

# GERENCIA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS. ESTUDIO DE CASO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA HOUSING FIRST, COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL, 2019

**LORENA RUTH GÓMEZ MUÑOZ**

Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago, Chile.

Servicio de Salud Osorno.

lorenagomez1407@gmail.com

ID-ORCID: 0000-0002-5219-4367

## Resumen

*El presente estudio se enmarca en la reintegración social de las personas en situación de calle. Se analizó el proceso de implementación de la primera etapa del programa Vivienda con apoyo para personas en situación de calle, modelo de origen norteamericano, replicado en Chile el 2019. El objetivo es analizar, clasificar y definir las estrategias llevadas a cabo por los implementadores. Se utilizó una metodología cualitativa con enfoque narrativo, desarrollándose la historia de cómo surgieron los hechos en un momento determinado. Entre los hallazgos principales, se estableció que cuando los programas públicos son replicados, tienden a favorecer los diseños rígidos, prevaleciendo la utilización de estrategias formales o deliberadas por sobre las estrategias esporádicas o emergentes.*

**Palabras Claves:** trayectoria de implementación; estrategias; programa social; diseño rígido.

## Abstract

### **Social Management and Public Policies. Case Study on the Implementation of the Housing First Program, Commune of Estación Central, 2019.**

*This study is part of the social reintegration of homeless people. The implementation process of the first stage of the "housing with support for homeless people" program was analyzed, a model of North American origin, replicated in Chile in 2019. The objective is to analyze, classify and define the strategies carried out by the implementers. A qualitative methodology with a narrative approach was used, developing the history of how the events arose at a given time. Among the main findings, it was established that when public programs are replicated, they tend to favor rigid designs, with the use of formal or deliberate strategies prevailing over sporadic or emergent strategies.*

**Keywords:** implementation trajectory; strategies; social program; rigid design.

El proceso de implementación de la política pública constituyó el eje principal de esta investigación, el cual pretendió aproximar y hacer un aporte al conocimiento empírico por intermedio de un estudio de caso sobre la política pública de la puesta en marcha del programa *Vivienda con apoyo para personas en situación de calle*, que analizó la secuencia de hitos que se fueron implementando a partir de un modelo base en un tiempo determinado. A su vez permitió indagar las formas y efectos que tuvieron las estrategias utilizadas por los actores que participaron en dichos procesos, siendo el sustento para poder explicar el funcionamiento del programa y sus respectivas características.

Los programas sociales son pilares fundamentales en países en vías de desarrollo. Estos permiten atender a un grupo de la población con determinadas problemáticas, otorgándoles bienes y servicios limitados, donde el Estado contribuye a mejorar sistemáticamente la calidad de vida de las personas. En particular, este programa nació en Estados Unidos en la década de los noventa de la mano del psiquiatra Sam Tsemberis y su organización Pathways to Housing (Nicholas Pleace, 2016) que tuvo por finalidad brindar el derecho a vivienda, a las personas en situación de calle y acceder a beneficios personalizados para la integración y re-vinculación social (Oficina Nacional de Calle, 2019, p. 4). Este modelo de intervención fue implementado en diferentes países de Europa, Oceanía, Asia, Canadá y Chile, siendo replicado y adaptado a partir de la propuesta original.

De lo anterior, surgió la inquietud de analizar el proceso de implementación del programa, permitiendo conocer cómo influyen este tipo de modelo, a partir de un diseño a escala internacional, y si fue necesario la utilización de estrategias o la creación de la misma, para llevar a cabo este tipo de programa.

Para la realización de este estudio, fue situado en la comuna de Estación Central, ubicado al sur poniente de la ciudad de Santiago, analizando la primera etapa de implementación del programa correspondiente al año 2019, ejecutado por la Fundación Hogar de Cristo, organismo con trayectoria nacional en temáticas de pobreza y personas en situación de calle.

La metodología utilizada se basó en el análisis de prácticas gerenciales en procesos de implementación, contenida en la Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso Sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social, desarrollada en 2004 por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En consideración que los diseños de política afectan el proceso de implementación (May, 2003). El aporte de este estudio es a partir de la investigación empírica, de un caso en donde el diseño del programa es rígido, debido que fue replicado desde un modelo. Por lo tanto, el objetivo de este estudio es responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo influyen los diseños rígidos de los programas públicos en la generación de estrategias gerenciales y en la trayectoria de un proceso de implementación?

El artículo comienza con el planteamiento del problema. Posteriormente continúa la metodología de estudio que determinó el tipo de estudio, las técnicas de levantamiento de información y análisis utilizadas que permitieron responder inquietudes teóricas y descriptivas. Luego se expone por intermedio de una matriz de análisis de prácticas gerenciales, la categorización de estrategias y resultados. Finalmente se presenta las conclusiones junto con las lecciones del caso y algunas reflexiones dirigido a los gerentes públicos, para su futura participación, desarrollo y perfeccionamiento en los procesos de implementación de las políticas públicas, similares a este caso.

### **Planteamiento del Problema**

La articulación que hay entre la etapa del diseño con el proceso de implementación, en los programas sociales, es importante desde el punto de vista del ejercicio práctico, donde en el desarrollo estratégico y la intermediación de los actores públicos que suscitan la política pública o programa social, y se ejecutan a través de diversas estrategias. Según Cortázar, «una implementación con carácter gerencial y estratégico puede resultar sorprendente para quienes crean que el ejercicio estratégico está esencialmente referido al diseño de políticas, a la elaboración de visiones y planes, más no al día a día de las tal vez tediosas y grises actividades de implementación» (Cortázar, 2006, pág. 7). De esta manera cuando se pone en marcha un programa social, la implementación en momentos se torna compleja dada la rutina, la aplicación de las mismas actividades, las interacciones desgastadas con el equipo de trabajo y los usuarios(as). También puede ocurrir que cuando en algunos casos en que la implementación se centra en la acción misma, se fija solo en el desempeño operativo, comúnmente asociado al cumplimiento de metas. En este sentido, cuando se está llevando la implementación, no todo lo que está en papel se sigue de la misma manera, sino que se determinan ajustes para un contexto real.

Por tanto, «la implementación es tan importante como la propia decisión ya que durante la etapa de implementación conteniendo puntos de vista de diversos actores, incluidos los funcionarios públicos, están cuidadosamente elaborada. Temas de controversia que podría haber sido pospuestas durante las etapas iniciales de la formulación de políticas deben resolverse ahora metodológica y prácticamente» (Dr. S.B.M. Marume, 2016, p. 88). En consecuencia, la implementación constituye un momento donde se definen aspectos cruciales para la consolidación de un programa, ya que no sólo es cuando el diseño se enfrenta a la realidad concreta, sino que además se ponen en juego los niveles de estabilidad, adaptabilidad credibilidad, transparencia y otros atributos de las políticas (Bergara, 2005).

De esta manera un proceso de implementación se puede ver afectado a partir del diseño, su ejecución y adaptabilidad dependerán de la rigurosidad y/o flexibilidad que tenga.

### Metodología de Estudio

El estudio de caso fue siguiendo la Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso, Sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social, desarrollada en 2004 por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo cual están orientado al estudio de prácticas gerenciales en el sector social (Barzelay, 2004).

No obstante, para responder la pregunta de investigación al igual que las preguntas teóricas y descriptivas desarrolladas en el estudio, se utilizó una metodología cualitativa, con enfoque narrativo, permitiendo por una parte comprender el campo de las ciencias sociales, específicamente lo que refiere a programas sociales y por otra, la construcción de un relato, que surge a partir de eventos ocurridos en un determinado momento, contando las experiencias singulares de los propios protagonistas que participaron en ella. Por lo tanto, «proponemos el uso del método narrativo porque es el que más se adecua a la naturaleza procesual de las prácticas gerenciales y en consecuencia, sirve a nuestro propósito central: comprender el desarrollo y operación de las prácticas de gerencia social» (Barzelay, 2004, p. 20).

Por consiguiente, el estudio tuvo la intencionalidad de ir contando como se fue desarrollando el proceso de implementación del programa vivienda con apoyo para personas en situación de calle, trazando una línea de tiempo por cada episodio ocurrido con sus respectivos eventos, lo cual fue marcado por un hito de inicio basado en las orientaciones técnicas pre establecidas por el diseño y un hito de término que es la entrega de vivienda a los beneficiarios(as) del programa. Lo anterior, a partir de la perspectiva de los implementadores.

Con esta metodología, permitió evidenciar los tipos de estrategias utilizadas en el proceso de trayectoria de implementación del programa asociado a las prácticas gerenciales, que fueron determinantes para el desarrollo de la matriz de análisis. Cabe destacar que el programa no posee evaluación, por tanto, las conclusiones de este estudio son elaboradas en base a las experiencias levantadas del proceso de implementación, y no a datos que sugieran resultados.

Considerando lo antes mencionado, de las preguntas realizadas para dicho estudio, fueron clasificadas por tipos (llamado así de manera convencional) las cuales son: Tipo A, que refieren al contexto teórico que se desea abordar a través del estudio de dicha experiencia y no de la experiencia singular que se desea estudiar (Barzelay, 2004, p. 33), para ello se preguntó lo siguiente: ¿Han tenido que utilizar algún tipo de estrategias para el logro de los objetivos del programa? Tipo B, que se sub-clasifican en descriptivas (B1) y explicativas (B2), para efecto de este estudio, se utilizó las B1, que tienen cabida a preguntas relativas a la experiencia de cómo fueron ocurriendo los eventos y sub-eventos en la trayectoria del proceso de implementación del programa. Para lo cual se hicieron las siguientes preguntas: ¿Quiénes fueron los creadores o impulsores de esta iniciativa de

intervención social en Chile?, ¿Cómo sucedió la primera entrega de vivienda? y ¿Cuál fue la apreciación de ustedes como institución, del gobierno y el beneficiario?

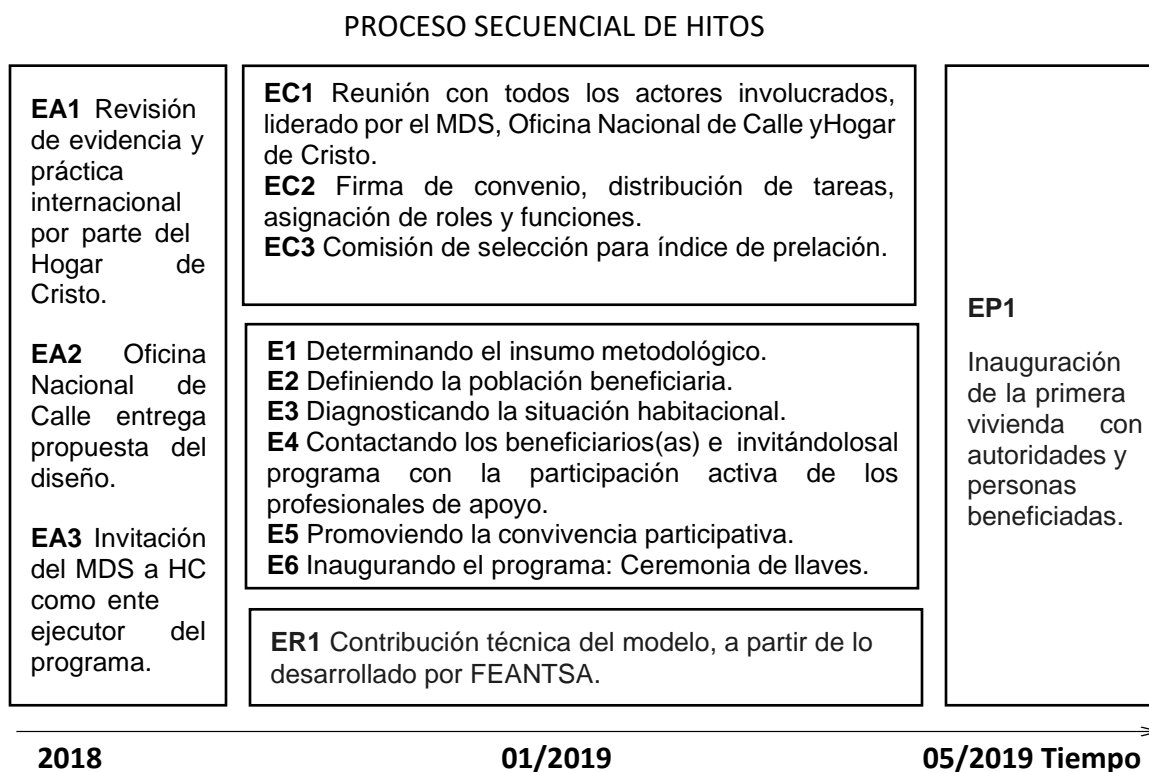
Por otra parte, en cuanto a las técnicas de levantamiento de información, se aplicó una entrevista semi estructura a un informante clave permitiendo detallar cada suceso de manera secuencial dando cabida al investigador a desplegar una estrategia mixta, pudiendo alternar preguntas estructuras con preguntas espontáneas y así obtener mayor información específica de los hechos ocurridos. Complementariamente se realizó una revisión bibliográfica de documentos relevantes sobre la política pública con motivo de conocer cómo se desarrolló y se realizó en Chile, adquiriendo una influencia importante a nivel internacional del modelo, tomando en cuenta la experiencia reconocida en Europa por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales (FEANSTA) organismo social que lidera el sin hogarismo en España que a partir de estas directrices permitió replicar el diseño y generar el instrumento metodológico que a la fecha es utilizado por los implementadores. Con ambas fuentes de información se recogieron los datos necesarios para aproximarse al objeto de estudio.

El análisis de contenido se realizó a partir de las categorías definidas en la estructura narrativa, según los criterios establecidos en la metodología Barzelay-Cortázar, 2004 utilizando el relato como registro, para identificar los eventos y sub-eventos. En este sentido, la estructura narrativa se construyó a partir de episodios que fueron categorizándose de la siguiente manera: comenzando con el episodio (E) base que son los eventos por explicar y desarrollar en la investigación, continuando con los eventos anteriores (EA) que permitieron la relación con elaboración del plan de trabajo a realizar. Después siguieron los eventos contemporáneos (EC) dando hincapié al funcionamiento del equipo de trabajo y la distribución de funciones, finalmente los eventos relacionados (ER) que indica el funcionamiento del programa y por último los eventos posteriores (EP) que engloba el resultado esperado a partir de los acontecimientos indicados por cada episodio. De esta manera permitió detallar en profundidad los hallazgos ocurridos en una línea de tiempo, período marcado por un hito de inicio y de término en la primera puesta en marcha del programa.

A continuación, se muestra las siguientes gráficas del proceso secuencial de hitos, que identificó los episodios a investigar y los eventos ocurridos antes, durante y después.

Finalmente, un recuadro que indica los eventos y sub-eventos del estudio

Tabla N.º1: Diseño Estructura Narrativa



Fuente: Elaboración propia en base a la Guía Práctica para la Elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social (Barzelay, 2004, p.27)

Tabla N.º2: Estructura de Episodios

EVENTOS Y SUB-EVENTOS DEL EPISODIO DE ESTUDIO

**E1 Determinando el insumo metodológico**

E1-1: Diseño y aspectos metodológicos del programa.

E1-2: Utilización del concepto de barrio.

**E2 Definiendo la población beneficiaria**

E2-1: Catastro nacional de calle a nivel local.

E2-2: Listado de hombres y mujeres entre  $\geq 50$  años y  $\geq 5$  años viviendo en la calle.

**E3 Diagnosticando la situación habitacional**

E3-1: Búsqueda de vivienda en comuna Estación Central.

E3-2: Visitar la vivienda antes de cohabitar.

E3-3: Realización de contrato de arriendo con propietarios.

**E4 Contactando los beneficiarios(as) e invitándolos al programa con la participación activa de los profesionales de apoyo.**

E4-1: Entrevista individual.

E4-2: Explicación de objetivos del programa.

**E5 Promoviendo la convivencia participativa**

E5-1: Actividad grupal: presentación de los residentes.

E5-2: Distribución de residentes por vivienda.

E5-3: Inducción de convivencia y aspectos de construcción del vínculo.

**E6 Inaugurando el programa: ceremonia de llaves**

E6-1: Inauguración de la vivienda en conjunto a las autoridades.

E6-2: Entrega de llaves a los nuevos residentes.

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía Práctica para la Elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social (Barzelay, 2004, p.27)

## Matriz de Análisis

Síntesis de resultados del caso en torno a las estrategias utilizadas;

CATEGORIAS DE ESTRATEGIAS	
Para Mintzberg y Waters (1985), consideran que dentro de las estrategias deliberadas y emergentes subyacen algunas sub estrategias, que son utilizadas mayormente para generar acciones internas en una organización y permitir el logro de objetivos propuestos.	
DELIBERADAS	EMERGENTES
Definición: aquellas intencionadas que resultan realizada.	Definición: aquellas que realizadas no fueron intencionadas.
Esta estrategia fue utilizada, a partir de lo descrito y fue llevada a cabo de la misma manera.	Esta estrategia fue utilizada en dos episodios, durante la trayectoria de implementación. En ambas, el equipo técnico debió enfrentar situaciones que impedía el avance del programa, generando acciones que dieron continuidad al proceso.
Para el logro de los objetivos de la implementación del programa Vivienda con Acompañamiento (VCA) debió utilizar diversas estrategias en su primera etapa puesta en marcha señalándose a continuación:	
<b>Estrategia Planeada:</b> Esta estrategia fue utilizada en el marco del diseño metodológico del programa permitiendo asentar las bases de los lineamientos estratégicos y teóricos reflejado en las orientaciones técnicas.	<b>Estrategia Empresarial:</b> Esta estrategia no fue utilizada. No obstante, de manera hipotética podría ser utilizada posteriormente, cuando el programacomience a ser replicado en cada región del país, en virtud que los recursos se desplazan desde el nivel central (líder).
<b>Estrategia Ideológica:</b> Esta estrategia, viene preestablecida a partir de laproyección de superación de situación de calle, para los años 2018-2025. Dando continuidad a la política pública por intermedio de los diversos dispositivos sociales que pueden acceder las personas en condición de exclusión y vulnerabilidad.	<b>Estrategia Sombrilla:</b> Esta estrategia es parcialmente deliberada, obtuvo como fuente primaria los antecedentes y registros sociales. De manera emergente, permitió brindar una mayor flexibilidad para la identificación de los beneficiarios(as) con la adhesión del programa.
<b>Estrategia Empresarial:</b> Esta estrategia no fue utilizada en la primera etapa de implementación del programa	<b>Estrategia Desarticulada:</b> Esta estrategia no fue utilizada en la primera etapa de implementación del programa.
<b>Estrategia Sombrilla:</b> Es parcialmente deliberada, dando cumplimiento a los objetivos establecidos por el programa Housing First. Y es emergente a partir del sello interno que visualiza el concepto de barrio, cómo una manera de intervenir e incentivar la reinserción social.	<b>Estrategia De Consejo:</b> Fue utilizada para generar ajustes mutuos, por una parte, los beneficiarios(as) pudieron escoger algunas opciones y la toma de decisión fue entre ambos, tanto las personas como el equipo de acompañamiento.
<b>Estrategia De Proceso:</b> Esta estrategia fue controlada por cada una de las fases en la etapa de implementación.	
<b>Estrategia Impuesta:</b> Esta estrategia fue obligada a llevar a cabo y responder a las necesidades del entorno externo de manera inmediata.	



**Análisis de Resultados**

**Episodio 1**

El primer episodio dio a conocer como fue determinando el insumo metodológico, obtenido por los lineamientos estratégicos del programa desde el modelo original de intervención y con una breve adaptación al trabajo comunitario. Para el logro, utilizaron una estrategia planeada, que tiene como base las orientaciones técnicas y una estrategia sombrilla, que, a partir del enfoque principal, válido en parte la intervención comunitaria, como se señala a continuación:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
DETERMINANDO EL INSUMO METODOLÓGICO	Diseño y aspectos metodológicos del programa.	Equipo Técnico Oficina Nacional de Calle	Estrategia Planeada	Lineamiento estratégico del programa y sus alcances teóricos. Basado en Orientaciones Técnicas, año 2019.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permitted definir la estructura del programa desde la mirada local (apoyado por modelo efantsa)</li> <li>- Permitted establecer la conformación de los equipos profesionales de acompañamiento a nivel domiciliario, comunitario y de vivienda</li> <li>- Estableció un plazo de 36 meses de intervención</li> </ul>	Define los alcances estratégicos para el logro de los objetivos favoreciendo la política pública
	Utilización del concepto de barrio	Equipo Técnico Oficina Nacional de Calle	Estrategia Sombrilla	Permitted diferenciar el Housing First original con sello local, enfocado al trabajo comunitario.	Realizó una intervención centrado en las personas e incorporándolos a la red comunitaria.	Permite la integración comunitaria y beneficia la calidad de vida de las personas.

## Episodio 2

El segundo episodio fue definiendo la población beneficiaria, a partir de dos instrumentos: catastro calle y registro social de hogares, a partir de un índice de prelación. De este modo hubo una identificación de los beneficiarios y el ingreso de manera voluntaria. Para el logro, utilizaron una estrategia impuesta, información preestablecida a partir de instrumentos dados por el Ministerio Desarrollo Social y una estrategia sombrilla, que permitió la convocatoria y adhesión de los beneficiarios de manera discrecional, como se indica a continuación:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
DEFINIENDO LA POBLACIÓN BENEFICIARIA	Obtención de datos a través del segundo Catastro Nacional de Calle, año 2012 y Registro Social de Hogares (RSH)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Estrategia Impuesta	- Arrojó cantidad total de población calle en la región metropolitana. - Determinó la población objetivo caracterizándose por un índice de prelación en edad y permanencia en calle.	Obtuvo un total de siete beneficiarios(as) en la comuna de Estación Central.	Identifica el perfil de usuarios(as) para los procesos de intervención y optimiza los recursos públicos.
	Listado de hombres y mujeres entre ≥50 años y ≥ 5 años residiendo en calle.	Equipo Técnico Oficina Nacional de Calle	Estrategia Impuesta	- Arrojó cantidad total de personas inscritas en el Registro Social de Hogares. - Obtención de nómina de beneficiarios(as) para invitación voluntaria de ingreso.	Identificación de los siete beneficiarios(as) (nombre y apellido) y edad, en la comuna de Estación Central.	Identificación de los participantes por nómina establecida e invitación al programa.
	Selección de los participantes del Programa	Organismo Ejecutor Hogar de Cristo	Estrategia Sombrilla	Desarrolló la identificación del beneficiario(a) a través de un proceso de difusión, consulta y entrevista.	- Hubo adhesión y convocatoria para el proceso de selección - Elección discrecional de tres a cuatro personas por departamento y casa, comuna Estación Central	Participación e ingreso voluntario al programa. Firma de carta de compromiso.

### Episodio 3

El tercer episodio fue diagnosticando la situación habitacional de las futuras personas residentes, para ello se necesitó la colaboración de la sociedad civil y realizar ajustes en la búsqueda de vivienda determinado por el estándar del diseño original. Para el logro, utilizaron estrategias emergentes como medidas adecuadas para ampliar los plazos de búsqueda y una estrategia planeada para la adquisición de un contrato de arriendo, como se detalla a continuación:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
DIAGNOSTICANDO LA SITUACIÓN HABITACIONAL	Búsqueda de vivienda en comuna Estación Central.	Oficina Nacional de Calle y Hogar de Cristo	Estrategia Emergente	Retraso en el ingreso de los beneficiarios(as) seleccionados al programa.	Se extendió el plazo de búsqueda, acotando a un radio determinado en la comuna de Estación Central.	Replanteamiento del diseño y fases del proceso.
	Visitar la vivienda antes de cohabitar.	Organismo Ejecutor Hogar de Cristo	Estrategia Emergente	Las viviendas no cumplían con los estándares empleados del programa.	Ampliación de búsqueda habitacional por un mes.	Rediseño sustantivo del programa.
	Realización de contrato de arriendo con propietarios.	Organismo Ejecutor Hogar de Cristo	Estrategia Planeada	Apoyo en la iniciativa por parte de los dueños de inmuebles y firma contrato de arriendo.	Planificación para determinar posible fecha de inauguración del programa VCA.	Involucramiento de la sociedad civil

#### Episodio 4

El cuarto episodio permitió contactar a los beneficiarios, por intermedio del equipo de acompañamiento. Para el logro, fueron utilizando dos estrategias, una de consejo, que tuvo lugar la reciprocidad y compromisos mutuos y otra planeada, según los cuatros principios orientadores del programa, como se especifica a continuación:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
CONTACTANDO LOS BENEFICIARIOS(AS) E INVITÁNDOLOS AL PROGRAMA CON LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS PROFESIONALES DE APOYO.	Entrevista individual.	Equipo de Acompañamiento Hogar de Cristo	Estrategia De Consejo	Contacto directo con el posible usuario(a) quien confirma o rechaza su participación según los requerimientos del programa.	Reciprocidad del beneficiario(a).	Adhesión y compromiso mutuo.
	Explicación de los objetivos del programa.	Equipo de Acompañamiento Hogar de Cristo	Estrategia Impuesta	Informa sobre los principios orientadores del programa.	Aceptación de los principios orientadores por parte de los beneficiarios(as).	Cumplimiento de los objetivos orientadores del programa.

## Episodio 5

El quinto episodio, tuvo lugar promocionar la convivencia participativa entre los integrantes. Para dar cumplimiento utilizaron una estrategia impuesta, ejerciendo un trato directo y flexible, que viene dado por los principios orientadores y una estrategia de consejo, brindando la posibilidad de elegir con quien compartir el inmueble. De lo expuesto se detalla de la siguiente manera:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
PROMOVIENDO LA CONVIVENCIA PARTICIPATIVA	Actividad grupal presentación de los residentes.	Equipo de Acompañamiento Hogar de Cristo	Estrategia Impuesta	Incentivar la reconstrucción del vínculo, permitiendo la credibilidad en las personas dañadas y rechazadas socialmente.	Se ejerce un trato directo, flexible y menos mecanicista.	Contribuye a la reinserción social.
	Distribución de residentes por vivienda.	Equipo de Acompañamiento Hogar de Cristo	Estrategia De Consejo	Permite la convivencia participativa según características personales (vivienda solo mujeres, varones y mixtas).	Los beneficiarios(a) tuvieron la opción de escoger con quienes compartir la vivienda.	Contribuye a la reparación del daño y la interacción social.

## Episodio 6

El sexto episodio concluyó la primera etapa de implementación del programa, en donde los beneficiarios ingresaron al programa de manera oficial, para ello utilizaron dos estrategias, una planeada, que tuvo relación con la entrega de vivienda en conjunto a las autoridades y estrategia de proceso que permitió dar continuidad al proceso de intervención en su segunda fase. A continuación, se detalla lo indicado:

EVENTO	SUB-EVENTO	ACTOR	TIPO DE ESTRATEGIA	DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA	RESULTADO	IMPACTO DE LA DEFINICIÓN
INAGURANDO EL PROGRAMA: CEREMONIA DE LLAVES	Inauguración en conjunto a las autoridades.	Ministerio de Vivienda con Ministerio Desarrollo Social y Familia, con Fundación Hogar de Cristo	Estrategia Planeada	Culminación de la primera etapa de implementación del programa VCA.	Bienvenida a los beneficiarios(as) al programa.	Reducción del gasto fiscal para este segmento de la población.
	Entrega de llaves a los nuevos residentes.	Equipo de Acompañamiento Hogar de Cristo	Estrategia de Proceso	Comienzo del proceso de intervención.	Planificación de sesiones con los beneficiarios(as) y acompañamiento profesional.	Logro de los principios orientadores del programa.

### Conclusiones

Como señala Mintzberg (1999) los individuos se relacionan con el Estado de varias maneras, en función del tipo de papel que desempeñan en situaciones y contextos diversos. El caso estudiado demostró ser un caso exitoso en la implementación del *Programa vivienda con apoyo para personas en situación de calle*, por una parte, los beneficiarios (as) pudieron ingresar en un parámetro establecido, por otra, prevaleció el diseño rígido, que permitió a los implementadores contar con directrices claras y oportunas para dar cumplimiento a los objetivos planteados.

Situando lo anterior, el estudio tuvo como objetivo responder tanto preguntas teóricas como descriptivas que, en el caso de la primera, guarda relación con comprender si para el logro de los objetivos del programa, se utilizaron tipos de estrategias por sus implementadores. De acuerdo con la evidencia que arrojó este estudio se demostró que aun cuando el diseño del programa vivienda con apoyo para personas en situación de calle se caracteriza por tener una estructura rígida, fue la experiencia del recurso humano involucrado en el programa, lo que permitió a través de estrategias adaptativas, responder a situaciones contextuales sin tener que alterar la estructura del programa. Estos casos, no fueron recurrentes y estuvieron situados en el inicio del proceso de implementación, las estrategias se concentraron en la ampliación de plazos, de tal manera contar con tiempo adicional para conseguir los mismos requisitos establecidos en el diseño del programa, para dar marcha a su inicio.

Respecto de las preguntas descriptivas que guiaron este estudio, se concluye que en relación con cómo surgió la iniciativa de implementar el programa en Chile, en virtud a la evidencia del estudio, se puede determinar que el programa vivienda con apoyo para personas en situación de calle, es un símil del programa “Housing First” de influencia europea, impulsada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de la Oficina Nacional de Calle. Este estudio, revela que, desde la perspectiva de sus ejecutores, se trata de un programa social con características poco tradicionales respecto de la política pública chilena pues realiza un apoyo sistemático a los beneficiarios a partir de los requerimientos personales de estos, en cuanto a su proyección de vida personal, lo que difiere de las intervenciones que comúnmente se centran desde el control que ejerce los profesionales sobre el beneficiario. En este sentido, disminuye la sobre intervención y da paso a una intervención centrado en la persona, siendo el protagonista de elegir su proyección de vida, los agentes públicos contribuyen desde el acompañamiento y son guías para su cumplimiento.

En la misma línea de lo anterior, en relación de cómo fue la experiencia y apreciación de la vivienda desde un contexto por parte de los implementadores, referentes públicos y beneficiarios(as), se consideró satisfactorio a pesar de los inconvenientes presentados en un momento, sin embargo no fue impedimento para continuar con el programa, y no provocó mayor impacto de cómo estaba planeado, a su vez fue facilitando al plan de acción

individual, que tiene relación al trabajo directo con las personas, ya que al contar con el insumo base que es la habitación, se otorga credibilidad a la política pública.

Para los implementadores fue el desenlace de todo lo trabajado en los meses anteriores, a través de reuniones, actividades con los beneficiarios(as), confección de índice de prelación, las entrevistas individuales, compra de insumos para amoblar, contacto con dueños de vivienda, gestiones administrativas y jurídicas. En este sentido, fue prevaleciendo la estructura del programa, dada la rigurosidad del diseño, no permitió desviar, ni agregar componentes para su funcionamiento, por tanto, fue determinante las estrategias planeadas, que permitió la culminación de forma de la primera etapa y la estrategia de proceso que invita al trabajo de fondo del programa.

Sin embargo, al dar cumplimiento a los objetivos propuestos, para los organismos públicos refiere la eficiencia y eficacia del buen uso de recursos fiscales, como la gestión de gobierno destacando que a pesar de ser un modelo de países desarrollados es posible ser replicado en un país donde los recursos son limitados y a un segmento de la población que en ocasiones son excluidos. Para los beneficiarios(as) es una oportunidad de desarrollo y permiten credibilidad en la política pública.

A lo anteriormente descrito, permite demostrar a través de este estudio, que las estrategias deliberadas constituyen un recurso favorable en una implementación donde existe una estructura que puede ser llevada a cabo al pie de la letra, sin necesidad de estrategias adicionales para determinar su desarrollo. En este caso hubo un aspecto relevante que resultó a favor del implementador, que tiene que ver con la vasta experiencia en terreno (trabajo de calle) por parte del equipo Hogar de Cristo, quienes se adaptaron a la estructura sin inconvenientes asegurando el cumplimiento en los plazos establecidos.

En suma, a todos los antecedentes anteriormente señalados, se concluye que respecto al objetivo general de este estudio, que es responder a su pregunta general sobre cómo influyen los diseños rígidos de los programas públicos en la generación de estrategias gerenciales y en la trayectoria de un proceso de implementación, el grado de influencia de los diseños rígidos en los programas públicos se va estableciendo como una implementación disciplinada otorgando aprendizaje en el contexto de las acciones que se van desarrollando. En cuanto a la trayectoria en un proceso de implementación fueron relevantes la utilización de estrategias deliberadas, siendo las más utilizadas la sub-estrategia impuesta y planeada, por lo tanto, el programa se rige por una estructura que imposibilita la apertura externa. En cuanto la participación de los gerentes públicos, dependerá en gran medida cómo se vaya implementando el programa, quienes podrán intervenir en mejorar la gestión y desarrollo.

Por otra parte, a pesar que el programa aún no se encuentra en su etapa de evaluación, a través del estudio se pudo evidenciar que a raíz de la experiencia durante el proceso de implementación, si existieron resultados favorables del programa, pues este



pudo ser desarrollado a pesar de la rigidez de su diseño, por la experiencia de los gerentes públicos que lideraron su desarrollo y lograron a través de estrategias deliberadas generar adaptaciones que sin generar cambios en el programa, contribuyeron a logro de los objetivos.

### **Lecciones del Caso**

#### **Lección N. °1.** No se requiere de gerentes públicos altamente calificados

Para llevar a cabo un proceso de implementación, a partir de un diseño rígido, este debe ceñirse por intermedio de una pauta que guiará su trayectoria. Por lo tanto, para ejercer este cargo no requiere de requisitos calificados o específicos para su desempeño.

#### **Lección N. °2.** Favorece el liderazgo de los gerentes públicos, cuando los programas sociales contienen estrategias deliberadas disminuyendo el riesgo en la política pública.

Al contener un alto porcentaje de estrategias deliberadas un programa social, permitirá la eficacia para llevar a cabo tareas, en corto y largo plazo, dando cumplimiento a los objetivos propuestos, impactando significativamente en la política pública.

#### **Lección N. ° 3.** Los gerentes públicos deberán tener la habilidad de identificar qué tipo de estrategias es la más oportuna para prevenir una situación de riesgo.

Considerando como premisa la rigidez del diseño, puede ocurrir que la ejecución no cuenta con todos los insumos necesarios para su continuidad, debiendo buscar alternativas de solución que sean eficiente. Para ello requiere de la audacia del gerente público en identificar, clasificar y analizar qué tipo de estrategia es la más adecuada en el momento y de manera oportuna para el buen funcionamiento del programa social.

### **Reflexiones**

Considerando el diagnóstico preliminar y la relevancia en atender la vulnerabilidad de las personas en situación de calle, este programa a través de su modelo de intervención, pretende consagrar la superación de la situación de calle, mejorando significativamente los determinantes sociales de las personas, poniendo énfasis en su salud, enseñar destrezas, habilidades e incorporarse a la participación comunitaria, este programa «Vivienda con Apoyo», contempla una intervención social integral, siendo la vivienda el primer paso y pilar más relevante para el proceso de superación de la situación de calle, además el acompañamiento y seguimiento de los servicios de apoyo es intermediado por profesionales 24/7 durante 36 meses.

Es una ardua tarea que debe lidiar la política nacional de calle, dentro de los ejes propuestos (2018-2022) teniendo como objetivo principal instalar un sistema integrado de servicios que promueva la superación de la situación de calle de manera alineada con la experiencia nacional acumulada y con las estrategias mundiales en este ámbito. Apuntando hacia la gestión, implementando soluciones a largo plazo e involucrado a otros agentes

gubernamentales para la materialización de esta y conducir a nuestro país en el marco de los estándares internacionales que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, agenda 2030. (proyecto Eurosocial “Housing First para América Latina: Estándares y Certificación de Equipos”, 2021).

El modelo que se desarrolla en Chile está influenciado directamente de Europa, se pudo comprobar que en varios Estados de la Unión Europea “Housing First Europe” fue generando una estrategia efectiva de salida de la situación de calle, en donde la vivienda permite que las personas tengan seguridad, privacidad y una estabilidad mínima para mantenerse en los tratamientos y servicios de apoyo, los cuales propician el avance hacia una vida con mayores grados de autonomía e inclusión social. (La vivienda es lo primero, para superar la situación de calle en América Latina, 2021. P. 135).

Actualmente la cartera de habitabilidad se encuentra consagrado el derecho al buen vivir, la ciudad y la vivienda, el Estado debe garantizar el acceso de todos y todas a los servicios esenciales y a una vivienda digna. En este sentido se emplea dentro de las tareas programáticas del actual gobierno del presidente Gabriel Boric Font, donde esta materia se encuentra latente y vigente especialmente para las personas más vulnerables (Manifiesto Programático, 2021, letra C, P. 27-28).

Finalmente, es loable indicar que esta política pública llegó para quedarse, rompiendo paradigmas obsoletos de la forma y el accionar de la intervención social, que se caracteriza desde el control, garantizando mejorar las condiciones de vida a través de parámetros que se fundamentan de acuerdo con la calificación socioeconómica. En cambio, esta política comienza de más a menos, primero se garantiza la seguridad y protección social, después la intervención y participación del programa.

### Referencias

**Bardach, E.** (1998). Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas. Un Manual para la Práctica. México: Centro Investigación y Docencia Económicas.

**Barzelay, M. & Cortázar, J.** (2004). Una Guía Práctica para la Elaboración de Estudio de Caso, sobre buenas prácticas en gerencia social. (INDES, Ed.) Washington D.C: Banco Integrado de Desarrollo.

**Bergara, M. & Pereyra, A.** (2005). El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios

públicos. Obtenido de DECON Departamento de Economía, Facultad Ciencias Sociales. Universidad de la República: [http://www.researchgate.net/publication/23692791\\_El\\_proceso\\_de\\_diseno\\_e\\_implementation\\_de\\_politicas\\_y\\_las\\_reformas\\_en\\_los\\_servicios\\_publicos](http://www.researchgate.net/publication/23692791_El_proceso_de_diseno_e_implementation_de_politicas_y_las_reformas_en_los_servicios_publicos).

**Carreño Ubilla, M. A.** (Marzo de 2019). Comunicaciones Hogar de Cristo. Vivienda con Apoyo para PSC. (M. T. Villafrade, Entrevistador) Santiago, Chile.

**Chechilnitzky, Alexandra** (07 de Marzo de 2019). Housing First: Minvu y MDS importa idea de EEUU para dar solución a personas en situación de calle. Diario La Tercera.

**Comunicaciones Hogar de Cristo.** (Mayo de 2019). Apertura de entrega de vivienda para el Programa VCA. Noticias Hogar de Cristo.

**Contreras Sierra, Emigdio R.** (2013). Pensamientos & Gestión (35), 152-181. Recuperado el 6 de Abril de 2020, de El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=646/64629832007>

**Cortázar, Juan Carlos** (2006). Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales. Obtenido de INDES: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Una-Mirada-Estrat%C3%A9gica-y-Gerencial-de-la-Implementaci%C3%B3n-de-los-Programas-Sociales.pdf>

**Cortazzi, M.** (1993). Cambridge University Press. Retrieved April 8, 2020, from <https://www.cambridge.org/core/journals/language-teaching/article/narrative-analysis/0D4F1828DF0438EB02B4F0DAE3FB2416#>

**De Benito, C. J.** (2014). Personas sin Hogar. Investigación proyectiva en un encuentro de acogida. Tesis para obtener el Máster, Universidad de Cantabria, Santander, España.

**Dr. Marume, S., Dr. Chipó, M., & Madziyire, N.** (2016, April). An Analysis of Public Policy Implementation. Journal of Business and Management (IOSR-JBM), 18(4), 86-93.

**Jorgensen, J., y Mintzberg, H.** (1995). En Una Estrategia Emergente para la Política Pública (Vol. IV).

**Oficina Nacional de Calle y el equipo de la Fundación Hogar Sí** (2021) La vivienda es lo primero para superar la situación de calle en América Latina. Recuperado de Programa Noche Digna: <http://www.nochedigna.cl/caja-de-herramientas-vivienda-primero-2/>

Documento producido en el marco del proyecto Eurosocial "Housing First para América Latina: Estándares y Certificación de Equipos".

**Manifiesto Programático** (2021) Gabriel Boric Font Presidente, Proceso de Primarias recuperado en <https://boricpresidente.cl/propuestas>

**May, P.** (2003) Policy design and implementation. En Handbook of public administration (Vol.223, pp. 223-233).

**Ministerio de Desarrollo Social** (2015). Política Nacional de Calle. MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL, CHILE, Santiago.

**Ministerio de Desarrollo Social** (2018). Desafíos del Ministerio de Desarrollo Social en el fortalecimiento del Sistema Protección Social. Descriptivo, Ministerio Desarrollo Social y Familia, Santiago.

**Ministerio Desarrollo Social** (2013). Orientaciones y Estándares Técnicos. Ministerio Desarrollo Social y Familia.

- Ministerio Desarrollo Social** (2014). Política Nacional de Calle. Una estrategia para la inclusión de las personas en situación de calle. Orientaciones Técnicas, Subsecretaría de Servicios Sociales, Santiago.
- Mintzberg, H.** (1999). Gestionar el gobierno, gobernar la gestión. En C. Losada y Morrodán, ¿De Burócratas a gerentes? La ciencia de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, DC.
- Mintzberg, H., Quinn, J. & Voyer, J.** (1993). El Proceso Estratégico: Conceptos, Contextos y Casos (edición breve) (Vol. 2nd ed.). México: Pearson - Prentice Hall.
- Mintzberg, H. & Water, J.** (1985). Of Strategies Deliberate and Emergent. Strategic Management Journal.
- Montoya Restrepo, Iván & Luz** (Diciembre de 2013). La Formación de Estrategias Deliberadas y Emergentes: Una propuesta a partir de definiciones básicos de una metodología de sistemas suaves, XXI(2), 67-95.
- Montoya, Iván Restrepo** (Diciembre de 2009). La Formación de la Estrategia en Mintzberg y las Posibilidades de su Aportación para el Futuro, XVII (2), 23-44.
- Muñoz, E.** (2014). Estudio de la implementación de las políticas públicas desde la perspectiva organizacional. El caso del proyecto estratégico de seguridad alimentaria en el estado de Zacatecas, 2005-2013. El Colegio de San Luis, A.C. Zacatecas, México: San Luis Potosí, S.L.P.
- Namoncura, Jorge** (07 de mayo de 2019). Comunicaciones Hogar de Cristo. Vivienda Con Apoyo para PSC. (M. T. Villafrade, Entrevistador) Santiago, Chile.
- Oficina Nacional de Calle** (2019). Orientaciones Técnicas Vivienda con Apoyo Final. Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Subsecretaria de Servicios Sociales, Santiago.
- Piñera Sebastián, E.** (2017). Construyamos Tiempos Mejores para Chile. (P. d. Chile, Ed.) Programa de Gobierno 2018-2022, 194.
- Pleace, N., Owen, R., & Aldanas, M.** (2016). Guía Housing First Europa. Guía Práctica Feantsa y Fundación Stavros Niarchos. Universidad de York, Reino Unido.
- Ramírez Morales, Loreto** (10 de Julio de 2019). Entrevista para Estudio de Investigación. Estudio de Caso: Implementación del Housing First. (Tesis, Entrevistador) Santiago, Estación Central, Metropolitana.
- Rebolledo, G. Aranda, E y Martínez, R.** (2015). Propuesta de factores que propician el uso de estrategias emergentes en instituciones educativas. Universidad de Nuevo León. México: ISSN:2448-5101 Año 1 Número 1.
- Reuelta, Benjamín Vaquero** (2007). La implementación de las Políticas Públicas. Universidad de la Sabana. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Subsecretaría de Evaluación Social. División de Políticas Sociales.** (2013).

Monitoreo de Programas Sociales.  
Ministerio de Desarrollo Social, Santiago.

**Urrutia, Claudia** (2015). Análisis de la implementación de Programas Sociales desde el Enfoque de Interfaz: El caso del Programa Acción del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Tesis Magíster, Universidad de Chile, de Ingeniería Industrial, Santiago.

**Villanueva, L. F. Aguilar** (1993). La Implementación de las Políticas Públicas (Vol. 4). México: Miguel Ángel Porrúa.