersectoriales en Psicología Comunitaria**

## **Metanetwork Inter-Sectorial Models in Community Psychology**

Germán Rozas O.<sup>1</sup>  
Rodolfo Sapiains<sup>2</sup>

### ***Resumen***

En el contexto de las políticas de descentralización de nuestro país, se ha realizado la presente investigación, de carácter cualitativa, sobre los modelos de intersectorialidad utilizados en la VI Región. Dichos modelos se refieren a una metodología de intervención, con participación de varias instituciones representantes de diversos sectores, que busca obtener un mayor impacto en la solución de los problemas sociales, y en particular en torno a la superación de la pobreza.

Los resultados permiten develar la existencia de diez tipos de acción intersectorial, los cuales van desde una amplia participación institucional hasta una colaboración restringida a una sola institución. Aparecen además formas de intervención conjuntas y otras sujetas a críticas dada su fuerte egocentrismo institucional.

Finalmente fruto de los datos encontrados se propone un modelo de Meta-Redes Intersectorial que busca hacer coherente no sólo el accionar institucional conjunto sino una adecuada articulación con el gobierno regional.

El presente trabajo se enmarca dentro de una investigación Fondecyt N° 1000830 en el área de la Psicología Comunitaria.

***Palabras claves:*** *Insectorialidad, Pobreza, Descentralización, Política Social*

### ***Abstract***

In the context of a decentralized policy in this country, a qualitative type research is being carried out at present on intersectorialism in Region VI. Understood as a methodological intervention with the participation of several representatives of institutions pertaining to diverse sectors, it looks to obtain a greater impact on the

---

<sup>1</sup> Psicólogo Comunitario, Magíster Universidad Libre de Bruselas, Docente Universidad de Chile.  
[grozas@uchile.cl](mailto:grozas@uchile.cl)

<sup>2</sup> Psicólogo, investigador asistente Programa Estrategia de Superación de la Pobreza. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile

solution of social problems revolving around the issue of overcoming poverty. The results permit production of ten types of intersectorial actions, which can go all the way from vast institutional participation to a restricted collaborative action of a single institution. There also appear forms of joint intervention and others, subject to criticism, due to their strong institutional egocentrism. Finally, as a product of the data obtained, a meta-network intersectorial model is proposed that looks not only towards a joint institutional action but also towards an adequate articulation with the regional government. Financed by FONDECYT Research Grant N° 1000830 in the area of Community Psychology.

**Key words:** *Intersectoriality, Poverty, Decentralization, Social Politics.*

### ***Propósitos y Referencias del Estudio***

A finales de la década de los ochenta, nuestro país iniciaba su camino a la democracia, heredando un estado en extremo centralizado, con cinco millones de pobres y un tejido social desarticulado.

En la Constitución Política del año 1980, el Estado Chileno se caracteriza por la concentración del poder en el nivel central, en desmedro de las regiones, y por la designación a cargos públicos de personas de confianza del Presidente de la República. Sin elección directa de los representantes municipales y sin la existencia de los gobiernos regionales.

En este contexto asumió el primer gobierno de la concertación con el desafío de modernizar el estado y superar el gran problema social existente en el país.

El año 1993 se promulgó la Ley sobre Gobierno y Administración Regional con la que se crearon los Gobierno Regionales, cuyos intendentes son personas de confianza del Presidente de la República y cuyo Consejo regional es electo mediante votación indirecta. Si bien este sistema no es democráticamente representativo es un paso indispensable para avanzar en el proceso de descentralización y modernización de la gestión pública del estado.

Mideplan justificó años más tarde, la necesidad de incrementar la descentralización en base al siguiente diagnóstico:

La capacidad de las regiones para articularse internamente, definir sus propios objetivos y prioridades, asumir un rol activo y consciente para evaluar los diversos efectos de los cambios en el ámbito nacional e internacional, adquiere hoy vital importancia como factor de desarrollo. Tal capacidad es la resultante de un conjunto de elementos institucionales, económicos, políticos sociales, culturales y geográficos, que adquieren particular concreción en cada región.(Mideplan, 1996:293)

Algunos elementos determinantes en el desarrollo de estas capacidades son la descentralización y desconcentración del sector público, la organización de los actores sociales y su participación en instancias regionales específicas, dotadas de competencias suficientes para articular de manera flexible y creativa los esfuerzos públicos y privados. (Mideplan, 1996: 293)

Igualmente se da un importante paso hacia una descentralización efectiva, con la publicación en marzo de 1992, del texto que modificó la Ley Orgánica de Municipalidades y permitió la realización de la elección de las autoridades municipales a partir del 28 de Junio de 1993. (Cires,1993)

Desde un primer momento la opción fue descentralizar. ¿Por qué? Se constató que ya no era posible superar los altos índices de pobreza y afianzar la democracia con el esquema centralista.

Desde diversos sectores se pueden recopilar justificaciones para la descentralización:

La descentralización y el desarrollo regional constituyen una vía insustituible para la consecución de objetivos centrales en el campo económico, social, político y ambiental. (Mideplan, 1996:295)

La descentralización es un instrumento de la democracia que estimula la creatividad regional y local, que favorece la gobernabilidad del país y que favorece la transparencia y la participación de los habitantes de los territorios. (Subdere,2000: 9)

La descentralización del estado entonces apela a una compleja gama de ámbitos que pretenden contribuir a:

- Afianzar el proceso democrático
- Contribuir a la superación de la pobreza
- Mejorar la gestión de los servicios públicos y programas sociales
- Fomentar la participación ciudadana desde lo local
- Favorecer el Desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente regional

Se entenderá la descentralización como un proceso esencialmente político que apunta a establecer espacios de autonomía subnacionales. Favoreciendo una mayor cercanía de las autoridades a la comunidad que se traduciría en mejores diagnósticos

de la realidad regional y por ende una mayor eficacia del gasto público. Se trata de un proceso democratizador del estado que se abre a la comunidad para que esta ejerza una ciudadanía efectiva, participando en el diagnóstico de necesidades y fortalezas, fiscalizando a los funcionarios e instituciones públicas y estimulando la creatividad regional y local.

Todo lo anterior potencia la gobernabilidad del país y la legitimidad del sistema democrático, pues favorece la transparencia y la participación de los habitantes de los territorios.

Uno de los procesos que se incentiva en esta dinámica es la intersectorialidad. Como una forma de atacar más eficientemente la problemática social.

La intersectorialidad se implementa en Chile en el contexto de la Descentralización. Y se inicia como una medida de producir mayor integralidad a las acciones de política social. Las experiencias de intersectorialidad son nuevas en Chile y han estado sujetas a innumerables altos y bajos como así mismo a experiencias diversas dentro de un amplio espectro institucional

Este estudio tiene el propósito de dar cuenta de las formas de trabajo intersectoriales que se han estado implementando en relación a la superación de la pobreza.

La intersectorialidad hace referencia a una manera de intervenir la realidad caracterizado por un modo de acción colectivo, con participación de dos o más sectores. Estos sectores hacen referencia a los tradicionales como son salud, educación, vivienda, trabajo, etc.

La argumentación que justifica la Intersectorialidad es por un lado la crítica a la unilateralidad intervenciva de un sector por sobre otro privilegiando ciertas dimensiones de la realidad social configurando

así procesos de poco impacto en la población. Por otro lado la necesidad de desarrollar visiones integrales de la realidad social que permitan fortalecerla, cohesionarla más aún mediante un tipo de acción integral y complementaria.

Desde otra perspectiva la descentralización no es el único proceso que se necesita en el desarrollo de las regiones. O dicho de otra manera, en su interior se alojan acciones que implican tomar contacto o estimular un adecuado aterrizaje de las políticas sociales a la realidad.

La descentralización, es claro no es sólo desconcentración, sin embargo tampoco sólo es una cuestión administrativa que apunta al adecuado manejo de la autonomía. Implica el fortalecimiento de aspectos sociales económicos, culturales, etc. que permitan aprehender la región.

Implica además revertir el excesivo acento con que se impregnan a las autoridades, y a la administración regional dirigiéndolo hacia el territorio, hacia los recursos, hacia su población, hacia las potencialidades, hacia el capital social y sinérgico.

Implica dar la oportunidad a la región de pensar sus posibilidades, de pensar sus habilidades, sus intereses, de dar la oportunidad de autoconocerse con el objeto de poner la atención sobre si misma y sobre las direcciones de desarrollo que se desea impulsar. No obstante estas acciones requieren de adecuados mecanismos, procesos y dinámicas que le permitan acceder mejor a un autocontrol regional.

El objetivo de este estudio ha sido investigar las acciones de coordinación institucional en la aplicación de políticas sociales para superar la pobreza en la VI Región, dicho de otra forma es estudiar las experiencias de intersectorialidad.

Si entendemos la intersectorialidad como un procedimiento intervencivo cabe plan-

tearse diferentes interrogantes: ¿Cuáles mecanismos aseguran una eficiencia en la aplicación de este procedimiento? ¿Cómo se ensamblan positivamente el Diagnóstico, la intervención y la evaluación? ¿De que forma se articula la Participación Ciudadana? ¿Qué aspectos favorecen una adecuada coordinación interinstitucional? ¿Cuáles son los obstáculos con que se encuentran las acciones de intersectorialidad?

Muchas preguntas son posibles de hacerse. Esta investigación no puede dar respuesta a todas ellas, no obstante se ha planteado como objetivo para las necesidades de esta publicación dar cuenta, como un primer paso a estudios posteriores, de una tipología o modelos básicos de aplicación de intersectorialidad en instituciones de diferentes sectores del estado en la VI Región.

Para luego a propósito de esos resultados y su correspondiente análisis proponer un Modelo de Meta-Redes Intersectorial en relación a la superación de la Pobreza.

### **Metodología**

El ordenamiento global del presente estudio está inspirado en la "Teoría desde la Base" (*Grounded Theory*, de B. Glaser y A. Strauss, 1990), enfoque metodológico cualitativo según el cual se formulan hipótesis, éstas son validadas secuencialmente y se construye de este modo un cuerpo de conocimiento por etapas sucesivas, a medida que se avanza en el trabajo de investigación.

Las metodologías utilizadas recogen el discurso presente en diversos actores del ámbito institucional relacionado con la decisión y gestión de las políticas de superación de la pobreza/ con un enfoque territorial/ y bajo una perspectiva intersectorial. De tal discurso se busca extraer tópicos re-

levantes que nos permitan formular hipótesis acerca de la existencia de modelos de gestión basados en la intersectorialidad y que nos permitan caracterizar éstos.

### Criterios de Selección

Los supuestos a partir de los cuales se escogen estas instituciones y/o programas son básicamente los siguientes:

- 1º) Constituyen instancias de implementación de políticas públicas dirigidas a la *superación de la pobreza*;
- 2º) dicha implementación se realiza a través de una perspectiva *territorial* que considera, en diversos grados, lo regional y lo local; y
- 3º) comparten, pese a sus diferencias (las que revisaremos a continuación), un enfoque *intersectorial* en el diseño y gestión de sus políticas y programas.

### Instituciones Seleccionadas

Las instituciones y programas escogidos para esta parte del análisis son:

- a) Chile Barrio
- b) La Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)
- c) Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).
- d) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
- e) Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)
- f) El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), servicio descentralizado bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura.

- g) El programa Red de Cooperación Institucional para el Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural (PRO-RURAL), dependiente a su vez de SUBDERE; y
- h) Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y su respectiva Secretaría Regional Ministerial (SERPLAC)
- i) La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), organismo radicado en el Ministerio del Interior;
- j) Gobierno Regional

### Instrumentos

En primer lugar como técnicas para la obtención de información se recurre al análisis documental de textos aportados por las instituciones seleccionadas. Estos textos corresponden a información pública que describe el funcionamiento institucional.

En segundo lugar se ocupó la técnica de entrevistas en profundidad aplicada a informantes clave, en base a una pauta semiestructurada de temas por indagar.

Aquí los sujetos fueron elegidos mediante la estrategia de muestreo intencionado, es decir personas posicionadas en los niveles centrales de la gestión de las instituciones y/o programas.

El Número total de entrevistados fue de 29, distribuidas por Institución.

### Análisis de los Datos

La metodología de la Grounded Theory contempla dos etapas: un análisis descriptivo o codificación abierta y un análisis relacional o codificación axial. En el caso de este estudio, los resultados corresponden a la primera etapa de la Grounded Theory,

la cual consiste principalmente en la descripción del fenómeno de la intersectorialidad a través de la generación de categorías que surgieron a partir de los contenidos de las entrevistas realizadas.

### ***Resultados: Modelos de Intersectorialidad VI Región***

Es posible establecer ciertos modelos de intersectorialidad presentes en el trabajo de las instituciones públicas y en algunas privadas con cierta dependencia del gobierno, en torno al trabajo con pobreza.

Los resultados indican que este tema no es desconocido para las instituciones, aunque por otra parte no está siempre sistematizado o establecido como política institucional.

En general el trabajo intersectorial y descentralizado es un modelo que no lleva más de diez años, aunque si bien durante el régimen militar se implantó la regionalización, esta no se asoció a un modelo de intersectorialidad descentralizado por lo cual es en el actual período democrático donde surgen experiencias significativas al respecto.

Existe una interesante y rica dinámica intersectorial que muestra diversas formas de coordinación de instituciones, variadas metodologías de análisis y diagnóstico colectivo, mecanismos y formas de intervención en la implementación de acciones en terreno.

Sin embargo, las instituciones consideran que la coordinación intersectorial es todavía insuficiente. Esto se explica por varios elementos. Por una parte la intersectorialidad es entendida como un mandato que viene desde la centralidad, sin que hubiese existido un proceso previo de reflexión y aprendizaje para

implementarla. Situación que se expresa en resistencias y dificultades internas y externas que coartan de la libertad de acción institucional para tomar sus decisiones en función de las demandas locales.

Muchos de los objetivos institucionales obedecen a políticas que vienen desde el gobierno central, siendo en muchos casos mínimo el grado de autonomía que las instituciones tienen para definir sus propias orientaciones, de acuerdo al nivel regional y local.

Por ejemplo el poder de decisión de las instituciones a nivel regional, sobre los recursos es bajo. Los presupuestos vienen en gran medida distribuidos desde el nivel central.

Existen diferentes plazos administrativos con que se trabaja a nivel municipal (un año), a nivel del gobierno regional y de las instituciones gubernamentales centrales, dos a tres años. Esto implica un obstáculo para la planificación a mediano y largo plazo que va más allá de las voluntades institucionales.

Esta situación es percibida como una descoordinación entre el mandato de la intersectorialidad y las condiciones estructurales necesarias para poder implementarla.

Se distinguen otro tipo de variables de carácter más bien psico-sociales que aluden a factores que constituyen una cultura organizacional centralizada. Uno de estos elementos es denominado el egocentrismo institucional, entendido como una forma de relacionarse con otras instituciones o actores sociales, en función de los propios objetivos y metodologías.

Esto se traduce en la práctica en la búsqueda de coordinaciones más para no estorbase que para maximizar el impacto de los programas. De este modo se limitan las posibilidades de realizar diagnósticos y

programas compartidos. En el mismo sentido operan los denominados compartimentos estancos que se refieren al encierro práctico y simbólico de las instituciones en sus cuatro paredes, lo que se trasunta en la falta de interés en generar instancias de coordinación intersectorial pues se confía en la suficiencia de los propios programas.

En síntesis se comprueba fehacientemente la existencia de intersectorialidad o trabajo en redes, sin embargo el estudio también constata que esta dinámica aún no cuenta con los procedimientos apropiados y ajustados a la lógica del proceso que permitan realmente todo el despliegue y el vuelo que esta forma de intervención puede rendir y ofrecer en el campo de la superación de la pobreza.

No obstante, existen algunos programas sociales que son evaluados positivamente por la comunidad y las instituciones. Las experiencias de intersectorialidad exitosas, en la práctica, se han limitado a aquellas en que han concurrido pocos actores, dos o tres como máximo. En contrapartida, aquellas iniciativas de articulación intersectorial que involucraban un gran número de instituciones, han sido de difícil implementación, como lo demostró el caso de PRO RURAL, o de difícil comprensión por parte del beneficiario, como es el caso del programa Chile Barrio.

Los casos más emblemáticos en las localidades estudiadas- han estado dadas por la articulación entre INDAP, FOSIS y el Municipio, la cual ha mostrado eficacia en impulsar incipientes procesos de asociatividad y desarrollo organizacional, ligadas siempre al mundo rural y en un ámbito productivo.

Mayores dificultades han enfrentado las iniciativas de articulación impulsadas por SUBDERE, tales como los Programas de Mejoramiento de Barrios y los Programas

de Mejoramiento Urbano (en conjunto con el Gobierno Regional, los Municipios y SEREMIS), pero ello se ha relacionado más que con fallas en el diseño de la intersectorialidad, con la presión de las enormes demandas coyunturales por resolver (por ejemplo, desvío de recursos PMB y PMU a planes de empleo de emergencia).

Chile Barrio y el Programa Mujeres Jefas de Hogar (PMJH) del SERNAM son también un ejemplo de articulación y coordinación intersectorial en pos de una intervención integral. En ambos casos, son los organismos convocadores, cuentan con "mesas de trabajo" (o "grupos tarea") donde participan todas las instituciones involucradas, tanto en el nivel nacional, regional como comunal. Tienen encargados de coordinación en el terreno y articulan a los actores participantes de manera tal que adeguren sus servicios a los objetivos del programa.

SENCE y el PRODEMU mantienen un rol participante de la coordinación intersectorial convocada por otros. En estos y los demás casos, las coordinaciones están definidas desde el nivel central y suelen generar nuevas coordinaciones comunales de acuerdo a las necesidades emergentes.

Sin embargo, y sobretodo en los programas orientados a sectores de carácter urbano o mixto, se hace evidente que la coordinación intersectorial es insuficiente, debido a que los programas no siempre son comprendidos por los beneficiarios pues suelen percibirlos como acciones parcializadas.

Un elemento central y poco trabajado dice relación con la participación ciudadana en las políticas y programas sociales. En este sentido se destaca el hecho de que en la sexta región se percibe un bajo nivel de participación. Se afirma que la tendencia general es el asistencialismo, ya que la comunidad carece de capacidad de organización,

de participación y de iniciativa para resolver sus problemas, esperando soluciones desde la institucionalidad. Este es un obstáculo para el desarrollo comunitario y para el aprovechamiento de los recursos gubernamentales destinados a la superación de la pobreza que en términos generales desarrollan estrategias de capacitación laboral y formación de microempresas.

El “cuello de botella” que se produce en los programas sociales evaluados en este estudio es que en la práctica, y aunque sus documentos y objetivos digan lo contrario, la única manera de asegurar el éxito de la capacitación como palanca de desarrollo es que esté dirigida hacia un sector que tenga un nivel educacional mínimo y que no tiene necesidades básicas insatisfechas, es decir, que esté dirigida a población pobre en su segmento superior. En el caso del programa Chile Barrio, que sí se preocupa de la extrema pobreza, sucede algo similar, pues de todas formas trabaja con otros programas (como el PRODEMU o el SENCE) que no tienen metodologías adecuadas para el trabajo con asentamientos y que llegan a

definir esta población como un grupo “de difícil intervención”.

Por lo tanto, aunque el papel dice algo diferente, los programas sociales se dirigen al sector blando de la pobreza y si no es así, sus metodologías no se adecuan a la baja escolaridad y a las características propias de la pobreza dura.

Se requiere entonces la modificación de diversas variables que aseguren una mayor articulación entre instituciones y gobiernos regionales y comunales en todos los niveles necesarios, incorporando además como sujeto relevante a la ciudadanía.

El resultado del análisis del material recogido nos arroja la participación de 10 Modelos Intersectoriales en las instituciones seleccionadas en su trabajo hacia la Superación de la Pobreza. Los cuales se presentan continuación:

De estos diez Modelos, para efecto de esta publicación, hemos seleccionados sólo seis los cuales son los más representativos. Entendemos por representativos aquellos

### *Modelos de Intersectorialidad*

- 
1. Modelo Mesas de Trabajo (Chile Barrio, FOSIS)
  2. Modelo de Intersectorialidad Uno a Uno (PRODEMU)
  3. Modelo de Grupo Tarea (PMJH)
  4. Modelo de Colaboración Intersectorial (SENCE, INDAP)
  5. Modelo de Trabajo en Red (PRO RURAL)
  6. Modelo de Administración delegada de Recursos (SUBDERE)
  7. Modelo de Gestión Local de colaboración mutua (Programa de Salud Escolar JUNAEB)
  8. Modelo de Comités Regionales y Convenios de Colaboración (SERPLAC)
  9. Modelo de Comités de Asignación Regional (SERCOTEC)
  10. Modelo centrado en la Negociación; La intersectorialidad como “forma de Trabajo” (El Gobierno Regional)
-

Modelos (y no instituciones) que dan cuenta del espectro de situaciones de intersectorialidad presentes en este ámbito. Además son aquellos que han sido en mayor medida puestos en acción por las respectivas instituciones y contienen más explícitamente la práctica intersectorial.

A continuación se presentan estos modelos, indicando el concepto de intersectorialidad que se utiliza, una descripción del modelo propiamente tal, las herramientas o instrumentos que facilitan su implementación, y el concepto de pobreza que está involucrado, entendido como la forma de trabajar con sectores más desfavorecidos, lo que se desprende de cada práctica institucional.

### **1.- *Modelo Mesas de Trabajo***

#### ***Institución Chile Barrio***

##### ***Concepto de Intersectorialidad***

Para el Programa Chile Barrio, la coordinación intersectorial es la intervención conjunta de organismos de diferentes sectores en un territorio específico. La coordinación se produce en la medida que se coordinan las inversiones de cada institución y se definen los tiempos de su actuación en el territorio para lograr una acción integral, es decir, satisfacer las necesidades sociales, productivas y del entorno de los asentamientos precarios.

Su propósito es “abrir oportunidades atrayendo y coordinando recursos financieros, capacidades técnicas y apoyo solidario de programas públicos y del sector privado poniéndolos a disposición de los asentamientos para mejorar su situación residencial, calidad de su entorno y sus oportunidades de inserción social y laboral” (Chile Barrio, 1998, pág.11).

#### ***Modelo***

El modelo de intersectorialidad radica principalmente en que un organismo convoca (Chile barrio) y las demás aportan sus propios recursos, instrumentos y metodologías para lograr un objetivo común. La convocatoria es un mandato presidencial que viene dado desde el nivel central y que, por lo tanto, es acatado por los organismos públicos.

Este modelo se basa en el establecimiento de “mesas de trabajo” que se desarrollan a nivel central, regional, comunal y local con el fin de monitorear el “aterrizaje” del programa en el asentamiento. El modelo incorpora el establecimiento de la responsabilidad del programa en las autoridades locales y la presencia de un profesional en terreno encargado de la inserción, la coordinación, negociación y seguimiento de los proyectos en constante diálogo con los beneficiarios, las municipalidades y los profesionales de las instituciones participantes.

#### ***Instrumentos del Modelo***

Las instancias más relevantes de coordinación en este programa, y que tienen como misión acordar con los diferentes sectores los objetivos, los momentos y recursos de la intervención de cada uno son las **mesas de trabajo**, las cuales incorporan todos los actores relevantes en el desarrollo del programa, es decir Gobierno Regional (o comunal), representantes de las instituciones participantes y profesionales de terreno.

Estas mesas de trabajo se organizan en tres niveles. El primero es el **comité técnico nacional**, el cual tiene como objetivo definir los lineamientos principales del programa y realizar convenios con las instituciones que se incorporan al Chile Barrio. El

segundo nivel es la mesa de trabajo regional o **comité técnico regional**. Esta instancia es uno de los espacios de coordinación más importante de todos, ya que aquí se intersectan las demandas del gobierno regional, del nivel central de los diversos programas en juego y de las necesidades comunales. El tercer nivel de coordinación es la **mesa técnica comunal** cuya relevancia tiene que ver principalmente con involucrar a las autoridades locales en la intervención de los asentamientos de manera de dejar instaladas a nivel local ciertas habilidades como la capacidad de relacionarse con la comunidad y negociar con ella. Por último, se encuentra la instancia de coordinación en terreno, la cual está a cargo fundamentalmente del Servicio para el Desarrollo del Barrio (SDB), profesional del Chile Barrio encargado de interlocutar con la comunidad, los ejecutores de los programas y sus encargados, las autoridades locales y los lineamientos centrales del programa Chile Barrio. Este profesional tiene como objetivos establecer lazos con la comunidad, establecer sus demandas y garantizar la acción de las distintas instituciones en los tiempos y los recursos predeterminados.

Por último, es relevante indicar que el responsable último del programa en cada uno de estos niveles son las autoridades locales: a nivel regional el intendente y a nivel comunal, el alcalde.

El Programa Chile Barrio, debido a las necesidades emergentes de su actuar en terreno debe relacionarse, a nivel local, con distintos organismos que no pertenecen necesariamente al programa desde el nivel central para complementar el servicio ofrecido a los asentamientos (por ejemplo, Hogar de Cristo). Muchos de estos contactos se formalizan a través de su incorporación en las mesas técnicas regionales.

También es relevante a nivel regional, la coordinación con el Consejo Regional

(CORE), lo cual ha permitido hasta ahora comenzar un camino de conversaciones destinadas a coordinar los recursos regionales y facilitar la intervención después de la actuación del Chile Barrio para que los asentamientos continúen su camino hacia el desarrollo: “*pero eh, nos hemos topado que en muchos lugares tenemos que garantizar por ejemplo, que ese grupo, que puede estar ubicado en un lugar quizás un poco apartado de los territorios, tengan por ejemplo vías de comunicación expedita, haya instalación telefónica. Hay un montón de otras cosas que la comunidad va a necesitar para seguir creciendo, y la única manera que tenemos de lograrlo es que posteriormente el mismo gobierno regional siga haciendo inversiones en esos sectores que son los más postergados de la región*” (Rozas, G. (2002) Entrevista 1,23-24).

### **Concepto de Pobreza**

Chile Barrio se encuentra focalizado hacia los asentamientos precarios, identificándose 972 a lo largo del país. Estos “constituyen hoy día uno de los principales bolsones de concentración territorial de la pobreza e indigencia del país”. (Chile Barrio, 1998, pp. 8). La población de estos asentamientos vive exclusión social, es decir, se encuentran marginados de los servicios y oportunidades que ofrece el país, sus jefes de hogar presentan baja escolaridad, suelen tener empleos esporádicos y mal pagados, tienen importantes carencias materiales y de servicios básicos. En síntesis, se hallan excluidos “de los mecanismos institucionales, tanto del mercado como de las políticas públicas para acceder a condiciones de vida y trabajo adecuados” (Chile Barrio, 1998). Por otra parte, los profesionales del Programa definen la población de los asentamientos tanto desde sus carencias (vulnerabilidad social) como desde sus capacidades y recursos, enfatizando su falta de accesibilidad a los servicios que ofrece el gobierno.

## **2.- *Modelo de Colaboración Intersectorial***

### ***Institución SENCE***

#### ***Concepto de Intersectorialidad***

Para el SENCE es la participación de distintas instituciones, a partir de sus propios instrumentos, en un objetivo común, el cual sería en el caso del Chile Barrio, mejorar la situación de precariedad de los asentamientos. También puede implicar el trabajo en conjunto de distintas instituciones para focalizar los recursos en el desarrollo de un sector territorialmente delimitado.

Esto implica la difícil misión de lograr acuerdos entre las exigencias del nivel central, regional y local de la propia institución, con las exigencias que emergen de estos mismos niveles en las instituciones con las que se coordina.

#### ***Modelo***

Para el SENCE, la intersectorialidad no es uno de sus objetivos, sin embargo sí lo es el participar de las convocatorias de coordinación que surgen desde otras organizaciones gubernamentales, especialmente del Gobierno Regional.

Lo importante es que dicha convocatoria sea realizada con un objetivo claro y roles definidos, ya que la falta de definiciones respecto a los diagnósticos, objetivos y roles es uno de los mayores problemas de la coordinación intersectorial.

#### ***Instrumentos del Modelo***

SENCE como tal no cuenta con instancias propias de coordinación intersectorial. Son los encargados de los programas sociales a nivel nacional o regional los que participan en la convocatoria de otro. En ese

sentido existen algunos elementos que contribuyen al trabajo de coordinación. Por ejemplo, para los profesionales de SENCE un elemento esencial de coordinación con el Programa Chile Barrio ha sido el establecimiento de mesas de trabajo, las cuales han marcado una importante diferencia respecto a la coordinación con otras instituciones en los demás programas sociales con los que cuenta el SENCE.

También consideran que las características personales y las relaciones de confianza entre los representantes de cada institución son de extrema importancia al momento de definir estrategias de coordinación intersectorial, lo cual plantea la importancia que tiene la voluntad política para asegurar el éxito de un programa intersectorial al momento de sobrelevar las limitaciones que impone la centralización): “*Es una debilidad que tiene el sistema, ahora nosotros hacemos todos los esfuerzos de coincidir nuestro programas con la necesidad (...). Nosotros, el FOSIS somos siempre los que tenemos recursos*” (Rozas, G. (2002) Entrevista 6,90).

Otro elemento importante para la coordinación es el establecimiento de roles claros en la tarea común que se desarrolla con otros actores. Por último, esta relación interinstitucional es más fácil cuando las partes se ven beneficiadas de la relación, espacialmente tratándose de privados.

#### ***Concepto de Pobreza***

Para el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, la superación de la pobreza no es un objetivo central. La población pobre pertenece sólo a parte de su público objetivo y es entendida como aquellos grupos que no tienen las capacidades de integrarse al ámbito laboral. Esto significa que la pobreza a la que se dirigen no es la pobreza extrema, sino más bien al quintil anterior al de extrema pobreza.

También se entiende que la población pobre, al carecer de oportunidades tiende a mantener un patrón cultural donde el conformismo es su línea principal. Por este motivo, la pobreza necesita una solución integral donde la inserción laboral es un requisito fundamental para su resolución.

### **3.- *Modelo de Trabajo en Red***

#### **PRO RURAL**

##### **Concepto de Intersectorialidad**

La intersectorialidad forma parte del propósito de PRO – RURAL en un nivel mucho más explícito que en las demás instituciones. El trabajo de este programa es promover estilos de trabajo coordinado tanto en el diagnóstico como en la solución de los problemas de la zona geográfica definida. Ello involucra no sólo a diversos servicios descentrados y subsecretarías ministeriales, sino además al Municipio como actor relevante de estas coordinaciones.

##### **Modelo**

El modelo consiste en un *trabajo en red*, con articulación de tres actores principales: los servicios públicos descentrados, las asociaciones municipales, y el Secretario Técnico de Pro – Rural, con radicación en la Asociación Municipal. Ello opera en dos momentos principales: 1º) una mesa de trabajo de estos tres actores para establecer el *diagnóstico* de la zona en cuestión; 2º) una mesa de trabajo para establecer los *ejes temáticos* para una política de desarrollo; y 3º) la creación de un *plan zonal de desarrollo* a implementar con el concurso de los servicios involucrados y sancionado por la Asociación Municipal beneficiada.

##### **Instrumentos del Modelo**

Existe una primera fase de diagnóstico que es inducida por Pro-Rural, pero del cual se hace participe a las autoridades sectoriales de la región y a los municipios organizados, en el entendido que ellos están mejor facultados para conocer las reales necesidades del territorio. A partir de ello, se estructura al interior de la mesa de trabajo un número de ejes temáticos a partir de los cuales se delinea la intervención posterior de los distintos organismos convocados:

*"Ahora, luego, como no se puede invertir o trabajar sobre todo lo que hay en todas las comunas, lo que se hace es que en conjunto se definieron algunos ejes estratégicos de desarrollo para el tema del fomento productivo. Entonces, por ejemplo si tú dices el turismo, pero bueno: qué tipo de turismo, con qué características, por qué, en qué condiciones, qué tipo de mercado hay ahí... por qué eso se constituye en un eje en una zona equis"* (Rozas, G. (2002) entrevista 2,10).

*"Y luego, para cada uno de los ejes se definieron las líneas de acción complementarias para desarrollar aquel eje (...) Luego de que se pusieron de acuerdo en estas líneas de acción, se definen a partir de lo que... el deber ser pero también a partir de lo que existe como posibilidad: las carteras de proyectos, las carteras de inversión. Y se define entonces por ende la localización. (...) Justamente la gracia del ponerse de acuerdo es en qué parte para que la acción sea complementaria sobre una población objetivo en concreto"* (Rozas, G. (2002) entrevista 2,11).

Para Pro – Rural el modelo de intervención considera, entre otras, las siguientes orientaciones básicas:

- La *integración de la acción pública*: Es decir, Pro Rural cumple una doble fun-

ción de convocante de múltiples organismos públicos en sus diversos niveles de desconcentración (Subsecretarías, Oficinas comunales, etc.), y de articulador de acuerdos entre éstos y la contraparte “territorial” representada por la Asociación Municipal respectiva.

- La *flexibilización de los instrumentos*: La modalidad de trabajo de Pro Rural en base a Mesas de Trabajo se ve complementada con un rol facilitador de diversos instrumentos ofrecidos desde el nivel central, principalmente Programas de financiamiento gestionados desde SUBDERE. Pese a no contar con fuentes propias de recursos, agiliza y asesora que las Asociaciones Municipales accedan a diversas posibilidades de apoyo económico para el mejoramiento de la gestión de sus municipios integrantes (PRO RURAL, 2000).

Por ello, el diseño de Pro Rural como estrategia de intervención puede caracterizarse como de **coordinación facilitadora**, pues el Secretario Técnico cumple el doble rol de convocante y facilitador de las tareas comunes por parte de los diversos organismos involucrados.

#### **Concepto de Pobreza**

Existe una conceptualización en torno a la *pobreza rural* como objeto específico de políticas, de manera distintiva a las definiciones generales de carácter más bien urbano. Se constata la situación de rezago experimentada por la población rural respecto a los indicadores nacionales, especialmente respecto a la reducción de la pobreza e indigencia, identificándose a este sector como un núcleo en situación de estancamiento respecto de dicha mejoría a nivel nacional; acto seguido se hace una concep-

tualización en torno a los determinantes que producen dicha situación: aislamiento geográfico, ubicación en zonas geográficas *deprimidas* social y productivamente por factores tales como: uso de suelos empobrecidos, acceso desigual a vías, deficientes redes de agua potable, carencia de infraestructura básica, y escasez de recursos económicos y humanos en el gobierno local.

#### **4.- Modelo de Gestión Local de colaboración mutua**

##### **Programa de Salud Escolar JUNAEB**

##### **Concepto de Intersectorialidad**

La idea de intersectorialidad es un principio con el que nació el programa. Este enfoque obedeció a la necesidad de insertar un programa de educación en el área de la salud. Para este programa la coordinación intersectorial sería la base de su modelo de intervención definido como de Gestión Local, con un espacio básico de intervención que es la Escuela. Esto se expresa en el esfuerzo permanente por la consolidación de una red de apoyo al estudiante y por la necesidad que detecta el programa de una coordinación de acciones que aborde multidimensionalmente la problemática de los estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

#### **Modelo**

Dadas las características de la coordinación que se gesta entre las instituciones participantes, sobretodo a nivel local, se podría describir esta como una intersectorialidad de colaboración mutua, donde la intervención del programa se supedita al compromiso comunal de aporte de recursos humanos y materiales. Esto a su vez permite a JUNAEB comprometerse a una resolución rápida y efectiva de los casos de salud, generando con ello la credibili-

dad necesaria que hará que esta red sea sustentable.

De esta manera, Salud escolar asume el rol de ente coordinador compartiendo recursos con los distintos sectores participantes de la red, tanto a nivel nacional como comunal.

### ***Instrumentos del Modelo***

Las instancias de coordinación en este programa se podrían diferenciar en aquellas operativas, relativas al *nivel comunal*, donde el coordinador de dicha área regula la relación escuela-atención primaria y va generando coordinaciones durante el trabajo mismo; aquellas estratégicas a *nivel regional*, relativas a las jornadas de programación y evaluación en las que JUNAEB entrega los lineamientos para el año, y se reflexiona en conjunto con los coordinadores comunales, las A.P.S. (Atención Primaria en Salud) prestadores, etc. A nivel Nacional, se puede hablar de mesas de trabajo. La más clara y permanente es la de los consultivos: salubristas y expertos médicos en las especialidades que el programa cubre. Ellos son invitados a participar en jornadas a realizarse al menos una vez al año. Su apoyo va orientado hacia la definición de los lineamientos y evaluación del programa, como también apoyan el proceso de acreditación de las prestadoras de la red: profesionales e instituciones del área de la salud.

Para este programa, la real instancia de coordinación intersectorial es aquella operativa (nivel comunal o local), puesto que es allí donde se coordinan recursos y es aquí donde se requiere una colaboración mutua.

A nivel nacional y regional el programa se alimenta y retroalimenta de las diversas áreas con las cuales se coordina. A nivel local o comunal la coordinación intersectorial

se da más en torno a los recursos, donde el coordinador comunal juega una labor fundamental de mediador entre el sector educación: la escuela, el sector salud: atención primaria y los prestadores. En el nivel más operativo, se encuentra el Profesor Jefe del curso, aplicando los instrumentos que van a permitir detectar las necesidades físicas del niño. Posteriormente es derivado a atención primaria y finalmente a especialistas si se considera necesario.

*"nosotros empezamos aplicar filtros para que los que lleguen a especialistas sean los niños que realmente lo necesiten, en las patologías que nosotros indicamos. Entonces el primer filtro lo realiza el profesor, el segundo lo realiza el consultorio y esos son los niños que finalmente van al especialista "* (Rozas, G. (2002) entrevista I, 5-34)

Este modo de operar tendría además un sentido de costo-eficiencia puesto que los filtros estratégicamente ubicados, a nivel local, permitirían dar un uso eficiente a los recursos disponibles en la red. Se estima que la pesquisa en Salud, iniciada desde el aula por el profesor, disminuiría entre un 40% y un 60% la demanda por especialistas, permitiendo que asistan a ellos sólo los que realmente lo necesitan.

Esta concepción de intersectorialidad ha permitido acercar el tema de la salud a los niños a través de uno de los representantes del Estado más cercanos a ellos como lo es la escuela. El profesor jefe se yergue como una figura importante en este proceso, encarnando la labor educativa y pesquisando, como primer filtro de la cadena, las necesidades de salud de los niños de primero a octavo básico.

Más que convocar a los distintos sectores para la resolución de problemáticas, este programa se coordina con instancias o servicios del sector público ya existentes generando compromisos, para la concreción de sus objetivos.

### ***Concepto de Pobreza***

Este programa tiene como finalidad contribuir a la igualdad de oportunidades frente al desafío educacional mediante acciones de promoción y tratamiento de problemas de salud que, de no ser abordados, significarían una merma en el rendimiento e inserción de los niños y niñas en el sistema educacional. Teniendo como destinatarios a menores en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

### ***5.- Modelo de Comités Regionales y Convenios de Colaboración***

#### **SERPLAC**

##### ***Concepto de Intersectorialidad***

En el marco del Programa regional para la superación de la pobreza en conjunto con la SERPLAC, se definió como una de las tareas prioritarias fortalecer la integralidad de la acción social del gobierno. Esto implicaba comprender que el mejor trabajo de cada ministerio y servicio depende de su capacidad de articulación y complementariedad con los otros que intervienen en áreas comunes, evitando duplicación y sobreposición de acciones, enmendando las omisiones e incoherencias, mejorando así la gestión pública y el uso racional de los recursos disponibles en la región, lo que aseguraría la eficiencia de los resultados sociales de la inversión pública.

El concepto de intersectorialidad para la SERPLAC de la Sexta Región supone un trabajo mediante el cual se comparte información en comisiones de trabajo orientadas por un grupo prioritario, se establecen objetivos comunes sobre la base de índices bien definidos, se complementan las acciones, se definen políticas y programas regionales intersectorialmente, y se generan planes regionales con el objetivo de complementar los presupuestos sectoriales con

fondos públicos, regionales o centrales, y aportes privados y del sector terciario, organizaciones sociales.

### ***Modelo***

La tematización por áreas de trabajo lleva una metodología de constitución de Comisiones Regionales, donde se comparte la información territorial y operativa de los programas de carácter social de los diversos servicios, se comparten elementos de diagnóstico, se exponen los principales nudos críticos, y donde se establecen colaboraciones estratégicas en términos de recursos materiales, humanos o financieros, en virtud de metas complementarias o comunes y se establecen los compromisos y lineamientos generales para encargar a un equipo técnico intersectorial la tarea de detallar los convenios, flexibilizar los programas, y establecer la coordinación intersectorial.

Todo ello con el objetivo de mantener en el tiempo el trabajo de las Comisiones Técnicas Regionales de cada una de las áreas temáticas para que éstas generen una Política Regional, Planes Regionales, y generen Programas multisectorialmente con la meta de complementar la inversión con recursos públicos o privados independientes de los presupuestos de los servicios u organismos públicos regionales.

Este diseño contempla una derivación piramidal que replica el modelo de Comisiones Regionales y comisiones Técnicas Regionales a nivel Provincial y Comunal, donde se espera se repliquen las tareas y metodologías regionales a escala local, y donde se contempla tanto la coordinación horizontal en cada nivel como la coordinación vertical entre los tres niveles de la pirámide, como es el caso cuando acude uno o mas servicios regionales a las mesas de trabajo provincial o comunal, o como ocurre cuando acuden los encargados comu-

nales de una determinada comisión a la mesa de trabajo provincial o regional.

### ***Instrumentos del modelo***

Los convenios de colaboración se estructuran de acuerdo a un formato tipo, donde la SERPLAC encomienda a diferentes instituciones y servicios, la realización de un convenio de colaboración conjunta, con objeto de articular y coordinar soluciones concretas a los nudos críticos de los programas sociales relevantes definidos por dichas instituciones.

Estos convenios han dado lugar a Comisiones Regionales por Grupos Prioritarios que organizan Comisiones Técnicas que tienen la misión de confeccionar los Planes Regionales y en último término una política regional. Para el trabajo territorial con los grupos prioritarios se trabaja con las comunas invitando a participar en la comisión técnica al encargado provincial y al encargado municipal vinculado al tema definido por el grupo prioritario.

También se ha considerado la perspectiva comunal desarrollando mesas de trabajo comunales en conjunto con los servicios regionales acercando con ello la mirada territorial.

Se pretende realizar una coordinación desde las gobernaciones provinciales, descentralizando así la gestión de la SERPLAC en ellas.

### ***Concepto de Pobreza***

El Ministerio de Planificación y Cooperación tiene como misión el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional. Proponer metas de inversión pública, evaluarlas, armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público orientadas a posibilitar igualdad de oportunidades.

A través de sus servicios relacionados, colabora en la implementación y ejecución de políticas y programas orientados hacia los grupos prioritarios: infancia, juventud, adulto mayor, discapacitados, mujeres e indígenas.

### ***6.- Modelo centrado en la Negociación; La intersectorialidad como “forma de Trabajo”***

#### ***Gobierno Regional***

##### ***Concepto de Intersectorialidad***

Dada la posición del Gobierno Regional cuya misión es velar por el desarrollo de la Región la intersectorialidad está presente directamente o indirectamente en el rol de Gobierno Regional. Definida sólo como una “forma de trabajo” o como un paradigma, dicho sujeto circula permanentemente por el trabajo y las decisiones del espacio regional, dado que la intersectorialidad es consustancial al rol del gobierno regional. Especialmente, si planteamos la intersectorialidad no sólo como una mejor relación entre los diferentes sectores sino también de modo más amplio, es decir como un proceso de coordinación.

#### ***Modelo***

La perspectiva del gobierno regional respecto de la intersectorialidad, según nuestra apreciación estaría **centrada en la negociación**. Ello se comprende mejor cuando se observa las actividades fundamentales del gobierno regional orientadas a la conducción, a la estimulación, diseño de proyectos y aprobación de recursos, centrado en la articulación de Políticas, Centrado en resolver contradicciones: Propuestas Institucionales/ Necesidades de la Región; Propuestas del Gobierno central/ Perspectiva Regional.

Sin embargo el rol del gobierno regional no sólo es coordinar sino además incidir directamente en el conjunto de decisiones para la región en base a las orientaciones del Plan estratégico de desarrollo Regional. Pero este proceso es todavía muy débil dado que por el lado de las instituciones, estas tienen un mandato central que habitualmente se impone, el cual parte desde el diagnóstico hasta la misma intervención. Es la Intersectorialidad, tal como se ha expuesto, que ha introducido variantes al respecto, y por el lado desde el gobierno regional no existen todavía las dinámicas locales suficientemente fuertes y desarrolladas que le permitan hacer valer con mayor injerencia sus diagnósticos y sus miradas al momento de la negociación y de hacer una realidad la estrategia regional.

### ***Concepto de Pobreza***

La Estrategia de Desarrollo Regional señala que la misión del Gobierno Regional es “la consolidación de la Región del Libertador Bernardo O’Higgins como entidad política y administrativa, para la superación de la desigualdad de oportunidades de desarrollo integral de sus habitantes” (Memoria Gobierno Regional 1995-1999, pág. 12)

Entre sus objetivos destacan:

- Superación de los Desequilibrios Sociales
- Superación de los Desequilibrios Territoriales
- Logro de una Creciente Participación Social
- Liderazgo Nacional e Internacional de la Región.

Se indica que el logro de estos objetivos dependerá de generar un proceso de descentralización y regionalización, teniendo presente mejorar la calidad de vida de los habitantes y la superación de la pobreza regional (Memoria Gobierno Regional 1995-1999)

### ***Discusión***

Se puede sostener que las instituciones que participaron de este estudio están conscientes de que el gran nudo crítico que dificulta el desarrollo de los programas sociales, orientados a la superación de la pobreza es la falta de coordinación intersectorial.

Sin embargo existe una política de acción intersectorial, de la cual dan cuenta los modelos expuestos más arriba, y que se ha desarrollado durante este último periodo arrojando un conjunto de resultados y experiencias, las cuales son parte de esta investigación y debieran continuar siendo objeto de análisis dado que en gran medida son o serán el sustento de la política de regionalización.

De acuerdo a los resultados de la investigación la intersectorialidad es producto de una política del gobierno central y no de los gobiernos regionales o del gobierno de la VI región en este caso específico.

Esto es positivo y negativo a la vez. Por un lado positivo por cuanto se responde así a las tremendas necesidades de construir una política de acción social, particularmente en torno a la superación de la pobreza, desde lo local y regional, pero por otro lado negativa por cuanto no se elaboran paralelamente los mecanismos propiamente descentralizadores que permitan este proceso.

Una primera conclusión de este proceso es que la intersectorialidad se vive y se implementa básicamente en una articulación entre instituciones. La realidad local o regional queda en un segundo plano. La intersectorialidad llega prácticamente constituida a un lugar, no se constituye a partir de las necesidades de esos espacios.

De este modo se puede comprender que los programas sociales carezcan de impacto suficiente en las comunidades pues no existe concordancia entre las demandas de la región y las ofertas institucionales y gubernamentales, generándose una distancia entre la acción social institucional y las necesidades de desarrollo regional.

Corresponde decir con claridad que el elemento conductor de un proceso de intersectorialidad debe ser las necesidades del territorio. De modo que las acciones a implementar se enmarquen en una incorporación de recursos locales y nacionales en función de dichas necesidades, y no como ocurre hoy cuya intervención de ordena en base a objetivos institucionales.

Por ello la presente propuesta señalada más abajo reinvierte el proceso y pone el acento en desarrollar la intersectorialidad en torno al territorio. Es hacia ese objetivo donde debe pensarse dicha dinámica y es hacia las necesidades del territorio donde dicha dinámica adquiere su máxima potencia.

En este contexto una segunda conclusión que es posible deducir de los modelos señalados arriba es que se constituye lo que podríamos denominar un modelo de intersectorialidad paradójico, caracterizado por la elaboración de diagnósticos, procesos y dinámicas intersectoriales distante del territorio, es decir, existe la tendencia que cada institución núcleo de la intersectorialidad responda más bien a un mandato central, el cual deja nuevamente en segundo lugar a los diagnósticos regionales y locales.

Esto hace que los diagnósticos no son lo suficientemente completos, y ellos mismos no permiten trabajar con seguridad en un sector determinado. Se requiere profundizar una forma de trabajo o generar una metodología que implique realizar un diagnóstico más profundo, un diagnóstico dinámico de la realidad territorial y luego adecuadamente a dicho análisis revisar los puntos estratégicos de intervención, las palancas de desarrollo más adecuadas.

Sin embargo el estudio señala como tercera conclusión que no existen las instancias apropiadas y suficientes que formalmente dispongan a las instituciones y a las instancias regionales en un encuentro y en un análisis conjunto de los problemas del territorio y sus caminos de desarrollo.

Se adolece de estructuras de encuentro y también, y muy importante señalarlo, de una metodología de trabajo.

Entonces es necesario generar espacios compartidos entre las partes, intentando salir de un tipo de encuentro individual entre una institución y las instancias regionales o el gobierno regional, y ampliéndolo al conjunto de las instituciones o sectores.

Como así mismo la orientación territorial pasa por aprovechar, por articular y por fortalecer las estructuras regionales a objeto de obtener las máximas posibilidades de satisfacer las necesidades de la región.

### ***Propuesta de un Modelo de Metaredes Intersectoriales***

A continuación realizaremos una propuesta de un Modelo de Intersectorialidad, fruto de los antecedentes emanados del estudio del proceso intersectorial, en torno

a la pobreza, desarrollado en la VI Región. Este modelo es sólo una propuesta en borrador, la cual se complementará con las siguientes fases de la investigación.

#### ***Macro-Redes Intersectoriales por Niveles***

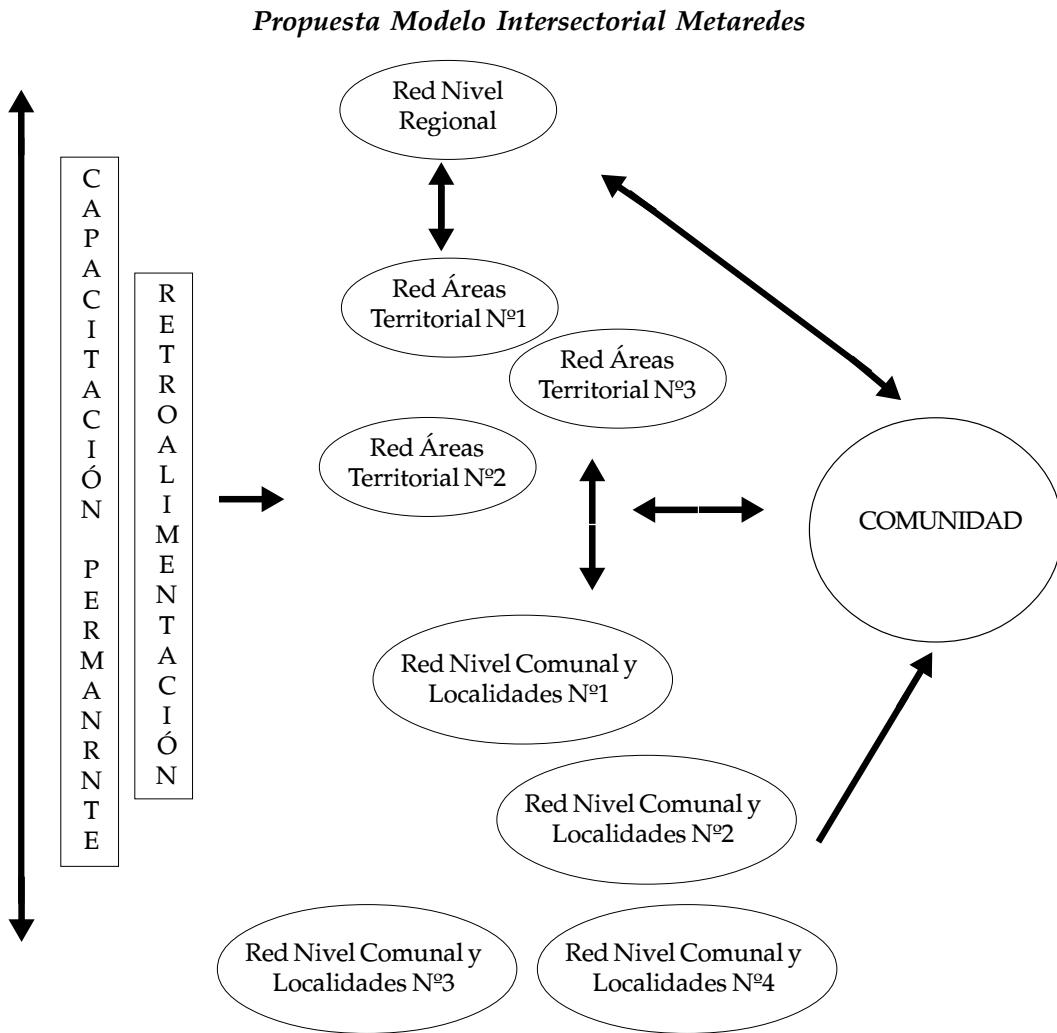
Un primer nivel son las estructuras decisionales del gobierno regional. La reunión del conjunto de instituciones y de instancias, ordenadas por comisiones u otra formula es indispensable. Dicha posible instancia debiera buscar principalmente conocer y compartir las principales orientaciones, diagnósticos, y plan de desarrollo de la Región, el cual, en definitiva es el plan maestro que debiera conducir todas las etapas posteriores. En dichas instancias se debieran tomar las decisiones más generales las cuales consisten el seleccionar los territorios más relevantes a atender, cual es el diagnóstico de sus necesidades y problemas y cual es el tipo principal de intervención que se requiere.

Luego un segundo nivel esencialmente técnico el cual debiera conformarse en base a los territorios seleccionados. Así distribuidos por territorio específico se conforma una red institucional y regional, la cual precisa el diagnóstico e incorpora elementos de un análisis particularizado a su realidad. Se explora con profundidad sus problemáticas, sus recursos, sus potencialidades, donde se analiza con precisión sus puntos estratégicos y sus palancas de desarrollo y todos los complementos que se necesitan. En base a dicho diagnóstico se precisa nuevamente la forma de intervención. Al respecto y dado que este es el nivel técnico se explora y se elabora la intervención fundamental que necesita dicho territorio. Elaborando por un lado la justa intervención como por

otro lado la complementariedad institucional requerida, poniendo acento en la continuidad, la secuencia, la integración más apropiada a los requerimientos. Ajustando los recursos y las capacidades y habilidades profesionales.

Y un tercer nivel es la comuna y sus localidades. Aquí lo importante es el ajuste de los diagnósticos y de la intervención en función de las realidades visibles y concretas del territorio específico. Ello requiere de una red de instituciones asociadas al gobierno local que diagnostique y evalúe las intervenciones. Ocurre por otro lado, que en las localidades particularmente existe una orfandad de atención institucional o gubernamental. No es que no existan acciones, sin embargo la percepción que la población tiene es de una ausencia y una soledad de la presencia institucional. Por otro lado un dato importante del estudio es que la población no logra con profundidad hacer la distinción entre diferentes instituciones como así mismo de sus programas internos. Por lo mismo si estamos pensando en un trabajo intersectorial y en red, lo que corresponde es cada agente o profesional ubicado en un territorio concreto, asuma la orientación de la población desde la perspectiva de la red y no desde su individualidad en tanto institución. Su labor permitiría informar a la población de sus posibilidades de obtención de apoyo, recursos u otros sea en su propia institución como en tercera, como a sí mismo informar a la red y a las otras instituciones de su diagnóstico y problemas que está planteando la población.

Transversalmente todo esto pasa por una capacitación permanente y puesta al día de toda la línea de la estructura intersectorial.



#### *A nivel Gobierno regional*

Red Institucional en la superestructura para interactuar con el gobierno regional

- Recibir las orientaciones fundamentales en el desarrollo de la región.
- Selección de territorios prioritarios de intervención
- Red para actuar intersectorialmente, integralmente y privilegiar el crecimiento y desarrollo global de la Región.

#### *A nivel intermedio*

Constitución de una red técnica, luego se conforman Mesas de Trabajo, las que impulsan las siguientes Etapas:

##### *Etapa de Diagnóstico*

- Confirmación de Diagnósticos
- Compartir y Negociar cambios y nuevas propuestas diagnósticas
- Diagnósticos Transversales y Longitudinales

##### *Etapa de Planificación y Diseño Interventivo*

- Compartir y negociar una Estrategia de Intervención

*Etapa de Implementación de la Intervención  
(a desarrollar en el nivel comunal)*

- En base a un trabajo secuencial, complementario e integral
- Intervención estratégica en base a Palancas de Desarrollo.

*Etapa de Evaluación*

- Evaluación de Impacto.

*A nivel Comunal o Local*

- Trabajo institucional común, gran necesidad de la intersectorialidad
- Generar un mejor impacto, actuando las instituciones como un todo, en red.
- Generar una metodología de acción en terreno
  - Toma de Contacto
  - Política de adecuada derivación
  - Aplicación de etapas anteriores, particularmente Intervención

*Principios del Modelo*

Tal como se ha señalado permanentemente en todo el estudio aquí se privilegia la perspectiva territorial. En su esencia esto significa comprender que la pobreza, no es un problema de los pobres sino de un conjunto de variables presentes en una zona geográfica. Y que la salida de esa situación requiere la participación de otros actores. Un cambio en la actitud de la persona pobre pasa también por importantes cambios en los otros. Esto no es una cuestión unilateral, debe ser un proceso integral. En el territorio se encuentran los pobres, pero también allí están los recursos, el capital, y el gobierno local. Todos estos actores deben aprender a concertarse para sacar adelante la región. El desarrollo de la región no debe ser sólo económico, sino también social.

Otro principio fundamental del modelo es el impacto. Como se indicaba, si sólo los pobres cambian, por ejemplo a través de un proceso de capacitación, ello al poco tiempo se pierde absolutamente, dado que se requiere una inserción laboral para aprovechar dicha capacitación. Sin embargo, el estudio señala que muchas veces la capacitación se realiza sin contemplar las necesidades de la zona, las demandas productivas, los déficits del ámbito laboral. Por lo tanto dicha capacitación, por muy eficiente que sea, no resulta ser aprovechada y absorbida por las fuentes laborales. Así mismo el gobierno local u otras instancias gubernamentales deben tomar parte en este problema por cuanto autorizan las patentes y los permisos para la instalación de una empresa o la explotación de un recurso. Muchas veces, los pobres aumentan y se agregan más pobres de otras regiones cuando no se condiciona el proceso productivo a la utilización de la mano de obra local, como así mismo los recursos locales. El impacto consiste en la obtención de resultados reales a través de estimular palancas de desarrollo o puntos estratégicos que tengan la capacidad de movilizar y poner en acción integralmente al conjunto de variables participantes en el desarrollo.

Finalmente otro principio es el trabajo en Red. La constitución de redes permite tomar conciencia colectiva de los problemas y generar visiones homogéneas sobre los mismos. Si esto ocurre, se cuenta con un gran recurso social por cuanto al momento de la intervención existe una misma imagen respecto de cuales son las necesidades y que se debe hacer para resolverlas. Aquí nos estamos refiriendo a la tremenda necesidad de un diagnóstico común. Sin lugar a dudas este es un nivel difícil de lograr. Pero precisamente por ello es que se requiere el trabajo en red. La red es un grupo amplio de distintas instituciones y también de distintas miradas, uno de los elementos de la red es un espacio de negociación. De nego-

ciación subjetiva, es un momento de acuerdos y de conflictos, sin embargo ello en tanto proceso lleva a desarrollar una visión integral de la realidad social y a incorporar distintas apreciaciones. Se enriquece el diagnóstico y también se enriquecen las soluciones.

La red es un espacio de aprovechamiento de recursos, cada participante tiene propuestas, profesionales, aportes financieros. El tema aquí es que dichos recursos no se ocupen desarticuladamente, sino apropiadamente. Pero, para que ello sea efectivo debe haber una conducción. Esa conducción debe venir del territorio, es decir son los requerimientos de ese espacio productivo social los que deben ir señalando las prioridades. La red al estar consciente de ello podrá así ensamblarse adecuadamente para actuar conjuntamente, pero, no todos al mismo tiempo sino con continuidad, de manera secuencial, con complementariedad, integralidad etc.

Al mismo tiempo los integrantes de la red no están solos, ni trabajan aisladamente sino que cuentan con un respaldo, como además la misma población y los destinatarios reconocen que allí no hay un trabajo desvinculado, y disgregado sino que sinérgico.

Finalmente corresponde señalar que el liderazgo de la red debe ser desempeñado por el gobierno regional y las autoridades locales. Son ellos quienes tienen la responsabilidad de la región, pero también quienes más conocen cuales son sus necesidades y requerimientos.

### **Actividades Fundamentales de la Red**

Las actividades de la Red son las tradicionales: Diagnóstico, Planificación, Intervención, Evaluación. Sin embargo, lo esencial aquí es la conducción territorial del proceso. Es decir aplicando los principios del

modelo es posible asegurar la buena marcha de todas las etapas.

Un diagnóstico compartido entre los miembros de la red, permitirá reflexionar y optar por una tipo determinado de intervención, al mismo tiempo ello favorecerá articular adecuadamente los recursos disponibles a nivel institucional para su implementación y el conocer una evaluación de impacto en la red favorecerá la adecuada reorientación y solución de todo el proceso.

En el caso del Diagnóstico es fundamental contar con apoyo informático de manera de ir conformando una memoria regional de diagnósticos. Por otro lado resulta claro que los diagnósticos deben ser dinámicos, transversales y longitudinales.

Y en el caso de la Intervención debe orientarse preferentemente a la acción en puntos estratégicos y palancas de desarrollo. En la planificación favorecer la planificación situacional por encima de la normativa. Y en la Evaluación privilegiar principalmente la evaluación de Impacto.

### **Referencias**

- Fuchs,A.(2001):"La experiencia Alemana de Descentralización." en *Análisis Político Co-yuntural N°4*, Publicaciones 2001 Fundación Friederich Ebert en Chile
- CEPAL, (2000) *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Cepal.
- CEPAL, (2000-2001) *Panorama Social de América Latina*. Cepal.
- CENTRO ITATA (1992): "El Desarrollo Regional de el Mundo Social" Concepción, Chile.
- CHILE BARRIO (1998) *Chile Barrio*. Santiago de Chile.
- CIRES (1993):"Descentralización y Regionalización" Santiago de Chile.

- ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL 2000-2010.  
CORE. VI Región.
- Fosis (1997) Documentos Institucionales. Fosis.
- INDAP, (1998) "Hacia el 2000. La experiencia de los programas PRODESAL". Indap
- INE, Censo 1992
- KLIKSBERG, B. (1998). *Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de Dogmas y Convencionalismos*. Proyecto Regional de Naciones Unidas.
- KLIKSBERG, B. (1997). *Pobreza. Un tema impostergable*. Fondo de Cultura Económica,
- GLASER, B., & STRAUSS, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldene Publishing Company.
- PNUD, (2000) "Indice de Desarrollo Humano", 2000. PNUD
- MEMORIA GOBIERNO REGIONAL VI Región 1995-1999
- MIDEPLAN, 1998, Encuesta de caracterización Socio-económica Nacional (Casen)
- MIDEPLAN (1996): "Balance de seis años de las Políticas Sociales" Santiago.
- MINSAL-INE . Estadísticas 1999
- MINEDUC Estadística. División de Planificación y Presupuesto. 1992
- MUNICIPALIDAD DE RANCAGUA (2000) Boletín informativo Programa Mujeres de Hogar. Rancagua, Chile.
- RAMONET, I. (2000): "Efectos de la Globalización en los Países en Desarrollo" en Revista "Le Monde Diplomatique" Septiembre del 2000.
- ROZAS, G. (2002) "Diagnóstico y Generalización de un Modelo de Gestión de Meta-Redes en Desarrollo Social, Relativo a las Condiciones Sinérgicas y Complementarias de las Políticas Públicas orientadas a la Superación de la Pobreza en las Regiones VI de O'Higgins y VIII del Bío-Bío". Informe final Fondecyt Anexos y Entrevistas. Depto. de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- PRORURAL "La experiencia de Prorural 1998-1999".
- PRODEMU (2000) PRODEMU. Santiago de Chile.
- SALAZAR, G.; PINTO, J. (1999): "Historia Contemporánea de Chile" Tomo I. Santiago LOM Ediciones.
- SALAZAR, G. (1996): "Las Avenidas del Espacio Público y los Avances de la Educación Ciudadana" en *Última Década N°4*
- SALIN, A; ACUÑA, K.; ASTORGA, M; (2000): "Meta 42% de Inversión de Decisión Regional el Año 2000" Santiago, SUBDERE
- STRAUSS, A., & CORBIN, J. (1990). *Basic of qualitative research*. Newbury Park. Ca: Sage.
- VALENZUELA, R. (2000) Documento Comité Técnico Regional y Subsidio a la Información CORE. VI Región.
- VASQUEZ, A.(2000): "Procesos e instrumentos para el Desarrollo Económico Territorial" Santiago, Fundación Friedrich Ebert en Chile.
- UNICEF (1994): "Una Propuesta de Tipología de las Políticas Sociales en Chile". Unicef.