

Análisis de los primeros cinco años de implementación del programa *Vivienda Primero* en la Región Metropolitana (2019-2023) a través de la percepción de sus participantes

Simón Abde-Sepúlveda

Investigador independiente
simonabde@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0005-3803-3945>

Resumen

El Estado chileno ha abordado la situación de calle con estrategias que no han dado los resultados esperados, por lo que en 2019 adoptó una metodología contrapuesta a la tradicional y ampliamente exitosa a nivel internacional: *Housing First*. El programa *Vivienda Primero* tiene por objetivo proveer servicios de vivienda, salud e integración social a las personas con vasta trayectoria en calle. La investigación analiza su implementación en la Región Metropolitana, entre los años 2019 al 2023, mediante un enfoque mixto que contempla encuestas a sus participantes además de entrevistas a otros actores. Los resultados sugirieron dificultades con la comunidad vecinal y en la asignación de subsidios a participantes; no obstante, hubo avances en salud, en el dominio de actividades cotidianas y la integración social. La investigación contribuye identificando nudos críticos advertidos por la literatura del mundo de la implementación, y brinda oportunidades de mejora para el fortalecimiento del programa y la política social.

Palabras clave: vivienda, salud, integración social, situación de calle, política social.



Fecha recepción: 18-05-2025
Fecha aceptación: 26-08-2025

Analysis of the first five years implementation of the *Vivienda Primero* program in the Santiago Metropolitan Region through the perception of its participants

Abstract

The Chilean State has addressed homelessness through strategies that have not yielded the expected results. Consequently, in 2019 it adopted a methodology that contrasts with the traditional approach and has proven widely successful internationally: Housing First. The *Vivienda Primero* program aims to provide housing, health and social integration services to people experiencing chronic homelessness. The research analyzes its implementation in Santiago Metropolitan Region between 2019 and 2023, through a mixed-method that includes surveys of participants and interviews to different actors. The results suggested difficulties with neighborhood communities and in the allocation of subsidies; however, there were advances in health, mastery of daily activities and social integration. The research contributes by identifying critical points noted in the implementation literature and provides opportunities for improvement to strengthen the program and social policy.

Keywords: housing, health, social integration, homelessness, social policy.

Cómo citar este artículo

Abde-Sepúlveda, S. (2025). Análisis de los primeros cinco años de implementación del programa Vivienda Primero en la Región Metropolitana (2019-2023) a través de la percepción de sus participantes. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 390-423. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.78990>

En 2024, Chile registró la cifra más alta de Personas en Situación de Calle (en adelante, PSC), superando los registros de años anteriores. En este contexto, es posible apreciar en la esfera cotidiana una multiplicidad de rucos¹ y/o carpas con adultos, niños, niñas y adolescentes, y mujeres gestantes a la intemperie en distintos rincones de la ciudad. De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), existen alrededor de 21.272 PSC, equivalente a un 102,4% más que el año 2017 y un 6% más que 2023 (MDSF, 2024). Sin embargo, se presume que la magnitud real de esta población es aún mayor, ya que los programas ministeriales atendieron a 39.939 PSC en 2022 (MDSF, 2022a).

La dimensión del problema pareciera ser proporcional a un país donde el derecho a la vivienda no está garantizado. Actualmente, persisten brechas para la asequibilidad de la vivienda, como el déficit habitacional correspondiente a 641.000 viviendas -de las cuales casi 19.000 son para PSC (3%)- y el importante desacople entre el precio de la vivienda y el ingreso autónomo de los hogares (Centro de Políticas Públicas UC [CPPUC], 2022), siendo «severamente no alcanzable» adquirir una vivienda (Cámara Chilena de la Construcción [CChC], 2019).

La prevalencia de la situación de calle podría explicarse por la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno, desafiando permanentemente las estrategias interventivas orientadas a su superación (MDSF, 2011).

El Estado chileno desarrolló los primeros esfuerzos en la década del 2000, instalando un modelo basado en dispositivos residenciales que brindan alojamiento, alimentación y servicios básicos a las PSC cada año, conocido como *Continuum of Care* (CoC). Sin embargo, la escasez de resultados obligó a los países líderes en el trabajo con PSC y, más tarde Chile, a repensar el abordaje del fenómeno, transitando así

1 Habitación improvisada con materiales ligeros para el refugio.

a un modelo contrapuesto llamado: *Housing First*. En el año 2019, el MDSF integró a su oferta programática a *Vivienda Primero*, cuya legitimidad y expectativas derivaron en que se transformara en un compromiso de Gobierno de los presidentes Sebastián Piñera y Gabriel Boric (Apruebo Dignidad, 2022; Fundación Presidente Sebastián Piñera, 2018).

El programa *Vivienda Primero* cambia el paradigma de la intervención dirigida a las PSC, dado que la vivienda no es el objetivo final, sino el punto de partida. Las PSC más fragilizadas y con larga trayectoria en calle, acceden rápidamente a una vivienda estable en comunidad y reciben paralelamente servicios de apoyo personalizados a través de visitas domiciliarias de una organización implementadora del programa (MDSF, 2022b).

Este artículo analiza la implementación de *Vivienda Primero* desde su creación en el año 2019 hasta el 2023, principalmente a través de la revisión de los resultados de una encuesta aplicada a participantes de la Región Metropolitana y entrevistas semiestructuradas a otros actores del programa, y a partir de las consideraciones establecidas por las corrientes teóricas del proceso de implementación.

Marco Teórico

Implementación

La implementación de las políticas públicas fue una disciplina de estudio desatendida por los especialistas hasta los años 70, puesto que la atención estaba centrada en el proceso de toma de decisiones. Más tarde, producto de la brecha entre los objetivos establecidos y los resultados finales, distintos autores/as reconocerían progresivamente la etapa de implementación como un problema de política pública y su complejidad, desarrollando diferentes marcos para cada enfoque y su potencialidad (Revuelta, 2007).

La discusión respecto a la implementación ha estado centrada -en buena medida- en definir el tipo de política que se implementa y cuáles son las variables que determinan el éxito de este proceso.

Uno de los enfoques refiere que el proceso de implementación surge de una norma, tratándose de una visión formal que establece la necesidad de que pase por el legislador. Esta figura legal es abordada por los especialistas con sinónimos; por ejemplo, Sabatier y Mazmanian (1993) lo señalaron como un estatuto, mientras que Weatherly y Lipsky (1977) o Pressman y Wildavsky (1998) consideran que se trata de una ley. El enfoque plantea que implementar un imperativo legal puede movilizar cambios e influir tanto en las decisiones como en los comportamientos. Una de sus ventajas tiene relación con las dificultades para deshacer la implementación, ya que implicaría un cambio legislativo.

No obstante, otros especialistas como Rein y Rabinovitz (1978) plantean la necesidad de añadir nuevas regulaciones que complemen-ten la legislación original y así operativizar la implementación. Incluso, Van Meter y Van Horn (1975) abordan otras figuras como una resolución, decreto o programa. De cualquier forma, la literatura de la implementación no establece un rango para las políticas, pudiendo ser un programa realizado por una autoridad o equipos; un decreto por el Ejecutivo; o una ley que pasó por el legislador.

También algunos trabajos sobre la implementación han estado dedicados a revisar casos de organizaciones donde las variables del aparato burocrático han sido el mayor problema en el logro de los resultados finales, entre ellos los de Bailey y Mosher (1968), Elmore (1978) y Kaufman (1973). Paulatinamente, se identificaron otros factores que repercuten en la implementación y trascienden de la burocracia,

generando cierto punto de encuentro entre las corrientes *top down*² y *bottom up*³ (Figura 1) (Revuelta, 2007).

Para profundizar las contribuciones en el campo de la implementación, la siguiente tabla presenta un listado de especialistas, permitiendo el fortalecimiento de la discusión posterior respecto a *Vivienda Primero*.

Tabla 1. El proceso de implementación según distintos autores/as

Autor	Énfasis y corriente	Concepción sobre la implementación	Problemas del proceso de implementación
Van Meter y Van Horn (1975)	Normativo y Top-down	Acciones de individuos o grupos para la realización de objetivos previamente definidos.	- Calidad e interpretación de los objetivos. - Recursos financieros.
Sabatier y Mazmanian (1993)	Normativo y Top-down	Cumplimiento de una decisión o política.	- Factibilidad de resolución del problema. - Capacidad para estructurar el proceso.
Pressman y Wildavsky (1998)	Burocracia y Top-down	Interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones.	- Burocracia e intereses propios. - Relaciones intergubernamentales.
Rein y Rabinovitz (1978)	Normativo - Bottom-up	Etapa no solo técnica-administrativa, sino política, donde confluyen intereses y conflictos.	- Autonomía del implementador. - Contexto y externalidades.
Elmore (1978)	Burocracia - Bottom up	Caracterizada por la crítica hacia quienes ejercen el nivel superior.	- Brecha entre el diseñador e implementador. - Intereses propios.
Hjern y Hull (1982)	Actores sociales - Bottom-up	Protagonismo de la red de actores, abandonando la jerarquización.	- Cantidad de actores. - Escasa claridad de la norma o política.
Weatherly y Lipsky (1977)	Burócratas nivel calle - Bottom up	Proceso marcado por la interpretación de los “burócratas nivel calle”.	- Discrecionalidad. - Escasa claridad de la norma o política.

Fuente: Elaboración propia.

- 2 Es un esquema jerárquico y sistémico, cuyos problemas están relacionados a la resistencia a las normas, también a la intervención de muchos poderes, la evasión de tareas y un mal traspaso.
- 3 Es contrapuesta a la tesis tradicional de la jerarquización y la estructura. Las decisiones deben descender a los niveles inferiores para la adecuada implementación de las políticas.

La implementación es un proceso inherentemente complejo y, a pesar de la cantidad de trabajos, aún carece de una perspectiva teórica definida; por tanto, no existe un marco teórico que permita examinar la implementación de una política (Aguilar, 1993). Es probable que la adopción de alguno de los enfoques descritos esté sujeto a la naturaleza de la política, el régimen político-administrativo y el contexto; de todas formas, podrían recogerse ventajas de cada enfoque en función de los problemas que surjan para alcanzar los resultados finales.

Situación de calle

La pobreza estuvo excluida de la agenda pública y de la política social en Chile hasta fines del siglo XX. La ausencia de una intervención específica hacia quienes habitaban el espacio público significó que los esfuerzos dependieran de iniciativas caritativas de organizaciones vinculadas a la iglesia, filantrópicas y privadas. Los gobiernos de la época emprendieron escasas acciones como el financiamiento de ollas comunes y algunos programas de empleo público, y desplazaron a los más pobres de las transferencias del Estado (Larrañaga, 2013). En paralelo, se fue consolidando una red de organizaciones privadas que trabajaban en favor de las PSC, entre las cuales destaca el Hogar de Cristo en 1944. Más tarde, la Dictadura Militar (1973-1990) reduciría la función estatal convirtiendo a la pobreza en un fenómeno altamente visible⁴ y prioritario para las administraciones sucesivas (Ministerio de Planificación [MIDEPLAN], 2005).

En el año 2003, el Gobierno compromete la inclusión de las PSC a la red de protección social y un primer catastro, constituyendo el punto de partida para otras acciones dirigidas a este grupo de la población (MIDEPLAN, 2005), como el segundo catastro de 2011, el

⁴ Un estudio de Arístides Torche estimó que en el país existían cinco millones de personas pobres, años después también se crearía la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) (Larrañaga, 2013).

programa *Noche Digna* de 2012, la estrategia Código Azul de 2018 y el programa *Vivienda Primero* en 2019.

La creación de un ecosistema de programas obligó al MDSF a adoptar una definición operativa respecto a las PSC, la cual fue consensuada en diferentes mesas técnicas de trabajo y permanece vigente a la fecha:

Personas que pernoctan en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque ésta sea precaria. Se excluye de este grupo a quienes habitan en campamentos.

Personas que carecen de un alojamiento fijo, regular y adecuado, pero encuentran residencia nocturna y temporal, pagada o gratuita, en lugares dirigidos por entidades públicas o privadas. Pertenece a este grupo quienes alojan en residencias y hospederías, sean solidarias o comerciales. (MDSF, 2011, p.11)

Sin embargo, la definición de la institucionalidad pública presenta limitaciones, ya que no profundiza en las características que debe tener una vivienda o un alojamiento adecuado; asimismo, resulta extemporánea dado que su elaboración se remonta al 2011, cuando la dimensión del fenómeno era diferente desde el punto de vista de la magnitud, la complejidad y la diversificación de esta población (Dirección de Presupuestos [DIPRES], 2024).

En cambio, Naciones Unidas aborda la falta de hogar desde una perspectiva de derechos humanos, mediante una definición tridimensional de análisis desarrollada por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, señalaba:

Primero, la ausencia de hogar tanto del aspecto material de una vivienda mínimamente adecuada, como del aspecto social de un lugar seguro para establecer una familia o relaciones sociales y participar en la vida de la comunidad.

Segundo, la falta de hogar como una forma de discriminación sistémica y exclusión social, reconociendo que la privación de un hogar da una identidad social que es objeto de discriminación y estigmatización.

Tercero, las personas sin hogar como titulares de derechos, que son resilientes en la lucha por la supervivencia y la dignidad, y para la transformación social del derecho a una vivienda adecuada. (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2015, p.6)

Por su parte, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA), formuló una tipología llamada ETHOS⁵, que comprende la situación de calle a partir de la situación de vida de las personas y los niveles de habitabilidad en la vivienda. El modelo analítico de ETHOS identifica tres dominios que definen la situación de esta población: a) la exclusión legal (la posesión o tenencia legal del espacio y la seguridad para utilizarlo); b) la exclusión física (las características del lugar y si es adecuado o no); y c) la exclusión social (si existe privacidad y la posibilidad de relacionamiento) (Pleace, 2016).

Si bien son variados los enfoques para entender la situación de calle, no existe una definición única que abarque su integralidad. El nivel de complejidad de este fenómeno, así como su connotación móvil y multidimensional, emplaza a las instituciones públicas y privadas a revisar constantemente las definiciones formuladas, su alcance y cuestionar su operativización.

Modelos de Intervención con Personas en Situación de Calle

A través de los años, han predominado dos estrategias para el abordaje de la situación de calle. Uno de ellos corresponde al modelo de intervención residencial CoC o modelo Escalera, y en contraposición el modelo *Housing First*, diferenciándose por sus fundamentos y cómo conciben la vivienda.

5 European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS).

El CoC consiste en un itinerario de escaleras o etapas en los servicios residenciales que están vinculadas a la resolución de cuestiones sociales y de salud, antes que las PSC estén preparadas para acceder a la vivienda propia (*housing-ready*). Por lo tanto, a medida que progresan de etapa con ayuda de los equipos de acompañamiento, consiguen como objetivo final la vivienda (Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social [EAPN], 2013). Los programas residenciales temporales son el vehículo mediante el cual logran distanciarse del consumo, resolver cuestionamientos, y dominar actividades de la vida diaria (en adelante, AVD).

En Chile, el CoC ha sido una estrategia ampliamente utilizada desde la creación de la *Política Nacional de Calle* en 2011 y el programa *Noche Digna*, expresada en una red creciente de albergues y centros dispuestos anualmente por el MDSF, y en los instrumentos metodológicos que norman el funcionamiento de los dispositivos (MDSF, 2023).

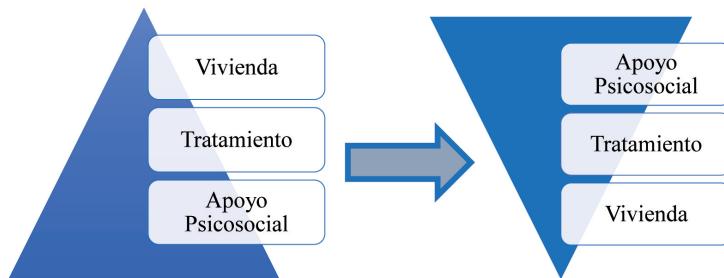
No obstante, en razón de los escasos resultados en la población calle, progresivamente surgieron discusiones en Europa y Estados Unidos que cuestionaban si el CoC perpetuaba a las PSC en los programas residenciales, excluyéndolas cada vez más de la vivienda como objetivo (FEANTSA, 2016). Bajo ese contexto, surgen los “alojamientos con apoyo” de la organización *Pathways to Housing* en Estados Unidos -liderada por el Dr. Sam Tsemberis⁶, demostrando con el tiempo ser una estrategia exitosa para personas con grandes necesidades de apoyo, sentando las bases para el modelo *Housing First* y el abandono del CoC (FEANTSA, 2016; Pleace y Bretherton, 2013).

Housing First ha sido concebida como una revolución en el ámbito de la situación de calle crónica, ya que estudios demuestran que saca de la calle a al menos 8 de cada 10 PSC (Pleace y Bretherton, 2013). Esta revolución responde a un cambio paradigma de la intervención

6 Psicólogo clínico de origen griego, creador de la metodología *Housing First*.

tradicional (Figura 1), donde la vivienda no es el objetivo final sino el punto de partida, por tanto, la vivienda es lo primero antes que cualquier otro apoyo.

Figura 1. Invertir la secuencia para el trabajo con las PSC



Fuente: Elaboración propia.

El modelo establece que toda persona tiene derecho a la vivienda y a vivir en ella bajo seguridad, paz y dignidad, es por esto que ofrece acceso rápido a una vivienda estable en comunidad. En paralelo, las PSC reciben servicios de apoyo personalizados a través de visitas a las viviendas provistas, sin requisitos de abstinencia de consumo ni tampoco un tratamiento a cambio. En otras palabras, si el comportamiento de una persona o sus necesidades de apoyo implican la pérdida del hogar, *Housing First* ayuda a encontrar otro sitio donde vivir y continúa con los apoyos que requiera (FEANTSA, 2016). *Housing First* tiene la convicción de que las PSC son quienes toman las decisiones, definiendo cómo quieren vivir su vida y cuáles son sus necesidades, y no el programa, por lo que este debe adaptarse a la persona y no al revés (MDSF, 2022b).

Este innovador modelo también ha sido adaptado a los contextos locales de la región, siendo implementado en países como Uruguay, Brasil, Costa Rica, Colombia y Chile. Respecto a este último, es preciso señalar que *Vivienda Primero* no ha contado con una evaluación externa ni una sistematización profunda, a excepción de algunos

documentos de trabajo elaborados por organizaciones ejecutoras del mismo, por cuanto resulta imperioso revisar los primeros cinco años de implementación a través del estudio.

Diseño Metodológico

La investigación es de carácter exploratorio, por cuanto se investigó un programa -*Vivienda Primero*- del cual aún no existe suficiente evidencia y no ha sido aun profundizado (Battyán y Cabrera, 2011). A su vez, desarrolla aspectos descriptivos de la política pública y de sus resultados, y su alcance es seccional, ya que abarca los inicios del programa en 2019 al año 2023.

La investigación dispuso de un enfoque mixto para una mejor comprensión del fenómeno investigado. Por lo tanto, incorporó técnicas cuantitativas de recolección de información, recurriendo a fuentes de información secundarias y a la aplicación de una encuesta a participantes; asimismo, técnicas cualitativas que comprendieron el desarrollo de entrevistas semiestructuradas a otros actores relevantes en la implementación del programa. El estudio tuvo por objeto otorgar significatividad a la percepción de los/as participantes considerando una perspectiva descriptiva e interpretativa para analizar los resultados, los cuales se recabaron donde se implementa el programa.

Respecto a las técnicas empleadas, el principal instrumento para revisar la implementación de la política fue la aplicación de una encuesta a participantes, basada en el método escalamiento de Likert⁷ (Sampieri et al., 1991). El cuestionario dispuso un total de 18 preguntas y/o afirmaciones de selección múltiple, dirigidas exclusivamente a quienes registraban una permanencia de al menos 12 meses en las viviendas de la Región Metropolitana. Finalmente, la investigación logró una muestra de 180 personas que iniciaron su participación al menos

⁷ Es un conjunto de ítems presentados en afirmaciones o juicios, ante lo cual se solicita la reacción del sujeto/a que responde.

desde el año 2018, bajo el alero de algunas de las siete organizaciones que bridan el acompañamiento (Tabla 2).

Tabla 2. Encuestas aplicadas a participantes según institución implementadora

Instituciones implementadoras	Total de participantes
Fundación Hogar de Cristo	47
Centro de investigación y desarrollo tecnológico y social (CIDETS)	36
Fundación Cristo Vive	25
Corporación Moviliza	15
Corporación Nuestra Casa	22
ONG Las Viñas	28
Fundación Mission Golden	7
Total	180

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la investigación, derivados de las entrevistas, son presentados principalmente a partir del análisis de distintas variables que se desprenden de los tres componentes programáticos de *Vivienda Primero*: a) gestión de la vivienda, b) promoción de la salud, y c) herramientas para la integración social.

En paralelo, se realizaron dos entrevistas semiestructuradas para complementar el análisis descriptivo e interpretativo de los resultados de la implementación, recogiendo así la mirada de actores directamente involucrados en el diseño (en adelante, actor Estado) como la operación del programa (en adelante, actor Implementador). Las entrevistas se construyeron a partir de preguntas abiertas que tienen directa relación con el papel estratégico de ambos, mientras que la distribución del cuestionario tributó a los tres componentes anteriormente señalados. A continuación, la Tabla 3 identifica a los actores entrevistados profundiza en el rol que desempeñan:

Tabla 3. Entrevistas aplicadas a otros actores del programa

Actor	Rol en el programa
Estado	Responsable ministerial de <i>Vivienda Primero</i> . Entre sus responsabilidades se encuentra: el diseño del programa y sus orientaciones, tanto metodológicas como técnicas; la derivación de participantes a las viviendas; y la asistencia hacia los equipos implementadores.
Implementador	Responsable de la implementación del programa desde una de las organizaciones especializadas. Entre sus responsabilidades se encuentra: la concreción del plan de intervención y el acompañamiento a cada participante hasta su egreso; y el cumplimiento de las orientaciones del MDSF.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, el desarrollo de la investigación contempló literatura relativa al proceso de implementación y el abordaje de la situación de calle, además de otras fuentes de información secundarias como registros administrativos institucionales, entre ellos, una Solicitud de Acceso a la Información (SAIP) que fue respondida afirmativamente por el MDSF.

Resultados y Discusión

El análisis de los resultados de la implementación se presenta a partir de un enfoque descriptivo e interpretativo, que se estructura en función de nueve variables directamente relacionadas con los componentes de *Vivienda Primero* (Tabla 4). Es importante señalar que el artículo no aborda todos los hallazgos, por cuanto fueron seleccionados los más relevantes para efectos de la discusión.

Tabla 4. Variables de análisis según componente programático

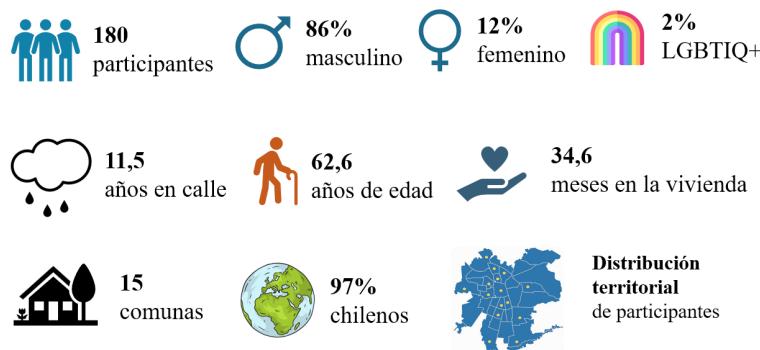
Componente programático	Variable
Gestión de la vivienda	Habilitación de la vivienda
	Subsidios de arriendo a la vivienda
	Adaptación a la vivienda
	Convivencia y situaciones de conflicto
Promoción de la salud	Salud
	Actividades de la Vida Diaria (AVD)

Herramientas para la integración social	Inserción laboral
	Comunidad vecinal
	Comunidad barrial y red de organizaciones

Fuente: Elaboración propia.

Previamente, a modo de contextualizar los resultados y su comprensión, particularmente los de la encuesta, la siguiente figura contiene una caracterización general (Figura 2) de la muestra de participantes:

Figura 2. Caracterización de participantes encuestados



Fuente: Elaboración propia.

Resultados del Componente N°1: Gestión de la Vivienda

Habilitación de la Vivienda

Las actividades tendientes a la búsqueda, la habilitación y gestión de las viviendas representan una etapa fundamental antes del ingreso de las PSC. El Implementador es el encargado de operacionalizar íntegramente este componente, en base a las disposiciones obligatorias de una norma técnica que establece el estándar de las dependencias y sus características, la calidad, el mobiliario y el emplazamiento de la vivienda (MDSF, 2022b).

Entre algunas de las tareas que conlleva esta variable, se encuentra el contacto telefónico con potenciales arrendadores/as, conseguir la documentación necesaria, concretar el acuerdo, acondicionar el espacio, entre otros. Si bien estas actividades constituyen un punto de partida para el proceso de acompañamiento que desarrollará posteriormente el Implementador hasta el egreso del participante, involucran, por lo general, un esfuerzo sustantivo de los equipos con tal de responder a las exigencias ministeriales.

Los actores entrevistados reflexionaron en torno a su experiencia en la etapa de habilitación de las viviendas. El actor Implementador, principalmente, reconoció dificultades sustantivas en esta labor, levantando la necesidad de que los equipos abandonen esta etapa para concentrar esfuerzos exclusivamente en el acompañamiento:

Es súper desgastador. El equipo es corredor de propiedades, hace mudanzas, diseño de interiores, compras, después “oh se echó a perder el calefont”. Después hay que dejar bonito el departamento, porque hay que entregarlo y dejarlo tal cual. A lo que voy, es que los equipos no deberían ser los responsables de la vivienda. (Implementador, 08 de agosto de 2024)

Por su parte, el actor Estado aborda esta variable de análisis desde el punto de vista de los costos, dado que las brechas presupuestarias del programa amenazan la sostenibilidad de *Vivienda Primero*, repercutiendo también en el trabajo que desarrolla el Implementador cuando gestiona la vivienda y su habilitación (Estado, 20 de agosto de 2024).

Subsidios de Arriendo a la Vivienda

Luego del ingreso del participante a la vivienda, el modelo operativo de *Vivienda Primero* promueve que permanezcan en ella a través del tiempo mediante el acceso a subsidios estatales de arriendo. Esta medida busca que las PSC puedan cubrir progresivamente el pago del arriendo de su vivienda, apostando también por su autonomía en la

toma de decisiones y su capacidad para administrar la vivienda por su cuenta, en concordancia a los postulados del *Housing First*.

En el año 2021, el MDSF suscribió un convenio con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) que posibilitó a la población del programa acceder preferentemente a asignaciones directas de subsidio (MDSF, 2021a). En términos generales, bajo este modelo las organizaciones implementadoras actúan como intermediarias en la provisión de la vivienda, pues son quienes firman el contrato de arrendamiento y actúan como representantes legales, aunque los titulares del subsidio son los/as participantes. El MDSF destina recursos hacia la organización implementadora para el arriendo, que son complementados por el/la participante más el subsidio mensual.

No obstante, el actor Estado es abiertamente crítico del diseño como el funcionamiento de esta alianza interministerial, ya que han sido escasos los subsidios que ha podido aplicar el programa. En otras palabras, de un total de 300 subsidios aprobados por el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), sólo se han implementado entre 60 a 70 (poco más del 20%), calificándolo como un bajo porcentaje de logro y una herramienta muy rígida a la vez. A pesar de lo anterior, el actor entrevistado es optimista respecto al futuro de la alianza entre ambos ministerios (Estado, 20 de agosto de 2024).

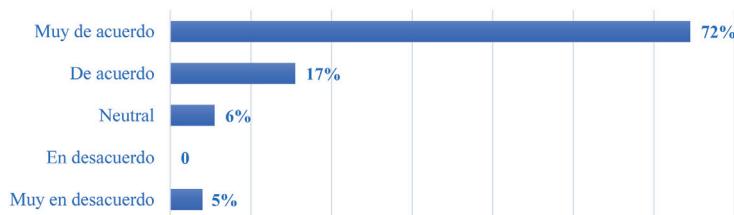
Adaptación a la Vivienda

Vivienda Primero es por definición un dispositivo flexible, ya que el programa busca adaptarse al participante y no al revés. En este sentido, la adaptación a la vivienda abarca un proceso inherentemente individual que está sujeto a los tiempos de cada participante, más allá que se acote a 30 o 90 días, por lo general (MDSF, 2021b). También esta etapa implica acompañar a los/as participantes en la transición de la calle a la vivienda desde distintas esferas (físicas, psíquicas y relaciones), recuperando hábitos de cuidado personal, la seguridad y

la vida en comunidad. Si embargo, volver a una vida domiciliada no está exento de recaídas o descompensaciones para las PSC, al tras y someterse otra vez normas de convivencia y de integración social bajo una nueva comunidad.

Esta variable de análisis fue profundizada por los/as participantes, donde el 72% y el 17% señaló estar muy de acuerdo y de acuerdo en que la vivienda es un espacio seguro, cálido y privado⁸, respectivamente. Mientras que un 6% se declaró neutral frente a la afirmación, y el 5% (8) restante estuvo muy en desacuerdo (Figura 3).

Figura 3. Resultados de la pregunta N°2 ¿es esta vivienda un espacio seguro, cálido y privado para Ud.?



Nota. Un total de 179 participantes contestaron.

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, al ser consultados si la vivienda es como su hogar, el 72% y el 19% señaló estar muy de acuerdo o de acuerdo, respectivamente. En cambio, un 3% fue neutral, el 1% se mostró en desacuerdo con la afirmación, y muy en desacuerdo estuvo el 5%. En cuanto a la toma de decisiones en la vivienda el 64% estuvo muy de acuerdo en que es un espacio donde pueden tomar sus propias decisiones, por su parte, el 22% estuvo de acuerdo, en tanto, los/as participantes restantes, un 6% se declaró neutral, un 3% manifestó estar en desacuerdo con la afirmación, y el 5% muy en desacuerdo.

⁸ Hubo una (1) omisión en la pregunta: ¿es esta vivienda un espacio seguro, cálido y privado para Ud.?

Los resultados asociados al proceso de adaptación a la vivienda podrían explicarse por el volumen de apoyos que el equipo implementador entrega a los/as participantes, puesto que el 99% afirmó haber sido apoyado para continuar en la vivienda. Estas cifras también son compatibles con la concepción del actor Implementador sobre la adaptación, quien manifestó:

“tienes toda la libertad porque la metodología te permite esperar, porque es el participante que va a dirigir su propio proceso de adaptación y vínculo con la vivienda. Así que tuve participantes que se adaptaron inmediatamente y otros que se demoraron 8 meses, 1 año, etc”. (Implementador, 08 de agosto de 2024).

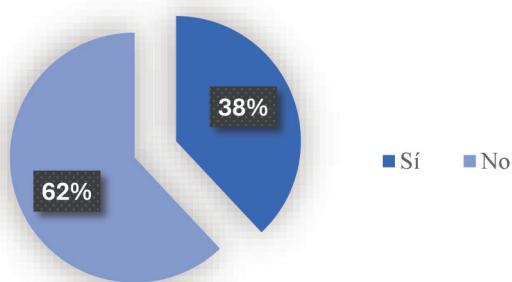
Asimismo, es posible afirmar que existe una valoración de los/as participantes hacia la vivienda, reconociéndola como un espacio confortable y que posibilita la toma de sus decisiones. Por último, se constata que el periodo que involucra la adaptación a la vivienda difiere del periodo referencial dispuesto por el MDSF, pudiendo demorar incluso un año, según corresponda.

Convivencia y Situaciones de Conflicto

Entre otras características atribuidas a las PSC, son variados los sucesos estresantes por los que suelen atravesar en su infancia y la adultez, (MDSF, 2012). Sumado a lo anterior, muchas de ellas suelen desenvolverse con permanente desconfianza, tratándose de un mecanismo de supervivencia producto de las reiteradas experiencias de rechazo y de la dinámica propia de la vida a la intemperie (MDSF, 2022b). A propósito de estos antecedentes, y que la metodología del programa contempla que cada vivienda debe ser compartida por al menos dos participantes, el equipo implementador trabaja con detención los aspectos relacionados a la convivencia especialmente durante el periodo de adaptación a la vivienda.

Precisamente, respecto a la experiencia que han tenido los/as participantes con sus compañeros/as en la vivienda, el 62% declaró no haber tenido algún tipo de conflicto con otro/a, a diferencia del 38% restante que sí los tuvo (Figura 4).

Figura 4. Resultados de la pregunta N°3 ¿ha tenido conflictos con otro participante en la vivienda actual?



Nota. Un total de 180 participantes contestaron.

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, en el entendido que el programa entrega apoyos diferenciados y flexibles al participante, estos fueron consultados si han permanecido en otras viviendas del programa además de la actual⁹, donde el 58% afirmó que no lo ha requerido, en cambio el 42% reconoce haber rotado de vivienda durante su participación en el programa. Cabe señalar que muchas veces la determinación de continuar el acompañamiento en otra vivienda responde a problemas de convivencia o situaciones de conflicto.

Ahora bien, en cuanto a las acciones derivadas de la asistencia técnica que brinda el equipo ministerial al Implementador para el abordaje de circunstancias de conflicto entre participantes, el actor Estado aseguró estar disponible en todo momento, especialmente

⁹ Hubo una (1) omisión en la pregunta: además de la vivienda donde se encuentra actualmente, ¿ha estado en otra durante el programa?

mediante la aplicación de mensajería WhatsApp. Por lo tanto, luego de una primera comunicación, se acuerda una reunión con inmediatez para tratar en detalle la situación acontecida (Estado, 20 de agosto de 2024).

En cambio, la estrategia de los equipos implementadores para atender este tipo de situaciones está orientada a la mediación y/o negociación, propendiendo siempre a que los conflictos sean resueltos por los/as participantes, de acuerdo con lo señalado por el actor Implementador. El actor entrevistado también agregó que, al principio, los llamados de los/as participantes eran reiterados y tenían relación con cuestiones domésticas, pero, con el paso del tiempo, disminuyeron y los/as participantes descansaban cada vez menos en el equipo, promoviendo así la autonomía para la resolución de estos (Implementador, 08 de agosto de 2024).

En definitiva, se desprende que los conflictos no son ajenos a las viviendas del programa, y su resolución tensiona a los equipos implementadores aunque disponen de fórmulas para su abordaje. Por otro lado, se reconoce que la convivencia es un aspecto obligado a trabajar con las PSC, considerando a su vasta trayectoria en calle y los episodios críticos, también producto de una concepción punitiva o sancionatoria de los conflictos a raíz de experiencias pasadas.

Resultados del Componente N°2: Promoción de la Salud

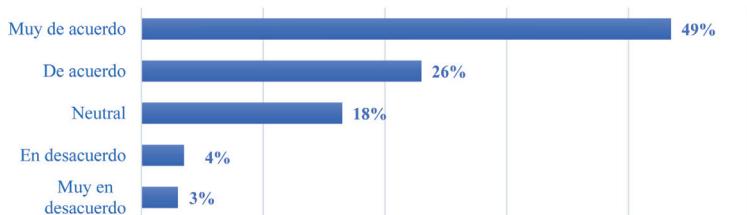
Salud

La salud representa otro de los ejes para el programa, al igual que la vivienda, siendo un requisito fundamental para una mejor salud. En otras palabras, salud y vivienda van de la mano, puesto que cuando existen mejores niveles de habitabilidad es posible salvar vidas, prevenir enfermedades y mejorar la calidad de vida; en cambio, la inestabilidad o ausencia de la vivienda puede conducir a estrés, aislamiento,

traumatismos, enfermedades, entre otras (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2018).

En este sentido, la Figura 5 hace referencia a las mejoras de salud que han experimentado las PSC desde su ingreso a *Vivienda Primero*¹⁰, donde el 49% estuvo muy de acuerdo en que su salud ha mejorado, y de acuerdo estuvo el 26% (46). El 18% de los/as participantes fue neutral, el 4% estuvo en desacuerdo, mientras que el 3% restante manifestó estar muy en desacuerdo.

Figura 5. Resultados de la pregunta N°7 en la encuesta a participantes ¿su salud ha mejorado en términos generales desde que ingresó a la vivienda?



Nota. Un total de 179 participantes contestaron.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al trabajo desarrollado por el equipo implementador en beneficio de la salud de los/as participantes, el 70% de los/as entrevistados/as declaró estar muy de acuerdo en que hubo acompañamiento del equipo para afrontar enfermedades; el 23% estuvo de acuerdo; un 3% fue neutral; en desacuerdo estuvo el 3%; y, por último, un 1% manifestó estar muy en desacuerdo.

Complementariamente, al profundizar en la metodología empleada por el equipo para trabajar el área de salud¹¹ y así dimensionar su involucramiento -en el entendido que un principio del *Housing First* es la implicación activa del/la participante-, el 79% de ellos/as

10 Hubo una (1) omisión en la pregunta: ¿su salud ha mejorado en términos generales desde que ingresó a la vivienda?

11 Hubo 2 omisiones en la pregunta: ¿conoce su Plan de Salud en el programa? ¿participó en su elaboración?

afirmó conocer su Plan de Salud y haber participado en su elaboración, a diferencia de un 12% que indicó completamente lo contrario, y un 9% que conoce su Plan pero no participó.

Ahora bien, el dolor no es ajeno a los/as participantes del programa, puesto que al ser consultados sobre problemas médicos que hayan experimentado, el 61% afirmó que ha tenido alguno desde que ingresó a la vivienda, mientras que el 39% lo negó. Asimismo, si bien los dolores físicos que han experimentado interfieren cada vez menos en su vida¹², el 24% declaró estar muy de acuerdo con esta afirmación, el 32% estuvo de acuerdo, neutral fue el 28% de los/as participantes, y, por último, un 10% y 6% se mostró en desacuerdo y muy en desacuerdo, respectivamente.

Por otro lado, esta vez desde la mirada de los equipos, el actor Implementador se refiere a la variable de salud atribuyendo especial valor a vivienda, ya que movilizaría al participante a asumir un rol más activo con su salud y a ocuparse de dolores que lo aquejan. No obstante, si bien los datos expuestos con anterioridad evidencian mejoras en la salud, el actor Implementador al mismo tiempo hace un llamado a no perder de vista la frágil situación de algunos/as participantes (Implementador, 08 de agosto de 2024).

Actividades de la Vida Diaria (AVD)

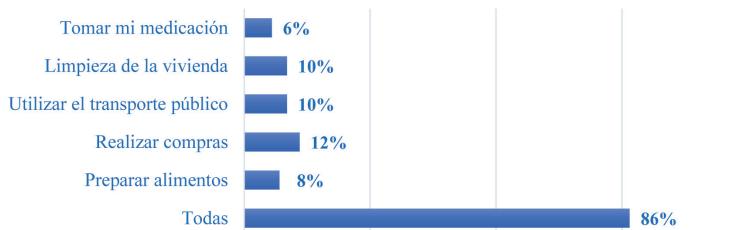
La vida en calle no sólo supone una ruptura en la interrelación con la comunidad, sino también la pérdida de hábitos de vida. La batería de apoyos que entrega el programa a los/as participantes también considera esfuerzos para el manejo del hogar hasta la gestión de suministros, integrándolos a su proceso individual para el fomento y la recuperación de actividades cotidianas a través de una programación. El sentido de acompañar el desarrollo de las AVD responde también a la consecución de temas personales, a no sentirse dominado por síntomas

12 Hubo 11 omisiones en la pregunta: si ha sentido dolor físico en la vivienda, ¿interfieren cada vez menos en su vida? (opcional).

de trastornos personales, a la funcionalidad de independencia, la confianza en sí mismo y la vitalidad (MDSF y DIPRES, 2022).

En cuanto a los resultados, el cuestionario aplicado a participantes contempló, entre otras afirmaciones, una aseveración relativa al dominio de distintas AVD -pudiendo consignar más de una-, tales como: tomar la medicación; limpiar la vivienda; utilizar el transporte público; realizar compras; y preparar alimentos¹³. La Figura 6 presenta los resultados recabados, donde el 86% reconoció poder realizar todas las AVD anteriormente mencionadas, mientras que el resto domina al menos dos de ellas. Es decir, el 7% consignó cuatro AVD, el 5% un total de tres y el 2% señaló dos actividades.

Figura 6. Resultados de la afirmación N°13 en la encuesta a participantes “puedo realizar las siguientes tareas por mi cuenta”



Nota. Un total de 178 participantes contestaron la afirmación.

Los porcentajes representan la cantidad de participantes que consignaron la alternativa en cuestión, pero esta afirmación posibilitaba más de una selección.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, acerca de la afirmación: “la vivienda me permite realizar mis actividades diarias (domésticas, familiares, tiempo libre, etc.)”¹⁴, el 73% manifestó estar muy de acuerdo, mientras que el 21% estuvo de acuerdo. En tanto, el resto se declaró neutral con un 4%, y un 2% muy en desacuerdo.

13 Hubo 2 omisiones en la afirmación: puedo realizar las siguientes actividades por mi cuenta.

14 Hubo 2 omisiones en la afirmación: la vivienda me permite realizar mis actividades diarias (domésticas, familiares, tiempo libre, etc.).

El actor Implementador aseguró que las AVD son un ámbito que requiere especial atención en los participantes hombres -quienes predominan en el programa- debido a lógicas machistas adquiridas antes de su ingreso al programa (Implementador, 08 de agosto de 2024). Asimismo, el Implementador destacó el amplio dominio de los Terapeutas Ocupacionales en el entrenamiento de las AVD, en apoyar y estimular la realización de actividades básicas e instrumentales de la vida diaria mediante el acompañamiento o aprendizaje (MDSF, 2022b).

Resultados del Componente N°3: Herramientas para la Integración social

Inserción Laboral

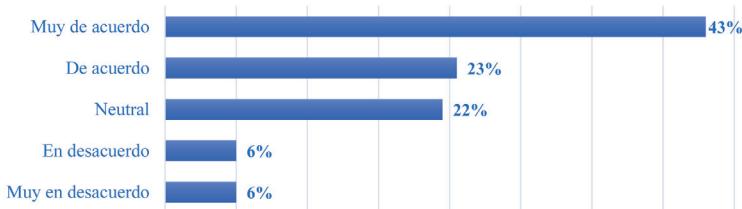
El tercer componente de *Vivienda Primero* está estrechamente vinculado a la entrega de apoyos para la normalización de la vida domiciliada; el fortalecimiento de vínculos con la comunidad (relaciones con otras personas y la vecindad) y la red vincular personal (familiares o terceros); a insertarse en un contexto social más inmediato; y la conexión con servicios de apoyo locales (empleos, nivelación educacional, programas, etc.). Este componente supone operativizar los objetivos acordados en el Plan y la estrategia co-construída con el/la participante previamente, junto con facilitar el acceso y la defensa de sus derechos transcendiendo así de la prestación de servicios (MDSF y DIPRES, 2022).

En vista que el mejoramiento de las condiciones laborales es un componente del plan de acompañamiento, la Figura 7 presenta los resultados que arrojó la afirmación: “he sido acompañado por el equipo del programa para la búsqueda de empleo y/o reinserción educativa”¹⁵, donde el 43% señaló estar muy de acuerdo con la aseveración, y de acuerdo con ella estuvo el 23%, por otro lado, el 22% se manifestó

¹⁵ Hubo 4 omisiones en la afirmación: he sido acompañado por el equipo del programa para la búsqueda de empleo y/o reinserción educativa.

neutral, el 6% estuvo en desacuerdo, y muy en desacuerdo estuvo el mismo porcentaje.

Figura 7. Resultados de la afirmación N°18 en la encuesta a participantes “he sido acompañado por el equipo del programa para la búsqueda de empleo y/o para la reinserción educativa”



Nota. Un total de 176 participantes contestaron la afirmación.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la postura del Implementador frente a la inserción laboral, refiere que la decisión de avanzar se encuentra sujeta a la voluntad de las PSC y no todos/as estaban interesados/as, principalmente por la edad o bien porque ya perciben ingresos (pensión de vejez y/o trabajo informal) (Implementador, 08 de agosto de 2024).

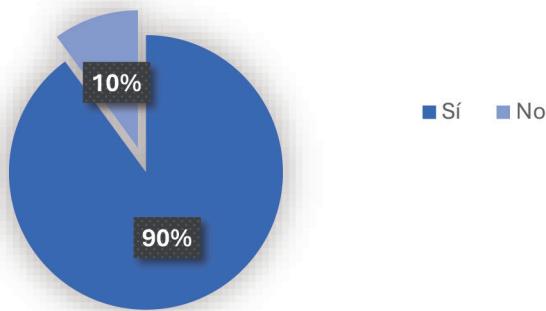
Comunidad Vecinal

La respuesta de la vecindad también resulta determinante en el desenvolvimiento de las PSC y proceso interventivo, especialmente por el estigma que comúnmente se asocia a este grupo de la población. Estas dinámicas se producen especialmente cuando las viviendas se encuentran inmersas en edificios -el 92% informó un departamento como vivienda-, tratándose de lugares reglamentados donde rigen obligaciones y horarios, la comunidad vecinal es activa y existen instancias de participación para levantar situaciones que afectan a la comunidad.

En cuanto a la experiencia de los/as participantes en comunidad, la interrogante: ¿se siente integrado socialmente a la comunidad donde está inserta la vivienda? (Figura 8), evidenció que, predominantemente,

el 88% se siente integrado, mientras que el 10% restante manifestó lo opuesto.

Figura 8. Resultados de la pregunta N°15 en la encuesta a participantes ¿se siente integrado socialmente a la comunidad donde está inserta la vivienda?



Nota. Un total de 179 participantes contestaron.

Fuente: Elaboración propia.

El actor Estado atribuyó las complejidades con los/as vecinos a la estigmatización hacia los programas sociales, que incluso ha derivado en que la organización implementadora deba hallar otra vivienda. Esto supone ir corrigiendo percepciones falsas sobre las PSC para una exitosa integración social (Estado, 20 de agosto de 2024). El actor Implementador también retrató situaciones relacionadas con la discriminación y el prejuicio desde la comunidad, provocando en el equipo constante tensión e indignación (Implementador, 08 de agosto de 2024).

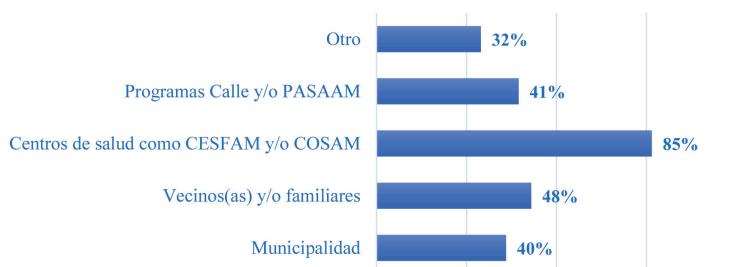
Comunidad Barrial y Red de Organizaciones

Una de las implicancias de la vida en calle es el quiebre de las relaciones y la pérdida de redes de apoyo, por cuanto las consecuencias desadaptativas en las PSC son atendidas por el equipo al momento del tránsito hacia la vivienda. En el proceso de integración social, el

equipo potencia la participación de las PSC en la oferta de servicios próximos a la vivienda, procurando que respondan a sus necesidades particulares, y se vinculen autónomamente, como cualquier otro ciudadano, siendo capaces de conocer y ejercer derechos (MDSF, 2021b).

A través del cuestionario aplicado a los/as participantes, se solicitó identificar cuáles instituciones y/o programas han apoyado su proceso de integración social. Al respecto, la Figura 9 presenta los resultados recabados, donde el 14% manifestó haber recibido apoyo de toda la red, mientras que el 23% consignó tres instituciones y/o programas, el 35% aludió a dos de ellas, y un 23% reconoció apoyos de sólo una (1).

Figura 9. Resultados de la pregunta N°16 en la encuesta a participantes ¿ha recibido algún tipo de apoyo por parte de las siguientes instituciones u organizaciones?



Nota. Un total de 170 participantes contestaron.

Los porcentajes representan la cantidad de participantes que consignaron la alternativa en cuestión, pero esta pregunta posibilitaba más de una selección.

Fuente: Elaboración propia.

Además de la red de servicios, la revinculación de participantes con sus familiares también es un aspecto fundamental en el proceso de integración social. Los resultados de la interrogante: “¿ha tenido contacto con sus familiares en los últimos 24 meses?”¹⁶, dieron cuenta

¹⁶ Hubo 3 omisiones en la pregunta: ¿ha tenido contacto con sus familiares en los últimos 24 meses?

que, el 74% reconoció haber sostenido comunicación con la familia durante el periodo, en cambio, el 26% restante manifestó lo contrario.

La evaluación de los actores entrevistados hacia las organizaciones es positiva al compararla con la relación con la comunidad vecinal, destacando la sensibilidad que existe en el circuito de servicios para trabajar con *Vivienda Primero* (Estado, 20 de agosto de 2024). No obstante, el trabajo con la institucionalidad del territorio se desarrolla oportunamente, en la medida que exista experiencia en el trabajo con las PSC (Implementador, 08 de agosto de 2024).

Conclusión

El análisis, tanto descriptivo como interpretativo, de los resultados de *Vivienda Primero* en sus primeros cinco años de implementación, motivó la identificación de hallazgos como nudos críticos, por cuanto es imperativo evidenciarlos a la luz de los datos y algunas corrientes teóricas del mundo de la implementación.

En primer lugar, es posible apreciar que la implementación responde a una norma técnica que es aprobada mediante una Resolución Exenta por el MDSF, llamada Manual de Orientaciones Técnicas (MDSF, 2022b). Este documento traza todo el ciclo de la intervención y profundiza los tres componentes programáticos, estableciendo las obligaciones a las cuales está sujeto el Implementador. *Vivienda Primero* a la vez es provisto de financiamiento mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público (DIPRES, 2023). Por lo tanto, su proceso de implementación tiene origen en un imperativo legal, que es reconocido por especialistas en el marco teórico del trabajo.

Sin embargo, en atención a la relevancia de este instrumento para alcanzar los resultados finales, se advierte cierta deslegitimación desde los niveles inferiores -en este caso, el Implementador- al ser percibido como muy generalista y no abordar aspectos tan relevantes como el énfasis a la autonomía de las PSC, la desinstitucionalización, la gestión

de los subsidios y la obtención de una vivienda definitiva para los/as participantes (Implementador, 08 de agosto de 2024). Más allá de la ausencia de estos elementos, la configuración actual del Manual está repercutiendo negativamente, en algunos casos, en el rendimiento y la salud emocional de los equipos produciendo desacuerdos en los lineamientos ministeriales.

La ausencia de lineamientos claros, tal como advierten los especialistas, provoca un mal traspaso y que la información se concentre en los niveles superiores -en este caso, el Estado-. La complejidad que supone el trabajo con PSC amerita una alta capacidad de respuesta desde los niveles superiores y flexibilidad, por cuanto la situación que acontece con las orientaciones técnicas pone en riesgo la implementación de los componentes programáticos, especialmente “Gestión de la vivienda” debido a sus distintas etapas y el volumen de tareas complementarias a la intervención. De todas formas, surge como una oportunidad para el formulador de la política, repensar si el trabajo detrás de los componentes debe concentrarse exclusivamente en el Implementador.

Otra de las dimensiones que amerita atención es la gestión de los subsidios al arriendo para participantes. El balance realizado por el actor Estado sobre la alianza interministerial entre MDSF y MINVU, denota la existencia de variables catalogadas por los enfoques teóricos como determinantes en el proceso de implementación de una política. La multiplicidad de actores involucrados en la provisión de subsidios, tales como: los/as participantes; el Implementador; los equipos del MDSF, MINVU y el SERVIU de la región; entre otros, ha ralentizado y rigidizado la gestión oportuna de los subsidios. En este sentido, el hecho que sólo se haya materializado el 20% de los subsidios solicitados es también una expresión de barreras burocráticas inmersas en la institucionalidad pública.

Uno de los fundamentos de *Vivienda Primero*, y de la estrategia internacional de la cual está inspirado, que fueron sometidos a

evaluación en la investigación, fue la vivienda. La percepción recabada por la encuesta a los/as participantes reveló que existe una importante valoración hacia la vivienda del programa, ratificando que se trata de un espacio seguro, cálido, donde pueden tomar decisiones y se asemeja a un hogar. Estos antecedentes permiten afirmar que existe un logro programático respecto al objetivo de colocar a la vivienda en el centro de la intervención para las PSC.

El trabajo también permitió dimensionar y someter a evaluación el trabajo del Implementador, contrastándolo con el relato de la población del programa. Los resultados del componente “Salud” demostraron que las PSC se encuentran más saludables desde su ingreso al programa, y que han sido acompañados por el equipo para atender los problemas que los aquejan junto con entrenar las AVD. No obstante, el programa debe poner atención en la frágil situación que estarían atravesando algunos/as participantes a causa del deterioro y las enfermedades, instalando la necesidad de incorporar una dimensión de cuidados para tratar este tipo de casos con sentido de urgencia.

Por su parte, la implementación del proceso de integración social -expresado en el tercer componente del programa-, evidenció que los/as participantes se sienten integrados en la comunidad donde estáemplazada la vivienda. La investigación también encontró que, en el ámbito de la reinserción, la búsqueda de trabajo no representa un anhelo, lo cual podría estar relacionado con la edad y el estado de salud de la población, o bien porque algunos perciben ingresos mediante pensión de vejez y/o invalidez. A su vez, se identificó que la prevalencia de la estigmatización, en algunos sectores de la sociedad, está repercutiendo negativamente en el proceso de integración social, tensionando permanentemente la intervención que moviliza el Implementador.

Es fundamental advertir también un aspecto de la literatura revisada durante la investigación: el poder discrecional y los niveles de autonomía de los equipos implementadores de *Vivienda Primero*, para alcanzar los resultados programáticos. Este elemento supone que el proceso de implementación del programa no será exitoso en la medida en que

el Estado desconozca el trabajo del Implementador para cada componente. Por tanto, el fortalecimiento de la asistencia técnica, la comunicación y la relación emergen como una oportunidad de mejora para el formulador.

En definitiva, el estudio entregó una aproximación analítica respecto a la fase de implementación de una expresión innovadora de la política social. También ofreció una perspectiva integral al incorporar la voz de un grupo representativo de participantes, complementándola con la posición de otros actores del programa. Finalmente, se espera incentivar la reflexión en torno a un problema complejo de política pública como la situación de calle, y que las consideraciones levantadas por la población del programa sean recogidas para el fortalecimiento de la estrategia *Vivienda Primero*.

Referencias

- Aguilar, L. F. (1993).** *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porruá.
- Apruebo Dignidad (2022).** *Programa de Gobierno 2022-2026 de Chile*. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://observatorioplаниfacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%28%29.pdf>
- Bailey, S.K. y Mosher, E.K. (1968).** *ESEA: The Office of Education Administers a Law*. Syracuse University Press.
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (2011).** *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial* (L. Alesina, M. Bertoni, P. Marscheroni, N. Moreira, F. Picasso, J. Ramírez y V. Rojo, Coords.) Universidad de la República Uruguay.
- Cámara Chilena de la Construcción. (2019).** *Acceso a la vivienda en Chile: Principales desafíos frente a una realidad crítica*. Senado República de Chile. https://tramitacion.senado.cl/appseñado/index.php?mo=tramitacion&cac=getDocumento&iddocto=13431&tipodoc=docto_comision
- Centro de Políticas Públicas UC. (2022).** *Vivienda asequible: hablemos del precio. Antecedentes y percepciones sobre la industria inmobiliaria y la asequibilidad de la vivienda en Chile*. <https://politicaspublicas.uc.cl/web/content/uploads/2024/09/2022-12-29-Primer-Informe-ADI.pdf>
- Dirección de Presupuestos. (2023).** *Ley de Presupuesto del Sector Público 2023*. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-307272_doc.pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos. (2024).** *Evaluación de programas gubernamentales: Informe final programas Protege Calle y Apoyo a Personas en Situación de Calle*. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-341562_informe_final.pdf
- Elmore, R. (1978).** Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26(2), 185-228.
- Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar.** (2016). *Guía Housing First Europa*. Fundación Stavros Niarchos y Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar.
- Fundación Presidente Sebastián Piñera. (2018).** *Programa de Gobierno de Chile (2018-2022)*. <https://www.sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/2019/05/Programa-Gobierno-2018-2022.pdf>
- Hjern, B. y Hull, C. (1982).** Implementation research as empirical constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10(2), 105-115.
- Kaufman, R. A. (1973).** *Planificación de sistemas educativos*. Editorial Trillas.
- Larrañaga, O. (2013).** *Pobreza en las políticas públicas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2011).** *Política Nacional de Calle*. https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/midesocial/politnac_calle.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2012).** *Segundo Catastro Nacional Personas en Situación de Calle*. Programa Noche Digna. http://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2017/03/En_Chile_Todos_Contamos_baja.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021a).** *Convenio de colaboración MDSF y MINVU*. Programa Noche Digna. <http://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2021/09/031-aprueba-convenio-MINVU-E67251.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021b).** *La vivienda es lo primero para superar la situación de calle en América Latina*. EUROSociAL. <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/09/LA-VIVIENDA-ES-LO-PRIMERO-Chile.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022a).** *Informe Estadístico Programa Noche Digna 2022*. Subsecretaría de Servicios Sociales.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022b).** *Manual de Orientaciones Técnicas*

- para la ejecución del Programa Vivienda Primero 2022.* https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/0594_aprueba_manual_orientaciones_tecnicas_programa_vivienda_primero_E59586.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023).** Concursos Noche Digna 2023. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/concurso-convocatorias/concursos-publicos/concurso-programa-noche-digna-2023>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024).** Informe Estadístico Anexo RSH Personas en Situación de Calle mes de marzo 2024. Subsecretaría de Servicios Sociales.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Dirección de Presupuestos. (2022).** Informe de Detalle de Programas Sociales y No Sociales. Vivienda Primero.
- Ministerio de Planificación. (2005).** Primer Censo Nacional Personas en Situación de Calle. Programa Noche Digna. http://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2017/03/1_Primer_Censo_Nacional_Personas_Situacion_Calle_2005.pdf
- Office of the High Commissioner for Human Rights. (2015).** Informe del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada. Refworld. <https://www.refworld.org/es/ref/information/cdhnou/2015/es/108990>
- Organización Mundial de la Salud . (2018).** Directrices de la OMS sobre vivienda y salud. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/279743/WHO-CED-PHE-18.10-spa.pdf?sequence=1>
- Pleace, D. (2016).** Exclusion by definition: The under-representation of homeless people in European homelessness research. *European Journal of Homelessness*, 10(1), 19-44.
- Pleace, N. y Bretherton, J. (2013).** *The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness*. European Journal of Homelessness, 7 (2), 21-41.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998).** Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Fondo de Cultura Económica.
- Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. (2013).** *El Modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la comunidad de Madrid*. Diputación de Barcelona. <https://comunitatxslh.diba.cat/sites/comunitatxslh.diba.cat/files/informe-housing-first-final.pdf>
- Rein, M. y Rabinovitz, F. F. (1978).** Implementation: A theoretical perspective. *Public Policy*, 26(1), 1-18.
- Revuelta, B. (2007).** La implementación de políticas públicas. *Dikaios*, 16 (1), 75-92.
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1993).** La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 323-372). Miguel Ángel Porrua.
- Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (1991).** *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. E. (1975).** The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Weatherley, R. y Lipsky, M. (1977).** Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special education reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197.