



**UNSAM**

UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

Georgetown University – Universidad Nacional de San Martín  
Department of Government and State – Escuela de Política y Gobierno  
Programa de Maestría en Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo  
Master of Arts in Public Policy and Development Management

**Tesis para optar al grado de Máster en Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo**  
**Universidad Nacional de San Martín – Georgetown University**

**Superación de la pobreza y desarrollo cultural: evaluación cualitativa del**  
**programa Servicio País Cultura**

**Un estudio de caso en la comuna de Puchuncaví, región de Valparaíso, Chile**

**Autora: Alejandra Mallol**

**Supervisora: Profesora Eva Arias**

**08 de agosto, 2017**

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>II. ANTECEDENTES</b>	<b>10</b>
1. LA FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y SU ENFOQUE	10
2. EL PROGRAMA SERVICIO PAÍS: ORIGEN Y FUNCIONAMIENTO	11
3. EL CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES	13
4. LA ALIANZA ESTRATÉGICA ENTRE EL CNCA Y LA FSP: GÉNESIS DEL PROGRAMA SERVICIO PAÍS CULTURA	14
5. PROGRAMA SERVICIO PAÍS CULTURA: FUNCIONAMIENTO Y PRINCIPALES RESULTADOS	15
6. TEORÍA DEL CAMBIO PROGRAMA SERVICIO PAÍS CULTURA, CICLO 2013-2015: DISEÑO PROGRAMÁTICO GENERAL	18
<b>III. PREGUNTA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>22</b>
1. PREGUNTA Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.	22
2. OBJETIVO GENERAL	24
3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	25
<b>IV. FUNDAMENTACIÓN CONCEPTUAL</b>	<b>26</b>
1. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA POBREZA	27
2. LA LÍNEA DE LA POBREZA	31
3. CRÍTICAS A LA CONCEPCIÓN UNIDIMENSIONAL DE LA POBREZA.	32
4. EL CONCEPTO DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	35
5. EL CASO DE CHILE	38
5.1. PRINCIPALES ESTRATEGIAS DEL ESTADO, DESDE 1990: SISTEMA CHILE SOLIDARIO Y FOSIS	42
5.2. ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR QUE ABORDAN EL FENÓMENO DE LA POBREZA	43
6. DESARROLLO, CULTURA Y POLÍTICAS SOCIALES.	45
6.1. EL DESARROLLO Y LA DIMENSIÓN DE LA CULTURA	46
6.2. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURALES EN CHILE	50
7. IDEAS FUERZA DE LA FUNDAMENTACIÓN CONCEPTUAL	54
<b>V. DESCRIPCIÓN DEL CASO</b>	<b>56</b>
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA COMUNA DE PUCHUNCAVÍ	57
2. DEMOGRAFÍA Y CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVAS	58
3. INDICADORES DE LA SITUACIÓN DE POBREZA	59
4. EL PROGRAMA SERVICIO PAÍS CULTURA EN PUCHUNCAVÍ	60
4.1. FUNDAMENTOS ADMINISTRATIVOS	60
4.2. DIAGNÓSTICO COMUNAL REALIZADO POR LOS PROFESIONALES DEL PROGRAMA	61
4.3. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA SPC EN LA COMUNA (CICLO 2013-2015).	63
4.3.1. Objetivos	63
4.3.2. Líneas de acción	63
4.3.3. Intervenciones y cobertura proyectada	64
4.3.4. Mapa de actores	65
4.3.5. Teoría del Cambio Programa Servicio País Cultura Puchuncaví – Versión simplificada.	67
<b>VI. MARCO METODOLÓGICO</b>	<b>68</b>
1. ENFOQUE Y TIPO DE ESTUDIO	68
2. LA ESTRATEGIA DE CASO DE ESTUDIO	68
3. DIMENSIONES DEL ESTUDIO	70
4. ETAPAS EN EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN	72

<b>5. TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN: ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD</b>	<b>73</b>
<b>6. TÉCNICA DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN</b>	<b>73</b>
<b>7. DESCRIPCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS</b>	<b>74</b>
<b>VII. ANÁLISIS DE RESULTADOS</b>	<b>77</b>
<b>1. VISIÓN DEL CONTEXTO LOCAL</b>	<b>78</b>
<b>2. EVALUACIÓN GENERAL DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA</b>	<b>81</b>
2.1. EXPERIENCIA GLOBAL DEL PROGRAMA SPC	81
2.2. SOBRE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA	83
2.3. LOGROS Y DEBILIDADES DEL PROGRAMA	85
2.3.1. Logros	86
2.3.2. Debilidades	87
<b>3. NECESIDADES DE LOS USUARIOS PARA PARTICIPAR EN EL PROGRAMA SPC</b>	<b>88</b>
<b>4. PERCEPCIONES SOBRE LAS ACTIVIDADES Y PRODUCTOS DEL PROGRAMA</b>	<b>90</b>
4.1. EL PLAN MUNICIPAL DE CULTURA	92
<b>5. INSUMOS Y RECURSOS DEL PROGRAMA</b>	<b>96</b>
5.1. ASPECTO FINANCIERO	96
5.2. RECURSOS HUMANOS	97
<b>6. PERCEPCIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL</b>	<b>98</b>
6.1. EL CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES	98
6.2. EL MUNICIPIO	100
6.3. LA FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	102
<b>VIII. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>104</b>
<b>IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>113</b>
<b>X. ANEXO</b>	<b>118</b>

## ÍNDICE DE TABLAS Y ESQUEMAS

TABLA Nº1: PRINCIPALES PRODUCTOS Y ACTIVIDADES PROGRAMA SERVICIO PAÍS CULTURA	16
ESQUEMA Nº1. MAPA CONCEPTUAL.	27
ESQUEMA Nº2. ASPECTOS SIMILARES EN DIFERENTES CONCEPTOS DE POBREZA.	30
ESQUEMA Nº3: NUEVA METODOLOGÍA PARA DEFINIR LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN CHILE.	40
TABLA Nº2. ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN EN EL CICLO, PROFESIONALES Y COBERTURA.	64
ESQUEMA Nº4. MAPA DE ACTORES PROGRAMA SERVICIO PAÍS CULTURA -PUCHUNCAVÍ.	65
TABLA Nº 3: RESUMEN OPERACIONALIZACIÓN DEL PROGRAMA SERVICIO PAÍS CULTURA.	71
TABLA Nº 4: ETAPAS DE LA EVALUACIÓN CUALITATIVA DEL PROGRAMA SPC EN PUCHUNCAVÍ.	72
TABLA Nº 5: ENTREVISTAS REALIZADAS Y ACTORES.	75
ESQUEMA Nº5. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LOS RESULTADOS.	77
TABLA Nº 6: ELEMENTOS DE CONTEXTO GENERAL Y EFECTOS EN LA VIDA COMUNAL.	78
TABLA Nº07: LOGROS Y DEBILIDADES DEL PROGRAMA.	85
TABLA Nº08: NECESIDADES QUE MOTIVAN LA PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA SPC.	88
TABLA Nº09: ACTIVIDADES DESTACADAS POR LOS USUARIOS SOBRE LAS LÍNEAS DE TRABAJO SPC PUCHUNCAVÍ.	90
TABLA Nº10: PERCEPCIONES SOBRE EL ASPECTO FINANCIERO EN LOS RECURSOS DEL PROGRAMA.	96
ESQUEMA Nº6. PUNTOS CRÍTICOS Y RECOMENDACIONES PROPUESTAS.	112

## I. INTRODUCCIÓN

El programa Servicio País Cultura es implementado por la Fundación para la Superación de la Pobreza, junto con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes del Estado de Chile y los municipios locales, como parte de una política social que aborda desde un enfoque multidimensional el problema de la superación de la pobreza, tomando en consideración el desarrollo cultural, artístico y patrimonial de las comunidades participantes.

El programa se ha implementado desde 2011 en la comuna de Puchuncaví, región de Valparaíso, así como en las demás regiones del país, gracias a la participación de jóvenes profesionales provenientes de diferentes áreas y al apoyo del municipio local. Puchuncaví es una localidad donde la tasa de pobreza supera el promedio nacional<sup>1</sup> y sus habitantes viven con múltiples problemáticas ambientales, asociadas al alto índice de contaminación industrial atmosférica, lo cual ha impactado en el desarrollo agrícola y pesquero local.

El desarrollo sociocultural del poblado aún tiene un largo camino que recorrer, viéndose dificultado por la paulatina pérdida del valor patrimonial, así como la falta de espacios y recursos para la expresión simbólica y ritual de sus habitantes. Es así como esta localidad se presenta como un caso donde la cultura, comprendida como una dimensión del bienestar integral de las personas, ha sido históricamente relegada a un segundo plano en las agendas de gobierno local.

A diferencia de otras ciudades de la región, en Puchuncaví las capacidades institucionales y de la sociedad civil para hacerse cargo de sus propias necesidades en materia de cultura se encuentran al día de hoy en un estado de debilitamiento. En contraste, Valparaíso es considerada un polo cultural, no sólo por el fuerte componente identitario, patrimonial y artístico que entregó la ciudad-puerto, sino también por la gran presencia de universidades y espacios de formación, así como la histórica capacidad de organización y asociatividad de sus habitantes, que ha permitido posicionarla como uno de los principales centros de formación, creación y difusión de las artes y la cultura en el país.

---

<sup>1</sup> En 2013, la comuna presentaba un 16,7% de población en condición de pobreza, 2,3 puntos por sobre el promedio nacional, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (Casen) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS, 2014).

Este panorama lleva a la instalación del programa en la localidad, con el objeto de promover el desarrollo cultural como parte de una estrategia integral de superación de la pobreza, que consiste esencialmente en el fortalecimiento de la articulación entre los organismos estatales encargados del desarrollo e implementación de las políticas culturales, los municipios, y las organizaciones y personas con interés en el acceso y participación en materia cultural, artística y patrimonial en las distintas localidades del país.

Asimismo, la iniciativa pretende dejar instalada una visión de bienestar en los gobiernos locales que amplía su espectro de acción pública hacia la importancia de generar las condiciones necesarias para el desarrollo sociocultural de las localidades. Se trata de invitar a la comprensión de que este proceder abre nuevos espacios para la integración comunitaria, entregando herramientas que llevan al fortalecimiento de las capacidades organizativas y cohesivas y, en consecuencia, a mayores niveles de inclusión y a la disminución de la vulnerabilidad social.

Por tanto, la Fundación para la Superación de la Pobreza busca mediante este programa vincular a las personas en contextos de pobreza con las oportunidades necesarias para identificar, activar, movilizar y potenciar sus propios recursos tangibles e intangibles, a través del desarrollo de capacidades y habilidades individuales y colectivas, la conexión con la oferta programática estatal en diversos ámbitos del desarrollo, y el fortalecimiento del capital social y cultural de las personas y comunidades.

El programa se encuentra presente en todo el territorio nacional y en este punto de su trayectoria no cuenta con evaluaciones programáticas que apunten a comprender los procesos de su implementación y la percepción de los sujetos involucrados en ellos, tanto dentro de las instituciones ejecutoras, como en la misma comunidad. Es decir se presenta la necesidad de conocer cómo se ha desarrollado y desempeñado la implementación del programa, tanto a nivel institucional, como entre las organizaciones y personas participantes.

En este contexto, la presente investigación propone realizar un análisis evaluativo de la implementación del Programa Servicio País Cultura, tomando como caso de estudio la comuna de Puchuncaví en la región de Valparaíso. Habiendo completado el programa su

paso por la comuna, los resultados no cumplieron las expectativas de los encargados en la Fundación, toda vez que se presume los objetivos no fueron logrados, a pesar del cumplimiento de las actividades llevadas a cabo en su implementación.

Se concibe que una evaluación del programa en esta localidad permitirá entregar información relevante sobre los principales aspectos que obstaculizan y facilitan el desarrollo del programa, a modo de aprendizaje para esta intervención y otras de similares características en el país. No obstante, la naturaleza de los procesos implicados en las dinámicas culturales y la concomitante dificultad para aprehender sus resultados, constituyen aspectos que dan cuenta del desafío de la evaluación de programas de desarrollo sociocultural.

A pesar de ello, la toma de decisiones necesita ser retroalimentada con información de calidad que permita asegurar la correcta colocación de los recursos y la articulación de las acciones, de manera tal que puedan lograrse los objetivos propuestos. En otras palabras, se precisa responder a este requerimiento, no sólo para conocer el desempeño de las iniciativas realizadas, sino también para orientar el trabajo futuro en el ámbito.

La evaluación de programas y políticas públicas goza en la actualidad de un amplio consenso, tanto en la literatura especializada como en los documentos gubernamentales que orientan su implementación, logrando posicionarse como una de las etapas prioritarias en el ciclo de vida de las políticas, programas y proyectos. Sin embargo, no puede decirse que todos los ámbitos de la acción pública han avanzado al mismo tiempo en esta dirección. El caso de la cultura destaca como uno de los ámbitos más recientes en constituirse como objeto de la política pública en nuestra región y, consecuentemente, la evaluación de sus programas no se ha instalado como una prioridad en el quehacer con interés público.

Los cambios introducidos en la administración pública con el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) han contribuido a la orientación de la acción a los resultados y al fortalecimiento de la evaluación. Este modelo, que ha inspirado las reformas de modernización del Estado en buena parte del mundo, opera sobre el supuesto del comportamiento racional de los agentes de gobierno y sus acciones, recomendando

mecanismos de aumento de control en la medición de los resultados, apuntando a mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión.

En Chile, este modelo comienza a implementarse desde finales de la década del noventa<sup>2</sup>, introduciendo criterios de eficiencia en la gestión pública. La evidencia señala que se han logrado mejoras en términos de eficiencia en el manejo de los recursos, en relación con las inversiones y el logro de los objetivos, mas resta avanzar significativamente en la comprensión de los procesos internos y las dinámicas que explican los resultados de la gestión (Morales, 2014).

En efecto, un examen detenido ha identificado que los procesos de formulación de las políticas sociales en décadas recientes han adolecido de tratamientos en suma simplificadores, donde han primado enfoques economicistas y en extremo positivistas, con descuido de la información cualitativa asociada a la evaluación de la gestión de los problemas públicos, lo cual ha contribuido a explicar su limitado empleo en la práctica (Cardozo, 2013).

Por ende, si bien se precisa información orientada a la mejora de las estrategias, es relevante reparar en el tipo de información que se reúne, su calidad y potencial explicativo. Es decir, mantener el uso de información basada solamente en el cumplimiento de indicadores vinculados a la ejecución presupuestaria en dominios con un fuerte componente simbólico e intangible, como es el caso de los programas de desarrollo sociocultural, impone el riesgo de generar instrumentos y políticas desvinculadas de las realidades que buscan intervenir.

Es necesario complejizar el alcance analítico en estas investigaciones, entrando en el terreno de modelos más integrales en el proceso de evaluación, donde el foco esté en el aprendizaje institucional y la inclusión de los grupos de interés. Este cambio de mirada

---

<sup>2</sup> En 1998 el gobierno de Chile incorporó el uso de instrumentos de evaluación de desempeño vinculados a incentivos económicos, mientras que en 2004 creó un sistema de selección de altos directivos públicos, que permitiría que los servicios públicos tuviesen en la jefatura a personas con las capacidades profesionales apropiadas para desempeñar sus cargos. Este paradigma adopta el supuesto del comportamiento racional de los funcionarios de gobierno y recomienda aumentar los mecanismos de control e introducir sistemas de pago por desempeño para mejorar la eficiencia en las acciones del gobierno (Morales, 2014).

implica pasar de la lógica del cumplimiento de medidas a la construcción de indicadores para el desarrollo cultural, con sistemas de seguimiento que apunten a la comprensión de los resultados y los efectos de largo plazo.

Como un paso en este camino, la evaluación aquí propuesta busca determinar las principales brechas en la implementación del programa Servicio País Cultura, a través de un enfoque centrado en la comprensión de los procesos desde la perspectiva de los principales actores involucrados en su formulación e implementación. Así, se abordarán un conjunto de preguntas evaluativas mediante un conjunto de entrevistas individuales, en complemento con un análisis de los principales documentos de registro y memoria del desarrollo del programa.

Este análisis pretende responder a cómo el programa propone alcanzar sus resultados, cuáles son las premisas, así como los avances y retrocesos hallados en el territorio. La metodología utilizada es de estudio de caso cualitativo, considerada como la más idónea para integrar la visión de los sujetos involucrados en la evaluación y posterior toma de decisiones. Es decir, se busca comprender la visión de los destinatarios, sus voluntades, intereses y expectativas, para conseguir integrarlas a un diseño programático más inclusivo y representativo.

Recordando que la evaluación de políticas culturales responde a la necesidad de establecer pautas estables que sirvan para recoger y procesar información de forma sistemática y racional para una mejora de la acción pública en cultura (FEMP, 2016), con esta investigación se busca avanzar en los procesos de reflexión y aprendizaje del programa y la Fundación, tal que el conocimiento generado permita concretar decisiones de contenido estratégico para la afinación de los instrumentos de planificación y de los mismos procesos de evaluación generados sobre ellos.

En definitiva, la reflexión informada junto a la sistematización del conjunto de estrategias tomadas para abordar el problema que justifica la creación de este programa permitirá no sólo fundamentar decisiones futuras con miras a la optimización de resultados en las localidades a intervenir, sino también contribuir a la discusión y comprensión sobre cómo las políticas públicas pueden abordar simultáneamente una problemática que afecta

diversos ámbitos del bienestar material e inmaterial, como lo es la condición de pobreza incluyendo el desarrollo cultural, mediante un modelo participativo que articula múltiples instituciones y actores sociales.

En las páginas siguientes se revisan los antecedentes principales del estudio, donde se describe el marco institucional del programa Servicio País Cultura, así como su teoría del cambio. Luego, se presenta la pregunta, el problema y los objetivos de investigación, para pasar a revisar la fundamentación teórica, sección donde se examina el origen y evolución de constructos complejos, como la noción de pobreza y desarrollo cultural.

Sigue la descripción del caso de Puchuncaví y cómo se plantea la implementación del programa en este contexto particular. Posteriormente, se presenta el conjunto de decisiones metodológicas que enmarcan el trabajo, seguido por los resultados y hallazgos, para cerrar con una serie de observaciones finales que buscan contribuir a orientar las acciones programáticas en el futuro próximo.

## II. ANTECEDENTES

### 1. La Fundación para la Superación de la Pobreza y su enfoque

La Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP) es una institución de la sociedad civil sin fines de lucro, fundada en 1995, con relevante financiamiento estatal<sup>3</sup>, que canaliza el compromiso social y profesional en pos del fortalecimiento comunitario para contrarrestar la condición de pobreza desde un enfoque promocional, pluralista e independiente (FSP, 2013). Su misión institucional es “contribuir a la superación de la pobreza, promoviendo mayores grados de equidad e integración social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las personas que hoy viven en situación de pobreza y exclusión social” (FSP, 2013: 11).

Para ello, trabaja desde la sociedad civil, generando conocimiento, instrumentos y propuestas innovadoras y replicables en materia de políticas, así como intervenciones sociales en contextos de pobreza, a través de dos programas principales: *Propuestas País*, a cargo del diseño, y ejecución de estudios y propuestas de política pública en materia de pobreza; y *Servicio País*, como programa de intervención social para que personas y grupos en contextos de vulnerabilidad y pobreza, mejoren o superen dicha condición.

El enfoque de pobreza aplicado por la FSP se fundamenta en una concepción integral del fenómeno, donde intervienen múltiples causas interrelacionadas entre sí. Para ellos, “la pobreza es un fenómeno multifactorial en sus causas, multidimensional en sus manifestaciones, y multiarquetípico en sus expresiones socioculturales, cuya superación requiere necesariamente una mirada y una estrategia integradora” (FSP, 2013: 10).

De esto se desprende que los ingresos económicos y la falta de bienes y servicios –en base a los cuales se calcula la línea de pobreza en el país-, no es suficiente para definir la experiencia de pobreza, sino que guarda relación con otras dimensiones existenciales que constituyen el bienestar de las personas. Esto adquiere especial relevancia en un contexto

---

3 Más de la mitad de su financiamiento proviene del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes; el resto se gestiona a través de fondos privados, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.

país donde la pobreza medida por ingresos ha disminuido sostenidamente en las últimas décadas, pasando de 38,6% en 1990 a 11,7% en 2015 (MDS, 2015), no así las condiciones de exclusión y vulnerabilidad asociados a la falta de equidad social.<sup>4</sup>

En efecto, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2015, el país presenta un índice de Gini de 0,495 (ingreso autónomo), cifra que se ha mantenido prácticamente invariable en las últimas décadas (MDS, 2015). En 2013, el índice 10/10 fue de 29,1, es decir, el décimo decil de hogares captó casi 30 veces más de los ingresos autónomos nacionales que el primer decil, aumentando esta cifra 1,5 puntos promedio entre 2006 y 2013 (MDS, 2013).

Por tanto, la FSP busca mediante sus programas e iniciativas vincular a las personas en contextos de pobreza a las oportunidades necesarias para identificar, activar, movilizar y potenciar sus recursos, mediante la realización de necesidades, desarrollo de capacidades, restitución de derechos, creación y fortalecimiento de capitales, y la mitigación de riesgos sociales (FSP, 2013).

## **2. El Programa Servicio País: origen y funcionamiento**

Desde 1995 se implementa a nivel nacional el Programa Servicio País (PSP), que tiene como base conceptual la visión institucional de pobreza de la FSP y como base empírica el vínculo del profesional con la comunidad intervenida. La FSP identifica cinco dimensiones fundamentales en las que se manifiesta la condición de pobreza, que se corresponden a su vez, con los ámbitos de acción o modalidades del PSP: trabajo, salud, educación, hábitat/vivienda y cultura.

Su principal objetivo es que personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social, visibilicen, activen y conecten capacidades y recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo en uno o más de los cinco ámbitos de bienestar, mencionados previamente (FSP, 2013).

Para estos efectos, el programa contempla su implementación por parte de profesionales

---

<sup>4</sup> Junto a esto, organismos como el Banco Mundial reconocen en Chile una de las economías más sólidas de la región a nivel internacional debido a su alta tasa de crecimiento promedio, sus avances significativos en la reducción de la pobreza y una situación superavitaria de operaciones por parte del Estado (BM, 2015).

jóvenes, quienes en ciclos anuales desarrollan el programa en las comunidades seleccionadas. Así, año a año, miles de profesionales en pleno desarrollo postulan para ser contratados en el programa, de los cuales son seleccionados y armados los equipos para trabajar en las localidades, organizados mayoritariamente en duplas o tríos. Los profesionales elegidos deben trasladarse a las localidades seleccionadas por la Fundación, donde deben residir por los próximos 13 meses, luego de lo cual se realiza un traspaso a la siguiente dupla correspondiente a los sucesivos 13 meses, en los casos que el programa tenga continuidad.

En las localidades seleccionadas, existe un convenio de cooperación entre el municipio correspondiente y la FSP, el cual opera como institución de acogida facilitando a los profesionales los insumos, información y vínculos necesarios para la adecuada ejecución del programa. Dependiendo de la naturaleza de la problemática a trabajar en el territorio – que varía enormemente a lo largo del país- existen además convenios con otros ministerios u organismos<sup>5</sup>, que se constituyen como alianzas estratégicas con objetivos compartidos. De este modo, el PSP tiene un doble propósito: incidir en la superación de la pobreza, trabajando directamente con comunidades bajo un enfoque promocional y multidimensional, e incidir en la formación de jóvenes profesionales, quienes desarrollan competencias para la intervención e investigación en contextos de pobreza (FSP, 2013).

El modelo de intervención del PSP se basa en la relación entre el problema central a trabajar en el territorio, que está vinculado directamente a uno o más de los cinco ámbitos del bienestar, la provisión de servicios a través de las actividades programadas en un plan de trabajo anual, y el vínculo generado entre los profesionales y la comunidad (personas u organizaciones) (FSP, 2013).

Para la Fundación, el vínculo es la base del modelo promocional de intervención, y se sustenta en el reconocimiento de las personas de la comunidad como sujetos activos de sus propios procesos de desarrollo; en el establecimiento de confianza y compromiso entre los/as profesionales y quienes participan del Programa; y en la constante comunicación y

---

<sup>5</sup> En los 20 años de funcionamiento del programa se han construido alianzas con los ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Vivienda y Urbanismo; con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, entre otros organismos públicos.

negociación de expectativas entre ambos. Este vínculo se materializa en el hecho que los/as profesionales viven en las comunas de intervención, estableciendo una relación permanente como vecinos y vecinas de la misma comunidad (FSP, 2013).

El programa es financiado por diversos ministerios y organismos estatales, dependiendo del ámbito de acción, como el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. En cuanto a uno de los últimos resultados publicados, en el año 2013 se registraron 21.637 personas en situación de pobreza participando del programa, un total de 359 profesionales jóvenes contratados en 236 localidades o barrios de 102 comunas en todo el país, con un presupuesto total de \$4,6 mil millones de pesos chilenos, unos \$6,9 millones de dólares americanos<sup>6</sup> (FSP, 2014).

### **3. El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes**

En el año 2003, bajo el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) y luego de una larga espera<sup>7</sup>, fue creada la institución que unificaría y explicitaría la política cultural en el país, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA). El CNCA fue definido como “el órgano del Estado encargado de implementar las políticas públicas para el desarrollo cultural del país” (CNCA, 2003).

Es un servicio público autónomo, descentralizado, con personería jurídica y patrimonio, sin embargo, su presupuesto aún se ubica al alero del Ministerio de Educación. Su misión es:

*“promover un desarrollo cultural armónico, pluralista y equitativo entre los habitantes del país, a través del fomento y difusión de la creación artística nacional; junto con la preservación, promoción y difusión del patrimonio cultural chileno, adoptando iniciativas públicas que estimulen una participación activa de la ciudadanía en el logro de tales fines”* (CNCA, 2003).

En cuanto a la gestión al mando de este organismo, en el sucesivo gobierno de la Concertación y el último gobierno de Sebastián Piñera (2010-2013), destaca el aumento

---

<sup>6</sup> Pesos chilenos y dólares en valores de 2013.

<sup>7</sup> La discusión de la ley que creó el CNCA duró alrededor de 5 años (de 1998 a 2003), sin contar los esfuerzos previos a la efectiva introducción del proyecto de ley en el Congreso.

sostenido en el presupuesto nacional destinado a cultura<sup>8</sup>; la creación de los dos documentos oficiales de política cultural (“*Chile quiere más cultura. Definiciones de Política Cultural 2005-2010*” y “*Política Cultural 2011-2016*”); y la profundización y democratización en materia programática, tanto en el acceso, como en la formación, infraestructura y fomento de la cultura y las artes (CNCA, 2010-2013).

#### **4. La alianza estratégica entre el CNCA y la FSP: génesis del Programa Servicio País Cultura**

El CNCA, en el marco de su programa Fomento al Desarrollo Cultural Local, y la FSP, en el marco de su Programa Servicio País, establecieron un Convenio de Colaboración, para implementar el Programa Servicio País Cultura (PSPC), que se desarrolla desde 2011, con un ciclo de implementación bianual en 80 barrios y localidades de comunas vulnerables y/o territorialmente aisladas del país. Esta alianza recoge la experiencia del CNCA en trabajos socio-culturales previos y la experiencia de la FSP en 20 años de intervención social en comunidades vulnerables y territorios aislados del país (FSP, 2012).

El Programa de Fomento al Desarrollo Cultura Local (FDCL) del CNCA se aloja en la Sección Comunidad y Territorio del Departamento de Ciudadanía y Cultura, y se articula en torno al eje de *Participación* de la “Política Cultural 2011-2016”, mencionada anteriormente.

El propósito de esta línea es promover el acceso, creación, emprendimiento cultural local y participación de la comunidad en iniciativas artístico-culturales, entre los habitantes de barrios o localidades que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica o aislamiento territorial (CNCA, 2014). El FDCL se implementa en dos modalidades, a saber, el PSPC y el programa Cultura Local desde Centros Culturales, desarrollado durante 2012 con el fin de dinamizar la red de infraestructura cultural en las regiones del país.

Por su parte, la modalidad Cultura del PSP es el ámbito más nuevo del modelo de intervención de la FSP implementado en terreno, y se encuentra alineado con el interés de

---

<sup>8</sup> El presupuesto total destinado a Cultura como proporción del Presupuesto Nacional Total (con inflatorDipres) presenta un crecimiento acumulado de **30,8%** entre 2003 y 2011 (cálculos propios en base a Dipres, 2014)). Mientras, sólo entre 2012 y 2013 se observa un aumento de 3,9% y de un 9,5% entre 2013 y 2014 (cálculos propios en base a OPC, 2013 y 2014).

trabajar el fenómeno de la pobreza y exclusión de una manera integral, abarcando las áreas principales del bienestar en conjunto y de una manera relacionada. En la práctica, el PSPC a través de profesionales en duplas o tríos, se integra a las localidades junto con al menos uno de los demás ámbitos del bienestar, luego de diagnósticos y procesos de focalización llevados a cabo previamente por la Fundación en conjunto con los municipios correspondientes (FSP, 2012).

De esta manera, la alianza entre la Fundación y el Consejo está orientada a contribuir al desarrollo artístico-cultural y al fortalecimiento de la identidad local en localidades en contextos de vulnerabilidad social, promoviendo procesos de planificación de la gestión cultural comunal con la activa participación de las personas, organizaciones y comunidades. Este objetivo implica una intensa movilización de recursos de todo tipo, y convoca a actores de diferentes orígenes, tanto estatales como no estatales y de la sociedad civil.

En específico, el principal propósito del programa es que personas y organizaciones que viven en comunas, barrios y/o localidades en situación de vulnerabilidad socioeconómica y aislamiento territorial puedan desarrollarse en: (i) el reconocimiento del patrimonio inmaterial e identitario; (ii) el desarrollo de capacidades y recursos de gestión cultural local; (iii) la conexión a la estructura de oportunidades artística y cultural y, (iv) la participación en los procesos de planificación cultural comunal, con el apoyo de jóvenes profesionales y la institucionalidad local, pública y privada (FSP, 2012).

## **5. Programa Servicio País Cultura: funcionamiento y principales resultados**

Para la implementación del PSPC, ambas instituciones (CNCA-FSP) han suscrito convenios de colaboración tripartitos con los municipios de las comunas focalizadas, los que se constituyen como ente promotor y facilitador del desarrollo artístico-cultural en el territorio, así como el gestor y articulador de la participación de los actores locales en los procesos de planificación y gestión cultural comunal (FSP, 2013).

Las municipalidades posibilitan la inserción institucional y territorial de los profesionales de Servicio País y tienen un rol protagónico en la concreción de las acciones programáticas, así como en la sostenibilidad temporal de las redes y capacidades que se gesten en el

desarrollo de cada intervención (FSP, 2013).

Así, el PSPC está diseñado para dejar instalados en el territorio, tanto en las comunidades como en los municipios, las competencias y capacidades necesarias para habilitar a los actores en la resolución autónoma de sus propias problemáticas en el futuro. De ahí, que el programa esté proyectado con un límite temporal, para evitar que se generen relaciones de dependencia entre estos actores y las instituciones ejecutoras.

A la fecha, se han implementado dos planes bianuales de trabajo del PSPC, a saber, el Ciclo 2011-13 y el 2013-15, actualmente en curso. El primer ciclo contempló el desarrollo de las fases de “Apresto, Consolidación y Desarrollo” (2011-12) y “Proyección y Sustentabilidad” (2012-13), orientadas a abordar los dos primeros objetivos específicos descritos anteriormente (*i* y *ii*). La primera se centró en la articulación de tres componentes: formación y capacitación, gestión de proyectos e itinerancias artísticas; mientras que la fase “Proyección y Sustentabilidad” dio continuidad a la anterior a través del desarrollo de capacidades y competencias para la gestión cultural local, la asociatividad y articulación de redes, y la gestión de Iniciativas y proyectos para el desarrollo artístico-cultural local (FSP, 2012).

Una síntesis de los principales logros de productos y actividades se muestra a continuación:

**Tabla N°1: Principales productos y actividades Programa Servicio País Cultura**

Primer Ciclo PSPC 2011-2013 (FSP, 2012 <sup>a</sup> y 2013)	
49	Municipios suscritos a Convenios Tripartitos (FSP-CNCA)
80	Intervenciones en barrios/ localidades realizadas
94	Profesionales PSPC contratados
48	Funcionarios municipales becados para formarse en Gestión Cultural
5.550	Actividades realizadas <sup>9</sup> en terreno con apoyo de los profesionales PSPC
5.577	Personas de la comunidad participantes de las actividades
48	Comitivas Culturales desarrolladas en las comunas focalizadas
219	Postulaciones de artistas y colectivos recibidas para las Comitivas Culturales
213	Proyectos Culturales gestionados con el apoyo de los profesionales PSPC
80	Presentaciones desarrolladas en los barrios o localidades

<sup>9</sup> Total absoluto de las actividades registradas, en el total de componentes en el ciclo.

En cuanto al ciclo 2013-15, algunos de los elementos diferenciadores respecto al anterior tienen que ver con la focalización en diferentes comunas (renovación de convenios e inclusión de otros nuevos), la orientación a la elaboración de un Plan Municipal de Cultura en forma participativa, y el fortalecimiento de capacidades en actores locales para la gestión cultural comunitaria. Este nuevo ciclo incluiría además los dos últimos objetivos específicos descriptos anteriormente (*iii* y *iv*), e implica la organización del trabajo en tres ejes:

- a) **La participación comunitaria en la planificación cultural comunal:** Comprende la actualización de información previa disponible y la construcción de un diagnóstico participativo destinado a conocer la situación de desarrollo artístico y cultural comunal, así como las necesidades y anhelos de la comunidad en esta materia; lo cual constituye la base para la construcción de Planes Municipales de Cultura. Estos planes responden al mandato legal del gobierno regional y ocupan el lugar del principal instrumento público de política cultural en los municipios, los cuales deben ser formulados con la activa participación de la comunidad en estas jurisdicciones, para finalmente ser incorporados al instrumento más amplio de desarrollo territorial: el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco).
- b) **La conexión a la estructura de oportunidades artística y cultural:** Comprende el reconocimiento y la difusión de la oferta artística y cultural local ampliando oportunidades y generando nuevos espacios para el desarrollo y la puesta en valor de las expresiones más representativas de las comunidades locales; la difusión en la comuna de la oferta artística cultural regional y nacional, así como otras oportunidades de desarrollo de iniciativas en este ámbito; y, la elaboración e implementación de una Programación Artística Local, que articula el desarrollo de actividades artístico-culturales definidas por el PSPC y otras de iniciativa municipal o comunitaria.
- c) **El desarrollo y fortalecimiento de recursos y competencias para la gestión cultural comunitaria:** Comprende la entrega de herramientas de gestión cultural local, a través de un Plan de Formación Continua destinado a agentes culturales, artistas y cultores locales; el desarrollo de otras actividades formativas, tales como las Comunidades de

Aprendizaje; y, el desarrollo de competencias en las comunidades a través de la experiencia de gestión participativa de proyectos e iniciativas artísticas y culturales, vinculadas al diseño e implementación de un Plan Municipal Cultural.

En el primer año (ciclo 2013-14) se puso énfasis en establecer el vínculo con la comunidad, activando su interés y su participación en los procesos de desarrollo cultural comunal. Mientras que, en el segundo año (ciclo 2014-15), se enfatizó en la consolidación del trabajo con la comunidad en torno a los Planes Municipales de Cultura; en movilizar los recursos y capacidades locales; y, en generar las condiciones que podrían dar sustentabilidad al trabajo de las comunidades, conectando a las personas y municipios con la estructura de oportunidades más amplia del territorio (FSP, 2013).

En cuanto a los criterios de focalización utilizados para seleccionar a las comunidades, se consideraron indicadores de pobreza comunal, aceptación de la municipalidad, generación de acuerdo CNCA-FSP y capacidad local para acoger más de un ámbito de intervención Servicio País. Como resultado, para el primer año se definieron 44 comunas, distribuidas en todas las regiones del país, con un total de 58 profesionales contratados, con 3 profesionales por localidad en promedio (FSP, 2013).

## **6. Teoría del Cambio Programa Servicio País Cultura, ciclo 2013-2015: diseño programático general**

A continuación, se presenta la Teoría del Cambio de Servicio País Cultura para el ciclo 2013-15 a nivel nacional, con el objeto de exponer la estructura lógica de la teoría del programa que compone su diseño programático general. Esto se lleva a cabo mediante la identificación de las necesidades o problemáticas, los insumos, las estrategias, productos, resultados intermedios, impactos de largo plazo y los supuestos asociados. Se elige este ciclo para representar la teoría del cambio, en tanto integra los aprendizajes del primer ciclo, además de ser este el periodo de aplicación en la comuna de estudio de caso, Puchuncaví.

La Teoría del Cambio es una representación visual de cómo una iniciativa espera alcanzar sus resultados, identificando los supuestos subyacentes para su consecución. Su valor como herramienta reside en que permite mostrar de un modo simple, en un lenguaje claro, cómo

el proyecto pretende acercarse a sus resultados y fines esperados, observando un programa complejo como una cadena de intervención lógica, con un conjunto de grupos ejecutores que proveen recursos (materiales, sociales, cognitivos o emocionales) a otros grupos destinatarios, con la expectativa de que sucederá un cambio conductual y contextual (Morra Imas y Rist, 2009).

Finalmente, esta herramienta sirve tanto a los involucrados en las distintas fases del programa como a los evaluadores, ya que brinda un entendimiento común sobre las metas que serán utilizadas para medir el progreso a lo largo de su trayectoria. Además, aporta información clave sobre cómo estas metas de corto y largo plazo serán alcanzadas, (Morra Imas y Rist, 2009). En este caso, se presenta el modelo lógico referido al PSPC a nivel nacional, el cual es posteriormente aplicado al territorio específico de cada localidad intervenida. La construcción del esquema se realizó en el marco de la presente investigación en base a las declaraciones del personal del programa volcada en sus documentos oficiales, para los años 2013-14 y 2014-15.

**Teoría del Cambio Programa Servicio País Cultura 2013-2015**  
(Elaboración propia en base a FSP, 2013 y 2014)

<b>Necesidades</b>	<i>Falta de planificación pública con la participación de la comunidad, referida a planes de fomento al acceso y desarrollo de la cultura.</i>			<i>Situación de exclusión de las oportunidades en materia cultural ofrecidas por el Estado, la sociedad civil y el mundo privado.</i>	<i>Baja activación de recursos locales, competencias y habilidades para la gestión cultural local.</i>
<b>Insumos</b>	<i>Recursos humanos</i> 116 profesionales PSPC en terreno. Además, miembros del municipio local (cifra varía de acuerdo a localidad) y técnicos del CRCA (idem).	<i>Recursos pecuniarios</i> MM CL\$620 promedio anual (aprox. MMUS\$0,9). Además se anexan recursos adicionales a gestionar con los CRCA para proyectos participativos, itinerancias artísticas, capacitaciones; y se generan otros autogestionados.	<i>Recursos no pecuniarios</i> Infraestructura, materiales y equipo de trabajo, traslados, entre otros, puestos a disposición por parte de los municipios locales, por parte de juntas de vecinos u otras organizaciones de la sociedad civil, y otras organizaciones locales.	<i>Otros:</i> Surgidos de las alianzas con otras organizaciones locales, regionales o nacionales, como por ejemplo, disposición de espacios, difusión radial u otros medios, etc.	
<b>Componentes</b>	<b>Componente 1</b> <i>Participación comunitaria en la planificación cultural comunal.</i> Actividades comprenden actualización del diagnóstico de desarrollo artístico-cultural local, y construcción de Planes Municipales de Cultura (PMCs) con la participación activa de la comunidad.	<b>Componente 2</b> <i>Conexión a la estructura de oportunidades en materia cultural y artística.</i> Actividades de fomento a la asociatividad y generación de redes con fines artístico-culturales, creación de nuevas audiencias, conocimiento y valoración de la diversidad cultural, fortalecimiento de las propuestas creativas.	<b>Componente 3</b> <i>Desarrollo y fortalecimiento de recursos y competencias para la gestión cultural comunitaria.</i> Actividades de capacitación, formación o mediación de aprendizajes en: gestión de proyectos artísticos/culturales, competencias para la asociatividad y liderazgo, competencias técnico-artísticas, formación de audiencias.		
<b>Productos</b>	<b>1º año, 2013-14:</b> 44 Diagnósticos actualizados y PMCs construidos. Total asistentes: 1.499 participantes del PSPC y 6.582 miembros de la comunidad ampliada. 44 Propuestas o Avances del PMC entregadas, una por comuna.	<b>1º año, 2013-14:</b> 645 actividades realizadas, distribuidas entre: reconocimiento, difusión y conexión de la oferta artística-cultural local; y difusión y conexión de la oferta artística-cultural regional y nacional con la comunidad y el municipio. Total asistentes: 1.449 participantes del PSPC y 4.496 miembros de la comunidad ampliada. 835 actividades realizadas de apoyo para la implementación de una Programación Artística Local (PAL), en la que participaron 3.051 participantes del PSPC y 24.977 miembros de la comunidad ampliada.	<b>1º año, 2013-14:</b> 1.151 actividades realizadas, distribuidas entre: desarrollo y gestión de proyectos y e iniciativas artísticas culturales; desarrollo y apoyo a Comunidades de Aprendizaje, y actividades asociadas al Plan de Formación Continua (PFC). Total asistentes: 4.320 participantes del PSPC y 7.259 miembros de la comunidad ampliada.		

<b>Productos (cont.)</b>	<p>2° año, 2014-15: 40 procesos de cierre y validación comunitaria de PMCs realizados (uno por comuna,); 42 proyectos culturales participativos terminados, asociados a las líneas de acción de los PMCs; 624 actividades de gestión de proyectos realizadas. 257 actividades de validación y difusión de los PMCs realizadas. En total, 3.360 actividades realizadas asociadas a este eje. Total asistentes: 13.896 participantes del PSPC y 35.490 miembros de la comunidad ampliada.</p>	<p>2° año, 2014-15: Actividades de reconocimiento, difusión y conexión de la oferta artística-cultural local; y difusión y conexión de la oferta artística-cultural regional y nacional con la comunidad y el municipio (no se especifica cantidad o participantes) realizadas. 39 Residencias Artísticas (una por comuna); y 4 Encuentros Macro-zonales realizadas, en las regiones de Arica y Parinacota, Los Ríos, Aysén y Valparaíso. 40 Hitos de Cierre o egreso (uno por comuna), con Total asistentes. 370 participantes del PSPC y de las comunidades locales.</p>	<p>2° año, 2014-15: Planes de Formación Continua (PFC) y Kits de Herramientas de contenidos culturales entregados: 6 temáticas desarrolladas, en 36 comunas de 12 regiones. 233 actividades para la entrega de herramientas realizadas en: gestión cultural local, gestión de redes, apreciación artística, derechos culturales, difusión de iniciativas artístico-culturales y producción técnica. Total asistentes: 1.105 participantes del PSPC y 1.185 miembros de la comunidad ampliada.</p>
<b>Resultados</b>	<p>La comunidad asume un rol activo en la participación de la planificación comunal en cultura, materializándose en la propuesta de los PMCs. Al final del ciclo 2013-15 se espera contar estos planes construidos, dialogados y validados por la comunidad, los actores clave del desarrollo artístico-cultural y el gobierno local con el fin de ser incorporados en el instrumento de Planificación y Desarrollo Comunal (PLADECO) obligatorio para todos los municipios.</p>	<p>Los participantes y la comunidad reconocen su propia oferta de oportunidades artístico-cultural local, como también la disponible a nivel regional y nacional. Los participantes y la comunidad reconocen y valoran la diversidad cultural, así como su tradición e identidad cultural. Se potencian las propuestas creativas, ampliando posibilidades para su desarrollo y concreción. Se generan redes y vínculos de apoyo entre actores del desarrollo cultural, del municipio y las organizaciones locales, regionales y nacionales.</p>	<p>Los participantes y la comunidad adquieren y fortalecen capacidades, competencias y habilidades para la gestión local de proyectos artístico-culturales, para la asociatividad y liderazgo, formación de audiencias y competencias técnicas artístico-culturales. Entre los temas abordados (trabajados en las CA y el PFC), se encuentran: turismo cultural, patrimonio cultural, emprendimiento cultural, medios, derechos culturales, apreciación artística, difusión de iniciativas artístico-culturales, y producción técnica, entre otros.</p>
<b>Impactos</b>	<p>La gestión cultural local se encuentra representada a nivel de políticas públicas en el marco de un desarrollo integral, con la participación activa de la comunidad y los municipios, a través de la sanción y validación de los Planes Municipales de Cultura.</p>	<p>Personas y comunidades socialmente vulnerables y/o aisladas territorialmente reconocen su patrimonio inmaterial e identitario y están conectadas con la estructura de oportunidades en materia cultural ofrecidas por el Estado, la sociedad civil y el mundo privado.</p>	<p>Los recursos, capacidades, competencias y habilidades para la gestión cultural local de personas y comunidades socialmente vulnerables y/o aisladas territorialmente se encuentran identificados, activados y fortalecidos, favoreciendo su autonomía y ampliando sus oportunidades.</p>
<b>Impactos largo plazo</b>	<p>Personas y organizaciones que viven en comunas, barrios y/o localidades en situación de pobreza y aislamiento territorial cuentan con un desarrollo artístico-cultural fortalecido, identidades locales puestas en valor y reconocidas, densas redes de cooperación y planes de política pública en materia cultural, sancionadas por el gobierno local, regional y nacional.</p>		
<b>Supuestos</b>	<p><i>Transversales:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recursos pecuniarios y no pecuniarios suficientes para diseño e implementación, provenientes de organismos estatales o privados.</li> <li>2. Aceptabilidad y disposición de los municipios y los CRCA al trabajo conjunto. Convenio tripartito de colaboración visado por los entes locales y nacionales.</li> <li>3. Convocatoria suficiente de profesionales Servicio País Cultura, en cualificación y cantidad para implementar a nivel nacional.</li> <li>4. Usuarios del programa participan de sus actividades y líneas de acción impulsadas en conjunto con los municipios y el CRCA.</li> <li>5. Usuarios del programa se interesan y movilizan para la planificación comunal, generación de redes y capacitación en temáticas artístico-culturales.</li> <li>6. La cultura local de comunidades vulnerables se mantiene como un objetivo estratégico en la planificación de los gobiernos locales, del CRCA y la FSP.</li> </ol>		
	<p>Existe la voluntad política de los gobiernos locales para apoyar los proyectos de construcción de los PMCs. con perspectiva largo plazo.</p>	<p>Personas y comunidades reconocen la importancia de generar redes y acceder a fuentes de información relevante en materia de desarrollo cultural local.</p>	<p>Los contenidos y métodos se encuentran adecuadamente diseñados para la completa comprensión y buen aprendizaje de los usuarios.</p>

### III. PREGUNTA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1. Pregunta y problema de investigación.

La pregunta que guía la presente investigación se formula como sigue:

*¿Cómo evalúan los participantes de la comunidad, miembros del equipo directivo y ejecutor de la Fundación para la Superación de la Pobreza, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y del Municipio local el proceso de implementación del Programa Servicio País Cultura en la comuna de Puchuncaví, región de Valparaíso?*

El programa Servicio País Cultura constituye un modo de intervención que aborda, desde una perspectiva multidimensional, el fenómeno de la pobreza y la vulnerabilidad, a través del desarrollo cultural de las comunidades participantes. Así, se presenta simultáneamente como una política de desarrollo social y una política cultural, de cobertura nacional y con un enfoque promocional, haciendo de este caso una experiencia única en el país. Se aborda un fenómeno complejo, donde la necesidad de comprender en profundidad la forma que tomó su implementación, hace de la estrategia de estudio de casos la técnica más idónea para su evaluación.

El programa se encuentra presente en todo el territorio nacional desde 2011, momento en que se decide ampliar las dimensiones de acción del programa Servicio País hacia el ámbito de la cultura. El registro de su actividad se realiza a través de informes de resultados por parte de la Fundación al Consejo de la Cultura y a evaluaciones administrativas del Ministerio de Desarrollo Social –ambas instituciones financiadoras-, que tienen por objeto monitorear el cumplimiento de metas e indicadores, y la provisión de servicios del programa (BIPS-MDS, 2013).

Sin embargo, no cuenta con evidencia sistemática que permita conocer en profundidad el alcance de la implementación en un territorio determinado, y particularmente en el entramado de las significaciones compartidas por los principales actores involucrados, a saber, la comunidad local, el municipio, el equipo directivo y ejecutor de la Fundación, y del Consejo de la Cultura.

En consecuencia, a cinco años del inicio de la línea “Cultura” en el marco general del

Programa Servicio País, resulta de especial interés conocer los aspectos de comprensión y valoración de los distintos grupos de actores que participan en el diseño e implementación del programa, en relación a su desarrollo en la práctica, con miras a obtener aprendizajes sobre la experiencia compartida.

De esta forma, el análisis propuesto se basa en un estudio de caso cualitativo realizado en la comuna de Puchuncaví, en la región de Valparaíso. La comuna representa una intervención que completó ambos ciclos del programa, logrando resultados parciales e insatisfactorios, de acuerdo a lo esperado por el equipo ejecutor en la FSP. Por ende, se buscará indagar acerca de la implementación del modelo lógico del programa en el contexto particular de este territorio, dando cuenta de los avances y retrocesos, desde la perspectiva de los principales actores involucrados.

La investigación permitirá generar conocimientos relevantes en distintos niveles. Primero, la producción de conocimiento evaluativo presenta una contribución al campo de las políticas culturales en Chile, en la medida que entregará un conjunto de lecciones que pueden ser incorporados en el diseño de otros programas y líneas de intervención, aportando con ello al avance de este campo y las relaciones que establece con otros ámbitos de la política social, la cual, como será trabajado en detalle más adelante, se encuentra aún hoy en estadios jóvenes de desarrollo.

Segundo, en estrecha relación con lo anterior, el estudio aportará a una mejor comprensión del fenómeno de la pobreza en el país. El programa se constituye como una política sociocultural que persigue la superación de contextos de pobreza, desde una perspectiva integral que incluye diversas dimensiones, entre ellas, la expresión y desarrollo cultural locales. De modo que en el desarrollo de esta investigación se pretende entregar evidencia que permita una mejor aproximación a la complejidad del fenómeno de la pobreza, su apropiación intersubjetiva, así como a sus diversas manifestaciones en la práctica, fortaleciendo así una concepción integral del fenómeno.

Tercero, los aprendizajes levantados permitirán entregar valiosa información para la toma de decisiones respecto al diseño programático y su funcionamiento en el momento de la implementación. La información para fundamentar estas decisiones puede abarcar líneas de acción desde el nivel central del programa a nivel nacional, especialmente en relación con

las relaciones inter-institucionales necesarias para coordinar las acciones del programa en las diferentes comunas intervenidas. Por tanto, las implicancias para la coordinación de las políticas socioculturales podrán ser aplicables a nivel nacional, regional y local.

Cuarto, la reflexión informada y sistematizada respecto al problema central que busca abordar este programa permitirá mejorar la precisión de las acciones, así como la incorporación de los diversos actores involucrados, al considerar aspectos propios de las realidades locales y la adecuación del modelo de intervención a ellas, optimizando de esta forma los resultados en las distintas localidades por medio de un modelo participativo que sea lo suficientemente flexible para articular múltiples instituciones y actores sociales.

Con la determinación de las principales fortalezas y debilidades en su diseño e implementación, se obtendrá un conjunto de lecciones que podrán luego tratarse como directrices para el adecuado funcionamiento y proyección del programa en la región, así como una mejor comprensión del vínculo que se establece entre las comunidades, las instituciones involucradas y los territorios.

Por último, la metodología de estudio de caso cualitativo permitirá profundizar en los avances y desafíos de la implementación desde una visión basada en las representaciones de los principales actores involucrados en el diseño y ejecución -dirección nacional, regional y comunal-, y los destinatarios del programa, proveyendo evidencia de un aspecto muchas veces pasado por alto en el análisis de políticas públicas: el mundo de significados, percepciones y expectativas que se construye entre los sujetos al implementarse programas de intervención social.

## **2. Objetivo general**

Evaluar el proceso de implementación del Programa Servicio País Cultura en la comuna de Puchuncaví, entre los años 2013 y 2015, de acuerdo a las percepciones y representaciones de participantes de la comunidad, miembros del equipo directivo y ejecutor de la Fundación para la Superación de la Pobreza, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y del Municipio local, en relación con su diseño programático general.

### **3. Objetivos específicos**

- i. Describir la percepción de los actores sobre las principales problemáticas del contexto local en materia de desarrollo sociocultural local.
- ii. Analizar el desempeño global del programa respecto de los resultados logrados en la intervención.
- iii. Analizar el desempeño del programa respecto de las necesidades identificadas por los actores.
- iv. Analizar el desempeño del programa respecto de los recursos e insumos disponibles para la implementación.
- v. Analizar el desempeño del programa respecto de las actividades y estrategias desarrolladas en el territorio.
- vi. Describir la percepción respecto de los actores institucionales y de la participación de los destinatarios en el programa.

#### IV. FUNDAMENTACIÓN CONCEPTUAL

Los fundamentos conceptuales de la investigación fueron desarrollados en torno a dos ejes interrelacionados: la pobreza y el desarrollo cultural. Tanto el concepto de pobreza como el de desarrollo cultural encuentran unión en la idea de desarrollo social, cuyos aspectos incipientes pueden ser rastreados en los cambios socio-históricos y culturales acontecidos desde el comienzo del siglo XIX.

La comprensión de desarrollo social que aquí se adopta proviene del planteamiento formulado por Amartya Sen, centrado en las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que consideran valiosa y aumentar sus posibilidades reales de elección en ese trayecto (Sen, 1999). Este acercamiento implica considerar que aunque la prosperidad económica y material contribuye a que las personas lleven una vida más libre y realizada, también lo hacen una mejor educación, salud, trabajo, vivienda, y otros factores que influyen en las libertades de las cuales gozan efectivamente las personas (Sen, 1997).

Como será tratado más adelante, es posible observar en Chile la repercusión de las tendencias internacionales en la transformación histórica del concepto de desarrollo, las que no sólo han quedado plasmadas en los ejes prioritarios de gobierno, sino que hoy sitúan a la inclusión de la diversidad cultural, los derechos culturales y la equidad como el principal objetivo estructural a lograr a través de las políticas públicas culturales.

En la gestión del programa subyace una noción de superación de la pobreza como medio para alcanzar un desarrollo social, desde un enfoque de capacidades y libertades, a través del trabajo en diversas dimensiones del bienestar, entre las cuales se encuentra la dimensión simbólica de desarrollo cultural. En otras palabras, se entiende que el fortalecimiento de las expresiones culturales de las comunidades y su desarrollo equitativo con voluntad política constituyen una condición para combatir y superar condiciones de carencia, vulnerabilidad o pobreza.

A continuación se profundiza en estas ideas, organizando el análisis según el siguiente

mapa conceptual:

### Esquema N°1. Mapa conceptual.



Fuente: elaboración propia.

## 1. Evolución conceptual de la Pobreza

Tradicionalmente, la pobreza ha sido conceptualizada en base a su medición cuantitativa, asociándola a la capacidad de ingreso. No obstante, es un fenómeno en constante cambio que tanto en su conceptualización como en su medición, es foco constante de debate. El concepto y estudio sobre la pobreza adquiere relevancia con la agudización de la “cuestión social”<sup>10</sup> en las sociedades más industrializadas de principios del siglo XIX y fue en sus comienzos asociado a una condición de subsistencia en referencia a la capacidad productiva.

El primer estudio científico sobre la pobreza fue realizado por Charles Booth entre los años 1892 y 1897. Realizó un mapa de pobreza en Londres a través de un trabajo etnográfico, mediante el cual buscó determinar qué tipo de población vivía en cada área de Londres.

---

<sup>10</sup> Cfr. Konings, L. (2010). *La Cuestión Social en Chile: Concepto, problematización y explicación. Una propuesta de revisión historiográfica*. Revista Estudios Históricos – CDHRP- Año II - Noviembre 2010 - N° 5 – ISSN: 1688 – 5317. Montevideo.

Este mapa fue publicado en su obra “Life and Labour in London (1886-1903)”.

Luego, en el año 1901 Benjamin Rowntree publicó un mapa de pobreza de York, esta identificación de la pobreza fue una de las primeras que se basó en el ingreso. El autor concibió una línea de pobreza, fijada como el presupuesto mínimo para vivir, que incluía alimento, vestuario, habitación, calefacción y utensilios, y lo estableció en 15 chelines semanales (Feres y Mancero, 2001).

La definición del concepto ha evolucionado, pasando por la subsistencia, las necesidades básicas, las privaciones o carencias en las dimensiones fundamentales para vivir, hasta llegar al enfoque multidimensional de hoy en día, que reconoce derechos y libertades, fundamentado en principios como la igualdad, libertad y solidaridad y basado en los derechos universales (Boltvinik, et. al., 2014).

Paul Spicker (1999 en Feres y Mancero, 2001) identificó al menos doce definiciones o maneras en las que se ha conceptualizado la pobreza, como necesidad, privaciones, limitación de recursos, nivel de vida, desigualdad, posición económica, clase social, dependencia, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, exclusión, desigualdad (Feres y Mancero, 2001).

El autor plantea que estas doce definiciones se pueden agrupar según la concepción de pobreza predominante. El primer grupo concibe la pobreza desde un punto de vista material, y reúne las definiciones sobre pobreza en relación a la necesidad, determinada por la carencia de bienes o servicios materiales, la población necesita, y en esta necesidad radica la pobreza.

En un patrón de privaciones, las definiciones que de aquí se desprenden pueden determinar cuáles son las necesidades más importantes, o cuál es el nivel de carencia en estas dimensiones. De acuerdo a la limitación de recursos, una persona pobre es aquella que no tiene, o tiene apenas recursos para satisfacer lo que necesita. Las definiciones de este primer grupo son distintas pero no necesariamente excluyentes, la pobreza puede definirse

como una necesidad o patrón de carencias, causada por la limitación de recursos.

En concordancia con esta conceptualización, la ONU ha definido la pobreza como “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios” (ONU, 1995:57 en Spicker, 2009: 294).

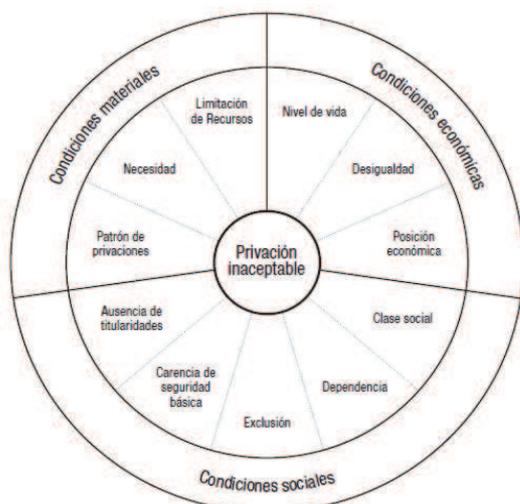
El segundo grupo reúne las definiciones de la pobreza centrada en la situación económica, de acuerdo a lo cual la pobreza se puede definir como un nivel de vida, que si bien está relacionado con el concepto de necesidad, se refiere a la experiencia general de vivir con menos. El Banco Mundial recoge esta conceptualización y define la pobreza como la “incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (Banco Mundial, 1990: 26 en Spicker, 2009: 295).

Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que están en situación de pobreza aquellas personas que están bajo el estándar específico, midiendo su nivel de vida de acuerdo al ingreso o consumo. En este grupo, Spicker incluye la definición de pobreza como una desventaja con respecto a los otros, presentada como desigualdad; y, finalmente, está la definición de la pobreza a partir de la posición económica, donde consumo y recursos se entienden como un indicador de la posición social.

El tercer grupo conceptualiza la pobreza a través de las condiciones sociales. Así, la pobreza se puede definir como clase social, concepto que identifica la posición socioeconómica con el status socioeconómico; como dependencia, en relación a la población que recibe beneficios sociales por su condición y en ese sentido se encuentra en una situación de dependencia con el Estado; como carencia de seguridad básica, que puede considerarse como necesidad pero también como vulnerabilidad; como ausencia de titularidades más allá de los artículos esenciales; y también, como exclusión, que enfatiza la definición multidimensional de la pobreza. La Unión Europea, define a una persona en condición en pobreza, como aquella que tiene recursos limitados a tal punto que quedan

excluidos del estilo de vida mínimamente aceptable (Spicker, 2009).

## Esquema N°2. Aspectos similares en diferentes conceptos de pobreza.



Fuente: Spicker, 2009.

La pobreza, si bien puede adquirir múltiples definiciones para su estudio, durante el siglo XX y principios del XXI ha sido abarcada desde un paradigma positivista, basándose en fundamentos macroeconómicos. Bajo esta línea teórica, su medición se ha definido a partir del ingreso, consumo o la satisfacción de necesidades básicas en relación a un nivel mínimo, o estándar de vida pre definido (Feres y Mancero, 2001). Este tipo de enfoque se denomina *objetivo*, pues permite conceptualizar la pobreza de una manera observable y medible.

Diversos autores, organismos internacionales, centros de investigación y divisiones gubernamentales se han centrado en el estudio de la pobreza, y, principalmente, en la definición de una metodología capaz de medir e identificar con exactitud y de manera clara su prevalencia en la población. En esta tarea no existe un consenso, existen múltiples métodos, criterios y perspectivas, no obstante, hay una manera de identificación que ha prevalecido: la línea de la pobreza.

## **2. La línea de la pobreza**

La línea de la pobreza, es un tipo de medición que establece un nivel mínimo necesario, de calorías mínimas, o de consumo, que califica a todos quienes no alcancen este nivel como en condición de pobreza (Abraham & Kumar, 2008). Este tipo de mediciones agrupa en una misma variable agregada, uno o más indicadores de bienestar, y define un nivel mínimo, o de corte, para identificar quienes estarían dentro de la condición de pobreza. La línea de pobreza se define a partir del ingreso, relacionado a la capacidad de consumo, y puede, a su vez, ser absoluta o relativa.

La línea de pobreza absoluta, es aquella que fija el nivel de corte de acuerdo al costo que supone la satisfacción de las necesidades básicas. Todos quienes no alcancen a cubrir con sus ingresos este costo, serán considerados pobres. Este tipo de medición es sensible a los cambios económicos, cuando las condiciones salariales aumentan por sobre la línea de cohorte, las personas dejan de ser consideradas pobres, aún cuando el aumento haya sido homogéneo en la población.

La línea de pobreza relativa, al contrario, es aquella que se define en relación al resto de la población, donde el número de población pobre depende de la posición de los individuos con respecto al resto de la sociedad y, por tanto, es insensible a cambios cuando estos son homogéneos en toda la población (INE España, 2006). El método de la línea de la pobreza absoluta es el utilizado oficialmente por el Banco Mundial, el cual se define en relación al ingreso: quienes viven con 1.90 USD o menos por día (Coudouel et. Al., 2002).

Es también recomendado por CEPAL y usado en la mayoría de los países latinoamericanos, con excepción de México, donde la línea de pobreza se define por la Canasta normativa alimentaria (Boltvinik, et. al., 2014). Adicionalmente, se puede encontrar en las mediciones realizadas por otros organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, los cuales siguen la definición propuesta por el Banco Mundial. La OCDE, por su parte, mide de la línea de pobreza en su variante relativa, definida como el 50% de la media de ingreso (OECD, 2015).

Al respecto cabe señalar que estos métodos resultan ventajosos para mantener una comparabilidad entre países y a lo largo del tiempo, permitiendo crear series confiables y estables en el tiempo. Sin embargo, si bien la medición de la pobreza de manera objetiva ha prevalecido por su carácter accesible y estandarizado, los enfoques subjetivos, que incluyen la opinión y sentimientos de los propios individuos y los enfoques multidimensionales, donde se encuentran indicadores no monetarios y el acceso a bienes y servicios (no necesariamente de primera necesidad), han surgido como una respuesta crítica frente a las limitaciones del enfoque objetivo unidimensional (INE España, 2006).

### **3. Críticas a la concepción unidimensional de la pobreza.**

Como se dijo al comienzo, el fenómeno de la pobreza está en constante evolución: conforme a los cambios en la sociedad, la manera en que ha sido comprendida la pobreza ha ido cambiando. Durante casi la totalidad del siglo XX, en el mundo se consideró y midió la pobreza desde una aproximación unidimensional, no obstante, la idea o necesidad de incluir en el estudio otras dimensiones capaces de abarcar las subjetividades propias de la experiencia humana se ha comenzado a apropiarse del debate.

Las principales críticas a la concepción tradicional de la pobreza surgen a comienzos de la década del 70' con las crisis económicas y sociales, principalmente, en Europa, que significaron la decadencia del Estado de Bienestar y de la sociedad. El mundo académico pasó a cuestionarse sobre los reales alcances del progreso y el desarrollo, debido a la emergencia de los excluidos y los “nuevos pobres”, surgiendo sobre todo una crítica a los ideales de la modernidad. Representan esta línea crítica autores como: Mahbub Ul Haq (1990), con su cuestionamiento a la preeminencia del crecimiento económico; Sen (1979), con su lucha por la ampliación del concepto de pobreza hacia un enfoque de capacidades humanas; y, Rawls (1971), con el replanteamiento de la teoría de la justicia social (Caputo, 2004).

Una de las principales críticas que se hace a la conceptualización unidimensional de la

pobreza es su carácter absoluto y reduccionista. El método basado en la definición de la línea de la pobreza, según lo señalado por Boltvinik (1990), presenta un panorama parcial sobre la pobreza, porque asocia directamente el bienestar o la satisfacción de las necesidades con un porcentaje del ingreso, mientras que en la realidad confluyen otras variables en la satisfacción de las necesidades (CLACSO, 2014).

Al reducir el estudio de la pobreza a la falta de ingresos, quedan afuera las razones subyacentes que producen una condición de insuficiencia. De la misma forma, la determinación de una línea de corte asociada a una media de ingreso parece arbitraria si se toma en consideración una situación de pobreza definida a partir de distintos procesos y realidades (CLACSO, 2014).

Por su parte, el pensamiento desarrollado por el filósofo y economista Amartya Sen constituyó una significativa línea crítica de la pobreza concebida únicamente por los ingresos de las personas. El autor señala que “existen buenas razones para ver la pobreza como privaciones de capacidades básicas, en vez de meramente como un ingreso bajo” (Sen, 1999:4), ampliando de esta forma el entendimiento de la pobreza hacia un enfoque de capacidades y libertades humanas.

Si bien la falta de ingresos está estrechamente relacionada con la limitación de las capacidades de las personas para hacer uso de sus propios recursos, el enfoque centra la atención en las privaciones que son *intrínsecamente* importantes, a diferencia de la renta que es un factor *instrumentalmente* importante (Sen, 1999:114<sup>11</sup>). En otras palabras, la renta pasa a ser una dimensión particular de un fenómeno mucho más complejo, comprendido como la pobreza.

De esta manera, el carácter monetario entregado a la pobreza no se condice con el foco de las políticas públicas que buscan combatirla. La pobreza es medida por el ingreso, pero las estrategias para combatirla se basan en una concepción más amplia del fenómeno y como

---

<sup>11</sup> Cursivas son del autor.

éste afecta a las personas, incluyendo indicadores sociales como la salud, educación y alimentación, los cuales no son incluidos en estas mediciones, generando, como señala Boltvinik (2014), una especie de “esquizofrenia social” (Boltvinik, et. al., 2014: 28).

Reconociendo las limitaciones del enfoque unidimensional, y aceptando las críticas al modelo, comienza a abrirse la puerta hacia una definición multidimensional de la pobreza. Una de las mediciones pioneras en esta conceptualización multidimensional fue la del Índice de Desarrollo Humano (IDH), llevado a cabo por el Programa de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (PNUD), que introdujo otras dimensiones además del ingreso en el estudio de los niveles de desarrollo de cada país (Abraham & Kumar, 2008). Así, el Índice de Desarrollo Humano reformuló la idea de desarrollo; en palabras de su creador:

*El objetivo principal del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. A menudo las personas valoran los logros que no se reflejan, o al menos no en forma inmediata, en las cifras de crecimiento o ingresos: mayor acceso al conocimiento, mejores servicios de nutrición y salud, medios de vida más seguros, protección contra el crimen y la violencia física, una adecuada cantidad de tiempo libre, libertades políticas y culturales y un sentido de participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa (Mahbub Ul Haq en PNUD, 1990).*

En el año 2010, se utilizó en el Informe de Desarrollo Humano por primera vez, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para el estudio de pobreza, el cual reconoce la importancia de las mediciones centradas en el ingreso, pero señala que otras dimensiones de la carencia también deben ser consideradas en el análisis, porque el fenómeno de la pobreza es multifacético y, por lo tanto, multidimensional (PNUD, 2014).

#### **4. El concepto de Pobreza Multidimensional**

El tránsito de la pobreza unidimensional a la multidimensional se ha centrado principalmente en el trabajo de Amartya Sen, quien, con el enfoque de la pobreza como privación de capacidades básicas introdujo un enfoque más amplio y complejo del fenómeno, el cual ha sido ampliamente aceptado en el mundo académico y en los ámbitos de implementación de las políticas de superación de la pobreza (Boltvinik, et. al., 2014: 165). De ahí que fuera integrado posteriormente como uno de los núcleos teóricos más importantes en el Programa Servicio País y Servicio País Cultura.

A partir de lo propuesto por Sen, la pobreza es definida a partir de lo que la persona puede hacer con sus recursos o la limitación de sus capacidades por la falta de éstos, y en ese sentido, cambia el foco de identificación desde el consumo a la distribución de bienes y servicios (Boltvinik, et. al., 2014). En esta línea, Alkire y Foster (2007), plantearon un nuevo método para la medición de la pobreza multidimensional, basado en la contabilidad de los diferentes tipos de privaciones, simultáneos o sobrepuestos, que los individuos u hogares experimentan como la falta de educación, empleo, salud o calidad de vida.

Este es el enfoque recogido por el PNUD en 2010, que ha permitido fundamentar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), y que actualmente se usa como medida complementaria a los enfoques monetarios. Esta medición busca capturar las privaciones a las que se ven enfrentadas las personas en dimensiones no monetarias (PNUD, 2014).

Asimismo, la Iniciativa de Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza (OPHI, por sus siglas en inglés, *Oxford Poverty and Human Development Initiative*), en línea con el enfoque de Sen y el método propuesto por Alkire y Foster (2007), ha difundido esta nueva metodología para la identificación de la pobreza en contextos multidimensionales. Con este propósito, firmó el año 2010 un convenio de colaboración con CEPAL para trabajar por una apertura hacia la medición multidimensional de la pobreza en América Latina. En esta alianza trabajaron junto al Ministerio de Planificación de Chile y la Fundación Nacional Superación de la Pobreza.

Paralelamente a la apertura multidimensional del estudio de la pobreza, se encuentra el enfoque de derechos, basado en la declaración de derechos humanos universales. Éste concibe la pobreza desde los principios éticos, los cuales son considerados indivisibles y de igual relevancia para la vida humana. El Estado, por su parte, en su resguardo y garantía, tiene la obligación de incluir dichos derechos dentro de su marco jurídico, a través de la firma de tratados internacionales. Entre los derechos incluidos está la alimentación, educación, salud, y también la participación social y ciudadana.

Bajo este enfoque, la pobreza es comprendida como una falta de acceso, o negación a los derechos, y no como un estado de carencia o necesidad (CEPAL, 2013). Las Naciones Unidas, con el fin de integrar los derechos humanos en todos los ámbitos de acción de la organización, incluida la erradicación de la pobreza, planteó este enfoque en 1997. Si bien, es diferente al enfoque de capacidades, ambos se consideran complementarios, y, muchas veces, son esbozados como un mismo enfoque global. Esto, debido a que el enfoque de capacidades se presenta como un puente conceptual necesario entre pobreza y derechos humanos, para no desvincular la problemática con la limitación de los recursos económicos:

*La mayoría de los derechos humanos están relacionados con los derechos de la persona humana a determinadas libertades fundamentales, entre ellas las libertades de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo. Y el enfoque de la capacidad exige que la adecuación de las disposiciones sociales se juzgue en función del florecimiento de las libertades humanas. La consideración de la pobreza desde la perspectiva de la capacidad debe, por consiguiente, tender un puente para cruzar de la pobreza a los derechos humanos (ONU, 2004:6).*

Observar la pobreza como un fenómeno multidimensional implica necesariamente considerar otros conceptos, con los cuales está estrechamente ligada. Es así como, paulatinamente, la concepción de la pobreza va abriendo sus umbrales teóricos, incluyendo nuevas dimensiones que son integradas para su estudio. Pensar la pobreza desde el enfoque de derechos o el de capacidades, por ejemplo, lleva implícito conceptos como igualdad,

libertad y la dignidad de las personas (CEPAL, 2013).

Dado que la pobreza no es un fenómeno aislado, el factor desigualdad juega un rol importante en la realidad de quienes se encuentran en esta condición. Las tasas de desigualdad afectan las cifras de pobreza, y sociedades altamente desiguales, como la chilena, ven dificultados sus esfuerzos por reducir la pobreza. Asimismo, conceptos como vulnerabilidad y exclusión se han asumido como aspectos necesarios para entender la pobreza, porque permiten extender el análisis más allá de la pertenencia, o no, a esta condición. Ambos conceptos deben diferenciarse del concepto de pobreza en sí, al responder a otras dimensiones analíticas del fenómeno, que aunque complementarios, no son iguales.

En particular, la vulnerabilidad resulta de una “red de causalidades”, procesos estructurales de la sociedad que afectan a una persona o comunidad y no pueden definirse de manera absoluta, al contrario de la pobreza (Sojo, 2006). Estar en una situación de vulnerabilidad no implica necesariamente estar en una situación de pobreza. No obstante, entrar en una situación de vulnerabilidad, expone a los individuos a una serie de riesgos, carencias y desprotecciones asociadas a la exclusión social, que limitan las oportunidades frente al desarrollo individual y social.

Por lo tanto, el estudio de la pobreza y la instauración de medidas debe focalizarse en la superación de esta condición, pero también debe procurar que los individuos no vuelvan a recaer en ella, como consecuencia de una condición sostenida de vulnerabilidad (CEPAL, 2015). Tal como se ha expuesto a lo largo de esta sección, el concepto de pobreza no es un concepto estático, sino que ha ido evolucionando conforme a los paradigmas predominantes en cada época y cultura, de tal modo que no sería adecuado comprenderlo como un concepto unívoco. Actualmente, el concepto aún es fuente de un intenso debate, y puede verse que conviven distintos enfoques para su estudio, incluyendo el enfoque de ingresos en complemento con una mirada multidimensional del fenómeno.

## 5. El caso de Chile

Las primeras mediciones de la pobreza en Chile se realizaron el año 1974 y fueron realizadas por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Éstas incluyeron información de datos censales, mientras que el método utilizado fue el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Como resultado, se realizaron los primeros mapas de extrema pobreza, en los que se dividió el territorio de acuerdo al nivel de carencia de la población, determinado por la calidad de las viviendas, sus condiciones de hacinamiento y su equipamiento.

Entre los años 1990 y 2011 las mediciones de pobreza se llevaron a cabo por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN, ex-ODEPLAN), organismo que tenía como objetivo contribuir con el Ejecutivo en el diseño de políticas y programas para el desarrollo nacional. A mediados de la década del 90', el MIDEPLAN adquirió un nuevo rol y se le asignó la responsabilidad del diseño e implementación del Programa Nacional de la Superación de la Pobreza, volviéndose una figura central en la lucha por la erradicación de la pobreza.

En el 2011 el MIDEPLAN se convirtió en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), ente coordinador de las políticas sociales del país, que tiene como objetivo central “erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social” , este organismo continúa con las mediciones de la pobreza hasta el día de hoy (MDS, 2015).

A partir de 1987, la medición de la pobreza se ha realizado de manera sistemática en el país. La información se ha recolectado a través de la encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), y la pobreza ha sido definida a través del cálculo de la línea de la pobreza, determinada por un estándar definido en base a una canasta básica de bienes. Esta canasta fue propuesta por la CEPAL en el año 1990, a partir de la información entregada por la IV Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada por el Instituto Nacional de Estadística los años 1987 y 1988. El costo de la canasta es actualizado en

correspondencia con los cambios del Índice de Precios al Consumidor (IPC) (Larrañaga y Rodríguez, 2013).

De acuerdo a esto, el ingreso del hogar es el indicador utilizado para determinar la capacidad de satisfacción de esta canasta, determinado por los pagos y transferencias que reciben todos los miembros del hogar y el alquiler imputado por la vivienda. Por ende, la línea de la pobreza establece los ingresos mínimos para dicha satisfacción, multiplicado por un factor (coeficiente) que distingue entre zonas rurales y urbanas. La línea de la pobreza extrema, por su parte, se define por los ingresos mínimos para satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales (Larrañaga y Rodríguez, 2013).

En el año 2012, después de más de 25 años de vigencia de este método, una comisión integrada por expertos y representantes de la sociedad civil fue convocada ante la necesidad de actualizarlo. Esta comisión presentó una medición del ingreso perfeccionada y, además, una propuesta para la medición de la pobreza multidimensional complementaria (Larrañaga y Rodríguez, 2013).

A partir de 2013 se comienza a medir la pobreza en Chile desde dos enfoques: por un lado, la pobreza medida por ingresos, medida tradicional usada en el país, pero calculada esta vez con una metodología actualizada; y por otro, una pobreza multidimensional, que amplía la noción de bienestar más allá de la dependencia de las necesidades básicas, incluyendo derechos en las áreas de educación, salud, trabajo, seguridad social y vivienda.

Los principales cambios realizados a la medición de la pobreza por ingresos fueron, en primer lugar, la actualización de la línea de la pobreza a partir de la información de la VII Encuesta de Presupuestos Familiares del año 2013, así como la definición de la línea de la pobreza extrema en dos tercios del valor de la línea de la pobreza.

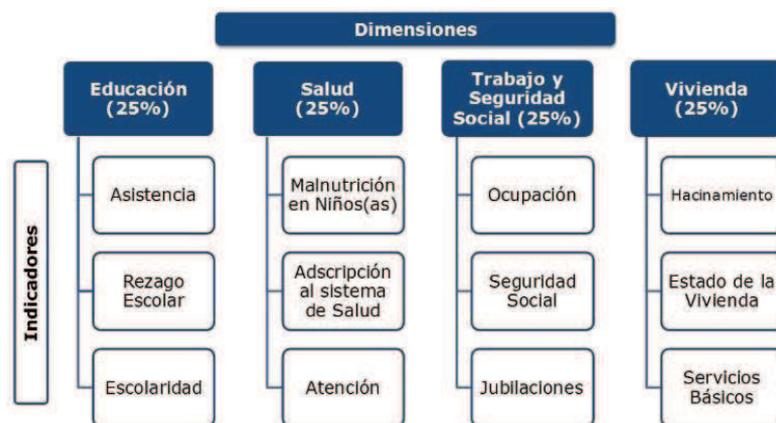
En segundo lugar, se añadió una escala de equivalencias para la línea de la pobreza y pobreza extrema dependiendo del tamaño del hogar. En tercer lugar, se abandonó el ajuste por cuentas nacionales de los ingresos, esto debido a la falta de evidencia empírica que

asegurara que los ingresos reportados fueran verdaderos. Finalmente, se amplió la imputación por alquiler, por concepto de arriendo en viviendas cedidas y en usufructo.

La metodología de la medición de la pobreza multidimensional se definió a través de la carencia existente en las dimensiones de educación, salud, trabajo, seguridad social y vivienda. Cada una de estas dimensiones fue determinada en tres indicadores y umbrales. Cuando el hogar no llega a cubrir el umbral de acuerdo a cada indicador, se le considera *carente*.

Todos los indicadores tienen el mismo peso relativo (8,3%). Un hogar es considerado en situación de pobreza multidimensional cuando presenta un 25% o más de carencias, lo que representa una carencia en una dimensión completa (ver Esquema N°3).

### Esquema N°3: Nueva metodología para definir la Pobreza Multidimensional en Chile.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2013.

En el año 2014 se reactiva la discusión en torno a la medición multidimensional de la pobreza en el país con el fin de revisar las metodologías e indicadores a incluir en la siguiente medición fijada para el año 2015. Se convoca una nueva comisión integrada por técnicos del Ministerio, del Instituto Nacional de Estadísticas y de la CEPAL, quienes analizaron la propuesta realizada por la comisión anterior e introdujeron nuevos cambios aplicados en la medición efectuada en noviembre de 2015.

En cuanto a los resultados de estas mediciones , en correspondencia con lo sucedido con el resto de la región latinoamericana, Chile ha disminuido su porcentaje de pobreza desde la década del 90'. Esta reducción se produjo principalmente por el crecimiento económico, pero desde el año 2000 también se ha explicado por el efecto de las políticas de redistribución mediante gasto social.

La población en condición de pobreza por ingresos ha disminuido casi un 20% en 15 años, tanto con la metodología usada anteriormente como con la introducida en 2013<sup>12</sup>. A pesar del optimismo respecto a la disminución porcentual, debe considerarse que un número importante de hogares situados sobre la línea de la pobreza, aún se encuentran en una situación de vulnerabilidad e inseguridad económica, sumado a los altos niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos, que afecta directamente las posibilidades de acceder a mejores condiciones de vida de las clases medias y medias bajas de la población (Larrañaga y Rodríguez, 2013).

En esta línea, los primeros resultados de la pobreza multidimensional del año 2013 en el país abren una entrada a dimensiones de cariz más cualitativo, manifestándose con mayor claridad la complejidad de la realidad de las personas sumidas en estos contextos, y su gran prevalencia dentro de la población chilena, toda vez que un 20,4% de los chilenos se encuentra en situación de pobreza multidimensional, mientras que un 14,4% se encuentran en situación de pobreza por ingresos (MDS, 2013).

Desde un punto de vista conceptual, es posible observar que, si bien las mediciones de la pobreza en el país están transitando hacia un enfoque más complejo y amplio que la sola medición por ingresos, aún los resultados a obtener mediante la encuesta Casen obedecen a un entendimiento del fenómeno restringido a la privación y la carencia, sin lograr aprehender la falta de acceso a un desarrollo social e individual que debería ser parte del ejercicio de los derechos humanos de todos los habitantes del país. No obstante, algunas iniciativas programáticas dentro del MDS ya se aproximan a esta visión complementaria,

---

<sup>12</sup> El índice de pobreza por ingresos en Chile pasa de 38,6% en 1990 a 14,4% en 2013 (MDS, 2013).

como se aprecia en el siguiente apartado.

### **5.1. Principales estrategias del Estado, desde 1990: Sistema Chile Solidario y FOSIS**

Chile Solidario se crea el año 2002 con el objetivo de entregar apoyo integral a familias y hogares en extrema pobreza. El año 2005 el MIDEPLAN (actualmente Ministerio de Desarrollo Social) asume un nuevo enfoque para la implementación de políticas sociales, “dejando atrás una visión asistencialista y reemplazándola por un enfoque de derechos” (MDS, 2015).

En este contexto el programa Chile Solidario amplía su red de cobertura hacia otros grupos vulnerables, procurando asegurar una red de prestaciones sociales en las áreas de salud, educación vivienda, trabajo, cultura y previsión. El organismo responsable es el Ministerio de Desarrollo Social y es ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de Protección Social. La selección de beneficiarios se hace a través de la Ficha de Protección Social (FPS), llamada anteriormente Ficha de Caracterización Social (CAS), instrumento de focalización creado el año 2007, utilizado para identificar la población beneficiaria de las políticas sociales.

El programa es un medio de articulación, que pretende garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión (CEPAL, 2015). Entrega servicios de apoyo psicosocial y hace un acompañamiento familiar en los procesos de integración como el programa Puente, dirigido a familias en situación de pobreza extrema; el programa Vínculos, orientado al apoyo de adultos y adultas mayores vulnerables y que viven solos; el programa Calle, orientado al trabajo con adultos que se encuentran en esta situación; y, el programa Abriendo Caminos, dirigido a apoyar a niños y niñas de familias en situación de separación forzosa, en razón del cumplimiento de condena de alguno de sus integrantes (MDS, 2015).

FOSIS, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, es un servicio creado el año 1990 que tiene como objetivo implementar propuestas para superar la pobreza y vulnerabilidad en el país, de manera complementaria a las políticas sociales implementadas por el Estado. El

énfasis está dado en el desarrollo de programas en tres ámbitos: emprendimiento, trabajo y habilitación social.

El organismo responsable de implementar este fondo es el Ministerio de Desarrollo Social. La selección de los beneficiarios se hace a través de la Ficha de Protección Social. En la actualidad cuenta con más de 120 mil beneficiarios y cuenta con un presupuesto de más de 50 mil millones de pesos. Este programa se conforma como una red de prestación integral que busca generar capacidades en las personas y familias pobres, buscando una mejora en su calidad de vida e integración social a través de su participación activa y en conjunto con los municipios, organizaciones sociales y ONGs (Prado, 2003).

## **5.2. Organizaciones del tercer sector que abordan el fenómeno de la pobreza**

En la lucha por la erradicación de la pobreza en Chile, las organizaciones del tercer sector se han presentado siempre como aliados estratégicos muy valorados por el Estado. Es por eso que en 1990 el MIDEPLAN creó el Departamento de Enlace Gobierno-ONG, denominado desde 2011 como División de Cooperación Público Privada, que tiene como objetivo promover y coordinar la participación de la sociedad civil (incluidas empresas y académicos) en la gestión de acciones conjuntas, principalmente para la disminución de brechas de desigualdad del país.

En esta acción se destaca la Fundación Superación de la Pobreza, que comienza el año 1994, con el objetivo claro de contribuir en la construcción de un Chile más justo, democrático, solidario e integrado socialmente. Su principal aporte se ha dado desde la generación de conocimientos, la construcción de instrumentos y el diseño de propuestas de políticas e intervención social para la superación de la pobreza y la exclusión social, a través de la equidad y la integración social, promoviendo una nueva mirada para comprender y actuar frente a la pobreza desde sus dimensiones subjetivas, tomando en cuenta su contexto relacional (FSP, 2013a).

A través de su programa de intervención Servicio País, procura trabajar en base a una mirada compleja y multidimensional de la pobreza, en comunidades en donde las políticas

sociales del Estado no tienen alcance, es decir, comunidades en contextos de aislamiento territorial y vulnerabilidad. Esta acción se realiza en conjunto con jóvenes profesionales, voluntarios y practicantes que viven y trabajan en estas comunidades por un año, asesorando y preparando proyectos en áreas clave para el desarrollo de las personas como vivienda, salud, trabajo, educación y cultura. El programa cuenta con el apoyo de los municipios e instituciones de acogida de las localidades en las que se encuentra y recibe financiamiento de entidades privadas y fondos públicos (Servicio País, 2015).

Otra de las instituciones relevantes en este compromiso ha sido TECHO, que surge en 1997 como un centro de voluntariado que busca responder a la urgente precariedad de los asentamientos irregulares, y que, hoy en día, funciona en 19 países de Latinoamérica de manera institucional.

Esta organización sin fines de lucro tiene como misión la superación definitiva de la pobreza y la construcción de una sociedad justa, donde todos puedan desarrollar sus capacidades y ejercer sus derechos. Su labor se basa en el trabajo conjunto entre pobladores y voluntarios, promoviendo el desarrollo comunitario, la conciencia y acción social a través del voluntariado crítico y propositivo, y en la incidencia sobre la definición de políticas públicas mediante la denuncia y el reconocimiento de la situación en la que viven estas comunidades.

Su gestión se realiza a través de 5 mesas de trabajo: educación, que realiza talleres de apoyo escolar para niños y jóvenes, y alfabetización para adultos; la mesa de trabajo, en la que se realizan las capacitaciones; la mesa de fomento productivo, que se centra en el apoyo a emprendimientos; la mesa de fondos concursables, para desarrollo de proyectos comunitarios; y, la mesa de salud, donde se realizan campañas de prevención y promoción de la salud. En su trabajo por Latinoamérica, ha movilizó a más de 700.000 mil voluntarios y construido más de 100.000 viviendas de emergencia (TECHO, 2015).

## **6. Desarrollo, cultura y políticas sociales.**

La relación entre desarrollo, cultura y políticas sociales ha evidenciado interesantes cambios en el último tiempo. En décadas recientes hemos visto cómo la noción de desarrollo, que ha estado en la base de las políticas sociales de superación de la pobreza en los países latinoamericanos al menos desde la segunda mitad del siglo XX, ha pasado de tener un carácter predominantemente economicista a incluir otras variables del bienestar en sus objetivos centrales, en una perspectiva de inclusión social, crecimiento con equidad y vida digna.

Se ha podido observar cómo las hojas de ruta se han ampliado al considerar el acceso y calidad en otras áreas diferentes de la renta, como la educación, trabajo y cultura, entendiendo que el desarrollo de las sociedades, de un modo integral, debiera complejizarse hacia estos elementos de carácter inmaterial y simbólico.

En otras palabras, los aspectos que son fuente de sentido, de existencia e identidad; que constituyen aquel marco general, en base al cual la sociedad es comprendida y conducida, fundamentando ideas y proyectos, comenzaron a ser parte de la preocupación de las autoridades que definen las políticas sociales para asegurar el bienestar a la población, hace muy poco tiempo en la región, y aún más recientemente en Chile.

Las reformas estructurales, ocurridas en el país después del golpe de Estado de 1973, sentaron las bases de un modelo de política cultural no sólo ampliamente rezagado, sino que también con una fuerte determinación económica neoliberal, cuyos efectos se han mantenido presentes hasta nuestros días.

Por otra parte, en la actualidad, los macroindicadores muestran un estado favorable producto de un sostenido crecimiento económico en los últimos veinte años, con cifras históricas de empleo, producción interna bruta y balanza comercial, así como una

progresiva disminución de la pobreza, como se analizó en el apartado anterior<sup>12</sup>. Sin embargo, los altos índices de desigualdad en la distribución de los ingresos<sup>13</sup> se reflejan en una marcada estratificación sociodemográfica, ambiental y cultural, con una gran brecha que separa a quienes se han beneficiado de estos cambios y quienes no, segregación producida por el tipo de desarrollo implementado en el país desde las reformas neoliberales de los años ochenta, que se han mantenido y aun reforzado desde el retorno a la democracia.

Por tanto, hoy la demanda de derechos se ubica directamente en la distinción inclusión/exclusión en una serie de ámbitos de la vida social, relacionadas con un mayor acceso a espacios materiales e inmateriales, junto a oportunidades e información, que permitan proveer de las condiciones mínimas necesarias para una vida digna. En este punto, el Estado y las instituciones políticas tienen un rol clave, al considerarse, por fin, las manifestaciones culturales como un componente central para alcanzar el desarrollo social.

A continuación se revisan las problemáticas y estrategias que se erigen en el ámbito de las políticas culturales, entendidas según la definición que fundamentó su origen y se mantiene vigente hasta hoy, como “el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social” (García Canclini, 1987: 26).

### **6.1. El desarrollo y la dimensión de la cultura**

El concepto de desarrollo ha sufrido grandes transformaciones desde su concepción iluminista hasta nuestros días. En efecto, es posible afirmar que ha transitado en el tiempo hacia una progresiva ampliación y flexibilización, incluyendo diversos aspectos o

---

<sup>12</sup> Organismos como el Banco Mundial reconocen en Chile una de las economías más sólidas de la región a nivel internacional debido a su alta tasa de crecimiento promedio, sus avances significativos en la reducción de la pobreza y una situación superavitaria de operaciones por parte del Estado (BM, 2015).

<sup>13</sup> Según la última Encuesta Casen, el país presenta para 2013 un índice de Gini de 0,50, cifra que se ha mantenido prácticamente invariable en las últimas décadas. En el mismo año, el índice 10/10 es de 29,1, es decir, el décimo decil de hogares captó casi 30 veces más de los ingresos autónomos nacionales que el primer decil, aumentando esta cifra 1,5pts promedio entre 2006 y 2013 (MDS, 2013).

dimensiones de la vida conducentes a mejores niveles de bienestar social.

En relación con la cultura, se observa una trayectoria desde su lugar como obstáculo al desarrollo material, luego las primeras incitaciones a una mayor consideración de su desarrollo en las políticas nacionales, hasta nuestros días, donde si bien se sigue reflexionando críticamente sobre sus implicancias, prácticamente, ya no se discute su importancia para el desarrollo, comprendido de manera integral, siendo pensada como la base o la finalidad de cualquier tipo de desarrollo.

El desarrollo como concepto es heredero de la idea occidental de *progreso* surgida en la Grecia clásica y consolidada en Europa durante la Ilustración, en el supuesto que la razón, al servicio de la evolución social en beneficio de la gente, permitiría descubrir las leyes generales que organizaran y regularan el orden social. Luego, fue asimilado al crecimiento económico y la ampliación de los niveles de producción interna y consumo, asociados a un estatus o calidad de vida (Valcárcel, 2006).

Lo anterior adquirió mayor fuerza luego de la Segunda Guerra Mundial, constituyendo el motivo o justificación de las políticas nacionales en múltiples países. De hecho, suele señalarse como hito fundante, en los planteamientos del desarrollo/ subdesarrollo, el discurso del presidente Harry Truman en 1949, en el cual fue enfatizada la superioridad técnica industrial y científica de los Estados Unidos, cuyos beneficios deberían ser compartidos con las naciones pacíficas, las que no eran otras que los territorios conquistados por las potencias coloniales.

A partir de aquí, comienza a reemplazarse el término “países atrasados” por “países subdesarrollados”, aunque su composición no se ve afectada en lo absoluto, es más, va aumentando en tamaño a medida que se entra en la siguiente fase de la Guerra Fría (Bayardo, 2006).

Luego, en la década del setenta comienzan a entrar en crisis los modelos productivos que determinaban la planificación del desarrollo hasta ese entonces, llegando a su punto más

crítico en 1982, causando estragos en las economías nacionales, en el marco de un mercado globalmente interconectado. La coyuntura crítica no sólo impulsó reformas estructurales en los estados en materia productiva y financiera, sino que dio cuenta de la insuficiencia de estos modelos para hacer frente a las necesidades y contradicciones sociales desde una arista meramente económica, material o política, haciendo imperativa la adopción de una visión más compleja. Esto llevó a la posterior flexibilización de la noción de desarrollo, entregando una oportunidad decisiva para el desarrollo de las políticas culturales (García Canclini, 1987).

De esta forma, si en la década de los cincuenta puede hablarse con propiedad de una visión economicista de desarrollo, hacia los setenta y ochenta la noción se abre a otros aspectos sociales y subjetivos con los conceptos de “desarrollo humano” del PNUD y luego de “desarrollo sustentable” de la Comisión Brundtland para Naciones Unidas (OEA, 2002).

A través de diversos instrumentos normativos e instancias de diálogo entre gobiernos, la UNESCO lideró la iniciativa para definir los principales lineamientos a ser incorporados por los países en materia de desarrollo cultural, considerando las orientaciones de contenido en lo que a cultura y desarrollo se refiere, incorporando paulatinamente los diversos contextos locales, junto a la factibilidad de la implementación, con aspectos como presupuesto, institucionalidad y gobernanza. Se comenzaba, por ende, a hablar con más frecuencia del término “desarrollo cultural”.

Si bien en la conferencia general “Principios de la Cooperación Cultural Internacional” de 1966, en París, ya se encuentran las primeras aproximaciones a la temática, es en 1970 en la “Conferencia Intergubernamental sobre los Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de las Políticas Culturales”, en Venecia, donde se ubica el hito fundacional de la discusión, con miras a la implementación definitiva, con objetivos concretos y una carta de ruta sistemática a seguir por los gobiernos participantes (UNESCO, 1966, 1970).

A partir de lo anterior, y, en lo sucesivo, en gran medida promovido por la coyuntura de la crisis socioeconómica de los años ochenta, pasaron a discutirse seriamente a nivel

académico y gubernamental los temas fundamentales en relación con lo que debía, y aún hoy debe, conformar dicha hoja de ruta, destacándose hasta nuestros días los contenidos de la conferencia de 1982 en México<sup>13</sup>. En específico, el campo de la cultura pasó a ser visto como un espacio donde se juegan luchas por el reconocimiento, rescate y existencia de manifestaciones culturales diversas, es decir, un espacio de ciudadanía, donde pueden reivindicarse ciertos derechos de origen cultural, no sólo de grupos particulares, sino de sociedades como un todo.

Esta transformación afectó en gran medida la relación cultura-desarrollo, a la vez que el ámbito de la cultura pasó a ser un componente estratégico para el logro de un desarrollo integral, en el cual las diferencias culturales se aprecian como oportunidades, despojándose así del carácter de obstáculo al progreso que tuvo en la década de los cincuenta. En el marco del progresismo iluminista industrial, las manifestaciones de la cultura se asociaron con el atraso, con rasgos atávicos que no permitían avanzar hacia el progreso, en referencia a la oposición tradicional-moderno, dos elementos que no podían coexistir si se quería alcanzar un verdadero desarrollo (OEA, 2002).

Por el contrario, en tiempos más recientes, organismos intergubernamentales, académicos y otros expertos reforzaron la importancia del desarrollo cultural considerándolo ya un fin en sí mismo. El Informe Mundial de Cultura y Desarrollo “Nuestra Diversidad Creativa”, de la UNESCO, como producto final del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997), señaló:

*La cultura, por importante que sea como instrumento del desarrollo, no puede ser relegada a una función subsidiaria de simple promotora del crecimiento económico. El papel de la cultura no se reduce a ser un medio para alcanzar fines, sino que constituye la base social de los fines mismos. El desarrollo y la economía forman parte de la cultura de los pueblos (1997: 4).*

---

<sup>13</sup>En esta oportunidad se entrega una de las definiciones de cultura más utilizadas en política cultural: “...en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias...” (UNESCO, 1982:1).

Otro caso es el análisis realizado por el economista Amartya Sen (1998), quien en su texto, *La cultura como base del desarrollo contemporáneo*, señala el papel fundamental de la cultura en el desarrollo, concebido éste como “un proceso que enriquece la libertad real de los involucrados en la búsqueda de sus propios valores” (1998:1). Esta noción tiene como característica central la expansión de la capacidad humana, referida a las combinaciones de distintos funcionamientos entre los que una persona puede elegir.

En este marco, surgió una nueva demanda por políticas culturales direccionadas en un sentido más amplio en relación a la existencia humana, más allá de la cultura sólo como arte y patrimonio. Si bien esta idea de cultura sigue predominando en las políticas culturales, se ha identificado la necesidad de que éstas también permitan definir los modos que las sociedades tienen de comprenderse a sí mismos en el mundo, así como fortalecer la capacidad de tomar decisiones conscientes e informadas acerca de su propio desarrollo (Bayardo, 2006).

Por último, el efecto de fortalecer el lugar de la cultura en el marco de un desarrollo integral, ha logrado que sea mejor considerada en la escala de prioridades institucionales con la que los gobiernos y autoridades políticas operan. Sin embargo, el ámbito donde estas ideas se materializan, es decir, el de las políticas culturales en la realidad de cada país, se encuentra atravesado por múltiples factores, de tal modo que los resultados esperados no siempre se encuentran con los resultados finales.

## **6.2. Evolución de las políticas públicas culturales en Chile**

Las políticas culturales, como un ámbito específico de acción de las políticas públicas, es un fenómeno relativamente nuevo, que en América Latina encontró mayor legitimación e institucionalización en la década del noventa del siglo pasado (Garretón, 2008). En Chile, el proceso es aún más tardío, en tanto se puede hablar de la existencia de una institucionalidad cultural, organizada y unificada, sólo desde el año 2003, con la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Si bien podrían identificarse en el país políticas aisladas referidas al desarrollo cultural desde los orígenes del Estado republicano, mediante el fomento de las artes y las prácticas culturales, el patrimonio e infraestructura con recursos públicos, es a partir del retorno a la democracia en 1990 cuando comenzó a gestarse con mayor ahínco una institucionalidad en este ámbito, explícitamente y con mayor fuerza bajo el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), quien definió en su programa hacer de “la cultura el eje de su gobierno”, aludiendo a ésta como la base material del desarrollo y como ordenadora de la economía, la política y la organización social.

En el periodo anterior a 1973 pueden encontrarse iniciativas de promoción con origen institucional-estatal, asociadas al movimiento cultural y político, que se dio en el periodo de la Unidad Popular (1970-73), a través de líneas de apoyo y difusión a las artes, como la creación de una editorial estatal (*Quimantú*), y el fomento a la música (movimiento Nueva Canción Chilena) a lo largo del país.

La dictadura iniciada en 1973 se encargó de dismantlar lo existente en el campo de la cultura, tal como ocurrió en todos los demás ámbitos de la estructura societal chilena, con lo que el rol institucional del Estado se vio reducido a políticas mínimas y propias de un gobierno autoritario y represivo. No existió un impulso real para apoyar el desarrollo cultural y predominó la censura y ausencia de pluralismo en todos los niveles (Garretón, 2008). De ahí que este periodo sea comúnmente conocido como el “apagón cultural”.

A partir de 1990, los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia<sup>14</sup> realizaron significativos esfuerzos por potenciar este ámbito, los que pueden clasificarse en dos direcciones: primero, la democratización de la cultura, que procuraba por un lado diferenciarse de las políticas de dictadura eliminando todo rastro anterior, y por otro, dar continuidad al proceso de democratización política vivido en el momento; segundo, surgió una valoración de lo propio de la cultura y una intervención activa en el

---

14 Coalición política de centro-izquierda que gana las primeras elecciones democráticas post-dictadura y gobierna por los siguientes cuatro periodos electorales: presidentes Patricio Aylwin (1990-94); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000); Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2000-2006).

desarrollo cultural, a través de líneas específicas de financiamiento e intentos de formulación explícita de una política cultural de Estado, aperturas de espacios de discusión y comisiones participativas del sector, entre otros<sup>15</sup>.

Este lineamiento continuó creciendo hasta la actualidad, dando cuenta de la constitución de un campo específico de desarrollo cultural, institucional en sí mismo, no reductible a otra área ni a la evolución política del país, como lo fue en los primeros tiempos post-dictatoriales (Garretón, 2008).

No obstante, es preciso mencionar algunas de las principales críticas asociadas a la institucionalidad cultural chilena en democracia. En primer lugar, los intentos por dotar al país de una institucionalidad unificada, en la práctica encuentra la dificultad de que los contenidos no están aparejados con el financiamiento de las políticas públicas culturales.

En efecto, al reducirse el financiamiento en su mayor parte al mecanismo de fondos concursables<sup>16</sup>, la resolución de los contenidos en cultura queda sujeta a las lógicas competitivas del “mercado cultural”, que no necesariamente se condicen con las áreas definidas como prioritarias en las instancias institucionales participativas, como los Planes Culturales Comunes desarrollados por cada municipio, y la definición de la Política Cultural Nacional, ambos procesos que el Programa Servicio País Cultura trabaja en las comunidades donde participa.

Como señala Karmy, et.al: “los paradigmas que hoy rigen la política cultural pública en Chile están ceñidos principalmente a una lógica de libre mercado. Bajo dicho paradigma, las políticas culturales operan bajo un principio de subsidiariedad, lo que tendría antecedentes en los cambios estructurales que implantó el régimen militar y que la democracia heredó” (Karmy et.al, 2013: 39).

---

15 Durante década de los 90 y comienzos del 2000 se crea el grueso de la institucionalidad organizacional y normativa en materia de cultura en el país. Puede mencionarse como hitos fundantes, la promulgación de la Ley de Donaciones Culturales (1990), el Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes (1992); el Fondo Nacional de Fomento del Libro (1993), y la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2003), como organismo autónomo.

16 En 2014, un 45,7% del presupuesto del CNCA se destinó a estos fondos (OPC, 2014).

En segundo lugar, el carácter preeminentemente subsidiario del Estado, en esta materia, implica la concentración excesiva en el área de la producción cultural, dejándose de lado áreas como la recepción y la formación de audiencias, lo que dificulta la autonomía de artistas y cultores, creándose así una relación de dependencia de éstos hacia el Estado (Karmy, et.al, 2013).

De igual forma, y como tercera crítica, en la implementación de estas políticas existen problemas de coordinación, a nivel interno, inter-organizacional, y para con los individuos y grupos a los cuales se destinan esas políticas. En este sentido, la estructura de oportunidades en materia de cultura está aún altamente concentrada en la zona central del país, y no existe un diálogo efectivo entre las diversas áreas, creándose muchas veces una institucionalidad paralela y superpuesta que tiende a competir con la estatal (Garretón, 2008).

Por último, en cuarto lugar, queda por considerar las condiciones de desigualdad en que los grupos en vulnerabilidad social se encuentran antes de comenzar un programa de inclusión social, en este sentido, un impacto a esperar sería la igualación de las condiciones para acceder a los instrumentos de fomento estatales y quedaría por evaluar, en tanto, los efectos de esta problemática para las capas medias y medias-bajas de la población, que no califican para entrar al programa.

En definitiva, es posible evidenciar numerosas medidas orientadas a enriquecer y fortalecer la cultura y las artes desde el Estado, robusteciendo no sólo el aparato institucional y las posibilidades de financiamiento, sino también avanzando en la progresiva ampliación del acceso y participación en la planificación de este ámbito, siendo un ejemplo de ello el programa que aquí se analiza. Sin embargo, las cuatro problemáticas expuestas anteriormente, llevan a identificar que restan cuestiones fundamentales por resolver, para poder hablar de una institucionalidad consolidada y madura en el país.

## **7. Ideas fuerza de la fundamentación conceptual**

Con este apartado se cierra, a modo de síntesis, la delimitación conceptual y contextual para comprender el espacio de acción del programa Servicio País Cultura. Antes de pasar a la descripción del caso en la sección siguiente, es importante cerrar con algunas premisas a partir de lo revisado, las cuales se encuentran a la base de la formulación e implementación del programa.

Primero, para comprender las ideas que subyacen al programa y al trabajo de la Fundación, tanto respecto a su concepción de la pobreza como del desarrollo cultural y social, se concebía necesario hacer una revisión histórica de los conceptos, observar sus abordaje en el contexto nacional, y cómo sus transformaciones recientes han derivado en nociones más amplias y cercanas a la complejidad del fenómeno de la pobreza, incluyendo las distintas aristas en la dirección que puede tomar el desarrollo social de las comunidades.

Luego, recordando que desde la gestión del programa se comprende la pobreza como un fenómeno multifactorial en sus causas, multidimensional en sus manifestaciones, y multiarquetípico en sus expresiones socioculturales, es relevante agregar que se trata también de una visión de la pobreza fuertemente arraigada al territorio, en la medida que su focalización se realiza en comunidades ubicadas en territorios vulnerables y/o aislados territorialmente, donde el trabajo a desarrollar se diseña participativamente con un componente de vinculación territorial, independientemente de los otros componentes transversales del programa.

Así también, en esta progresión histórica resalta el carácter pionero que tuvo la Fundación al adoptar su concepción multidimensional de la pobreza, la cual orienta el trabajo del programa Servicio País, así como de sus otras líneas de trabajo a lo largo del tiempo, desde finales de la década del noventa, es decir, al menos quince años antes que el Estado incorporara este enfoque en el sistema de medición nacional de la pobreza mediante la

Encuesta Casen, en el año 2013<sup>17</sup>.

Lo anterior se manifiesta con fuerza en el trabajo de la dimensión cultural del programa. Es decir, no sólo se identifica esta dimensión dentro de la complejidad que caracteriza al fenómeno de la pobreza y su superación, sino que se realiza un trabajo planificado sobre ella. En efecto, el desarrollo cultural, entendido como una categoría que sintetiza la sinergia entre cultura y desarrollo, se expresa como una expansión de las capacidades humanas y de los pueblos para llevar adelante los modos de vida y las expresiones simbólicas que consideran de mayor valor, integrando elementos de la diversidad cultural y un enfoque de derechos culturales, a la vez que se comprende como un área de trabajo fundamental para la superación de contextos de pobreza.

---

<sup>17</sup> En efecto, un equipo de la Fundación para la Superación de la Pobreza fue invitado a ser parte de la comisión que trabajó para la adopción del enfoque multidimensional en la medición nacional de la pobreza del Ministerio de Desarrollo Social, hito revisado en el punto 5 de este capítulo.

## V. DESCRIPCIÓN DEL CASO

Puchuncaví representa un caso de intervención en el programa que, habiendo completado su periodo, no obtuvo los resultados esperados, en cuanto a la continuidad de las iniciativas ejecutadas por la comunidad y a percepciones compartidas por los participantes a los miembros del equipo ejecutor del programa. De este modo, el caso abre una posibilidad de conocer cómo funciona la implementación, qué problemas encuentra en su camino, y cómo se configuran las percepciones de los participantes al respecto, las cuales terminan de modelar los resultados y efectos a largo plazo.

Por consiguiente, la selección del caso se realizó en base a sus características y potencial explicativo en relación con el fenómeno investigado, el tiempo de implementación y las fases completadas, así como respecto a la existencia de informantes clave y de un conjunto potencial de sujetos dispuestos a participar con sus reflexiones en la investigación. Junto a lo anterior, en el marco de la cobertura nacional del programa, el interés en la región de Valparaíso reside en su carácter de polo cultural en el país.

No sólo es el lugar donde la máxima institución cultural estatal y organismo asociado del programa Servicio País Cultura, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, ha instalado su casa matriz, sino también es una región que se caracteriza por una gran diversidad en la oferta e infraestructura cultural, entregando un amplio margen de profundidad en los contenidos que se puedan encontrar al analizar los componentes del programa (OPC, 2014)<sup>18</sup>.

En contraste, presenta los problemas de desigualdad y pobreza que justifican la presencia del programa, en la medida que esta riqueza de expresiones culturales –como en muchas partes del país– no se condice necesariamente con la distribución de los recursos ni con los contextos en los que viven sus habitantes, hallándose casos de alta vulnerabilidad y

---

18 Para mayor información sobre el gasto público cultural en la región de Valparaíso, así como un completo informe de la actividad cultural de fomento al patrimonio y el arte en la región, visitar el sitio del Observatorio de Políticas Culturales, citado en este párrafo.

exclusión social<sup>19</sup>.

En este entorno se emplaza el territorio de Puchuncaví, con su propia identidad, conjunto de tradiciones y prácticas culturales, en medio de tensiones sociales y ambientales, que emergen producto de desigualdades históricas en el acceso a las oportunidades. Muchas de estas desigualdades recaen en el ámbito cultural y son compartidas por la mayor parte de la comunidad. A continuación se describen los aspectos principales para comprender este territorio y el desarrollo del programa Servicio País en él.

### **1. Antecedentes históricos de la comuna de Puchuncaví**

Puchuncaví es una comuna y ciudad, ubicada en la provincia y región de Valparaíso, en Chile. Su nombre viene del mapudungún, lengua mapuche: *puchün-cahuin*, que significa “donde abundan las fiestas”. Pedro de Valdivia, hidalgo y conquistador español, entregó el valle de Puchuncaví, a uno de sus soldados durante la colonización, el italiano Vincenzo del Monte, que era sobrino del Papa Julio II. Sus descendientes subdividieron las tierras entre sus herederos, por lo que a fines del siglo XVII eran varios los propietarios principales (Municipio Puchuncaví, 2015).

Su historia remonta a más de 500 años, siendo una de las localidades más antiguas de Chile. Según el historiador Benjamín Vicuña Mackenna, por el pueblo pasó el "Camino del Inca", famoso sendero que unía esta región de Chile con El Cuzco, Perú. Puchuncaví primero fue una reducción indígena, luego un centro parroquial en 1691, y luego con la independencia de Chile, fue creada la parroquia por el capellán de guerra, presbítero Juan Manuel Benavides y Mujica, según consta en los archivos parroquiales.

Después de una serie de reuniones con vecinos y autoridades, se logró que el 13 de septiembre de 1944, bajo la presidencia de Juan Antonio Ríos Morales, se dictara el

---

19 La región presenta para 2013 un 15,6% de su población en situación de pobreza por ingresos, ubicándose por sobre la media nacional; un ingreso autónomo del hogar promedio mensual bajo la media nacional; y un índice de Gini de 0,50, igual a la media nacional, así como un índice 10/10 de 30,1, es decir, el décimo decil de hogares captó 30 veces más de los ingresos autónomos regionales que el primer decil (1,2% decil I, versus 35,2% decil X) (MDS, 2013a).

Decreto Ley N° 7.866 creando la comuna de Puchuncaví con sus ocho distritos: Placilla de Puchuncaví, La Laguna, La Canela, San Antonio, Pucalán, Melosillas, Los Maitenes, Campiche, La Greda, Las Ventanas, La Chocota y Horcón. El primer alcalde fue Juan José Mena Salinas. Luego en 1975, con la creación de la Provincia de Quillota y reestructuración de la Provincia de Valparaíso, Puchuncaví pasó a formar parte de ésta (Municipio Puchuncaví, 2015).

A partir de la década del sesenta se introduce un conjunto de industrias en la zona, conformando lo que hoy se conoce como “cordón industrial”, abarcando las comunas de Puchuncaví, Quintero y Ventanas. Estas empresas han tenido una importante influencia en la región, en materia de productividad y creación de empleos, así como en cuanto al aumento de la contaminación atmosférica e hídrica. Las primeras en asentarse fueron el Puerto de Ventanas, la refinería de cobre ENAMI (actualmente de CODELCO) y la central termoeléctrica GENER.

Por otro lado, la riqueza cultural, expresada en tradiciones y festividades religiosas, es parte de esta comunidad, marcada por los efectos de las políticas industrializadoras de la segunda parte del siglo XX. Existe una extensa calendarización de fiestas que tienen lugar en diferentes localidades, según el patrono a venerar, siendo la Fiesta de San Pedro en Horcón y Ventanas la que mayor convocatoria congrega.

Existen también, otras prácticas culturales arraigadas a la religiosidad como la Fiesta de la Virgen del Carmen, Sagrado Corazón de Jesús, Corpus Cristi, Cruz de Mayo y los bailes chinos, junto con las tradiciones del folklor campesino, como la trilla a yegua suelta, campeonatos de cuecas y rodeos. En los últimos años, han tomado más fuerza los movimientos musicales juveniles, relacionados con el Hip Hop, Rock, y Tropical.

## **2. Demografía y características administrativas**

Puchuncaví tiene una superficie es de 301 km<sup>2</sup>, con una población total de 13.431 habitantes. De ellos, un 45,7% (6.133) son mujeres y un 54,3% (7.298) hombres (Casen

2013). La población de Puchuncaví comprende un 0,84% de la población total de la región, donde un 19,5% (2.624 habitantes) corresponde a población rural y un 80,5% (10.807 habitantes) a población urbana. (Casen, 2013<sup>a</sup>).

Esta comuna se compone de 22 localidades, 4 urbanas y 18 rurales, entre ellas: Ventanas, donde se encuentra el Puerto Ventanas y la Fundición y Refinería Ventanas, que pertenece a CODELCO; La Chocota, Horcón, Maitencillo, El Rungue, Pucalán y Los Maquis, localidad conocida por la producción de carbón de espino y la agricultura, Campiche, localidad agrícola dedicada mayormente a la producción de tomates y hortalizas, La Canela, La Quebrada, El Paso, La Laguna, Chilicauquén, El Rincón, El León, La Estancilla, Los Maitenes, Potrerillos, San Antonio, Melosillas, El Cardal y Puchuncaví central.

### **3. Indicadores de la situación de pobreza**

En 2011, cuando comenzó a implementarse el Programa Servicio País Cultura, se estimaba que el 16,9% de la población comunal se encontraba en situación de pobreza, nivel levemente superior al registro nacional (14,4%). La comuna, por su parte, presentaba los índices más altos de pobreza a nivel regional, problema que se suma a los altos niveles de contaminación industrial en la zona.

Según la encuesta Casen de 2013, un 11,8% de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza por ingresos, mientras un 2,4% está en situación de pobreza extrema. Sin embargo, la proporción aumenta considerablemente al analizar la pobreza multidimensional, índice que alcanza un 23,7% en la comuna, ubicándose en un nivel superior al total nacional de 20,4% (Casen, 2013<sup>a</sup>).

En lo referente a la educación, en la comuna el 100% de la matrícula escolar del año 2012 recibió financiamiento público, dirigido a establecimientos municipalizados y particulares subvencionados. Si bien la alfabetización es alta, un 82% (10.974) sabe leer y escribir (Casen, 2013<sup>a</sup>), los resultados promedio obtenidos por los alumnos de la comuna en la mayoría de las pruebas SIMCE de 2012, orientadas a medir calidad en la educación, son

significativamente inferiores a los observados en la región y el país.

El Plan de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM) del año 2012-2013, que indica el ingreso familiar de la población escolar, da cuenta para la comuna de Puchuncaví que la mayoría de las familias de los alumnos del sector municipal se concentra en el área de \$ 0 a \$150.000 pesos chilenos (valores 2013), es decir, aproximadamente un 50,9% de los hogares no supera el sueldo mínimo.

Referente a los padres de los alumnos que asisten a escuelas municipales, un porcentaje minoritario cuenta con enseñanza media completa; las madres alcanzan un 22% y los padres un 19%. Asimismo, el porcentaje de padres con educación superior es aún menor, un 3% referente a los padres y 4% en el caso de las madres. De acuerdo a lo visto en el ámbito de la Educación Municipal, el porcentaje de padres sin escolaridad es poco significativo, un 2,8% para los padres y 0,8% para las madres (PADEM, 2013).

Tomando en cuenta la fuerza laboral de la comuna, destaca un mayor porcentaje de habitantes que trabaja en la categoría de empleado u obrero del sector privado (65% hombres y 25% mujeres), luego, trabajadores por cuenta propia (14% hombres y 24% mujeres), y a seguir empleados u obreros del sector público (6% hombres y 13% mujeres). Las FF.AA y de orden (1% hombres y 0% mujeres), junto a servicios domésticos puertas adentro (0% hombres y 1% mujeres), se clasifican dentro del rango minoritario de labores en la comuna (Casen, 2013<sup>a</sup>).

#### **4. El programa Servicio País Cultura en Puchuncaví**

##### **4.1. Fundamentos administrativos**

En el año 2013, la Fundación para la Superación de la Pobreza acuerda implementar dos intervenciones en la comuna: una en el ámbito educación y otra en el ámbito cultura, cuya cobertura, objetivos, servicios y metas, se formalizarán en el Plan de Acción Comunal, el que además incluirá la contratación de tres profesionales de las áreas científico-técnica, educación y cultura, respectivamente, junto con las disposiciones desde la Fundación hacia

estos, y el apoyo de los municipios en la gestión general del programa.

La Municipalidad conviene en apoyar la adecuada implementación y funcionamiento del Programa Servicio País, mediante la provisión de condiciones de trabajo para los profesionales, las que como mínimo incluyeron: una oficina con equipamiento para el desarrollo de sus funciones, medidas para instalaciones con elementos de higiene y seguridad acordes a la normativa vigente, y facilitar movilización para lugares con difícil acceso.

#### **4.2. Diagnóstico comunal realizado por los profesionales del programa**

Se realizó una actualización del diagnóstico previo construido por el equipo anterior, reconociendo y visitando las distintas localidades de la comuna, especialmente en donde ya existía un vínculo y trabajos en terreno. La información fue levantada principalmente a través de entrevistas individuales semi-estructuradas y en actividades de asambleas y talleres participativos, trabajando con actores que ya habían aportado en el proceso del año 2013, integrando a su vez, agrupaciones con las cuales surgió una problemática en común para poder desarrollar las intervenciones tanto de cultura como de educación.

De acuerdo a lo señalado en las instancias participativas de diagnóstico, las demandas, expectativas, necesidades e intereses asociados al desarrollo cultural local están ubicados en el rescate de tradiciones vinculadas a las fiestas religiosas y celebraciones comunitarios, junto con espacios de exposición para artesanos, donde puedan vender y exhibir su arte, y donde la población completa participa. Estas son instancias que fortalecen sus redes y equipos de trabajo, como es el caso de la “Fiesta de la Primavera”.

En cuanto al equipamiento, infraestructura y espacios públicos presente en la comuna para las actividades comunitarias, se identifican problemas de disponibilidad, adecuadas condiciones para la seguridad, y usabilidad. En la comuna hacen falta espacios físicos adecuados para las expresiones culturales, ya que las actividades de gran concurrencia masiva se llevan a cabo en el gimnasio municipal, la Casa de la Cultura perteneciente al Municipio, el Estadio y la Media Luna, utilizada para fiestas tradicionales del campo

chileno. Cada uno de éstos tiene funcionalidades distintas y no se encuentran en condiciones de infraestructura para recibir a la gente que asiste a estas actividades, en términos de capacidad total, salidas de emergencia y climatización, entre otros.

En el ámbito educacional, los docentes hablan de generar instancias de formación artística que perduren en el tiempo y que favorezcan la transmisión intergeneracional del patrimonio tangible e intangible de Puchuncaví, en el marco de una educación más integral, con el objetivo de diversificar y complementar las asignaturas artísticas. En el caso de las escuelas rurales, existe el microcentro AMANCAY, una instancia de reflexión técnico-pedagógica en la que se reúnen los docentes técnicos de 6 escuelas rurales para intercambiar experiencias exitosas, actualizar y perfeccionar metodologías y procedimientos, con la intención de mejorar el quehacer educativo y subir los estándares de aprendizajes de los niños y niñas de esos establecimientos.

Respecto de la relación entre cultura y economía local, así como emprendimientos culturales, existen diversas iniciativas como fortalecer el turismo rural y patrimonial, asociado a pequeños artesanos. Han tomado fuerza en los últimos años las orquestas juveniles, apoyadas principalmente por la Casa de la Cultura del Municipio. Por otra parte, el Museo de Historia Natural se esfuerza para que el patrimonio geológico y natural de la comuna sea conocido en la región y el país, con el fin de fortalecer la valoración de la geografía y la cultura local, mientras que la biblioteca municipal se encuentra ejecutando y diseñando proyectos para reactivar la comunidad lectora, como lo fue el reciente Fondart Biblioteca Móvil que recorrerá las 22 localidades de la comuna.

A continuación se sintetizan los problemas identificadas por los profesionales del programa en los diagnósticos participativos realizados con la comunidad, los cuales fueron seleccionados para ser abordados en el periodo en que se implementa el programa. Atendiendo a criterios de factibilidad técnica y temática de los problemas, en relación al fomento de la cultura local en la comunidad de Puchuncaví, se señala:

- Carencia de instancias que pongan en valor el patrimonio cultural local, tangible e

intangibles: jóvenes de la comuna no reciben una educación que refuerce la valoración del patrimonio; hay un debilitamiento del traspaso cultural entre generaciones, en la medida que jóvenes emigran de la comuna y las riquezas culturales quedan con los adultos y adultos mayores que se quedan, identificándose falta de comunicación entre los jóvenes y adultos mayores.

- Necesidad de orientaciones para fortalecimiento de las organizaciones culturales de la comuna, con el fin de aprender a postular a proyectos, canales y conductos de financiamiento público y privado.
- Mujeres y hombres que trabajan en actividades de cultura local, entre 18 y 35 años, buscan espacios y oportunidades para desarrollar sus iniciativas culturales, junto con el apoyo del resto de la comunidad, al asistir como público a estas actividades.

#### **4.3. Estrategia de intervención del programa SPC en la comuna (ciclo 2013-2015).**

##### **4.3.1. Objetivos**

Ante las dificultades de conectividad entre las localidades, participación de la comunidad, debilidad de valoración del patrimonio cultural, el Programa SPC ha sido implementado para potenciar el capital cultural y educativo de la comuna, planteando los siguientes objetivos específicos:

- Fomentar la vinculación de la comunidad de Puchuncaví en torno a la valorización del patrimonio cultural local.
- Mediar entre las organizaciones culturales y la Municipalidad para una mayor representación de los intereses locales en las políticas culturales locales.
- Promover la comunicación intergeneracional en torno a los valores, tradiciones y modos de expresión cultural de la localidad.

##### **4.3.2. Líneas de acción**

El programa pretende contribuir a la resolución total o parcial de las problemáticas mediante un enfoque promocional, a través de las siguientes actividades:

- Generar actividades de traspaso de conocimiento, tradiciones y modos de expresión.

- Visibilización de organizaciones juveniles a través de actividades, y apoyo para la creación de la Oficina Municipal de la Juventud, destinada a tratar asuntos de interés específico para este segmento de la población.
- Fortalecimiento de organizaciones culturales mediante capacitaciones y asesorías en temas de utilización de espacio y acceso a financiamiento, entre otros.
- Participación comunitaria en la Planificación Cultural Comunal, para la creación del primer Plan Municipal de Cultura.
- Desarrollo y fortalecimiento de recursos y competencias para la gestión cultural comunitaria.

#### **4.3.3. Intervenciones y cobertura proyectada**

En la tabla a continuación se muestra el ámbito de intervención de cultura en el ciclo 2013-15, los profesionales de Servicio País a cargo, así como la cobertura proyectada de personas y organizaciones como beneficiarios del programa.

Luego de la convocatoria abierta realizada para la participación de la comunidad en las actividades de diagnóstico del programa, se proyecta una cobertura de 140 participantes, personas naturales y representantes de organizaciones culturales que se interesan en inscribirse y participar de las actividades del programa.

El grupo objetivo se compone de hombres y mujeres, entre 18 y 67 años de edad, representantes de agrupaciones y cooperativas de artesanos, de organizaciones culturales juveniles, centros culturales, agrupaciones musicales, agrupaciones culturales folclóricas, clubes de adultos mayores, así como personas de diversas ocupaciones que buscan contribuir con el desarrollo cultural local (FSP, 2013<sup>b</sup>).

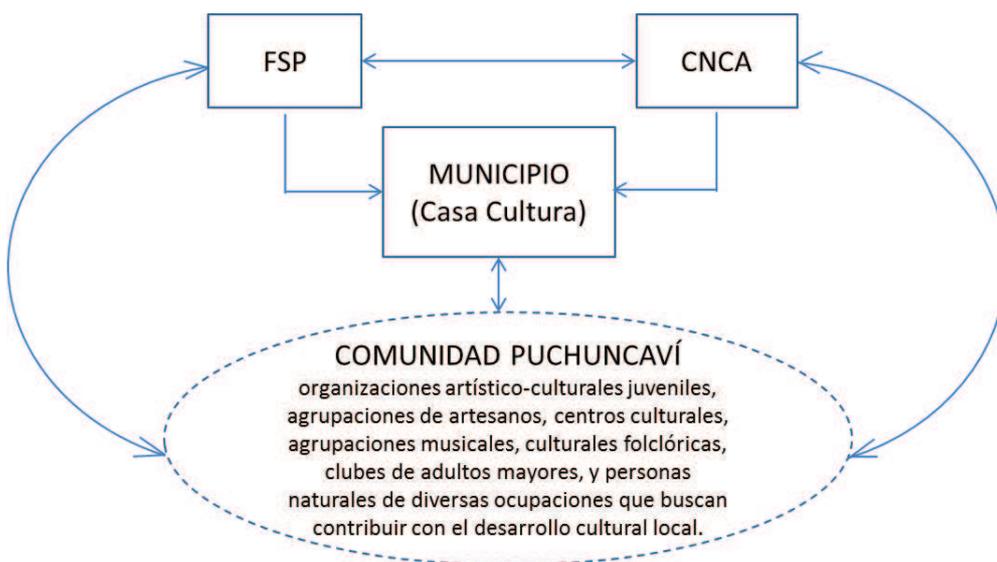
**Tabla N°2. Ámbitos de intervención en el ciclo, profesionales y cobertura.**

Nombre de las intervenciones	Profesionales SERVICIO PAÍS a cargo		Cobertura proyectada (Personas)
	Nombre	Profesión	
Cultura Puchuncaví	Bárbara Castro	Actriz	140
	Alexis García	Administrador Público	
<b>Principales Organizaciones Culturales</b>			
Agrupación Cultural Puchuncahuín; Artesanas del Rungue; Artesanos en Cerámicas de Puchuncaví; Agrupación Folclórica Tradición; ADC Sound System; Puchuncarock; PuchunkRap; Agrupación Folclórica Los Chaguales; Comunidad Tesoro Vivo.			

Fuente: elaboración propia, en base a FSP, 2013<sup>b</sup>.

#### 4.3.4. Mapa de actores

**Esquema N°4. Mapa de actores programa Servicio País Cultura -Puchuncaví.**



Fuente: elaboración propia.

A modo de síntesis, se presenta un esquema ilustrativo de los principales actores del programa y los vínculos entre ellos. Los actores son de dos tipos: de carácter institucional y de la sociedad civil. Los actores institucionales corresponden a la Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP), el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) y el Municipio de Puchuncaví, junto con su departamento de Cultura. Como fue revisado, el

diseño del programa está a cargo de la FSP en conjunto con el CNCA, siendo éste el que facilita la totalidad del financiamiento del programa en la localidad. Luego, ambos se relacionan con el municipio mediante sus equipos locales y regionales, con el fin de acordar las orientaciones para la implementación.

En este entramado, las instituciones aliadas dan curso a la implementación del programa por medio de distintas actividades, las que se definen en función de los objetivos y componentes programáticos, y en las que participa la comunidad, parte de la sociedad civil local. Por su parte, la comunidad se vincula como participante del programa, a través de la representación de diversas organizaciones culturales y artísticas, así como personas naturales interesadas en el desarrollo cultural de la comuna.

#### 4.3.5. Teoría del Cambio Programa Servicio País Cultura Puchuncaví – Versión simplificada.

Por último, el cuadro a continuación sintetiza la teoría del cambio de esta intervención, con base a los antecedentes revisados:

NECESIDADES	COMPONENTES	INSUMOS	PRODUCTOS	RESULTADOS	IMPACTO
Debilidad en planificación pública con la participación de la comunidad, referida a planes de fomento al acceso y desarrollo de la cultura.	<b>Componente 1 “Participación comunitaria en la planificación cultural comunal”</b>	4 Profesionales Servicio País.  Infraestructura, materiales y equipo de trabajo.	Borrador de PMC entregado; PMC validado y difundido; Total asistentes: 140 personas jurídicas y naturales participantes del programa.	La comunidad asume un rol activo en la planificación comunal en cultura.	Personas y organizaciones de Puchuncaví, de barrios y/o localidades en situación de pobreza y/o aislamiento territorial cuentan con un desarrollo artístico-cultural fortalecido, identidades locales puestas en valor y reconocidas, densas redes de cooperación y planes de política pública en materia cultural, sancionadas por el gobierno local, regional y nacional.
Trabajadores de la cultura buscan oportunidades para desarrollar, comercializar y mostrar sus oficios.	<b>Componente 2 "Conexión a las oportunidades en materia cultural y artístico"</b>	Alianzas locales: medios de comunicación, instituciones públicas educativas y de la cultura.	Instancias de asociatividad y de exhibición/circulación implementadas; Instancias de asociatividad entre trabajadores de la cultura de distintos rangos etarios en torno al patrimonio local implementadas; 1 Residencia Artística realizada; 1 Encuentro Macro-zonal ejecutado. 1 Hito de Cierre realizado.	Los participantes reconocen su propia oferta de oportunidades artístico-cultural, así como la riqueza de su patrimonio local.	
Agrupaciones jóvenes de la comuna no reciben orientaciones para reforzar la valoración del patrimonio local.			32 actividades de reconocimiento y difusión de la oferta artística-cultural implementadas; apoyo entregado en formulación de proyectos culturales; Plan de Formación Continua (PFC) y Kit Cultural implementados.	Los participantes fortalecen capacidades para la gestión local de proyectos artístico-culturales, para la asociatividad y liderazgo.	
Organizaciones culturales no reciben orientaciones para acceder a canales y conductos de financiamiento público y privado.	<b>Componente 3 “Desarrollo y fortalecimiento de recursos y competencias para la gestión cultural comunitaria”</b>				

Fuente: (elaboración propia en base a FSP, 2013<sup>b</sup> y 2014)

## **VI. MARCO METODOLÓGICO**

Esta investigación se enmarca en un diseño cualitativo para la evaluación del programa Servicio País Cultura en la comuna de Puchuncaví, a través de la estrategia de estudio de caso, utilizando las técnicas de entrevistas en profundidad y análisis de contenido, como métodos de producción y análisis de la información, respectivamente. A continuación, se describe el conjunto de decisiones que dan forma a la evaluación social del programa.

### **1. Enfoque y tipo de estudio**

Se plantea un estudio de tipo descriptivo, que pretende caracterizar e indagar en los significados y relaciones que emanan del discurso de los sujetos, en un determinado tiempo y espacio, siguiendo un enfoque cualitativo de investigación, el cual se sirve de las categorías, representaciones, normas y calificaciones que los sujetos usan para clasificar y comprender la realidad que experimentan, a través de los significados y sentidos que se atribuyen a sí mismos y a las experiencias del mundo que les rodea (Canales, 2006).

Dada la naturaleza del presente estudio y el objetivo que persigue, se ha decidido utilizar este enfoque con el objeto de ahondar en los juicios y opiniones que los grupos puedan erigir para sostener sus diversas posturas, respecto a las diferentes dimensiones del programa investigado, en relación a cómo les afectó. Esto, explicado con sus propias palabras y en directa relación con su experiencia, buscando la precisión de la información obtenida en cada caso.

### **2. La estrategia de caso de estudio**

Esta investigación se enfoca en un caso particular, a saber, el programa Servicio País Cultura en la comuna de Puchuncaví, región de Valparaíso. De acuerdo a los lineamientos de la estrategia de estudio de casos, un caso es un objeto de estudio que se analiza en su contexto, en virtud de ciertas características intrínsecas consideradas relevantes para aportar a una teoría o a parte de ella (Coller, 2005).

Este método es apropiado cuando se quiere estudiar un fenómeno, un objeto o una relación causal. Adicionalmente, es particularmente útil para evaluar programas cuando éstos son únicos, son implementados en nuevos escenarios o bien cuando suceden en un ambiente impredecible, entregando información valiosa de su diseño, sus resultados y su contexto (Balmach, 1999).

El estudio de casos provee un nivel de riqueza en cuanto al detalle de la información que los estudios más comprensivos no son capaces de entregar. De ahí que estos estudios tiendan a considerarse estrategias cualitativas, aunque pueden contener data cuantitativa también. Con todo, es importante notar que lo que se gana en riqueza de información se pierde en capacidad de generalización de resultados o validez externa, en la medida que esta técnica se centra en comprender un subconjunto en profundidad como un todo distintivo en su contexto particular (Balmach, 1999).

En cuanto a los procedimientos para realizar un estudio de caso en evaluación social, estos se corresponden, en gran medida, con las etapas generales de la investigación en ciencias sociales, asociándose mayormente con aquellos propios de la metodología cualitativa. En términos generales, en la selección del caso debe priorizarse la maximización del aprendizaje respecto del problema investigado, así como la mayor accesibilidad a otros casos similares, en términos de abordaje y receptividad (Stake, 1995).

En específico, Balmach (1999) señala tres vías principales de selección o muestreo: aleatoria (*random sample*), aplicando estrategias probabilísticas de selección en un universo conocido; propositiva, o con propósito definido (*purposive sample*), cuando se dirige a un caso específico que a modo de ejemplo explicará el fenómeno; y, por conveniencia (*convenience samples*), cuando las otras formas no son viables pero se tiene una buena vía de acceso a las personas y lugares de un caso determinado.

En esta investigación, el caso fue elegido considerando un criterio propositivo, con algunos aspectos de criterio por conveniencia, en atención al acceso al campo de estudio y a los

sujetos, lo cual permite hacer factible la investigación en los tiempos propuestos, sin perder de vista la relevancia y óptima calidad de los resultados a obtener.

Siguiendo los lineamientos del autor, posteriormente, la recolección de información utilizó como fuente principal las entrevistas individuales o grupales, la observación directa y los documentos o información secundaria. Para las entrevistas, la selección de los sujetos se realizó en base a aquellos que supieran lo suficiente sobre el funcionamiento del programa, hayan participado en su diseño y/o implementación, sean claves para el problema investigado, y estén dispuestos a reflexionar sobre ello. La existencia de informantes clave fue central para la adecuada conducción del estudio.

El complemento de las entrevistas con observación e información secundaria responde a que la primera, permitió una experiencia directa con el territorio y sus habitantes, contribuyendo a tener una visión exhaustiva del contexto que se estudia, mientras que la segunda resultó muy importante para establecer el marco general del programa, su diseño, antecedentes, resultados generales, así como para definir la pauta de entrevistas y confrontar sus resultados a la información entregada por los sujetos.

Sobre el análisis de los hallazgos, además de la utilización de las técnicas conocidas, se recomienda para este tipo de estrategia procurar una flexibilidad suficiente en la estructura de la investigación, en cuanto al contexto y a los sujetos de estudio. Toda vez que pueden producirse cambios inesperados que alteren la dirección y diseño original del estudio (Balmach, 1999).

### **3. Dimensiones del estudio**

Fueron seleccionadas las siguientes dimensiones del programa Servicio País Cultura para ser evaluadas en este estudio: el reconocimiento del patrimonio cultural inmaterial e identitario y el desarrollo de capacidades y recursos de gestión cultural comunitaria (ver tabla inferior).

Esta selección responde, en primer lugar, a que estas dimensiones se tradujeron en etapas que ya fueron completadas y cerradas, haciendo factible que sus resultados y apreciaciones sean mejor analizados. Además, estas dimensiones, tanto como sus componentes y actividades, se relacionan directamente con el enfoque promocional de la FSP, en la superación de contextos de pobreza, logrando dar cuenta del modelo de intervención y sus objetivos centrales aplicados en el ámbito cultura, incluyendo a los actores clave en cada caso.

Por último, al encontrarse dirigidas al desarrollo cultural de las comunidades, éstas se enmarcan en los lineamientos de la política cultural nacional, lo que permite ubicar el análisis en el marco general de la institucionalidad cultural en Chile. En definitiva, se considera que las dimensiones, componentes y actividades abarcadas representan los presupuestos de intervención del programa, abordando las relaciones entre las problemáticas de exclusión social y desarrollo cultural en la región.

**Tabla N° 3: Resumen operacionalización del programa Servicio País Cultura.**

Servicio País - Cultura	Dimensiones	Componentes
Propósito:  <i>“Visibilizar, activar y conectar capacidades y recursos para el acceso, la creación y el emprendimiento cultural local, en personas, comunidades y organizaciones que viven en barrios y localidades vulnerables y/o territorialmente aislados del país.”</i>	- Reconocimiento del patrimonio inmaterial e identitario	1. Formación y capacitación para la gestión y el emprendimiento. 2. Gestión participativa de proyectos culturales para el desarrollo local. 3. Itinerancias artísticas para la ampliación de la creación y producción artístico-cultural.
	- Desarrollo de capacidades y recursos de gestión cultural local	4. Asociatividad y conformación de redes de desarrollo artístico-cultural. 5. Gestión de iniciativas y proyectos para el desarrollo artístico-cultural local, en articulación con la infraestructura cultural y/o la estructura de oportunidades presente en el territorio.

Fuente: elaboración propia en base a FSP, 2012, 2012<sup>a</sup>, 2013<sup>b</sup> y 2014.

#### 4. Etapas en el diseño de la evaluación

A continuación se presenta una tabla que resume los pasos globales tomados en la evaluación del programa, que permitieron organizar el levantamiento de la información y los resultados de la investigación.

**Tabla N° 4: Etapas de la evaluación cualitativa del Programa SPC en Puchuncaví.**

Etapa	Descripción
Análisis de la teoría del Programa	<p>Se refiere al conjunto de supuestos acerca de la manera en que el programa se relaciona con los beneficios sociales que busca producir, y las estrategias y tácticas que ha adoptado para alcanzar sus metas y objetivos. Para esto, tanto en las entrevistas como en la observación e información secundaria, se buscó desarrollar lo siguiente:</p> <p><i>Evaluación de necesidades en el grupo objetivo</i>, identificando factores directos e indirectos;</p> <p><i>Plan organizacional</i>, respondiendo a cómo el programa organizó los servicios para ser entregados a la población y los recursos disponibles, así como el nivel de participación de la población objetivo.</p> <p><i>Teoría de cambio del programa</i>, referido a los supuestos y las estrategias secuenciales que influirían en la población objetivo, produciendo efectivamente el cambio perseguido.</p>
Análisis de procesos y resultados	<p>Se buscó comprender los procesos globales conformados por las distintas actividades del programa y los participantes, incluyendo los recursos necesarios e insumos entregados por el programa, a modo de servicios y/o prestaciones, así como los resultados esperados, según componente y/o actividad.</p>
Análisis evaluativo de: Insumos; Actividades; Productos y Resultados del programa.	<p>En base a la teoría del cambio del programa, que responde a cómo la intervención pretende alcanzar sus resultados y las premisas asumidas, se buscó indagar en los recursos, actividades, productos y resultados del programa, así como en la participación de la comunidad y las instituciones ejecutoras, desde la perspectiva crítica de los sujetos involucrados en la implementación.</p>
Análisis de contenido cualitativo y cierre.	<p>Por último, se ordenaron los puntos centrales evaluados, de acuerdo a un conjunto de categorías de codificación y análisis, en coherencia con los objetivos de investigación. Se priorizaron las unidades temáticas, de acuerdo a las ideas relativas al diseño y la implementación del programa. Finalmente, se procedió a cerrar con un conjunto de observaciones conclusivas sobre los hallazgos de la investigación.</p>

Fuente: elaboración propia en base a Rossi, et.al. (2004); Morra Imas y Rist (2009), y

Royse et al. (2001).

## **5. Técnica de recolección de la información: entrevista en profundidad**

Para el programa aquí analizado, en virtud de las características disímiles de los sujetos a entrevistar, así como la necesidad de profundizar en sus visiones individuales en un trasfondo de confianza e intimidad, se optó por la técnica de entrevista en profundidad, que puede ser definida como “una forma especial de conversación entre dos personas, que es dirigida y registrada por el investigador con el objeto de favorecer la producción de un discurso conversacional continuo y con cierta línea argumental del entrevistado, acerca de un tema de interés predefinido en la investigación” (Marradi, et. al, 2007: 217).

Este tipo de entrevista permitió que el discurso de los entrevistados fuera espontáneo, rico en información y se acerque lo más posible a sus propias representaciones originales, sin mayores limitantes, considerando que es la primera experiencia de evaluación externa del programa. Por otro lado, teniendo en cuenta la factibilidad, así como los tiempos acotados, se ha optado por llevar a cabo entrevistas semi-estructuradas, siguiendo una pauta sencilla de temas a abordar<sup>20</sup>, en relación con los objetivos de estudio.

## **6. Técnica de análisis de la información**

Se utilizó el análisis de contenido como técnica para interpretar y comprender los resultados obtenidos. Éste corresponde a una técnica de interpretación de discursos y textos basada en la lectura sistemática (textual o visual), en relación con el problema que se va a investigar. Puede definirse como una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto. De esta manera, el propósito fundamental de esta técnica es realizar “inferencias”, entendidas como la comunicación simbólica o mensaje de los datos que tratan, en general, de fenómenos distintos de aquellos que son directamente observables (Abela, 2004).

---

<sup>20</sup> La pauta de entrevistas utilizada se encuentra en los Anexos de este documento.

En este caso, las etapas comunes del análisis de contenido, la determinación de las reglas de codificación y el sistema de categorías y las inferencias (Folgueiras, 2009), se organizaron en función de la pauta de preguntas y dimensiones de estudio, orientada a responder a los objetivos de investigación y, finalmente, generar una matriz de datos con los resultados obtenidos del análisis.

Cabe mencionar que, sin perjuicio que el estudio y el análisis de la información se realiza con enfoque en la implementación del programa, los aspectos de diseño son inherentes a los subsecuentes procesos en el desarrollo de los programas. Por ende, los vínculos entre la ejecución y las decisiones tomadas en el diseño, serán parte importante de los ejes considerados en el levantamiento de información.

## **7. Descripción de los entrevistados**

El grupo de personas a entrevistar fue definido de acuerdo a su rol como actores clave en el desarrollo del programa, tanto en su fase de diseño como de implementación, desde el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), la Fundación Superación Pobreza (FSP) y el municipio local, así como beneficiarios del programa en la comunidad de Puchuncaví. En acuerdo con los informantes clave del estudio antes del trabajo de campo, se determinó la necesidad de contar con la visión de al menos doce sujetos en un principio, distribuidos de la siguiente forma:

- Encargado Nacional de Servicio País Cultura en la FSP (1).
- Directora Regional de Servicio País Cultura en la FSP (1).
- Encargado Regional de Servicio País Cultura en el CNCA (1).
- Encargado Municipal del Departamento de Cultura (1).
- Jefes Territoriales en la FSP (2).
- Profesionales Servicio País-Cultura (2).
- Beneficiarios representantes del programa Servicio País-Cultura (4).

Se lograron entrevistar representantes de los cuatro grupos principales involucrados en el

desarrollo del programa, en resumen: (i) los participantes del programa, pertenecientes a la comunidad local; (ii) el equipo directivo y ejecutivo de la FSP, a nivel nacional, regional y comunal; (iii) el representante del departamento de cultura del municipio de Puchuncaví y contraparte operativa del programa en la comuna; y (iv) el representante técnico del CNCA en la región de Valparaíso.

En total, se realizaron 15 entrevistas en profundidad, tres más de las definidas antes del trabajo de campo. Los encuentros comenzaron por firmar el consentimiento informado de la investigación, dando paso a la conversación según la pauta semi-abierta. Éstos tuvieron lugar en la localidad de Puchuncaví, región de Valparaíso y en la ciudad de Santiago, región Metropolitana, en dependencias del Municipio y de la FSP, respectivamente. La distribución según actores, tipo de actor y número de entrevistas, quedó como sigue:

**Tabla N° 5: Entrevistas realizadas y actores.**

Actores entrevistados	Tipo de actor	N° entrevistas
Equipo FSP (cargos directivos: dirección nacional, dirección regional; cargos ejecutivos: jefatura territorial, profesionales SPC).	Institucional	6
Representante CNCA regional (CRCA)	Institucional	1
Representante cultura municipio	Institucional	1
Usuarios/ participantes del programa	Comunidad	7
Total		15

Fuente: elaboración propia.

Los sujetos de las tres instituciones aportaron con su visión respecto a la experiencia de haber participado del programa, en el rol que cada una de sus posiciones laborales confería, con su correspondiente punto de vista, respecto de la gestión en general, de su institución y de las demás, que participaron en la implementación. El análisis se basó en sus percepciones desde este rol en particular, complementadas con sus propias particularidades, opiniones y visiones personales sobre el proceso.

El grupo de la comunidad estuvo constituido por personalidades y roles diversos, todos ellos oriundos y residentes de la comuna. Las y los sujetos participaron activamente en la

ejecución del programa, ya sea en su calidad de líderes de agrupaciones culturales o como miembros destacados, permitiendo enriquecer mediante sus testimonios el análisis, en virtud de las diferencias de visiones y opiniones sobre los distintos aspectos del proceso.

Los entrevistados participaron en la línea de patrimonio e identidad del programa, siendo representantes de tres tipos de agrupaciones artístico culturales:

- Agrupaciones artístico-culturales (música, pintura, otros) adulto y adulto-mayor.
- Agrupaciones artístico-culturales (teatro, centro cultural, otros) jóvenes y adulto-joven.
- Agrupación de artesanía local.

Los entrevistados de los grupos adulto mayor se caracterizaron por tener entre 55 y 65 años de edad, escolaridad completa, jubilados y participantes de numerosas organizaciones cívicas y culturales de la comuna. Las visiones respecto del programa difirieron en virtud de los distintos grados de compromiso, liderazgo y participación en actividades de desarrollo comunal, así como por distintos enfoques críticos y apreciaciones personales.

En cuanto a los representantes del grupo adulto-joven, sus edades oscilaron entre los 27 y 32 años, todos con nivel educacional universitario, lo cual, ante la falta de sedes universitarias en la localidad, implicó su emigración de la comuna para, posteriormente, volver a residir en ella. Su principal ocupación laboral se encontraba vinculada con el desarrollo cultural local, lo que implica la importancia del pensamiento crítico en esta labor, tanto respecto a las problemáticas más importantes de la comuna, que tenían un lugar primordial, como respecto al discurso general en relación al desempeño del programa. En consecuencia, se encontraron algunas posiciones favorables y otras más bien desfavorables a ésta experiencia

## VII. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Esquema N°5. Organización de la información en los resultados.



Fuente: elaboración propia.

Los resultados se organizaron de acuerdo a las unidades de la teoría de cambio que orientaron el proceso de levantamiento de la información, a saber, las necesidades que justifican la intervención, los insumos desplegados por el programa para financiar la gestión y las actividades, los productos y los resultados de la implementación<sup>21</sup>. Estas unidades se ubican en un continuo lógico mediado por la participación de los dos grupos principales de actores: la comunidad y los funcionarios institucionales a cargo de la ejecución. A su vez, la participación, el desarrollo del programa y sus resultados, se enmarcan en un contexto global que modela la forma particular en que el programa es implementado en cada territorio del país, en este caso la localidad de Puchuncaví. El esquema superior procura ilustrar estos elementos y sus relaciones.

De esta forma, comienza este capítulo con la visión del contexto local que tienen los representantes de la comunidad sobre su situación actual y cómo se relaciona con el ámbito

---

<sup>21</sup> Véase como referencia la tabla N°4, en el capítulo Marco Metodológico.

de la cultura. Luego, se describe la evaluación general del programa desde la perspectiva de todos los actores, observando el cumplimiento de sus principales objetivos, junto con los principales logros y debilidades de la implementación. Posteriormente, se revisan las necesidades, las actividades, productos e insumos, para terminar con las ideas sobre el desempeño de las instituciones involucradas en la implementación.

## 1. Visión del contexto local

**Tabla N° 6: Elementos de contexto general y efectos en la vida comunal.**

Elemento contextual	Efectos
Dispersión geográfica. Localidades distantes, con difícil acceso y conectividad.	Expresión artístico-cultural distintiva Falta de servicios básicos Falta de participación en actividades comunales.
Presencia del cordón industrial en la comuna. Empresas generan contaminación, pero también ofrecen trabajo e invierten en el territorio.	Polariza a la comunidad: a favor, en contra de las empresas. Se suma un segmento intermedio que no se identifica con ningún polo.

Fuente: elaboración propia.

En el contexto de la comuna de Puchuncaví, la situación de vida global fue percibida por los entrevistados como mejor que en el pasado, con aciertos a nivel de progreso material, acceso y calidad de viviendas, cantidad de habitantes y oportunidades de trabajo, aunque con diversas problemáticas que afectan tanto la vida social como cultural de la comunidad.

La información documental entregada por el programa identificó dos aspectos determinantes de la situación de la comuna: la dispersión geográfica y la presencia del cordón industrial en el territorio comunal. En cuanto a la dispersión, las 22 localidades de la comuna se encuentran distribuidas en una gran superficie territorial, lo cual ha determinado no sólo la existencia de rasgos culturales distintivos de cada localidad, expresado en su idiosincrasia particular y formas artísticas propias, sino también que algunas de ellas cuenten con grandes dificultades de acceso y conectividad (por ejemplo, La Canela, La Quebrada y El Rincón), frente a problemas de pavimentación de caminos y ausencia de transporte público local.

Lo anterior ha influido en distintas dimensiones, por un lado, que estas localidades hayan sido rezagadas del progreso material que ha tenido la comuna en las últimas décadas, en términos de acceso a servicios básicos como agua potable y alcantarillado y, por otro, que sus posibilidades de participación, en actividades que reúnen a la comunidad completa de la comuna, se hayan visto reducidas, haciéndose menos frecuentes las interacciones entre los habitantes de distintas localidades.

La información recabada permitió dar cuenta de que la presencia de las industrias es percibida como un elemento que tiende a polarizar las percepciones de los habitantes. Los que se posicionan a favor, quienes destacan las oportunidades de trabajo ofrecidas y las inversiones realizadas en la comunidad; los que se posicionan en contra, quienes no aceptan que las oportunidades laborales e inversiones sean suficientes para mitigar el daño ecosistémico y para la salud que provocan las emisiones al medioambiente. Cabe destacar, la existencia de un grupo intermedio cuya percepción no es negativa ni positiva, que tiende, a su vez, a minimizar el conflicto provocado por este elemento contextual.

Dentro de las percepciones a favor, un representante de los grupos de adulto mayor indicó:

*“Hubieron varias cosas buenas, varias cosas malas, pero si nosotros miramos eh con altura de mira, hemos progresado más que lo que hemos bajado, porque bueno, tenemos la contaminación, la contaminación está en todas partes, en donde haya una industria, (...) entonces, se supone que cuando llegaron las industrias...eh se contaminó el doble, pero también hemos progresado, porque también hay trabajo... hay trabajo.”*

Por otro lado, sobre las razones por las que se acepta el apoyo de empresas, y las controversias que esto genera, un representante del grupo de jóvenes señaló:

*“Ese es un rol cuático, por qué, porque aquí hay distintas posturas, dentro del grupo de nosotros estamos claros, quienes no transan, quienes sí transan y por qué transan, cachai, ninguno transa por una cuestión de aceptación, o decir, sí, contaminen, mátenos no más y entréguenos más plata, no...sino que transamos todo el rato porque queremos las lucas para hacer cosas para generar pensamiento crítico...”*

En consecuencia, el emplazamiento de las industrias en el territorio se percibe como un elemento de contexto sensible, que no deja indiferente a los pobladores ni a los trabajadores de la cultura.

Los elementos descritos han influido en las posibilidades de desarrollo de actividades culturales en la comuna. En específico, la baja participación en actividades de esta índole, ha surgido como producto de las dificultades de movilización en la comunidad, porque la mayoría de éstas tiene lugar en el centro de Puchuncaví, donde está la Casa de la Cultura, la Municipalidad y los principales servicios públicos. Por otra parte, existen algunas actividades a menor escala que son realizadas por la Municipalidad, o por el programa SPC, en las localidades más distantes.

En cuanto a la gestión de las grandes empresas de la comuna, además de apoyar mediante auspicio eventos masivos, uno de los principales instrumentos que utilizan para invertir en la comunidad son los proyectos culturales y donaciones directas, destinados a financiar parte o la totalidad de las iniciativas propuestas por agrupaciones de la comunidad.

Frente a esto, la polarización antes mencionada se manifiesta entre las agrupaciones que deciden postular a estos proyectos y reciben financiamiento, y aquellas por ningún motivo aceptan apoyo desde las empresas para sus proyectos, y deciden optar por la autogestión, buscando caminos alternativos. El apoyo se traduce no sólo en actividades, sino también en infraestructura, como la construcción de una sede comunitaria, un sentido anhelo colectivo:

*"Invierten, dan, nosotros solicitamos y ellos nos dan, y todo lo que pedimos, lo pedimos para progresar (...) Ahora hemos estado con proyectos de Codelco, de Gener, [con los que] hemos estado haciendo de a poquito, ahora tenemos media sede hecha, nueva y de cemento..."*

Por otro lado, se observa desde la posición contraria, un tono crítico a las acciones de estas empresas, fundamentando que responden a intereses de visibilidad y mejoramiento de imagen, a través de su auspicio en actividades masivas:

*"Y les encanta que le coloquen banderas que digan 'Codelco está colaborando' cuando*

*sean actividades masivas...ahora yo sé que han apoyado alguna construcción, no sé, la pavimentación de algunas calles por ahí, lo han hecho igual, pero no tanto, no tanto como debería ser.”*

Si bien se critica este modo, no se espera que el apoyo desaparezca, sino que éste vaya más allá de las actividades masivas de entretención y pueda centrarse en áreas de necesidad básica comunal, dejando instalaciones e infraestructura pública permanente, como cloacas y luminarias públicas, entre otras, atribuyendo de este modo un rol público a las empresas, que otrora recaía en la responsabilidad del gobierno local, es decir, el municipio.

## **2. Evaluación general de los resultados del programa**

Se observó, a nivel transversal, una visión favorable sobre el desempeño del programa, tanto desde los roles de los actores institucionales, como por parte de los participantes de la comunidad, en cuanto a las fases implementación y diseño. Sin perjuicio de ello, todos ellos manifestaron un gran sentido crítico que les permitió identificar múltiples aristas de análisis y, por cierto, espacios de mejora y aspectos concretos con los que no quedaron conformes en sus respectivas experiencias.

En los párrafos siguientes se analizan las percepciones de los sujetos a partir de tres miradas: la experiencia global del programa SPC, desde la perspectiva de las instituciones a cargo de la implementación; el logro de objetivos del programa en el caso de estudio; y por último, el balance de aspectos positivos y negativos que tuvo el programa para el conjunto de los entrevistados.

### **2.1. Experiencia global del programa SPC**

Tanto a nivel nacional como regional, los representantes de las tres instituciones (FSP, CNCA y Municipio) perciben que el trabajo realizado por el programa SPC constituyó una fuerza integradora de las diversas intervenciones y programas de promoción social en la región.

En efecto, la incorporación de la cultura fue considerada un elemento que permitió enriquecer el enfoque multidimensional de la pobreza, fundamentalmente desde sus aspectos subjetivos. Los entrevistados ocupando cargos directivos en el equipo ejecutor destacaron esta capacidad del programa, dando cuenta de las múltiples áreas abarcadas por éste, desde el conocimiento del territorio y los recursos naturales, a la vinculación con las instituciones, y como éstas confluyen generando procesos globales.

Sin embargo, al consultar por la superación de la pobreza como propósito último de este programa, y que entrega el nombre a la Fundación, los entrevistados señalaron falta de claridad sobre si ese es el objetivo que se persigue en la implementación. Aducen que el objetivo está dirigido a resolver, más bien, problemáticas particulares en los que se manifiesta la pobreza, pero que no llega al problema de raíz. Sumado a esto, el equipo se ubica más cercano al rol operativo del programa, que es ser un “*complemento crítico a la política pública*”, donde en función a la gran cobertura que logra a nivel nacional, procura la adaptabilidad de la política pública al territorio, actuando como un complemento o puente articulador entre ésta y los territorios.

En cuanto a la implementación en Puchuncaví, se distinguió un proceso de aprendizaje en el paso del primer al segundo año. La evaluación sobre el primer año, compartida tanto por el equipo de la FSP como por el CNCA y el municipio, fue más bien negativa. El proceso del primer año se percibió como afectado por problemas importantes de implementación, que no permitieron lograr los resultados esperados para el ciclo. Entre las razones se señalaron: la falta de coordinación y comunicación inter-institucional, particularmente entre las instituciones y el municipio, así como problemas interpersonales con los profesionales SPC del primer año, entre ellos y para con el municipio.

El segundo año, por su parte, se concibió como una maduración y mejora del primero, considerando, además, que era el periodo donde estaba estipulado finalizar todos los procesos iniciados el año anterior. Los actores de la FSP y CNCA destacaron los importantes esfuerzos realizados para mejorar la implementación en este periodo, tanto a través de nuevas estrategias de gestión, como en las mejoras en la comunicación y

coordinación inter-institucional y con los profesionales. Esto se materializó, por ejemplo, a través de una mayor cantidad de encuentros organizativos que tuvieron lugar en la misma comuna.

De acuerdo a los entrevistados, la llegada en 2012 de nuevas personas a ocupar los cargos de jefatura territorial en ambas instituciones, FSP y CNCA, aportó favorablemente a este cambio, permitiendo una suerte de nuevo comienzo en las relaciones institucionales con el municipio.

## **2.2. Sobre los objetivos del programa**

De modo transversal entre los entrevistados, el cumplimiento de los objetivos<sup>22</sup> fue percibido como parcial, principalmente por parte de los representantes institucionales. Éstos declararon que fue un trabajo arduo, desplegado en un territorio con importantes desafíos, tanto en términos de la estructura administrativa y gestión del gobierno local, como en términos de la participación de la comunidad y la falta de liderazgos locales. Sumado a esto, los problemas en la implementación referidos a la coordinación y al ajuste adecuado de tiempos para las estrategias y actividades, fue considerado como un elemento que jugó en contra en la consecución de los objetivos programáticos.

En particular, se identificaron procesos y actividades formalmente completadas, pero que no permitieron soslayar esos obstáculos. Por ejemplo, el CNCA sostuvo el cumplimiento de los compromisos programáticos en el territorio, fundamentalmente debido a que estos se encontraban claramente especificados en documentos tipo “manual”, confeccionados para facilitar su consecución por parte de los profesionales, quienes en su mayoría eran jóvenes profesionales con poca experiencia laboral. Sin embargo, se expresó desacuerdo, en la medida en que el logro de estos pasos formales no se consideró suficiente para alcanzar en

---

<sup>22</sup> En la tabla N°3 del capítulo anterior se expresan los principales objetivos considerados, a saber, el propósito de “*visibilizar, activar y conectar capacidades y recursos para el acceso, la creación y el emprendimiento cultural local, en personas, comunidades y organizaciones que viven en barrios y localidades vulnerables y/o territorialmente aislados del país*”, mediante el *Reconocimiento del patrimonio inmaterial e identitario* y el *Desarrollo de capacidades y recursos de gestión cultural local*. Éstos fueron evaluados de manera global por los entrevistados, ante la dificultad de individualizarlos con claridad, particularmente por parte de los miembros de la comunidad.

cabalidad los objetivos del programa.

Por otro lado, desde el municipio, los problemas de coordinación e información entre los actores institucionales, fueron nuevamente mencionados. Esta visión fue compartida también por los demás entrevistados. Desde el equipo FSP, a su vez, se observó un cuestionamiento sobre el cumplimiento del programa en términos de autonomía y fortalecimiento de las agrupaciones de la comunidad, así como a nivel institucional, a través de la gestión municipal. No obstante, respecto a los avances en términos de visibilización y valorización de los propios recursos de la comunidad, señalaron, que:

*“...por ejemplo nosotros creímos que [terminado el programa] nos íbamos a encontrar con una comunidad organizada y trabajando y nos dimos cuenta de que no fue así, entonces yo creo que a nivel de logro institucional, es instalar, que para poder desarrollar actividades culturales en la comuna no requieren la contratación de grandes artistas que vengan de afuera sino que tiene que ver más con un proceso de valorización de lo que ya tienen (...) pero no sé si logramos traspasar, o no logramos traspasar, eso a la institucionalidad local... no se fortaleció el área”*

Por último, al consultar sobre el cumplimiento de los componentes de conexión con las oportunidades, la incorporación participativa en la toma de decisiones de política cultural local, y la instalación de competencias y habilidades en el territorio, un cargo directivo del programa señaló que el nivel de cumplimiento en esta área fue mínimo, principalmente por la incapacidad de dar sostenibilidad al programa una vez terminado el período de intervención.

El resto de los representantes institucionales concordaron con este punto de vista, puesto que la envergadura e impacto esperado de estos tres componentes supera en gran medida a los recursos e insumos identificados en la teoría de cambio, así como el tiempo disponible – de 24 meses- para dejarlos instalados en el territorio. En otras palabras, no sólo se necesitan recursos humanos, pecuniarios y no pecuniarios, sino también un trabajo de vinculación y entrega de herramientas con los distintos agentes de la cultura, entre los que destaca el gobierno local como responsable de la gestión territorial y continuidad de los procesos, lo

cual requiere un tiempo suficientemente extenso.

### 2.3. Logros y debilidades del programa

**Tabla N°07: Logros y debilidades del programa.**

Actor		Logros	Debilidades
Comunidad		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor cantidad de plataformas (espacios) de visibilización de trabajos, en arte, identidad local y artesanía.</li> <li>- Espacios de conexión entre diversas agrupaciones artísticas.</li> <li>- Nuevos aprendizajes en materia de arte y cultura local.</li> <li>- Nuevas opciones para cursar proyectos culturales.</li> <li>- Mayor información sobre alternativas de financiamiento.</li> <li>- Acompañamiento de las agrupaciones para lograr sus metas y objetivos</li> <li>- Unir a las personas de la comuna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poco tiempo para implementar</li> <li>- Falta de ajuste al contexto local/ comprensión de las dinámicas locales y de la cultura organizacional en materia de arte y cultura.</li> <li>- Insuficiente información a la comunidad sobre los contenidos y alcances del programa, en términos claros. Hablar en el lenguaje de la comunidad.</li> <li>- Baja dotación de profesionales en terreno.</li> </ul>
Municipio		<ul style="list-style-type: none"> <li>- El PMC en Puchuncaví.</li> <li>- Apoyo en formación de UNCO Cultura.</li> <li>- Unir a las personas de la comuna.</li> <li>- Aporte en recursos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baja coordinación institucional.</li> <li>- Inflexibilidad en implementación.</li> <li>- Falta de ajuste al contexto local/ comprensión de las dinámicas locales y de la cultura.</li> </ul>
CNCA		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impacto muy potente en la comunidad, relación muy estrecha con los profesionales.</li> <li>- Gran trabajo de los profesionales SPC.</li> <li>- Muy positivo que se asocien instituciones distintas con objetivos similares para el desarrollo integral comunitario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poco tiempo para implementar.</li> <li>- Baja coordinación institucional.</li> <li>- Ausencia de continuidad o plan de salida del programa</li> </ul>
FSP	Enfoque Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PSPC nacional logra gran participación comunitaria y descentralización de profesionales.</li> <li>- PSPC tiene buenos resultados de gestión (cumplimiento actividades) y excelente llegada con la comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Débil alianzas con los municipios.</li> <li>- Falta de articulación nacional, en función de la alianza con CNCA.</li> <li>- Brechas de implementación, en función de baja cualificación profesionales SP.</li> </ul>
	Enfoque Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visibilización de los temas culturales frente al municipio.</li> <li>- Integración regional: conexión iniciativas locales con procesos macro-zonales.</li> <li>- Fortalecimiento grupos juveniles, mediante Oficina Juventud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer gestión cultural en líderes locales.</li> <li>- Falta de involucramiento y voluntad desde el municipio.</li> <li>- Cierre del programa fue muy débil.</li> <li>- Dependencia hacia el programa y los profesionales (sensación de abandono).</li> </ul>
	Enfoque Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conexión de los profesionales con la comunidad</li> <li>- Visibilización del programa y los equipos.</li> <li>- Propicia integración de distintas unidades municipales (cultura, educación, turismo)</li> <li>- Integración intergeneracional.</li> <li>- Fortalecimiento organizacional.</li> <li>- Asociatividad inter-organizacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta fortalecer los liderazgos locales.</li> <li>- Baja coordinación institucional.</li> <li>- Falta de desarrollo profesional/ capacitación de profesionales SP.</li> <li>- Dificultad para modificar las dinámicas del gobierno local, fortalecimiento en gestión cultural local.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

La tabla superior ilustra los logros y debilidades del programa, desde la perspectiva de los

grupos entrevistados. Se les solicitó que mencionaran los aspectos que consideraban fortalezas o logros del programa, así como debilidades o desaciertos, entregando recomendaciones y sugerencias para mejorar la gestión. Estos aspectos permitieron dar una comprensión global a las distintas percepciones sobre el desempeño del programa, así como también ahondar en la percepción sobre los objetivos, revisados en el apartado anterior.

### **2.3.1. Logros**

En cuanto a los logros, los actores de la comunidad y del municipio rescataron, principalmente, el aumento de oportunidades en materia de gestión cultural local, lo que permitió no solo mejorar las condiciones para las distintas expresiones culturales en la comunidad, sino también acercar a los vecinos y fortalecer sus lazos. Así también, para el municipio los aportes se plasmaron en los productos más relevantes dejados por el programa en la localidad: el Programa Municipal de Cultura (PMC) y la conformación de la Unión Comunal (UNCO) de Cultura.

Desde el CNCA, fue rescatado el vínculo generado entre los profesionales y la comunidad, al cual se asocia cierto carácter afectivo, así como la asociatividad inter-institucional e intersectorial que implicó el desarrollo de un programa como SPC. La visión del equipo FSP, por su parte, se centró en la gran cobertura del programa, la alta participación, el cumplimiento de los indicadores de gestión, así como la capacidad de abordar problemáticas a gran escala, así como a nivel local, en comunidades aisladas territorialmente, estableciendo además una conexión personal entre las comunidades y los jóvenes profesionales en terreno.

Así también, el trabajo en cultura permitió visibilizar problemáticas no identificadas frente al municipio, junto con el carácter inter-sectorial de las mismas. En consecuencia, fue posible relevar la importancia de abrir espacios para el intercambio intergeneracional que favorezcan la valoración del patrimonio, así como el fortalecimiento de las organizaciones en los procesos de gestión cultural y una mayor conexión con las oportunidades disponibles en el ámbito.

Por último, se destacó el factor integrador a nivel regional y nacional instalado por el programa, en relación también con los distintos departamentos del municipio, así como también entre las distintas organizaciones culturales que participaron, en cuanto a la interrelación de distintos intereses y disciplinas artísticas (teatro, música, artes visuales, artesanías, etc.) y entre personas y organizaciones pertenecientes a distintos grupos etarios.

### **2.3.2. Debilidades**

Los aspectos señalados por los miembros de la comunidad, el municipio y el CNCA como debilidades se centraron en elementos de implementación del programa en el territorio de Puchuncaví. La evaluación apuntó a tres elementos centrales: los escasos tiempos disponibles para el desarrollo de las actividades de implementación, así como a la falta de coordinación entre los encargados y la municipalidad, lo cual afectaba negativamente la calidad de las actividades. Se sumó, la importancia de ajustarse al contexto local, es decir, conocer las dinámicas institucionales y culturales propias del territorio, sus formas de organización, resolución de conflictos, y dirigirse con un lenguaje que fuera claro y comprensible para los usuarios.

Los miembros de la FSP, por su parte, ahondaron en aspectos que apuntan a los objetivos estratégicos del programa. Se identificó la importancia de trabajar en la sostenibilidad del programa en el territorio, esto es, que las dinámicas positivas instaladas por el programa en materia de gestión cultural local, puedan seguir funcionando sin su presencia. En este punto fue destacada la necesidad de mejores estrategias para fortalecer la gestión de los municipios y el vínculo con ellos, así como los liderazgos locales, así como de mejores planes de cierre y salida del programa, lo cual también fue compartido por la representación del CNCA.

En esta línea, otro aspecto que se presentó como una amenaza a la sostenibilidad del programa fue la llamada “conexión entre los profesionales y la comunidad”. En efecto, el vínculo de confianza que se logró entre ambos fue percibido con cierta ambigüedad, pues si bien fue evaluado como un elemento positivo, a la vez se identificó un riesgo en la excesiva dependencia que generó la personalización del trabajo y la inevitable generación de lazos

afectivos entre algunos participantes para con los profesionales del programa.

Cabe mencionar la percepción sobre el bajo desarrollo profesional en el perfil de los profesionales Servicio País. Si bien esto es parte del modelo de intervención, puede afectar negativamente la implementación en base a la falta de herramientas y experiencias. A esto se agregó la visión de algunos profesionales sobre la falta de capacitación técnica de calidad y mejora en este sentido, oportunidades que podrían ser ofrecidas durante los ciclos de intervención, enriqueciendo la experiencia y la labor realizada.

### 3. Necesidades de los usuarios para participar en el programa SPC

**Tabla N°08: Necesidades que motivan la participación en el programa SPC.**

Nivel	Necesidades – espontáneas
Principal	Disponer de infraestructura para arte y cultura.
	Disponer de una Corporación de la Cultura.
	Disponer de conocimientos y habilidades para la gestión cultural local.
Secundario	Aportar en el desarrollo cultural comunal, de modo participativo e inclusivo.
	Fortalecerse como profesionales del arte y la cultura de Puchuncaví (teatro, música).

Fuente: elaboración propia.

Surgió con mayor fuerza y de un modo transversal entre los entrevistados, la necesidad de disponer de espacios físicos, como auditorios, teatros o salas, especialmente adecuadas para la expresión de actividades artístico-culturales en la comuna. Algunos vinculaban esta idea con el proyecto de instalar una Corporación de la Cultura, como un ente administrativo y con una instalación propia que cumpliera las funciones administrativas y gerenciales del gobierno local en materia de arte y cultura. Al respecto, uno de ellos señaló:

*“Puchuncaví no tiene un lugar donde se puedan hacer actividades culturales, o sea el único lugar es el gimnasio o en las calles por ahí, pero no hay un teatro donde se puedan hacer actividades, que sea poder diferentes agrupaciones que se presenten y que las personas estén dignamente viendo...”*

La idea de contar con un espacio de estas características ha estado presente por años en el territorio, pero no se ha logrado dar con la organización suficiente como para formular un proyecto que logre levantar los recursos suficientes. Si bien es una percepción compartida por todos los consultados, adquirió mayor fuerza entre quienes han estado involucrados en intentos por conseguir el financiamiento. Para ellos disponer de este tipo de infraestructura es considerado esencial: un estándar mínimo de condiciones para el desarrollo cultural local, tanto para los trabajadores locales de la cultura como para público general.

Junto con lo anterior, la adquisición de nuevos conocimientos y herramientas apareció como un elemento de relevancia para entrar a formar parte del programa. La manifestación de esta necesidad estuvo relacionada con que algunos se sintieran en una posición de desventaja respecto a conocimientos formales para la gestión cultural, especialmente en lo que a búsqueda de fondos, formulación de proyectos, y gestión de presupuestos se refiere.

En un nivel secundario, aparecieron ideas sobre la necesidad de “más cultura” y más “oportunidades y espacios culturales para ser representados” en Puchuncaví, incluyendo actividades comerciales relacionadas a la cultura, como artesanía y turismo. Por último, surgieron necesidades desde un punto de vista más individual, como artista o cultor, que busca un crecimiento, mejores espacios y más desarrollo para oficios particulares en la comuna. Sobre esto, con una muy buena evaluación del programa, uno de ellos indicó:

*“o sea mi rollo es el teatro, entonces lo que me interesaba a mí era que esto creciera (...), revivir el teatro en Puchuncaví, después que empiece a generar público o sea a educar espectadores...en esos minutos estaba esa motivación naciendo, y yo creo que durante todos estos años y con el trabajo de SP ya estamos claros, siento que ya estamos fortalecidos...”*

De este modo, las necesidades identificadas en la teoría de cambio del programa coincidieron en gran parte con las que indican los participantes, toda vez que el principal problema identificado por ellos fue “escasez de espacios y/u oportunidades para desarrollar iniciativas de índole artístico-cultural”, agregando además, la necesidad de un

acercamiento intergeneracional que propiciara el rescate y valoración del patrimonio cultural, así como la demanda de orientaciones para fortalecer la gestión cultural local y los accesos a financiamiento.

En un segundo nivel de consulta, se indagó si estas necesidades se habían modificado en algún sentido luego del paso del programa por el territorio. Particularmente surgió el problema de la infraestructura, mediante la iniciativa trunca de construir un auditorio, frente a lo cual los usuarios de la comunidad no identificaron intermediación alguna por parte del programa. Por su parte, representantes de éste señalaron haber planteado el requerimiento al encargado cultural del municipio, pero no se reportó una respuesta concreta:

“[El Encargado municipal de Cultura] *también participó en distintas capacitaciones (...) recuerdo que dejamos planteada la idea de desarrollar una corporación cultural y que pudiera avanzar en esa línea de financiamiento, para que tuviera un tanto más independencia y mayor capacidad de captación de recursos...*”

Por el contrario, las motivaciones de los sujetos para participar en el programa fueron observados en otras aristas, como posibilidad de capacitarse en gestión cultural, el mayor conocimiento sobre opciones disponibles para financiamiento en materia de artes y cultura, actividades de intercambio generacional, y la integración e intercambio entre agrupaciones culturales de distintas disciplinas y diversa procedencia en el territorio.

#### 4. Percepciones sobre las actividades y productos del programa

**Tabla N°09: Actividades destacadas por los usuarios sobre las líneas de trabajo SPC Puchuncaví.**

Líneas de trabajo SPC Puchuncaví, asociadas a componentes	Actividades/productos destacados por los usuarios	Nivel de importancia en el relato y sentido
Generar espacios y oportunidades para iniciativas artístico-culturales	Actividades de visibilización de artistas, cultores y organizaciones. Integración de diversas agrupaciones artísticas Integración de distintas manifestaciones artísticas Jornadas y actividades artístico-culturales en diferentes localidades	Principal - positivo

Fortalecer organizaciones para la conexión a la estructura de oportunidades	Actividades de visibilización Apoyo en postulación de proyectos Acercamiento a oportunidades de financiamiento Apoyo en conformación de Unión Comunal de Cultura (UNCO) Creación de la Oficina de la Juventud	Principal - positivo
Fomentar actividades de rescate y valoración del patrimonio local (énfasis en intercambio generacional)	Unión de distintos grupos etarios en diversas actividades, reuniendo distintas expresiones (artísticas, culinarias, artesanía, etc.). Fomento y apoyo a talleres artísticos. “Días de”: Día del patrimonio, de la Danza, de la fotografía, entre otras mencionadas como de rescate de a identidad y con artistas-cultores locales.	Secundario - positivo
Realizar capacitaciones y talleres en gestión cultural comunitaria	Gestión y formulación de proyectos Producción y difusión Actividades de capacitación con la Universidad de Valparaíso Talleres de emprendimiento cultural	Secundario - positivo
Plan Municipal de Cultura	Frente a la pregunta: <i>¿has escuchado hablar de los planes municipales de cultura?</i> Tres sujetos, respectivamente, responden: - <i>“Yo lo que sé es que son platas destinadas a celebrar por lo menos un día cada ciertos meses una actividad”</i> - <i>“No, no he escuchado.”</i> - <i>“Yo alcancé a participar de uno, con el que no quedé conforme por lo menos...”</i>	Aislado – negativo  Poco conocimiento entre sujetos. Los que recuerdan participación específica en el proceso evalúan negativamente.

Fuente: elaboración propia.

La tabla superior muestra las actividades destacadas por los entrevistados, de acuerdo a los principales componentes y líneas de trabajo de SPC, en orden de importancia según la frecuencia, intensidad y sentido en el relato de los usuarios del programa. De este modo, al abarcar los productos y actividades definidos en la teoría de cambio del programa, los entrevistados recordaron múltiples experiencias y anécdotas del trabajo del programa en el territorio, las cuales fueron percibidas de manera muy positiva para el desarrollo cultural de la comuna.

Junto con esto, destacaron positivamente las actividades relacionadas con el fortalecimiento organizacional para acceder a las oportunidades de financiamiento y gestión cultural, la visibilización de iniciativas artístico-culturales, así como las capacitaciones y talleres. Así también, fue muy significativa la creación de nuevas instancias de participación gracias al programa, tanto en espacios de expresión artístico-cultural como en formación asociada a financiamiento, como respecto al alcance variado que tuvo en términos de rangos etarios.

Las actividades realizadas fueron dando pie a nuevos proyectos, como la instalación de la

Oficina Municipal de la Juventud, que surgió como iniciativa de los propios habitantes a partir de la necesidad de atender y canalizar las necesidades de estos grupos, incluyendo su participación en la vida cultural. El equipo del programa tomó esta iniciativa e impulsó la conformación de la oficina, cuya concreción fue valorada en términos muy positivos por la comunidad.

#### **4.1. El Plan Municipal de Cultura**

Otro producto de las líneas del trabajo del programa es la construcción del Plan Municipal de Cultura (PMC), el instrumento de política cultural en las comunas, el cual en este caso, a diferencia de la Oficina de la Juventud, fue evaluado negativamente. Los usuarios problematizaron el proceso mediante testimonios como el siguiente:

*“yo siento que si tu vai a hacer un trabajo tan importante como hacer un plan de cultura, tú convocatoria tiene que ser muy grande y si la convocatoria está fallando o hací algo pa que la convocatoria sea mayor o lo frenai, pero haces que esa convocatoria sea mucho más amplia, porque por lo menos en Ventana que es una de las localidades que tiene más habitantes, habían como cinco personas participando poh y eso no es representativo, porque de esas cinco éramos como tres de la misma organización...”*

En particular, el proceso fue criticado aludiendo al gran impacto público que tiene la formulación de la primera política pública cultural con foco local en la comuna. De acuerdo a los usuarios que reconocían el proceso, este objetivo no fue interpretado en su envergadura por las autoridades del gobierno local y equipo ejecutor, en la medida que las instancias participativas, y el tiempo dedicado en cada una de ellas, fue considerado muy insuficiente. Por otro lado, los problemas de implementación se refirieron a la baja representación de los actores relevantes y el plazo acotado para la convocatoria y las reuniones, obstaculizando así la participación comunitaria en dichas actividades.

En definitiva, los destinatarios identificaron dificultades de coordinación y organización administrativa que afectaron directamente los resultados del trabajo asociado a construir el PMC. Por otra parte, cabe señalar que esta percepción se encontró entre quienes

reconocieron esta línea de trabajo, pues parte de ellos declararon no conocerlo o no haber escuchado sobre él.

Esta falta de reconocimiento puede vincularse con algunos de los aspectos analizados en la evaluación general de los resultados del programa (punto 2 de este capítulo). Los sujetos señalaron como una debilidad la falta de adecuación del lenguaje utilizado por el equipo del programa al contexto local, lo cual dificultaba la comprensión de algunas actividades y, por ende, sus posibles resultados. Por ende, una explicación, sin duda, puede residir en la falta de tiempo para una adecuada difusión y convocatoria representativa de la comunidad, pero también en el contenido de lo que se comunica, es decir, que la descripción del Plan y su relevancia para la comuna sea efectivamente comprendida por los receptores.

Por su parte, los entrevistados pertenecientes a las instituciones (FSP, CNCA y el municipio) señalaron que fue un proyecto de suma importancia, no sólo en razón de la relevancia que tiene la formalización de la gestión cultural comunitaria en la planificación pública, sino también en términos institucionales propios, de consumo de horas-hombre en planificación y ejecución, así como de financiamiento, pues la creación de estos planes vino con un presupuesto de alrededor de 4 millones de pesos chilenos<sup>23</sup> anexados para cada comuna. Con todo, para los ejecutores del proyecto los resultados estuvieron lejos de los estándares esperados, especialmente para el equipo de la FSP.

En las entrevistas se explicitó que la tarea de realizar el PMC en Puchuncaví en todas sus etapas, pasando por el diagnóstico, el levantamiento participativo, hasta llegar al documento oficial, fue licitada a una consultoría externa, financiada por el CNCA, con fondos especialmente destinados a ello. Se contrató una consultora para el primer ciclo (2013), cuyo trabajo no fue bien evaluado por la contraparte, llevando a un nuevo proceso de contratación y recambio en el ciclo siguiente y final (2014).

Sobre este proceso, un miembro de la FSP se mostró bastante crítico, relatando la dificultad

---

<sup>23</sup> Alrededor de US\$ 6.200 de 2015.

que significó la inclusión de un actor externo al proceso, y cómo la ejecución por parte de la consultora quitó la responsabilidad y limitó el empoderamiento del gobierno local:

*“a nosotros nos interesaba que los planes municipales fueran liderados por las personas de los municipios y nosotros veíamos que eso no estaba pasando, sobre todo porque después la elaboración de los planes fue ejecutada por consultoras externas, entonces además se sumaba otro actor, además de estos tres, otro actor que era una consultora, y ahí entonces los encargados [municipales] se desligaban de su responsabilidad porque como había otro que los ejecutaba...”*

Si bien la responsabilidad ejecutiva recaía en estos consultores, tanto los miembros del CNCA como de la FSP y el municipio convinieron en apoyar las gestiones para contribuir y asegurar el buen cumplimiento de todas sus fases, lo cual pasó a ser parte de compromisos de gestión por parte del programa SPC y los municipios adscritos al programa Red Cultura, del CNCA. Es así como el PMC pasa a ser un componente en sí mismo en la planificación de los ciclos 2013-15 del programa. En el trabajo en terreno, los profesionales y jefes territoriales, junto con el encargado municipal de cultura, apoyaban las convocatorias a reuniones, entre otros aspectos de logística en las actividades realizadas.

Respecto a lo anterior, se señaló que, a pesar de estas actividades de sensibilización e información, el involucramiento del encargado municipal en Puchuncaví no fue suficiente, en gran medida por la falta de cualificaciones y capacitación previa en el trabajo de planificación para el desarrollo cultural local. En cuanto a la implementación, los entrevistados dieron cuenta de su rol en las actividades pactadas e incluso en otras fuera de convenio, con exhaustivos trabajos de sensibilización, convocatoria y difusión local, para asegurar la participación representativa de los miembros de la comunidad, especialmente por parte del equipo ejecutor de la FSP.

En particular, se enfatizó la importancia de entregar un rol preponderante a la participación de la sociedad civil en el proceso, por ejemplo constituyendo una Mesa Barrial que operaba como garante del proceso por parte de la sociedad civil. Asimismo, se procuró que el municipio se hiciera parte de esta responsabilidad en el transcurso y, especialmente, en

liderar la continuidad del proceso una vez finalizado el trabajo de los consultores y del programa en el territorio.

Sin embargo, un hecho determinante para las actividades para el Plan fue que la consultoría fue licitada en el mes de agosto de 2015, para el segundo ciclo, implicando que prácticamente la totalidad de las actividades comprometidas en el marco de ese segundo año y final tuvieran que ser realizadas en sólo dos meses, entre octubre y noviembre. Los entrevistados indicaron que el promedio aproximado de participación en 7 reuniones sostenidas en distintas localidades fue de 5 personas por localidad, coincidiendo con el testimonio del usuario presentado más arriba, respecto de la reunión en la localidad de Ventanas.

En cuanto al balance general, se identificó la necesidad de haber hecho un trabajo previo donde se informara a la comunidad sobre la importancia de la construcción del PMC para la comuna, los plazos necesarios para ello, además de asegurar la validación representativa de los participantes de la comunidad y la responsabilidad cierta de los encargados municipales de cultura:

*“Carece de cierta validación (...) finalmente las consultoras terminaron trabajando con 10 personas por comuna o con 3 representantes de organizaciones, siendo que la comuna tiene múltiples organizaciones (...) Como no lideraban los encargados de cultura municipal recaía toda la responsabilidad en nuestros profesionales SP...”*

Finalmente, se dio por cerrado el proceso, quedando las fases finales fuera del ciclo 2015, consistentes en la validación participativa por parte de la comunidad y la incorporación final del PMC al principal instrumento de planificación comunal, el PLADECO. Este trabajo fue encargado a un profesional anexo llevado por la FSP al territorio al siguiente año, mientras que sobre la incorporación del PMC al PLADECO, no se tuvo noticias al cierre de esta investigación.

## 5. Insumos y recursos del programa

Los entrevistados compartieron sus apreciaciones sobre la suficiencia y administración de los recursos del programa. Los cargos directivos de la FSP y CNCA respondieron, principalmente, sobre el financiamiento global del programa, mientras que los sujetos cuya participación estaba involucrada en la implementación se centraron en la dotación, honorarios, materiales y logística.

### 5.1. Aspecto financiero

**Tabla N°10: Percepciones sobre el aspecto financiero en los recursos del programa.**

Aspecto	Descripción
Facilitadores	Recursos económicos suficientes y asegurados para cada ítem de implementación. Financiamiento total asegurado por ley.
Obstáculos	Administración de recursos deficiente en tiempo y forma. Amenaza actividades de implementación y logro de resultados del programa.

Fuente: elaboración propia.

El programa SPC es completamente financiado por el CNCA. Del convenio entre esta institución y la FSP salen todos los recursos económicos para la implementación, incluyendo los honorarios anuales de los profesionales SPC, así como para los distintos proyectos a implementar durante los ciclos. El panorama financiero del programa fue evaluado positivamente por los entrevistados, debido no sólo a que disponen de líneas propias de implementación, a diferencia de otras intervenciones del programa Servicio País, sino que también a que hoy se encuentran asegurados estos recursos por ley de financiamiento en glosa presupuestaria.

Sin embargo, un gran obstáculo fue identificado en la administración de estos recursos, en cuanto a las fechas y procedimientos requeridos para su efectiva llegada al territorio. En particular, varios sujetos señalaron las barreras que esto impone a la implementación en general, en la medida que muchas de las actividades centrales de la planificación deben dejarse para el final del ciclo o bien deben ser compactadas para calzar con los tiempos de

cierre del ciclo correspondiente, acelerando el proceso de implementación.

A esto se suma, que los requerimientos burocráticos necesarios para contratar artistas o cultores locales pueden llegar a ser grandes desafíos, no sólo debido al tiempo necesario para el trámite, sino especialmente porque la mayoría de los artistas locales no se encuentran inscritos en el sistema en-línea de provisión de bienes y servicios del Estado (Chilecompra), ni capacitados para hacerlo. Como consecuencia, se limita la participación y visibilización del trabajo de los artistas y cultores de la comunidad en las diversas actividades e iniciativas realizadas por el programa en la comuna. Sobre esta situación, el testimonio de un entrevistado fue enfático:

*“...la plata llega casi siempre no sé, por ejemplo en agosto y, o en septiembre, ese es un gran problema, que la plata llega muy tardía y entonces te da 3 meses para implementar, o sea tiene que ser todo súper rápido, y además que todo se hace por el sistema público, por, eh cómo se llama, Chilecompras, con proveedores que sean formalizados, si se va a hacer un show no se le puede pagar a los artistas locales porque no están formalizados, entonces eso genera diferencias y ahí hay que ir viendo cómo llegamos a acuerdo, porque la plata sigue siendo del Consejo de la Cultura.”*

## **5.2. Recursos Humanos**

En cuanto a la dotación de personal, de modo transversal, los sujetos de la comunidad señalaron que la cantidad de personas en terreno de la FSP, es decir los profesionales SPC, fue insuficiente. Entre las razones indicadas, fue destacada con mayor fuerza la relación del personal con la amplitud del territorio de Puchuncaví, así como también la cantidad de organizaciones distribuidas entre las diversas localidades a cargo de los profesionales:

*“...sabes que creo que falta más gente, porque de repente abarcan en Puchuncaví distintas agrupaciones, pero son muchos grupos, porque estaba el de nosotros, estaba el de los hip-hoperos, el de la otra gente de Horcón, entonces tenían sólo 3 personas...”*

Por parte del municipio, se observó una visión más ampliada de los recursos disponibles para los profesionales en terreno, no obstante, de igual forma fueron considerados como

acotados y limitados. En este punto, las entrevistas a los actores municipales dieron cuenta del esfuerzo y apoyo para entregar a los profesionales el financiamiento dentro de sus posibilidades restringidas. Por otro lado, se apreció positivamente la llegada de los profesionales como un aporte en capital humano a la dotación regular de la Casa de la Cultura, frente a la insuficiencia de personal de la institución.

## **6. Percepción sobre el desempeño institucional**

Las instituciones involucradas en el desarrollo del programa son tres: el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), el municipio local y su departamento de cultura, y la Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP). A continuación se describen las apreciaciones sobre el desempeño de cada una, y su relación con el resto de los actores, tanto institucionales como de la comunidad.

### **6.1. El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes**

La relación de los sujetos de la comunidad y del municipio para con el CNCA en el territorio es más bien lejana. Desde la comunidad no existe claridad sobre su rol, ni conocimiento de que esta institución es la responsable del financiamiento del programa. Por su parte, desde el municipio se observó una relación intermediada por los profesionales SPC, quienes representan el principal nexo de comunicación entre ambas instituciones.

En efecto, desde el municipio se percibió una relación más cercana con la FSP que con el CNCA y se advirtió que todas las tareas eran dejadas en manos de los profesionales. Sin embargo, fue valorado el gasto que hicieron en "mandar el programa a Puchuncaví". Esto, incluso, reconociendo la existencia de las reuniones mensuales que tenían lugar entre el municipio, la FSP y el CNCA. En otras palabras, se notó que esa ausencia en el terreno produce un desajuste en el trabajo, que además es considerado como basado en un modelo estándar, poco flexible.

En cuanto a la relación entre el CNCA y la FSP, los representantes de éstas calificaron la relación como muy cercana, aunque ha tenido ciertos matices en su trayectoria. El programa tuvo cambios de personal en ambas instituciones a nivel regional durante el

segundo año de implementación. Esto implicó un cambio en cómo se configuraba la relación y todos los aspectos de la coordinación para la implementación del programa. Desde ambas instituciones se reconoció una mejora sustantiva en la comunicación y coordinación general luego de este recambio.

Desde el nivel central de la FSP se calificó la relación como muy buena, con una comunicación muy fluida entre ambas. Entre las dificultades más importantes se mencionó la ausencia de un foco claro en las instrucciones a las regiones, causando instrucciones múltiples o alteración de las mismas, junto con diferencias en la propuesta de cada institución de focalizar el programa en determinados territorios, encontrándose en oportunidades conflictos por la diferencia de opinión.

Entre los grandes problemas que se mantienen en la actualidad se mencionaron: en primer lugar, las presiones que genera la administración del financiamiento, a lo cual se vinculan problemas en la estructura administrativa CNCA, y la débil relación entre el nivel central y regiones. Se observa que esto tensiona las demás relaciones institucionales, la implementación y el logro de los objetivos.

Segundo, indicaron la falta de coordinación entre los técnicos del CNCA y los jefes territoriales, pues en la práctica se cruzan los canales de comunicación entre ellos; y, tercero, los profesionales en terreno observaron un desequilibrio en la exigencia laboral desde el CNCA en comparación a la FSP, es decir, una vez que llegaban los recursos al territorio, la exigencia y la comunicación con el CNCA aumentaba significativamente su intensidad, cuya respuesta era requerida en plazos muy cortos.

La visión del CNCA respecto de su propio rol fue caracterizado en base a la tarea de coordinar y entregar orientaciones para la implementación. En específico, se percibió una sensación de competencia entre esta institución y la FSP, en la que el rol de ésta en el territorio se apreció como mucho más visible y potente por parte de la comunidad, opacando de cierta manera el accionar del CNCA, el que, según su visión, había sido más preponderante de lo que logró ser comunicado entre los distintos participantes. Asimismo,

la forma de trabajar de la FSP se percibió rígida y muy estructurada, con muy poca autonomía para adaptarse a los desafíos de los distintos contextos regionales.

Por último, así como en distintas dimensiones de la evaluación, se reconocieron problemas de coordinación entre ambas instituciones, comunicación y falta de tiempo para contar con una implementación satisfactoria del programa, a pesar de los esfuerzos realizados a partir del segundo año en ambos equipos, en conjunto. Así también, se indicó que la participación de los técnicos regionales del CNCA en el terreno fue más bien remota, dada la falta de dotación para abarcar 38 comunas en la región. Por ende, la asistencia del equipo a las actividades comunales en Puchuncaví se redujo a las más importantes, como los hitos, las capacitaciones y reuniones con el equipo de la FSP.

## **6.2. El Municipio**

La principal dificultad que se le confirió al Municipio fue su falta de recursos, tanto económicos, como de capital humano y cualificaciones. Su desempeño se percibió muy débil e insatisfactorio.

Desde los representantes de la comunidad, se percibió que el municipio no entregó la información en forma oportuna sobre financiamiento y oportunidades en materia de arte y cultura. Además, se señaló que el financiamiento para cultura sigue siendo muy bajo y que lo existente se utiliza sólo para actividades masivas, sin seguir un plan definido o acciones integradas con otras dimensiones del bienestar.

Lo anterior fue asociado a una característica estructural en el modo de ejecutar las acciones por parte del municipio. Si bien esto fue identificado en el diagnóstico comunal y diseño del programa, los sujetos indicaron que no ha cambiado. Sin embargo, se valoró la entrada del actual encargado de cultura como responsable de múltiples cambios positivos en esta área y superación de otros obstáculos anteriores. Como consecuencia, se reconoció una mejor conducción del área, lo que se ha traducido en mayor participación, fortalecimiento institucional y un leve aumento de los recursos disponibles.

Por parte del CNCA y la FSP, se valoraron los esfuerzos de participación del municipio, pero la falta de capacitación y cualificaciones necesarias para la adecuada gestión cultural operó como el principal obstáculo. Los municipios en general son vistos como entes muy autónomos cuya estructura administrativa y cultura interna es muy difícil de modificar. Como consecuencia, ambos factores impidieron el adecuado desarrollo de las actividades más complejas del programa, amenazando el logro de los objetivos.

En la medida que muchos de los temas a trabajar a través del programa se definieron en conjunto con los municipios y la importancia que tiene el dejar instaladas las capacidades en ellos para la gestión local, es que su participación en la implementación es esencial. Ante la debilidad de competencias técnicas, en este caso particular, se apreciaron muy positivamente los esfuerzos en logística realizados para apoyar las distintas actividades del programa. Desde el territorio, el apoyo con el transporte a las localidades lejanas, sumado a la entrega de materiales y demás condiciones para el adecuado funcionamiento, contribuyó significativamente a la implementación, a la visibilidad del programa y al área cultural del municipio.

El municipio advirtió los cambios que ha tenido su rol con la llegada de la nueva administración. Reconoció que se han hecho esfuerzos por dejar de hacer actividades artísticas aisladas, transitando hacia que su rol sea organizar la ocupación de los espacios públicos en la comuna. Sin embargo, también dio cuenta de la dificultad de materializar estos cambios en el contexto técnico-político de la administración pública.

Por último, la percepción del municipio sobre el programa está fuertemente mediada por la relación que se construyó con los profesionales. En otras palabras, la relación con el programa es casi indistinta de la relación con ellos, la cual se basó en la confianza y se constituyó como cercana y personalizada. Esto podría llegar a ser muy beneficioso para el programa, a modo de catalizador de las tareas, pero, a la vez, puede constituir un riesgo al dejar que el desarrollo dependa de la confianza lograda en esta relación, situación que se ve dificultada, considerando que los profesionales cambian anualmente.

### **6.3. La Fundación para la Superación de la Pobreza**

En la comunidad, la Fundación fue considerada prácticamente como la única responsable del programa en el territorio. El rol de la Fundación ha sido percibido positivamente e incluso con algunos rasgos de gratitud, especialmente entre los integrantes de los grupos de adultos mayores. Las miradas más críticas cuestionaron la trascendencia de la gestión del programa frente a los múltiples obstáculos y problemáticas socio-ambientales presentes en el territorio. La gestión de la fundación en general ha sido valorada indistintamente del programa SPC, es decir la evaluación de ambos se realizó desde el mismo punto de vista.

Desde el municipio, la relación con la Fundación ha sido, en primer lugar, con los profesionales, luego con las jefas territoriales y con la dirección regional. Tanto el desempeño como el vínculo generado han sido valorados positivamente, notando que la relación ha sido mucho más cercana que con el CNCA. Se advirtió que el equipo directivo estaba muy interesado en incluir al municipio en el desarrollo del programa.

Como se mencionó anteriormente, para el CNCA la evaluación general del programa fue mediada por la Fundación, en tanto que ésta última estuvo más involucrada en la implementación en terreno. En particular, se observó cierta resistencia desde la FSP a adaptarse a algunos cambios que el CNCA consideraba necesarios. Si bien la relación fue calificada como buena, a veces, se generaron desencuentros de opiniones y comunicación, que, sin embargo, no afectaron desde esta perspectiva el logro de los objetivos centrales del programa.

El equipo de la FSP ha sido más bien crítico frente al rol desempeñado por su institución en el territorio. En primer lugar, el nivel central indicó la importancia del trabajo realizado por la Fundación a nivel nacional en las últimas décadas, pero reconoció los problemas de coordinación que surgieron con más fuerza en el tránsito desde el nivel nacional hacia el local. Junto a esto, se reconoció la necesidad de fortalecer la gestión con los municipios. El nivel regional señaló las dificultades que imponen, por un lado, los problemas de coordinación, tanto con el Consejo como con el municipio, y, por otro lado, las características geográficas preexistentes en el territorio, con amplias distancias entre una

localidad y otra, lo cual ha obstaculizado el logro de los objetivos.

Por último, los profesionales dieron cuenta de la gran envergadura y potencial que tiene la gestión de la Fundación en el territorio, destacando la riqueza del vínculo que establecen con los participantes de la comunidad. No obstante, cuestionaron el impacto que puedan tener sus acciones en un plazo tan acotado como 24 meses, apuntando directamente a este aspecto del diseño programático. Es decir, hay consciencia que se diseñan y ejecutan una gran cantidad de actividades, pero los problemas administrativos en la implementación y la presión para implementar en poco tiempo, impiden que se logre la profundidad para dejar instaladas las capacidades entre los agentes culturales y los encargados municipales, poniendo en entredicho la sostenibilidad del programa y sus efectos.

## VIII. REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La investigación llevada a cabo tuvo como objetivo analizar en términos evaluativos la implementación del programa Servicio País Cultura, desde un enfoque cualitativo y descriptivo. Para examinar esta implementación se utilizó como herramienta analítica la teoría del cambio a través de la metodología de estudio de caso, la cual permitió observar el ciclo de fases lógicas a través de las cuales el programa busca resolver los problemas identificados, en el marco del contexto y problemáticas propias de la comuna de Puchuncaví, en la región de Valparaíso, Chile.

La información secundaria analizada permitió concluir que los compromisos y actividades propuestos por el programa se cumplieron en el territorio analizado. La gran mayoría de las actividades planificadas por el equipo ejecutor, derivadas del diseño maestro del programa SPC a nivel nacional y adaptadas al territorio de Puchuncaví, se realizaron conforme a lo estipulado, según lo demostrado en los distintos documentos de seguimiento, observándose así una coherencia lógica entre los diversos ejes de trabajo diseñados y las iniciativas emprendidas en conjunto con la comunidad.

Por otro lado, los hallazgos en el trabajo de campo dieron cuenta de una evaluación positiva del programa en términos globales, asociada sin embargo, a un intenso nivel de criticismo por parte de los actores. Esta inferencia, clave en el análisis, nace de la representación transversal, tanto de los actores institucionales como de la comunidad, que el programa es aceptado como una contribución en numerosos ámbitos generales, *pero* resulta exiguu en la resolución de los principales conflictos que se buscó resolver en un inicio.

Entonces, ¿qué sucedió?; es decir, ¿qué fue lo que se perdió en el trayecto desde los documentos de diseño hasta la experiencia en el campo?, ¿Cómo afectaría esto al propósito de la superación de la pobreza mediante el trabajo en cultura? Y, en específico, ¿por qué existe esta percepción si las actividades y compromisos, monitoreados de cerca por el organismo financista, se cumplieron a cabalidad?

Estas interrogantes derivan de la pregunta que guió esta investigación y surgen a la luz de los resultados encontrados. En el entendido que los factores de incidencia en los resultados de un programa social son virtualmente inconmensurables, lo cual impide disponer de un

conjunto cabal de respuestas a estas cuestiones, en esta sección se presenta un análisis conclusivo y un conjunto de recomendaciones a partir del proceso de investigación en su conjunto, con el fin de aportar a la discusión subsecuente.

En lo principal, dos hallazgos resultan clave para comprender las dificultades de una adecuada implementación: por un lado, la consideración insuficiente en el plan de intervención de las condiciones estructurales y coyunturales del territorio, asociado a la *pertinencia* del programa, y por otro, los problemas en el flujo organizacional que une a los distintos actores involucrados en ella, asociado a la *coordinación* del programa. En las páginas siguientes se desarrollan estos puntos mediante un conjunto de reflexiones enmarcadas en el vínculo entre el diseño y la implementación de esta intervención.

### ***Las condiciones de entrada o aspectos de pertinencia***

Las condiciones del territorio pueden ser analizadas desde distintos puntos de vista según su origen, físico, social, político y simbólico, entre otros. Sin perjuicio de ello, su inclusión en el diseño de un programa se relaciona con la influencia que pueden tener en las problemáticas que busca intervenir. La pertinencia de los programas puede ser entendida como la adecuación de los resultados y objetivos de la intervención al contexto tangible o intangible en que se realiza. Considera aspectos como los problemas y necesidades de la población residente en los territorios, características geográficas y sociales del territorio, especificidades culturales de los grupos que allí residen, entre otros (MDS, 2011).

En el caso estudiado interesan tres elementos de distinta índole, pero estrechamente vinculados entre sí: primero, los niveles de participación de la comunidad asociados a la dispersión geográfica, segundo, el nivel de gestión cultural presente en el municipio, y tercero, la necesidad compartida por la comunidad sobre la disposición de más y mejor infraestructura para actividades artístico-culturales.

El modelo de intervención del programa SPC contempló, en su adaptación a cada territorio, la realización o actualización de diagnósticos participativos a partir de los cuales se construyeron los planes de acción en cada caso. Es en este proceso donde se definieron los problemas que se abordaron en la comuna, a través de sus correspondientes objetivos de intervención y la planificación realizada en cada año por los equipos de profesionales SPC.

En el territorio de Puchuncaví, la dispersión geográfica fue registrada en el diagnóstico comunal, junto con su respectivo efecto en la participación de los residentes de localidades alejadas entre sí. La estrategia que tenía el programa de hacer frente a esta dificultad fue generar actividades en zonas más urbanas de la comuna que reunieran a estas localidades, o bien realizar actividades en cada una de ellas por separado, en torno a los objetivos de trabajo en cada caso.

El problema encontrado fue de cobertura en relación con los recursos disponibles. Ni la esporádica disposición de transporte ofrecida por el municipio ni los fondos disponibles para las actividades fueron suficientes para que dos personas abarcaran un territorio con dificultades de acceso, en el marco de menos de un año de implementación, en cada ciclo. Si bien se lograba realizar estas actividades, la convocatoria en los lugares más aislados en general se transformaba en un problema.

Dos aspectos relevantes se infieren de esta situación. Primero, la participación de los usuarios y organizaciones vinculadas al quehacer artístico es quizá uno de los supuestos más importantes de la teoría del cambio del programa, pues de su cumplimiento dependía que se concreten los resultados esperados. Segundo, el aislamiento territorial fue inscrito en el centro de la definición de propósito del programa SPC, por cuanto promueve el desarrollo cultural local en “personas y organizaciones que viven en comunas, barrios y/o localidades en situación de vulnerabilidad socioeconómica y aislamiento territorial”.

En definitiva, lo que se observó fue un problema de focalización dentro de la misma comuna, ante la presión que imponen las condiciones geográficas. De aquí surgió la primera recomendación: focalizar la implementación a nivel de barrios, en concordancia con los recursos disponibles. De este modo, no sólo se lograría mayor precisión y eficiencia en el uso de los recursos, sino también, mediante las comunicaciones adecuadas, se haría posible manejar las expectativas de la comunidad respecto del alcance del programa en el territorio.

En segundo lugar, la gestión cultural por parte del municipio no fue bien evaluada por los actores. Es considerada inadecuada a las necesidades de la comunidad, mientras que las habilidades y competencias en esta materia se percibieron débiles, no sólo por las calificaciones del personal y la baja dotación en recursos humanos, sino también por una

cultura organizacional con arraigo histórico que determina las dinámicas internas de funcionamiento, un *modo de hacer las cosas*, que no se aprecia como compatible con los desafíos presentados mediante la implementación del programa.

Este panorama, presente en el momento de llegada del equipo al territorio, no observó modificaciones sustantivas en el periodo de implementación del programa. Es decir, no se alteraron las dinámicas de fondo que impiden la canalización de las demandas de los vecinos, de acuerdo a procedimientos transparentes y democráticos, así como la representación de la cultura local según criterios definidos colectivamente, que tengan un asidero en planes formales de política pública, que a su vez, den cuenta del modo que esta comunidad en particular quiere conducir su vida cultural.

La FSP ha identificado la importancia de dejar instaladas en el municipio las competencias necesarias que permitan modificar este tipo de pautas de conducción por parte de los gobiernos locales, tal como se encuentra plasmado en sus documentos de diseño. El carácter temporal del programa, así como la posición gravitacional que tienen los municipios en la articulación de la vida social en las provincias y, en particular, en el acceso a las oportunidades en materia de arte y cultura, hacen necesaria esta línea de acción.

La experiencia del programa en la comuna estudiada, empero, demuestra que las medidas tomadas no han sido capaces de alterar el funcionamiento de una organización con inercias y dinámicas muy antiguas, que no admiten mayores cambios. Bien puede pensarse que tamaño tarea puede necesitar más tiempo de lo que dura el programa, bien que las estrategias aplicadas desde el diseño restan en precisión y efectividad.

Por tanto, la segunda recomendación a proponer tiene que ver con el ajuste de las definiciones del diseño a la relevancia de esta línea de trabajo, en el marco de los resultados y los impactos esperados en la teoría del cambio. En específico, para generar estos resultados e impactos resulta necesario que las estrategias de trabajo con el municipio se consoliden en un eje o componente cohesivo e independiente de otras líneas programáticas, de tal modo que sea considerado consistentemente como un grupo de interés en sí mismo, en el marco de la órbita de acción del programa.

En tercer lugar, una mayor infraestructura para fines culturales fue señalada espontáneamente como una de las más importantes demandas en la comunidad, desde hace varios años. Múltiples fueron los testimonios sobre la necesidad de tener espacios físicos donde poder realizar las actividades, un lugar que los proteja de la lluvia y el calor, un lugar “digno” tanto para el público como para los artistas y cultores.

Por otra parte, el diagnóstico participativo en la comuna arrojó que el principal problema a trabajar a través de la intervención es la “*escasez de espacios y/u oportunidades para desarrollar iniciativas de índole artístico-cultural*”. Si bien este problema fue abordado y fue reconocido como tal por parte de los participantes, la naturaleza de esos espacios y oportunidades no se condice con la demanda de más espacios físicos para fines culturales.

En otras palabras, el programa en sus dos años de implementación pudo haber conectado a las organizaciones y al municipio con los canales adecuados para cursar esta demanda en un proyecto de infraestructura pública, como se hace en otros ámbitos de intervención. Por tanto, dos reflexiones se definen en este sentido, por un lado, nuevamente la necesidad de trabajar más de cerca con el municipio en la sensibilización, procedimientos y métodos a seguir para proyectos de esta naturaleza, y por otro, la importancia de interpretar y validar adecuadamente las necesidades en los territorios, proceso en el cual los profesionales Servicio País juegan un rol clave.

Frente a esto, se necesitan modificaciones en el diseño y planificación de las intervenciones que aseguren el espacio adecuado para el trabajo con los profesionales en terreno, con quienes se sugiere -a modo de tercera recomendación-, un trabajo de capacitación en metodologías participativas y de levantamiento y análisis de la información, junto con una supervisión efectiva por parte de los jefes territoriales, con el fin de promover una mayor precisión en el efecto que las actividades y estrategias tienen en las problemáticas identificadas y los resultados esperados.

### ***Articulación del equipo en terreno o aspectos de coordinación***

Desde el punto de vista de los productos logrados, la coordinación entre los actores institucionales encargados puede considerarse efectiva, puesto que fueron capaces de organizar las acciones para cumplir con las metas y compromisos establecidos. No

obstante, los resultados demostraron problemas significativos en la organización de algunas actividades centrales en el terreno, principalmente debido a las distorsiones que provocó la liberación tardía de los recursos económicos en los tiempos de implementación y la falta de adaptación a este problema administrativo.

La coordinación en políticas públicas puede definirse como un proceso en que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido, el cual comprende reglas, diseños y procedimientos dirigidos a lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de política. Estos procesos enfrentan grandes dificultades para llevarse a cabo, en relación con factores como la excesiva compartimentalización institucional y las tensiones generadas por disputas de poder entre las instituciones, convirtiéndose en un proceso técnico y político en el que se manifiestan diferencias de intereses y contextos (Martínez Nogueira, 2010).

En el caso estudiado se identifican ambos factores, es decir, tanto la excesiva sectorialización de la administración del gobierno local y la dificultad de incorporar nuevas dinámicas y aprendizajes en la gestión cultural, junto con ciertos problemas de competencia política y tensión de poder entre la FSP y la CNCA, lo cual va en contra de la convergencia necesaria para el logro de los impactos esperados en común, entre estos tres actores.

Esto se manifestó en la omisión de algunas características propias de la comunidad local en el trabajo, al contemplar tiempos muy breves, ajenos a los ritmos propios de las localidades más bien rurales de Puchuncaví, generándose así problemas de cobertura y participación. Como consecuencia, en algunos casos las actividades perdían su sentido original y, debido a la presión de terminar de acuerdo a los plazos instruidos, se veía reducido al cumplimiento de metas, cantidad de compromisos logrados, números de cobertura y fichas de registro completadas.

Un ejemplo elocuente al respecto fue lo sucedido con la elaboración del Plan Municipal de Cultura (PMC), entre otros proyectos emprendidos en el marco del programa, que se vieron seriamente afectadas por la manera en que se organizaron las actividades y los recursos del programa, tanto financieros como de recursos humanos. Para los más críticos del programa, este proceso y sus resultados estuvieron muy lejos de los estándares esperados.

Un proyecto cuyo fin era garantizar por primera vez una política pública en materia de cultura para la comuna, con un proceso de construcción que incluía la participación comunitaria desde las bases, se vio truncado por la desorganización resultante de la presión por desarrollar el conjunto de actividades de producción y validación del documento en los plazos estipulados.

Si bien en las instancias de planificación las responsabilidades serían compartidas por los miembros de las tres instituciones en conjunto, entregando especial protagonismo al municipio, en la práctica las tareas de convocatoria y logística que aseguraban la participación de los usuarios fueron lideradas casi exclusivamente por los profesionales del programa. En consecuencia, no sólo no dieron abasto con una tarea de esta magnitud en un territorio de difícil acceso, sino que la muestra seleccionada quedó a su discreción, respondiendo a sus propios criterios de accesibilidad a determinadas agrupaciones.

Sumado a lo anterior, la participación del departamento de cultura en el municipio no logró responder al desafío impuesto por las tareas de planificación de una manera satisfactoria, delegando así el trabajo en los profesionales y el equipo ejecutor. Algo similar sucedió en el caso del CNCA, en la medida que la responsabilidad de la gestión y la ejecución fue entregada tanto a los profesionales como a la consultora, respectivamente.

En suma, lo que se busca mostrar a través de esta experiencia es el efecto que tienen las distorsiones de la coordinación en el sentido de las distintas actividades implementadas por el programa. En otras palabras, no sólo el cumplimiento de los objetivos se ve comprometido, sino también los aprendizajes en materia de gestión cultural comunitaria, los cuales pretenden quedar instalados en el municipio y entre las organizaciones culturales y que forman parte de los resultados e impactos del programa en el territorio.

Se identifica, de este modo, un conjunto de metas que supera la capacidad efectiva de la estructura administrativa del programa. El problema del atraso en la liberación de los recursos por parte del CNCA es algo sobre lo cual se tiene conocimiento, tanto por los cargos directivos como ejecutivos de SPC. Por ende, estos condicionantes deben ser incluidos dentro de las directrices de este programa u otro de su continuidad, de tal forma de evitar el riesgo que el trabajo realizado por tantas personas y niveles diferentes culmine sólo en el cumplimiento formal de actividades y compromisos.

Respecto a esto, es de ayuda el pensamiento de Repetto (2013), quien vincula la coordinación con la integralidad de la política social. De acuerdo a esta visión, los problemas sociales son complejos y se comportan de una manera interrelacionada, pudiendo desagregarse en múltiples causas y efectos, que convocan a distintos dominios de la gestión pública a coordinarse. Desde esta perspectiva, los problemas no pueden ser comprendidos como una sumatoria de asuntos sectoriales, sino en base a fenómenos integrales a ser abordados mediante objetivos comunes.

La coordinación es vista como un recurso necesario para lograr esta integralidad, junto con la existencia de un entorno político favorable que permita la definición estratégica de las intervenciones, los arreglos institucionales para generar los espacios para el trabajo mancomunado, junto con las herramientas de gestión correspondientes. De esa forma, sería posible acercarse a la anhelada conjunción entre lo político y lo técnico, además de proveer instrumentos de gestión pública que aseguren las condiciones para un tratamiento integral de los problemas sociales.

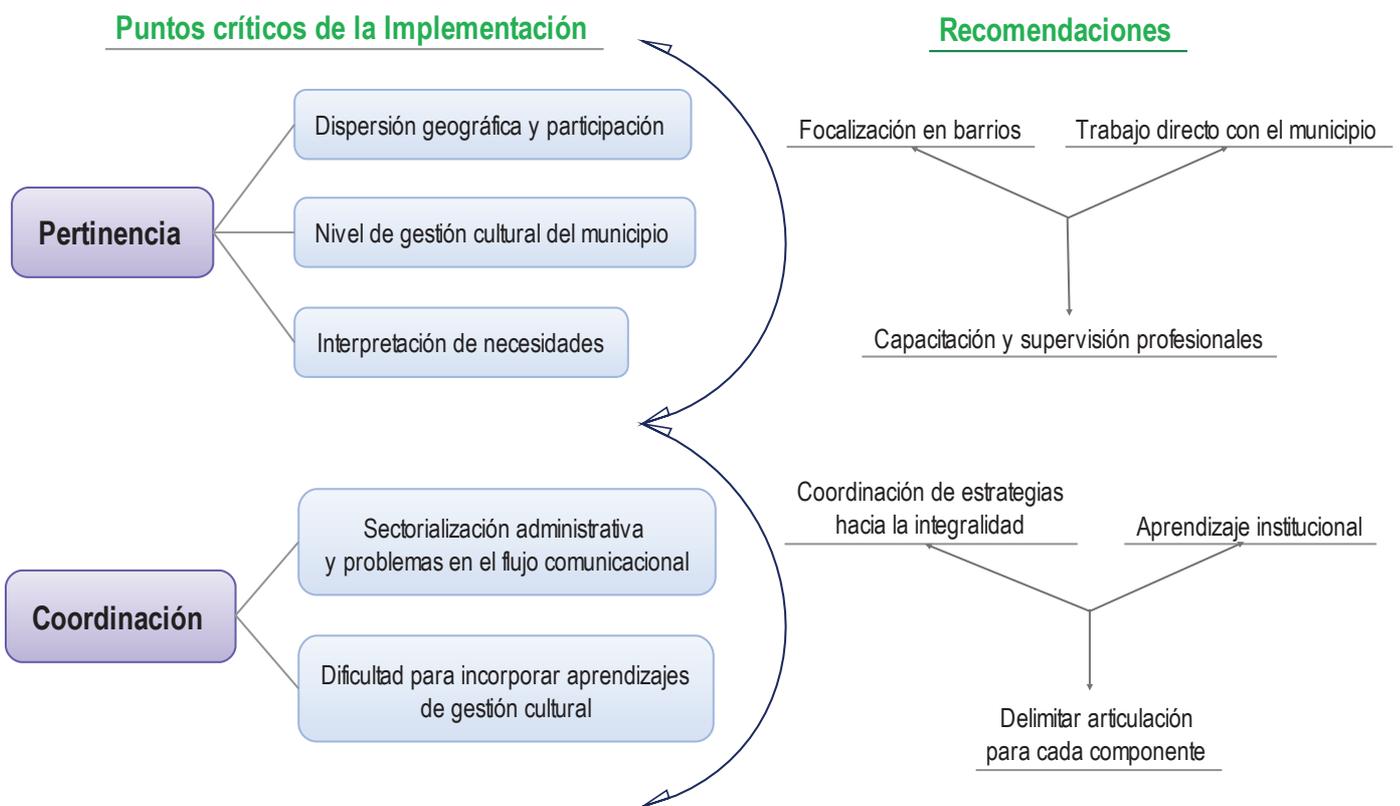
Para efectos del programa estudiado, esta mirada permite entregar la cuarta recomendación, que apunta a la necesidad de fortalecer las condiciones institucionales para el diseño y la implementación, con especial énfasis en un trabajo dirigido a mejorar la coordinación desde este enfoque integral y garantizar el aprendizaje institucional, de tal forma que puedan definirse adecuadamente los objetivos estratégicos, pueda mejorar la reciprocidad de las relaciones y la comunicación, así como delimitar la articulación que requieren los componentes, en base a criterios de factibilidad e interés público compartido por todas las instituciones co-ejecutoras.

En definitiva, junto a estos elementos de carácter más técnico, se espera que las reflexiones aquí desarrolladas aporten a la comprensión del programa desde una óptica subjetiva y de pertinencia territorial, en el entendido que los programas son gestionados, implementados y apropiados en todas sus fases por sujetos. Así también, será de especial relevancia complementar estos resultados con análisis más extensivos, que permitan, por un lado, comparar evaluaciones de procesos en otras localidades y regiones del país con el fin de comprender la incidencia de factores y contextos de distinta naturaleza, y por otro, evaluar

los impactos y efectos de largo plazo de este programa en las distintas localidades donde fue implementado en el país.

Finalmente, el esquema inferior resume las principales ideas trabajadas a largo de este apartado, así como las recomendaciones que podrían mejorar la gestión del programa Servicio País Cultura.

**Esquema N°6. Puntos críticos y recomendaciones propuestas.**



## IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abela, J. (2004). *Las técnicas de análisis de contenido, una revisión actualizada*. Departamento de Sociología, Universidad de Granada, Granada.
- Abraham, R. y Kumar, K. (2008). *Multidimensional Poverty and Vulnerability*. Economic and Political Weekly 43 (20), pp. 79-87
- Alkire, S. y Foster, J. (2007). *Counting and Multidimensional Poverty Measures*. Oxford Poverty & Human Development Initiative [OPHI], Oxford.
- Báez, J. y Pérez, J. (2007). *Investigación cualitativa*. Madrid, ESIC.
- Balmach, E. (1999). *Using Case Studies to do Program Evaluation*. Department of Health Services, California.
- Bayardo, R., 2006. *Cultura y Desarrollo: ¿nuevos rumbos y más de lo mismo?*. En II Encuentro de Estudios Multidisciplinares em Cultura, 3 a 5 de maio de 2006, Salvador Bahia.
- Boltvinik, J. et.al (2014). *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. Primera Edición, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO], Buenos Aires.
- Brodsky, J., Negrón, B., Pössel, A. (2014). *El escenario del trabajador cultural en Chile*. Publicación Proyecto Trama / Observatorio Políticas Culturales, Santiago.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de la Investigación Social, Introducción a los oficios*. LOM, Santiago.
- Caputo, S. (2004). *El concepto de pobreza y la discursividad economista*, en 4º Congreso Nacional de Políticas Sociales Pobreza crítica y desigualdad persistente. El desafío de las políticas de inclusión social. Asociación Argentina de Políticas Sociales [AAPS], Buenos Aires.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes [CNCA] (2003). *Ley 19.891 que crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes*. CNCA, Valparaíso.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes [CNCA] (2012). *Plan de Trabajo 2012-2013*. FSP, Santiago.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes [CNCA] (2012a). *Segundo Informe Técnico de Avance Servicio País Cultura Ciclo 2012-2013*. FSP, Santiago.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes [CNCA] (2013). *Estudio para la elaboración de Línea Base del Programa de Fomento al Desarrollo Cultural Local*. CNCA, Valparaíso.
- Coller, X. (2005). *Estudio de Casos*. En Cuadernos Metodológicos N° 30, Centro de Investigaciones Sociológicas. CIS, Madrid.
- Coudouel et al. (2002). *Poverty Measurement and Analysis, in the PRSP Sourcebook*. World Bank, Washington D.C
- Della Porta, D., & Keating, M. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social*

*Sciences, a pluralist perspective*. Cambridge University Press, eBook ISBN-13 978-0-511-42920-0

Feres, J. y Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos, N°7. CEPAL, Santiago.

Folgueiras, P. (2009). *Métodos y técnicas de recogida y análisis de la información cualitativa*. Universidad de Barcelona, Barcelona.

Fundación Superación de la Pobreza [FSP] (2012). *Plan de Trabajo 2012-2013*. FSP, Santiago.

Fundación Superación de la Pobreza [FSP] (2012a). *Segundo Informe Técnico de Avance Servicio País Cultura Ciclo 2012-2013*. FSP, Santiago.

Fundación para la Superación de la Pobreza [FSP] (2013). *Primer Informe Técnico Servicio País Cultura Ciclo 2013-2014*. Santiago, FSP.

Fundación para la Superación de la Pobreza [FSP] (2013a). *Umbrales Sociales para Chile. Una mirada sobre la pobreza*. Santiago, FSP.

Fundación para la Superación de la Pobreza [FSP] (2013b). *Plan de Trabajo Intervención Puchuncaví, Ciclo 2013-2015, Puchuncaví, Región de Valparaíso*. Valparaíso, FSP.

Fundación para la Superación de la Pobreza [FSP] (2014). *Plan de Acción Comunal, Ciclo 2013-2015, Puchuncaví, Región de Valparaíso*. FSP, Valparaíso.

Instituto Nacional de Estadística de España [INE España] (2006). *La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza*. Instituto Nacional de Estadística de España, Madrid.

García Canelini, N. (1987). *Políticas Culturales en América Latina*. Editorial Grijalbo, México D.F.

Garretón, M. A. (2008). *Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile*. En Albino, A. y Bayardo, R. (orgs.) *Políticas Culturales en Ibero-América*. EDUFBA, Salvador.

Karmy, E., Brodsky, J., Facuse, M., y Urrutia, M. (2013). *El papel de las políticas públicas en las condiciones laborales de los músicos en Chile*. CLACSO-ASDI, Santiago.

Konings, L. (2010). *La Cuestión Social en Chile: Concepto, problematización y explicación. Una propuesta de revisión historiográfica. El papel de las políticas públicas en las condiciones laborales de los músicos en Chile*. CLACSO-ASDI, Santiago de Chile.

Lagos, R. (1999). *Programa de Gobierno de Ricardo Lagos, "Para Crecer con Igualdad"*. Centro Manuel Henríquez, Santiago.

Larrañaga, O. y Rodríguez, M.E. (2013). *Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013*. Documento de Trabajo. Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Santiago.

Marradi, A., Archenti, N., y Piovani, J.I. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Emecé, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R. en Acuña, C. (2010). *Los desafíos de la coordinación y la*

integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina (No. 35 (8)). Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social [MDS], (2015). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN 2015*. MDS, Santiago.

Ministerio de Desarrollo Social [MDS], (2013). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN 2013*. MDS, Santiago

Ministerio de Desarrollo Social [MDS] (2013a). *Resultados regionales Encuesta Casen 2011: región de Valparaíso*. Serie Informes Regionales. MDS, Santiago.

Ministerio de Desarrollo Social (MDS), (2011). *Metodología de evaluación ex-ante de Programas Sociales*. MDS, Santiago.

Morra Imas, L.. y Rist, R. (2009). *The road to results: designing and conducting effective development evaluations*. The World Bank, Washington.

Plan de Desarrollo de la Educación Municipal [PADEM] (2013). *Datos socioeconómicos y educativos comuna de Puchuncaví*. Municipio de Puchuncaví, Valparaíso.

Prado, M. (2003). *Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina*, Serie Estudios estadísticos y prospectivos N°20. División de Estadística y proyecciones Económicas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], Santiago.

Repetto, F. (2013). *Panorama general de la coordinación de la política social en América Latina*. En *Diálogo de Política Social: Experiencias de coordinación para la implementación de la política pública*, Montevideo.

Rossi, P., Lipsey, M., y Freeman, H. (2004). *Evaluation, a systematic approach* (7th Edition). Wadsworth Publishing, Newbury Park.

Royse, T., Padgett, L. (2001). *Program Evaluation, an Introduction*. Brooks/Cole, Belmont.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.

Sen, A. (1997). *Capital humano y capacidad humana*. En Conferencia del Banco Mundial sobre "Justicia Social y Política Pública". BM, Branchfire.

Sojo, C. (compilador) (2006). *Pobreza, exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina*, Cuaderno de Ciencias Sociales 142. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO], San José.

Spicker, P. (2009). *Definiciones de pobreza: doce grupos de significados* en Spicker, Paul, Alvarez, Sonia y Gordon David (eds) *Pobreza: Un glosario internacional*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [CLACSO], Buenos Aires.

Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, Sage, CA.

Valcárcel, M., 2006. *Génesis y Evolución del Concepto y Enfoques sobre el Desarrollo*. Documento de Investigación. Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

## Fuentes electrónicas

- Banco Integrado de Programas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social [BIPS-MDS]. (2013). Ficha de Monitoreo del Programa Servicio País. Disponible en: [http://www.programassociales.cl/pdf/2013/PRG2013\\_3\\_5097.pdf](http://www.programassociales.cl/pdf/2013/PRG2013_3_5097.pdf)
- Banco Mundial [BM]. (2015). Chile, panorama general. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview#1>
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes [CNCA]. (2014). Servicio País Cultura. Disponible en sitio web: <http://www.cultura.gob.cl/>
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes [CNCA] (2010-2013). Cuentas Públicas 2010, 2011, 2012 y 2013. Disponibles en: <http://www.cultura.gob.cl/institucion/cuenta-publica-participativa/>
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes [CNCA] (2014). Situación Presupuestaria en Cultura 2014. Disponible en: <http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/wp-content/uploads/2014/05/Informe-Presupuesto-en-Cultura-2014-OPC.pdf>
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes [CNCA] (2013). Situación Presupuestaria en Cultura 2013. Disponible en: <http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/wp-content/uploads/2013/04/Informe-Presupuesto-en-Cultura-2013-OPC.pdf>
- Dirección Nacional de Presupuesto (DIPRES), 2014. Cifras oficiales de presupuesto en cultura 2003-2011. Disponible en sitio web: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)
- Ministerio de Desarrollo Social [MDS] (2014). Sitio web de Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social [MDS] (2015). Sitio web oficial. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>
- Morales, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos. Revista de ciencia política (Santiago), versión en línea ISSN 0718-090X. Rev. cienc. polít. Santiago, vol.34 no.2 Santiago. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200004>
- Municipalidad de Puchuncaví, 2016. Sitio web Municipalidad de Puchuncaví. Disponible en: <http://www.munipuchuncavi.cl/2.0/sitio10/ubicacion.php>
- Observatorio de Políticas Culturales [OPC] (2014; 2015). *Situación Presupuestaria en Cultura 2014 y 2015*. Disponible en: <http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/wp-content/uploads/2014/11/Informe-Presupuesto-en-Cultura-2015-OPC-final-3.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD] (2015). Povertyrate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en
- Sen, A. (1998). *La cultura como base del desarrollo contemporáneo*. Extraído de Diálogos UNESCO. Disponible en: <http://www.unrc.edu.ar/publicar/25/dos.html>
- Servicio País (2015), Sitio web oficial <http://www.serviciopais.cl>. Consultado 08 Noviembre, 2015.

## Fuentes documentales

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2013). *La medición multidimensional de la pobreza*, Documento de trabajo, XII reunión Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas. CEPAL, Pucón.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Cepal, Lima.

Organización de Naciones Unidas [ONU] (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Ginebra.

Organización de Estados Americanos [OEA]. 2002. *La Cultura como Finalidad del Desarrollo*. Documento para el Seminario de Expertos en Políticas Culturales, Vancouver, Canadá, marzo 18 y 19 de 2002.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (1997). *Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, Nuestra Diversidad Creativa*. Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, París, septiembre de 1996.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (1982). *Declaración de México sobre las Políticas Culturales*. Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (Mundiacult), México, D.F., 26 de julio al 6 de agosto de 1982.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (1970). *Primera Conferencia Intergubernamental sobre los aspectos institucionales, administrativos y financieros de las Políticas Culturales*. Venecia, 24 de agosto al 2 de septiembre de 1970.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (1966). *Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional*. París, 4 de noviembre de 1966.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1990). *Informe de Desarrollo Humano 1990*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Nueva York.

## X. ANEXO

### Pauta de entrevistas semi-estructurada.

---

**Georgetown University (GU)**  
**Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)**  
**PAUTA DE ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD**

**TÍTULO DEL ESTUDIO:** Desarrollo cultural en contextos de pobreza: estudio de caso del programa Servicio País Cultura en Puchuncaví, Valparaíso, Chile.

**INVESTIGADORA PRINCIPAL:** Alejandra Mallol A.      **TELÉFONO:** +569 89801719

#### **Presentación.**

Esta entrevista tiene como principal objetivo conocer su percepción sobre el desempeño del programa Servicio País en su fase de implementación. Por lo mismo, no existen respuestas buenas ni malas, pues lo importante es conocer su visión sincera del funcionamiento del programa. Si bien preguntaré sobre algunos temas específicos, tendrá en general el carácter de una conversación abierta.

Tenga en cuenta que, como se indica en el Formulario de Consentimiento Informado que usted firmó antes de esta entrevista, la investigadora hará todo lo posible para mantener toda la información que proporcione en confidencialidad. Esta información sólo se aplicará a los fines del análisis de la investigación. Su participación es totalmente voluntaria y puede retirarse en cualquier momento que usted decida.

#### **Contexto Local**

Pensando en los problemas que enfrenta la comuna, ¿cuál diría que son los más importantes hoy en día? (Indagar impacto de polo industrial; fragmentación social-cultural, intergeneracional).

#### **Teoría del cambio del Programa**

##### **Relación con el programa**

- ¿Cómo comenzó y en qué consistió su participación en el programa? (indagar roles, objetivos, metas)
- ¿Qué lo/la motivó a participar del programa? (indagar necesidades individuales y como parte de un colectivo)

##### **Problemas levantados en el diagnóstico**

- Hoy en día, ¿cree que son más los espacios disponibles para la expresión cultural y artística de la comuna? ¿Por qué sí/no?
- ¿Considera que las actividades del programa contribuyeron a fortalecer el patrimonio cultural de la comuna? ¿Por qué sí/no? (Indagar en rol del programa en fortalecimiento de la identidad y reconocimiento de la diversidad cultural local).
- ¿Considera que cambiaron en algún sentido las relaciones entre los adultos y los jóvenes de la comuna? ¿Las actividades del programa influyeron en algún sentido? ¿Cómo se manifiesta?
- ¿Cómo fue la participación de la comunidad en estas actividades? Indagar: suficiente, intermedia/regular, insuficiente.

##### **Componentes del programa**

###### **Conexión a la estructura de oportunidades.**

- Hoy en día, ¿considera que existe más información disponible sobre la oferta pública y/o privada en materia de cultura? ¿Por qué sí/no? ¿Cómo influyó el programa?
- ¿Existe más información de las alternativas, formas de postular y adjudicarse proyectos en esta materia? ¿Cómo influyó el programa?
- ¿Cómo fue la participación de la comunidad en estas actividades? Indagar: suficiente, insuficiente.

### **Fortalecimiento organizacional y asociatividad**

- ¿Considera que las actividades del programa contribuyeron a fortalecer la organización donde usted participa, en el sentido de fortalecer los lazos entre los miembros, de mejorar la comunicación y las alternativas conjuntas para lograr metas y/o superar obstáculos? ¿Por qué sí/no?
- ¿Se generaron instancias dentro del programa que propiciaran una interacción entre distintas organizaciones o actores culturales en la comuna en materia de cultura? Cómo? Cuáles? En qué aportaron? Indagar oportunidades de asociación entre distintos actores culturales con objetivos comunes.
- ¿Cómo fue la participación de la comunidad en estas actividades? Indagar: suficiente, intermedia/regular, insuficiente.

### **Capacitación, formación y mediación de aprendizajes.**

- ¿Recuerda actividades, como talleres o charlas, donde se hayan entregado conocimientos, herramientas o capacitación sobre algún tema específico en materia cultural?
- ¿Considera que el programa aportó a que los participantes estuvieran mejor preparados/adquirir competencias o habilidades para gestionar proyectos o actividades culturales? ¿Por qué sí/no? ¿Cómo?
- ¿Cómo fue la participación de la comunidad en estas actividades? Indagar: suficiente, intermedia/regular, insuficiente.

### **Participación en Plan Municipal de Cultura.**

- ¿Ha escuchado del Plan Municipal de Cultura (PMC)/ sabe de qué se trata?
- ¿Recuerda haber escuchado/participado de actividades para definir el Plan o la hoja de ruta que tendría la comuna en materia de cultura?
- ¿Podría describirme cómo se llevó a cabo?
- ¿Cuál es su impresión del proceso?
- Indagar participación comunal, evaluación general del proceso, representación y canales democráticos? ¿cómo se incluyó a la comunidad local?
- ¿Cómo fue la participación de la comunidad en estas actividades? Indagar: suficiente, regular, insuficiente.

### **Insumos**

- ¿Considera que el programa cuenta con personal suficiente?
- Indagar otros recursos: materiales, infraestructura, apoyo del municipio u otros actores relevantes en logística/ disposición de espacios.

### **Articulación interinstitucional**

- ¿Cómo considera en general el rol del Municipio en las distintas actividades del programa? Indagar participación, apoyo, coordinación.
- ¿Cómo considera en general el rol del CNCA en las distintas actividades del programa? Indagar participación, apoyo, coordinación.
- ¿Existieron otras instituciones relevantes en la implementación de las distintas actividades? ¿Cuáles?
- ¿Cómo describiría la coordinación y la organización de las actividades entre las instituciones a cargo de la implementación del programa? ¿Cómo lo calificaría?

### **Generales**

- ¿Considera en general que el programa es un aporte al desarrollo cultural de la comuna?
- ¿Cuál(es) considera fueron aspectos positivos/fortalezas del programa? ¿cuáles aportes específicos puede mencionar?
- ¿Cuál(es) considera fueron aspectos negativos/debilidades del programa? ¿Qué faltó? ¿Qué pudiera haber funcionado mejor?
- ¿Cree que debería continuar el programa en la comuna? ¿Por qué sí/no?
- Finalmente, ¿cuál es la importancia de la cultura en la comuna para usted?
- ¿Algún otro comentario que quisiera agregar, sobre cualquiera de los temas tratados en esta entrevista, antes de terminar?

Muchas gracias por su excelente colaboración y por su tiempo, es de gran ayuda para esta investigación.

**FIN DE LA ENTREVISTA**

---