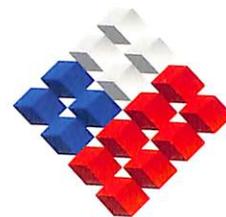


MIDEPLAN



**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL A
FAVOR DE FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA**

**SECRETARIA EJECUTIVA
CHILE SOLIDARIO**



**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN**



GOBIERNO DE CHILE



MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL A
FAVOR DE FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA**

Santiago, Enero de 2002

Índice de Contenidos

CAPÍTULO I.....	3
PRESENTACIÓN.....	3
CAPÍTULO II.....	11
DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN DE LOS HOGARES.....	11
EN EXTREMA POBREZA.....	11
1. Principales características de los hogares pobres en Chile.....	12
2. Síntesis del diagnóstico.....	17
3. Perfil socioeconómico de los hogares en extrema pobreza.....	19
CAPÍTULO III.....	22
ENFOQUE CONCEPTUAL QUE SUSTENTA LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN.....	22
1. Por qué la necesidad de un marco teórico.....	22
2. El capital social.....	23
3. Redes Sociales.....	27
4. La intervención en crisis.....	31
CAPÍTULO IV.....	36
SUPUESTOS E HIPÓTESIS DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN.....	36
1. Supuestos de la Intervención.....	36
2. Hipótesis de la Intervención.....	42
CAPÍTULO V.....	46
DESCRIPCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN A FAVOR DE FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA.....	46
1. Objetivos de la estrategia de intervención.....	47
2. Lógica de intervención.....	47
2.1 Acompañamiento (fase de intervención inicial).....	47
2.2 Inserción social (etapa progresiva de la intervención).....	48
2.3 Desarrollo (fase conclusiva de la intervención).....	50
3. Ámbito de la intervención.....	51
4. Expectativas de cambio.....	52
6. Criterios de focalización (requisitos de acceso a la oferta).....	56
7. Ejecutor de la intervención.....	57
8. Perfil del ejecutor.....	58
9. Metodologías y técnicas de la intervención.....	59
10. Temporalidad.....	60
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62

CAPÍTULO I

PRESENTACIÓN

Uno de los principales avances que se constatan en materia de superación de la pobreza en el país, es que tanto los índices de pobreza como los de indigencia han disminuido significativamente en la última década. Sin embargo, el progreso de tal reducción, tan característica de la primera mitad de la década de los noventa, se desaceleró considerablemente en el quinquenio posterior, situación que se ha visto acentuada en el bienio 1999 – 2000. De hecho, durante este período los porcentajes de población y de hogares pobres, disminuyeron muy poco, mientras que el número de personas indigentes, experimentó un leve pero objetivo aumento.

Según la información que proporciona bianualmente la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), en 1998 un 4.7% de los hogares chilenos (173.900 hogares) se encontraban en situación de indigencia, es decir, sus ingresos económicos no alcanzaban a financiar una canasta básica de alimentos.

Esto quiere decir que 820.000 personas (un 5.6% de la población del país) se encontraban en esta situación, a lo largo de Chile. Hacia el año 2000, había 177.600 hogares en esa condición, los que representan el 4.6% del total de hogares, lo que significa que ese año existían en el país 849.169 personas indigentes, esto es, un 5,7% de la población del país.

A lo anterior, se suma el hecho de que las características de la indigencia han cambiado, lo que hace que quienes la viven hoy, sean más vulnerables que hace 10 años atrás. Subsiste así un núcleo de "pobreza dura", no permeable a los programas sociales *convencionales* y a las estrategias de intervención públicas, existentes hasta ahora en nuestro país.

No cabe duda que medir la pobreza y la indigencia, considerando prioritariamente la variable <<ingresos económicos del hogar>>, es una forma limitada de medir un fenómeno que no es solamente *económico* sino de carácter psicosocial y cultural, cuya complejidad rebasa en mucho esta perspectiva. Sin embargo, no es menos cierto que el nivel de ingresos percibidos por un hogar, es un indicador que da cuenta de la existencia de limitaciones objetivas a la satisfacción de las necesidades esenciales de buena parte de la población.

En consecuencia, a pesar de contar con una medición que se podría calificar de "poco exigente", es un hecho a considerar que, en la actualidad, cerca de 850.000 chilenos y chilenas no cuentan con ingresos que les permitan satisfacer, al menos, sus necesidades básicas de alimentación.

Por otra parte, si bien en Chile existe una amplia oferta pública de programas sociales dirigidos a atender las necesidades de las personas más pobres del país, diversas evaluaciones realizadas por MIDEPLAN y por otras instituciones, indican que los beneficios sociales son percibidos en mayor medida y con mayor intensidad por aquellas familias pobres no indigentes, que por aquellas indigentes o extremadamente pobres¹.

Esto significa que **los importantes esfuerzos de focalización social que se han desplegado, han sido exitosos en el grupo de familias pobres del país, pero no suficientemente exitosos "intra pobreza"**. Una buena parte de esta situación puede atribuirse a que los beneficios sociales dirigidos a los más pobres se otorgan sobre la base de la demanda expresada por estos grupos, quedando fuera de ellos aquellos que están "desvinculados" de las redes sociales existentes, es decir, los indigentes. De esta manera, parece necesario intentar una política y programas organizados sobre la base de la oferta desde el propio Estado.

Lo anterior sin duda guarda una relación directa con la eficacia de las estrategias de intervención implementadas en políticas, programas y acciones pro superación de la pobreza, pues la no inclusión de los sectores más pobres de la población, dentro del universo de personas efectivamente beneficiadas por esas intervenciones, se debe no sólo a la falta de sensibilidad de los instrumentos de focalización tendientes a la

¹ Los problemas que subsisten a nivel de focalización social, no se refieren, como es de suponer, a la destinación de subsidios dirigidos a las personas más pobres, pues como lo demuestran algunas cifras, estos beneficios se han ido concentrando progresivamente en el segmento poblacional de menores de recursos. Si se refieren, en cambio, a la concentración de otros servicios y beneficios sociales, cuya oferta se ha diversificado y ampliado de manera sustantiva, pero no ha logrado llegar a las personas que se ubican bajo la línea de la indigencia, siendo precisamente ésta la dificultad que cabe enfrentar, a través de estrategias dirigidas específicamente a beneficiar a este grupo de la población.

Concretamente en lo que respecta a la focalización de subsidios, cabe señalar que hacia 1990, los cinco primeros veintiles de ingreso del hogar concentraban el 40.4% de los subsidios monetarios promedio, mientras que en 1998 esta cifra aumentó a 53.7%. Lo mismo ha ocurrido con el incremento del monto real de los subsidios monetarios, que en el caso de los primeros 5 veintiles, ha significado un porcentaje de variación del 152.1%, 86.2%, 97%, 91.9% y 85.2%, respectivamente. Los últimos 5 veintiles de la distribución, en cambio, han registrado variaciones de -15.5%, -26.9%, -55.5%, -62.9% y -83.7%, respectivamente.

identificación de las personas que se ubican bajo la línea de la pobreza - o a la imposibilidad cierta de catastrar e identificar con mayor rigor a las personas que se ubican en esta condición -, sino también a los supuestos con los que operan los modelos de intervención programáticos y los requisitos y condiciones de accesibilidad que imponen a sus potenciales destinatarios.

Esto significa que las múltiples causas asociadas a la generación, mantención y reproducción de situaciones de pobreza y pobreza extrema, vuelven insuficientes las intervenciones basadas en la transferencia de subsidios. Por lo mismo, se justifica la implementación de estrategias integrales, inclusivas de otros aspectos, que logren impactar simultáneamente en los distintos ámbitos en los que se expresa la situación a la que se ven enfrentadas las personas de menores recursos.

Sin embargo, la lógica de intervención de las políticas y programas asumidos en esta línea, no siempre logran cumplir con su objetivo, que es beneficiar a las personas que registran características más acentuadas de vulnerabilidad *dentro* del mundo de la pobreza. En este ámbito, el sentido de la <<focalización>> es distinto, pues no basta la sola utilización de instrumentos vinculados a la estratificación socioeconómica de las personas para su priorización, sino que se requieren de otros instrumentos y mecanismos que permitan identificar, contactar y motivar a las personas indigentes que son las que, por lo general, no logran acceder a este tipo de oferta.

Experiencias desarrolladas en estos años como el Programa Chile Barrio (dirigido a familias residentes en asentamientos precarios) o el Programa PRORURAL (dirigido a *zonas de pobreza rural*), *se consideran hoy precedentes altamente significativos para el enfrentamiento del fenómeno de la pobreza. Pero, siguen siendo insuficientes, ya que quedan fuera aquellos grupos que son los más pobres, residen en zonas urbanas pero no están concentrados territorialmente en asentamientos.*

Aún cuando las estrategias de intervención y los modelos de gestión desarrollados por estos dos programas han sido exitosos en muchos ámbitos y, es posible aprender de ellos para atender a las familias en extrema pobreza que lo requieran, es necesario avanzar en el diseño e implementación de ofertas integrales que atiendan a las características y especificidades de las personas extremadamente pobres, de manera de garantizar más y mejores resultados.

La conclusión al respecto es concluyente: lograr resultados más significativos desde el punto de vista de la superación de la pobreza y de la extrema pobreza, ya no depende sólo del mejoramiento de instrumentos, mecanismos y criterios de focalización, sino también de la puesta en práctica de nuevos modelos de intervención, más pertinentes y de mejor calidad.

A la fecha se encuentran disponibles todos los antecedentes necesarios para caracterizar en detalle la situación económica de las familias en extrema pobreza y las dinámicas sociales particulares que operan en este subgrupo social, de manera de fundamentar y velar por la pertinencia de las estrategias de intervención que deban plantearse para enfrentar este problema.

Los factores que podrían explicar la prevalencia de la extrema pobreza son múltiples y complejos. Sin negar la intervención de variables estructurales y contextuales que dificultan la superación de este tipo de pobreza, es posible sostener también, que las intervenciones diseñadas hasta ahora por el Estado, no han sido lo suficientemente eficaces en la modificación sustantiva de estas situaciones.

En este sentido, una de las críticas más relevantes que se pueden hacer a las políticas sociales convencionales, es su *atomización*, pues aún cuando tienen como eje directriz la satisfacción de las necesidades básicas materiales y no materiales de las personas, no cuentan con un correlato que garantice una real integralidad.

De hecho la organización de la oferta de bienes y servicios sociales, en base a sujetos específicos visualizados como sus principales destinatarios, ha demostrado un cierto grado de efectividad en algunos ámbitos, pero evidenciado también falencias ostensibles que dicen relación con la efectividad de las intervenciones llevadas a cabo bajo esa óptica. De ahí que una demanda por mayor integralidad, pase también por ***implementar modelos de intervención que consideren el trabajo con grupos antes que con sujetos particulares.***

En este contexto, ***resulta fundamental identificar a las familias como nuevas unidades de intervención***, en la medida que ellas comportan un espacio privilegiado para generar procesos sinérgicos que contribuyan a dar cumplimiento a los objetivos promocionales y de desarrollo vinculados a la superación de la extrema pobreza.

Es por eso que, dentro de este marco de referencia, el Ministerio de Planificación y Cooperación, ha visualizado a "la familia²", como sujeto potencial de las políticas sociales, rasgo constitutivo de una nueva forma de enfrentar la intervención social a favor de la superación de la pobreza y, garantizar su integralidad sobre la situación general de privación de los sectores extremadamente pobres.

Independientemente de algunas críticas que sindicán de "*familismo*", el aproximarse a la realidad social a partir del prisma de la familia, por considerarlo poco realista o con una subyacente orientación valórica conservadora, es evidente que este enfoque, - que no ha sido lo suficientemente explorado desde la óptica de las políticas sociales propiamente tales -, se perfila como atractivo y prometedor, en la necesaria y difícil labor de permanente modernización de las políticas sociales.

En este contexto, y con la intención de colaborar decididamente con las tareas que se ha impuesto el gobierno del Presidente Lagos, MIDEPLAN asumió la responsabilidad de constituir el "Grupo de Trabajo Familias en Extrema Pobreza". Esto, con el objeto de ***diseñar una estrategia de intervención de carácter integral e intersectorial, organizada sobre la base de oferta de beneficios y servicios,***

² Para efectos de la construcción del diagnóstico y perfil de las familias indigentes, se han tomado como base los resultados del instrumento CASEN que trabaja sobre la unidad "hogares". Aunque la problematización que da origen al diseño de la estrategia sobre la cual versa esta propuesta, hace referencia a "familias", se les denomina indistintamente como "hogares" y "familias" en toda la extensión del documento. Sin embargo la unidad de intervención de la estrategia es el "hogar", definido por la CASEN como aquel constituido por una persona sola o grupo de personas, con o sin vínculos de parentesco, que hacen vida en común, es decir se alojan y se alimentan juntas.

orientados a través de un trabajo en red y, asumiendo a la familia como ámbito de intervención y no a las personas en forma individual.

En este sentido, cabe señalar que **la Estrategia de Intervención a favor de Familias en Extrema Pobreza, es un modelo que entrega criterios básicos de manejo para trabajar localmente con familias que se encuentran en esta condición.** En ella se propone un conjunto de acciones dirigidas a trabajar personalmente con cada familia, a partir de la intervención de operadores encargados de acompañar y apoyar a las familias a su cargo, en las tareas y metas que van configurando su proceso de nivelación y posterior integración.

Junto con esto, la estrategia define criterios orientados a trabajar en la coordinación y fortalecimiento de la red institucional local - pública y privada - de servicios y beneficios puestos a disposición de estas familias, a fin de garantizar una mayor accesibilidad a ellas, desde la lógica y prioridades establecidas desde su demanda.

En consecuencia, se trata de una estrategia cuyo diseño entrega las orientaciones básicas que se deben tener en cuenta para llevar a cabo una intervención de este tipo. Independientemente de la instancia que la asuma y de los elementos adicionales que pueda agregar al modelo aquí propuesto, **esta estrategia ha sido diseñada considerando los requerimientos mínimos que se deben poner en operación, para generar condiciones básicas que les permitan a estas familias superar su condición de extrema pobreza.**

El rasgo particular de esta apuesta es considerar simultáneamente las características y condicionantes que son propias del mundo de la indigencia, como también los recursos y oportunidades existentes en los territorios, en torno a servicios, beneficios y capacidades a los que pueden acceder las familias extremadamente pobres.

Por tratarse de una propuesta de *estrategia de intervención* y no de un *programa*, el grupo de trabajo sólo estuvo formado por representantes de la División Social del MIDEPLAN, de sus servicios relacionados (FOSIS, FONADIS, CONADI e INJ), por el SERNAM y, por el Departamento de Desarrollo Social del Gabinete de la Señora del Presidente. Posteriormente, al momento de discutir el proceso de implementación de la estrategia, se sumaron al grupo original, representantes de la Fundación de la Familia y del Programa de Superación de la Pobreza Urbana.

Entre las principales tareas que abordó este Grupo de Trabajo para llegar a la propuesta que aquí se expone, se encuentran las siguientes:

1. Identificar y analizar los antecedentes que permitieran argumentar que las familias indigentes o que viven en extrema pobreza, deben ser consideradas como sujetos prioritarios de las políticas sociales.

2. Construir un marco conceptual de referencia que permitiera formular hipótesis de intervención pertinentes a las características y especificidades económicas, sociales y culturales de las personas y hogares indigentes.
3. Identificar los principales requerimientos que, desde la realidad de las familias indigentes, tienen implicancias directas para el diseño de una oferta integral de apoyos dirigidos específicamente a ellas, y coordinados, complementados y transferidos a nivel local.
4. Desarrollar el modelo de gestión de la estrategia de intervención, proponiendo los aspectos constitutivos más relevantes de la metodología de trabajo de las distintas instancias ejecutoras involucradas en el proceso.

La primera etapa de trabajo, llevada a cabo a mediados del año 2000, consistió en la realización de jornadas - taller y reuniones de a lo menos dos horas, una vez por semana, por un período de aproximadamente cuatro meses. Individualmente, cada uno de sus miembros tuvo la responsabilidad de aportar material pertinente a las discusiones y análisis, hacer exposiciones sobre algunos temas específicos y revisar los insumos y documentos que semanalmente se fueron produciendo con este propósito.

Complementariamente a esto, se visitaron y conocieron las experiencias de la Municipalidad de Quillota, la Municipalidad de la Florida, la Fundación Rodelillo y el Hogar de Cristo, las que junto con encontrarse coordinando experiencias exitosas - públicas y privadas - en este ámbito, estaban en condiciones de entregar referencias útiles sobre el tema, por su reconocido liderazgo en la materia.

La segunda etapa de este trabajo, también ha contado con la coordinación técnica de la División Social de Mideplan, con la participación de las instancias institucionales responsables de la fase fundacional de este proyecto y con la incorporación del Programa Integral de Superación de la Pobreza Urbana. Dicho trabajo ha consistido básicamente en la definición de criterios y condiciones para la implementación de esta estrategia y, en el diseño del programa de formación de operadores que tendrán a su cargo la ejecución directa de esta estrategia a nivel local, en una primera fase de implementación.

El documento que se presenta a continuación, contiene los elementos principales de la estrategia de intervención a favor de familias en extrema pobreza, cuya introducción ha sido objeto de esta primera sección. El **segundo capítulo**, contiene el diagnóstico de situación que caracteriza a las familias indigentes en Chile, fundamentalmente desde una perspectiva socioeconómica.

Ahí se presenta un breve diagnóstico de la evolución de la pobreza y la indigencia en el período 1990 – 1998 y, los antecedentes más relevantes relativos al bienio 1999 – 2000. A partir de eso, se destacan algunos fundamentos que permiten argumentar más consistentemente algunos criterios de priorización territorial para la difusión e instalación de la estrategia a nivel regional.

El **tercer capítulo**, provee un marco conceptual de referencia donde se desarrollan aspectos relacionados con los temas más importantes que configuran el modelo de intervención propuesto más adelante, esto es, *capital social*, *redes sociales* e *intervención en crisis*. La interrelación de estos tres enfoques da cuenta de la perspectiva que ha utilizado este grupo de trabajo, para aproximarse y comprender las singularidades de la extrema pobreza. En esta sección, referida al marco conceptual, se hacen diversas referencias a las características de las familias indigentes, perspectiva cualitativa que completa el diagnóstico desarrollado en la sección precedente.

El **cuarto capítulo**, desarrolla la hipótesis y supuestos de la intervención, basados fundamentalmente en la relación identificada entre los aspectos connotados en el diagnóstico y, los énfasis y especificidades puestos de relieve en el marco conceptual. La síntesis del análisis crítico de ambos elementos, permitió distinguir las premisas básicas de la estrategia, las expectativas cifradas en torno a ella y sus distintos componentes.

Por último, en el **quinto capítulo** se detallan las características de cada uno de los elementos que componen la estrategia, en el entendido que su énfasis prioritario es la definición del marco de base de la intervención, en lo que respecta a los criterios de egreso de las familias. Estos han sido definidos provisoriamente como <<metas de la intervención>>, ya que determinan el umbral mínimo de satisfacción en torno a los resultados que se buscará generar a través de esta estrategia.

Cuadro N° 1

EN QUÉ CONSISTE LA "ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL A FAVOR DE FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA"

La "Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza", es un modelo compuesto por un conjunto de orientaciones referidas al diseño, implementación, operación y evaluación de una oferta integrada de apoyos, servicios y beneficios dirigidos a familias que se encuentran en situación de indigencia.

El objetivo central de esta estrategia, es mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan a estas familias, recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz, en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional.

En primer término, la estrategia considera la generación de condiciones mínimas para el mejoramiento de su estándar de vida y, por lo mismo, la provisión de apoyo psicosocial para crear y/o restituir las capacidades de funcionamiento básico de las familias. En segundo lugar, la estrategia propone desarrollar acciones tendientes a facilitar el acercamiento de las familias a la oferta de servicios y beneficios que necesitan y que son ofrecidos por la red. Y, complementario a ello, sugiere acciones específicas dirigidas a sensibilizar a los agentes institucionales locales para concentrar servicios y beneficios dirigidos a personas de escasos recursos en las familias indigentes que lo requieran.

Por último, esta estrategia propone la implementación de acciones dirigidas a generar condiciones y oportunidades llevar a cabo iniciativas de autogestión comunitaria. Y, a fomentar la organización y asociatividad de las familias y otros actores comunitarios.

La implementación y desarrollo de esta estrategia, tiene un fuerte arraigo en el espacio territorial local, tanto porque el sentido de pertenencia de las familias con su entorno representa un recurso potencial a favor de la propia intervención, como porque este espacio ofrece amplias posibilidades para generar condiciones de accesibilidad a la red social. Además, cabe destacar que la operación de los principios técnicos y metodológicos sugeridos por este enfoque, descansan en buena medida en el perfil y participación de los ejecutores y la relación que estos establezcan con las familias apoyadas y con las instituciones y actores presentes en el territorio.

CAPÍTULO II

DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN DE LOS HOGARES EN EXTREMA POBREZA

La recopilación y análisis de antecedentes relativos a la línea de base de la intervención proyectada en este trabajo, consideraron la revisión y análisis de la situación general de los hogares del país, pertenecientes a distintos grupos socioeconómicos.

Asimismo, se observaron algunos aspectos relativos a la continuidad y/o transformación de estas características entre 1990 y 2000, atendiendo de forma particular a los rasgos singulares del grupo de hogares denominados indigentes – esto es que sus ingresos monetarios per cápita no alcanzan a financiar el costo de una canasta básica de alimentos -, y del grupo de hogares denominados pobres no indigentes – esto es que sus ingresos monetarios per cápita logran financiar el valor de una canasta básica de alimentos pero no alcanzan a financiar el valor de dos canastas -.

A continuación se presenta una síntesis de los principales aspectos puestos de relieve en el diagnóstico realizado en torno a la situación de los hogares en extrema pobreza en Chile, de acuerdo a los datos entregados por la encuesta CASEN. Los datos del año 2000 sirvieron, además, para la elaboración del perfil del grupo de hogares indigentes, concordado en el análisis del diagnóstico antes descrito.

1. Principales características de los hogares pobres en Chile

En 1990 habían en el país 1.659.300 personas que se encontraban en situación de indigencia (12.9% de la población total) y 4.965.600 personas pobres (38.6% de la población). En el año 2000, en cambio, el número de personas indigentes se reduce a 849.169 (5.7% de la población) mientras que las personas pobres disminuyeron a 3.081.052 (20.6% del total del país)³.

Si se analiza la evolución de la pobreza y la indigencia en el mismo período y a nivel de hogares, es posible constatar que los 336.300 hogares (10.6% del total) que se encontraban en situación de indigencia en 1990, se reducen a 177.613 en el 2000 (lo que representa un 4.6% de los hogares del país). Por su parte, 1.056.500 hogares pobres existentes en 1990, se reducen a 643.185 al final del período, lo que representa una disminución de 33.3% a 16.6% de hogares pobres en relación con el total de hogares del país.

De lo anterior es posible concluir que **tanto la pobreza como la indigencia se han reducido de manera significativa**, si bien el fenómeno que ha caracterizado más recientemente este comportamiento es la **desaceleración del ritmo de reducción del número de hogares y personas pobres y, particularmente, de las indigentes**.

Las personas indigentes de las zonas urbanas disminuyen entre 1990 y 2000 de 1.295.800 (12.4% de la población urbana), a 672.555 (5.2% del total de personas residentes en zonas urbanas). En las zonas rurales se constata una disminución de 328.236 personas (15.5%) a 176.614 (8.3% de la población rural).

El número de hogares pobres de las zonas urbanas cae en el mismo período, de 862.000 (33.2%) a 539.117 (16.2%), mientras que los hogares pobres de las zonas rurales disminuyen de 194.700 (33.5%) a 104.068 (19.3% del total de hogares rurales).

Si se analiza la incidencia de la pobreza a nivel regional, se comprueba que en 1990, 7 de las 13 regiones del país tenían concentraciones porcentuales de pobreza que superaban el 30% mientras que en el año 2000 las 4 regiones con mayor proporción de hogares pobres no superaban el 28% de hogares en esa condición, respecto del total de hogares de la región.

Desde el punto de vista de la incidencia regional de la indigencia, en 1990 las 6 regiones con mayor concentración de hogares indigentes tenían porcentajes que oscilaban entre el 12% y el 15% de los hogares de la región. En el año 2000 las 4

³ Para ejemplificar algunas tendencias mostradas por la situación de hogares indigentes y de hogares pobres no indigentes, se ofrecen algunas cifras comparativas correspondientes al período 90 – 2000 aunque el análisis se centra principalmente en las características que mostraban los grupos socioeconómicos a 2000 en base a los datos ofrecidos por la encuesta CASEN de ese año. Del mismo modo, se hace la comparación de la situación de los hogares pobres con los no pobres en aquellos casos en que esto resulta ilustrativo para comprender la incidencia de la pobreza y la indigencia y las brechas existentes en relación con los hogares no pobres.

regiones con mayor indigencia tenían un porcentaje de hogares en esa condición que no superaba el 8.5% del total de hogares de la región.

En 1990, las regiones con niveles más críticos de pobreza eran las regiones VIII (43.2%), IV (39.7%), IX (37.8%) y VII (37.2%). En el año 2000, las regiones con mayor proporción de hogares pobres eran las regiones IX (26.6%), VIII (22.0%), VII (20.9%) y X (20.6%). En relación con la indigencia, las regiones que concentraban mayor proporción de hogares indigentes en 1990 eran la IX (15.5%), VIII (14.9%) y la IV (13.2%), mientras que en el año 2000 las regiones con mayor incidencia de la indigencia a nivel de hogares eran la IX (8.1%), VIII (6.5%), III (6.10%), y X (5.9%).

En el año 2000, los indigentes del tramo etéreo de 0 a 14 años ascendían a 41.7%, mientras que los del tramo entre 15 y 29 años representaban el 24.6%. Por su parte, el 38.3% de los pobres no indigentes tenía entre 0 y 14 años, y el 24.8% tenía entre 15 y 29 años.

En ambos años, **los indigentes y pobres no indigentes muestran mayores concentraciones de población joven respecto a los no pobres**, mientras que éstos últimos muestran una distribución más homogénea entre los distintos grupos de edad.

En relación con la distribución de hogares respecto de su situación de pobreza y jefatura femenina del hogar, se observa que en 1990 había un 22.6% de hogares indigentes con jefatura femenina y un 18.6% de hogares pobres no indigentes en esa condición. En el año 2000, **el porcentaje de hogares indigentes con jefatura femenina era 25.9%**, el de hogares pobres no indigentes era de 21.8% y el de hogares no pobres con jefatura femenina era de 23.2%.

Al caracterizar a los hogares indigentes en función del número promedio de personas por hogar, se constata que la tendencia histórica ha sido la existencia de hogares indigentes y pobres no indigentes de mayor tamaño que los hogares no pobres.

En 1990, los hogares indigentes tenían en promedio 4.9 personas, mientras que los hogares pobres no indigentes tenían 4.6 personas y los hogares no pobres tenían en promedio 3.7 personas por hogar. Al año 2000, los hogares indigentes tenían un promedio de 4.8 personas por hogar, los hogares pobres no indigentes presentaban un promedio de 4.8 y los hogares no pobres 3.7 personas por hogar.

Hay que señalar, a nivel de composición familiar, que en ambos años los hogares indigentes presentan el mismo comportamiento que los otros hogares, concentrándose prioritariamente en la categoría 'familiar nuclear biparental'. En el año 2000 los hogares de este tipo representaban el 56.5% del total de hogares indigentes. Hay que hacer notar que **la proporción de los hogares nucleares biparentales es mayor en el segmento indigente que en los otros grupos socioeconómicos**.

Desde el punto de vista del capital humano, **la escolaridad promedio de los hogares indigentes al año 2000 es de 7.3 años de estudio y de 7.6 años en los**

hogares pobres no indigentes, manteniéndose estos mismos porcentajes al hacer el análisis a nivel de jefes de hogar.

Complementario a este último antecedente, cabe agregar que el **37.6% de los hogares indigentes, tenía en el año 2000 un nivel educacional que sólo llegaba al nivel de educación básica incompleta**. Un número importante de estos hogares 18.3%, tenían estudios del nivel básico completos y, el 23.0% presentaba estudios medios incompletos.

Al considerar las características de los hogares indigentes según su condición de salud, en el año 2000, el 87.8% se encontraba adscrito al sistema público de salud, siendo este segmento el principal usuario del sistema. Un escaso número de hogares indigentes (9.5%) se atiende de forma particular y una proporción todavía menor lo hace en el sistema de ISAPRES.

En otro ámbito, se constata que al término de la década, **la proporción de hogares indigentes cuya materialidad de la vivienda es buena, ascendía a 55.6%**, en comparación con los hogares pobres no indigentes (68.0%) y los hogares no pobres (84.9%). Similares proporciones se observan al comparar los tres grupos socioeconómicos desde el punto de vista del saneamiento de la vivienda, ya que **un 58.0% de hogares indigentes presentaba buenas condiciones de saneamiento**, mientras que en los hogares pobres no indigentes éstos ascendían a 66.5% y en los hogares no pobres a 78.8%.

Si bien es cierto **la mayoría de los hogares indigentes no tiene déficit de materialidad (71.7%) esta proporción de hogares es todavía inferior a los pobres no indigentes (80.9%)** y a los hogares no pobres (92.2%). Aunque en proporción bastante menor, los hogares con déficit de saneamiento, los hogares con déficit de materialidad y los hogares con déficit de habitabilidad son principalmente del grupo indigente.

Respecto al hacinamiento, un 5.6% de los hogares indigentes presenta este problema, a diferencia del grupo de hogares pobres no indigentes y los hogares no pobres que alcanzan al 3.2% y al 0.4%, respectivamente.

La mayoría de los hogares del país, independientemente del grupo socioeconómico al que pertenecen, habita en casas o casas en cités, los que en el caso de los indigentes alcanzaban al 80.3% de los hogares en el año 2000. Así mismo, el 10.6% de estos hogares habitaba en mediaguas o mejoras y sólo 1.9% lo hacía en ranchos, rucas o chozas. También en el ámbito de la vivienda, **es notable el alto porcentaje de hogares indigentes que habita en viviendas propias pagadas (41.5%)**, aunque esta proporción es menor que la de hogares pobres no indigentes y de hogares no pobres. Cabe señalar que **sólo un 0.5% de hogares indigentes ocupa irregularmente la propiedad en la que habitan**.

Cuadro N° 2

PERFIL DE LOS HOGARES POBRES E INDIGENTES EN CHILE - 2000 (PORCENTAJES)

	INDIGENCIA	POBREZA	PESO DE CADA CATEGORÍA EN EL TOTAL DE HOGARES
Tipo de Hogar			
Unipersonal	3.2	1.5	8.0
Nuclear simple incompleto	13.7	7.9	8.2
Nuclear simple completo	56.5	58.7	55.4
Nuclear extenso simple	7.0	8.8	10.3
Nuclear compuesto	11.7	14.6	10.0
Extenso compuesto	4.2	3.8	2.5
Extenso múltiple	3.5	4.8	5.0
Censal	0.1	0.0	0.6
	100.0	100.0	100.0
Sexo del jefe de hogar			
Hombre	67.0	69.9	71.2
Mujer	33.0	30.1	28.8
	100.0	100.0	100.0
Educación del jefe de hogar			
Jefe sin educación formal	5.5	4.5	4.0
Jefe con educación básica incompleta	37.6	34.0	22.3
Jefe con educación básica completa	18.3	18.0	13.8
Jefe con educación media incompleta	23.0	22.6	18.9
Jefe con educación media completa	12.6	18.5	22.8
Jefe con educación superior incompleta	1.3	1.3	4.7
Jefe con educación superior completa	1.7	1.1	13.5
	100.0	100.0	100.0
Situación laboral del jefe de hogar			
Jefe ocupado	48.7	72.4	71.9
Jefe desocupado	30.9	8.8	4.7
Jefe inactivo	20.3	18.8	23.4
	100.0	100.0	100.0
Situación laboral de la pareja del jefe			
Pareja del jefe ocupado	12.0	17.6	34.4
Pareja del jefe desocupado	8.6	6.7	3.3
Pareja del jefe inactiva	79.4	75.7	62.3
	100.0	100.0	100.0
Materialidad de la vivienda			
Buena	55.6	68.0	81.5
Aceptable	16.1	12.9	8.4
Recuperable	11.1	8.0	4.3
Deficitaria	17.2	11.1	5.7
	100.0	100.0	100.0
Saneamiento de la vivienda			
Bueno	58.0	66.5	76.4
Aceptable	5.4	7.0	7.2
Regular	18.5	14.9	8.8
Menos que regular	2.3	1.8	0.9
Deficitario	15.7	9.8	6.8
	100.0	100.0	100.0
Índice de habitabilidad			
Sin déficit	72.9	81.9	89.1
Sólo con déficit de saneamiento	10.0	7.0	5.2
Sólo con déficit de materialidad	11.4	8.3	4.1
Con ambos déficit	5.8	2.8	1.6
	100.0	100.0	100.0
Total de hogares			

Fuente: Mideplan. Encuesta CASEN 2000.

Respecto de las **características ocupacionales de la población indigente**, durante al año 2000 la tasa de participación a nivel nacional llegó a un 55.3% de la población en edad de trabajar. **Los indigentes y los pobres no indigentes, registraron tasas de participación inferiores al promedio**, esto es 47.3% y 49.5% respectivamente.

Haciendo una comparación a nivel agregado, se constata que **las diferencias en la tasa de participación entre pobres y no pobres se acentúan al considerar sólo a las mujeres**, ya que la tasa de participación femenina, a nivel nacional, llegó a 38.6%, pero para las mujeres indigentes y para las mujeres pobres no indigentes ésta fue de 26.3% y 27.7% respectivamente. La tasa de participación es menor en las áreas rurales que las urbanas y esto ocurre en todos los grupos socioeconómicos.

Por su parte, **la tasa de participación del jefe de hogar al año 2000 fue de 79.7% en los hogares indigentes, de 81.2% en los hogares pobres no indigentes y de 75.7% en los hogares no pobres.**

La tasa de participación muestra un comportamiento creciente en los primeros años de vida laboral, alcanzando su máximo rendimiento en el tramo de 35 a 44 años. Este comportamiento se reitera en todos los grupos socioeconómicos aunque con una tasa de participación menor en los indigentes y en los pobres no indigentes.

En relación con la desocupación ésta sin duda es un indicador sensible al nivel de ingreso de las personas. De hecho los datos señalan que **la tasa de desocupación, cuyo promedio nacional es el 10.3%, sube a 21.3% entre los pobres no indigentes y a 42.5% entre los indigentes**, mientras que para los no pobres era de 7.3%.

Entre los hogares indigentes, la tasa de desocupación de las mujeres fue de 47.0% mientras que entre los hombres fue de 40.6%. En el caso de los hogares pobres no indigentes la tasa de desocupación femenina fue de 28.2%, mientras que la desocupación masculina fue de 18.3%.

En el año 2000 la tasa de desocupación de los jefes de hogar llegó a 6.1%, siendo de un 38.8% para los jefes de hogar en situación de indigencia y de 10.9% y 3.4% para los jefes de hogares pobres no indigentes y no pobres, respectivamente.

Lo anterior, significa que en más de un tercio de los hogares indigentes, en los que el jefe de hogar participa en el mercado del trabajo, éste se encontraba desocupado.

Al analizar la desocupación por tramos de edad, al interior de los hogares indigentes, se constata que para éstos las tasas de desocupación más altas las registran los jóvenes que tienen entre 15 y 24 años donde la desocupación alcanza al 50.9%; seguido por el tramo de las personas entre 55 y 64 la que alcanza a 44.9%. En los restantes grupos de edad, las tasas de desocupación de los indigentes fluctúan cercanas al 40%.

En el caso de los pobres no indigentes, son los jóvenes de 15 a 24 años los que registran la mayor tasa de desempleo, la que alcanza al 37.8%. En los tramos de edad superiores a éste, los pobres no indigentes presentan tasas de desocupación inferiores al 30%, mientras que la menor proporción de desocupados corresponde a pobres no indigentes entre 35 y 44 años de edad, con un 15.4%.

Al analizar la situación ocupacional de los hogares se constata que persisten las desigualdades según situación de pobreza, siendo significativa la brecha entre el número de ocupados y desocupados de hogares pobres y no pobres. En esto, destaca el hecho que **los hogares indigentes y hogares pobres no indigentes, en promedio presentan 1.3 personas ocupadas**. En los hogares no pobres, el número de ocupados alcanza un promedio de 1.7 personas por hogar.

2. Síntesis del diagnóstico

Según la información de la Encuesta CASEN 2000, es posible identificar las siguientes similitudes y diferencias entre los hogares indigentes, pobres no indigentes y no pobres:

- Los hogares indigentes y los hogares pobres no indigentes tienen una composición significativa de personas jóvenes, característica que contrasta con la distribución etárea en los hogares no pobres, que es más homogénea que en los anteriores.
- Los hogares indigentes tienen mayor proporción de jefatura femenina (25.9%), que los otros dos grupos.
- Los hogares indigentes y los hogares pobres no indigentes están compuestos, en promedio, por 4.8 personas, mientras que los hogares no pobres tienen un tamaño promedio de 3.7 integrantes.
- En los tres grupos socioeconómicos se da una acentuada concentración de hogares nucleares biparentales.
- Los jefes de hogar indigentes tienen una escolaridad promedio 7.3 años y los jefes de hogar pobres no indigentes tienen 7.6 y los jefes de hogar no pobres tienen una escolaridad que asciende a 9.7 años de estudios.
- Las personas indigentes y pobres no indigentes son las principales usuarias del sistema público de salud, aunque la participación de los no pobres en el sistema es significativa dentro del grupo.

- Los indigentes y pobres no indigentes en edad de trabajar tienen una tasa de participación de casi 6 puntos por debajo del promedio nacional.
- La tasa de participación de las mujeres indigentes es 12.3 puntos inferior a la tasa de participación femenina nacional mientras que la de las mujeres pobres no indigentes es 10.9 puntos inferior. Por su parte la tasa de participación de las mujeres no pobres se ubica 2.4 puntos por encima del promedio nacional.
- La tasa de participación de los jefes de hogar indigentes es 16.2 puntos superior al total, mientras que la tasa de participación de las jefas de hogar indigentes es de 29 puntos menos que el total. Esta situación, que va en desmedro de las mujeres, se produce con independencia del grupo socioeconómico al que pertenecen, siendo un poco más acentuada en el caso de los pobres no indigentes.
- La tasa de desocupación en los indigentes asciende a 42.5%, mientras que entre los pobres no indigentes llega a 21.3% y entre los no pobres sólo llega a 7.3%. Casi en la mitad de los hogares indigentes en los que el jefe está en edad de trabajar, éste se encuentra desocupado.
- La mayoría de los indigentes que se encuentran desocupados tiene menos de 24 años o más de 65 años, situación que también se observa entre los pobres no indigentes.
- En el año 2000, el ingreso autónomo promedio de los hogares del país era de \$ 497.832. El monto percibido por este concepto por los hogares indigentes era \$41.889, \$121.988 para los hogares pobres no indigentes y de \$577.112 para los hogares no pobres.
- El año 2000, los hogares del país recibían, en promedio, \$5.199 pesos por concepto de subsidios monetarios directos. Este monto asciende a \$8.034 pesos para los hogares pobres no indigentes, mientras que en los hogares indigentes este monto era de \$6.188 pesos.

Una vez analizada la situación general de los hogares indigentes en comparación con la situación de los hogares pobres no indigentes y los hogares no pobres, es posible identificar **las particularidades del primer grupo**. Esto significa, dar cuenta del tipo de hogar indigente que es posible encontrar al cruzar las distintas variables de caracterización que hasta ahora se han aplicado a los tres grupos. Esta tendencia es la que se describe a continuación y que recibe el nombre de “perfil de la indigencia” o, más concreto todavía, “perfil de los hogares que viven en extrema pobreza”.

3. Perfil socioeconómico de los hogares en extrema pobreza

Habiéndose presentado una síntesis de los principales aspectos que dan cuenta de las características de los hogares indigentes y pobres no indigentes, conviene señalar los **atributos particulares que caracterizan la situación específica de los hogares en extrema pobreza** en sus distintas dimensiones. Al conjunto de estas características, que dan cuenta de las tendencias generales que definen la situación específica de la indigencia, se le ha denominado “perfil”, entendiéndose que éste da cuenta de tales particularidades. Éstas son las siguientes:

- De cada 10 hogares pertenecientes a este grupo socioeconómico, 8 viven en las zonas urbanas y 2 viven en las zonas rurales del país.
- La mayor proporción de hogares indigentes se concentra en las regiones Metropolitana (29.8%), Octava (18.3%), Quinta (10.0%) y Novena (9.9%).
- De cada 10 hogares indigentes, prácticamente 7 de ellos tienen como jefe de hogar a un hombre y sólo tres están encabezados por una jefa de hogar mujer.
- La mayor proporción del grupo de jefatura femenina ocurre en los núcleos secundarios de este grupo, alcanzando al 62% de las jefas de núcleo pertenecientes a este segmento.
- La mayoría de los jefes y jefas de hogar indigentes tienen entre 40 y 59 años de edad; le sigue la proporción de hogares cuyos jefes y jefas tienen entre 30 y 39 años. Destaca una proporción significativa de hogares cuyo jefe(a) es un adulto mayor (9.0% del total de hogares de este grupo) y una importante proporción de hogares con jefatura joven, esto es que tienen entre 25 y 29 años (9.0%) y entre 15 y 24 años (4.4%).
- Los núcleos principales (4.1) y los núcleos secundarios (2.7) del grupo de personas que se encuentran bajo la línea de la indigencia son, en general, más extensos que los núcleos principales y secundarios de los demás grupos. El promedio de personas por núcleo indigente es de 3.8.
- En promedio los hogares indigentes tienen 2.0 personas menores de 15 años de edad y 0.4 personas con 65 y más años de edad.

- Los hogares en situación de extrema pobreza con jefatura masculina tienen, en promedio, 4.0 personas por hogar. Mientras que los hogares indigentes con jefatura femenina tienen 3.3 personas como promedio.
- Los jefes de hogar hombres, pertenecientes a este grupo socioeconómico, tienen en promedio 47.8 años de edad. Las mujeres a cargo de la jefatura de estos hogares tienen un promedio de 54.3 años de edad.
- Poco más de la mitad de los núcleos familiares del grupo de personas extremadamente pobres (54.7% de ellos) corresponden a familias nucleares biparentales. Una proporción significativa de hogares (22.1% de ellos) corresponden a familias nucleares monoparentales.
- De cada 10 núcleos pertenecientes a este grupo socioeconómico 8,0 corresponden a núcleos principales y 1,9 a núcleos secundarios.
- El promedio de escolaridad de los jefes de hogar indigentes es de 7.3 años de estudio aprobados. El promedio de escolaridad de los jefes hombres es de 7.3 años y las mujeres que encabezan hogares en este grupo tienen una escolaridad promedio de 7.2 años.
- En promedio los hogares extremadamente pobres tienen 1.3 personas que aportan ingreso al hogar.
- Desde el punto de vista de la actividad, de cada 10 jefes de hogar indigentes 7.2 se encuentran ocupados, 0.5 se encuentran desocupados y 2.3 se encuentran inactivos.
- De cada 10 jefes de hogar hombres que pertenecen a este grupo socioeconómico, 4.4 se encuentran ocupados, 4 se encuentran desocupados y 1.6 de ellos se encuentran inactivos. Destaca el hecho de que, de cada 10 mujeres que encabezan jefaturas de hogares indigentes, 2.5 se encuentran ocupadas, 2 están desocupadas y 5.5 se encuentran inactivas.
- Un hogar indigente recibe hoy día, por concepto de ingresos provenientes del trabajo y otras fuentes distintas a las transferencias monetarias aportadas por subsidios, un ingreso de \$41.889 pesos mensuales. Cabe destacar que esta situación es distinta si se analiza según el sexo de la jefatura del hogar: un hogar con jefatura masculina recibe un ingreso autónomo promedio de \$43.222 pesos, mientras que los hogares encabezados por una mujer reciben un ingreso autónomo promedio de \$38.085 pesos.
- Un hogar indigente recibe en promedio \$6.188 pesos provenientes de algún subsidio monetario directo. Un hogar encabezado un hombre recibe \$7.512 pesos mientras que un hogar encabezado por mujer recibe sólo \$5.644 pesos por el mismo concepto.

- Un hogar indigente percibe ingresos monetarios que alcanzan a los \$48.077 pesos. Un hogar del mismo grupo socioeconómico, pero encabezado por un hombre, recibe \$49.147 pesos por el mismo concepto, mientras que un hogar encabezado por mujer recibe \$45.023 pesos.
- Finalmente, 6.6% de los hogares indigentes del país recibe PASIS; el 8.8% recibe SUF; el 28.5% recibe asignación familiar y el 5,5% recibe el Subsidio de Agua Potable.

CAPÍTULO III

ENFOQUE CONCEPTUAL QUE SUSTENTA LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

1. Por qué la necesidad de un marco teórico

El modelo de intervención que sirve de base a la estrategia propuesta en este documento, tiene fundamentos conceptuales determinados, que han orientado la identificación de supuestos y la formulación de hipótesis. Estos conceptos han servido para identificar y priorizar los componentes particulares del modelo de intervención que se propone más adelante.

Esto significa que tanto las expectativas de cambio respecto de la situación que afecta a las familias indigentes – el tipo de resultado que se quiere lograr con ellas -, como los mecanismos concebidos para contribuir a su superación – cómo lograr ese proceso de desarrollo -, son opciones <<teóricas>> y <<conceptuales>>, que dicen relación con la forma en que se define e interpreta el conjunto de problemas asociados a la extrema pobreza.

Esto último es particularmente importante porque si bien es cierto existe una larga experiencia de trabajo en el ámbito de la pobreza, los cambios que ésta ha registrado la última década y, las particularidades sociales y culturales que hoy la caracterizan, hacen que las apuestas programáticas que se propongan para beneficiar a las familias que viven en extrema pobreza, deban ser consecuentes con esas cualidades. Por tal razón, se ha estimado imprescindible justificar la elección de cada componente de esta estrategia y su articulación, contando con los argumentos teóricos y técnicos que le den suficiente consistencia al modelo de intervención.

De hecho, la explicitación de supuestos e hipótesis de intervención, tiene que ver justamente con la necesidad de hacer manifiestos los puntos de partida desde los

cuales arranca este modelo de trabajo con familias extremadamente pobres y, al mismo tiempo, dejar claras las presunciones y expectativas perseguidas a partir de la selección específica de cada componente del modelo.

Por eso mismo, **la consolidación de un marco teórico básico antecede a la presentación misma de la estrategia, asumiendo que aquel provee las bases conceptuales que ayudan a explicar y comprender por qué se ha optado por este modelo en lugar de otras alternativas de intervención** desde las cuales se podría plantear un trabajo con familias indigentes.

La principal fortaleza de esta estrategia, tiene que ver con la consideración simultánea de tres ejes de intervención complementarios y que se expresan en el marco conceptual, cuyos componentes son: i) **capital social**; ii) **redes sociales** e, iii) **intervención en crisis**.

La interrelación de estos enfoques proporciona un foco integral para la comprensión del problema y los aspectos que se ponen de relieve en su desarrollo, han servido para configurar la estrategia de intervención aquí concebida. A continuación, se presenta una síntesis de estos enfoques a fin de proporcionar un referente más amplio que sitúa y da sentido a los componentes particulares considerados en el diseño de la estrategia.

2. El capital social

El concepto de <<capital social>> no es nuevo y su desarrollo teórico es de larga data. Sin embargo, su utilización en el ámbito de las políticas y las intervenciones sociales es bastante reciente. Este concepto, ante todo, no es unívoco y por ello es posible encontrar distintas definiciones. Sin embargo representa, desde todo punto de vista, un **enfoque comprensivo que permite analizar más integralmente los recursos y posibilidades que tienen las personas para enfrentar procesos de promoción y desarrollo**.

Uno de los autores más importantes en el ámbito de la teorización e investigación sobre capital social, señala que éste “esta conformado por el **grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad**, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad” (Putnam, 1994).

Este concepto es importante porque pone de relieve la dimensión comunitaria del capital social. Un enfoque complementario al anterior, señala que el capital social se presenta tanto a nivel <<individual>> (grado de integración social de una persona y con su red de contactos sociales) como a nivel <<comunitario>> (relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamientos fiables), de forma tal que es posible comprender y caracterizar este fenómeno desde ambos puntos de vista.

Desagregando un poco estas dimensiones, es posible identificar tipos particulares de capital. El **capital social individual**, se refiere a las relaciones que mantiene una persona con otros individuos, para obtener algún beneficio personal. El **capital social grupal**, se refiere a los grupos que tienen algún grado de estabilidad y que mantienen relaciones de mucha confianza y cooperación, entre cuyos miembros se combinan lazos horizontales de reciprocidad, con lazos verticales establecidos con otras instancias.

Por su parte, el **capital social comunitario** hace referencia a las instituciones locales, tanto formales como informales, que incluyen un trabajo cooperativo entre los actores de la comunidad, en pos de ciertos objetivos y orientaciones valorativas que les son comunes.

Hay que distinguir, además, el **capital social externo**, que a un nivel distinto que el anterior, también pone de relieve las prácticas asociativas verticales. En este caso, se trata de la inserción de las familias, grupos y comunidades en un sistema social más amplio, creando *vínculos hacia fuera*. En este contexto, un eslabonamiento central de tales vínculos, es la relación con el Estado y, dentro de esto, la sinergia que se produce entre los programas, los que los ejecutan y, las comunidades o grupos a los cuales apoyan.

Como conclusión, puede decirse que **el capital social es**, ante todo, **un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen en la forma en que se relacionan las personas**, entre ellas, con sus pares a nivel de la familia, con la comunidad y con las instituciones. Por lo tanto, representa un recurso potencial a tener en cuenta, al diseñar estrategias de orden promocional que se basen en la utilización de los activos de las personas, sus redes sociales primarias y comunitarias y, los vínculos asociativos que es posible promover, a fin de afianzar prácticas sociales favorables al desarrollo integral de las personas.

Tomando como referente la idea del “*establecimiento de vínculos y relaciones sociales*”, puesta de manifiesto en la definición anterior, es posible hablar de un capital social que conlleva *lazos fuertes* - personales, íntimos, primarios, cotidianos y generados entre pares - y de un capital social que conlleva *lazos débiles* - esto es, menos intensos, más difusos o esporádicos y con fines instrumentales o funcionales -.

Ambos tipos de capital son igualmente importantes, pero en la perspectiva de una estrategia de intervención integral a favor de personas y familias pobres, o que se encuentran en situación de extrema pobreza, lo estratégico es la posibilidad de disponer - crear, consolidar o extender - una **red diversificada de lazos débiles**. Esto porque, paradójicamente, las redes con lazos fuertes reducen la posibilidad de generar intercambio de apoyos adicionales a los ya disponibles entre personas que comparten la misma condición.

En palabras de Raczynski (2000), se trataría de un capital social que circunscribe esos vínculos a lo personal, familiar y comunitario. En consecuencia y, dado que los sectores pobres tienen menos lazos fuertes que los sectores medios y altos, el tipo de

intercambios que ahí se produce, se reduce a los escasos recursos de los que disponen las personas pobres y las personas indigentes.

En la medida que sus lazos se amplían, se incrementan el tipo y cantidad de recursos para la resolución de problemas, o para la satisfacción de necesidades de las personas que viven en situación de pobreza o extrema pobreza. En el caso del grupo objetivo que es foco de preocupación de esta estrategia, son los vínculos verticales y externos los que comportan mayor valor para efectos de *sumar nuevos recursos* y ello significa trabajar a nivel de redes comunitarias y redes institucionales.

Dado que se han hecho numerosas referencias a los vínculos sociales como recursos prioritarios del capital social, es posible identificar componentes estratégicos dentro de él, siendo la **FAMILIA** el más importante. Esto, porque **cuanto mayor es la solidez de ese capital social básico, mejores son los resultados de cualquier estrategia de intervención.**

Esto, porque la familia resulta ser el núcleo primario de generación de estas confianzas y modelo de socialización y reproducción de valores y prácticas. En consecuencia, una estrategia de intervención que trabaje en torno al modelamiento de proyectos y prácticas asociadas a estilos de vida y establecimiento de nuevas relaciones sociales, no puede obviar el trabajo a nivel de la familia y no de sus miembros considerados de manera aislada.

Hay que considerar, además que el capital social tiene la particularidad de ser la única forma de capital que no disminuye o se agota con su uso sino que al contrario cree con él (Hirschman, 1984). Sin embargo, puede ser reducido o destruido. De hecho, la literatura señala que mientras que los hogares con suficientes recursos son capaces de mantener relaciones recíprocas, los que enfrentan crisis se retiran de tales relaciones, vista su imposibilidad de cumplir con las obligaciones contraídas en ese espacio.

Por otra parte, la dificultad que presenta el concepto *capital social*, es que existen serias dudas sobre las posibilidades de construirlo. Frente a la pregunta de si es viable la generación de capital social, en personas y grupos que carecen de él, existen destacables avances teóricos y metodológicos que dan una respuesta positiva al respecto. Sin embargo, poco se ha avanzado en la formulación de propuestas sobre cómo el Estado puede favorecer la creación de capital social. Ello no significa, en cambio, la imposibilidad de que el fortalecimiento o creación de capital ocurra en realidad, sino que más bien pone de manifiesto la necesidad de diseñar estrategias de intervención innovativas, capaces de trabajar en torno a estos elementos.

Hay que mencionar, además, una hipótesis bastante recurrente cuando se asocia la idea de *capital social* a personas que viven en condiciones de extrema pobreza: **las definiciones actualmente prevalecientes en torno a la indigencia, tienden a suponer la ausencia total de las condiciones - sociales y económicas - que mínimamente se requieren para llevar a cabo procesos de promoción o desarrollo social.**

Esto limita las posibilidades reales de la intervención social, al reproducir prácticas que se traducen exclusivamente en prestaciones de tipo asistencial, sin explorar modelos de intervención de corte más promocional, precisamente en atención al concepto que subyace en torno a la <<pobreza dura>>.

La definición de la extrema pobreza, sólo desde la carencia, ha implicado asumir como premisa indiscutida de la política social, la ausencia total de capital social. Sin embargo, se puede trabajar en torno a una hipótesis alternativa que señala que, **aún cuando este capital no esté disponible en todas sus formas, o que el capital existente sea escaso, éste se puede crear y fortalecer a partir de apoyos externos.** Para ello es preciso tener en consideración los aspectos básicos que pueden hacer viable su construcción.

Cuando se habla de orientar el trabajo con familias en extrema pobreza, hacia la vinculación de éstas en las redes sociales e institucionales presentes en su territorio, de lo que se está hablando es de cómo integrarlas socialmente, ya sea motivando el desarrollo de prácticas solidarias o de auto ayuda, o bien facilitando su acceso a los beneficios, servicios y prestaciones sociales otorgados por las instancias institucionales competentes.

En este último caso, lo importante es actuar generando condiciones favorables **en y desde la propia institucionalidad y, simultáneamente, trabajar a nivel de las propias familias generando en ellas la respectiva demanda, cuestión que ocurre principalmente a través de la provisión de información.** Pero en el caso de la generación de relaciones sociales a nivel comunitario, la base de la red de **capital social es el establecimiento de obligaciones y la generación de expectativas en torno a la reciprocidad.** En consecuencia, la operación de una red de **capital social depende de dos factores:** del nivel de confianza en que las obligaciones y compromisos serán cumplidos y, de la extensión de las obligaciones en el tiempo.

Con relación a éstas últimas, hay varios aspectos a considerar. Entre ellos, el nivel general de confianza, las necesidades de apoyo que las personas y las familias tienen en el tiempo, la existencia de otras fuentes que puedan proveerlo, el grado de accesibilidad a ellas, las diferencias culturales en las formas de brindar y solicitar ayuda, la cercanía de las redes sociales y la eficacia de los contactos sociales. La densidad de las obligaciones significa que “toda la utilidad de los recursos tangibles poseída por los actores en esta estructura social es ampliada por su disponibilidad hacia otros actores cuando es necesario”⁴.

De lo anterior, se concluye que la incorporación de la perspectiva del capital social en una estrategia de intervención con familias en extrema pobreza, puede ayudar a:

- i) Mejorar la capacidad de la gente para participar en forma organizada y exitosa en la gestión de soluciones para sus problemas;

⁴ Coleman. Citado en material proporcionado por FOSIS. S/r.

- ii) Acercar la oferta de bienes, servicios, recursos y oportunidades a quienes por estar fuera de las redes institucionales o por participar sólo de redes horizontales y de corto alcance, no gozan de los beneficios de los que podrían hacer uso;
- iii) Instalar capacidades para la resolución autónoma de estos y otros problemas.

3. Redes Sociales

Las redes sociales aparecen como un recurso estratégico en lo que respecta a la provisión de servicios sociales, en el entendido que **las instancias que proveen soluciones parciales o específicas, no generan, por sí solas, el efecto global que puede contribuir a la superación de una determinada situación.** De esta forma, las redes dan cuenta del efecto sinérgico que se puede producir cuando se combinan integral y complementariamente distintos recursos.

La perspectiva de las redes sociales es altamente pertinente al enfoque que sustenta la estrategia de intervención aquí propuesta, pues se conecta directamente con el tema del capital social.

Las redes sociales básicamente son sistemas de vínculos (conversaciones y acciones) entre personas, o grupos de personas, **orientados hacia el intercambio de apoyos sociales.** Éstos pueden incluir dimensiones emocionales o afectivas, ayuda material, monetaria o financiera, e información, entre otras.

Las acciones que se generan en una red, están referidas a intercambios de apoyo social. Esto no implica necesariamente que la red sea equivalente *al apoyo social* que ahí se intercambia. La red se refiere más bien a la estructura y dinámica de las relaciones sociales – cómo están constituidas y cómo operan estas redes -, mientras que el apoyo social, por su parte, está referido a la dimensión funcional de una red – para qué sirve -. Lo importante de esta definición es que pone de relieve el tema de la *reciprocidad*, toda vez que una red es un **sistema de interacciones donde la cooperación es mutua y recurrente.**

La literatura da cuenta de dos tipos de red. En primer lugar, están las **redes sociales focales.** Éstas constituyen sistemas de conversaciones y acciones estructurados en torno a una persona, una familia, un grupo, una institución u organización. La particularidad de estas redes es que aunque se concentran o estructuran en torno a una persona o a un conjunto de personas, *son temáticamente inespecíficas* pues se consideran dentro de ellas diversos temas. La especificidad de los apoyos logrados dependerá en buena medida de las necesidades del sujeto o los <<sujetos foco>> en torno a los cuales se nuclea y articula la red.

En segundo lugar, están las **redes sociales abiertas.** Éstas constituyen un sistema de conversación – acción, de mayor extensión y flexibilidad en lo que se refiere

a las articulaciones que se establecen entre las organizaciones, asociaciones, grupos y personas que participan en ella.

Aquí los involucrados y el sistema de relaciones a los que dan lugar se estructuran en torno a un foco difuso o inespecífico y el interés de sus integrantes es común o giran preponderantemente *en torno a un tema que comparten*. En las redes sociales abiertas, interesa el intercambio recíproco, en la medida que los apoyos que se transan, se articulan en torno a objetos de interés y significación comunes.

Cabe destacar que las redes sociales abiertas se constituyen fuera o en paralelo a las instituciones establecidas, pues las personas se organizan y gestionan intercambios de una manera no burocrática – no se organizan ni se producen a partir de los procedimientos administrados por las instituciones sino que fluyen y se manifiestan de manera independiente -. La dinámica que se genera en este tipo de red, depende en buena medida de la existencia de *sistemas de compensación mutua* y de un *sentido de solidaridad* que refuerce y potencie la cohesión y la reciprocidad.

En otras palabras, cuando no existen esos sistemas de recompensa y cuando los miembros de la red no se sienten gratificados por participar en ella, la red tiende a la desarticulación y la desaparición. El grado de cohesión que se logra en una red depende principalmente del consenso existente entre sus miembros y para ello resulta fundamental el flujo expedito de información y la distribución equitativa de poder.

Desde el punto de vista de la caracterización de estas redes es posible diferenciarlas de las organizaciones de tipo *formal*, ya que las primeras poseen grados de estructuración más débiles que éstas. Las redes sociales abiertas no disponen de organigrama definido, no cuentan con espacios físicos propios para operar ni disponen de presupuesto para funcionar; estas redes más bien operan inercialmente y con intercambios de carácter horizontal, no existe grado de coacción institucional alguna ni grados de obligatoriedad para ninguno de sus miembros.

Es una característica singular de este tipo de redes, el que la estabilidad y permanencia en el tiempo de su funcionamiento, dependa del grado de eficiencia y eficacia logrado por la red y, tan importante como esto, **de la motivación de sus participantes y su interés por permanecer vinculados a ella y aportar al sistema de intercambios ahí generado.**

Ahora bien, además de identificar <<tipos de red>> de acuerdo a sus *dinámicas de estructuración*, es posible distinguir redes según los *ámbitos particulares en los que ellas operan*. En primer lugar, están las **redes que funcionan en el ámbito institucional** y que tiene que ver con las acciones que llevan a cabo las organizaciones formales, tanto públicas como privadas. Estas redes operan, además, en distintos niveles, central, regional, comunal y local.

En segundo lugar, están las **redes que operan en el ámbito comunitario** y que tienen que ver con las organizaciones – funcionales y territoriales – y otras instancias no

formales presentes en el territorio. Dentro de este ámbito es posible identificar organizaciones con mayor grado de estructuración, sistemas psicosociales o microcomunitarios y, sistemas interaccionales, más pequeños en extensión, que tienen que ver con *redes sociales acotadas*, personales, familiares o vecinales.

Desde el punto de vista de las prácticas de intervención social, **la <<práctica de red>> tiene que ver precisamente con la gestión de intercambios**, esto es, generación de acuerdos y establecimiento de conversaciones para la ejecución de acciones.

Algunos autores, sin embargo, distinguen la <<intervención en red>> de la <<práctica en red>>. La primera, correspondería a redes sociales focales e incluirían todas aquellas acciones que involucren contactos directos entre los operadores que intervienen en ese espacio y el sujeto – foco, personas o grupo de personas en torno a la cual se estructura esa red.

Por su parte, la **práctica en red** correspondería a redes sociales abiertas y consistiría en intervenir a través de una red de mediadores sociales – sean éstos grupos, organizaciones o instituciones – cuyo propósito es la generación de contextos favorables al desarrollo del sistema de conversaciones y acciones para el intercambio y distribución de apoyos sociales.

En otras palabras, **se trata de un tipo de práctica que tiene lugar entre un equipo profesional – interventor u operador – y un conjunto de actores sociales y, su objetivo principal es la identificación de las redes que ya existen en el territorio en relación con una temática específica**. Además, esta práctica pretende fortalecer y hacer más óptimo el funcionamiento de las redes que ya existen y, generar entornos propicios para la emergencia de otras redes abiertas.

Cabe destacar que **el principal recurso de una práctica de red es la conversación**, cuestión altamente importante para garantizar la efectividad de esta intervención. **Ello implica trabajar directamente en el territorio y generar vínculos e interacciones directas con los actores locales relevantes**.

Dentro de las prácticas en red, se encuentra un tipo particular de práctica, la **gestión en red**, cuya particularidad es que genera conversaciones que involucran simultáneamente a actores pertenecientes al ámbito formal (organizacional e institucional) y a actores del ámbito comunitario.

El objetivo central de esta práctica es informar y obtener los apoyos, autorizaciones y legitimidad necesarios para que se puedan desarrollar ciertas acciones, considerando en esta gestión tanto las estructuras formales existentes en el espacio institucional como las especificidades propias del ámbito comunitario.

Es importante destacar que las prácticas e intervenciones que tienen lugar en el espacio red, ponen de manifiesto la flexibilidad de las redes y, sobre todo, la capacidad

que éstas tienen de ser fortalecidas y extendidas. Partiendo de la premisa de que las redes pueden ser construidas, fortalecidas y ampliadas, es necesario consignar **aquellos factores que deben tenerse en consideración a la hora de desarrollar una práctica de red:**

- i) En primer lugar, es necesario **que se articulen los distintos niveles** involucrados en su estructura, esto es, establecer contactos y vinculaciones entre las organizaciones del nivel central, regional y local, incorporando también una mirada de lo sectorial, lo que dará origen a articulaciones intersectoriales.
- ii) En segundo lugar, es preciso **identificar un centro estratégico**, con el fin de garantizar una cierta estabilidad y coherencia a la operación de la red. La eficacia y la eficiencia de su funcionamiento se pueden ver positivamente favorecidas por la existencia de un **centro organizacional** que actúe como motor dinamizador y regulador de los componentes de la red aunque sin atender contra su horizontalidad y su flexibilidad.

Las redes sociales abiertas deben estructurarse a partir de conglomerados, esto es, redes locales operando en áreas del territorio que poseen visibilidad social entre los referentes espaciales de las personas que habitan en él. Estos conglomerados también pueden estructurarse a partir de articulaciones de tipo intersectorial.

- iii) En tercer lugar, desde el punto de vista del interventor u operador que trabaje en torno a redes, hay que tener presente que si el recurso estratégico que aquí se utiliza son **diálogos o conversaciones** entre distintos actores, éstas representan posibilidades para concretar acciones. **El rol del operador, por tanto, tiene que ver con la generación de escenarios favorables para la concreción de esos acuerdos**, los que pueden corresponder a los objetivos mismos de la red, o a la definición de sus pautas de funcionamiento.

De esta forma es perfectamente posible que se generen acuerdos relativos a la forma como se deben producir estas conversaciones – cuestión que otorga sustentabilidad al sistema de operaciones constituido por la red -, así como acuerdos que generan compromisos sobre acciones por desarrollar, incluyendo definición de roles, distribución de tareas y plazos para la ejecución.

4. La intervención en crisis

En las dos secciones anteriores, se trabajó en torno a los temas de capital social y redes sociales, en el entendido que ambos componentes destacan las potencialidades y oportunidades que pueden contribuir a la eficacia de una estrategia de intervención dirigida a personas que viven en extrema pobreza. Sin embargo, no cabe duda que la indigencia comporta muchos otros aspectos que tienen que ver con las dificultades que se imponen al desarrollo de estas estrategias, de no mediar la consideración dinámica de estos factores.

Esto significa que hay que tener en consideración un **diagnóstico cualitativo de las familias indigentes y que tiene que ver de algún modo con el grado de deterioro psicoemocional y social de las personas que viven en esta situación**. De ahí la necesidad de incorporar la noción de <<crisis permanente>> y por agregación la de <<intervención en crisis>>, temas que son desarrollados a continuación.

El diseño de una estrategia de intervención pertinente a las características singulares que presentan las personas extremadamente pobres, debe considerar los aspectos psicosociales y culturales implícitos en sus estilos de vida y formas de vinculación. Desde esta perspectiva, el modelo de la intervención en crisis desarrolla una perspectiva teórica y práctica, que pone de relieve los aspectos imprescindibles de considerar cuando se trabaja con personas sometidas a tensiones y conflictos de diversa índole.

En términos generales, puede decirse que **la intervención en crisis es un método de trabajo comunitario** desarrollado fundamentalmente en el ámbito de la salud mental pero que se ha extendido de manera importante a otros campos como la familia, la infancia en situación de riesgo social y, en general, al trabajo con personas que han sido víctimas de abuso y violencia⁵. Sin embargo, se ha considerado pertinente su incorporación a este marco conceptual, en la medida que dicho enfoque provee algunos conceptos que alertan sobre la necesidad de identificar ciertos elementos que pueden minar el capital social disponible en las familias o bien inhibir su fortalecimiento.

En este sentido, la interpretación de la extrema pobreza como una situación de <<crisis permanente>> no es sino una forma de definir y comprender los problemas y singularidades propias de la indigencia.

En lo sustantivo ésta metodología **es una forma de intervención terapéutica, de corta duración y con objetivos puntuales referidos a la resolución preventiva de una desorganización psicológica, ocasionada por la influencia de estresores externos**, psicológicamente significativos o de alto impacto, en personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad.

⁵ Los conceptos que aquí se desarrollan se basan en el trabajo "Intervención en crisis" de Lucía Vivanco, cuyo principal referente son Alipio Sánchez Vidal ("Psicología Comunitaria", 1991) y Karl Slaikeu ("Intervención en crisis", 1984).

En el caso del trabajo con familias indigentes, la intervención inicial tendría que ser equivalente a lo que se conoce convencionalmente como intervención en crisis, ya que habría que *atender de manera preferente aquellas circunstancias que de alguna manera han paralizado a la familia, inhibiendo o desmedrando su capacidad de funcionamiento*. La superación de estos obstáculos permitirá la conexión y uso de los recursos, servicios y beneficios que las instituciones y las redes pueden aportar para el mejoramiento de su calidad de vida.

Según la definición desarrollada por Caplán (1967), una <<crisis>> es resultado de la presencia simultánea de una serie de obstáculos para la consecución de objetivos vitales. Es en función de esto que la definición de *crisis* y el tipo de intervención inicial que ella plantea, se hacen extensivas al trabajo con familias en extrema pobreza.

Para las personas que los enfrentan, estos obstáculos son insoslayables y no se pueden superar a través de los métodos habituales - disponibles o conocidos - de resolución de problemas. A esta situación sucede un período de <<desorganización subjetiva>>, con intentos frustrados de resolución exitosa de conflictos, tras lo cual las personas pueden buscar ayuda exterior.

En la misma línea argumentativa propuesta por este autor, la crisis es producto de la pérdida súbita de suministros físicos, psicosociales o culturales, del riesgo inminente de pérdida o de las exigencias y responsabilidades que se derivan del aumento inesperado de esos suministros.

El rasgo más distintivo de una crisis es la brecha existente entre las demandas o exigencias que se le imponen a las personas (tanto por la magnitud del estresor como por el significado atribuido a él) y los recursos o capacidades con los que ella cuenta para enfrentarlo adecuadamente.

En consecuencia, una crisis se gatilla cuando las personas enfrentan una situación *excepcional o anormal*, para la cual no se encuentran respuestas adecuadas, en el marco del repertorio de recursos y estrategias adaptativas que las personas tienen incorporado.

La permanencia en el tiempo de estos estresores y sus efectos sobre las personas que los enfrentan, transforma el estado de crisis en una forma de respuesta internalizada y asumida como la <<forma normal>> de hacer frente a situaciones anormales.

La constante de esta situación es la incapacidad de las personas para abordar eficazmente esas situaciones, a través de métodos, por ellas conocidos, para solucionar sus problemas y por las limitadas posibilidades de generar cambios significativos sobre esa situación.

En este marco, la intervención en crisis se plantea como una práctica interventiva que considera a su población objetivo como afectada por un estresor, o un conjunto de estresores, los que deben ser trabajados desde un punto de vista psicosocial.

Para efectos del trabajo con familias en extrema pobreza, la aplicación de aspectos del método de intervención en crisis, permitiría lograr los siguientes objetivos:

- Fortalecer, devolver o propiciar en las personas, el sentido de control subjetivo, sobre sí mismas, sobre las emociones que se han gatillado en el proceso y sobre la situación que se ha creado como resultado de la condición de extrema pobreza en la que viven.
- Restaurar y potenciar la capacidad funcional y resolutive de las personas en el entorno familiar, social e institucional. Cuando las personas no están en condiciones de activar esa capacidad, hay que trabajar con su red inmediata.

Desde el punto de vista de quienes han desarrollado conceptual y prácticamente este enfoque, es muy importante considerar que la intervención en crisis no debe ser asumida ni aplicada como método único de trabajo sino como un componente más dentro de un conjunto de estrategias integradas de intervención. De ahí que para el caso del trabajo con familias indigentes, esta estrategia sea concebida como una *intervención de partida o intervención inicial*. Esta práctica se debe complementar con otras estrategias y, fundamentalmente, con los recursos y redes disponibles en la comunidad.

Como sostiene Vivanco (2000), "la intervención en crisis sólo tendrá eficacia asistencial y preventiva dentro de un sistema establecido de recursos comunitarios, que funcionen en primera línea cerca de la comunidad. De lo contrario, su capacidad para detectar y resolver gravemente las situaciones críticas generadas en una comunidad, será bastante limitada, pasando a ser una pieza más de un dispositivo asistencial clínico que absorberá –como otros servicios de choque o primera línea- las eficiencias de otros servicios más burocratizados y lejanos de la comunidad⁶".

Los principios de acción que sustentan este enfoque y que tienen implicancias directas sobre la forma de aplicación del método en la estrategia de intervención que aquí se propone, son los siguientes:

1. **La intervención debe focalizarse en un problema.** La eficacia de la intervención en crisis consiste, precisamente, en *concentrar los apoyos en un problema a la vez*, vinculando esa situación con los procesos que se deben desarrollar de manera paulatina, para la obtención de logros concretos. Es recomendable descartar aquellos problemas conexos, que no necesariamente están relacionados con aquel que será objeto de la intervención en esa etapa. Dado que la intervención es secuencial y progresiva, la intervención debe tener esa misma dinámica y avanzar en función de metas particulares.
2. **Las acciones deben realizarse con inmediatez.** Desde el punto de vista del apoyo y acompañamiento que realice el operador de la estrategia, se debe procurar la cercanía de los servicios a la comunidad, la movilidad de los prestadores del servicio y su disponibilidad lo más permanente posible.

⁶ Vivanco, Lucía. "Intervención en crisis". Mimeo. Santiago de Chile. 2000. Pp. 5.

En el caso de las familias que han vivido en situación de indigencia por tiempos prolongados, es imprescindible que una vez acordada la intervención, se ponga en marcha un plan de trabajo que parta por los problemas que son prioritarios desde el punto de vista de la familia.

3. **Se deben radicar responsabilidades y compromisos en las propias familias.** A diferencia de las intervenciones terapéuticas, la intervención en crisis plantea la necesidad de intervenir simultáneamente en la provisión de apoyos y en la devolución de las personas a su propia red, familiar, comunitaria e institucional, a fin de *evitar la dependencia o la promoción de una condición sostenida de inhabilidad psicológica o funcional*. En este caso es recomendable el establecimiento de un <<acuerdo>> o <<contrato>> entre el operador y la familia apoyada, a fin de garantizar su compromiso con los procesos y tareas que ella debe desarrollar.
4. **El operador a cargo identifica y trabaja sobre la base de <<movilizadores de energía>>.** La dinámica que propicia el operador, debe tener en consideración la maleabilidad y vulnerabilidad psicoemocional de las personas que se encuentran en situación de indigencia. Sin embargo, la disminución de la perturbación emocional subjetiva y, la potenciación de las fortalezas existentes, es una estrategia de base en la intervención. Para esto, la identificación de ciertas emociones, sentimientos o significaciones que pueden movilizar las energías disponibles, son un recurso esencial de la intervención.
5. **La intervención no se concentra exclusivamente en la relación terapéutica.** Vale decir, no basta que el interventor esté en sintonía con la situación de indigencia que vive la familia, sino que su trabajo debe consistir, además, en la aplicación de un conjunto ampliado de acciones y en contar con una red de servicios y beneficios, cuyo acceso es facilitado por el operador, aunque sean provistos por otros agentes de la red. Para esto es necesario contar con un catastro de los recursos disponibles.

Por último, es preciso considerar que la intervención en crisis, asociada a situaciones de indigencia, es un proceso secuencial y progresivo de decisiones, que tienen que ver con las estrategias y recursos puestos a disposición de las personas y, sobre todo, del tipo de procesos que se desarrolla con ellas, en pos de la resolución de sus problemas y de la satisfacción de sus necesidades. Estas decisiones dependerán de la información diagnóstica disponible, tanto en lo que se refiere a las características iniciales de las familias como a los avances y/o retrocesos registrados en el proceso.

Una intervención de esta naturaleza, con familias en extrema pobreza, debe considerar tanto la perspectiva global que se tiene del grupo familiar, como el tratamiento particular que se debe dar a situaciones puntuales que afectan a sus miembros, aunque en general ambos apoyos debieran ser complementarios y debieran darse de manera simultánea.

Cuadro N° 3

EL MARCO TEÓRICO DE LA "ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN INTEGRAL A FAVOR DE FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA"

Aunque existe una larga experiencia de trabajo en el ámbito de la pobreza, los cambios que ésta ha registrado la última década y, las particularidades sociales y culturales que hoy la caracterizan, hacen que las apuestas programáticas que se propongan para beneficiar a las familias que viven en extrema pobreza, deban ser consecuentes con esas características. Por tal razón, se ha estimado imprescindible justificar la elección de cada componente de esta estrategia y su articulación, con argumentos teóricos que le den suficiente consistencia al modelo de intervención. Este marco conceptual está compuesto por tres enfoques: i) capital social; ii) redes sociales; e, iii) intervención en crisis.

En el caso del <<capital social>>, se trata de un enfoque comprensivo que permite analizar más integralmente los recursos y posibilidades que tienen las personas para enfrentar procesos de promoción y desarrollo. De hecho la incorporación de la perspectiva del *capital social* en la estrategia de intervención con familias en extrema pobreza, orienta actuaciones específicas tendientes a mejorar la capacidad de la gente para participar en forma organizada y exitosa en la gestión de soluciones para sus problemas. Además, este concepto da luces sobre cómo acercar la oferta de bienes, servicios, recursos y oportunidades a quienes por estar fuera de las redes institucionales o por participar sólo de redes horizontales y de corto alcance, no gozan de los beneficios de los que podrían hacer uso; y, además, sobre cómo instalar capacidades para la resolución autónoma de estos y otros problemas.

En el caso de las <<redes sociales>>, se parte del supuesto de que las instancias que proveen soluciones parciales o específicas, no generan, por sí solas, el efecto global que puede contribuir a la superación de situaciones críticas de pobreza. De esta forma, las redes dan cuenta del efecto sinérgico que se puede producir cuando se combinan integral y complementariamente distintos recursos.

De este enfoque se rescatan las tipologías de redes, según su constitución y su funcionalidad y, los conceptos de <<intervención>> y <<práctica>> en red. El aporte de éstos es que dan cuenta de la relación que tiene lugar entre un operador(es) y un conjunto de actores sociales, para fortalecer y hacer más óptimo el funcionamiento de las redes que ya existen y, generar entornos propicios para la emergencia de otras redes proclives al intercambio de apoyos de todo tipo, siendo éste uno de los rasgos esenciales de la estrategia de intervención propuesta.

Por último, el enfoque de la <<intervención en crisis>>, se refiere a una forma de intervención terapéutica, de corta duración y con objetivos puntuales referidos a la resolución preventiva de una desorganización psicológica, ocasionada por la influencia de estresores externos, psicológicamente significativos o de alto impacto, en personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad.

De esto se infiere la necesidad atender de manera preferente aquellas circunstancias que de alguna manera han paralizado a la familia, inhibiendo o desmedrando su capacidad de funcionamiento. Esto, para fortalecer, devolver o propiciar en las personas, el sentido de control subjetivo, sobre sí mismas, sobre las emociones que se han gatillado en el proceso y sobre la situación que se ha creado como resultado de la condición de extrema pobreza en la que viven.

CAPÍTULO IV

SUPUESTOS E HIPÓTESIS DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

Antes de detallar los componentes específicos de la estrategia de intervención que aquí se propone, hay que tener presente que parte fundamental de este modelo, corresponde a los fundamentos de base que sustentan la intervención, así como las relaciones que existen entre las particularidades del problema y, los satisfactores que se espera contribuyan a su superación.

Los <<supuestos>> son aquellas premisas o afirmaciones centrales que se asumirán como punto de partida de la intervención y, por tanto, darán soporte a las acciones que en ella se desarrollen. En la medida en que éstas se concuerdan y explicitan *antes* de seleccionar y desarrollar los componentes operacionales de la estrategia, se asegura un piso mínimo – teórico y metodológico – que hace consistentes esos elementos.

Por su parte, aunque la efectividad de una estrategia, no puede ser garantizada a través de un diseño, bien pueden identificarse los recursos que mejor pueden aportar a la superación de los problemas y a la satisfacción de las necesidades diagnosticadas en el grupo objetivo de la estrategia. **La hipótesis, en consecuencia, da cuenta de la apuesta central de la estrategia, esto es, cómo y en qué medida ella puede producir cambios significativos en esa condición.**

1. Supuestos de la Intervención

Como ya se dijo, el diseño de una intervención social, sea cual sea su naturaleza y especificidades, debe explicitar aquellos supuestos o afirmaciones de base que **fundamentan las opciones técnicas y metodológicas expresadas en los componentes particulares de la intervención.**

Éstas se expresan principalmente en las definiciones nominales y operacionales que constituyen el marco general de la intervención. Estas afirmaciones abarcan desde *constataciones* puestas de relieve en el diagnóstico hasta el *marco conceptual* o enfoque utilizado en la definición de la estrategia.

A continuación se presentan los principales supuestos de la intervención, concordados a partir de la revisión del diagnóstico referido a la situación de los hogares extremadamente pobres del país y, de la revisión del enfoque conceptual que ha servido para orientar los planteamientos prácticos del diseño:

■ **Supuestos en torno a la definición y caracterización de la pobreza**

i) **Es necesario trabajar con un enfoque cualitativo en torno a la pobreza.**

La extrema pobreza representa, para quienes la enfrentan, **una situación de crisis permanente, asociada a la presencia de diversos obstáculos** para la satisfacción de necesidades y consecución de objetivos vitales. Éstos parecen *insuperables* desde el punto de vista de los métodos y prácticas habituales de resolución de problemas que las personas conocen.

Por lo tanto, se trata de una situación que debe ser analizada considerando simultáneamente un conjunto de aspectos económicos, sociales y culturales. Una *aproximación cualitativa* a la forma en que las personas vivencian la extrema pobreza que les afecta, no sólo permite comprender de mejor forma las causas vinculadas a la generación, reproducción y mantención de la pobreza, sino también identificar aquellas estrategias que pueden resultar más *eficaces* desde el punto de vista de la superación de esta condición.

ii) **La pobreza tiene causas y expresiones económicas y socioculturales.**

La definición de **la extrema pobreza como una condición de carencia generalizada, no tiene que ver solamente con el nivel de ingreso percibido por las familias indigentes**, sino que se relaciona también con el déficit de capital humano (grados de nutrición, salud y escolaridad, principalmente) y con la insatisfacción de necesidades básicas de todo orden. Esto implica la pérdida o falta de suministros *físicos, psicosociales y culturales*, que deriva en la desorganización y perturbación subjetiva de las capacidades que las personas indigentes están en condiciones de movilizar para hacer frente a esta crisis.

La pérdida o falta de suministros, en el caso de las personas que viven en condición de extrema pobreza, es mayor todavía cuando a esto se suman características de vulnerabilidad asociadas a la condición de género, discapacidad u origen étnico, frente a las cuales existe discriminación o falta de oportunidades para su efectiva integración.

iii) **La pobreza implica aspectos materiales y aspectos subjetivos.**

El *déficit* asociado a la situación de privación generalizada que es propia de la indigencia, significa que existe una brecha significativa entre las demandas y necesidades insatisfechas de las personas y, los satisfactores de los que ellas disponen para enfrentar adecuadamente esa situación. No obstante, esto no implica la ausencia total de capital psicosocial que, aunque en estado de latencia, puede ser potenciado con una intervención externa que gatille el fortalecimiento y movilización de capacidades instaladas o por generar.

Por lo tanto, una definición acertada sobre la extrema pobreza no debe asumir como un rasgo constitutivo de ella, la ausencia total de condiciones o recursos subjetivos en las personas que enfrentan dicha condición, ni tampoco la imposibilidad de generar o potenciar esas capacidades, en favor de procesos de desarrollo que pueden contribuir a superar la condición de deterioro material y psicoemocional que enfrentan las personas extremadamente pobres.

iv) **La extrema pobreza es un fenómeno que se puede revertir.**

A pesar de que la extrema pobreza involucra una serie de obstáculos que dificultan muy significativamente el desarrollo de las personas que la enfrentan, éstos no son del todo insuperables, pues la generación de estrategias de sobrevivencia y adaptación que las personas indigentes logran desarrollar, dan cuenta de un cúmulo de energías que pueden ser potenciadas a favor del mejoramiento de sus condiciones de vida.

Esto significa que **la extrema pobreza, asimilable al concepto tradicional de <<pobreza dura>>, no implica que ella sea un fenómeno irreversible.** Por el contrario, numerosas experiencias –públicas y privadas -, llevadas a cabo en este ámbito, señalan que siempre es posible intervenir eficazmente en las causas asociadas a esta condición. La principal fortaleza de los modelos implicados en cada caso, es la perspectiva integral aplicada a la comprensión del fenómeno y, a la implementación de servicios y beneficios diversos y complementarios.

■ **Supuestos sobre la relación entre extrema pobreza y capital social**

i. **La extrema pobreza no impide la creación o desarrollo de capital social.**

El capital social se trata básicamente de un fenómeno subjetivo, compuesto por valores y actitudes que influyen en la forma en que se relacionan las personas. Se presenta a nivel individual (grado de integración social de una persona y con su red de contactos sociales) y comunitario (relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamientos fiables).

Aunque en el caso de las personas extremadamente pobres **existe una alta probabilidad de que dispongan de una concentración escasa de este tipo de capital,** existe en ellas una capacidad latente que puede ser potenciada a través

de estrategias que promuevan la confianza interna y externa, la cooperación y la reciprocidad. De ahí la importancia de considerar dentro de las metodologías utilizadas en la intervención, un trabajo directivo que se concentre fuertemente en el fortalecimiento de aspectos subjetivos, que son condición *sine qua non* para el desarrollo de otros procesos.

ii. **Una forma de desarrollar capital social es generar o ampliar redes sociales.**

Las redes familiares, sociales y comunitarias, si bien es cierto pueden ser de una extensión reducida o bien estar referidas solamente a personas que comparten la misma situación, sin muchas posibilidades de incorporar recursos anexos a los ya disponibles, **son por definición <<ampliables>>**.

Esto abre oportunidades muy importantes desde el punto de vista de la posibilidad que tienen estas estrategias de potenciar dicho elemento, fundamentalmente porque los procesos de integración social que se pueden desarrollar en el ámbito de la extrema pobreza, están mediatizados por la posibilidad de vincular a las personas a las redes, ya que éstas representan mecanismos efectivos de movilidad social.

Las redes sociales no sólo consideran a la *familia* y la *comunidad*. Aquellas consideran también las *redes institucionales locales*, fundamentalmente en lo que dice relación con las organizaciones y servicios públicos y privados, presentes en el territorio. En consecuencia, se asume un concepto amplio de <<red>>, en el entendido que éstas pueden – y deben – generarse en distintos niveles.

■ Supuestos sobre aspectos a priorizar en una estrategia de intervención

i. **La crisis permanente propia de la extrema pobreza no se supera sólo con subsidios.**

Las características propias de la extrema pobreza, hacen que **las transferencias monetarias directas y otros tipos de subsidio, no resulten suficientes para afectar de manera significativa esta condición**. En consecuencia, un modelo de intervención dirigido a apoyar a familias que se encuentran bajo la línea de la indigencia, no puede basarse exclusivamente en la aplicación de estrategias de este tipo.

Si bien es cierto, éstas tienen un valor importante, en la medida que ayudan a generar condiciones básicas vinculadas a la sobrevivencia de las personas, no bastan por sí solas, para generar impactos favorables en el mejoramiento de las condiciones generales de vida de las familias indigentes. Por lo tanto, deben ser complementarias a otras acciones o apoyos inscritos en el ámbito más promocional, lo que implicará diseñar ofertas integrales que incorporen ambos elementos.

ii. **Las intervenciones pro superación de la indigencia requieren de apoyos iniciales centrados en el reforzamiento de aspectos psicoemocionales.**

Aunque la situación de carencia que enfrentan las personas extremadamente pobres, se objetiva principalmente en déficit de tipo material (infraestructura, condiciones de habitabilidad, nivel de ingresos, acceso a servicios básicos, entre otros), **hay un componente de tipo psicoemocional que es preciso trabajar, ya que representa una vía primordial para el desarrollo de un proceso de habilitación extensivo a los otros niveles.**

En este sentido, no basta con asumir que la eficacia de una estrategia integral pro superación de la extrema pobreza, depende de la combinación virtuosa de apoyos asistenciales y promocionales. Además es necesario que dentro de estos últimos, se consideren acciones relativas al mejoramiento del estándar objetivo de vida de las personas, y acciones relativas a la generación de condiciones favorables a su desarrollo psicoemocional.

De esta forma, el efecto sinérgico que aquí se ha puesto de relieve como la gran apuesta de este tipo de intervención, no depende sólo de la combinación de subsidios y acciones tendientes a equiparar oportunidades para las personas y familias indigentes, sino que depende también del trabajo simultáneo generado en diversos ámbitos, entre ellos, el psicoemocional.

A esto hay que agregar que **los procesos de inserción social y desarrollo, deben ser antecedidos por un proceso de acompañamiento inicial donde se restaure la capacidad de funcionamiento de las familias**, apoyándolas en la generación de competencias resolutivas básicas. Sólo así se estará en condiciones de enfrentar con ellas procesos más complejos, asociados a la extensión de redes sociales e institucionales y, a la creación y fortalecimiento de capital social.

iii. **La manera más eficaz de tender a la superación de la extrema pobreza es trabajar a nivel de la familia.**

Uno de los factores más influyentes en el proceso de potenciación del capital social es la *familia*, dado que se trata del núcleo primario de generación de confianza y es un modelo de socialización y reproducción de valores y prácticas. En consecuencia, se asume que, **cuanto mayor sea la solidez de este componente, mejores serán los resultados de cualquier intervención que propenda al desarrollo o a la promoción social.**

En este sentido, es necesario trabajar con un concepto flexible de familia, pues existe una tendencia muy acentuada a contar con la disponibilidad y participación de las mujeres presentes en el hogar, lo que naturalmente tiende a *sobre responsabilizarlas* en torno a los compromisos y procesos por desarrollar. Por lo mismo, hay que procurar la incorporación de los otros miembros y, en su

ausencia, apelar incluso a la participación de integrantes de la familia extendida, procurando con ello una intervención más equilibrada y menos exclusiva.

Frente a la ausencia de capital social a nivel de la familia, la comunidad opera como un referente válido y efectivo, sobre todo en lo que concierne a la extrema pobreza. En consecuencia, frente a situaciones en las que no hay posibilidades objetivas de potenciar recursos *desde o al interior* de las familias, el espacio de la comunidad y los vínculos que puedan generarse a partir de ella, representan el recurso que aportará al fortalecimiento de este tipo de capital.

Por otra parte, dada la importancia que reviste el trabajar aspectos subjetivos que logren motivar a las familias para emprender procesos de autosuperación, el conocimiento de <<modelos>> y <<experiencias>> cercanas que demuestren la viabilidad de un proyecto de esta naturaleza, resulta fundamental. En consecuencia, es importante que las familias indigentes tengan la posibilidad de conocer y contactarse con personas que hayan experimentado procesos similares y con resultados satisfactorios.

iv. **La viabilidad de una intervención social en el ámbito de la extrema pobreza depende de la existencia de *operadores* que trabajen directamente con las familias.**

El capital social, por definición, no disminuye ni se agota con su uso, sino que, al contrario, crece con él. Esto da pistas importantes sobre la viabilidad de un proceso de intervención que contribuya a la constructibilidad y afianzamiento de ese capital.

Sin embargo esto no ocurre de manera espontánea: más bien ello es posible a través de la intervención de agentes externos, capaces de *acompañar* a las familias apoyadas, en el proceso de superación que enfrentan. Por lo tanto, el rol de los operadores resulta fundamental desde el punto de vista de los recursos que es preciso poner a disposición de las familias en la intervención.

Esto es válido tanto para aquellas acciones que tienen que ver con la presencia en terreno de *operadores* llamados a trabajar directamente con las familias, como para aquellas iniciativas que implican la acción de ejecutores a nivel de las redes institucionales presentes en los territorios, para la articulación y facilitación del acceso de las familias, a la oferta pública y privada de servicios y beneficios sociales.

Desde esta perspectiva, la integralidad de la oferta que está llamada a constituir una estrategia a favor de familias indigentes, implica considerar que **el acompañamiento otorgado en el proceso**, sobre todo aquel que dice relación con el tratamiento de aspectos subjetivos y psicoemocionales, **es en sí mismo un beneficio que forma parte de esta oferta**. En este sentido, la posibilidad de contar con un agente externo que motive, oriente y acompañe a las familias en la

formulación y operación de los proyectos que ellas vayan construyendo, se asume como un recurso más puesto a su disposición.

v. **Los procesos que hacen posible la superación de la extrema pobreza requieren de un período de trabajo permanente y sostenido.**

La complejidad de la indigencia, tiene implicancias directas para el tipo de estrategia escogida para aportar a su superación. En consecuencia, resulta imprescindible considerar que *estas intervenciones no son acciones sino procesos* y, por lo mismo, demandan la puesta en operación de una serie de recursos y condiciones, de cuyo conjunto depende la eficacia lograda por dicha estrategia.

Hay que considerar que una intervención orientada a generar las confianzas necesarias para poner en movimiento las capacidades latentes de las que las personas indigentes también son portadoras, tiene una alta probabilidad de gatillar procesos de autosuperación que fortalecerán los recursos - disponibles y por generar - para superar la crisis que ellas enfrentan.

Pero el fortalecimiento de aspectos subjetivos, vinculados a la generación de condiciones básicas para la restauración de la confianza que las personas depositan - en sí mismas, en sus familias, en las redes a las que se pueden integrar y, en general a los proyectos personales que van construyendo -, implica el desarrollo de procesos de largo aliento.

Por lo mismo, se asume que es necesario diseñar estrategias donde el factor temporal tenga una importancia crucial, a través de la aplicación de una metodología de trabajo pertinente, sostenida y de una cierta permanencia en el tiempo a fin de garantizar su continuidad y sostenibilidad.

2. **Hipótesis de la Intervención**

Si bien es cierto ningún diseño puede garantizar completamente la efectividad de la estrategia elegida para resolver el problema que justificó su diseño, la adecuada vinculación de los elementos puestos de manifiesto en el diagnóstico base y, los fundamentos teóricos ofrecidos en el marco conceptual en que se sustenta una estrategia, permiten poner a prueba la relación virtuosa que se espera que exista entre la situación en la que se interviene y los satisfactores considerados para enfrentar el problema.

La hipótesis de una intervención da cuenta, precisamente, de la **capacidad resolutiva** atribuida a la estrategia para aportar a la superación del problema y al logro de los objetivos que orientan la intervención. Constituye pues, la **apuesta central** de la estrategia, es decir, el *por qué* se considera que los componentes escogidos en su diseño pueden contribuir a la solución del problema.

Aunque se trata de un vínculo teórico entre las **áreas** a intervenir, los **recursos** puestos a disposición y el tipo de **resultados** que se espera obtener a partir de ello, su veracidad se pone a prueba en el desarrollo mismo de la intervención; vínculo cuya validez está dada por el análisis exhaustivo del diagnóstico en el que se sustenta la opción estratégica, puesta de manifiesto en el diseño. **La hipótesis de esta intervención se refiere a lo siguiente:**

Dado que la extrema pobreza se caracteriza por ser una situación de crisis permanente, referida a situaciones de insatisfacción y privación material y psicoemocional sostenida en el tiempo, la capacidad resolutive de una estrategia que se concentre en un ámbito único de intervención, puede ser muy marginal en relación con las múltiples necesidades y requerimientos que ella debe enfrentar.

En consecuencia, el principal satisfactor que la estrategia pondrá a disposición de las familias indigentes – que constituyen su universo potencial de intervención -, tiene que ver con la **presencia de un operador (interventor social) que, a través de una intervención personalizada (caso a caso), conectará a las familias con redes y oportunidades** que pueden contribuir a la satisfacción progresiva de sus necesidades básicas insatisfechas.

Una hipótesis alternativa sería, por ejemplo, diseñar una estrategia centrada en el apoyo estrictamente terapéutico para el acompañamiento e inducción de procesos referidos a la superación de esa crisis. O bien, una estrategia que optara por proveer directamente los suministros de los que carecen las personas indigentes.

Sin embargo, la hipótesis que esta propuesta ha considerado más pertinente, se basa en la eficacia de una estrategia tendiente a la integración sistémica y sistemática de personas que, por definición, se encuentran excluidas de las redes en las que podrían encontrar oportunidades y satisfactores directos para sus diversos requerimientos.

El satisfactor principal, en consecuencia, estará dado por un operador que oficiará como conector de las familias con las redes locales, institucionales y de diverso tipo, para fomentar el desarrollo de procesos que, junto con generar condiciones de satisfacción básica de necesidades primarias, permitirá a las personas fortalecer y multiplicar sus propios capitales.

Esto último en la perspectiva que, este tipo de estrategia permite generar grados de autonomía progresiva para el mejor enfrentamiento de los condicionantes estructurales generalmente asociados a situaciones de pobreza - en apariencia - crónicas.

Para garantizar la viabilidad del proceso, la estrategia considerará la definición de umbrales mínimos de satisfacción – o metas - en distintos ámbitos y en una secuencia graduada pero sostenida que caracterizará el ingreso, permanencia y egreso de las familias que formarán parte de la intervención.

En otras palabras, la dimensión psicosocial implícita en el fenómeno de la extrema pobreza, por ser de carácter relacional e involucrar dimensiones subjetivas, sociales y culturales muy centradas en el tipo e intensidad de vínculos que las personas establecen entre sí, con otros y con las instituciones, hace necesario que la estrategia trabaje precisamente en torno a ese elemento.

Por lo mismo, el rol del <<operador>> tiene que ver con la articulación de relaciones vinculares primarias y secundarias, que vayan haciendo posible la integración progresiva de las personas a su entorno familiar, comunitario e institucional. La sinergia que se produzca en esta relación, lejos de promover la dependencia de las familias respecto a la presencia del operador, busca gatillar procesos y generar condiciones y recursos básicos, favorables a la adquisición de una autonomía progresiva.

Lo esencial es considerar que esta relación tiene por objetivo motivar y comprometer a las familias con sus propios procesos de promoción. En consecuencia, la relación establecida entre el operador y las familias a su cargo, es la variable independiente que, al menos en un momento inicial, tiene una incidencia directa sobre la posibilidad de llevar a buen puerto los otros procesos relativos a su integración social.

Cuadro N° 4

SUPUESTOS E HIPÓTESIS DE INTERVENCIÓN DE LA ESTRATEGIA A FAVOR DE FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA

Los <<supuestos>> son aquellas premisas o afirmaciones centrales que se asumirán como punto de partida de la intervención y, por tanto, darán soporte a las acciones que en ella se desarrollen. Los supuestos de la estrategia propuesta son los siguientes:

■ **Supuestos en torno a la definición y caracterización de la pobreza**

- i. Es necesario trabajar con un enfoque cualitativo en torno a la pobreza.
- ii. La pobreza tiene causas y expresiones económicas y socioculturales.
- iii. La pobreza implica aspectos materiales y aspectos subjetivos.
- iv. La extrema pobreza es un fenómeno que se puede revertir.

■ **Supuestos sobre la relación entre extrema pobreza y capital social**

- i. La extrema pobreza no impide la creación o desarrollo de capital social.
- ii. La pobreza tiene causas y expresiones económicas y socioculturales.
- iii. La pobreza implica aspectos materiales y aspectos subjetivos.
- iv. La extrema pobreza no impide la creación o desarrollo de capital social.
- v. Una forma de desarrollar capital social es generar o ampliar redes sociales.
- vi. Las intervenciones pro superación de la indigencia requieren de apoyos iniciales centrados en el reforzamiento de aspectos psicoemocionales.
- vii. La manera más eficaz de tender a la superación de la extrema pobreza es trabajar a nivel de la familia.
- viii. La viabilidad de una intervención social en el ámbito de la extrema pobreza depende de la existencia de operadores que trabajen directamente con las familias.
- ix. Los procesos que hacen posible la superación de la extrema pobreza requieren de un período de trabajo permanente y sostenido.

Por su parte, la <<hipótesis de intervención>> da cuenta de la apuesta central de la estrategia, esto es, cómo y en qué medida ella puede producir cambios significativos en esa condición. La hipótesis, en este caso, es la siguiente: Por las características de la extrema pobreza, el principal satisfactor puesto a disposición de las familias indigentes tiene que ver con la **presencia de un operador que, a través de una intervención personalizada, conecte a las familias con redes y oportunidades** que pueden contribuir a la satisfacción progresiva de sus necesidades básicas insatisfechas. Esto aumentará el grado de eficacia de las otras acciones emprendidas, ya que puede favorecer la integración de personas que, por definición, se encuentran excluidas de las redes en las que podrían encontrar oportunidades y satisfactores directos para sus diversos requerimientos.

CAPÍTULO V

DESCRIPCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN A FAVOR DE FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA

Una estrategia de intervención comprende las modalidades y mecanismos concebidos para enfrentar y resolver un problema, o conjunto de problemas, que justifican una acción preferente en torno a un determinado grupo, en este caso, familias que se encuentran en condiciones de extrema pobreza.

La relevancia de su explicitación tiene que ver con la **descripción de los aspectos de base a tener en cuenta al implementar y desarrollar la estrategia propuesta**, teniendo como horizonte de referencia los resultados que la intervención pretende generar a través de sus acciones.

En términos generales, la estrategia de intervención a favor de familias en extrema pobreza, aquí propuesta, intenta mejorar la calidad de vida de quienes se encuentran en esta condición. La meta más importante será, en este sentido, que las familias que hoy se encuentran en situación de extrema pobreza asuman, al menos, la condición de pobres no indigentes.

El logro de este objetivo se concretará en un trabajo desarrollado en los territorios y a nivel de hogares, debidamente personalizados y con responsabilidades particularizadas a nivel de los operadores y coordinadores territoriales que tendrán a su cargo el trabajo con familias.

El rol principal de los ejecutores directos de la estrategia, *los operadores*, será motivar a las familias a llevar a cabo un proceso de trabajo, progresivo y sistemático, que apuntará a crear o restablecer los vínculos de estas personas con las instituciones públicas y privadas presentes en el territorio y, que ofertan servicios o beneficios a los

cuales ellas pueden acceder. El egreso de las familias estará supeditado al cumplimiento de metas y la obtención de productos que operarán como <<indicadores de logro>> de los procesos desarrollados en la intervención. Los componentes de la estrategia son los que se detallan en este capítulo.

1. Objetivos de la estrategia de intervención

La estrategia aquí descrita se propone como **objetivo general**:

- ▶ Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan a estas familias recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional.

Por su parte, los **objetivos específicos** de la estrategia son:

- ▶ Apoyar psicosocialmente a familias en extrema pobreza para promover el desarrollo de sus propias potencialidades, transformándolos en sujetos autónomos capaces de agenciar estrategias más efectivas para la satisfacción de sus necesidades.
- ▶ Acercar a las familias indigentes a los servicios y beneficios sociales, comunitarios e institucionales, públicos y privados, disponibles en la red territorial.
- ▶ Generar las condiciones mínimas requeridas para asegurar que los miembros más vulnerables de las familias apoyadas, tengan oportunidades para mejorar su nivel de vida, en especial niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y personas de origen étnico.

2. Lógica de intervención

La estrategia está integrada por tres ejes o ámbitos de intervención. Éstos, a su vez, constituyen tres etapas progresivas en la intervención, pues desde el punto de vista de los énfasis y requerimientos implícitos en cada una de ellas, el cumplimiento de las expectativas asociadas a cada fase, opera como condición para la realización de las acciones correspondientes al siguiente nivel, tal como se describe a continuación:

2.1 Acompañamiento (fase de intervención inicial)

En esta fase, el operador tiene la responsabilidad de contactar a la familia a la que apoyará y de hacerle comprensibles las expectativas y rutas a seguir en el proceso, de acuerdo a un modelo general, donde más allá de las tareas específicas por emprender, deben destacarse las etapas, roles, compromisos, responsabilidades y resultados que se irán logrando progresivamente, de acuerdo a un plan de trabajo diseñado y concordado con la familia.

Por las características fundacionales de esta primera etapa, las metas que se vayan fijando las familias y sus operadores, deben ser acotadas, específicas y de resolución inmediata, de manera tal que se vayan generando paulatinamente las condiciones mínimas requeridas para abordar las etapas subsecuentes. Eso permitirá, además, monitorear la constancia y participación de las familias en los procesos emprendidos, y reforzar oportunamente aquellos aspectos que parecen más débiles.

La principal característica de esta etapa, es el <<**apoyo psicosocial**>> que el operador deberá prestar, visto el escenario donde le corresponderá intervenir y el grado de deterioro psicoemocional que es propio de la extrema pobreza.

El eslabón estratégico que el operador deberá usar para gatillar el interés y motivación de la familia por involucrarse en esta experiencia, es que su entrada al hogar sea a través de alguna de las áreas de necesidad más sentidas por la familia. Esto significa que el abordaje del operador debe ser paulatino y secuencial, por lo que resultará altamente eficaz concentrar los primeros esfuerzos – suyos y de la familia – en el enfrentamiento y resolución de un problema particular (recuperación de desertores escolares, incorporación de hijos de primigestantes a control del niño sano, mejoramiento de la vivienda, etc) que, en lo sucesivo, abrirá la posibilidad de extender esta dinámica de trabajo hacia otros ámbitos.

Entre los recursos que el operador considerará en esta fase, se encuentran las técnicas sugeridas por el método de <<**intervención en crisis**>>, ya que este enfoque otorga diversas herramientas que pueden facilitar esta fase de acompañamiento, teniendo en consideración las particularidades que presentan las familias sometidas a esta situación.

La expectativa es que una vez generadas las condiciones básicas para afianzar el compromiso y participación de las familias, a través de un apoyo psicosocial inicial que restaure las confianzas básicas, necesarias para gatillar procesos de mayor complejidad, se puedan emprender acciones complementarias vinculadas al trabajo a nivel de *redes*. Por lo tanto, en esta etapa se espera:

- ▶ Generar las condiciones mínimas que permitan iniciar procesos tendientes a mejorar el estándar de vida de las familias. Y,
- ▶ Restituir en las familias su capacidad de funcionamiento básico, vista la relevancia que esto comporta para motivar el desarrollo de acciones radicadas en niveles que plantean mayores exigencias.

2.2 Inserción social (etapa progresiva de la intervención)

La segunda fase – que no necesariamente debe darse una vez concluida la etapa anterior sino que debe iniciarse cuando se han logrado en ella las expectativas iniciales básicas que habilitan para el inicio de las acciones propias de este nivel -, consiste en el trabajo a nivel de <<redes>>.

La principal característica de esta etapa, es la intervención simultánea de operadores y ejecutores en el acercamiento de las familias a las redes familiares y comunitarias más cercanas, para el establecimiento de dinámicas sociales tendientes a la reciprocidad, el intercambio y la solidaridad. Y, junto con eso, debe darse la intervención de estos agentes en la coordinación de las instancias institucionales presentes en el territorio, con el fin de acercar la oferta de servicios y beneficios sociales disponibles, a los requerimientos y necesidades insatisfechas de las familias apoyadas.

Por lo tanto, el trabajo a nivel de redes involucra una intervención directiva tendiente al *fortalecimiento institucional local*, dado que resulta imprescindible coordinar acciones básicas tendientes a facilitar el acceso potencial de las familias, a la oferta institucional provista o por generar desde la red territorial. Aquí el objetivo tiene que ver tanto con hacer de las familias una demanda expresa, planteada hacia la red, como hacer de ésta un recurso accesible, capaz de satisfacer las necesidades y requerimientos de las familias indigentes.

Por otra parte, deben identificarse aquellas instancias que a nivel de familias, barrios, comunidades o territorios, presenten oportunidades para vincular a las familias apoyadas y/o a algunos de sus miembros, independiente de la motivación, tema o ámbito que convoque esta vinculación. En este caso se trata de avanzar en el enfrentamiento progresivo del aislamiento social en que viven las personas indigentes, dando a conocer aquellos recursos y oportunidades disponibles o que se pueden generar, con el fin de ampliar los contactos y posibilidades de las familias y sus integrantes de generar acciones concertadas para la satisfacción de sus necesidades.

En esta etapa se pretende:

- ▶ Fortalecer la institucionalidad local y activar la red sensibilizando a los agentes institucionales para concentrar servicios y beneficios dirigidos a personas de escasos recursos en las familias indigentes que lo requieran.
- ▶ Acercar a las familias a la oferta de servicios y beneficios que necesitan y que son ofrecidos o pueden ser provistos por la red. Y,
- ▶ Generar algunas acciones tendientes a la inserción de las familias o algunos de sus miembros, a redes comunitarias de algún tipo, con el fin de potenciar sus vínculos sociales informales más inmediatos, para tender progresivamente a la generación de condiciones favorables a la realización de prácticas cooperativas de distinto tipo.

2.3 Desarrollo (fase conclusiva de la intervención)

En la última fase del proceso, se suponen dadas las condiciones básicas que han habilitado a las familias para iniciar acciones más complejas, vinculadas a la generación y fortalecimiento de su capital social. En consecuencia, el rol del operador – y de otros agentes clave para la realización de acciones que apunten en esta dirección -, debe centrarse en la profundización de aquellas condiciones favorables a la participación de las familias y/o de sus miembros, en instancias donde las prácticas de cooperación, solidaridad, reciprocidad e intercambio, puedan responder a expectativas más exigentes desde el punto de vista de la solución de problemas y satisfacción de necesidades.

Esto supone aprovechar las oportunidades presentes en el entorno barrial o comunitario y/o crear las instancias necesarias como para que dichas oportunidades existan y sean accesibles. En consecuencia, se espera contar con los recursos básicos necesarios para que las familias lleven a cabo o puedan desarrollar en el futuro, *prácticas de apoyo mutuo e, idealmente, actúan de forma organizada.*

En esta etapa se debe trabajar muy fuertemente en torno a la idea de <<autonomía>>, dado que por una parte se ha avanzado en la resolución práctica de necesidades básicas insatisfechas, se ha avanzado en el mejoramiento del estándar de vida familiar y, se han generado condiciones propicias en la red institucional local para hacer coincidir esta oferta con la demanda expresa planteada por las propias familias.

Aún cuando siga existiendo por parte del operador, un nivel de acompañamiento básico, necesario para garantizar la continuidad del proceso, la responsabilidad principal recae en este caso en las propias familias y sus integrantes, tanto en lo que dice relación con la generación de iniciativas relativas a la puesta en operación de prácticas de ayuda mutua, como al desarrollo de acciones autogestionadas donde participen concertadamente con otros actores para la consecución de objetivos definidos.

En esta etapa se espera:

- ▶ Generar condiciones y oportunidades para que las familias lleven a cabo iniciativas de autogestión comunitaria. Y,
- ▶ Llevar a cabo acciones de promoción social tendientes a favorecer la organización y la asociatividad de las familias, entre sí y/o con otros actores comunitarios.

Cuadro Nº 5

Lógica de intervención

DESARROLLO

Generación de condiciones para potenciar las capacidades de la gente de actuar de forma organizada. Desarrollo de nociones para la autogeneración de soluciones (resolución autónoma de problemas).

INSERCIÓN SOCIAL

Actuación sinérgica de actores territoriales. Complementación de servicios y beneficios disponibles en la red social local, desde la demanda. Incorporación de las familias en prácticas cooperativas de distinto tipo.

ACOMPAÑAMIENTO

Generación de condiciones para el fortalecimiento del capital social. Restitución de capacidades de funcionamiento de las familias. Apoyo a la generación de competencias resolutivas básicas. Acercamiento a la red.

CAPITAL SOCIAL

INTERVENCIÓN EN RED

INTERVENCIÓN EN CRISIS

3. Ámbito de la intervención

El ámbito de una intervención está referido al espacio – físico y social – en el que la intervención tiene lugar. En este caso, **el ámbito prioritario de la estrategia será la familia**, ya sea como un todo o algunos de sus subsistemas. Esto implica trabajar directamente en el hogar, en el territorio y en el entorno cotidiano en que ella vive y se desenvuelve.

Dado que se trata de un espacio de intervención eminentemente dinámico, el trabajo directo en el espacio de vida de las familias, esto es, *donde acontecen cotidianamente sus interacciones*, se ampliará al barrio en el que vive la familia, al Municipio, a los servicios sociales descentralizados, y a las redes sociales y comunitarias locales, incluyendo espacios institucionales y organizacionales como el Consultorio, las escuelas y los jardines infantiles, entre otros.

Por lo tanto, la intervención se dará simultánea y complementariamente en dos ámbitos, la familia y su entorno y, la red institucional local. El eje común de ambos sin duda es el espacio territorial, aún cuando es perfectamente posible que en la lógica de fortalecer la red local y de ampliar las redes a las que las familias tienen acceso, se incorporen actores o instancias institucionales que aunque no tengan presencia directa en el territorio, puedan intervenir cooperativamente en él.

4. Expectativas de cambio

Las expectativas de cambio de una intervención dicen relación con los productos (resultados) y el grado de cumplimiento esperado en torno al propósito y objetivos que orientan la intervención. En este caso, el producto principal de la estrategia será:

Familias con prácticas de apoyo mutuo, integradas a su espacio local cotidiano, accediendo, a través de demanda expresa, a los beneficios sociales dirigidos a los más pobres, vinculados a las redes sociales existentes y con un ingreso económico autónomo superior al equivalente a la línea de indigencia.

Por su parte, este objetivo da cuenta de ciertas **condiciones mínimas por lograr**, a partir de la estrategia de intervención dirigida a las familias indigentes.

Las siguientes **categorías** e **indicadores** se consideran como resultados o mínimos básicos que se debieran alcanzar con una estrategia de intervención orientada a superar la condición de indigencia de las familias que la enfrentan.

(i) Categoría Identificación (documentación)

- Que todos los miembros de la familia estén inscritos en el registro civil (certificado de nacimiento)
- Que todos los miembros de la familia tengan cédula de identidad, incluidos los niños.
- Que todos los hombres mayores de 18 años tengan su situación militar al día.
- Que todos los miembros de la familia que presenten alguna discapacidad, la tengan debidamente certificada por la Comisión de Medicina Preventiva de Invalidez (COMPIN)
- Que todos los miembros de la familia tengan sus papeles de antecedentes regularizados.
- Que el grupo familiar tenga la Ficha CAS vigente.

(ii) Categoría Salud

- Que la familia esté inscrita en el servicio de atención primaria de salud.
- Que las embarazadas y niños menores de 6 años tengan sus controles de salud al día (según normas del Ministerio de Salud).

- Que las mujeres mayores de 35 años tengan el Papanicolau al día.
- Que las mujeres que usan algún método anticonceptivo estén bajo control médico.
- Que los miembros de la familia estén informados en materias de salud y enfermedad.
- Que todos los miembros de la familia tengan al menos una comida diaria balanceada.
- Que el(los) miembro(s) de la familia con discapacidad, susceptible de ser rehabilitado, esté participando en algún programa de rehabilitación.
- Que los adultos mayores de la familia estén bajo control médico en el consultorio.
- Que los miembros de la familia que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentren bajo control médico en el centro de salud respectivo.

(iii) Categoría Educación

- Que los adultos y niños mayores 12 años de edad sepan leer y escribir.
- Que los niños en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos.
- Que los niños hasta 15 años asistan a algún establecimiento educacional.
- Que el(los) niño(s) con discapacidad en condiciones de ser incorporado al sistema educacional, se encuentre(n) incorporado(s) a él (Escuela Especial, Formación para el Trabajo o Escuelas Integradas).
- Que en presencia de madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de 6 años, se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil.
- Que los niños que asisten a educación básica y media sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que correspondan y de aquellos en los que se podría hacer un convenio especial para la familia (programa de útiles escolares, becas, alimentación, recreación, de salud, etc.)
- Que exista un adulto como responsable de la educación del niño y que éste esté en contacto regular con la escuela.
- Que exista, de parte de los adultos responsables del niño(a), una actitud positiva y responsable hacia la educación y la escuela, al menos reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.

(iv) Categoría Dinámica Familiar

- Que la familia que tiene un niño interno en un sistema de protección, lo visite regularmente.
- Que la familia que tiene algún joven privado de su libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.
- Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la comuna (centros para el adulto mayor, clubes deportivos, etc.)
- Que en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas del grupo familiar involucradas directamente en esta situación estén incorporados a algún programa de apoyo.
- Que se generen prácticas cotidianas de conversación al interior de la familia sobre temas como hábitos horarios y espacios para la recreación.

(v) Condiciones de habitabilidad y calidad de vida

- Que las familias tengan su situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda que habitan (Quién es el propietario, cuánto tiempo pueden vivir allí, etc.)
- Que cuenten con agua no contaminada (potable o tratada).
- Que tengan luz eléctrica.
- Que la casa no se llueva, inunde y esté bien sellada.
- Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
- Que al menos se cuente con dos piezas.
- Que cuenten con una cama para cada miembro del hogar y con equipamiento básico.
- Que cuenten con útiles de cocina: al menos una olla con capacidad para todos los miembros del hogar, un juego de servicios, vaso, taza y plato por persona.
- Que el entorno de la vivienda sea adecuado (libre de contaminación, ya sea por gases, residuos sólidos, sustancias o animales).
- Que exista un sistema de eliminación de la basura adecuado (lejos de los lugares donde se preparan alimentos, con receptáculos tapados, fuera del hogar y que sean retirados en forma regular).

(vi) Trabajo

- Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de manera regular y tenga una remuneración estable.
- Que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.
- Que las personas que se encuentran desocupadas estén inscritas en la Oficina de Información Laboral de su Municipalidad.

(vii) Ingresos

- Que todos los miembros del hogar que tengan derecho a SUF, lo obtengan.
- Que todos los miembros del hogar que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
- Que todos los miembros del hogar que tengan derecho a PASIS, la obtengan.
- Que la familia pueda contar con un ingreso autónomo superior al nivel de indigencia.

Cabe señalar que **el listado de condiciones y características recién enunciadas, corresponden a los atributos mínimos que las familias y sus integrantes deben reunir, como para considerar <<cumplidas>> las expectativas promovidas por esta estrategia.**

Por lo tanto, deben ser utilizadas por operadores y ejecutores como un referente básico para programar el plan de trabajo a desarrollar con cada familia, pues más allá de los requerimientos específicos que éstas tengan, todas ellas *deben cumplir con este estándar*. Por lo tanto, constituyen indicadores que permitirán monitorear el estado de avance en el proceso de nivelación y permitirán determinar condiciones de egreso de las familias.

Por último, hay que señalar que la generación de estas condiciones se dará de manera progresiva, conforme el ritmo alcanzado por los procesos emprendidos por cada familia, al punto que pueden irse concretando en cualquiera de las tres fases, aunque debiera darse una concentración natural de atributos satisfechos en la primera etapa.

En lo que respecta a la definición de expectativas mínimas por cumplir en el ámbito de fortalecimiento de la red institucional local, en el ámbito de la extensión de las redes sociales y comunitarias de las familias y, en lo que concierne al fortalecimiento de su capital social para el desarrollo de iniciativas autogestionarias, **estas metas e indicadores deben ser establecidos conforme a la realidad particular de cada territorio, de forma tal que no se consideran estandarizables**. Sin embargo, ejecutores y operadores debieran tener en cuenta para la proposición de objetivos y metas de trabajo en dichos ámbitos, los criterios que esta estrategia propone, como orientaciones generales para la fijación de dichas expectativas.

5. Oferta programática⁷

Una de las características principales de esta estrategia, es que ha sido diseñada para facilitar el trabajo de las instituciones que llevan a cabo programas, acciones o servicios dirigidos a familias de escasos recursos. Por lo mismo, **el soporte más**

⁷ Se refiere a aquello que se entrega a los beneficiarios, sea de manera directa o indirecta, o bajo modalidades asistenciales o promocionales. Considera beneficios, servicios o prestaciones que se otorgan a las personas para contribuir a superar los problemas o condicionantes que les afectan.

importante de la estrategia no es la incorporación de recursos adicionales sino el mejor aprovechamiento de los ya existentes, fundamentalmente corrigiendo los efectos perversos de la desfocalización de programas, que suelen excluir a las personas indigentes de su universo de beneficiarios.

Se trata de una **estrategia por oferta a la familia** y no por demanda de la familia. La oferta programática específica variará de una familia a otra y la conforma, prioritariamente, el sistema de recursos sociales (personales, familiares, vecinales, comunitarios e institucionales) disponibles en el territorio.

En consecuencia, la oferta que la estrategia pone a disposición de las familias, dependerá en buena medida de los satisfactores y recursos disponibles o generados en la red institucional local de prestadores de servicios y beneficios sociales. La revisión de los indicadores y metas referidos a atributos y condiciones mínimas por generar en las familias apoyadas, expresan con más exactitud en qué deberán consistir, prioritariamente, esos satisfactores.

Pero el principal recurso que la estrategia garantiza a las familias, es el apoyo psicosocial prestado por el operador a cargo de hacer el acompañamiento básico de éstas en el proceso que desarrollen. Aunque la consecuencia de esto, debe ser la vinculación psicosocial de la familia con las redes sociales que no están siendo utilizadas, el satisfactor básico ofrecido a las familias es la oportunidad de contar con ese agente externo que trabaja directa e integralmente con la familia en su contexto cotidiano.

El rol del operador y la función que éste deberá cumplir en el contexto general de la estrategia, es un componente esencial de la oferta. De ahí que deba ponerse especial atención en la definición del perfil de los operadores llamados a ejecutar la estrategia y la disponibilidad de un soporte que permita dar asesoría y hacer acompañamiento al propio operador, para que cumpla eficiente y eficazmente su rol.

6. Criterios de focalización (requisitos de acceso a la oferta)

Independiente del instrumento y los mecanismos que cada instancia ejecutora utilice para identificar y captar alas familias potencialmente beneficiarias de la estrategia, las condiciones básicas que éstas deben cumplir para formar parte de ella son las siguientes:

- Estar en la categoría de familia indigente.
- Tener a lo menos a uno de sus miembros adultos en condiciones de aceptar, recibir y beneficiarse de la intervención psicosocial integral que se ofrecerá.

7. Ejecutor de la intervención

Estos agentes tendrán a su cargo la responsabilidad de intervenir directamente con los beneficiarios. Serán los encargados de operacionalizar la estrategia aquí diseñada, en el espacio de intervención donde hay vinculación directa con los beneficiarios.

En este caso se entiende por <<instancia u organismo ejecutor>> al organismo que asuma la responsabilidad de operacionalizar esta estrategia en un territorio determinado. En consecuencia, los <<ejecutores>> son los profesionales o técnicos pertenecientes a dicho organismo, que coordinan acciones en el territorio para trabajar con los operadores y las familias apoyadas. Las características señaladas a continuación corresponden a las funciones que deberá desempeñar este ejecutor:

- La intervención estará a cargo de profesionales del área social (Asistentes Sociales, Psicólogos, Profesores, Educadoras de Párvulo y otros) capacitados especialmente para trabajar con las familias seleccionadas, o con algún subsistema de ella.
- Cada profesional estará adscrito a una institución u organismo que funcione dentro del territorio donde habite la familia con quien se ha acordado trabajar.
- Administrativamente dependerá de su organización de origen, la que como parte de un Convenio entre una instancia de gobierno y el Municipio local, pondrá a disposición uno o más profesionales, a tiempo completo o parcial para llevar a cabo este trabajo.
- Técnicamente, los profesionales deberán mantenerse vinculados a un Coordinador Territorial, quien, idealmente debería pertenecer a la DIDECO o Departamento de Desarrollo Social del Municipio de la comuna correspondiente.

Existirán, además, operadores de la estrategia, quienes trabajarán vinculados directamente a un profesional territorial que ejercerá la función de coordinación. Los monitores sociales u operadores, cumplirán labores de acompañamiento a la familia en tareas cotidianas tales como trámites de subsidios, visitas al consultorio, introducción a redes comunitarias y otras.

- Estos monitores deberán estar lo más cercano posible al territorio y situación socioeconómica de la familia (pero no serán indigentes), de manera que puedan ser percibidos como un modelo para estas.
- Los monitores sociales recibirán un incentivo económico por cada familia que apoyen, pero en ningún caso podrán tener en su cartera más de seis familias.

8. Perfil del ejecutor

Los profesionales del programa que se diseñe para implementar la estrategia, deberán contar con un <<perfil de entrada>> o <<requisitos de base>> para su contratación, referidos a lo siguiente:

- Ser profesional del área social o técnico social con experiencia en trabajo con familias.
- Tener un conocimiento cabal del territorio y sus instituciones y organizaciones locales, sus agentes claves, redes sociales y comunitarias, etc.
- Tener salud física y mental compatible con las funciones y tareas que deberá asumir.

La estrategia considera, además, un proceso de entrenamiento básico para los ejecutores, de manera **que adquieran y/o desarrollen las habilidades y aptitudes requeridas para enfrentar adecuadamente las exigencias de una estrategia** como la que aquí se ha descrito. Al finalizar este entrenamiento, los ejecutores debieran tener las siguientes características:

- Estar familiarizado con el enfoque conceptual del tema de la pobreza que esta estrategia sustenta.
- Estar libre de prejuicios respecto de las razones por las que las personas viven situaciones crónicas de pobreza extrema y creer en la posibilidad de que éstas cambien con el apoyo adecuado.
- Creer en el supuesto de que una intervención de tipo promocional puede, y a veces debe, ir acompañada de un componente asistencial.
- Tener pleno dominio de la perspectiva de género como componente estratégico de una intervención social y estar preparado para trabajar con la diversidad cultural que puedan presentar las familias apoyadas o algunos de sus integrantes.
- Tener amplio conocimiento de los subsidios monetarios, beneficios y programas sociales existentes, a los cuales podrían acceder las familias o algunos de sus miembros.

Por su parte, los **operadores o monitores sociales** – ejecutores en terreno que trabajan directamente con las familias y se vinculan territorialmente con el coordinador a cargo -, debieran tener las siguientes características:

- Saber leer y escribir.
- Ser mayor de 25 años.
- Tener alguna experiencia en trabajo comunitario.
- Conocer cómo opera el sistema de beneficios y servicios sociales del territorio (comuna).
- Conocer y valorar las redes sociales existentes en el territorio.
- Tener una actitud solidaria y de respeto hacia los demás, cualquiera sea su situación y condición.
- Tener salud física y mental compatible con las tareas de acompañamiento que se le asignen.

9. Metodologías y técnicas de la intervención

- 9.1 El programa deberá diseñar una **ficha de diagnóstico psicosocial** que los profesionales deberán aplicar a cada familia. Dicha ficha debe contener la siguiente información:
- a) Antecedentes socioeconómicos
 - b) Composición de la familia (quienes la conforman y que relación tienen con el o la jefa de hogar). Situación económica (de qué viven). Situación de salud, vivienda, nivel educacional. Situación laboral, capacitación o algún grado de formación para el trabajo, previsión y seguridad social.
 - c) El diagnóstico deberá incluir una revisión del listado de mínimos básicos de egreso, de manera de poder identificar algunas de las variables donde se deberá poner especial atención.
 - d) Identificación de fortalezas y déficit de la familia. Aquí se deberá consignar información que de cuenta de factores que puedan potenciar o erosionar el capital social de la familia. Por ejemplo, la existencia o no de familia extendida, contactos con redes comunitarias, acceso a servicios, sentido de identidad y pertenencia territorial. Existencia de estresores tales como duelo (muerte, abandono, separación, cesantía, enfermedad crónica, violencia intrafamiliar, hacinamiento, relaciones conflictivas con vecinos inmediatos, consumo de sustancias, etc.) Identificar, además, en que grado de red se encuentran (mapa de redes).
- 9.2 El programa deberá diseñar y utilizar un **instrumento** que permita a los profesionales **registrar y sistematizar el proceso de apoyo y acompañamiento que se le haga a cada familia**. El objetivo principal de este instrumento será servir al seguimiento y acompañamiento técnico a los monitores sociales y registrar insumos para la elaboración de los informes de avance que se deberán presentar, periódicamente, al Coordinador territorial.
- 9.3 De acuerdo a esta estrategia de intervención, el programa deberá diseñar modelos de instrumentos denominados "Contrato Social", donde se deberán estipular los compromisos que cada parte deberá asumir mientras la intervención dure (Coordinador Territorial, Profesional, Familia, Municipio, Monitor Social y otros si corresponde). Los contratos serán diferentes para cada familia y podrán hacerse contratos globales o por etapas, según acomode mejor a las circunstancias familiares.
- 9.4 El programa deberá contemplar la realización de jornadas de trabajo periódicas con el objeto de:
- a) Hacer seguimiento.
 - b) Evaluar estado de avance.
 - c) Resolver situaciones de conflicto.
 - d) Tomar decisiones.

10. Temporalidad⁸

Los profesionales deberán definir, caso a caso, la duración del trabajo con las familias. Sin embargo, por tratarse de una estrategia de intervención que va mucho más allá de la atención a carencias de tipo económico y material, se estima que está deberá tener una duración mínima de seis meses, en aquellos casos en que las condiciones de pobreza extrema de las familias vayan acompañadas de aspectos individuales, personales y grupales que requiera de una intervención profesional más bien acotada, de un acompañamiento menos sistemático y menos complejo desde el punto de vista del trabajo psicosocial.

En situaciones de pobreza más severas, que probablemente requerirán de intervenciones más personalizadas y hasta terapéuticas, se estima que la intervención podría durar entre 12 y 18 meses.

⁸ Desde el punto de vista del ejecutor, se refiere a la duración del trabajo efectivo con los beneficiarios. Desde los beneficiarios, se refiere también al tiempo que éstos permanecen adscritos al programa(s). Se trata, en definitiva, del umbral de tiempo requerido para lograr resultados.

Cuadro N° 6

PRINCIPALES COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA A FAVOR DE FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA

El **objetivo general de la estrategia**, es mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan a estas familias recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional.

El logro de este objetivo se concretará en un trabajo desarrollado en los territorios y a nivel de hogares, debidamente personalizados y con responsabilidades particularizadas a nivel de los operadores y coordinadores territoriales que tendrán a su cargo el trabajo con familias.

El rol principal de los **ejecutores directos de la estrategia, los operadores**, será motivar a las familias a llevar a cabo un proceso de trabajo, progresivo y sistemático, que apuntará a crear o restablecer los vínculos de estas personas con las instituciones públicas y privadas presentes en el territorio y, que ofertan servicios o beneficios a los cuales ellas pueden acceder. El egreso de las familias estará supeditado al cumplimiento de metas y la obtención de productos que operarán como <<indicadores de logro>> de los procesos desarrollados en la intervención, principalmente en los siguientes ámbitos: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad y calidad de vida, trabajo y generación de ingresos.

La estrategia está integrada por tres ejes o ámbitos de intervención. Éstos son:

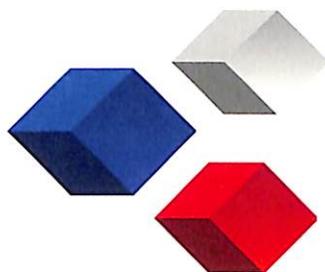
- ▶ **Acompañamiento** (fase inicial), donde se espera: i) Generar las condiciones mínimas que permitan iniciar procesos tendientes a mejorar el estándar de vida de las familias. Y, ii) Restituir en las familias su capacidad de funcionamiento básico.
- ▶ **Inserción social** (fase progresiva), donde se espera: i) Fortalecer la institucionalidad local; ii) Acercar a las familias a la oferta de servicios y beneficios que necesitan y que son ofrecidos o pueden ser provistos por la red. Y, iii) Generar algunas acciones tendientes a la inserción de las familias o algunos de sus miembros, a redes comunitarias de algún tipo.
- ▶ **Desarrollo** (fase conclusiva), donde se espera: i) Generar condiciones y oportunidades para que las familias lleven a cabo iniciativas de autogestión comunitaria. Y, ii) Llevar a cabo acciones de promoción social tendientes a favorecer su organización y asociatividad.

El soporte más importante de la estrategia no es la incorporación de recursos adicionales sino el mejor aprovechamiento de los ya existentes. Se trata de una estrategia por oferta a la familia y no por demanda. La **oferta programática específica** variará de una familia a otra y la conforma, prioritariamente, el sistema de recursos sociales (personales, familiares, vecinales, comunitarios e institucionales) disponibles en el territorio. Pero el principal recurso que la estrategia garantiza a las familias, es el apoyo psicosocial prestado por el operador a cargo de hacer el acompañamiento básico de éstas en el proceso que desarrollen.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrigada, Irma. "Familias Latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas" en Revista de la CEPAL N° 65. N.U. Santiago. Chile, agosto, 1998.
- CEPAL. "Familia y Futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe". LC/G. 1835-P. Santiago de Chile. Publicación de Naciones Unidas. 1994.
- Durston, John. "Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento en Guatemala". CEPAL. Serie Políticas Sociales N°30. Santiago de Chile. 1999.
- FOSIS. "Capital social: la experiencia del FOSIS en La Pintana y San Ramón". Estudio realizado por Jiménez, G., y Rodríguez, M. Santiago. 1999.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. "Potencialidades y oportunidades: un enfoque global de la pobreza y de su medición". Serie de Documentos N°3. 1999.
- I. Municipalidad de La Florida. "Informe de sistematización del Programa de Acciones Integradas para Familias en Extrema Pobreza". Documento preliminar de discusión. Septiembre 1998.
- Kliksberg, Bernardo. "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo". En: Revista de la CEPAL N°69. Diciembre 1999.
- MIDEPLAN. "Balance de los Seis Años de las Políticas Sociales, 1990-1996". Santiago, Chile, 1996.
- MIDEPLAN. "Familia indigente o extremadamente pobre: Nuevo grupo vulnerable prioritario para las políticas sociales". Borrador de discusión interna. Grupo de Tarea Interdepartamental. División Social. Mideplan. Febrero 1999.
- MIDEPLAN. "Situación de los hogares y familias en Chile. 1998". Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN. Documento N°7. Agosto de 1999.
- MIDEPLAN. "Caracterización de la pobreza e indigencia en Chile". Borrador. División Social. Mayo 2000.

- Ramos, Claudio. "La Familia en la Investigación Social en Chile", SERNAM, Documento N° 56. Santiago. Chile. Julio, 1998.
- Raczynski, D. "El capital social de los pobres". Conferencia Diploma Internacional sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza. Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y Banco Mundial. Santiago de Chile. Junio del 2000.
- SERNAM. "Familias y políticas públicas. Una reflexión necesaria". Santiago. Febrero 2000.
- Vivanco, Lucía. "Intervención en crisis". Mimeo. Santiago de Chile. 2000
- Zanzi, Oriana. Argumentos para considerar a la familia como objetivo de la política pública. Notas de discusión. Junio 1999.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

Ahumada 48 Fono 6751400 • Santiago de Chile • www.mideplan.cl