



**“Implementación del Fondo Adulto Mayor CVC 8% en Ñuble y su
alineación con la Política Integral de Envejecimiento Positivo.”**

Tesis para optar al Grado de Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales

León Ignacio Rosemberg Espinoza

Profesora guía:

Claudia Elena Quiroga Sanzana

Departamento de Trabajo Social

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Concepción

Concepción, Chile, 2026

Agradecimientos

A mis padres, por su apoyo incondicional y por enseñarme el valor del trabajo. A mi pareja, por su compañía, paciencia y constante motivación en este proceso. A mis gatos y mi perro, por ser un refugio de afecto en los momentos más complicados.

A mi profesora guía, por su paciencia, comprensión y acompañamiento a lo largo de este camino.

A las y los funcionarios públicos, cuyo trabajo cotidiano dan vida a las políticas sociales.

Y de manera especial, a todas las personas mayores del país, quienes inspiran esta investigación, que no persigue más que aportar, aunque sea modestamente a un envejecimiento digno y justo para todos y todas.

RESUMEN

El presente estudio examina la implementación del Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% en la Región de Ñuble, Chile, y analiza el grado de alineación programática de los proyectos financiados en su convocatoria 2024 con los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo (PIEP) 2012–2025. La investigación se sitúa en un contexto en que Ñuble constituye la región más envejecida del país, con un 23,3% de su población mayor de 60 años según el Censo 2024, fenómeno que coexiste con condiciones de alta ruralidad y desigualdades en el acceso a servicios.

Se adoptó un diseño mixto concurrente anidado, con predominio cualitativo. El componente cualitativo se sustentó en ocho entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso de implementación, analizadas desde el Modelo de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) de Elinor Ostrom. El componente cuantitativo consistió en el análisis de la cartera completa de 218 proyectos adjudicados, incluyendo la construcción de una variable ordinal de alineación programática con los trece objetivos específicos de la PIEP. La integración de ambos componentes se realizó mediante la construcción de metainferencias en la fase de discusión.

Los hallazgos revelan que el Fondo constituye un instrumento socialmente valorado, con capacidad efectiva para movilizar recursos y activar organizaciones de personas mayores. Sin embargo, su implementación está atravesada por asimetrías en las capacidades técnicas de las organizaciones y por una marcada concentración territorial (la tasa de proyectos per cápita varía 12,8 veces entre comunas, con una correlación negativa significativa respecto a la población mayor: $r_s = -0,540$; $p = 0,012$). En cuanto a la relación entre el Fondo y la PIEP, el 98,6% de los proyectos aborda al menos un objetivo de la política, lo que indica que el instrumento no opera al margen de ella. Sin embargo, el 81,2% aborda exactamente un objetivo de trece posibles, ningún proyecto articula tres o más, y la presencia se concentra en participación social (59,2%), factores protectores de la salud (32,1%) y servicios de salud (16,5%), mientras cuatro objetivos no registran presencia alguna. Un hallazgo central es que dicha alineación no depende del apoyo externo recibido durante la formulación ($\chi^2 = 0,76$; $p = 0,684$) sino de la línea de postulación del Fondo, único factor con asociación significativa

($\chi^2 = 16,04$; $p < 0,001$). Las organizaciones no conocen ni aplican la PIEP al formular sus proyectos; la alineación observada es una propiedad de la arquitectura del instrumento, no de la apropiación organizacional de la política.

Se concluye que la coherencia entre el Fondo y la PIEP, entendida como constructo que articula la alineación programática con las dinámicas institucionales de implementación, es real, parcial y estructuralmente condicionada. El Fondo materializa ciertas dimensiones de la política de manera efectiva, pero no puede exigírsele lo que su diseño no contempla. El envejecimiento positivo requiere intervenciones longitudinales, acumulativas e integrales; el Fondo, por su naturaleza concursable y ciclo anual, constituye una intervención transversal y acotada. Esta diferencia no es una falla del instrumento, sino una condición estructural que obliga a pensarlo como componente dentro de un ecosistema más amplio de instrumentos coordinados y territorialmente sensibles. Los hallazgos adquieren especial pertinencia en el contexto de la reciente promulgación de la Ley N° 21.822, que establece la futura Política Nacional de Envejecimiento.

Palabras clave: envejecimiento positivo; políticas sociales; implementación territorial; coherencia de política; alineación programática; fondos concursables; análisis institucional; Ñuble; métodos mixtos.

ABSTRACT

This study examines the implementation of the Fondo Adulto Mayor (Older Adults Fund) of the Community Engagement Fund 8% in the Ñuble Region, Chile, and assesses the degree of programmatic alignment between the projects funded in 2024 and the objectives of the Comprehensive Positive Ageing Policy (PIEP) 2012–2025. The research is situated in a context where Ñuble is the most aged region in the country, with 23.3% of its population over 60 years of age according to the 2024 Census, a phenomenon that coexists with high rurality and inequalities in access to services.

A concurrent nested mixed-methods design was adopted, with qualitative predominance. The qualitative component was based on eight semi-structured interviews with key implementation actors, analysed through Elinor Ostrom's Institutional Analysis and

Development (IAD) framework. The quantitative component comprised the analysis of the complete portfolio of 218 funded projects, including the construction of an ordinal variable measuring programmatic alignment with the thirteen specific objectives of the PIEP. Integration of both components was carried out through the construction of meta-inferences during the discussion phase.

Findings reveal that the Fund is a socially valued instrument with effective capacity to mobilise resources and engage older adults' organisations. However, its implementation is marked by asymmetries in organisational technical capacities and significant territorial concentration (the per capita project rate varies 12.8 times across municipalities, with a significant negative correlation with the older population: $r_s = -0.540$; $p = 0.012$). Regarding the relationship between the Fund and the PIEP, 98.6% of projects address at least one policy objective, indicating the instrument does not operate apart from the policy. However, 81.2% address exactly one objective out of thirteen, no project articulates three or more, and coverage is concentrated in social participation (59.2%), health protective factors (32.1%), and health services (16.5%), while four objectives are entirely absent. A central finding is that this alignment does not depend on external support received during formulation ($\chi^2 = 0.76$; $p = 0.684$), but on the Fund's submission line, the only factor with significant association ($\chi^2 = 16.04$; $p < 0.001$). Organisations neither know nor apply the PIEP when formulating their projects; the observed alignment is a property of the instrument's architecture, not of organisational appropriation of the policy. It is concluded that the coherence between the Fund and the PIEP, understood as a construct that articulates programmatic alignment with institutional implementation dynamics, is real, partial, and structurally conditioned. The Fund effectively materialises certain dimensions of the policy, but cannot be expected to achieve what its design does not contemplate. Positive ageing requires longitudinal, cumulative, and comprehensive interventions; the Fund, given its competitive and annual nature, constitutes a cross-sectional and limited intervention. This difference is not a flaw in the instrument but a structural condition that calls for understanding it as one component within a broader ecosystem of coordinated and territorially sensitive instruments. These findings are especially pertinent in the context of the recent enactment of Law No. 21,822, which establishes Chile's future National Ageing Policy.

Keywords: positive ageing; social policy; territorial implementation; policy coherence; programmatic alignment; competitive funds; institutional analysis; Ñuble; mixed methods

ÍNDICE:

ÍNDICE DE TABLAS	8
INTRODUCCIÓN	10
1) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	14
Antecedentes:	14
Pregunta de investigación:	23
Justificación	23
2) OBJETIVOS	30
3) MARCOS DE ESTUDIO	32
a) Marco Teórico	32
Teoría de acción colectiva y gobierno de los comunes	33
Modelo de Análisis de Desarrollo Institucional	35
Teoría institucional	39
La Burocracia a Nivel de Calle	41
b) Marco conceptual	44
a. Política social para personas mayores	44
b. Instrumentos de política social	48
c. Implementación de políticas públicas	51
d. Envejecimiento Positivo	53
e. Coherencia y coordinación entre políticas y programas	54
c) Marco institucional	57
1) Gobierno Regional de Ñuble	57
2) Política Integral de Envejecimiento Positivo en Chile 2012-2025	59
3) Ministerio de Desarrollo Social y Familia y SENAMA	60
d) Marco empírico	61
4) METODOLOGÍA	75
2) Unidad de análisis	78
3) Unidad de observación y criterios de inclusión	79
4) Delimitación temporal y espacial	80
5) Población y muestra	80
6) Fuentes y técnicas de recolección	82
7) Instrumentos:	83
Identificación y operacionalización de variables	84

1) Consideraciones éticas	89
2) Criterios de rigor metodológico.....	90
3) Plan de análisis	91
5) RESULTADOS:	96
1) Resultados cualitativos aplicando el modelo de análisis institucional del Fondo Adulto Mayor.....	96
a) El Fondo Adulto Mayor como instrumento de política pública	97
b) Actores, roles y posiciones en la implementación del Fondo.....	101
c) Reglas formales e informales que estructuran el funcionamiento del Fondo	107
d) Factores facilitadores y obstaculizadores del proceso de implementación.....	114
e) Relación institucional entre el Fondo Adulto Mayor y la Política Integral de Envejecimiento Positivo.	120
2) Resultados del análisis cuantitativo de los proyectos financiados.	125
A) Caracterización general de la cartera de proyectos financiados en 2024.....	126
B) Alineación programática de los proyectos sociales financiados con la Política Integral de Envejecimiento Positivo	130
6) DISCUSIÓN	137
1) Diseño institucional del Fondo y configuración empírica de la cartera de proyectos financiados.....	138
Inferencias cualitativas:	138
Inferencias cuantitativas	141
Metainferencias	145
2) Factores institucionales asociados a los niveles de alineación observados con la PIEP	147
Inferencias cualitativas	147
Inferencias cuantitativas	149
Metainferencia	152
3) Tensiones estructurales entre la lógica operativa del Fondo y los objetivos de la política de envejecimiento.....	154
Inferencias cualitativas	154
Inferencias cuantitativas	157
Metainferencias	160
4) Síntesis interpretativa del Fondo Adulto Mayor como instrumento de política	162
Inferencias cualitativas	162
Inferencias cuantitativas	164
Metainferencia	165
7) CONCLUSIONES	170
Recomendaciones y limitaciones del estudio.....	172
8) REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177
9) ANEXOS.....	187

1) Instrumento: Matriz de sistematización de proyectos 2024:	187
3) Guía de Entrevista Semiestructurada a Actores Clave - Modelo ADI	192
4) Consentimiento informado y acta de firma:	193
5) ACTA DE FIRMA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO	195

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Componentes del Modelo de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) y su expresión analítica en el estudio del Fondo Adulto Mayor.	37
Tabla 2. Concepciones de institución en distintas tradiciones teóricas	40
Tabla 3. Caracterización de la muestra cualitativa de entrevistas según género y vínculo con el programa.	82
Tabla 4. Variables territoriales, administrativas y de alcance de los proyectos FNDR 8%, Fondo Adulto Mayor, Región De Ñuble (2024)	84
Tabla 5. Variable sintética de alineación de los proyectos FNDR 8% Adulto Mayor con la PIEP, Región de Ñuble (2024)	86
Tabla 6. Variables de contenido y orientación temática de los proyectos FNDR 8% Adulto Mayor, Región de Ñuble (2024)	86
Tabla 7. Distribución de los proyectos financiados según provincia de ejecución. Ñuble, 2024.	126
Tabla 8. Distribución comunal de los proyectos adjudicados y de los beneficiarios directos e indirectos del Fondo Adulto Mayor, Región de Ñuble (2024).	127
Tabla 9. Medidas de tendencia central y dispersión del monto asignado y del número de beneficiarios de los proyectos financiados por el Fondo Adulto Mayor, Región de Ñuble, 2024.	128
Tabla 10. Distribución de los proyectos según adjudicación previa del Fondo Adulto Mayor (2022–2023).	129
Tabla 11. Distribución de los proyectos según recepción de apoyo externo durante el proceso de postulación	130
Tabla 12. Distribución del grado de alineación programática con la PIEP (n = 218).	131
Tabla 13. Frecuencia de abordaje de los objetivos específicos de la PIEP en la cartera de proyectos (n = 218).	131
Tabla 14. Combinaciones de objetivos en proyectos con alineación alta (n = 38).	132
Tabla 15. Alineación programática según línea de postulación (n = 218).	132
Tabla 16. Alineación programática según apoyo externo (n = 218).	133
Tabla 17. Alineación programática según adjudicación en ciclo 2023 (n = 218)	133
Tabla 18. Distribución del grado de alineación con la PIEP según línea de postulación del Fondo Adulto Mayor (n = 218).	134
Tabla 19. Asociación entre apoyo externo y grado de alineación programática con la PIEP (n = 218)	151

ÍNDICE DE FIGURAS:

Figura 1. Proceso de investigación seguido en el diseño mixto concurrente anidado.	76
Figura 2. Esquema del proceso de análisis cualitativo y cuantitativo según objetivos específicos.....	94

INTRODUCCIÓN

Chile envejece. Lo hace de manera acelerada, desigual y territorialmente heterogénea. Según el Censo 2024, casi una de cada cinco personas en el país tiene 60 años o más, y la Región de Ñuble ocupa el primer lugar en esta tendencia: el 23,3% de su población pertenece a ese grupo etario, posicionándola como la región más envejecida de Chile. Esta realidad demográfica no es solo un dato estadístico: es la expresión de un cambio social profundo que tensiona los sistemas de protección social, exige respuestas públicas pertinentes y plantea preguntas urgentes sobre la capacidad del Estado para implementar, de manera efectiva y territorialmente sensible, las políticas que declara promover.

Frente a este escenario, la Política Integral de Envejecimiento Positivo (PIEP) 2012–2025 constituyó el principal marco estratégico nacional para abordar los desafíos del envejecimiento en Chile. Orientada por tres objetivos generales (proteger la salud funcional de las personas mayores, mejorar su integración social y fortalecer su bienestar subjetivo), la PIEP propuso una visión comprehensiva, multisectorial y de largo plazo. Sin embargo, la existencia de un marco normativo coherente no garantiza por sí sola su traducción en prácticas concretas. Como advierte la literatura sobre implementación, entre el diseño de una política y su materialización en el territorio siempre median actores, reglas, capacidades desiguales, mediaciones técnicas y condiciones institucionales que pueden acercarla o alejarla de sus propósitos originales.

Es en ese espacio intermedio donde se sitúa esta investigación. Su objeto de estudio es el Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%, instrumento regional de financiamiento mediante el cual el Gobierno Regional de Ñuble canaliza recursos públicos hacia organizaciones de personas mayores para el desarrollo de proyectos sociales. La pregunta que orienta el estudio es: ¿cómo se implementa este Fondo en Ñuble, y en qué medida los proyectos que financia se alinean con los objetivos de la PIEP? Responder esta pregunta no es un ejercicio de auditoría normativa, sino una indagación sobre cómo una política pública se operacionaliza en la práctica, con qué lógicas, a través de qué actores, bajo qué reglas y con qué resultados, en un territorio específico.

Para abordar esta complejidad, la investigación adopta un diseño mixto concurrente anidado con predominio cualitativo, que combina un componente cualitativo (ocho entrevistas semiestructuradas a actores clave de la implementación, analizadas desde el marco del Análisis y Desarrollo Institucional de Elinor Ostrom) con un componente cuantitativo orientado a caracterizar la cartera de 218 proyectos financiados durante 2024 y evaluar su nivel de alineación programática con los objetivos específicos de la PIEP. La investigación adopta una distinción conceptual que resulta central para su desarrollo: la alineación programática refiere al ajuste entre los objetivos declarados de los proyectos y los de la política, y constituye la dimensión operacionalizable cuantitativamente; la coherencia, en cambio, es el constructo más amplio que articula esa alineación con las dinámicas institucionales de implementación, y solo se completa mediante la integración de ambos componentes en las metainferencias. La integración de ambos componentes no buscó solo la triangulación confirmatoria, sino la producción de una comprensión más amplia del fenómeno: una que permitiera sostener simultáneamente la valoración positiva que los actores expresan sobre el instrumento y los patrones estructurales de selectividad e inequidad que los datos revelan a escala.

Los hallazgos son analíticamente relevantes y, en algunos sentidos, incómodos. La investigación muestra que el Fondo produce una operacionalización selectiva de la PIEP: el 98,6% de los proyectos financiados aborda al menos un objetivo de la política, lo que indica que el instrumento no opera al margen de ella. Sin embargo, el 81,2% aborda exactamente un objetivo de trece posibles, ningún proyecto articula tres o más, y cuatro objetivos específicos no registran presencia alguna en la cartera. Un hallazgo central es que esta alineación no depende del apoyo externo que las organizaciones reciben durante la formulación ($\chi^2 = 0,76$; $p = 0,684$), sino de la línea de postulación del Fondo, único factor con asociación significativa ($\chi^2 = 16,04$; $p < 0,001$). Las organizaciones no aplican la PIEP al formular sus proyectos; la alineación observada es una propiedad de la arquitectura del instrumento, no de la apropiación organizacional de la política. Las tensiones estructurales identificadas (entre la temporalidad anual de los proyectos y la naturaleza longitudinal del envejecimiento, entre la lógica concursable y la equidad territorial, entre las exigencias digitales del instrumento y las capacidades reales de las organizaciones) no son fallas corregibles con mejoras de gestión: son incompatibilidades inherentes al tipo de instrumento

utilizado para implementar el tipo de política que la PIEP representa. Ahora bien, estas tensiones no implican una sobreexigencia al Fondo: la PIEP está diseñada para implementarse a través de múltiples instrumentos, y el problema que los hallazgos documentan no es que el Fondo sea insuficiente (eso es esperable por diseño), sino que no se observa en el territorio un ecosistema de instrumentos complementarios que cubra las dimensiones que este, por su naturaleza, no puede abarcar.

Esta investigación se cierra en un momento normativo singular. La PIEP expiró en 2025 sin ser renovada, y la Ley N° 21.822, Ley Integral de las Personas Mayores y de Promoción del Envejecimiento Digno, Activo y Saludable, fue publicada el 1 de junio de 2026, con vigencia diferida a 2027. Sus disposiciones transitorias establecen que una nueva Política Nacional de Envejecimiento deberá elaborarse en los meses siguientes a su entrada en vigor. El hallazgo de que la alineación del Fondo es producida por su arquitectura y no por la apropiación organizacional adquiere aquí una implicación prospectiva: cuando la nueva política entre en vigencia, el instrumento no podrá reorientarse orgánicamente porque las organizaciones nunca se orientaron por la PIEP de manera deliberada. Este estudio documenta, entonces, el último año de implementación de la PIEP y aporta evidencia empírica en un momento en que el país está en condiciones de aprender de esa experiencia para diseñar el próximo marco de política.

La tesis se organiza en siete apartados. El planteamiento del problema contextualiza el envejecimiento en Ñuble y define el objeto de estudio. El marco referencial desarrolla el sustento teórico desde el ADI de Ostrom, la teoría institucional y la burocracia de nivel callejero, e incorpora el marco empírico con los antecedentes investigativos que dialogan con el estudio. El diseño metodológico describe el enfoque mixto y sus procedimientos. Los resultados presentan los hallazgos cualitativos y cuantitativos de manera diferenciada. La discusión integra ambos componentes en cuatro apartados analíticos progresivos, articulando inferencias cualitativas, cuantitativas y metainferencias. Las conclusiones sistematizan los aportes centrales e incluyen recomendaciones de política y limitaciones del estudio.

CAPÍTULO I
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Antecedentes:

Envejecimiento poblacional

El envejecimiento es un proceso que acompaña al ser humano a lo largo de toda su vida y si bien tiene este enfoque individual, es importante mencionar que, en términos demográficos, se ha transformado en una de las principales características de las sociedades contemporáneas. Más allá de sus dimensiones biológicas e individuales, el envejecimiento poblacional constituye un fenómeno social de gran relevancia, en la medida en que modifica la estructura etaria de la población, tensiona los sistemas de protección social y plantea nuevos desafíos para las políticas sociales.

En esta línea, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2022) advierte que, a nivel mundial, se atraviesa un proceso acelerado de envejecimiento poblacional, que afecta tanto a países desarrollados como a aquellos con niveles medios y bajos de desarrollo. Según este organismo, en 2020 la población de 60 años y más superó a la población menor de cinco años, y se proyecta que para 2030 una de cada seis personas en el mundo tendrá más de 60 años. A ello se suma el incremento sostenido de la esperanza de vida, fenómeno que, entre otros elementos, ha contribuido a transformar la estructura demográfica de las sociedades contemporáneas.

“Este proceso ocurre debido a la combinación de tres factores: disminución de la mortalidad antes de los 60 años (crecimiento de la probabilidad de sobrevivir a la edad de 60 años), disminución de la mortalidad de los 60 años en adelante (crecimiento de la esperanza de vida a la edad de 60 años) y de las tasas de natalidad en el período en que ellos nacieron.” (Albala, 2020) p. 8

En América Latina y el Caribe, señalan autores como Berganza et al. (2020) y Rojas et al. (2025) que esta tendencia también se manifiesta de manera evidente. La región atraviesa un proceso acelerado de envejecimiento demográfico, caracterizado por un incremento sostenido de la población mayor, lo que genera importantes desafíos para la organización social y los sistemas de protección social. En este sentido, Berganza et al. (2020) explican

que el envejecimiento en la región avanza rápidamente y obliga a adaptar los sistemas de bienestar y las políticas públicas ante los cambios en la estructura etaria. Asimismo, Rojas et al. (2025) sostienen que:

“América Latina y el Caribe está experimentando una transición demográfica acelerada, marcada por un aumento sin precedentes de la población adulta mayor en un contexto de desigualdad estructural y sistemas de protección social fragmentados.”
(p. 1)

En Chile, el envejecimiento poblacional se ha intensificado de manera sostenida. De acuerdo con el INE (2024) en base a los resultados del censo 2024, el total de personas de 60 años y más asciende a 3.665.028, lo que representa el 19,8% de la población nacional, es decir, aproximadamente una de cada cinco personas en el país pertenece a este grupo etario. Además, se muestra que el grupo de 80 años y más alcanza 593.010 personas, lo que permite anticipar un escenario de creciente demanda de servicios sociales y sanitarios orientados a salud y cuidados para las personas pertenecientes al segmento de la “cuarta edad”.

En términos más amplios, Guerra (2026) sostiene que los datos más recientes del Censo 2024 confirman la aceleración de este proceso en Chile, posicionando al país en una etapa de envejecimiento avanzado que demanda respuestas públicas urgentes y comprehensivas. La autora enfatiza que este fenómeno no debiese entenderse exclusivamente como una carga o amenaza, sino como una oportunidad para replantear las bases de la organización social desde un enfoque de derechos, dignidad, participación y justicia social.

Si se focaliza el fenómeno a nivel regional, Ñuble expresa esta tendencia con especial intensidad. De acuerdo con el INE (2024), el Censo 2024 evidencia que la región concentra 119.152 personas de 60 años y más, equivalentes al 23,3% de su población, posicionándose como la más envejecida del país, por sobre Valparaíso (22,9%) y otras regiones históricamente envejecidas. Este proceso no solo se refleja en la magnitud del grupo mayor, sino también en una estructura demográfica particularmente tensionada: el índice de envejecimiento alcanza 136,5 personas mayores por cada 100 menores de 15 años y la dependencia demográfica de vejez llega a 39 personas mayores por cada 100 en edad de trabajar, superando el promedio nacional. A ello se suma que, dentro de la población mayor,

un 16,5% corresponde a personas de 80 años y más, junto con una mayor presencia femenina (54,1% mujeres frente a 45,9% hombres), lo que da cuenta de una dinámica de envejecimiento avanzado que incrementa la presión sobre las redes familiares, comunitarias e institucionales de soporte.

En este contexto, el envejecimiento en Ñuble no constituye únicamente una tendencia demográfica, sino una realidad social consolidada que exige respuestas públicas pertinentes, sostenidas y territorialmente adecuadas. Esta exigencia se vuelve aún más evidente al observar que, según el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2024) en base a los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, la región registra una incidencia de 17,0% de pobreza multidimensional en personas y 13,0% en hogares, en un territorio donde además la ruralidad mantiene un peso significativo, con 149.496 personas rurales de un total de 522.483, lo que complejiza el acceso a servicios, apoyos y oportunidades. A ello se agregan brechas específicas particularmente sensibles para una población envejecida, en base a datos de la misma encuesta, se evidencia la carencia en conectividad digital (26,8%), en accesibilidad (11,3%), en apoyo al cuidado de personas con dependencia funcional (7,0%) y en escolaridad (21,6%), todas ellas especialmente relevantes para comprender las condiciones concretas en que se envejece en la región.

Como plantea Guerra (2026), el desafío no radica solo en ampliar cobertura o prestaciones, sino en avanzar hacia políticas con enfoque de derechos que reconozcan a las personas mayores como sujetos plenos, con agencia, autonomía y derecho a participar en los asuntos que afectan su vida.

De este modo, el escenario regional vuelve especialmente relevante analizar la implementación de las políticas públicas de envejecimiento más allá de su diseño formal, incorporando enfoques de la literatura clásica en el estudio de políticas como es lo propuesto por Sabatier (1986) en cuanto a la distinción entre modelos top-down y bottom-up, que enfatizan el rol de los actores territoriales en la adaptación y ejecución de las políticas.

En este marco, resulta pertinente examinar no solo la existencia de programas o fondos dirigidos a personas mayores¹, sino también cómo estos se implementan en la práctica y que tipo de proyectos financian. Esta preocupación adquiere especial relevancia en Ñuble, donde

¹ En el caso de la presente investigación, tal cual se plantea en el título, el objetivo es examinar el Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% del Gobierno Regional de Ñuble, en su versión 2024. Este fondo es financiado con los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

el envejecimiento demográfico convive con condiciones territoriales y sociales desiguales que pueden incidir en la posibilidad de transformar necesidades en apoyos concretos.

En ese contexto, el análisis del Fondo Adulto Mayor no debiera limitarse a su existencia formal, sino extenderse a su capacidad efectiva para traducir, en el nivel territorial, los lineamientos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo² 2012-2025. SENAMA (2012) señala que esta política constituye el principal marco orientador de la acción estatal en materia de envejecimiento en Chile, en tanto define un conjunto de orientaciones y acciones públicas de carácter integral, articuladas entre distintos ministerios, servicios y actores sociales, y centradas no solo en la atención de problemas asociados a la vejez, sino también en la promoción de salud, integración social y bienestar subjetivo a lo largo del curso de vida.

Desde esa perspectiva, examinar el Fondo implica preguntarse en qué medida este instrumento logra constituirse como una expresión coherente y pertinente de ese horizonte más amplio, frente a las necesidades de una población mayor creciente y diversa

Rol de la política y tensiones en su implementación.

Las políticas sociales surgen como una respuesta estatal frente a necesidades, desigualdades y problemáticas que no pueden ser resueltas únicamente por la acción individual o por la lógica del mercado. En este sentido, Cunill Grau (1997) señalaba que las políticas sociales se inscriben en una forma de intervención pública orientada a garantizar mínimos de bienestar, cohesión social y equidad, especialmente respecto de grupos o situaciones expuestas a mayores condiciones de vulnerabilidad.

En el caso chileno, el desarrollo reciente de las políticas sociales ha estado marcado por tensiones entre continuidad y reforma. Farías (2019) señala que, tras el retorno a la democracia, la política social estuvo inicialmente fuertemente condicionada por la inercia del modelo neoliberal heredado de la dictadura, mientras que durante el siglo XXI surgieron intentos por reconfigurar el rol del Estado desde una perspectiva más garantista y que sin embargo, tales transformaciones han coexistido con limitaciones asociadas a la segmentación

² “El envejecimiento positivo es la creación dinámica de un futuro atractivo para las personas y las sociedades. Opera simultáneamente como un proceso biográfico a nivel individual e histórico a nivel social. Para las personas, el envejecimiento comienza con la gestación y termina con un buen morir, mientras que para las sociedades, comienza fundamentalmente con el aumento de la esperanza de vida y la reducción de la natalidad, pero no tiene un término claro.” (SENAMA, 2013) p.16

del bienestar, la debilidad programática que implica la política partidista y el predominio de una lógica tecnocrática en la gestión pública, lo que ha dificultado cambios más profundos en la estructura de desigualdad del país.

En materia específicamente relacionada con el envejecimiento, el escenario o fenómeno del envejecimiento poblacional adquiere especial relevancia. Hermosilla et al. (2015) sostienen que el impacto del envejecimiento obliga a las sociedades a desplegar esfuerzos orientados a reducir sus efectos adversos y a promover la integración y el bienestar de las personas mayores. En esa línea, las respuestas estatales no han sido estáticas, sino que han estado influidas por diferentes enfoques conceptuales sobre el envejecimiento, los cuales han orientado de manera diversa las intervenciones, programas y políticas dirigidas a este grupo de población.

Los enfoques que han orientado las políticas de envejecimiento en Chile permiten observar cómo el Estado ha ido delimitando distintos problemas, sujetos y formas de intervención sobre la vejez. En su revisión narrativa de las políticas públicas sobre envejecimiento entre 1990 y 2022, García et al. (2024) muestran que las intervenciones dirigidas a personas mayores se han organizado en torno a ámbitos como alimentación, residencias, pensiones, pasando por envejecimiento activo, y actualmente poniendo también en la palestra elementos como la sexualidad, el transporte público y ciudades amigables, pero con resultados desiguales en su implementación, cobertura, efectividad y consenso social.

Desde esta perspectiva, las políticas de envejecimiento no se diseñan en un vacío, sino sobre marcos que priorizan ciertas dimensiones del envejecimiento por sobre otras y que, aunque presentan cierta coherencia vertical³ con la Política Integral de Envejecimiento Positivo, siguen mostrando déficits de articulación horizontal que limitan una respuesta verdaderamente integral y participativa frente a las necesidades de las personas mayores.

Muñoz y Monrroy (2020), a partir de un estudio en zonas rurales del sur de Chile, sostienen que las políticas y modelos conceptuales sobre envejecimiento suelen no incorporar suficientemente las particularidades territoriales, así como las formas locales de participación, pertenencia y vida cotidiana que inciden en el bienestar de las personas mayores. Este aporte resulta relevante porque permite advertir que la eficacia de una política

³ La coherencia implica la correspondencia lógica entre el fundamento de los objetivos y acciones de una política o programa social y los diversos instrumentos de planificación y prospectiva existentes en el país

no depende solo de su formulación normativa, sino también de su capacidad para dialogar con contextos concretos, relaciones sociales y formas situadas de organización.

En Chile, la Política Integral de Envejecimiento Positivo, formulada para el período 2012–2025, constituye, como se mencionó, el principal marco estratégico nacional para abordar los desafíos demográficos y sociales del envejecimiento. Esta política propone tres objetivos generales:

- “1. Proteger la salud funcional de las personas mayores.
 2. Mejorar su integración y participación en distintos ámbitos de la sociedad.
 3. Incrementar, de forma transversal, el bienestar subjetivo de las personas mayores.”
- (SENAMA, 2012) (p.43)

Su diseño se presenta como multisectorial e integral, en tanto articula dimensiones sanitarias, sociales, económicas y culturales del envejecimiento, e incorpora elementos procedentes de los enfoques de envejecimiento saludable y envejecimiento activo ⁴.

No obstante, el carácter integral de la política, esto no garantiza por sí mismo su traducción efectiva en la práctica. Como advierte Da Silva et al. (2024), y en concordancia con Muñoz y Monrroy, en el contexto latinoamericano persisten brechas relevantes entre los marcos programáticos y su implementación concreta, especialmente cuando no se consideran de manera suficiente las desigualdades territoriales, las diferencias de género y las particularidades socioculturales de los contextos en que las personas envejecen. Aunque dicha lectura no refiere exclusivamente al caso chileno, resulta pertinente como antecedente para advertir que la existencia de una política integral no elimina por sí sola los problemas de articulación, coordinación ni adecuación territorial.

Es así que adquiere especial relevancia examinar los instrumentos concretos mediante los cuales las políticas públicas se operacionalizan en un territorio determinado como es Ñuble, con sus particularidades.

Como señala la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE (2009), las políticas públicas suelen implementarse a través de programas y proyectos:

⁴ Los conceptos de envejecimiento saludable, activo y positivo aluden a enfoques próximos, aunque con énfasis distintos: el primero privilegia salud y funcionalidad; el segundo, participación e integración; y el tercero, una visión más amplia que incorpora bienestar subjetivo, autonomía y calidad de vida. En la práctica, estos enfoques suelen coexistir y solaparse en las políticas públicas sobre personas mayores.

“Las políticas, a su vez, se expresarían a través de programas y proyectos, incluyendo los arreglos institucionales necesarios para su materialización. De ahí la importancia de alcanzar un alto grado de coherencia entre las estrategias regionales de desarrollo (ERD) y las políticas públicas regionales. Lo anterior, sin embargo, plantea un desafío adicional. Las políticas públicas regionales deben ser capaces de armonizar los lineamientos estratégicos regionales definidos en la ERD con las políticas públicas nacionales en la región.” (p. 22)

Desde esta perspectiva, el Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%, en su línea Fondo Adulto Mayor, puede entenderse como un mecanismo específico a través del cual se canalizan recursos públicos hacia iniciativas orientadas a personas mayores, contribuyendo potencialmente a la materialización de objetivos más amplios de la política nacional de envejecimiento.

Sin embargo, su sola existencia no permite asumir automáticamente tal coherencia. Siguiendo la orientación de la Agenda 2030, la CEPAL (2022) ha enfatizado que los problemas sociales complejos requieren respuestas integrales, articuladas y coordinadas, superando la fragmentación sectorial. Desde ese punto de vista, se vuelve necesario preguntarse no solo si el Fondo Adulto Mayor financia iniciativas para personas mayores, sino también cómo se implementa, qué tipo de proyectos prioriza y en qué medida dicha implementación dialoga efectivamente con los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo.

Coherencia entre la Política Integral de Envejecimiento Positivo y el Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%

El Fondo Adulto Mayor declara, en su instructivo, buscar un envejecimiento activo y saludable. La PIEP declara proteger la salud funcional, la integración social y el bienestar subjetivo de las personas mayores. A primera vista, ambos dispositivos parecen decir lo mismo. Pero que compartan lenguaje no significa que compartan lógica, y es precisamente ahí donde se instala el problema de esta investigación.

La noción de coherencia en políticas públicas y sociales remite al grado en que distintos instrumentos, niveles de acción y orientaciones programáticas logran articularse de manera

consistente en función de objetivos comunes. Más que una condición dada, señalan Pike y Muscat (2012) que la coherencia constituye un proceso gradual, en el cual las políticas pueden complementarse, generar sinergias o, por el contrario, operar de manera disociada o incluso contradictoria. Esa última posibilidad no es una hipótesis remota: es un escenario documentado, y no siempre resulta visible desde el diseño formal de los instrumentos.

La evidencia disponible sugiere, de hecho, que la traducción de marcos amplios en acciones concretas suele ser problemática. Un estudio de Bárríos, Fernandes y Fonseca (2020) ha señalado que, aunque el paradigma del envejecimiento activo ofrece una orientación extensa y ampliamente aceptada, su traducción en programas locales resulta frecuentemente difusa, parcial o difícil de operacionalizar para los actores encargados de implementarlo. El problema, entonces, no es que los actores locales rechacen el marco: es que un marco demasiado amplio puede justificar casi cualquier cosa, y por eso mismo puede dejar de orientar. Esta brecha entre el nivel conceptual y el nivel instrumental constituye un punto crítico para evaluar la relación entre políticas e instrumentos.

En la misma línea, la evidencia encontrada por Santinha, Soares y Forte (2023) muestra que la articulación entre estrategias nacionales y acciones locales no ocurre de manera automática ni homogénea. En contextos donde los lineamientos centrales no se traducen en orientaciones claras o mecanismos de seguimiento, los instrumentos territoriales tienden a desarrollarse de forma idiosincrática, dependiendo de capacidades institucionales, recursos disponibles y dinámicas locales específicas. Esto puede derivar en desajustes entre los principios declarados y el tipo de iniciativas efectivamente implementadas, muchas veces focalizadas en respuestas puntuales o de corto alcance. Dicho de otro modo: cuando la política no baja con orientaciones precisas, el instrumento territorial no queda sin rumbo, sino que se orienta por otra cosa, por lo que resulta formulable, financiable y rendible en sus propias condiciones de operación.

Este es exactamente el riesgo que motiva examinar el Fondo Adulto Mayor. Analizar la relación entre la PIEP y el Fondo implica desplazar la atención desde la mera existencia de ambos dispositivos hacia su capacidad efectiva de articularse en términos estratégicos, operativos y territoriales. Un fondo puede financiar proyectos que mencionen los objetivos

correctos y, aun así, estar reproduciendo desigualdades territoriales, excluyendo a las organizaciones más vulnerables o cubriendo solo una fracción de lo que la política se propone. Nada de eso aparece en el formulario de postulación.

Este enfoque permite problematizar la relación entre política y fondo más allá de una lógica de cumplimiento formal, abriendo el análisis hacia cuestiones como: ¿en qué medida los criterios de evaluación del fondo reflejan los principios de la política nacional?, ¿cómo se traducen conceptos amplios como envejecimiento positivo en iniciativas concretas?, ¿qué márgenes de reinterpretación introducen los actores locales?, y ¿qué tipo de relación, complementaria, parcial o fragmentada, emerge en la práctica?

De este modo, el problema de investigación se sitúa en la intersección entre niveles de política, entendiendo la coherencia no como un supuesto, sino como una propiedad empírica que debe ser examinada. Esto implica analizar tanto el contenido de los proyectos financiados como las reglas, mediaciones institucionales y condiciones territoriales que configuran su implementación. El problema mismo tiene dos capas irreductibles entre sí: por una parte, el ajuste entre los objetivos declarados de los proyectos y los objetivos de la política (que demanda un análisis cuantitativo); por otra, las dinámicas institucionales que condicionan cómo se produce ese ajuste en la práctica (que requiere un análisis cualitativo). Ninguna de las dos respuestas contiene a la otra, y examinar la relación entre el Fondo y la PIEP sin una de ellas dejaría el análisis incompleto. La precisión conceptual sobre cómo se operacionalizan estos conceptos, y la distinción entre coherencia como constructo integrador y alineación programática como dimensión medible, se desarrollan en el marco conceptual del estudio.

Por ello, y siguiendo a Hernández-Sampieri et al. (2014), su abordaje requiere una estrategia de investigación mixta que permita articular ambas dimensiones. Las características específicas de dicho diseño, su tipo, secuencia, ponderación y procedimientos, se desarrollan en el apartado metodológico correspondiente.

De manera integradora puede señalarse que Ñuble envejece más rápido que el resto del país y en condiciones más adversas; existe una política nacional que declara responder a ese escenario de forma integral; y existe un instrumento regional que canaliza recursos hacia las organizaciones de personas mayores. Los tres elementos están. Lo que no está establecido es

si funcionan articuladamente. Esa articulación no puede asumirse desde el diseño formal de los dispositivos, porque la relación entre una política y su instrumento no se declara: se produce, o se tensiona, en la práctica institucional y territorial. Examinarla exige, por tanto, mirar simultáneamente cómo opera el Fondo en el territorio y qué tan alineados están los proyectos que efectivamente financia con los objetivos de la política.

En función de lo anterior, la presente investigación se plantea la siguiente pregunta:

Pregunta de investigación:

¿Cómo se implementa este Fondo en Ñuble y en qué medida los proyectos que financia se alinean con los objetivos de la PIEP?

Justificación

Al orientarse esta investigación a examinar la coherencia entre la Política Integral de Envejecimiento Positivo (PIEP) y el Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad, el fenómeno no puede ser abordado únicamente desde la revisión normativa ni desde la descripción estadística de los proyectos financiados. La relación entre una política nacional y un instrumento regional de financiamiento supone un proceso de traducción institucional, donde intervienen reglas, actores, capacidades organizativas, condiciones territoriales y criterios prácticos de implementación. Por ello, resulta necesario analizar tanto la configuración empírica de la cartera de proyectos como las dinámicas institucionales que explican cómo determinadas necesidades logran transformarse en iniciativas postulables, financiables y ejecutables. En función de esta complejidad, se adopta un diseño mixto, en el cual una primera fase cualitativa permite comprender en profundidad el funcionamiento del Fondo, sus actores, reglas y mediaciones, mientras que una segunda fase cuantitativa posibilita sistematizar la cartera financiada, identificar patrones de distribución y evaluar su grado de alineación con los objetivos de la PIEP.

En el campo de las ciencias sociales y de la salud, el uso de métodos mixtos ha crecido sostenidamente como respuesta a la necesidad de abordar fenómenos complejos y multidimensionales. Battista y Torre (2023) definen a los métodos mixtos enfoque integral que combina lo cuantitativo y lo cualitativo para ofrecer una comprensión más completa de

los fenómenos estudiados. No se trata solo de usar ambos tipos de datos, sino de integrarlos estratégicamente dentro de un diseño coherente. Mejorando así la profundidad, validez y aplicabilidad de los resultados de investigación.

Su utilidad ha sido especialmente destacada en el análisis de programas sociales y de salud dirigidos a personas mayores, donde la combinación de mediciones objetivas y experiencias subjetivas permite capturar tanto resultados como procesos. El estudio de Dal Bello-Haas et al. (2023) respecto de la evaluación de programas comunitarios han mostrado que los diseños mixtos posibilitan integrar el análisis de resultados cuantificables, como cambios en indicadores físicos o de bienestar, con la comprensión de la experiencia de los participantes y los procesos de implementación, incluyendo aspectos como las condiciones de ejecución.⁵

La presente investigación se justifica, en primer lugar, por la creciente relevancia social, institucional y política que ha adquirido el envejecimiento poblacional en Chile y, particularmente, en la Región de Ñuble. Como se ha expuesto, el envejecimiento ya no constituye una tendencia demográfica futura, sino una realidad consolidada que tensiona los sistemas de protección social, la oferta pública y las capacidades institucionales de respuesta. En este marco, el estudio del Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% adquiere pertinencia al situarse precisamente en la intersección entre un proceso demográfico acelerado, una política pública nacional orientada a las personas mayores y un instrumento concreto de financiamiento territorial.

Como se ha señalado, Ñuble presenta la mayor proporción de personas mayores del país, lo que la convierte en un escenario privilegiado para analizar la implementación de políticas e instrumentos dirigidos a este grupo. Esta condición se ve reforzada por su carácter de región reciente, cuyo entramado institucional aún se encuentra en consolidación, lo que permite observar con mayor nitidez las dinámicas de articulación (o desarticulación) entre niveles de política pública.

⁵ La incorporación de una breve contextualización del enfoque mixto en este apartado responde a una recomendación metodológica de Creswell (2009, como se citó en Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018), quien plantea que, dada la relativa novedad de este enfoque, resulta pertinente introducir sintéticamente su definición y fundamentos para situar al lector y justificar la integración de las aproximaciones cuantitativa y cualitativa.

En efecto, señalan Đulabić & Manojlović (2011) respecto de la construcción de política regional que en contextos donde los marcos institucionales son recientes, los procesos de diseño e implementación tienden a desarrollarse de manera paralela y no necesariamente coordinada, generando fragmentación institucional y debilidades en la articulación intergubernamental. Este tipo de configuraciones resulta especialmente relevante para el análisis de políticas públicas, en tanto permite observar con mayor nitidez las tensiones, ajustes y mecanismos efectivos mediante los cuales distintos niveles de gobierno logran articularse en la práctica.

En segundo lugar, la investigación se justifica por la necesidad de profundizar en el estudio de la implementación territorial de programas y políticas de envejecimiento. La evidencia internacional ha mostrado que, incluso cuando los programas presentan resultados positivos en contextos controlados, su despliegue en condiciones reales enfrenta dificultades asociadas a lo que Mellow et al. (2022) han denominado “brecha de implementación”. Este fenómeno desplaza el foco analítico desde los resultados esperados hacia los procesos, mediaciones y condiciones que permiten o limitan su materialización en contextos específicos.

En este marco, la Política Integral de Envejecimiento Positivo, en tanto principal referente estratégico nacional hasta 2025, no permite por sí sola inferir su traducción en prácticas concretas. Como ha señalado SUBDERE (2009), las políticas públicas se operacionalizan a través de programas y proyectos, lo que introduce un nivel intermedio donde los lineamientos generales se reinterpretan, adaptan o tensionan. Desde esta perspectiva, el Fondo Adulto Mayor constituye un espacio particularmente relevante de observación, en tanto permite analizar cómo una política nacional se expresa mediante iniciativas implementadas en el nivel regional por organizaciones sociales, abriendo preguntas sobre las condiciones efectivas de su implementación.

En este sentido, la investigación adquiere valor analítico porque desplaza la atención desde la declaración programática de la política hacia su despliegue efectivo en el territorio. Esta decisión resulta coherente con la literatura que ha advertido que muchas veces el rendimiento real de una política no depende exclusivamente de sus principios normativos, sino de la forma en que esta es implementada, apropiada y mediada por actores concretos, reglas institucionales y contextos situados. En el campo del envejecimiento, esta observación resulta particularmente relevante, dado que la eficacia de las intervenciones depende en gran

medida de su adecuación a las realidades sociales, territoriales y organizacionales en que las personas mayores desarrollan su vida cotidiana.

En tercer lugar, la investigación se justifica por su aporte al estudio de la relación entre política pública y participación de organizaciones sociales. Hernández Baqueiro (2016) sostiene que el futuro de las políticas públicas participativas en América Latina depende de la capacidad de lograr una participación más completa de las organizaciones de la sociedad civil a lo largo de todo el proceso de política pública, desde la conformación de la agenda hasta el diseño, la implementación y la evaluación. El autor agrega que las políticas públicas participativas encuentran sentido dentro de una teoría de gobernanza democrática, en la medida en que la participación de otros actores sociales puede contribuir a una acción pública más eficaz y al mismo tiempo fortalecer el respaldo ciudadano a dicha acción.

Esta perspectiva resulta especialmente pertinente para el presente estudio, ya que el Fondo Adulto Mayor no se implementa directamente sobre individuos aislados, sino a través de organizaciones sociales de personas mayores que formulan, ejecutan y rinden proyectos. En consecuencia, estas organizaciones no aparecen simplemente como beneficiarias pasivas, sino como actores intermedios relevantes dentro del proceso de implementación. Analizar su papel resulta importante no solo por razones descriptivas, sino porque permite comprender en qué medida la política se materializa a través de formas de acción colectiva y cuáles son las condiciones que facilitan u obstaculizan ese proceso.

En esta misma línea, Hernández Baqueiro (2016) plantea que la participación directa de la ciudadanía puede mejorar el diseño, la implementación y los resultados de ciertas políticas, especialmente en ámbitos donde existe mayor cercanía territorial. Sin embargo, también advierte que esta participación no posee validez universal ni resulta igualmente viable en todos los sectores de política, precisión que resulta especialmente útil para esta investigación, pues permite evitar una lectura idealizada de las organizaciones de personas mayores. Desde esta perspectiva, su participación puede ser entendida como una dimensión relevante de la implementación, pero condicionada por capacidades técnicas, reglas institucionales, recursos disponibles, mediaciones profesionales y contextos territoriales específicos. Este énfasis permite conectar la discusión sobre participación con un problema más amplio: la forma concreta en que las políticas públicas se traducen en instrumentos, procedimientos y acciones situadas.

La revisión de García et al. (2024) muestra que, aunque Chile ha avanzado en la construcción de un marco institucional robusto en materia de envejecimiento, las principales dificultades se concentran en la implementación, particularmente en la coordinación interinstitucional, la cobertura y la efectividad de las intervenciones en contextos concretos. Así, el interés de esta investigación no radica solo en constatar la existencia de la PIEP o del Fondo Adulto Mayor, sino en analizar cómo un instrumento regional de financiamiento social, ejecutado con participación de organizaciones de personas mayores, logra traducir territorialmente los objetivos de dicha política nacional. De este modo, el estudio busca aportar a una brecha analítica específica: comprender la relación entre participación, institucionalidad e implementación territorial en el campo de las políticas públicas de envejecimiento.

En continuidad y concordancia con lo anteriormente expuesto, la discusión sobre participación e implementación también debe situarse dentro del giro más reciente hacia políticas de envejecimiento con enfoque de derechos. La literatura reciente ha destacado la necesidad de superar aproximaciones puramente asistencialistas y avanzar hacia respuestas públicas que reconozcan a las personas mayores no solo como destinatarias de beneficios, sino como sujetos de derechos, con capacidad de agencia, autonomía y contribución social. En esta línea, Guerra (2026) plantea que el envejecimiento poblacional en Chile exige respuestas comprehensivas, orientadas por los derechos humanos y capaces de situar a las personas mayores en el centro de la acción pública, como condición para construir una sociedad más inclusiva e intergeneracional. Desde esta perspectiva, estudiar un fondo concursable dirigido a organizaciones de personas mayores no constituye un asunto meramente administrativo, sino una vía para examinar cómo ese horizonte de derechos, participación y autonomía se materializa en la implementación territorial. Ello exige observar no solo los objetivos declarados de la política, sino también las reglas, actores, capacidades y mediaciones que estructuran la participación efectiva de las organizaciones en el proceso. En cuarto lugar, esta investigación se justifica metodológicamente. El problema estudiado exige articular dos niveles de análisis que no pueden ser agotados desde un único enfoque. Por una parte, es necesario caracterizar la cartera de proyectos financiados y examinar su grado de alineación con los objetivos de la PIEP. Por otra, se requiere comprender las dinámicas institucionales, actorales y territoriales que inciden en la implementación del Fondo. Esto vuelve pertinente el uso de un diseño mixto, en la medida en que permite integrar

evidencia cuantitativa sobre la configuración empírica de la cartera y evidencia cualitativa sobre los procesos institucionales que la hacen posible. En este sentido, la investigación no solo se justifica por su objeto, sino también por la necesidad de abordarlo con una estrategia metodológica congruente con su complejidad.

Finalmente, el estudio posee relevancia práctica y disciplinar, en tanto permite observar cómo un instrumento regional de financiamiento social puede contribuir a traducir los lineamientos nacionales de envejecimiento en acciones concretas, territorialmente pertinentes y coherentes con las necesidades de las organizaciones de personas mayores.

En el plano de la política social, sus resultados pueden aportar insumos para revisar procedimientos, criterios de asignación, mecanismos de acompañamiento y formas de articulación entre niveles institucionales, especialmente cuando la implementación depende de actores con capacidades desiguales. Como señala Calvo (2019), las políticas de envejecimiento en América Latina han debido transitar progresivamente hacia enfoques basados en derechos, participación e intersectorialidad, lo que vuelve insuficiente comprender estos instrumentos solo como mecanismos administrativos de transferencia de recursos. Desde el campo del Trabajo Social y las Políticas Sociales, la investigación contribuye a una comprensión más situada del envejecimiento, al incorporar la dimensión territorial, organizacional y participativa como parte constitutiva de la implementación. Como señalan Ávila Granda et al. (2025), la inclusión social y el bienestar de las personas mayores requieren reconocer su participación y el papel del acompañamiento profesional en los procesos de integración social; por ello, analizar el Fondo Adulto Mayor permite problematizar la posición de las personas mayores no solo como receptoras de prestaciones, sino como sujetos de derechos y actores relevantes dentro de procesos de gobernanza local.

CAPÍTULO II

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2) OBJETIVOS

Objetivo general:

- Analizar la implementación del Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% en Ñuble y su coherencia con la Política Integral de Envejecimiento Positivo.

Objetivos específicos:

- Comprender las dinámicas institucionales que inciden en la implementación del Fondo Adulto Mayor desde la mirada de los propios actores.
- Caracterizar los proyectos sociales financiados por el Fondo Adulto Mayor 2024 en Ñuble.
- Identificar el grado de alineación entre los proyectos financiados y los objetivos específicos Política Integral de Envejecimiento Positivo.

CAPÍTULO III

MARCOS DE ESTUDIO

3) MARCOS DE ESTUDIO

a) Marco Teórico

La presente investigación se sitúa desde una perspectiva institucional para el análisis de la implementación de las políticas públicas y sociales, entendiendo que la implementación de una política no ocurre de manera lineal ni automática a partir de su diseño normativo, sino que esto ocurre a través de la interacción concreta entre diferentes actores, reglas, diferentes recursos, rutinas y contextos territoriales específicos. Desde esta perspectiva, la implementación no constituye una mera etapa técnica posterior a la formulación, sino que es un espacio complejo de relaciones donde se encuentran diferentes sentidos, se movilizan capacidades y se producen resultados que pueden acercarse o alejarse de los objetivos originalmente definidos por la política.

En este sentido, resulta insuficiente observar una política exclusivamente desde su formulación textual, su marco legal o sus objetivos declarados. Tal como muestra la literatura institucional, las políticas y los programas se desarrollan dentro de entramados organizacionales que incluyen reglas formales e informales, prácticas estables, relaciones de autoridad, expectativas compartidas y mecanismos de legitimación. Bhasin (2017) plantea que las instituciones pueden ser entendidas como las reglas operativas de una sociedad, es decir, como un conjunto de procedimientos, rutinas, normas y aprendizajes que estructuran el comportamiento de los actores en distintos niveles de la organización social. En la misma línea, Scott (2008) sostiene que, para comprender la teorización alrededor de este concepto que engloba la institucionalidad, es necesario primero comprender que existen factores que moldean las estructuras organizacionales en este caso, de los diferentes actores participantes del proceso de implementación de la política. Estos factores incluyen esquemas formales e informales, reglas, normas y rutinas que se establecen como guías autoritativas del comportamiento social.

La teoría institucional clásica permite comprender desde la base como es que actores como las organizaciones no actúan en un vacío, sino que están profundamente influidas por su entorno normativo y sociocultural. Meyer y Rowan (1977), y posteriormente DiMaggio y Powell (1983), mostraron en este sentido que las diferentes formas de organizaciones que existen tienden a estructurarse no solo por criterios de eficiencia técnica, sino también por la

búsqueda de legitimidad frente a su entorno, proceso que puede dar lugar a fenómenos de isomorfismo institucional⁶. Esta perspectiva resulta ampliamente útil para analizar la implementación de una política a través de un programa social, como es el objeto del presente estudio con el Fondo Adulto Mayor, ya que permite problematizar hasta qué punto ciertas prácticas organizacionales responden finalmente a los objetivos sustantivos de una política o, más bien, a exigencias de legitimidad, cumplimiento administrativo o adaptación a reglas institucionales dominantes.

Sin embargo, ha de mencionarse que, si bien esta perspectiva institucional ofrece una base general para comprender la influencia de reglas, normas y entornos sobre la acción organizacional, la presente investigación requiere un marco teórico que permita observar con mayor precisión cómo interactúan los actores, qué reglas operan efectivamente en la práctica, cómo se toman decisiones, y de qué manera se estructura una arena concreta de implementación.

Teoría de acción colectiva y gobierno de los comunes

Hasta ahora, se han mencionado diferentes conceptos propuestos por la teoría institucional con la finalidad de clarificar la aplicación de la lógica del “Top Down y Bottom Up” en la implementación de una política. Sin embargo, es necesario introducir los escritos y contenido de la autora Elinor Ostrom, los cuales constituyen uno de los aportes más relevantes para el estudio de la acción colectiva, la gobernanza y la organización institucional de recursos compartidos. Tal como recuerda Sarukhán (2014), el reconocimiento otorgado a Ostrom con el Premio Nobel en 2009 se fundamentó en su análisis de la gobernanza, especialmente en relación con los bienes comunes, y en la demostración de que fuerzas distintas al mercado y al Estado pueden generar formas organizadas de cooperación entre grupos humanos que gestionan recursos de uso compartido.

El aporte de Ostrom (2000) resultó especialmente disruptivo porque cuestionó dos supuestos largamente instalados en la teoría social y económica, por una parte, la idea de que la propiedad colectiva conduce inevitablemente al fracaso, al abuso o a la llamada “tragedia”

⁶ Proceso que provoca que organizaciones dentro de un mismo sector se vuelvan más homogéneas y similares entre sí al adaptarse a presiones del entorno para ganar legitimidad. Descrito por DiMaggio y Powell, ocurre principalmente por presiones coercitivas, miméticas o normativas, forzando la estandarización y limitando la diferenciación.

de los comunes⁷ y por otra, la creencia de que la única forma eficaz de organizar recursos compartidos consiste en su regulación externa por parte del Estado o en su asignación mediante mecanismos de mercado. En oposición a estas visiones dicotómicas, Ostrom mostró empíricamente que diversos grupos humanos han sido capaces de crear arreglos institucionales efectivos para coordinarse, generar reglas, monitorear comportamientos, distribuir responsabilidades y sostener formas de autogobierno duraderas.

Desde esta perspectiva, la idea de gobierno de los comunes adquiere relevancia analítica para esta investigación, aunque no en un sentido exactamente equivalente al uso original que Ostrom desarrolló principalmente en torno a recursos naturales de uso compartido. Más bien, permite establecer una analogía con los recursos públicos que por su carácter estatal pertenecen al conjunto de la sociedad chilena y son canalizados en este caso particular hacia organizaciones sociales para la ejecución de proyectos. Como plantea Piñeyro (2015), uno de los aportes centrales de Ostrom fue mostrar que las comunidades pueden generar formas efectivas de cooperación y organización cuando existen reglas claras, mecanismos de seguimiento, sanciones proporcionales, espacios de decisión colectiva y capacidad de adaptación institucional a los contextos.

En este marco, el Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% puede ser entendido como una arena institucional donde distintos actores (organizaciones de personas mayores, directivas, municipios, apoyos técnicos y Gobierno Regional) interactúan en torno al acceso, uso, gestión y rendición de recursos públicos. Lo relevante, entonces, no es solo la transferencia del financiamiento, sino las reglas, acuerdos, capacidades y mecanismos de coordinación que permiten que esos recursos se transformen en proyectos sociales. Desde esta lectura, el interés de la investigación radica en examinar cómo dichas organizaciones participan en la gestión de recursos de interés colectivo y en qué medida esa gestión contribuye, de manera coherente o tensionada, a los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo. Ello supone reconocer que las organizaciones de personas mayores no son únicamente receptoras pasivas de beneficios estatales, sino también actores que participan en la formulación, ejecución, justificación y rendición de iniciativas, interactuando con municipios, formuladores, equipos técnicos y autoridades regionales.

⁷ La tragedia de los comunes es un concepto económico y ambiental que describe cómo individuos, actuando racionalmente en su propio interés, agotan un recurso compartido limitado, perjudicando el bienestar colectivo a largo plazo.

Justamente por ello, el marco de Ostrom resulta especialmente fecundo: porque permite observar cómo estas relaciones se estructuran, bajo qué reglas operan y qué efectos producen.

Modelo de Análisis de Desarrollo Institucional

Dentro del trabajo de Ostrom, el ADI constituye la herramienta teórica principal para estudiar situaciones complejas de interacción social. Este modelo fue desarrollado con el propósito de analizar cómo las instituciones estructuran la acción colectiva y cómo los resultados observados dependen de la interacción entre actores, reglas, recursos y condiciones contextuales.

Debe comprenderse que el ADI evolucionó progresivamente entre las décadas de 1980 y 2000, pasando de un esquema inicial centrado en graficar las reglas que estructuran la acción colectiva hacia un marco analítico más amplio y complejo para estudiar instituciones, y también, la gobernanza. En sus primeros trabajos, especialmente a inicios de los años ochenta, Ostrom se concentró en explicar cómo las “arenas de acción” y las reglas en uso condicionaban las decisiones de los actores. Posteriormente, durante los años noventa, el ADI incorporó elementos relacionados con la elección racional y la gestión de recursos de uso común, consolidándose como una herramienta formal para analizar interacciones institucionales. Finalmente, hacia 2005, el enfoque amplió su alcance integrando normas sociales, diversidad cultural, sistemas policéntricos⁸ y múltiples niveles de gobernanza, convirtiéndose en un marco comparativo capaz de explicar la diversidad y complejidad de las instituciones humanas en distintos contextos sociales y ambientales.

Así, Ostrom (2005) define que el Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) puede entenderse como un marco conceptual utilizado para estudiar cómo las normas y los arreglos organizativos influyen en las interacciones entre actores y en los resultados colectivos que producen, permitiendo analizar de qué manera las instituciones organizan la acción humana, distribuyen incentivos, limitan o facilitan comportamientos y generan distintas formas de cooperación, conflicto o gobernanza en contextos sociales específicos.

⁸ “Sistema de muchos centros de decisión interdependientes pero autónomos que operan bajo un conjunto general de reglas y normas que ellos mismos crean, monitorean y hacen cumplir” (Tarko, 2022)

En este punto, resulta útil distinguir entre instituciones y organizaciones: mientras las instituciones remiten a las reglas formales e informales que estructuran la acción, las organizaciones corresponden a los actores colectivos que operan dentro de ese marco de reglas. Aplicado a esta investigación, el Fondo Adulto Mayor puede ser comprendido como un espacio institucional regulado por bases, criterios de admisibilidad, procedimientos de evaluación y exigencias de rendición, mientras que las organizaciones de personas mayores, municipios, apoyos técnicos y Gobierno Regional actúan como partes de esa institucionalidad y que en su participación, interpretan, aplican y negocian esas reglas en la práctica.

Además, como destaca Amaya Ventura (2015), el esquema analítico de Ostrom encuentra uno de sus mayores valores en su aplicación a casos empíricos concretos. Esto es especialmente relevante para esta tesis, dado que su interés no es construir una explicación abstracta sobre la política de envejecimiento en general, sino comprender cómo se produce su implementación en una situación institucional y territorial específica, el Fondo Adulto Mayor en la Región de Ñuble.

En este sentido, el ADI permite organizar el análisis en torno a preguntas empíricas decisivas: ¿quiénes participan realmente en la implementación del fondo?, ¿qué posiciones ocupan?, ¿qué reglas formales e informales condicionan su acción?, ¿qué recursos movilizan?, ¿qué tipo de interacciones se generan entre organizaciones sociales e institucionalidad pública?, ¿cómo se resuelven los problemas prácticos de formulación, ejecución y rendición?, y ¿qué resultados produce todo ello en términos de coherencia con la Política Integral de Envejecimiento Positivo?

A partir de ello, el modelo no solo ofrece una guía conceptual para interpretar el funcionamiento del instrumento, sino también una base ordenadora para la estrategia analítica de esta investigación. En otras palabras, permite traducir un problema general (en este caso, la relación entre implementación territorial y coherencia con la política nacional) en dimensiones observables y comparables. Por esta razón, y con el fin de explicitar de manera sistemática los componentes del marco y su pertinencia para el estudio del Fondo Adulto Mayor, a continuación, se presenta una tabla de síntesis con los principales elementos del ADI y su relación analítica con la presente investigación.

La elección de este marco no es casual, la obra de Ostrom se orientó precisamente a comprender cómo distintas comunidades logran organizarse, generar reglas y sostener formas de gobierno sobre recursos y asuntos comunes, más allá de soluciones exclusivamente estatales o del mundo privado. En esa línea, el interés no recae solo en las normas formales, sino en la trama de relaciones, arreglos institucionales y reglas en uso que hacen posible (o no) la acción colectiva. Aplicado al caso del Fondo Adulto Mayor, ello permite entenderlo no solo como un mecanismo de asignación de recursos, sino como una arena institucional en la que confluyen organizaciones de personas mayores, municipios, equipos técnicos y autoridades regionales, todos ellos interactuando bajo condiciones, recursos y reglas que estructuran su implementación. De este modo, el enfoque de Ostrom permite articular de manera especialmente fecunda una perspectiva de derechos con una comprensión relacional y situada del funcionamiento del instrumento, en tanto pone atención a la capacidad de los propios actores para participar, coordinarse e incidir en la materialización concreta de la política pública.

TABLA 1. Componentes del Modelo de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) y su expresión analítica en el estudio del Fondo Adulto Mayor.

Componente del ADI	Definición	Expresión analítica en la investigación
Variables exógenas	Corresponden a los factores de contexto que estructuran la situación de acción. Incluyen las condiciones materiales, los atributos de la comunidad y las reglas vigentes.	En esta investigación remiten a las características territoriales de las comunas de Ñuble y a las capacidades de las organizaciones de personas mayores, Además del marco normativo y procedimental del Fondo Adulto Mayor.
Arena de acción	Es el espacio donde interactúan actores bajo determinadas condiciones institucionales, produciendo decisiones, interacciones y resultados.	En el estudio corresponde al proceso de implementación del Fondo Adulto Mayor, comprendido desde la postulación hasta la ejecución, seguimiento y rendición de los proyectos.
Situación de acción	Subespacio específico dentro de la arena de acción en el que los actores enfrentan alternativas, toman decisiones y producen efectos concretos.	Incluye momentos clave del proceso, como la formulación del proyecto, la interpretación, la ejecución de actividades y la resolución de observaciones o ajustes.
Participantes	Actores individuales o colectivos que intervienen en una situación de acción y que cuentan con atributos, intereses, recursos y capacidades diferenciadas.	Incluye a organizaciones de personas mayores, al Gobierno Regional, municipios, formuladores externos y otros actores que median o intervienen en la implementación del fondo.
Posiciones	Roles institucionales o relacionales que ocupan los participantes dentro de	Se expresa en roles como organización postulante, dirigencia, formulador externo,

	una situación de acción, y que delimitan sus atribuciones, responsabilidades y márgenes de incidencia.	equipo revisor, unidad técnica, profesional acompañante o instancia decisora.
Control	Grado de capacidad que tiene un actor para influir en el curso de la situación de acción y en los resultados que de ella se derivan.	Permite observar diferencias en la capacidad de incidencia de los actores, por ejemplo, entre organizaciones con mayor experiencia o apoyo técnico y aquellas con menores recursos organizativos o mayores brechas de acceso.
Información	Acceso, disponibilidad, distribución y asimetrías de información relevante para la toma de decisiones en la situación de acción.	Remite a las diferencias en comprensión de bases, plazos, requisitos, canales de comunicación y procedimientos, especialmente entre organizaciones urbanas y rurales o entre actores con distinto nivel de acompañamiento.
Resultados	Consecuencias de las interacciones producidas en la arena de acción, evaluables en términos de distribución, desempeño, equidad, legitimidad o coherencia institucional.	Incluye la adjudicación o no adjudicación de proyectos, el tipo de iniciativas financiadas, la experiencia de implementación, la rendición de cuentas y el nivel de alineación observado con la Política Integral de Envejecimiento Positivo.
Reglas formales e informales	Prescripciones que establecen lo permitido, obligatorio o prohibido para los actores. Las formales se expresan en normas escritas; las informales, en prácticas, costumbres o acuerdos tácitos.	En el estudio remiten tanto a las bases del concurso, criterios de admisibilidad y procedimientos de rendición, como a prácticas informales de acompañamiento, interpretación de requisitos, uso de redes y modos cotidianos de resolver problemas durante la implementación.

Nota: Elaboración propia a partir de Ostrom (2005) y Amaya Ventura (2015)

La elección del ADI como enfoque central de esta investigación se justifica porque permite examinar el Fondo Adulto Mayor como un entramado institucional concreto, aunque complejo. Y no solo como un instrumento normativamente bien diseñado o formalmente coherente. En el caso del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%, la implementación del fondo involucra la interacción entre reglas administrativas, criterios de evaluación, capacidades organizativas, apoyos técnicos, condiciones territoriales y prácticas informales que no siempre son visibles desde el análisis documental de la política. En otras palabras, el ADI permite desplazar el foco desde el “deber ser” normativo hacia el “cómo ocurre” realmente la implementación.

Esto resulta especialmente importante en una investigación que busca examinar la coherencia entre el Fondo Adulto Mayor y la Política Integral de Envejecimiento Positivo. Dicha coherencia no puede asumirse automáticamente a partir del diseño formal del fondo ni deducirse solo de sus bases concursables. Debe observarse en la práctica, en la manera en que los actores interpretan las reglas, formulan proyectos, establecen prioridades, distribuyen responsabilidades y materializan iniciativas en contextos territoriales concretos. Desde esta

perspectiva, la implementación constituye una arena de acción donde la política se traduce, se negocia, se adapta o, eventualmente, se tensiona.

El enfoque de Ostrom resulta particularmente adecuado para esto porque reconoce que los resultados institucionales no dependen únicamente de una decisión central o de una norma superior, sino de la interacción situada entre múltiples actores. En el caso del Fondo Adulto Mayor, ello implica observar a las organizaciones de personas mayores como actores colectivos que no solo reciben recursos, sino que participan de manera activa en la producción de resultados: definen necesidades, priorizan acciones, movilizan apoyos, interpretan requisitos y enfrentan restricciones. Del mismo modo, permite observar el rol de municipios, formuladores externos y Gobierno Regional no como piezas aisladas, sino como parte de un entramado institucional que configura la implementación del programa.

En este marco, el ADI ofrece además una ventaja clave: permite vincular el análisis micro de las interacciones concretas con el análisis meso y macro de las reglas y estructuras institucionales que las condicionan. Esta articulación resulta especialmente valiosa para una investigación mixta como la presente, ya que hace posible conectar las dinámicas cualitativas de implementación con la configuración cuantitativa de la cartera de proyectos financiados.

Teoría institucional

Aunque el modelo de Ostrom constituye el eje central del marco teórico de esta investigación, su utilización se fortalece al comprenderlo desde una perspectiva institucional más amplia. La teoría institucional permite reconocer y reforzar la idea de que la implementación de políticas públicas ocurre en contextos organizacionales marcados por normas, rutinas, esquemas de legitimidad y expectativas que influyen sobre la acción. El ADI, por su parte, aporta una herramienta más específica y operativa para examinar cómo esas reglas e instituciones se expresan en una arena concreta de acción.

Así, en sociología, “institución” es un término polisémico, atravesado por tradiciones teóricas diversas y por una larga evolución conceptual. Como advierte Šubr (2022), se trata de una noción todavía rodeada de cierta ambigüedad, al punto de que su significado no puede captarse de manera unívoca, a la vez, el autor subraya que las instituciones suelen entenderse como uno de los fundamentos del orden social, en oposición al caos, la anomia y la impotencia.

Desde los enfoques clásicos, las instituciones fueron asociadas a normas, expectativas y patrones relativamente estables de comportamiento; posteriormente, esta mirada fue complejizada por corrientes que enfatizaron su carácter histórico, conflictivo y cambiante. En esta línea, Lourau (1970) cuestiona la reducción de las instituciones a lo meramente instituido, es decir, a estructuras rígidas y cristalizadas, mientras que Brismat (2014) destaca que las instituciones son simultáneamente reglas, normas y valores que orientan la vida social y creaciones de la propia acción colectiva. Esta discusión resulta pertinente para la presente investigación, ya que permite comprender que la implementación de un programa no depende solo de marcos normativos formales, sino también de rutinas, relaciones de poder, prácticas compartidas y reglas en uso que estructuran la acción de los actores en contextos concretos.

Tabla 2. Concepciones de institución en distintas tradiciones teóricas

Enfoque	Autores clave	Concepción de institución	Enfoque
Sociología clásica	Durkheim, Weber	Las instituciones son formas estables del orden social. En Durkheim, se relacionan con hechos sociales externos al individuo y dotados de coerción; en Weber, con órdenes legítimos y formas cristalizadas de relación social.	Sociología clásica
Funcionalismo	Parsons	Las instituciones expresan valores compartidos y orientan la acción mediante normas que contribuyen a la integración, estabilidad y reproducción del sistema social.	Funcionalismo
Estructuralismo y teoría de sistemas	Lévi-Strauss, Luhmann	Las instituciones son estructuras relativamente duraderas de expectativas y reglas que organizan ámbitos específicos de la vida social.	Estructuralismo y teoría de sistemas
Sociología interpretativa y constructivismo	Berger y Luckmann, Searle	Las instituciones se originan en procesos de habitualización, tipificación y legitimación; se sostienen socialmente al ser reconocidas, repetidas y dotadas de sentido por los actores.	Sociología interpretativa y constructivismo
Sociología económica	Granovetter, Coleman	Las instituciones emergen de la interacción social y de redes de relaciones; se vinculan a normas, confianza, embeddedness y capital social.	Sociología económica
Análisis organizacional	Selznick	La institucionalización implica que las organizaciones incorporan valores, compromisos e identidades que trascienden sus fines meramente técnicos.	Análisis organizacional
Economía institucional	Veblen, Commons, North, Williamson	Las instituciones son reglas formales e informales que estructuran intercambios, reducen incertidumbre y orientan el comportamiento de los actores.	Economía institucional

Ciencia política / nuevo institucionalismo	March y Olsen, Peters	Las instituciones organizan la acción política mediante reglas, rutinas y lógicas de adecuación que modelan decisiones, comportamientos y resultados.	Ciencia política / nuevo institucionalismo
Análisis institucional crítico	Lourau	Las instituciones no deben entenderse solo como “lo instituido”, sino también como espacios atravesados por conflicto, historicidad, poder y capacidad de transformación.	Análisis institucional crítico
Síntesis contemporánea	Brismat, Šubrt	Las instituciones pueden entenderse como conjuntos de reglas, normas, valores y costumbres que orientan la vida social, pero cuyo significado varía según el paradigma utilizado. Son centrales para comprender el orden social, aunque su conceptualización sigue siendo objeto de debate.	Síntesis contemporánea

Nota: Elaboración propia a partir de Brismat (2014), Lourau (1970) y Šubrt (2022).

Desde esta articulación, la teoría institucional aporta la comprensión general de que los comportamientos organizacionales están moldeados por arreglos normativos y simbólicos, mientras que Ostrom y el ADI permiten observar con precisión cómo esos arreglos funcionan en la práctica, cómo son interpretados por los actores y qué efectos producen. Esta complementariedad resulta especialmente útil para una investigación que no solo busca identificar si existe coherencia entre política e instrumento, sino comprender cómo esa coherencia se produce, se limita o se transforma en el proceso de implementación.

La Burocracia a Nivel de Calle

Uno de los principales aportes del autor ya clásico a estas alturas, Michael Lipsky (1980), al estudio de las políticas públicas consiste en cuestionar la idea de que la implementación corresponde a una fase solamente ejecutiva del ciclo de políticas. Desde la perspectiva del autor, las políticas no se aplican de manera automática una vez formuladas, sino que adquieren su forma concreta a través de las decisiones cotidianas de quienes en la realidad y cotidianidad las implementan. Estos actores, denominados burócratas de nivel callejero (street-level bureaucrats), desarrollan su labor en contextos caracterizados por demandas múltiples, recursos limitados y situaciones que rara vez pueden resolverse mediante la aplicación estricta de reglas previamente definidas. En consecuencia, disponen de márgenes de discrecionalidad, que les permiten interpretar las normas, priorizar determinadas acciones y adaptar los procedimientos a las circunstancias específicas de cada caso.

La conceptualización de la discrecionalidad como un componente dinámico y no como una desviación arbitraria de la norma encuentra un fuerte respaldo en las adaptaciones contemporáneas de la teoría de la burocracia a pie de calle en América Latina. Al respecto, los autores Salej et al. (2016) realizan un estudio en Brasil y explican que, aunque la literatura clásica postula que los funcionarios de públicos “callejeros” tienden a restringir el acceso a los servicios y a simplificar mentalmente a los ciudadanos para gestionar la escasez de recursos, la evidencia empírica en la región demuestra que el comportamiento burocrático responde a lógicas más complejas y orientadas principalmente por los valores de la persona.

En contextos de alta vulnerabilidad social, estos autores sostienen que la autonomía de los agentes no se traduce necesariamente en barreras administrativas, sino en una capacidad adaptativa para gestionar acciones en terreno. De este modo, el espacio intermedio donde actúan los implementadores se convierte, según el análisis de Salej et al. (2016), en un escenario de negociación constante donde las reglas formales se flexibilizan para responder a las realidades materiales de la población.

La implementación entonces no representa únicamente la ejecución de decisiones previamente adoptadas o escritas en el papel, sino un proceso continuo de reinterpretación institucional. Aunque las políticas establecen objetivos, procedimientos y criterios generales de actuación, su contenido efectivo se construye durante la interacción cotidiana entre implementadores y ciudadanía.

Esta aproximación supone comprender que entre el diseño normativo y los resultados observados existe un espacio de mediación donde intervienen factores organizacionales, capacidades profesionales, restricciones institucionales y juicios prácticos de los actores responsables de la implementación. De acuerdo con Arsyad y Ahmad (2024), este espacio intermedio se ve moldeado tanto por las limitaciones estructurales de recursos como por la capacidad adaptativa de los agentes, quienes desarrollan estrategias de racionamiento de acceso y rutinas de trabajo para resolver las tensiones situacionales. En consecuencia, las diferencias entre los objetivos originalmente formulados y los resultados alcanzados no deben interpretarse exclusivamente como fallas de ejecución, sino también como el producto de procesos institucionales que transforman la política durante su aplicación. Como

concluyen Arsyad y Ahmad (2024), la calidad y el alcance final del servicio público dependen críticamente de lograr un equilibrio continuo entre la adherencia al procedimiento formal y la capacidad de respuesta flexible.

Lipsky sostiene que los implementadores desarrollan rutinas, procedimientos estandarizados y mecanismos de simplificación como respuesta a las condiciones estructurales bajo las cuales desempeñan su trabajo. La elevada carga laboral, las limitaciones de tiempo, la escasez de recursos y la complejidad de los problemas sociales hacen inviable un tratamiento completamente individualizado de cada situación. En consecuencia, las organizaciones generan prácticas relativamente estables que permiten reducir la incertidumbre y facilitar la toma de decisiones.

Estas rutinas no deben entenderse únicamente como mecanismos administrativos destinados a incrementar la eficiencia organizacional. También constituyen formas mediante las cuales las instituciones delimitan qué problemas pueden ser abordados, cuáles reciben prioridad y bajo qué criterios determinadas demandas logran transformarse en intervenciones públicas. De esta manera, las rutinas organizacionales contribuyen a estructurar el acceso efectivo a las políticas y, simultáneamente, condicionan el tipo de respuestas que el Estado es capaz de ofrecer.

Desde esta perspectiva, la relación entre Estado y ciudadanía no se establece de manera directa a través del texto de una política, sino mediante las prácticas desarrolladas por quienes interactúan cotidianamente con las personas destinatarias de la acción pública. En consecuencia, la experiencia que la ciudadanía tiene de una política depende en gran medida de la forma en que estos actores ejercen su discrecionalidad, interpretan las reglas y gestionan las restricciones institucionales existentes.

Las contribuciones de Lipsky ofrecen una perspectiva particularmente útil para comprender la implementación del Fondo Adulto Mayor. En este caso, los profesionales municipales y otros actores que apoyan la formulación de proyectos pueden ser comprendidos como mediadores institucionales que traducen las necesidades expresadas por las organizaciones de personas mayores al lenguaje técnico y administrativo exigido por el instrumento concursable.

Esta traducción institucional implica que las necesidades identificadas por las organizaciones no ingresan directamente al proceso de evaluación, sino que previamente deben ser reinterpretadas, organizadas y formuladas conforme a categorías, objetivos y requisitos establecidos por las bases del concurso. De este modo, la implementación no consiste únicamente en distribuir recursos públicos, sino también en transformar demandas sociales en proyectos técnicamente elegibles.

Desde esta perspectiva, la formulación de proyectos constituye un proceso de mediación institucional en el cual interactúan las necesidades de las organizaciones, las reglas del instrumento, los criterios de evaluación y las capacidades de los actores que participan en la elaboración de las iniciativas. Este enfoque permite comprender que parte de la alineación programática observada entre los proyectos financiados y la Política Integral de Envejecimiento Positivo no depende exclusivamente del conocimiento que las organizaciones poseen sobre dicha política, sino también del proceso mediante el cual esas necesidades son traducidas al formato institucional requerido para acceder al financiamiento.

b) Marco conceptual

a. Política social para personas mayores

La política social puede comprenderse como el conjunto de acciones, decisiones, programas e instrumentos mediante los cuales el Estado interviene para mejorar las condiciones de vida de la población y promover el bienestar social. El Instituto Europeo de Asesoría Fiscal (2023) señala que las políticas sociales son acciones y herramientas diseñadas por el Estado, a través de distintos órganos de la administración pública, cuyo propósito es aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos y de la sociedad en general, en función de objetivos previamente definidos.

En el contexto chileno, Mac-Clure (2012) señala que las políticas sociales se originaron durante el siglo XIX bajo un enfoque asistencialista y de carácter limitado, con avances modestos en salud y educación debido a restricciones económicas y a la ausencia de una visión integral de bienestar. En relación con las personas mayores, este origen asistencialista se expresa en las primeras formas de beneficencia, previsión y apoyo institucional dirigidas a quienes se encontraban en situaciones de pobreza, enfermedad o falta de redes de apoyo.

Posteriormente, entre 1940 y 1973, Rojas y Castillo (2018) señalan que Chile adoptó un modelo universalista con mayor gasto público y cobertura centralizada. En este período se amplió progresivamente la presencia estatal en áreas como salud, educación y previsión social, lo que también incidió en la protección de la población mayor. Luego del golpe militar de 1973, el modelo social chileno se transformó mediante la reducción del rol estatal, la privatización de servicios y la focalización de subsidios en los grupos más vulnerables. En el ámbito de las personas mayores, este cambio tuvo especial relevancia en materia previsional, sanitaria y de acceso a beneficios sociales.

Durante la transición democrática, entre 1990 y 2010, los gobiernos impulsaron un “Estado integrador”, aumentando la inversión social y reduciendo la pobreza. Reformas como el Plan AUGE durante el gobierno de Ricardo Lagos y la Red de Protección Social implementada durante los gobiernos de Michelle Bachelet ampliaron el reconocimiento de derechos sociales, aunque persistieron brechas derivadas del modelo económico heredado de la dictadura (Erazo, 2011). En el área de personas mayores, este proceso se vinculó con el fortalecimiento progresivo de programas orientados a protección social, salud, participación y envejecimiento activo.

En los Estados de bienestar contemporáneos, la política social constituye un instrumento fundamental de intervención estatal orientado a proteger a la población frente a riesgos sociales, promover la redistribución de recursos y reducir la pobreza mediante la provisión de transferencias, seguros y servicios sociales. Zapata & Barrientos (2026), en apoyo a esta noción, señalan que la protección social articula diversos mecanismos institucionales destinados a garantizar niveles mínimos de bienestar, aunque su capacidad redistributiva depende de la configuración específica de cada régimen de bienestar. En el caso de las personas mayores, estas funciones se expresan en pensiones, subsidios, programas de salud, servicios de cuidados, centros diurnos, establecimientos de larga estadía, programas de participación comunitaria y mecanismos de protección de derechos. Su implementación depende de marcos normativos, instituciones públicas, planes, programas y actores sociales que participan en la ejecución de las acciones dirigidas a este grupo etario.

Las políticas sociales para la vejez se orientan a generar condiciones que permitan vivir esta etapa con dignidad, seguridad, autonomía e integración social. Esto se vincula con la comprensión de la vejez como una etapa del curso de vida en la que pueden presentarse

necesidades específicas asociadas a la salud, los ingresos, la autonomía funcional, la participación comunitaria, el acceso a cuidados y la prevención de situaciones de dependencia. En este sentido, la política social para personas mayores puede definirse como el conjunto de respuestas institucionales, normativas, programáticas y comunitarias destinadas a proteger derechos, promover bienestar y favorecer la inclusión social de la población mayor. Esta definición se relaciona con la revisión de Lorenzo-Zúñiga García et al. (2024), quienes identifican que las políticas públicas de envejecimiento en Chile se han organizado en torno a dimensiones como envejecimiento saludable, seguridad, institucionalidad y participación.

Retomando la generalidad del concepto, la política social históricamente ha significado una mediación entre necesidades sociales, transformaciones económicas y formas de organización estatal. Su surgimiento se vincula con demandas sociales originadas en el siglo XIX, especialmente después de la Revolución Industrial, cuando comenzaron a desarrollarse respuestas institucionales frente a problemas como pobreza, enfermedad, precariedad laboral y falta de protección social. Fernández y Caravaca (2011) sostienen que “más que un conjunto de programas fragmentarios, la política social constituye una construcción histórico-conceptual con estatuto científico propio, orientada a atender necesidades vitales y a promover condiciones de justicia social a través de dispositivos jurídicos e institucionales”. En el ámbito de las personas mayores, esta construcción histórico-conceptual puede relacionarse con las distintas formas en que ha sido comprendido el envejecimiento dentro de las políticas sociales. Así, la vejez ha transitado desde miradas más asistenciales y biologicistas o centradas en la dependencia, hacia enfoques que reconocen la autonomía, la participación, la salud, la funcionalidad y el bienestar como dimensiones centrales. En este sentido, han adquirido relevancia conceptos como envejecimiento saludable, envejecimiento activo y envejecimiento positivo.

La política social de envejecimiento se ha fundado o ha dialogado a lo largo de los años con una evolución teórica iniciada durante la segunda mitad del siglo XX. Tal como señalan Petretto et al. (2016), desde las décadas de 1960 y 1970 comenzaron a desarrollarse modelos que buscaban comprender el envejecimiento más allá de la enfermedad y el deterioro, incorporando dimensiones asociadas a satisfacción vital, participación y adaptación social. Posteriormente, estas discusiones fueron retomadas y ampliadas por organismos

internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), especialmente frente al acelerado envejecimiento demográfico y la necesidad de promover políticas más integrales e inclusivas.

El envejecimiento saludable es definido por la Organización Mundial de la Salud como “el proceso de fomentar y mantener la capacidad funcional que permite el bienestar en la vejez”, considerando no solo la ausencia de enfermedad, sino también la posibilidad de satisfacer necesidades, tomar decisiones, mantener movilidad, establecer relaciones y participar en la sociedad (Organización Mundial de la Salud, 2015; Menassa et al., 2023, p. 2). En este sentido, la noción contemporánea de envejecimiento saludable amplía las visiones biomédicas tradicionales, integrando factores funcionales, sociales y territoriales que condicionan la calidad de vida de las personas mayores.

Respecto al envejecimiento activo, la OMS (2002) señala que este corresponde al proceso de optimización de oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. Según Petretto et al. (2016), este concepto surge precisamente como una ampliación del envejecimiento saludable, incorporando no solo aspectos sanitarios, sino también dimensiones psicológicas, económicas, comunitarias y de participación social.

Finalmente, el envejecimiento positivo será profundizado en un apartado exclusivo. Sin perjuicio de ello, puede mencionarse que según este enfoque:

“Contiene en sí mismo las significaciones del envejecimiento saludable y activo que integran aspectos sociales y sanitarios en la promoción del buen envejecer, y posicionan a las personas mayores como sujetos de derechos” (SENAMA, 2014) p. 16

Fernández y Caravaca (2011) señalan que independiente del enfoque, existe algo transversal es la preocupación por enfrentar los desafíos sociales, entre ellos, la sostenibilidad. La política social se concibe no solo como responsabilidad estatal, sino también como un entramado relacional entre Estado, sociedad civil y actores territoriales. Podría de esta manera también subrayarse la importancia de los municipios, organizaciones comunitarias, clubes de adultos mayores, redes familiares, equipos sociosanitarios y organizaciones de la sociedad civil en la implementación cotidiana de las políticas sociales.

Actualmente, el sistema chileno combina protección social como derecho inherente a las personas con mecanismos focalizados según edad, tramo socioeconómico, nivel de dependencia, condiciones de salud u otras características. En el caso de las personas mayores, esto se expresa en instrumentos como la Pensión Garantizada Universal, programas de cuidados domiciliarios, centros diurnos, establecimientos de larga estadía, acciones de salud integral, subsidios, prestaciones sociales y programas de participación comunitaria.

Asimismo, Fasce (2022) describe que el escenario de cuidados de las personas mayores requiere respuestas sociosanitarias ajustadas a la heterogeneidad del envejecimiento. Desde un punto de vista conceptual, esto significa que las políticas sociales para personas mayores deben considerar que la vejez no es una experiencia homogénea, ya que existen diferencias según género, territorio, salud, ingresos, redes familiares, dependencia funcional y acceso a servicios.

b. Instrumentos de política social

La materialización de los objetivos de la política social depende en gran medida de los instrumentos mediante los cuales el Estado traduce sus definiciones generales en acciones concretas. Mientras la política social establece orientaciones, principios y finalidades asociadas al bienestar, la protección y la garantía de derechos, los instrumentos permiten organizar la intervención pública y hacer operativos dichos objetivos en ámbitos específicos de la vida social. En este sentido, Aparicio-Alonso (2022) define los instrumentos de política pública como técnicas o mecanismos de gobernanza utilizados para dar cumplimiento a los objetivos establecidos por una política.

En el campo de las personas mayores, los instrumentos de política social permiten transformar principios como dignidad, autonomía, protección social, participación, cuidados e integración comunitaria en respuestas institucionales concretas. Estas respuestas pueden adoptar diversas formas, tales como leyes, programas planes, subsidios, prestaciones, y un sinfín de elementos.

Por su parte, Barrales (2025), al analizar la pertinencia de la oferta de programas sociales de cobertura nacional dirigidos a personas mayores en Chile, identifica una oferta compuesta por 16 programas vigentes a 2024. Entre los más relevantes se encuentran, desde SENAMA,

Centros Diurnos del Adulto Mayor, Cuidados Domiciliarios, Buen Trato al Adulto Mayor, Envejecimiento Activo, Condominio de Viviendas Tuteladas, Residencias Comunitarias para Personas Mayores y Participación y Formación de Dirigentes Mayores; desde el Instituto de Previsión Social, la Pensión Garantizada Universal, el Bono de Invierno y el Bono por Hijo; y desde el sector salud, programas como Alimentación Complementaria del Adulto Mayor, Más Adultos Mayores Autovalentes y Apoyo Integral al Adulto Mayor Vínculos (Barrales, 2025).

La autora señala que estos programas se concentran principalmente en ámbitos como salud y cuidados, seguridad económica, participación social e identidad social y cultural, mediante instrumentos como provisión de servicios, entrega de bienes, capacitaciones, talleres y campañas educativas. En sus conclusiones, Barrales sostiene que existe pertinencia entre el diseño de los programas y las necesidades identificadas de las personas mayores, aunque advierte que persisten áreas insuficientemente abordadas, especialmente en educación e internet, especialistas, movilidad urbana y transporte. De este modo, su análisis permite comprender que la política social para personas mayores opera a través de una oferta pública diversa, pero que requiere articulación, continuidad y complementariedad para responder integralmente a las distintas dimensiones de la vejez.

A modo de ejemplo, una pensión opera como instrumento orientado a la seguridad económica; un centro diurno o un programa de cuidados domiciliarios actúa como instrumento sociosanitario y comunitario; una normativa de protección de derechos cumple una función regulatoria; y una campaña de buen trato o envejecimiento positivo se configura como instrumento informativo, educativo y cultural.

Desde una perspectiva analítica, los instrumentos no constituyen mecanismos neutros, pues ordenan la acción pública, delimitan poblaciones destinatarias, establecen criterios de acceso, distribuyen responsabilidades institucionales y orientan el comportamiento de los actores involucrados. Franco Vargas y Roldán Restrepo (2019) señalan que los instrumentos de política pública orientan el comportamiento humano hacia la consecución de fines públicos y operan como reglas de juego que estructuran la acción estatal y social. En las políticas dirigidas a personas mayores, esta función se expresa en la definición de quiénes acceden a

determinados apoyos, qué instituciones participan en su implementación, qué requisitos deben cumplirse y qué dimensiones de la vejez se busca atender.

En coherencia con lo anterior, los programas sociales pueden comprenderse como una modalidad específica de instrumento de política social, en tanto permiten operacionalizar objetivos generales mediante prestaciones, servicios, apoyos o intervenciones dirigidas a una población determinada. En el caso de las personas mayores, estos programas no deben entenderse solo como beneficios aislados, sino como dispositivos institucionales que expresan una determinada forma de concebir la vejez y de intervenir sobre sus dimensiones económicas, sanitarias, comunitarias y relacionales. Así, la oferta programática previamente descrita en el apartado anterior permite observar que la política social se concreta mediante instrumentos diferenciados, cuya función es traducir principios como protección, autonomía, cuidados, participación y buen trato en acciones públicas específicas.

La literatura especializada distingue entre instrumentos sustantivos y procedimentales. Los instrumentos sustantivos intervienen directamente en la provisión, distribución o regulación de bienes y servicios. Ejemplificando, podrían ser las transferencias monetarias, pensiones, subsidios, prestaciones de salud, programas de cuidados, centros diurnos, servicios residenciales, apoyo alimentario o soluciones habitacionales. Su relevancia radica en que tienen una expresión directa en la vida cotidiana de las personas mayores, al entregar recursos, apoyos o servicios que buscan responder a necesidades concretas.

Los instrumentos procedimentales, en cambio, se orientan a organizar procesos, fortalecer capacidades institucionales o generar condiciones para la implementación de una política. En materia de política para mayores, estos pueden expresarse en protocolos de atención preferente, registros de beneficiarios, sistemas de evaluación de dependencia, estándares de calidad, mecanismos de participación ciudadana, campañas informativas y coordinaciones intersectoriales entre salud, desarrollo social, vivienda, transporte, municipios y organizaciones comunitarias (Aparicio-Alonso, 2022). Su función no siempre se traduce en una prestación directa, pero resulta fundamental para ordenar, articular y sostener la intervención pública.

Otra clasificación relevante distingue entre instrumentos “duros” y “blandos”. Los instrumentos duros corresponden a mecanismos legales, normativos o regulatorios que establecen obligaciones formales para los actores públicos o privados. En el área de personas

mayores, estos pueden observarse en leyes de protección de derechos, regulaciones previsionales, normas sanitarias, exigencias para establecimientos de larga estadía o garantías de acceso a determinadas prestaciones. Los instrumentos blandos, por su parte, se basan en la persuasión, la orientación, los incentivos o la difusión de información. En este grupo se encuentran campañas de sensibilización sobre buen trato, guías de envejecimiento saludable, recomendaciones técnicas, talleres de participación y programas comunitarios que buscan promover cambios culturales y fortalecer una imagen positiva de la vejez (Blomqvist, 2022). Los instrumentos de política social también pueden comprenderse como parte de un portafolio, es decir, como una combinación de herramientas que actúan de manera conjunta para abordar necesidades sociales complejas. Aparicio-Alonso (2022) señala que la efectividad de estos instrumentos depende de la coherencia y complementariedad entre sus componentes.

Entonces, el Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% y, en particular, el Fondo Adulto Mayor, pueden entenderse como instrumentos que combinan dimensiones sustantivas y procedimentales: por una parte, canalizan recursos públicos hacia organizaciones de personas mayores para financiar proyectos concretos; por otra, establecen reglas de postulación, criterios de admisibilidad, mecanismos de evaluación, exigencias de ejecución y procedimientos de rendición que ordenan la implementación. Asimismo, operan con elementos duros, expresados en bases, instructivos y obligaciones administrativas, y con componentes más blandos, vinculados al incentivo de la participación, la asociatividad y la acción comunitaria. En consecuencia, el Fondo Adulto Mayor no constituye solo una vía de financiamiento, sino un instrumento de política social cuya relevancia radica en cómo traduce, organiza y condiciona la materialización territorial de objetivos más amplios de política pública dirigidos a las personas mayores.

c. Implementación de políticas públicas

La implementación de políticas públicas constituye una fase (decisiva por lo demás) dentro del ciclo de las políticas, en tanto en ella se concreta el contenido de las decisiones adoptadas en la etapa de formulación. Lejos de ser un proceso meramente técnico y lineal, la implementación según Rouquaud et al. (2022) implica dinámicas complejas de interacción entre actores, instituciones y contextos, lo que explica la frecuente brecha entre los objetivos declarados y los resultados efectivamente alcanzados.

En este punto, resulta relevante reiterar que conceptualmente la implementación de políticas se diferencia de la política social como tal. Esta diferenciación es importante porque permite comprender según Kurhayadi (2023) que el éxito de una política no depende únicamente de su diseño o de los instrumentos seleccionados, sino también de la capacidad institucional para ejecutarla efectivamente.

Uno de los enfoques más influyentes en el estudio de la implementación y mencionado en el planteamiento del problema, es el que distingue entre perspectivas “de arriba hacia abajo” (top-down) y “de abajo hacia arriba” (bottom-up). Mientras la primera enfatiza la capacidad de las autoridades centrales para diseñar e imponer directrices claras, la segunda pone el foco en los actores que operan en el nivel operativo, destacando su rol en la reinterpretación y adaptación de las políticas en contextos específicos.

Por otro lado, siguiendo a Tummers & Bekkers (2014) resulta importante hacer referencia al concepto de discrecionalidad, entendida esta como la capacidad de los implementadores para tomar decisiones en contextos de ambigüedad o limitación de recursos, constituye un elemento central para comprender la variabilidad en los resultados de las políticas públicas. Según estos autores, se ha demostrado que esta autonomía puede influir tanto en la efectividad como en la equidad de la implementación, ya que las decisiones adoptadas en el nivel local afectan directamente la experiencia de los beneficiarios y la distribución de los servicios.

En este sentido, y considerando lo planteado por Rouquaud et al. (2022) la implementación debe entenderse como un proceso situado, condicionado por factores institucionales, organizacionales y territoriales. Elementos como la coordinación interinstitucional, la disponibilidad de recursos, la claridad de los objetivos y la capacidad administrativa inciden directamente en la forma en que las políticas son llevadas a cabo. Asimismo, las interacciones entre el Estado y la ciudadanía en el nivel local configuran espacios donde las políticas son reinterpretadas, negociadas e incluso redefinidas en la práctica

Desde esta perspectiva, y en relación con el objeto del presente estudio, la implementación no solo actúa como una etapa de ejecución administrativa, sino como un espacio donde intervienen capacidades institucionales, criterios de asignación, niveles de coordinación y márgenes de discrecionalidad que pueden incidir directamente en el acceso y los resultados del fondo. Tal como señalan Tummers & Bekkers (2014), las decisiones adoptadas por los

actores implementadores en el nivel local pueden afectar significativamente la equidad y efectividad de las políticas, especialmente en contextos donde existen diferencias territoriales y limitaciones operativas.

d. Envejecimiento Positivo

El envejecimiento positivo se ha consolidado como un enfoque central en el estudio contemporáneo de la vejez, al desplazar, como se mencionó anteriormente, la visión tradicional centrada en el deterioro hacia una perspectiva que enfatiza las capacidades, el bienestar y la participación de las personas mayores desde un enfoque de derechos.

Señala Fernandez-Ballesteros (2011) que este concepto se vincula e integra nociones provenientes del envejecimiento activo, saludable o exitoso, las cuales, si bien presentan matices, coinciden en destacar la importancia de mantener condiciones óptimas de salud física, funcionamiento cognitivo, bienestar emocional y participación social a lo largo del proceso de envejecimiento.

En el caso chileno, el concepto de envejecimiento positivo adquirió especial relevancia a partir de la PIEP, configurándose como un enfoque orientado a promover una imagen de la vejez asociada a autonomía, actividad, participación e integración social. Según Mazzucchelli (2019), este enfoque buscó desplazar las representaciones tradicionales de la vejez vinculadas exclusivamente a dependencia y vulnerabilidad, promoviendo la construcción de personas mayores activas y responsables de su bienestar. De esta manera el envejecimiento positivo en Chile no solo opera como un concepto técnico dentro de las políticas públicas, sino también como una estrategia discursiva orientada a resignificar socialmente la experiencia de envejecer. Esta perspectiva resulta especialmente relevante en contextos de envejecimiento poblacional acelerado, donde los desafíos no solo se relacionan con la sostenibilidad de los sistemas de protección social, sino también con la calidad de vida de las personas mayores.

El envejecimiento positivo también se ha vinculado con los aportes de la psicología positiva, destacando el rol de variables como el sentido de propósito, las emociones positivas y la resiliencia en la experiencia del envejecimiento. Según Zhu (2019) estos elementos no solo influyen en el bienestar individual, sino que también potencian la capacidad de las personas mayores para mantenerse activas y contribuir a la sociedad.

Finalmente, el desarrollo del concepto de envejecimiento positivo ha adquirido creciente relevancia en la agenda pública y académica, en la medida en que se reconoce su potencial para orientar políticas sociales más integrales. En este contexto, Duru & Öztürk (2024) enfatizan la necesidad de promover entornos que favorezcan la participación, el aprendizaje continuo y la inclusión social de las personas mayores, reconociendo su rol activo en la sociedad y no únicamente como sujetos de protección.

Desde esta perspectiva, la PIEP no corresponde únicamente a un conjunto de beneficios aislados, sino a un sistema de acciones articuladas que busca responder a distintas dimensiones de la vejez, tales como seguridad económica, acceso a salud, cuidados de largo plazo, participación social, prevención del maltrato, accesibilidad a servicios y promoción de entornos adecuados para envejecer. En relación con la definición de envejecimiento positivo ya desarrollada anteriormente, para SENAMA (2012) la política expresa dicho enfoque en la medida en que no se limita a abordar déficits o problemáticas asociadas a la vejez, sino que busca generar condiciones para fortalecer la autovalencia, la integración social, el bienestar subjetivo y el ejercicio de derechos de las personas mayores. Así, la PIEP operacionaliza esta perspectiva al articular dimensiones sociales, sanitarias, económicas y comunitarias, reconociendo tanto las oportunidades como las vulnerabilidades presentes en la experiencia de envejecer.

e. Coherencia y coordinación entre políticas y programas

Las políticas públicas constituyen el principal mecanismo a través del cual los gobiernos definen prioridades, asignan recursos y articulan respuestas frente a problemas sociales complejos. Sin embargo, como señala CEPAL (2022), los problemas sociales complejos requieren que múltiples políticas operen de manera articulada y coherente; de lo contrario, las acciones sectoriales pueden resultar fragmentadas, contradictorias o ineficaces.

Desde el ámbito teórico, la noción de coherencia de políticas ha sido objeto de un creciente interés académico e institucional, en tanto permite evaluar en qué medida distintas intervenciones públicas se refuerzan mutuamente o generan tensiones que limitan su efectividad. Nilsson et al. (2012) proponen una definición funcional al señalar que la coherencia de políticas refiere al grado en que distintos objetivos y actuaciones de gobierno

se articulan de manera consistente, evitando contradicciones y fomentando sinergias. En una línea complementaria, Howlett y Rayner (2007) destacan que la coherencia no es una propiedad estática, sino un proceso dinámico que depende de la capacidad institucional para integrar objetivos, instrumentos y actores en un marco de acción articulado.

Complementariamente, la OCDE (2016, citada en Stafford Smith et al. 2022) reconoce que la coherencia de políticas opera en al menos tres dimensiones: entre sectores (horizontal), entre niveles de gobierno (vertical) y entre marcos temporales (temporal). Si las políticas no son coherentes en una de estas dimensiones, se producen repercusiones en las demás. Esta comprensión multidimensional resulta particularmente pertinente para el análisis de instrumentos como el Fondo Adulto Mayor, donde confluyen decisiones de política sectorial (envejecimiento), niveles de gobierno (nacional, regional, comunal) y temporalidades distintas (la política comprehensiva de largo plazo versus el instrumento concursable anual).

A partir de estas contribuciones, resulta necesario precisar una distinción conceptual que esta investigación adopta como eje analítico. La coherencia de política pública, como se ha señalado, es un concepto amplio que abarca la articulación entre agendas, la coordinación entre actores, la consistencia entre niveles de gobierno y la compatibilidad entre instrumentos y objetivos. Dentro de ese concepto más amplio, la alineación programática constituye una dimensión específica y acotada que refiere al grado en que los objetivos declarados de un instrumento o iniciativa concreta se ajustan a los objetivos de la política o marco estratégico de referencia (STAP, 2022). La alineación es, en este sentido, una parte de la coherencia, pero no la agota: un instrumento puede presentar alta alineación programática con una política (sus proyectos mencionan los mismos objetivos) y, al mismo tiempo, operar bajo condiciones institucionales que limitan, distorsionan o fragmentan la implementación efectiva de esa política en el territorio. Para los efectos de esta investigación, la alineación programática constituye la dimensión que resulta posible operacionalizar en el componente cuantitativo del diseño, mientras que la coherencia, como constructo completo, se aborda mediante la integración de la dimensión programática con el análisis cualitativo de las dinámicas institucionales de implementación.

Esta distinción tiene relevancia metodológica concreta, como sostienen Pike y Muscat (2012), para quienes la coherencia constituye un proceso gradual y emergente, en el cual las políticas pueden complementarse, generar sinergias o, por el contrario, operar de manera disociada o incluso contradictoria. En este proceso, la coherencia no puede leerse únicamente como una propiedad del diseño normativo, sino como un fenómeno que se configura en la interacción entre actores, instituciones y contextos. Desde esta perspectiva, lo que se entiende por coherencia en esta investigación no se limita a verificar si los proyectos financiados por el Fondo Adulto Mayor reproducen los objetivos de la PIEP, sino que implica examinar, además, las condiciones organizacionales, las mediaciones institucionales y las dinámicas territoriales que configuran esa implementación. Una evaluación que mida solo alineación sin examinar las condiciones en que esa alineación se produce corre el riesgo de declarar coherente un instrumento cuya convergencia con la política es formal antes que sustantiva.

En esta línea, la CEPAL (2022) distingue entre tres formas de coherencia aplicables al análisis de políticas públicas: la coherencia interna, referida a la correspondencia entre los objetivos de una política y los instrumentos diseñados para alcanzarlos; la coherencia externa, que alude a la consistencia entre una política particular y los marcos estratégicos más amplios en los que se inscribe; y la coherencia entre políticas, que apunta a la compatibilidad y complementariedad entre distintas intervenciones del Estado. Esta taxonomía permite situar con mayor precisión el objeto de este estudio en la intersección entre la coherencia interna (relación entre los objetivos de la PIEP y los proyectos del Fondo) y la coherencia externa (relación del instrumento con el marco estratégico nacional de envejecimiento).

A nivel comparado, la experiencia latinoamericana ha puesto de manifiesto que los procesos de implementación de políticas no pueden analizarse con independencia de las condiciones institucionales locales. Rouquaud, Rodríguez y Herrera (2022) subrayan que, en la región, las trayectorias de implementación están profundamente condicionadas por las características del entorno político-institucional, incluyendo prácticas informales, fragmentación organizacional y déficits de coordinación intersectorial. Farinós Dasí (2008), por su parte, enfatiza que la coherencia y eficacia de las políticas dependen crecientemente de su territorialización y de la capacidad de articular actores, escalas y sectores; de ahí que la gobernanza del territorio emerge como un factor clave para comprender las brechas entre

diseño e implementación. Estas contribuciones refuerzan la importancia de examinar no solo si los instrumentos de política están formalmente alineados con sus marcos de referencia, sino también cómo las condiciones del territorio y de los actores locales configuran su implementación efectiva.

c) Marco institucional

1) Gobierno Regional de Ñuble

El Gobierno Regional de Ñuble es el órgano responsable de conducir el desarrollo político, social y económico del territorio, en el marco de la institucionalidad de descentralización regional establecida por la Constitución y la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Su creación se formalizó mediante la Ley N.º 21.033, publicada en 2017, que estableció a Ñuble como nueva región del país (con entrada en vigencia en septiembre de 2018), “definiendo su estructura político-administrativa en tres provincias (Diguillín, Punilla e Itata) y fijando a Chillán como capital regional” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017).

Esta configuración implicó no solo una reorganización territorial, sino también la instalación de una nueva institucionalidad pública regional, orientada a responder de manera más directa a las particularidades demográficas, sociales y económicas del territorio, caracterizado por una alta ruralidad y un progresivo envejecimiento de su población.

En este contexto, el Gobierno Regional cumple un rol clave en la definición de prioridades de desarrollo y en la asignación de recursos, particularmente a través de instrumentos como la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y los fondos concursables del FNDR 8%, que operan como mecanismos de articulación entre lineamientos estratégicos y necesidades territoriales.

Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)

Según el Gobierno Regional de Ñuble (2024) la Estrategia Regional de Desarrollo de Ñuble 2030 constituye el principal instrumento de planificación estratégica del Gobierno Regional, orientando la acción pública hacia un desarrollo inclusivo, sustentable y con identidad territorial. Su actualización reforzó este carácter al construirse mediante un proceso

participativo, multinivel y multiescalar, que involucró actores públicos, privados, académicos y sociales de las 21 comunas de la región, consolidándola como una hoja de ruta para el desarrollo equilibrado del territorio.

La ERD se estructura en cinco ejes estratégicos, entre los cuales el de **desarrollo social inclusivo** resulta especialmente relevante para esta investigación, pues incorpora de manera explícita a las personas mayores como sujeto de planificación pública. En este marco, la estrategia propone acciones orientadas a promover su bienestar e inclusión social, mediante mejoras en infraestructura, movilidad, habitabilidad y acompañamiento, particularmente en situaciones de dependencia o fragilidad social. A ello se suman orientaciones vinculadas al acceso a salud, salud mental, apoyo a cuidadores, accesibilidad territorial y habitabilidad rural, dimensiones especialmente significativas en una región marcada por ruralidad, dispersión territorial y envejecimiento progresivo.

Concurso de Vinculación con la Comunidad (FNDR 8%)

“El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R), son asignaciones anuales de recursos del Gobierno Regional para subvencionar actividades y/o iniciativas referentes a Adultos Mayores, Equidad de Género, Medio Ambiente, Cultura, Deporte, Social y Seguridad.

Podrán postular a este trámite municipios, instituciones públicas y asociaciones de privados sin fines de lucro, cuyo proyecto permita entregar mejoras a la calidad de vida de ñublensinas y ñublensinos” (Gobierno Regional de Ñuble, s.f).

En Ñuble, el FNDR 8% se configura como uno de los principales mecanismos de financiamiento de proyectos impulsados por municipalidades y organizaciones sin fines de lucro, orientados a fortalecer la cohesión social y la participación territorial. Sus bases establecen líneas temáticas, criterios de evaluación, montos y procedimientos administrativos, configurándolo como un instrumento de territorialización de la política pública.

En ese marco, contempla un componente de fondos concursables destinado a iniciativas sociales, culturales, deportivas y comunitarias, conocido como “Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%” cuya administración recae en el mismo Gobierno Regional. Señala la SUBDERE (2025) que este mecanismo ha experimentado una expansión progresiva, tanto en el porcentaje de recursos comprometidos como en las materias financiadas,

consolidándose como un instrumento de articulación entre prioridades regionales, participación comunitaria y lineamientos de política pública.

En la sesión ordinaria N.º 140, el Consejo Regional de Ñuble aprobó un aumento de recursos para el Concurso Vinculación con la Comunidad 8%, lo que permitió ampliar la cobertura del financiamiento a las organizaciones del territorio. Entre las líneas con mayor número de iniciativas adjudicadas destacaron Seguridad, Deporte y Adulto Mayor, evidenciando la relevancia que estas áreas adquirieron en la distribución regional de los recursos (Consejo Regional de Ñuble, 2024).

Fondo Adulto Mayor

Dentro del FNDR 8%, el Fondo Adulto Mayor constituye una línea específica orientada a financiar iniciativas dirigidas a personas mayores, promoviendo su participación, envejecimiento activo y bienestar integral (Gobierno Regional de Ñuble, 2024).

La relevancia de este instrumento se evidencia en su versión 2024, donde el CVC 8% adjudicó cerca de \$5.000 millones a 1.657 organizaciones, de las cuales 218 correspondieron a iniciativas de personas mayores, concentrando más de \$303 millones en el Fondo Adulto Mayor (Gobierno Regional de Ñuble, 2024). Estas cifras reflejan tanto la magnitud del instrumento como la alta participación de organizaciones de personas mayores en el territorio.

2) Política Integral de Envejecimiento Positivo en Chile 2012-2025

La Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile (PIEP), impulsada por el Estado y coordinada por SENAMA, constituye el principal marco normativo que orienta la acción pública frente al envejecimiento poblacional. Representa un cambio paradigmático al desplazar un enfoque asistencial hacia uno basado en derechos, autonomía y participación (SENAMA, 2012).

Este tránsito se inserta en un proceso de consolidación institucional que reconoce el envejecimiento como un fenómeno demográfico y social relevante, incorporando tanto lineamientos internacionales como insumos provenientes de procesos participativos a nivel nacional.

La PIEP se estructura en torno a tres objetivos generales:

1. proteger la salud funcional,
2. promover la integración social,
3. fortalecer el bienestar subjetivo (SENAMA, 2012).

Estos objetivos reflejan una concepción integral del envejecimiento, que articula dimensiones sanitarias, sociales y subjetivas. Su implementación se realiza a través de programas, planes e instrumentos concretos, lo que permite analizarla no solo como un marco normativo, sino como un referente para evaluar la coherencia de mecanismos de intervención territorial.

En este sentido, instrumentos como el CVC 8% pueden entenderse como **expresiones operativas de la PIEP**, en la medida en que traducen sus principios en proyectos concretos. Sin embargo, esta traducción no es lineal, sino mediada por condiciones institucionales que pueden favorecer ciertas dimensiones de la política por sobre otras.

3) Ministerio de Desarrollo Social y Familia y SENAMA

En el plano nacional, la institucionalidad de la vejez en Chile se estructura en torno al actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia y al Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), cuya articulación resulta central para la protección social de las personas mayores. Desde una perspectiva institucional, el ministerio cumple una función de conducción y coordinación de la política social, mientras que SENAMA opera como el organismo especializado encargado de diseñar, ejecutar y articular programas orientados al bienestar, la integración social, la participación y la protección de derechos de este grupo etario. En ese sentido, la relación entre ambas entidades no es meramente administrativa, sino que configura una arquitectura institucional específica para responder al envejecimiento como cuestión pública y no solo como problema asistencial.

SENAMA fue creado por la Ley N.º 19.828 en 2002 e inició sus funciones en 2003 como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su consolidación institucional ha sido progresiva: la creación de coordinaciones regionales en 2007 fortaleció su presencia territorial, y su adscripción al entonces Ministerio de Desarrollo Social en 2011 robusteció su articulación intersectorial con otros servicios del área social, mejorando su inserción en el sistema de protección social chileno. Esta trayectoria es relevante porque muestra que la respuesta estatal frente a la vejez ha tendido a

institucionalizarse crecientemente, desplazándose desde instancias asesoras y comisiones hacia una estructura más estable, especializada y territorializada.

En términos funcionales, señala Beninho (2017) que SENAMA articula una oferta programática diversa para personas mayores autovalentes y dependientes, incluyendo programas de participación, voluntariado, acompañamiento psicosocial, financiamiento concursable, soluciones habitacionales y dispositivos de cuidado. Entre ellos destacan el Fondo Nacional del Adulto Mayor, Vínculos, Asesores Seniors, Turismo Social, programas de buen trato y modalidades de apoyo residencial y comunitario, lo que da cuenta de una intervención que busca combinar autonomía, integración y protección social. Sin embargo, el autor también advierte limitaciones persistentes en esta arquitectura institucional, particularmente en materia de coordinación interinstitucional, recursos, cobertura y articulación con el nivel municipal y territorial, lo que puede afectar la implementación efectiva de los programas y generar respuestas desiguales según contexto local.

Para esta investigación, ello es especialmente relevante, pues permite situar al Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% y al Fondo Adulto Mayor dentro de un entramado institucional más amplio, donde la coherencia entre política nacional, oferta programática y ejecución territorial constituye una condición clave para materializar los principios del envejecimiento positivo.

d) Marco empírico

a) Rebagliati Badal, F. D. (2014). Un análisis de la coherencia existente entre la Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012-2025 y los Programas y Beneficios para el adulto mayor, a contar del año 2012 [Tesis de grado, Universidad de Valparaíso]. Chile.

El **objetivo** de este estudio fue analizar la coherencia vertical entre la Política Integral de Envejecimiento Positivo para Chile 2012-2025 y los programas y beneficios gubernamentales dirigidos a adultos mayores implementados desde 2012. La investigación se centró en evaluar si estos instrumentos de política pública reflejaban los principios, objetivos y valores establecidos en el marco normativo, con el fin de determinar su alineación y eficacia en la respuesta al envejecimiento poblacional.

La **metodología** empleada fue de enfoque cualitativo y alcance descriptivo, basado en el análisis documental de fuentes oficiales, como la Política Integral de Envejecimiento Positivo, leyes nacionales y registros de programas públicos. Se utilizaron matrices comparativas para contrastar tres dimensiones: áreas de acción (salud, justicia, ingresos familiares, entre otras), objetivos específicos de la política y valores declarados (dignidad, integración, protección). Los programas analizados fueron el Programa Contra la Violencia y el Abuso al Adulto Mayor, el Bono de Invierno y la Rebaja del 7% al 5% en salud, seleccionados por su implementación a partir de 2012 y su relevancia en la agenda pública. Los **resultados** evidenciaron niveles dispares de coherencia. El Programa Contra la Violencia presentó un 100% de alineación con los valores de la política (justicia, dignidad, protección) y con objetivos específicos como la reducción del maltrato (Objetivo 8) y el acceso a la justicia (Objetivo 9). En contraste, el Bono de Invierno mostró solo un 28.6% de coherencia, limitándose a la seguridad económica (Objetivo 6), mientras que la Rebaja del 7% al 5% en salud alcanzó un 57.1%, vinculándose a salud y protección económica. Se identificaron brechas significativas en áreas como transporte, vivienda y participación social, así como en objetivos transversales como la formación de profesionales geriátricos (Objetivo 3) y la investigación en envejecimiento (Objetivo 12), que no fueron abordados por los programas analizados.

En cuanto a sus **conclusiones**, la investigación demostró que, si bien existe coherencia parcial en programas prioritarios como los vinculados a salud y protección, persisten vacíos críticos en la implementación integral de la política. Esto refleja un desconocimiento institucional sobre sus objetivos multisectoriales y una falta de articulación. Los hallazgos subrayan la necesidad de fortalecer la coordinación entre actores públicos, ampliar la cobertura de programas a dimensiones desatendidas y promover mecanismos de evaluación continua para asegurar que las acciones gubernamentales respondan de manera holística al desafío del envejecimiento en Chile. Así, la tesis aporta una base empírica para repensar el diseño y la ejecución de programas dirigidos a personas mayores, destacando la urgencia de abordar el envejecimiento como un fenómeno multidimensional que trasciende lo asistencial.

b) Antiguay Cruz, N. A. (2017). Análisis de la coherencia entre la Política Integral de Envejecimiento Positivo y los programas implementados para el adulto mayor a nivel

municipal: Casos de Viña del Mar, Valparaíso, Las Condes y Providencia [Tesis de grado, Universidad de Valparaíso]. Chile.

Esta investigación tuvo como **objetivo** analizar la coherencia entre la política nacional de envejecimiento positivo y los programas locales dirigidos al adulto mayor en las municipalidades mencionadas. El estudio se centra en evaluar si los programas municipales responden a los objetivos y áreas planteados por la Política Integral de Envejecimiento Positivo 2012-2025, utilizando un enfoque cualitativo para contrastar las variables de estudio.

La **metodología** empleada es de carácter descriptivo y cualitativo, basada en la recolección de información a través del Portal de Transparencia Chile y las páginas oficiales de cada municipalidad. Se analizaron los programas y beneficios dirigidos al adulto mayor en las comunas de Viña del Mar, Valparaíso, Las Condes y Providencia, contrastándolos con los 13 objetivos específicos. Para ello, se elaboraron tablas comparativas que permitieron identificar la coherencia vertical entre las políticas nacionales y locales, utilizando símbolos para marcar las relaciones entre las variables.

Los **resultados** revelaron que los programas municipales presentan distintos niveles de coherencia con la política nacional. Por ejemplo, la Municipalidad de Viña del Mar mostró coherencia con cuatro objetivos específicos, enfocándose en salud, participación, educación y difusión de servicios. Por su parte, Valparaíso coincidió en objetivos relacionados con salud, participación e identidad, mientras que Las Condes destacó por su alineación con áreas como seguridad económica, transporte y justicia. Providencia, en cambio, fue la única que logró coherencia con el objetivo de investigación sobre envejecimiento. Sin embargo, ninguna de las municipalidades alcanzó coherencia con objetivos clave como la mejora en la oferta de servicios de salud o el aumento de profesionales especializados en adultos mayores. En **conclusión**, el estudio demuestra que, si bien existe cierta coherencia entre las políticas nacionales y locales, aún persisten brechas significativas. Las municipalidades analizadas priorizan áreas como participación y salud, pero descuidan aspectos críticos como vivienda, seguridad económica y formación profesional. Estos hallazgos sugieren la necesidad de fortalecer la coordinación entre niveles de gobierno y profundizar en la implementación de políticas integrales que aborden todas las dimensiones del envejecimiento positivo. Además, se recomienda que las municipalidades incorporen mecanismos de evaluación continua para

monitorear el impacto de sus programas y ajustarlos en función de las necesidades cambiantes de la población adulta mayor.

c) Benedetti Arévalo, Á. J. (2013). Agro Ingreso Seguro: Un estudio del programa mediante la aplicación del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Colombia.

El **objetivo** fue identificar las fallas en el diseño y ejecución del programa, centrándose en los mecanismos de transacción entre actores públicos y privados, así como en el impacto de las normas formales e informales en la distribución de subsidios. La **metodología** combinó un enfoque cualitativo con análisis institucional, desagregando variables exógenas (condiciones biofísicas, atributos comunitarios y reglas), el escenario de acción (interacciones entre el MADR, gremios como Fedegán y Fedepalma, y beneficiarios) y la situación de acción (toma de decisiones y resultados). Los datos primarios incluyeron entrevistas a funcionarios y gremios, mientras que los secundarios abarcaron documentos oficiales, informes del PNUD y registros de subsidios.

Los **resultados** revelaron un diseño institucional que privilegió a gremios organizados, como los sectores palmero y cañero, en detrimento de pequeños productores no afiliados. Por ejemplo, el 94% de los subsidios para palma de aceite beneficiaron a medianos y grandes productores, mientras que solo el 0.97% de las familias apoyadas pertenecían a este sector, evidenciando una inclusión marginal. Además, se identificaron prácticas clientelistas, como la delegación de la ejecución al IICA, que limitó el control estatal y facilitó desvíos. El programa consolidó un modelo extractivo, al concentrar el 78% de los recursos en agroindustrias exportadoras, perpetuando desigualdades históricas en el campo.

En **conclusión**, el AIS expuso la debilidad institucional del Estado para garantizar equidad, debido a reglas formales ambiguas y prácticas informales capturadas por intereses particulares. El estudio subraya la necesidad de reformas que prioricen la participación de pequeños productores, transparenten la fiscalización de recursos y diferencien políticas agrícolas (enfocadas en productividad) de rurales (orientadas a equidad territorial). Estos hallazgos resaltan la brecha entre teoría y práctica, proponiendo el IAD como herramienta para diseñar políticas más inclusivas y evitar la replicación de esquemas excluyentes en el desarrollo rural.

d) Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32.

El **objetivo** de este artículo fue examinar el estado de la cuestión de la gobernanza territorial para el desarrollo sostenible, identificando sus principales fortalezas, limitaciones y líneas de desarrollo, así como sus vínculos con la cohesión territorial y con la Estrategia de Lisboa en el contexto europeo y español. En particular, el autor buscó problematizar el lugar de la gobernanza territorial como instrumento para una gestión más eficaz de las políticas de desarrollo territorial.

La **metodología** empleada correspondió a una revisión analítica y conceptual de literatura especializada, documentos de política europea e iniciativas vinculadas a la gobernanza territorial, complementada con una interpretación del caso español. El trabajo no se plantea como un estudio empírico de campo, sino como un estado de la cuestión que sistematiza debates, enfoques y experiencias relevantes para comprender la evolución y aplicación del concepto.

Los **resultados** muestran que la gobernanza territorial se ha convertido en un instrumento central para mejorar la gestión y el gobierno de las políticas de desarrollo territorial, especialmente por su capacidad para articular actores, escalas y sectores diversos. El autor destaca que la gobernanza territorial favorece relaciones de negociación, coordinación y construcción de consensos, permitiendo una visión compartida del territorio y reforzando la cohesión territorial sostenible. Asimismo, identifica que la dimensión territorial resulta clave para mejorar la coherencia y la eficacia de las políticas públicas, aunque advierte que su desarrollo enfrenta limitaciones importantes, entre ellas la persistencia de prácticas tradicionales de gobierno, dificultades de coordinación multinivel e intersectorial y una implementación desigual de estos principios en los territorios. En el caso español, el artículo caracteriza la situación como un escenario de “atasco” más que de inmovilismo, es decir, con avances parciales, pero todavía insuficientes para consolidar plenamente una gobernanza territorial efectiva.

En cuanto a sus **conclusiones**, el artículo sostiene que la gobernanza territorial constituye una condición estratégica para avanzar hacia un desarrollo territorial sostenible, en la medida en que permite integrar participación, coordinación, coherencia y cooperación entre distintos

niveles de gobierno y actores sociales. No obstante, el autor subraya que su potencial depende de la capacidad de generar condiciones institucionales favorables para la acción conjunta, superar las limitaciones de los modelos jerárquicos tradicionales y territorializar efectivamente las políticas públicas. De este modo, el trabajo aporta una base conceptual y analítica relevante para investigaciones que, como la presente, buscan comprender cómo la implementación de instrumentos públicos se articula con dinámicas territoriales, con redes de actores diversos y con exigencias de coordinación entre políticas y niveles de decisión.

e) Rouquaud, I. M., Rodríguez G., M. J., y Herrera G., M. R. (2022). Implementación de políticas públicas. Perspectiva de los Street Level Bureaucrats en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (83).

El **objetivo** de este artículo fue realizar un recorrido teórico y analítico sobre el enfoque de la Street Level Bureaucracy, a partir de los aportes fundacionales de Lipsky y de los desarrollos posteriores de sus seguidores y críticos, con especial interés en identificar su evolución y examinar su aplicación en América Latina. El trabajo buscó, además, sistematizar investigaciones empíricas de la región para valorar en qué medida el contexto latinoamericano afecta o resignifica las categorías clásicas del enfoque, particularmente en relación con discrecionalidad, estructuras organizativas, gobernanza y burocracias de nivel de calle.

La **metodología** empleada correspondió a una revisión teórica y documental de literatura especializada, complementada con una recopilación y análisis de estudios empíricos desarrollados en distintos países de América Latina, entre ellos Colombia, México, Perú y Argentina. El artículo no desarrolla trabajo de campo propio, sino que construye un estado del arte regional a partir de la revisión de investigaciones previas, identificando tendencias, vacíos y líneas de evolución del enfoque.

Los **resultados** muestran, en primer lugar, que la investigación sobre *Street Level Bureaucrats* se ha desarrollado principalmente en Estados Unidos, Reino Unido y el norte de Europa, mientras que en América Latina su desarrollo sigue siendo escaso. En segundo lugar, el artículo destaca que la evolución reciente del enfoque se ha concentrado en tres grandes áreas: la relación entre estructuras organizativas y comportamiento de los SLB, la influencia de la nueva gestión pública y la gobernanza en la administración pública, y el papel de las

denominadas “organizaciones a nivel de la calle” en los Estados de bienestar contemporáneos. En el plano latinoamericano, la revisión evidencia que el contexto institucional, político y social modifica de manera importante los supuestos clásicos del enfoque, debido a la persistencia de prácticas clientelares, patrimonialistas, burocracias deficitarias en términos weberianos y baja calidad institucional, lo que obliga a mirar la implementación desde una perspectiva más contextualizada.

En cuanto a sus **conclusiones**, el artículo sostiene que para comprender adecuadamente la implementación de políticas públicas en América Latina se requiere un enfoque regional y contextual, dado que “el contexto sí importa” en la configuración de las burocracias de nivel de la calle y en sus márgenes de discrecionalidad. Las autoras concluyen que persiste una necesidad clara de ampliar los estudios empíricos en la región para profundizar el conocimiento sobre la relación entre Estado, administración pública y ciudadanía, especialmente en escenarios atravesados por desigualdad, pobreza, baja calidad de los servicios públicos y fragilidad institucional. En este sentido, el trabajo resulta especialmente relevante para investigaciones que, como la presente, buscan comprender cómo los contextos organizacionales e institucionales condicionan la implementación concreta de políticas y programas sociales.

f) Sari, D. A., Margules, C., Lim, H. S., Widyatmaka, F., Sayer, J., Dale, A., y Macgregor, C. (2021). Evaluating policy coherence: A case study of peatland forests on the Kampar Peninsula landscape, Indonesia. Land Use Policy, 105, 105396.

El **objetivo** de este artículo fue evaluar el uso potencial de una auditoría de políticas como mecanismo alternativo para analizar la coherencia, efectividad y eficiencia de las políticas de manejo de turberas en Indonesia, utilizando como estudio de caso el paisaje forestal de turberas de la península de Kampar. En particular, las autoras buscaron determinar, por una parte, si los arreglos normativos vigentes eran coherentes, efectivos y eficientes y, por otra, si existía margen para proponer configuraciones institucionales más adecuadas para la implementación de la política.

La **metodología** empleada consistió en una auditoría de desempeño adaptada a la evaluación de coherencia de políticas a escala de paisaje⁹. El estudio combinó revisión documental y normativa de políticas multinivel y multisectoriales, análisis de mapas y superposición de imágenes Landsat y radar, verificación de permisos y usos del suelo, entrevistas en profundidad y grupos focales con actores relevantes. A partir de este diseño, las autoras evaluaron tres criterios principales: coherencia, efectividad y eficiencia de las políticas, utilizando el marco de auditoría ISSAI como base metodológica.

Los **resultados** mostraron que las políticas vinculadas a la protección de turberas en la península de Kampar presentaban importantes problemas de incoherencia multinivel y multisectorial. La auditoría reveló una delimitación incoherente de las zonas de protección, derivada de contradicciones entre regulaciones de distintos niveles y sectores, lo que generaba implementaciones inefectivas e ineficientes. Además, a partir de entrevistas, grupos focales, observaciones de terreno y mapeo de preferencias de los actores, el estudio concluyó que la delimitación oficial no resultaba efectiva para varios de los stakeholders, pues comprometía sus objetivos e intereses. Frente a ello, las autoras elaboraron escenarios alternativos que mostraron configuraciones más coherentes, efectivas y eficientes para el uso y protección del territorio.

En cuanto a sus **conclusiones**, el artículo sostiene que la auditoría de políticas a escala de paisaje constituye una herramienta útil para evaluar la coherencia, efectividad y eficiencia de políticas complejas en contextos multinivel, multisectoriales y multi-actores. Asimismo, concluye que la mejora en la implementación no depende únicamente de nuevas normas, sino de arreglos institucionales más coherentes y de una mejor articulación entre escalas, sectores y actores. En ese sentido, el estudio ofrece una contribución metodológica y analítica relevante para investigaciones que, como la presente, buscan examinar la coherencia entre instrumentos públicos, políticas más amplias y dinámicas territoriales concretas.

g) Espinoza Muñoz, A. (2013). Discrecionalidad política en la asignación de recursos: Evidencia de los gobiernos regionales y locales chilenos. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, (22), 63-86.

⁹ Las políticas a escala de paisaje buscan gestionar el territorio de manera integral, combinando producción, conservación y bienestar social en áreas extensas para mejorar la resiliencia climática y restaurar ecosistemas

El **objetivo** de este artículo fue analizar la distribución de recursos efectuada por los Gobiernos Regionales a municipios y organizaciones sociales a través del 2% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional destinado a cultura, deporte y seguridad, con el propósito de evaluar en qué medida dicha asignación respondía a criterios políticos más que a factores socioeconómicos o territoriales. La autora formula como hipótesis que la distribución del 2% del FNDR favorece a municipios y organizaciones más próximos al gobierno de turno, inscribiendo el problema en la literatura sobre políticas distributivas, relaciones intergubernamentales y uso táctico de recursos públicos.

La **metodología** combinó análisis descriptivo e inferencial a partir de cuatro casos regionales chilenos, Atacama, O'Higgins, La Araucanía y Los Lagos, utilizando datos de 2012, con un total de 1.415 observaciones correspondientes a iniciativas financiadas por los gobiernos regionales. El estudio examinó la asignación de recursos según tipo de proyecto, tipo de organización, pobreza, ruralidad y variables políticas como partido del alcalde, composición política del consejo regional y cercanía al gobierno de turno. Para ello, la autora empleó regresiones multinivel y modelos de regresión logística, buscando estimar el peso relativo de las variables políticas, socioeconómicas y territoriales en la distribución de fondos.

Los **resultados** muestran que la asignación de recursos no respondió exclusivamente a criterios técnicos o de necesidad. Por una parte, se verificó una discrecionalidad socioeconómica, ya que las comunas con mayores niveles de pobreza tendieron a recibir mayores recursos; pero, por otra, también se observó una discrecionalidad territorial negativa, en la medida en que las comunas con mayor ruralidad recibieron menos fondos. Asimismo, los municipios concentraron los mayores montos dentro de la distribución organizacional, por sobre otros actores sociales. En el plano político, la evidencia mostró que las comunas gobernadas por alcaldes de la Concertación tendieron a recibir menos recursos que aquellas encabezadas por alcaldes de la Alianza; de modo similar, una mayor presencia de consejeros regionales próximos a la Concertación se asoció con menores montos asignados. La autora identifica además diferencias por tipo de proyecto: en comunas con alcaldes de la Concertación predominó la inversión en cultura, mientras que en comunas con alcaldes de la Alianza destacó con más fuerza la seguridad.

En sus conclusiones, Espinoza sostiene que la distribución del 2% del FNDR expresa al menos tres tipos de discrecionalidad: socioeconómica, organizacional y política. Aunque la

autora no afirma que la asignación responda únicamente a factores políticos, sí concluye que estos inciden de manera significativa en el reparto de recursos, especialmente a través de la cercanía entre gobiernos regionales y actores locales. En ese sentido, el artículo resulta particularmente relevante para la presente investigación, ya que permite comprender que los fondos concursables regionales no operan como mecanismos neutros de distribución, sino como instrumentos atravesados por relaciones políticas, territoriales y organizacionales que pueden incidir en quiénes acceden a los recursos, en qué montos y bajo qué tipos de iniciativas.

La revisión del marco empírico permite revelar una tensión productiva que atraviesa el conjunto de las investigaciones, esto es, la coherencia entre políticas públicas y sus instrumentos de implementación no es simplemente un problema de correspondencia textual o de alineación en el papel, sino un fenómeno que se produce en la intersección de diferentes tipos de reglas, prácticas institucionales, actores con intereses diferenciados y territorios que no son meros escenarios, sino variables activas de la implementación.

Las tesis de Rebagliati Badal (2014) y Antiguay Cruz (2017) constituyen el punto de partida coherente y necesario para esta investigación ya que ambas operan sobre un mismo objeto: la coherencia entre la PIEP y programas dirigidos a personas mayores y emplean una lógica similar de comparación entre objetivos declarados y acciones implementadas. Sin embargo, al leerlas conjuntamente surge algo más que una confirmación, las brechas identificadas a nivel nacional como son transporte, vivienda, formación profesional geriátrica, investigación sobre envejecimiento no desaparecen en el nivel municipal, sino que tienen variaciones propias de cada contexto local. Esto sugiere que el déficit de coherencia en estos casos no es atribuible exclusivamente al nivel central ni al nivel local, sino que parece anidar en la propia arquitectura del sistema de implementación. Por una parte la política declara objetivos multidimensionales, pero los instrumentos disponibles tienden a responder selectivamente a dimensiones más visibles o históricamente “cristalizadas”, como la salud y la participación social, mientras relegan otras que exigen mayor inversión institucional o coordinación intersectorial. En este sentido, la coherencia parcial que ambas tesis documentan no debería leerse como un avance a consolidar, sino como un patrón estructural que reproduce una comprensión reducida del envejecimiento positivo, aun cuando la propia política apunta a que se conciba como un fenómeno multidimensional e integral.

Ahora bien, donde los estudios chilenos se detienen es precisamente donde otras investigaciones comienzan a excavar. Benedetti Arévalo (2013) introduce una dimensión que el análisis de coherencia textual tiende a invisibilizar: la arquitectura institucional que regula quiénes pueden participar, cómo se toman las decisiones y qué actores terminan capturando los beneficios de un programa. Su análisis del AIS mediante el marco IAD revela que las reglas formales, por sí solas, no garantizan equidad ni eficacia: cuando son ambiguas o permiten amplios márgenes de discrecionalidad, las prácticas informales pueden reorientar la implementación hacia lógicas clientelistas, favoreciendo sistemáticamente a quienes ya cuentan con capacidad organizativa, recursos y acceso preferencial al Estado. Esta lectura interpela directamente a una investigación sobre un fondo concursable, donde la apariencia de neutralidad técnica puede ocultar asimetrías reales entre organizaciones con distinta trayectoria, capacidad burocrática y redes de relación con los organismos ejecutores.

Espinoza (2013) lleva este argumento al terreno específico de la distribución de recursos públicos en Chile. El 2% del FNDR mecanismo formal de financiamiento regional, análogo al fondo concursable que aquí se examina no opera como un instrumento técnico neutro, sino como un dispositivo atravesado por al menos tres tipos de discrecionalidad: socioeconómica, organizacional y política. Su evidencia desafía la imagen de imparcialidad con la que frecuentemente se presentan los fondos concursables: comunas rurales fueron penalizadas respecto de las urbanas; organizaciones con mayor capacidad institucional concentraron los beneficios; y la pertenencia político-partidaria de las autoridades locales incidió de manera significativa en los montos asignados. Lo que muestra esta investigación, en definitiva, es que en la distribución de recursos públicos no existe neutralidad, existe política, existe territorio y existe capacidad organizacional, y los tres factores operan simultáneamente sobre quiénes acceden, en qué montos y bajo qué tipos de iniciativas. Para la presente investigación, este hallazgo no es periférico, sino que constituye una hipótesis de lectura central y de suma relevancia, esto es, ver como las características de los proyectos financiados por el Fondo Adulto Mayor en Ñuble difícilmente pueden comprenderse al margen de las condiciones institucionales, territoriales y organizacionales que enmarcan el concurso.

A este núcleo de estudios sobre coherencia y distribución, los aportes de Farinós Dasí (2008) y de Rouquaud, Rodríguez y Herrera (2022) añaden lo que podría denominarse una dimensión de condicionantes estructurales de la implementación. Farinós desplaza la

pregunta desde el "¿qué tan coherente es la política?" hacia el "¿qué condiciones permiten o impiden que una política sea efectivamente territorial y coherente?" y su respuesta apunta a la gobernanza como proceso de articulación entre actores, escalas y sectores, y al territorio no como espacio homogéneo sino como arena de negociación donde las políticas adquieren sentido concreto. Su advertencia sobre el "atasco" de la gobernanza territorial resulta sugerente para el caso chileno, donde las políticas de envejecimiento coexisten con una institucionalidad fragmentada entre niveles de gobierno y sin mecanismos robustos de coordinación intersectorial. Por su parte, Rouquaud, Rodríguez y Herrera introducen una advertencia que es a la vez metodológica y sustantiva y es que, en América Latina, los modelos clásicos de implementación no pueden trasladarse sin fricción, porque el contexto institucional transforma de manera significativa los márgenes de discrecionalidad y las formas de relación entre Estado, organizaciones sociales y ciudadanía. Esta lectura resulta especialmente pertinente para examinar el Fondo Adulto Mayor en Ñuble, una región de reciente creación, con una institucionalidad en construcción y con organizaciones de personas mayores que operan en condiciones muy heterogéneas de capacidades y vínculos con los demás actores.

Finalmente, el estudio de Sari et al. (2021) aporta una contribución metodológica que vale la pena destacar en términos analíticos frente a la complejidad de la incoherencia multinivel y multisectorial, su propuesta de auditoría de políticas a escala de paisaje ofrece un modelo para examinar simultáneamente reglas, actores y resultados, evitando tanto el reduccionismo textual de comparar solo documentos y confiar en la buena coordinación entre niveles. El hallazgo de que la incoherencia no se resuelve con más normas, sino con arreglos institucionales más coherentes, resuena con fuerza en un contexto donde la acumulación de reglamentos y objetivos formales ha ido por delante de la capacidad real de articulación entre actores.

Leer en conjunto estas investigaciones permite trazar un mapa de lo que se sabe y de lo que todavía permanece en penumbra sobre la brecha entre políticas de envejecimiento e implementación territorial. Se sabe que la coherencia existe, pero es parcial y selectiva. Se sabe que los fondos concursables no son mecanismos neutrales. Se sabe que el territorio y las capacidades organizacionales median entre las reglas y los resultados. Pero lo que permanece insuficientemente explorado es la articulación concreta entre estos tres niveles:

cómo se produce esa coherencia en un territorio específico, a través de organizaciones sociales de personas mayores, dentro de una institucionalidad regional en construcción y mediante un instrumento que combina lógicas concursales, orientaciones sectoriales y dinámicas locales particulares. Precisamente en ese espacio se sitúa el aporte de la presente investigación, no como un estudio más de coherencia documental, sino como una exploración de las condiciones institucionales, territoriales y organizacionales que dan forma la implementación del Fondo Adulto Mayor en Ñuble y su relación efectiva con los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo.

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA

4) METODOLOGÍA

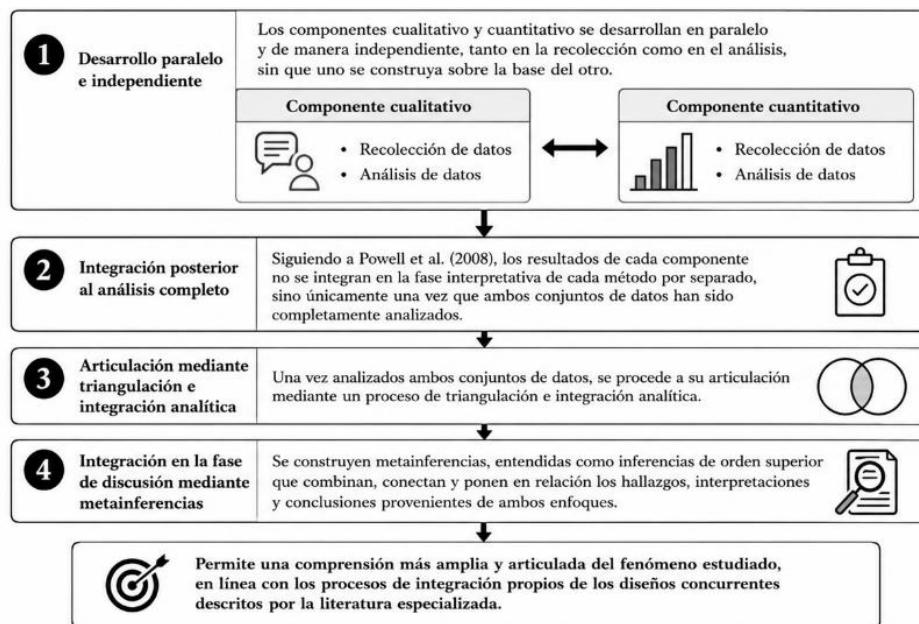
1) Diseño de la investigación:

En términos metodológicos, esta investigación se inscribe en el enfoque de métodos mixtos propuesto por Creswell y Plano Clark (2018), quienes distinguen una tipología de diseños centrales dentro de los cuales se encuentra el modelo mixto, en tanto articula de manera paralela un componente cualitativo y un componente cuantitativo que luego son integrados para efectos de análisis e interpretación, lo que resulta especialmente pertinente en esta investigación, dado que el objeto de análisis es un instrumento de política pública que requiere ser comprendido desde múltiples dimensiones y niveles de interpretación.

Específicamente y siguiendo lo propuesto por Hernández, Fernández & Baptista (2014) este estudio adopta un diseño mixto adopta la forma de concurrente, de tipo anidado con predominio cualitativo. Esto implica que los datos cualitativos y cuantitativos se recolectan de manera simultánea, pero no con el mismo estatus analítico: el componente cualitativo constituye el eje estructurante del estudio, mientras que el componente cuantitativo cumple una función descriptiva, complementaria y de apoyo interpretativo.

En coherencia con el diseño mixto concurrente anidado adoptado en este estudio, los componentes cualitativo y cuantitativo se desarrollan en paralelo y de manera independiente, tanto en su recolección como en su análisis, sin que uno se construya sobre la base del otro. Siguiendo a Powell et, al. (2008), en este tipo de diseños los resultados de cada componente no se integran en la fase interpretativa de cada método por separado, sino únicamente una vez que ambos conjuntos de datos han sido completamente analizados, momento en el cual se procede a su articulación mediante un proceso de triangulación e integración analítica. Esta integración se realiza en la fase de discusión a través de la construcción de metainferencias, entendidas como inferencias de orden superior que combinan, conectan y ponen en relación los hallazgos, interpretaciones y conclusiones provenientes de ambos enfoques, permitiendo una comprensión más amplia y articulada del fenómeno estudiado, en línea con los procesos de integración propios de los diseños concurrentes descritos por la literatura especializada.

Figura 1. *Proceso de investigación seguido en el diseño mixto concurrente anidado.*



Nota. Elaboración propia a partir de Powell et al. (2008)

Según O'Brien et al. (2013), los procesos de recolección y análisis de datos no son neutrales, sino que se encuentran orientados por una perspectiva teórica, ideológica o metodológica del investigador, ya sea en el marco de diseños cuantitativos o cualitativos. Este marco guía se manifiesta desde la formulación del problema de investigación y constituye la base sobre la cual se toman decisiones relativas al diseño del estudio, la selección de fuentes de información y los procedimientos de análisis, interpretación y presentación de resultados. En el caso de los métodos mixtos, esta articulación puede expresarse mediante estructuras como el diseño anidado o de triangulación.

El presente estudio posee un andamiaje teórico-analítico que está dado por el Marco de Análisis Institucional y de Desarrollo (IAD), el cual se utiliza como herramienta central para comprender estructuralmente el proceso de implementación del Fondo Adulto Mayor, permitiendo articular los niveles normativos, organizacionales y prácticos del programa, y vincular las evidencias empíricas con las dinámicas institucionales y de gobernanza que inciden en el cumplimiento o en las limitaciones de los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo en el territorio estudiado.

Desde el punto de vista epistemológico, la investigación se inscribe principalmente en un enfoque interpretativo y constructivista, el cual concibe la realidad social como una construcción intersubjetiva producida por los actores en sus prácticas, discursos e interacciones. En esta línea, y tal como señala Tójar (2006), este enfoque permite que el componente cualitativo del diseño valore con fundamento las interpretaciones sobre sí mismos que hacen actores relevantes en torno al fondo concursable, en base a sus experiencias y los significados que atribuyen a sus acciones y todas las implicancias que estas tienen en la institucionalidad adyacente. Esto permite además relevar la importancia de la comprensión acabada del fenómeno social.

De forma convergente, Tinoco, Guerrero y Quezada (2018) sostienen que este paradigma se centra en el estudio de los significados de las acciones humanas y de la vida social, es decir, busca comprender los supuestos culturales, organizacionales, políticos y sociales que se expresan en una comunidad o contexto determinado.

De manera ejemplificadora y complementaria entonces a lo referido por Tójar, puede señalarse que este enfoque implica comprender la implementación del Fondo Adulto Mayor como una realidad social producida por los múltiples actores, cuyas prácticas, decisiones y experiencias configuran el modo en que la política pública se materializa en el territorio. En consecuencia, el fenómeno social relacionado con el desarrollo institucional puede ser comprendido a partir de los significados que dichos actores atribuyen a sus prácticas, considerando además los marcos institucionales, normativos y territoriales en los que estas se inscriben.

Sin perjuicio de lo dicho en el párrafo anterior, y como se ha mencionado, esta investigación posee un diseño mixto, fundado en la necesidad de trabajar de manera integral una política de este tipo. Esto es respaldado por Ayoub (2024) quien señala el hecho de que los objetivos de este tipo de políticas y programas suelen ser abstractos y estar mal definidos; además, los mismos son múltiples y a veces contradictorios; los indicadores con los que contamos suelen ser insuficientes y muy simples para estas complejas realidades, y, existe una amplia multiplicidad de actores, con intereses y valores dispares que son difíciles de operativizar. Por tanto, se aborda así la satisfacción de la necesidad de poder comprender la complejidad del fenómeno estudiado.

La parte cualitativa predominante de la presente investigación utiliza como método el estudio de caso, orientado a comprender en profundidad el marco institucional que estructura el funcionamiento del Fondo Adulto Mayor CVC 8% en la región de Ñuble. Este componente, cumple un rol estructurante e interpretativo, en tanto establece el marco analítico desde el cual se comprenden e interpretan posteriormente los resultados del componente cuantitativo, el cual se integra de manera anidada y con un propósito descriptivo y complementario.

Siguiendo a Tinoco, Guerrero y Quezada (2018), el estudio de caso permite examinar en profundidad un sistema social delimitado en un contexto específico (p. 62).

Según Borges (1995), la elección del estudio de caso como estrategia metodológica se fundamenta en la delimitación de una unidad de análisis (que puede corresponder a individuos, organizaciones o interacciones entre actores) y en la necesidad de examinar el fenómeno en su contexto real, especialmente cuando los límites entre ambos no se encuentran claramente definidos.

Desde esta perspectiva, el caso de este instrumento o fondo es abordado como un caso instrumental, en el sentido de que permite analizar cómo se traduce una política pública en un sistema institucional concreto, cómo interactúan en él distintos actores sociales, y cómo su diseño normativo puede o no condicionar los procesos de implementación de una política y los resultados observables.

El componente cuantitativo incrustado o anidado del estudio adopta un diseño transversal descriptivo, cuyo propósito es caracterizar la distribución y los niveles de diversas variables relevantes en la cartera de proyectos financiados por el Fondo Adulto Mayor en el año 2024 en la región de Ñuble. En coherencia con el diseño de predominio cualitativo, este componente cumple una función complementaria y de apoyo empírico, orientada a describir patrones de implementación del instrumento que son posteriormente interpretados a la luz del marco analítico construido por el estudio de caso cualitativo.

2) Unidad de análisis

La unidad de análisis de esta investigación es el Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% del Gobierno Regional de Ñuble, entendido como un dispositivo institucional de política social, es decir, como un arreglo de reglas, criterios,

procedimientos y orientaciones que estructuran la asignación de recursos y la implementación de iniciativas dirigidas a personas mayores.

Desde esta perspectiva, el estudio de caso, en el cual se analizan distintas fuentes y niveles de información permite comprender el funcionamiento efectivo de este dispositivo institucional en estos niveles:

1. Nivel institucional o estructural: conformado por los marcos normativos, bases concursales, lineamientos programáticos y criterios de evaluación del fondo, los cuales son analizados cualitativamente, a la luz del modelo ADI, para reconstruir la arquitectura institucional que estructura el instrumento.
2. Nivel de implementación empírica: constituido por la cartera de proyectos adjudicados en el año 2024, los cuales no constituyen la unidad de análisis en sí mismos, sino unidades de observación que permiten describir, desde un enfoque cuantitativo descriptivo, los patrones efectivos de distribución territorial, tipos de iniciativas y orientaciones operativas del fondo.
3. Nivel de gestión e interpretación institucional: integrado por los discursos y prácticas de actores vinculados a la gestión y ejecución del instrumento, los cuales permiten complementar la comprensión de las reglas en uso, las interacciones y las racionalidades que inciden en la implementación del fondo.

De este modo, el análisis no se centra en los proyectos ni en los individuos como fines en sí mismos, sino en el funcionamiento del instrumento institucional, utilizando estos distintos niveles de información como evidencia empírica para comprender su lógica de operación y su coherencia con los marcos de política pública que lo orientan.

3) Unidad de observación y criterios de inclusión

La presente investigación contempla dos niveles de unidades de observación, en coherencia con su diseño mixto. En el componente cuantitativo, la unidad de observación está constituida por los proyectos adjudicados en la convocatoria 2024 del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% del Gobierno Regional de Ñuble, en la línea del Fondo Adulto Mayor. Cada proyecto es considerado como una unidad analítica individual, a partir de cuyos antecedentes administrativos y técnicos se construyen las variables del análisis descriptivo.

En el componente cualitativo, la unidad de observación corresponde a los actores involucrados en la implementación y gestión de dichos proyectos, específicamente:

- a) Dirigentes y representantes de organizaciones de personas mayores ejecutoras de proyectos.
- b) Funcionarios de instituciones públicas vinculados a la administración, evaluación o acompañamiento del Fondo Adulto Mayor (por ejemplo, municipalidades u organismos relacionados).

De este modo, el estudio combina la observación de unidades-proyecto (nivel instrumental) con la observación de actores sociales e institucionales (nivel interpretativo), permitiendo articular ambos planos en el análisis.

4) Delimitación temporal y espacial

La investigación se delimita temporalmente al proceso de implementación del Fondo Adulto Mayor correspondiente a la convocatoria 2024 del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% del Gobierno Regional de Ñuble.

En el componente cuantitativo, el análisis se basa en la totalidad de los proyectos adjudicados en dicha convocatoria 2024, considerando sus antecedentes administrativos, técnicos y programáticos. En el componente cualitativo, las entrevistas y análisis interpretativo se refieren a experiencias de formulación, ejecución y rendición asociadas a proyectos financiados en el mismo ciclo 2024, así como, cuando resulta pertinente para la comprensión del fenómeno, a experiencias inmediatamente anteriores o posteriores en tanto continuidad de los procesos institucionales.

5) Población y muestra

La población de la presente investigación se compone de dos universos analíticos complementarios, en función de su diseño mixto:

Respecto al componente cuantitativo la población está constituida por el total de proyectos adjudicados en la convocatoria 2024 del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% del Gobierno Regional de Ñuble, correspondientes específicamente a la línea del Fondo Adulto Mayor. Y respecto al componente cualitativo la población está conformada por los actores

involucrados en los procesos de formulación, ejecución, acompañamiento y supervisión de dichos proyectos.

Dado el carácter del estudio, se utilizaron estrategias de muestreo diferenciadas según el componente metodológico:

Muestra del componente cuantitativo: En el componente cuantitativo se trabaja con un censo, es decir, con la totalidad de los proyectos adjudicados en la convocatoria 2024 del Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% del Gobierno Regional de Ñuble. La base de datos analizada está compuesta por 218 proyectos, los que constituyen el universo completo de iniciativas financiadas en dicha línea durante el período considerado. En consecuencia, no se aplica muestreo probabilístico, ya que se analiza el total de la población de proyectos.

La muestra cualitativa quedó compuesta por ocho entrevistados/as seleccionados/as mediante un muestreo intencionado, en función de su participación directa o experiencia relevante en el proceso de implementación del Fondo Adulto Mayor. En ella se incluyeron cinco dirigentes/as de organizaciones beneficiarias (cuatro presidentas y un presidente de Clubes de Adulto Mayor), una funcionaria municipal vinculada al proceso de apoyo y gestión territorial, y dos actoras institucionales del Gobierno Regional, correspondientes a la encargada de subvenciones y a la encargada del Fondo Personas Mayores. La estrategia de selección fue secuencial: en una primera etapa se entrevistó a dirigentes de organizaciones y, una vez constatada una alta recurrencia temática y una escasa aparición de categorías emergentes, se incorporó a funcionarios públicos con el propósito de contrastar, complementar y triangular la información obtenida desde el nivel organizacional. La recurrencia observada en las entrevistas a dirigentes fue consistente con una pauta semiestructurada construida sobre la base del Modelo de Análisis y Desarrollo Institucional, cuyos componentes orientaron la indagación hacia dimensiones específicas de la implementación. Si bien inicialmente se coordinó entrevistar a una sexta dirigente, ello no fue posible por razones sobrevenientes de salud de la participante. Asimismo, aunque la muestra logró incorporar actores de las provincias de Diguillín e Itata, no fue posible incluir representantes de la provincia de Punilla debido a las dificultades de acceso y traslado, lo que

constituye una limitación del estudio y restringe la representatividad territorial de los hallazgos.

Tabla 3. Caracterización de la muestra cualitativa de entrevistas según género y vínculo con el programa.

Entrevista	Género	Vínculo con el programa
1	Masculino	Presidente Club de Adulto Mayor
2	Femenino	Presidenta Club de Adulto Mayor
3	Femenino	Presidenta Club de Adulto Mayor
4	Femenino	Presidenta Club de Adulto Mayor
5	Femenino	Presidenta Club de Adulto Mayor
6	Femenino	Funcionaria Municipal
7	Femenino	Funcionaria Gobierno Regional
8	Femenino	Funcionaria Gobierno Regional

Nota: Elaboración propia.

6) Fuentes y técnicas de recolección

La investigación utiliza **fuentes de información primarias y secundarias**, en coherencia con su diseño mixto y con la necesidad de triangular evidencia cualitativa y cuantitativa. Entre las fuentes secundarias se consideran los documentos y registros oficiales del Gobierno Regional de Ñuble, incluyendo las bases e instructivos del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% en su línea Fondo Adulto Mayor, las bases administrativas de proyectos postulados y adjudicados correspondientes a la convocatoria 2024, así como documentos normativos y programáticos asociados al instrumento y a la Política Integral de Envejecimiento Positivo. Adicionalmente, se utilizan antecedentes contextuales y estadísticas públicas sobre población mayor provenientes de fuentes como INE y SENAMA, los que permiten caracterizar la cartera de proyectos financiados y contextualizar territorialmente la implementación del Fondo.

Por su parte, las fuentes primarias provienen de información obtenida directamente de los actores involucrados en la implementación del Fondo mediante entrevistas semiestructuradas a dirigentes de organizaciones ejecutoras, y funcionarios públicos vinculados a la administración y supervisión del instrumento.

En cuanto a las **técnicas de recolección de información**, se emplea la revisión documental y el análisis sistemático de bases de datos institucionales con el fin de reconstruir el diseño formal del Fondo y caracterizar cuantitativamente la totalidad de los 218 proyectos adjudicados en 2024, junto con la realización de entrevistas semiestructuradas orientadas a recoger relatos, experiencias, prácticas y valoraciones sobre los procesos de postulación, ejecución y rendición, las dinámicas organizacionales y las condiciones de implementación de los proyectos, utilizando pautas temáticas flexibles que aseguran comparabilidad entre casos sin perder profundidad interpretativa.

7) Instrumentos:

Para la recolección de información se consideraron instrumentos cualitativos y cuantitativos diseñados en coherencia con los objetivos específicos del estudio y con el enfoque teórico y metodológico adoptado.

En relación con el primer objetivo específico, orientado a interpretar la implementación institucional del Fondo desde el ADI, se diseñó una pauta de entrevista semiestructurada dirigida a actores clave (anexo 3), específicamente funcionarios públicos vinculados a la administración del instrumento y directivos de organizaciones de personas mayores beneficiarias.

La elaboración de la pauta de entrevista se realizó a partir de la operacionalización de los principales componentes del marco analítico del ADI de Ostrom (Ver tabla 1), con el propósito de orientar la indagación hacia los procesos de implementación del Fondo desde una perspectiva acorde al marco teórico. Para ello, cada componente del modelo fue traducido en dimensiones analíticas pertinentes al objeto de estudio, permitiendo construir preguntas orientadas a explorar las condiciones contextuales que enmarcan la implementación (variables exógenas), las características de la “arena” y las situaciones de acción donde se desarrollan las decisiones, los actores participantes y las posiciones que ocupan durante el proceso, así como las asimetrías de control e información que inciden en la toma de decisiones. Del mismo modo, se incorporaron preguntas destinadas a identificar la interacción entre reglas formales e informales que orientan la cotidianidad y los resultados

derivados de dichas interacciones, favoreciendo una comprensión integral de las dinámicas institucionales que configuran la ejecución del Fondo en Ñuble.

Posteriormente, para la recolección de la información correspondiente al componente cuantitativo se utilizó una pauta de observación documental estructurada, diseñada específicamente para el estudio. Este instrumento fue elaborado a partir de las variables definidas en la operacionalización (Ver anexo 2), permitiendo registrar de manera sistemática la información contenida en los expedientes técnicos de los 218 proyectos adjudicados en la convocatoria 2024 del Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% del Gobierno Regional de Ñuble. La pauta contempló variables administrativas, territoriales, financieras y de cobertura, así como categorías analíticas derivadas del análisis de contenido del objetivo general de cada proyecto y de su correspondencia con los objetivos específicos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo (PIEP). Posteriormente, la información obtenida fue sistematizada en una matriz de datos elaborada en Microsoft Excel para su procesamiento y análisis., como se verá a continuación:

Identificación y operacionalización de variables

Para el componente cuantitativo de esta investigación se definió un conjunto de variables orientadas a caracterizar y analizar los proyectos adjudicados en el Fondo FNDR 8% Adulto Mayor de la Región de Ñuble durante el año 2024. Dado que estas variables responden a distintas dimensiones analíticas, se optó por organizarlas en tres grupos: variables territoriales, administrativas y de alcance; una variable sintética de alineación construida a partir del grado de coincidencia programática de cada iniciativa con la Política Integral de Envejecimiento Positivo la cual, a su vez, se basa en variables de contenido y orientación temática de los proyectos.

En primer lugar, se consideran las variables territoriales, administrativas y de alcance general de las iniciativas:

Tabla 4. Variables territoriales, administrativas y de alcance de los proyectos FNDR 8%, Fondo Adulto Mayor, Región De Ñuble (2024)

Nombre de la variable:	Definición conceptual	Definición operacional
Provincia de ejecución	División administrativa regional donde se localiza territorialmente la iniciativa.	Variable a nominal, codificada de la siguiente manera: 1 = Diguillín; 2 = Punilla; 3 = Itata.
Comuna de ejecución	Unidad territorial local donde se implementa el proyecto financiado.	Comuna indicada en los antecedentes del proyecto. Variable nominal codificada del 1 al 21 abarcando todas las comunas de Ñuble, el número se asignó por orden alfabético.
Monto asignado al proyecto	Cantidad de recursos financieros públicos adjudicados al proyecto por el Fondo.	Monto en pesos chilenos asignado oficialmente al proyecto según resolución de adjudicación. Variable de razón.
Adjudicación FNDR 8% 2023	Antecedente de financiamiento previo por el mismo fondo en el año anterior.	Variable nominal que indica si la organización se adjudicó FNDR 8% en 2023.
Adjudicación FNDR 7% 2022	Antecedente de financiamiento previo en versión anterior del fondo.	Variable nominal que indica si la organización se adjudicó FNDR 7% en 2022.
Número de beneficiarios directos	Cantidad de personas mayores que participan directamente en la iniciativa.	Número informado en el formulario de postulación. Variable de razón
Número de beneficiarios indirectos	Cantidad de personas que reciben beneficios de manera no directa del proyecto.	Número declarado en la postulación. Variable de razón.
Existencia de apoyo externo	Presencia de apoyo técnico o institucional externo a la organización ejecutora.	Variable nominal asignándosele 0 o 1 según declaración de apoyo externo en los antecedentes del proyecto.
Tipología del propósito del proyecto	Categoría administrativa definida por las bases del Fondo Adulto Mayor que clasifica los proyectos según el tipo de línea programática en la que postulan.	Variable categórica nominal codificada a partir del campo “línea de postulación” del formulario oficial del concurso, con tres categorías posibles:

Nota: elaboración propia

En segundo lugar, se incorpora una variable sintética denominada cobertura de objetivos de la PIEP, orientada a estimar el alcance con que cada iniciativa incorpora los objetivos específicos de la política. La variable se construyó mediante un análisis de contenido dirigido del objetivo general declarado en cada proyecto, utilizando como indicadores los trece objetivos específicos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo (PIEP) 2012-2025, (ver tabla anterior). Posteriormente, se contabilizó el número de objetivos de la PIEP presentes en cada proyecto y, sobre esa base, se construyó una variable ordinal con tres niveles: baja alineación (0 objetivos), alineación media (1 objetivo) y alineación alta (2 o más objetivos). Esta decisión metodológica se fundamenta en que la unidad de análisis corresponde al objetivo general de proyectos concursables de alcance acotado, por lo que

resultaba esperable que cada iniciativa se orientara a uno o pocos objetivos específicos de la política, más que a un número elevado de ellos. En consecuencia, la categoría de mayor alineación no representa un cumplimiento integral de la PIEP, sino una mayor capacidad del proyecto para incorporar simultáneamente distintos objetivos específicos de la política. La variable, por tanto, no mide la intensidad ni la calidad de dicha relación, sino que constituye una medida sintética de la alineación con que las iniciativas dialogan programáticamente con los objetivos de la PIEP.

Tabla 5. Variable sintética de alineación de los proyectos FNDR 8% Adulto Mayor con la PIEP, Región de Ñuble (2024)

Nombre de la variable:	Definición conceptual	Definición operacional
Alineación con los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo.	Nivel de alineación global del proyecto con los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo.	Variable ordinal construida que clasifica cada proyecto en tres niveles (Bajo, Medio, Alto) según si no se identifica relación alguna con los objetivos, si se identifica relación con uno o si se identifica relación con dos o más objetivos respectivamente. La clasificación se obtuvo a partir del análisis de contenido del objetivo general de cada iniciativa y de la identificación de la presencia de los trece objetivos PIEP.

Nota: elaboración propia.

Tabla 6. Variables de contenido y orientación temática de los proyectos FNDR 8% Adulto Mayor, Región de Ñuble (2024)

Nombre de la variable	Definición conceptual	Definición operacional
Objetivo general de la iniciativa	Propósito principal declarado por la organización respecto del proyecto financiado.	Variable categórica nominal construida mediante la codificación y agrupación temática del objetivo general declarado en cada iniciativa financiada, clasificando cada proyecto en una de seis categorías analíticas según su propósito principal: turismo social (1), salud y bienestar (2), participación social (3), autonomía y funcionalidad (4), recreación (5) y fortalecimiento organizacional (6). ¹⁰

¹⁰ **Turismo social:** iniciativas orientadas al desplazamiento y participación en viajes, excursiones o salidas fuera del entorno habitual; **salud y bienestar:** referida a acciones de promoción de la salud física, mental y emocional;

Enfoque en salud y servicios sociosanitarios	Dimensión orientada al acceso a servicios de salud, cuidados y apoyos sociosanitarios para personas mayores.	Variable nominal (Presente/Ausente), identificada a partir de la revisión del objetivo del proyecto.
Enfoque en factores protectores	Dimensión asociada a la promoción del autocuidado, prevención de riesgos y fortalecimiento de condiciones protectoras en la vejez.	Variable nominal (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.
Enfoque en formación y capacitación	Dimensión orientada al desarrollo de habilidades, conocimientos y capacidades técnicas o personales.	Variable nominal (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.
Enfoque en participación social	Dimensión vinculada a la integración comunitaria, asociatividad y ejercicio de ciudadanía.	Variable nominal (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.
Enfoque en educación y trabajo	Dimensión relacionada con aprendizaje permanente, alfabetización o vinculación con actividades productivas.	Variable nominal (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.
Enfoque en seguridad económica	Dimensión asociada a condiciones materiales de vida, ingresos o apoyo económico.	Variable nominal (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.

participación social: destinada a fortalecer la integración, vinculación comunitaria y participación de las personas mayores en espacios colectivos; **autonomía y funcionalidad:** enfocada en mantener o mejorar las capacidades para el desempeño independiente de las actividades de la vida cotidiana; **recreación:** correspondiente a actividades lúdicas, culturales o de esparcimiento desarrolladas principalmente dentro del entorno habitual de las organizaciones, sin desplazamientos turísticos; y **fortalecimiento organizacional:** orientada al desarrollo de capacidades, infraestructura, equipamiento o gestión de las organizaciones de personas mayores.

Enfoque en entorno y habitabilidad	Dimensión vinculada a condiciones del entorno físico, accesibilidad y adecuación del hábitat.	Variable nominal (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.
Enfoque en prevención del maltrato	Dimensión orientada a la protección de las personas mayores frente a situaciones de abuso, violencia o vulneración de derechos.	Variable nominal (Presente/Ausente), identificada a partir del contenido del objetivo del proyecto.
Enfoque en acceso a justicia	Dimensión relacionada con el ejercicio de derechos y el acceso a mecanismos de protección legal.	Variable nominal (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.
Enfoque en acceso a servicios del Estado	Dimensión vinculada a la articulación con la oferta pública y el acceso a prestaciones estatales.	Variable nominal dicotómica (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.
Enfoque en identidad y pertenencia	Dimensión asociada al reconocimiento cultural, identidad social y sentido de pertenencia de las personas mayores.	Variable nominal (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.
Enfoque en investigación y generación de conocimiento	Dimensión orientada a la producción de información, estudios o conocimiento sobre envejecimiento y vejez.	Variable nominal (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.
Enfoque en evaluación y mejora de políticas	Dimensión vinculada a procesos de evaluación, monitoreo y mejora de programas o políticas públicas dirigidas a personas mayores.	Variable nominal (Presente/Ausente), según contenido del objetivo del proyecto.

Nota: elaboración propia.

1) Consideraciones éticas

Los participantes de la investigación tuvieron el derecho a informarse del propósito de esta y del uso que se les daría a los resultados; para ello se les instó a firmar un consentimiento informado, documento que fue firmado también por el investigador. Este instrumento contuvo los principales aspectos y objetivos de la investigación, permitiéndoles expresar libremente su voluntad de participar (ver Anexo 3).

Un aspecto fundamental de la investigación fue el respeto a la autonomía de las personas entrevistadas, en el sentido de que se reconoció expresamente que la participación era totalmente voluntaria y que era completamente válido rehusarse a responder alguna de las preguntas formuladas durante la entrevista. Asimismo, se estableció que los participantes podían retirarse de la investigación en cualquier momento, si así lo estimaban pertinente.

Si bien en el consentimiento informado se garantizó que la información entregada sería confidencial y utilizada exclusivamente con fines académicos, los participantes tuvieron la posibilidad de acceder a los resultados finales de la investigación si así lo deseaban.

De manera complementaria al principio de respeto y a la elaboración y firma del consentimiento informado, se consideraron algunos de los criterios éticos propuestos por Emanuel (2003), entre ellos los siguientes:

Valor social o científico: Este estudio contribuyó al conocimiento sobre la coherencia entre una política social como la Política Integral de Envejecimiento Positivo y su implementación territorial, aportando evidencia útil para la toma de decisiones y el fortalecimiento de la asignación de recursos destinados a personas mayores en el contexto regional.

Validez científica: La investigación contó con un diseño metodológico riguroso y coherente con sus objetivos, integrando estrategias cualitativas y cuantitativas que permitieron abordar adecuadamente la complejidad del fenómeno y generar hallazgos relevantes y fiables. Para resguardar la validez de los datos obtenidos, el investigador solicitó además el consentimiento expreso de los participantes para la grabación de las entrevistas.

Proporción favorable del riesgo-beneficio: Los riesgos involucrados en la investigación fueron mínimos y se relacionaron exclusivamente con el tiempo requerido para participar y la eventual exposición de opiniones. Estos fueron mitigados mediante la confidencialidad de la información, el consentimiento voluntario y el derecho a omitir preguntas. Los beneficios, en cambio, pudieron expresarse en la generación de insumos para el mejoramiento programático y en el reconocimiento de la experiencia de los participantes.

2) Criterios de rigor metodológico

En primer lugar, en concordancia con lo propuesto por Verd y Lozares (2016) para estudios cuantitativos, y considerando que este componente de la investigación tuvo por finalidad caracterizar los proyectos adjudicados durante 2024, se definieron y operacionalizaron las variables de manera unívoca (anexo 2) antes de iniciar el proceso de análisis. Asimismo, la base de datos fue depurada para eliminar registros duplicados, corregir inconsistencias y verificar la correspondencia entre los datos sistematizados y la información oficial disponible del Gobierno Regional de Ñuble. Este proceso permitió asegurar que los análisis realizados representaran con fidelidad el universo de los 218 proyectos adjudicados y no respondieran a errores de registro o procesamiento de la información.

Siguiendo la propuesta de Lincoln y Guba (1985), interpretada por Verd y Lozares (2016), el componente cualitativo se sustentó en cuatro criterios de calidad: credibilidad, transferibilidad, dependencia y confirmabilidad.

Credibilidad: la confianza en que los hallazgos representan fielmente la experiencia de los actores se fortaleció mediante la triangulación sistemática de distintas fuentes de información. En este sentido, las entrevistas en profundidad fueron contrastadas con el análisis documental del instructivo del concurso, la Política Integral de Envejecimiento Positivo, permitiendo identificar convergencias y discrepancias entre los discursos de los participantes y el marco normativo que regula el Fondo.

Transferibilidad: con el propósito de facilitar la valoración de los resultados en otros contextos, se desarrolló una descripción detallada del escenario regional, incluyendo las características sociodemográficas particulares de Ñuble, la institucionalidad del Fondo

Adulto Mayor y las principales etapas de postulación, evaluación, ejecución y rendición de los proyectos. Del mismo modo, se documentaron las decisiones metodológicas adoptadas durante el estudio, incorporando el proceso y criterios de selección de participantes, el diseño de los guiones de entrevista realizados en base al modelo ADI y realizando posteriormente extractos representativos de los relatos, de manera que otros investigadores puedan evaluar la aplicabilidad de los hallazgos en contextos similares.

Dependencia: la consistencia del proceso investigativo se resguardó mediante un registro cronológico de las distintas etapas de la investigación utilizando una carta Gantt propuesta preliminarmente en el proyecto de investigación, pero que fue incluyendo ajustes realizados a los instrumentos de recolección, decisiones analíticas y modificaciones introducidas durante la codificación de la información. Asimismo, el proceso fue acompañado por revisiones permanentes de la profesora guía y por las observaciones formuladas durante los seminarios de tesis y la evaluación del proyecto, instancias que permitieron fortalecer la coherencia metodológica y transparentar las decisiones adoptadas a lo largo de la investigación.

Confirmabilidad: finalmente, para asegurar que las interpretaciones derivaran de la evidencia y no de apreciaciones personales del investigador, se mantuvieron notas reflexivas durante el trabajo de campo, matrices de análisis que vincularon las citas textuales con las categorías emergentes y sucesivas versiones del sistema de codificación. Del mismo modo, se conservaron los registros de las entrevistas, las bases de datos y las matrices de análisis utilizadas en la integración de resultados, permitiendo reconstruir el proceso analítico y respaldar la trazabilidad de las conclusiones alcanzadas.

3) Plan de análisis

El análisis de la información se abordó en concordancia con el enfoque metodológico mixto, integrando los procedimientos cuantitativos y cualitativos de manera complementaria. En términos de exposición de resultados, se comenzó por la presentación del componente cualitativo, centrado en las dinámicas institucionales, territoriales y organizacionales que configuran la implementación del Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%. Y posteriormente con el análisis cuantitativo orientado a caracterizar los

proyectos adjudicados y examinar su distribución, orientación temática y alineación de relación con los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo.

Finalmente, ambos niveles de análisis fueron articulados con el fin de comprender de manera integrada tanto el funcionamiento del proceso de implementación como los resultados que este produce en la configuración de los proyectos financiados, de manera que permitiese obtener una visión respecto de la coherencia entre el instrumento (Fondo) y la Política.

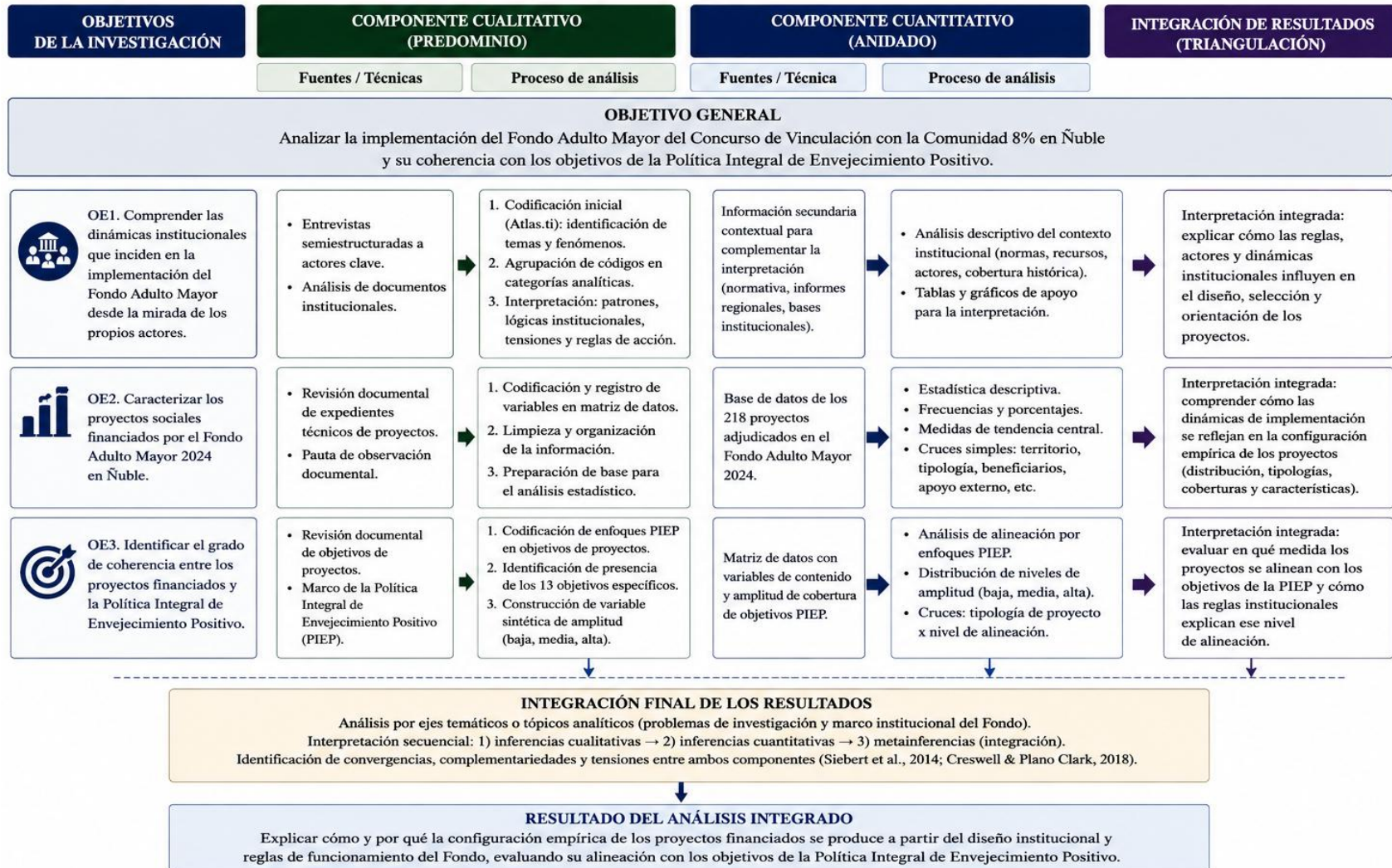
El componente cualitativo se construyó a partir de entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso de implementación del Fondo y del análisis de documentos relevantes como el instructivo del concurso (y por tanto del fondo) y el cuerpo de la PIEP. Este material fue examinado mediante un análisis de contenido de tipo temático, apoyado por el software Atlas.ti, que permitió codificar sistemáticamente las transcripciones y los textos, organizar los fragmentos relevantes en categorías analíticas y reconstruir las principales reglas, actores y dinámicas institucionales de acción que estructuran el funcionamiento efectivo del instrumento. El proceso analítico combinó categorías de origen teórico derivadas del enfoque de Análisis y Desarrollo Institucional y del marco de la política, con categorías emergentes del trabajo de campo, y se desarrollará en tres momentos: una fase inicial de codificación orientada a identificar temas y fenómenos relevantes; una fase de reorganización y agrupación de códigos en categorías analíticas de mayor nivel; y una fase interpretativa destinada a identificar patrones de funcionamiento, lógicas institucionales predominantes y tensiones estructurales del Fondo, así como regularidades y contradicciones en los discursos y prácticas de los actores.

En segundo lugar, el componente cuantitativo se basó en el análisis de datos secundarios provenientes de la base de proyectos financiados. Esta información fue procesada mediante estadística descriptiva y de relaciones simples, utilizando el software SPSS para la organización, codificación y análisis de los datos (ver libro de códigos en anexo 2). Se calcularon frecuencias, porcentajes, medidas de tendencia central y cruces simples de variables relevantes, tales como tipo de proyecto, distribución territorial y nivel de alineación programática con los objetivos de la PIEP, con el fin de caracterizar la cartera de proyectos y detectar patrones y tendencias generales.

Finalmente, los resultados de ambos componentes fueron integrados mediante un proceso de triangulación metodológica en el apartado de discusión, en coherencia con el diseño mixto concurrente anidado predominio cualitativo.

Ambos cuerpos de resultados fueron integrados en el apartado de discusión mediante un análisis por ejes temáticos o tópicos analíticos, definidos en función de los principales problemas de investigación y del marco institucional del Fondo. En cada uno de estos ejes se desarrolló un proceso de interpretación secuencial que distinguió, en primer lugar, las inferencias cualitativas, en segundo lugar, las inferencias cuantitativas; y, finalmente, las metainferencias, entendidas como la integración interpretativa de ambos tipos de evidencia. Según Siebert et al. (2014, como se citó en Creswell y Plano Clark, 2018), los diseños concurrentes se apoyan en una lógica de comparación entre convergencias y divergencias, mediante la cual los resultados de los componentes cualitativo y cuantitativo son contrastados en la etapa interpretativa para reconocer coincidencias, complementariedades y tensiones. De este modo, el análisis integrado permitirá no solo describir qué tipo de proyectos financia el Fondo, sino explicar cómo y por qué dicha configuración empírica se produce a partir de su diseño institucional y de sus reglas de funcionamiento, evaluando en conjunto su grado de alineación con los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo.

Figura 2. Esquema del proceso de análisis cualitativo y cuantitativo según objetivos específicos.



Nota. Elaboración propia en base a Creswell y Plano Clark (2018) y Siebert et al. (2014)

CAPÍTULO V
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

5) RESULTADOS:

El presente capítulo se encuentra organizado en función de presentar la evidencia de manera progresiva con el propósito de conocer, por una parte, las dinámicas institucionales del Fondo, los actores y las reglas que estructuran su implementación y, por otra parte, las principales características de los proyectos financiados, características que incluyen su grado de alineación con la Política Integral de Envejecimiento Positivo.

En consecuencia, los resultados cualitativos y cuantitativos se presentan en secciones diferenciadas, reservando su articulación analítica para el capítulo de discusión, de modo de poder reconstruir progresivamente la lógica institucional.

1) Resultados cualitativos aplicando el modelo de análisis institucional del Fondo Adulto Mayor.

El análisis de las entrevistas se desarrolló mediante una estrategia de análisis de contenido predominantemente deductiva, orientada por el Modelo de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) como marco conceptual de referencia. En una primera etapa se elaboró un sistema inicial de categorías derivado de los principales componentes del modelo, considerando especialmente las variables exógenas, los actores, las reglas y la arena o situaciones de acción, los cuales orientaron la codificación inicial de las entrevistas. Posteriormente, mediante un proceso de comparación constante entre entrevistas, se incorporaron categorías emergentes que no habían sido previstas inicialmente, pero que aparecieron de manera recurrente en los discursos, entre ellas las relaciones de control y poder de influencia, las acciones y prácticas desplegadas durante la implementación, los resultados y aprendizajes y la relación del Fondo con la Política Integral de Envejecimiento Positivo. Estas categorías complementaron el marco deductivo, permitiendo profundizar en dimensiones relacionales y organizacionales que enriquecieron la interpretación de los hallazgos

Objetivo específico 1) Comprender las dinámicas institucionales que inciden en la implementación del Fondo Adulto Mayor:

La presentación de los resultados respecto al primer objetivo no reproduce de manera literal la estructura de codificación, sino que organiza los hallazgos en función de la lógica analítica del ADI y al propio objetivo, estudiando el conjunto de interacciones que se producen entre el instrumento de política pública, los actores que participan en su implementación.

De este modo, la información fue integrada en cuatro apartados interpretativos que reconstruyen progresivamente las dinámicas e implementación del Fondo Adulto Mayor. El primero caracteriza el Fondo como instrumento de política pública, articulando principalmente las categorías relativas al contexto institucional, la relación con la PIEP y las dinámicas de implementación. El segundo analiza los actores, sus roles y posiciones dentro de la arena de acción, considerando tanto sus funciones formales como las relaciones de influencia observadas. El tercero examina las reglas formales e informales que estructuran el funcionamiento del instrumento, integrando tanto las normas institucionales como las reglas en uso identificadas en los relatos. Finalmente, el cuarto apartado aborda los factores facilitadores y obstaculizadores de la implementación, poniendo en relación las variables exógenas, las capacidades organizacionales, las prácticas desarrolladas y las dinámicas institucionales que condicionan el proceso. Esta forma de organización permitió trascender una presentación descriptiva de los códigos y avanzar hacia una interpretación coherente de la implementación del Fondo desde la perspectiva del ADI.

a) El Fondo Adulto Mayor como instrumento de política pública

En el análisis de las entrevistas y de algunos documentos normativos, el Fondo Adulto Mayor aparece descrito por los actores como un instrumento estatal que posibilita el acceso a recursos, actividades y beneficios que difícilmente podrían ser alcanzados por las organizaciones mediante sus propios medios. En los relatos, el Fondo es asociado a dimensiones como la participación, el bienestar, la autonomía y la continuidad de las actividades desarrolladas por las organizaciones, aunque también se mencionan exigencias administrativas y la necesidad frecuente de apoyo externo para poder acceder y ejecutar adecuadamente las iniciativas.

En las entrevistas, el Fondo parte desde una lógica institucional básica: si no existe una fuerza pública que habilite la asignación de recursos, no existe tampoco la posibilidad material de ejecutar los proyectos. En este sentido, algunos participantes destacan el carácter habilitante de la decisión institucional y la centralidad del Gobierno Regional en la existencia misma del instrumento:

“Bueno, es fácil. Tiene que venir de arriba. Entonces, si no existe el gobierno regional... claro, partiendo de la base que ellos implementan el fondo, si ellos no estuvieran, no tendríamos la posibilidad.”

Entrevista 1

“Claro, para que ponga la firmita, porque sin eso no se mueve nada, así de simple. Uno puede tener el proyecto listo, todo ordenado, pero si no está esa firma, no hay recursos, no hay ejecución, no hay nada.”

Entrevista 2

En la misma línea, se observa que el Fondo es percibido como una vía concreta de acceso a bienes, servicios y actividades que, en muchos casos, no podrían sostenerse únicamente con aportes propios de las organizaciones. En este sentido, algunos relatos enfatizan que su relevancia no se limita al monto asignado, sino también a la continuidad y estabilidad que ha permitido en el tiempo:

“Sí. Totalmente. Marca una diferencia grande. Porque ahora hay más continuidad, más oportunidades. No es como antes que era cosa de suerte o de cuánto uno pudiera juntar. Ahora hay una base más segura. Y eso se agradece, porque da tranquilidad. Uno sabe que no todo depende del bolsillo de los socios, sino que hay un apoyo detrás.”

Entrevista 2

Junto con ello, en algunos testimonios también aparece una dimensión simbólica asociada al Fondo, vinculada a la percepción de apoyo y reconocimiento por parte del Estado hacia las

personas mayores. En este sentido, los entrevistados señalan que la existencia del instrumento y la posibilidad de adjudicarse recursos es interpretada como una señal de consideración institucional hacia este grupo:

“Yo creo que también cambia la forma en que miran al gobierno. Antes muchos eran como más desconfiados, más de ‘no, si esto nunca llega’. Y ahora dicen ‘ah, mira, sí se preocupan’. Aunque sepan que es plata pública, sienten que hay apoyo, que alguien se acordó de ellos. Eso queda. No es solo el paseo, es la sensación de no estar botados.”

Entrevista 2

En contraste con esta dimensión más experiencial del Fondo, en los discursos de otros actores aparece con mayor claridad su carácter normativo. En este nivel, el Fondo es descrito como un instrumento formalmente regulado, con criterios definidos de acceso y con una focalización específica en organizaciones de personas mayores. En este sentido, se señala que:

“Primero, es importante señalar que este fondo está regulado por un instructivo, el cual es publicado y difundido abiertamente a las distintas organizaciones de la sociedad civil para que puedan participar. En ese instructivo se establecen las condiciones y limitaciones de postulación... en el caso específico del Fondo de Personas Mayores, solo pueden postular organizaciones que tengan como finalidad agrupar a personas mayores. Es decir, principalmente clubes de adulto mayor, uniones comunales de personas mayores y otras organizaciones de ese mismo tipo... claro. Es una restricción, pero al mismo tiempo también cumple una función de resguardo, porque asegura que estos recursos estén efectivamente destinados a organizaciones de personas mayores. De esa manera, se evita que otras instituciones, aunque tengan buenas iniciativas, accedan a fondos que fueron diseñados específicamente para este grupo.”

Entrevista 8

De este modo, el Fondo se configura, en los discursos analizados, como un instrumento de política pública focalizado, regulado y orientado a canalizar recursos hacia organizaciones de personas mayores, bajo condiciones de acceso formalmente definidas.

Desde una mirada relacionada más con los beneficiarios de los proyectos sociales financiados, el Fondo tiende a ser valorado en el sentido de que permite resolver necesidades concretas y visibles en la vida cotidiana de las organizaciones y de sus integrantes. En este plano, los relatos muestran que el instrumento no es percibido únicamente como una vía para financiar actividades recreativas, sino también como un recurso para enfrentar carencias acumuladas y situaciones prácticas que afectan el bienestar cotidiano de las personas mayores.

Esto aparece, por ejemplo, en relatos donde la necesidad se define a partir de situaciones observadas directamente en el funcionamiento del club:

“Son necesidades tan evidentes... Mire, por ejemplo, esa silla blanca tiene más de 15 años... y el año pasado, en una reunión, se quebró una silla y el caballero cayó. No pasó nada, pero se me prendió el foquito: ‘tenemos que cambiar esta silla’. ¿Quién se va a accidentar ahora? Entonces en conciencia todo el mundo fue consensual. Ahora les pedimos a la Junta de Vecinos que nos presten esas sillas metálicas que no son nada seguras. Entonces, de manera espontánea, se va dando la necesidad.”

Entrevista 1

En el ámbito documental y normativo, el instructivo sitúa al Fondo Adulto Mayor dentro de una oferta programática regional más amplia. Se señala que tal oferta debe implementarse en coherencia con las políticas públicas nacionales y bajo criterios como el de coordinación, eficiencia y unidad de acción, evitando superposiciones con otros órganos de la Administración del Estado. De esta forma, el Fondo no aparece únicamente como un mecanismo de financiamiento, sino como una herramienta inserta en una arquitectura institucional y programática macro, que dice relación con la nación toda.

“En el ejercicio de esta facultad, cada gobierno regional deberá respetar los principios de coherencia con las políticas públicas nacionales, coordinación, unidad de acción, eficiencia y eficacia, evitando la duplicidad o interferencia de funciones con otros órganos de la Administración del Estado.”

Instructivo General Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%, 2024

Asimismo, el documento releva el carácter descentralizado y participativo del instrumento, al establecer que estos recursos pueden ser ejecutados por una diversidad de actores públicos y privados sin fines de lucro, incluyendo municipalidades, entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones comunitarias. En este sentido, el instructivo permite comprender al Fondo como un instrumento de política pública territorial que canaliza recursos públicos hacia distintos ejecutores para el desarrollo de proyectos sociales en la región:

“Asimismo, estos recursos podrán ser ejecutados por instituciones privadas sin fines de lucro, municipalidades, otras entidades públicas y organismos del gobierno central.”

Instructivo General Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%, 2024

Los relatos y el material documental convergen en presentar al Fondo Adulto Mayor como un instrumento de política pública formalmente regulado, focalizado en organizaciones de personas mayores e inserto en una oferta programática regional más amplia. Mientras las entrevistas relevan su carácter habilitante en el acceso a recursos y actividades, el instructivo delimita su marco institucional, sus criterios de ejecución y su orientación territorial. De este modo, el Fondo se configura como un dispositivo público cuya relevancia se expresa tanto en su diseño normativo como en su materialización práctica.

b) Actores, roles y posiciones en la implementación del Fondo

Los resultados muestran que la implementación del Fondo Adulto Mayor se configura como un proceso en el que intervienen múltiples actores con roles diferenciados y posiciones no equivalentes, pero interdependientes dentro del entramado institucional. En los relatos se

identifica una estructura donde convergen actores organizacionales, técnicos e institucionales, configurando un sistema de implementación en el que se distribuyen funciones de gestión interna, apoyo técnico y decisión formal.

En primer lugar, las organizaciones de personas mayores compuestas por sus socios y socias y conducidas por sus directivas aparecen como el núcleo operativo del proceso. Estas asumen la conducción interna, la gestión cotidiana y la toma de decisiones prácticas asociadas a la formulación y ejecución de los proyectos. En este marco, la directiva cumple un rol central de articulación colectiva, organizando decisiones y validándolas a través de instancias deliberativas como asambleas, votaciones o consensos, lo que configura una relación de representación orientada al bienestar del grupo.

“Se va conversando hasta que se va armando un acuerdo. No es llegar y votar no más. Es ir emparejando las posturas. ‘No, mejor esto’, ‘o busquemos algo más corto’, ‘o veamos algo que no sea tan caro’. También se habla del presupuesto, porque uno sabe que la plata no alcanza para todo.”

Entrevista 3

Asimismo, la directiva es descrita como el principal actor operativo en la gestión cotidiana del proyecto, asumiendo tareas de coordinación logística, seguimiento de plazos y cumplimiento de requisitos administrativos. Su accionar aparece como condición necesaria para la materialización efectiva de las iniciativas:

“Las directivas... son las que tienen que moverse... coordinar el bus, ver las compras, ordenar los papeles... Si la directiva no se mueve, el proyecto... se queda estancado.”

Entrevista 2

“Casi siempre la directiva... alguien tiene que estar pendiente de los plazos, de revisar el correo, de preguntar, de ir a averiguar.”

Entrevista 3

Este rol es también reconocido desde los funcionarios públicos, donde se señala que los dirigentes concentran una función protagónica en la formulación y conducción práctica de los proyectos:

“Los dirigentes cumplen un rol súper protagónico dentro del proceso, especialmente en la formulación del proyecto. Principalmente son ellos quienes formulan, quienes consiguen las cotizaciones y quienes toman las decisiones más concretas respecto de qué se va a hacer.”

Entrevista 7

Junto a la directiva, los socios y socias de la organización también cumplen un rol relevante. Son definidos como el sujeto destinatario y fundamento del club, posicionándose como la base social que da sentido tanto a la organización como al propio Fondo. Su participación en actividades y su adhesión a normas internas aparecen como elementos que inciden en el desarrollo de las iniciativas:

“El socio... es la razón de que existe el club. Si yo no tengo socio... no tiene razón de existir.”

Entrevista 1

“Sí, influyen harto, sobre todo en que las cosas se cumplan. Porque la mayoría de los socios es responsable, participa, va a las actividades, cumple con lo que se comprometió. Pero también hay reglas claras, porque si no hay reglas, esto se transforma en chacota.”

Entrevista 2

En segundo lugar, de suma importancia es el hecho de que aparece de manera recurrente un actor: el apoyo técnico externo, compuesto principalmente por profesionales municipales u otros agentes que colaboran en la formulación y las labores administrativas de los proyectos. Este actor cumple una función clave de intermediación técnica, especialmente en contextos donde existen brechas de acceso a herramientas digitales o a conocimientos administrativos por parte de las organizaciones:

“Nosotros colaboramos con ellos y, a su vez, también capacitamos a funcionarios municipales, de manera que posteriormente puedan apoyar a las organizaciones en sus comunas... Es dentro de la misma instancia, porque nosotros realizamos capacitaciones en las comunas. Entonces, obviamente, nos apoyamos y trabajamos con un socio estratégico para nosotros, que es la municipalidad, y ahí participa activamente el profesional que está a cargo de personas mayores.”

Entrevista 7

En el nivel institucionalidad pública, el municipio es descrito como un actor de proximidad territorial que orienta, acompaña y facilita los procesos, actuando como puente entre las organizaciones y el Gobierno Regional. Su rol se vuelve particularmente relevante en la coordinación territorial, en la convocatoria a capacitaciones y en el apoyo a la ejecución de las iniciativas:

“Sin los municipios nosotros no podríamos operar, porque el volumen de organizaciones que postulan es demasiado grande.”

Entrevista 7

El Gobierno Regional se posiciona como el actor decisorial en la base dentro del sistema de implementación, en tanto administra y asigna los recursos, define las reglas del concurso y autoriza formalmente la ejecución de las iniciativas. Su rol abarca la totalidad del proceso, desde la evaluación hasta el cierre administrativo, consolidando una posición jerárquica superior dentro de la arquitectura institucional:

“Como Gobierno Regional, somos la entidad que lleva el concurso de principio a fin. Es decir, evaluamos, financiamos, realizamos el seguimiento de la ejecución y, posteriormente, cerramos el proceso con la revisión de las rendiciones de cuentas.”

Entrevista 7

En conjunto, estos actores conforman un sistema de implementación caracterizado por la distribución de funciones entre distintos niveles, donde coexisten relaciones de

complementariedad operativa y, al mismo tiempo, dinámicas marcadas por asimetrías en el acceso a información, capacidades técnicas y poder de decisión.

De manera complementaria, se identifica la presencia de apoyo externo como un actor relevante para sostener la formulación y el ordenamiento técnico-administrativo del proyecto, particularmente en contextos donde se perciben limitaciones para la autogestión. Este apoyo se describe como orientación práctica para estructurar ideas, revisar requisitos, prevenir errores y evitar incumplimientos de plazos, operando como un mecanismo de acompañamiento en la postulación y ejecución. En los relatos institucionales, esta función es reconocida principalmente en el rol que cumplen profesionales municipales u otros agentes de apoyo, quienes intervienen en la traducción de los requerimientos técnicos del Fondo hacia un lenguaje accesible para las organizaciones:

“En muchos casos son los profesionales de los municipios quienes asesoran en ese proceso... a veces las organizaciones tienen la idea, pero el profesional es quien les ayuda a darle forma al proyecto.”

Entrevista 8

Asimismo, se menciona al municipio como actor de cercanía y acompañamiento territorial, particularmente relevante para sostener a las organizaciones en su funcionamiento y preparación para postular, lo que lo ubica como un intermediario técnico y operativo frecuente:

“Yo creo que principalmente el municipio. Porque al final es el municipio el que siempre está ahí acompañando a las organizaciones. No solo a los adultos mayores, sino que a todas las organizaciones en general, deportivas, culturales, juntas de vecinos, de todo tipo.”

Entrevista 6

Esta función es también reconocida desde el nivel institucional, donde se enfatiza su carácter estratégico dentro del proceso de implementación:

“Nos apoyamos y trabajamos con un socio estratégico para nosotros, que es la municipalidad... ahí participa activamente el profesional que está a cargo de personas mayores.”

Entrevista 8

Finalmente, las posiciones descritas entre organizaciones y niveles institucionales se expresan mediante referencias a distancia, asimetrías y dependencia, señalando dificultades de acceso comunicacional y baja capacidad de incidencia en el funcionamiento del sistema. Esto se observa tanto en la ausencia de canales de información oportunos como en la percepción de escasa interacción directa con los niveles institucionales superiores, configurando una relación no horizontal entre actores comunitarios e institucionales:

“Yo no sé... estamos muy lejos de ellos, porque no los conocemos. Nunca han venido aquí. Tengo un grupo grande, podríamos juntarnos, conversar qué somos nosotros, qué hacemos, pero eso no pasa. Y lo otro que yo creo también... deberían mantenernos al día de lo que está pasando, informaciones de concursos, esas cosas.”

Entrevista 1

En esta misma línea, desde las instituciones públicas se reconoce la existencia de limitaciones en los canales formales de comunicación, particularmente cuando estos dependen de herramientas que no siempre son gestionadas directamente por las organizaciones:

“Hay adultos mayores que manejan bien el tema, pero en otros casos el correo lo creó otra persona y nunca se les entregó, o se perdió... entonces la persona responsable nunca se entera de la información.”

Entrevista 8

En conjunto, estos elementos permiten observar que la implementación del Fondo se desarrolla en un marco de relaciones donde coexisten funciones complementarias entre actores, pero también asimetrías en el acceso a información, capacidades técnicas y niveles de decisión, configurando una estructura de implementación jerárquica y diferenciada.

c) Reglas formales e informales que estructuran el funcionamiento del Fondo

Las reglas formales del Fondo son descritas por los participantes como un conjunto de requisitos de elegibilidad y condiciones administrativas que establecen quiénes pueden postular y bajo qué forma organizativa. En los relatos, la postulación aparece asociada a organizaciones y no a personas individuales, destacándose la pertenencia a un club y la formalización jurídica como condiciones de acceso, aunque con un conocimiento parcial de los detalles normativos, particularmente en lo relativo a plazos y procedimientos específicos.

“Puede postular todas aquellas personas que tienen más de 60 años y que hagan parte de una organización que tenga personalidad jurídica.”

Entrevista 1

En el mismo sentido, se señala que el Fondo está dirigido a:

“Grupos que ya están formados como organización y que funcionan como club, no personas individuales.”

Entrevista 2

Esta condición es coherente con lo establecido a nivel institucional, donde se explicita que el acceso al Fondo se encuentra formalmente regulado mediante un instructivo que define condiciones y restricciones de postulación:

“Este fondo está regulado por un instructivo... en el cual se establecen las condiciones y limitaciones de postulación... solo pueden postular organizaciones que tengan como finalidad agrupar a personas mayores.”

Entrevista 8

Además de la condición etaria y organizacional, los entrevistados mencionan la importancia de que la organización cuente con su directiva vigente y con un funcionamiento

administrativo regular. Esta condición es identificada como requisito práctico para sostener tanto la postulación como la posterior ejecución del proyecto:

“Si no tienes organización completa, con sus funciones al día, es difícil conseguir un proyecto.”

Entrevista 1

“Tiene que ser una organización... formalizada, con su directiva, su rol, su cuenta, todo en regla. Porque después vienen los temas de la rendición... y eso no se puede hacer a nombre de una persona natural.”

Entrevista 6

En el plano documental, el instructivo del concurso establece un conjunto de antecedentes obligatorios para la admisibilidad de las postulaciones que no son mencionados de manera espontánea por los participantes. Entre ellos se incluyen:

- *La carta de solicitud dirigida a la autoridad regional,*
- *Certificados de vigencia del directorio,*
- *Inscripción en registros formales, cotizaciones y*
- *El formulario de presentación de la iniciativa*

Instructivo General Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%, 2024

Junto con los requisitos de admisibilidad, se describen reglas formales asociadas a la evaluación técnica de las iniciativas. El instructivo establece que la evaluación considera la pertinencia técnica, económica y social de los proyectos, incorporando criterios como la coherencia entre objetivos y presupuesto, la cobertura, la estrategia de difusión y la adjudicación previa de recursos, definiendo rangos de puntaje para la recomendación técnica.

En los relatos, esta dimensión se traduce en la importancia atribuida a la formulación del proyecto y a su expresión en el formulario:

“La necesidad que tú tienes es una cosa, y lo otro es cómo tú lo colocas en el papel... depende de cómo esté planteado. No es solo el tema, es cómo se justifica.”

Entrevista 1

Las reglas formales de ejecución y rendición también aparecen mencionadas de manera consistente. Los participantes indican que los recursos deben utilizarse estrictamente según lo aprobado, y que cualquier desviación respecto del presupuesto o de las actividades comprometidas puede implicar la devolución de fondos:

“Si usted pidió plata para algo específico y al final eso no se pudo hacer... hay que devolverla.”

Entrevista 3

Esta exigencia se encuentra reforzada desde el nivel público, donde se señala explícitamente la necesidad de ajustarse al presupuesto aprobado y a las condiciones definidas en el proyecto:

“Deben ajustarse estrictamente al presupuesto aprobado... y cualquier duda deben consultarla antes de gastar.”

Entrevista 7

Respecto a las reglas de rendición, en los relatos se mencionan situaciones en que errores u omisiones han tenido consecuencias directas en el resultado del proceso:

“Uno puede postular bien... pero si rinde mal, se cae todo.”

Entrevista 2

Asimismo, se señala que una rendición incorrecta puede afectar la posibilidad de acceder a financiamiento en futuras convocatorias:

“No pueden postular por un año... y era una miseria... por una cuestión mínima... pero igual.”

Entrevista 1

Se observa así un marco normativo estructurado y claro para los actores, centrado en el cumplimiento administrativo y control del uso de recursos, cuya correcta aplicación resulta determinante tanto para la adjudicación como para la continuidad de la participación de las organizaciones en el instrumento.

En suma, junto a estas reglas formales, en los relatos aparecen referencias a reglas en uso, entendidas como acuerdos y criterios cotidianos que orientan la toma de decisiones dentro de los clubes. Estas prácticas se describen en relación con mecanismos internos de priorización de beneficios, formas de deliberación y cierre de decisiones, normas de participación y ajustes operativos durante la ejecución de los proyectos.

En primer lugar, se menciona la existencia de criterios internos para asignar beneficios cuando la demanda supera la capacidad de respuesta de la organización. En este contexto, se identifican mecanismos informales de filtrado que buscan regular el acceso a los beneficios disponibles:

“Sí. Y eso ahí es importante conocer... si usted no hace un filtro... se complica porque todo el mundo va a querer, porque es gratis.”

Entrevista 3

Este tipo de criterios internos se vincula con la necesidad de ordenar la distribución de recursos al interior del grupo, en un contexto donde los beneficios del Fondo son percibidos como altamente valorados.

Asimismo, los relatos evidencian la existencia de una brecha entre la experiencia cotidiana de las organizaciones y su traducción en el lenguaje técnico del proyecto, lo que da lugar a prácticas de mediación y adaptación:

“La necesidad que tú tienes es una cosa, y lo otro es cómo tú lo colocas en el papel... si no la sabes explicar bien... se empieza a perder.”

Entrevista 4

En este mismo plano, desde el nivel institucional se reconoce que esta traducción no siempre es realizada directamente por las organizaciones, sino que frecuentemente es mediada por terceros:

“Muchas veces las organizaciones tienen la idea, pero no manejan completamente el contenido del proyecto que se presenta a su nombre.”

Entrevista 7

En segundo lugar, los entrevistados describen procedimientos de deliberación interna que combinan espacios de conversación en la directiva con instancias de validación colectiva. Estas prácticas no responden a protocolos formales estrictos, sino a dinámicas organizacionales construidas en la práctica:

“Cuando existen muchas alternativas... la directiva toma la decisión y luego la propone al grupo...”

Entrevista 5

“Se pone el tema sobre la mesa y se decide por mayoría... el que no está de acuerdo igual tiene que acatar.”

Entrevista 2

En tercer lugar, se identifican normas internas asociadas a la participación regular de los socios, las cuales operan como mecanismos de regulación del compromiso organizacional. Estas reglas, si bien pueden ser explícitas, también incorporan criterios de flexibilidad en su aplicación:

“Si faltas a tres reuniones seguidas sin justificación, te sacan del grupo... pero si está enfermo... se conversa... hay reglas, pero también hay criterio.”

Entrevista 2

En cuarto lugar, se describen prácticas utilizadas para resolver tensiones entre lo planificado y lo ejecutado, particularmente cuando surgen costos adicionales o imprevistos. En estos casos, las organizaciones recurren a mecanismos propios de financiamiento, sin trasladar la carga al Fondo:

“Si hay un gasto extra, ese gasto lo asume el grupo... con rifas... con una vaquita... pero jamás se le pide más al fondo.”

Entrevista 2

Desde la institucionalidad pública, esta práctica se relaciona con una regla implícita del funcionamiento del Fondo, en la que se espera que las organizaciones se ajusten a los recursos asignados y resuelvan internamente las desviaciones operativas, dentro de los márgenes permitidos:

“Pueden elegir proveedores distintos... pero si hay algo más complejo, debe solicitarse y formalizarse para su autorización.”

Entrevista 8

Asimismo, se observa una tendencia a privilegiar iniciativas con menor complejidad operativa y alto impacto cotidiano, lo que se traduce en decisiones estratégicas dentro de las organizaciones:

“Las ayudas técnicas son más directas: se compran, se entregan, se rinden, y listo.”

Entrevista 6

Finalmente, en los relatos se refuerza la idea de que el acceso al Fondo se configura como un beneficio colectivo, canalizado a través de la organización y no de manera individual:

“Tiene que ser el grupo... no es ayudar a una persona sola... es ayudar a un conjunto.”

Entrevista 3

En esta misma línea, se señala que la activación del proceso depende de la propia organización, lo que evidencia una regla en uso asociada a la iniciativa interna:

“Si el club no se mueve, no pasa nada.”

Entrevista 3

Por otra parte, en el material analizado emergen referencias a tensiones asociadas al carácter público de los recursos, lo que introduce una dimensión normativa vinculada a la responsabilidad en su uso. En este sentido, se reconoce que el cumplimiento de las reglas no solo responde a exigencias formales, sino también a la percepción de posibles sanciones:

“Esto es plata pública... y si uno se equivoca, puede tener consecuencias... incluso no poder postular después.”

Entrevista 4

Finalmente, se identifican dificultades asociadas a la temporalidad de los procesos de control, particularmente en lo relativo a la revisión de rendiciones, lo que incide en la capacidad de respuesta de las organizaciones frente a observaciones tardías:

“Nos están llegando observaciones de rendiciones de hace dos años... y ya no tienes cómo corregir muchas cosas.”

Entrevista 1

d) Factores facilitadores y obstaculizadores del proceso de implementación

Los entrevistados mencionan de manera recurrente el rol de la directiva en la conducción de las decisiones del club, describiéndola como un elemento que facilita la organización del trabajo, la definición de prioridades y la coordinación interna para llevar adelante los proyectos. En los relatos, la directiva aparece como el espacio donde se ordenan las discusiones y se canalizan las decisiones colectivas respecto de qué iniciativas impulsar y cómo ejecutarlas:

“La organización tiene que funcionar, tiene que estar acompañada de la directiva para decidir qué es lo que es mejor para el grupo. Aquí no es cosa de que cada uno haga lo que quiere, la directiva está para ordenar, para ver qué se puede hacer y qué no. Nosotros siempre hemos entendido que la directiva está al servicio de la comunidad, del grupo.”

Entrevista 1

En la misma línea, se enfatiza el funcionamiento interno de la directiva como un elemento que facilita la coordinación cotidiana y reduce conflictos durante la ejecución de las actividades:

“La clave es una directiva que trabaja en armonía. Hay confianza y acuerdos, así todos saben lo que está pasando, no hay tanto desorden ni malos entendidos.”

Entrevista 5

Desde la perspectiva de los funcionarios públicos, esta dimensión organizativa también es reconocida como un factor relevante en el funcionamiento de las iniciativas, en tanto las organizaciones que mantienen una dinámica interna activa tienden a sostener de mejor manera los procesos asociados al Fondo:

“Las organizaciones de personas mayores son bastante activas... mantienen una dinámica organizativa que facilita que puedan postular y ejecutar proyectos.”

Entrevista 8

En algunos casos, además, se menciona la articulación con otras organizaciones del territorio como un elemento que facilita la gestión, en tanto permite agilizar la coordinación de acciones y resolver aspectos prácticos de la implementación:

“Somos un grupo muy organizado. Además, la presidenta de la Junta de Vecinos es socia del club, y eso facilita mucho las cosas, porque todo se conversa y se coordina más rápido.”

Entrevista 1

Junto con lo anterior, los entrevistados también mencionan aspectos administrativos y de planificación como parte de las condiciones que permiten que los proyectos se ejecuten sin mayores dificultades, destacando la importancia del orden en la gestión cotidiana:

“Aquí no es solo tener la idea. Hay que tener todo ordenado: quién compra, quién guarda las boletas, quién ve los plazos, quién responde si preguntan algo. Si uno no deja eso claro desde el principio, después empieza el enredo, se pierden papeles, se pasa el tiempo y al final el proyecto se complica solo. Por eso nosotros primero ordenamos la pega y después recién partimos.”

Entrevista 3

Además del liderazgo interno, el orden administrativo y la planificación operativa constituyen un facilitador central para la ejecución de los proyectos. Los entrevistados describen que la gestión cotidiana del proyecto requiere una distribución clara de responsabilidades, control de plazos y manejo riguroso de la documentación:

“La plata ayuda, pero si uno no tiene claro quién compra, quién guarda las boletas y quién responde por los plazos, la plata se transforma en un problema. Primero hay que ordenar la pega y después recién ejecutar, si no, el proyecto se desarma solo.”

Entrevista 5

En coherencia con lo anterior, los actores públicos reconocen que la capacidad organizativa interna puede incidir de manera significativa en los resultados del proceso, incluso por sobre otros recursos disponibles:

“Cuando tenemos organizaciones que funcionan bien, que se reúnen con periodicidad y que tienen un directorio sólido... eso termina siendo más relevante que cualquier otro recurso.”

Entrevista 8

Junto a lo anterior, los entrevistados destacan que el acompañamiento técnico externo cumple un rol clave en la viabilidad práctica de los proyectos, especialmente frente a la complejidad de los procedimientos, plataformas y exigencias administrativas del Fondo. Este apoyo es descrito como un seguimiento permanente que permite sostener el proceso completo:

“Nos van guiando en todo el proceso, nos revisan los papeles, nos avisan los plazos, nos dicen qué falta y qué está mal. Si no fuera por ese acompañamiento, varios clubes quedarían fuera porque esto es muy enredado y no todos lo manejan.”

Entrevista 3

En esta misma línea, se identifican instancias de capacitación y apoyo como parte de los mecanismos que contribuyen a facilitar la implementación del Fondo:

“Se realizan capacitaciones y distintas instancias de apoyo que permiten orientar a las organizaciones durante el proceso.”

Entrevista 7

Finalmente, también aparece de manera consistente la importancia de las redes de apoyo formales e informales para resolver aspectos prácticos de la implementación, tanto en la ejecución de actividades como en la logística asociada. Estas redes incluyen apoyos municipales, vínculos con servicios como el CESFAM y contactos personales que facilitan gestiones, traslados o acceso a recursos:

“Al final los proyectos no se sacan adelante solo con lo que dice el papel. Siempre hay alguien que conoce a alguien, que ayuda con un trámite, que presta un furgón o consigue algo más barato. Sin esas redes, muchas cosas simplemente no resultarían.”

Entrevista 1

En cuanto a los elementos obstaculizadores, en los relatos aparecen de manera recurrente referencias a limitaciones asociadas a las capacidades internas de las organizaciones y al manejo de los procedimientos administrativos del Fondo. Estas limitaciones son descritas como una dificultad para sostener los procesos de postulación, ejecución y rendición, especialmente en organizaciones con menor experiencia previa en este tipo de instrumentos. En este contexto, se señala que la gestión de los proyectos no siempre puede realizarse de manera autónoma y que, en la práctica, suele requerirse apoyo externo para avanzar en los trámites y cumplir con las exigencias formales:

“Muchas veces tiene que venir alguien de afuera a decirte qué hacer, porque uno no tiene esa capacidad instalada. No es mala voluntad, es que falta información clara, falta que alguien te explique bien cómo se hacen las cosas y en qué orden.”

Entrevista 3

Esta dependencia de apoyos externos también aparece asociada a experiencias problemáticas, en las que la delegación de tareas técnicas genera errores o consecuencias negativas para la organización:

“No tengo cómo calificar a una profesional antigua... ella nos provocó ese problema. La falla mayor fue nuestra, por no saber, por no tener experiencia. Confiamos y después nos dimos cuenta de que las cosas no se habían hecho bien.”

Entrevista 1

“Todas las personas que involucraron esto recibieron un pago... y después, cuando supe todo lo que ella hizo, dije: claro, nos utilizó. Una persona experiente abusó. Yo me sentí abusado, porque hacen las cosas al lote.”

Entrevista 1

Junto a ello, los relatos dan cuenta de problemas internos de funcionamiento organizacional, particularmente vinculados a la baja participación de los socios en tareas administrativas y en espacios de discusión, lo que dificulta sostener una gestión compartida del proyecto:

“Estamos al debe con el tema administrativo, con el papeleo. Muchos socios no llegan, no quieren reunirse para hablar de problemas, solo aparecen cuando hay actividades o beneficios.”

Entrevista 1

Asimismo, se menciona el desconocimiento del funcionamiento de la institucionalidad pública y de las responsabilidades de los distintos niveles del Estado, junto con dificultades en la circulación de la información, lo que genera confusión respecto de los procesos:

“Todavía no tengo claro las fuentes... no consigo identificar bien qué es gobernador y qué es municipal. Además, deberían mantenernos al día, pero a mí no me llegan las cosas directo, me llegan por terceros, y al final terminamos no sabiendo bien en qué estamos.”

Entrevista 2

Un obstáculo especialmente reiterado en el material corresponde a las dificultades asociadas al uso de plataformas digitales y a la realización de trámites en línea. Los entrevistados señalan que muchos clubes no cuentan con personas que manejen adecuadamente herramientas informáticas, gestión de plazos o envío de documentación digital, lo que limita su capacidad de participar en igualdad de condiciones en los procesos de postulación y rendición:

“Hay clubes que no tienen gente que sepa de papeles, de computador, de plazos... entonces quedan fuera. No es que no tengan necesidad o ganas, es que todo ahora es por internet, por plataforma, todo ‘online’, y no todos manejamos eso.”

Entrevista 3

Por parte de los funcionarios públicos, esta dificultad también es reconocida como una barrera relevante del proceso:

“Muchos no manejan bien cómo funcionan los procesos y, además, algunos de estos procedimientos incorporan componentes más tecnológicos, por lo que requieren bastante asesoría.”

Entrevista 7

En esta misma línea, se identifica que el uso del correo electrónico y de otros medios formales no siempre asegura una comunicación efectiva con las organizaciones, especialmente cuando el acceso a estas herramientas queda mediado por terceros:

“Hay adultos mayores que manejan bien este tema... pero también existe otro grupo en el que el correo electrónico fue creado por un funcionario municipal o por quien asesoró el proyecto, y ese correo nunca fue realmente entregado a la organización, o se perdió la clave, o simplemente no quedó en manos del representante legal.”

Entrevista 7

Junto a estas barreras digitales, los participantes describen dificultades territoriales que afectan tanto la gestión de trámites como la ejecución de las actividades financiadas. En los relatos aparecen obstáculos vinculados a la distancia, el tiempo y el costo de movilización, los cuales inciden directamente en la participación de las personas mayores:

“La dificultad no es solo el trato, es el acceso. La distancia, el tiempo, el costo que significa moverse. A veces queda todo más lejos, cualquier trámite es más tiempo, más gasto, más cansancio. Lo mismo pasa con las actividades... No es que no quieran participar, es que no pueden.”

Entrevista 3

Esta dimensión territorial también es reconocida desde el nivel institucional:

“Tenemos organizaciones que viven en sectores rurales muy alejados, donde no hay acceso a internet o donde incluso resulta difícil reunirse.”

Entrevista 7

Finalmente, los entrevistados describen la carga administrativa y los procesos de rendición como uno de los principales obstáculos prácticos en la implementación de los proyectos. La rendición es presentada como un proceso exigente, tanto por el volumen de trámites involucrados como por el desfase con que pueden llegar las observaciones:

“No es llegar y devolver, hay que hacer informes, papeles, ir varias veces al municipio, y para gente mayor eso es pesado. El papeleo y la rendición son los que más traban el sistema y los que más cansancio generan. Además, en 2025 nos están llegando observaciones del 2023, dos años después, y ahí ya es casi imposible arreglarlo bien; mientras esté esa rendición observada, no pueden postular.”

Entrevista 6

En conjunto, los relatos muestran que los principales obstáculos del proceso de implementación se concentran en cuatro dimensiones interrelacionadas: las capacidades organizacionales para sostener la gestión administrativa, la dependencia de apoyos técnicos externos, las barreras digitales y comunicacionales, y las condiciones territoriales que dificultan el acceso y la participación. A ello se suma la carga administrativa asociada a la rendición, que aparece como un punto crítico del proceso.

e) Relación institucional entre el Fondo Adulto Mayor y la Política Integral de Envejecimiento Positivo.

La relación institucional entre el Fondo Adulto Mayor y la Política Integral de Envejecimiento Positivo (PIEP) se expresa, en los resultados, como un **acoplamiento parcial**. Por una parte, tanto en los relatos de usuarios como de equipos técnicos se describen efectos y orientaciones del Fondo que se vinculan con dimensiones centrales de la política,

tales como la autonomía, la salud funcional, la participación y el bienestar de las personas mayores. Por otra, también se observa que dicha relación no siempre se traduce en una referencia explícita, sistemática o programáticamente guiada por la PIEP en su conjunto.

En el plano documental y normativo, el Fondo declara una orientación coherente con el enfoque de envejecimiento activo y saludable. En la introducción del instrumento se señala que este busca promover el bienestar de las personas mayores en un marco de igualdad, no discriminación y participación. En términos más específicos, el instructivo establece entre sus objetivos:

“a) Potenciar actividades de cuidado y autocuidado destinadas a mejorar el bienestar físico y cognitivo de los Adultos Mayores, b) Fortalecer las habilidades sociales y generar instancias de inclusión social de los Adultos Mayores con la comunidad en general y c) Incentivar proyectos que contribuyan a mejorar la condición de bienestar de los Adultos Mayores en situación de dependencia y/o discapacidad”.

Instructivo General Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%, 2024

Asimismo, en otra formulación normativa, el instructivo declara que el fondo busca

“Potenciar iniciativas que mejoren las condiciones biopsicosociales de los adultos mayores con el propósito de conseguir un envejecimiento activo y saludable”.

Instructivo General Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%, 2024

Esta orientación se expresa también en la definición de líneas de postulación vinculadas tanto a la participación social como al apoyo a la vida diaria y al resguardo de la autonomía, lo que dialoga con los ejes de la PIEP orientados a proteger la salud funcional, fortalecer la integración y participación social, e incrementar el bienestar subjetivo de las personas mayores.

“La Política Integral de Envejecimiento Positivo se propone tres objetivos generales en esta dirección: proteger la salud funcional de las personas mayores, mejorar su

integración en los distintos ámbitos de la sociedad e incrementar sus niveles de bienestar subjetivo.”

Política Integral de Envejecimiento Positivo (2012-2025)

En concordancia con lo anterior, los relatos muestran que una de las convergencias más nítidas entre el Fondo y la Política se observa en proyectos orientados a ayudas técnicas, autocuidado y apoyos para la vida diaria, donde la relación con los principios de autonomía, funcionalidad y dignidad se vuelve concreta en la experiencia cotidiana de las personas mayores. Desde el nivel institucional, esta orientación es reconocida como una tendencia creciente dentro del Fondo:

“Yo creo que tiene que ver con que ahora se está mirando más el tema de la dependencia, de la autonomía, de la necesidad de apoyo concreto en la vida diaria. O sea, un baño portátil o una silla de ducha no es algo que se use una vez y listo, es algo que queda y que realmente le cambia el día a día a la persona.”

Entrevista 6

Esta valoración también aparece en los relatos de dirigentes, quienes identifican como más pertinentes aquellos proyectos que contribuyen a sostener la movilidad, la funcionalidad y la salud física en esta etapa del curso de vida:

“Yo creo que, pensando en la edad que tenemos nosotros, el de kinesiología pesa más. Porque una cosa es salir a pasear, que es bonito, que hace bien para el ánimo, pero la salud física es clave. Cuando ya empiezan los problemas a las rodillas, a la cadera, a la espalda, cuando cuesta caminar, cuando cuesta pararse, ahí uno se da cuenta de que, si no se cuida el cuerpo, después no se puede hacer nada más. Entonces, yo creo que ese tipo de proyectos, los que apuntan a la salud, a la movilidad, a mantenerse activo, son súper bien vistos y tienen mucho más sentido a largo plazo.”

Entrevista 2

En esta misma línea, algunos relatos vinculan estos apoyos con la dignidad y el resguardo de la privacidad, reforzando su relación con dimensiones sustantivas del envejecimiento positivo:

“Un punto culminante es la dignidad. El adulto mayor necesita ser digno. Y una cosa que le quita la dignidad es la falta de privacidad... por eso, por ejemplo, una silla de baño, para mí, es un motivo determinante.”

Entrevista 1

Una segunda convergencia entre el Fondo y la PIEP se expresa en proyectos y actividades asociadas a la participación social y al bienestar subjetivo. En los relatos, las actividades financiadas incluidos viajes, paseos, talleres y encuentros son descritas como instancias que permiten salir de la rutina, generar vínculos, sostener la participación y reforzar el sentido de pertenencia organizacional. En este plano, el bienestar asociado al Fondo no aparece escindido entre lo físico, lo emocional y lo social, sino integrado en la experiencia cotidiana de las personas mayores:

“Pero al mismo tiempo, todo está relacionado con la salud. El deporte es salud. Un paseo también es salud mental. Un paseo cultural es válido porque la persona va a conocer, va a pasear.”

Entrevista 3

“Más allá de la plata, la importancia es que el club permite que los adultos mayores tengamos actividades, salir de la rutina, conocer otras cosas y, a la vez, aprender... eso hace bien, tanto física como mentalmente.”

Entrevista 4

Desde el nivel institucional, esta dimensión también es reconocida como un efecto importante del Fondo:

“Yo creo que lo más fuerte es la participación. O sea, ellos lo que más quieren es juntarse, salir de la casa, conversar, sociabilizar. Aunque el proyecto sea para recibir algo material, igual lo que más valoran es el espacio de encuentro.”

Entrevista 6

En concordancia con ello, una de las entrevistas institucionales señala que la propia lógica del instrumento se ha ido concentrando en tipos de iniciativas asociadas al bienestar, la salud y la estimulación, lo que da cuenta de una orientación programática compatible con varios énfasis de la PIEP:

“Lo que pasa es que el Fondo Adulto Mayor contempla distintas líneas. Una tiene que ver con viajes o salidas, otra con salud, otra con estimulación cognitiva. Entonces, en general, mientras la iniciativa esté dentro de ese marco, calza con los criterios del fondo.”

Entrevista 7

Sin embargo, junto con estas convergencias, también emergen tensiones que permiten comprender por qué la relación entre el Fondo y la Política se describe como un acoplamiento parcial y no como una alineación programática plena. Una primera tensión se vincula con el hecho de que la orientación de los proyectos parece provenir, en muchos casos, más desde el entorno institucional o técnico que desde una apropiación explícita de los lineamientos de la PIEP por parte de las organizaciones. En este sentido, los relatos sugieren que ciertas iniciativas son promovidas o sugeridas desde fuera, mientras otras posibilidades quedan fuera del horizonte práctico de los clubes:

“Los proyectos que nosotros recibimos son más bien sugeridos desde afuera... ‘ustedes pueden postular para ir a la playa’, pero nadie nos dice ‘ustedes pueden postular para ir a un museo’. Entonces el énfasis viene de afuera.”

Entrevista 1

Una segunda tensión se relaciona con la forma amplia y flexible en que se justifica la coherencia entre el Fondo y la política, especialmente a partir de una noción extendida de

“salud” que permite encuadrar un conjunto muy diverso de iniciativas dentro del envejecimiento positivo. En los relatos, esta lógica aparece asociada a una comprensión amplia del bienestar, donde múltiples actividades pueden ser consideradas compatibles con los objetivos de la política, aunque sin una referencia explícita y sistemática a sus definiciones, ejes o instrumentos:

“Todo está relacionado con la salud. El deporte es salud. Un paseo también es salud mental... un paseo cultural es válido.”

Entrevista 8

De este modo, los resultados permiten observar que la relación entre el Fondo Adulto Mayor y la PIEP no se expresa como una traducción lineal o plenamente programática de la política en el instrumento, sino más bien como una articulación parcial. Esta se sostiene, por una parte, en convergencias efectivas con dimensiones como autonomía, participación, salud funcional y bienestar subjetivo; y, por otra, en una implementación que opera de manera más pragmática, flexible y mediada por las lógicas del territorio, de las organizaciones y de los actores que intervienen en el proceso.

“Como política, la esencia del envejecimiento positivo está en que no se limita a solucionar problemas, sino que busca que las personas mayores sean autovalentes, estén integradas en los distintos ámbitos de la sociedad y reporten niveles de bienestar subjetivo tan altos como los jóvenes”

Política Integral de Envejecimiento Positivo (2012-2025)

Objetivo específico N.º 2: caracterizar los proyectos sociales financiados por el Fondo Adulto Mayor 2024 en la Región de Ñuble.

2) Resultados del análisis cuantitativo de los proyectos financiados.

El análisis se organiza en torno a dos dimensiones: (1) características generales de los proyectos; (2) construcción de una tipología empírica según el propósito sustantivo de las

iniciativas; (3) grado de alineación con la Política Integral de Envejecimiento Positivo; y (4) Frecuencia de proyectos que abordan los ejes y objetivos específicos de la PIEP

Este enfoque permite identificar patrones de distribución, concentraciones temáticas y tendencias en la orientación efectiva del instrumento, proporcionando una base empírica para su posterior interpretación en el marco del análisis mixto y la discusión de política pública.

A) Caracterización general de la cartera de proyectos financiados en 2024.

Tabla 7. Distribución de los proyectos financiados según provincia de ejecución. Ñuble, 2024.

Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Diguillín	106	48,6	48,6
Itata	63	28,9	77,5
Punilla	49	22,5	100,0
Total	218	100,0	100,0

Nota. elaboración propia.

A nivel provincial, la distribución de los proyectos financiados durante 2024 muestra una alta concentración en la provincia de Diguillín, la cual reúne 106 iniciativas, equivalente al 48,6% del total regional. Le siguen la provincia de Itata con 63 proyectos (28,9%) y la provincia de Punilla con 49 proyectos (22,5%).

Esta distribución muestra un sesgo territorial en la asignación y ejecución del Fondo Adulto Mayor, concentrándose casi la mitad de los proyectos en una sola provincia. Este patrón sugiere que la ejecución del instrumento no responde únicamente a criterios de necesidad social, sino que también se encuentra fuertemente condicionada por factores como la densidad organizacional, la capacidad de postulación y el acceso a apoyos técnicos e institucionales en los distintos territorios.

Tabla 8. Distribución comunal de los proyectos adjudicados y de los beneficiarios directos e indirectos del Fondo Adulto Mayor, Región de Ñuble (2024)

	Frecuencia	Porcentaje	Nº Beneficiarios directos	Nº Beneficiarios indirectos
Bulnes	4	1,8	135	445
Chillán	36	16,5	1.932	6.999
Chillán Viejo	15	6,9	358	4.172
Cobquecura	5	2,3	295	980
Coelemu	19	8,7	1.025	3.665
Coihueco	4	1,8	90	265
El Carmen	7	3,2	195	732
Ninhue	14	6,4	398	1.044
Ñiquén	16	7,3	410	1.598
Pemuco	6	2,8	147	572
Pinto	7	3,2	170	326
Portezuelo	9	4,1	455	1.480
Quillón	12	5,5	326	2.886
Quirihue	5	2,3	150	534
Ránquil	5	2,3	93	304
San Carlos	21	9,6	528	1.643
San Fabián	2	0,9	34	102
San Ignacio	11	5,0	385	2.265
San Nicolás	7	3,2	195	490
Trehuaco	5	2,3	97	260
Yungay	8	3,7	200	1.600
Total	218	100,0	8.588	31.362

Nota: Elaboración propia.

La distribución territorial muestra una marcada concentración en determinadas comunas de la región. En particular, la comuna de Chillán concentra el 16,5% del total de iniciativas, seguida por San Carlos (9,6%), Coelemu (8,7%), Ñiquén (7,3%), Chillán Viejo (6,9%), Ninhue (6,4%), Quillón (5,5%) y San Nicolás (5,0%). En conjunto, estas ocho comunas concentran más del 66% del total de proyectos financiados.

En contraste, comunas como San Fabián (0,9%), Bulnes (1,8%), Coihueco (1,8%) presentan una participación significativamente más baja en la cartera de proyectos adjudicados.

En términos de cobertura, la distribución de beneficiarios también presenta diferencias entre comunas. Chillán registra el mayor número de beneficiarios, con 1.932 directos y 6.999 indirectos, seguido por Coelemu con 1.025 beneficiarios directos y 3.665 indirectos, y San Ignacio con 385 beneficiarios directos y 2.265 indirectos. Asimismo, comunas como Chillán

Viejo y Quillón presentan un número importante de beneficiarios indirectos, alcanzando 4.172 y 2.886 personas, respectivamente. En el extremo opuesto, San Fabián registra la menor cobertura, con 34 beneficiarios directos y 102 indirectos, mientras que Coihueco y Ránquil también presentan cifras comparativamente menores. En total, la cartera de proyectos adjudicada durante 2024 contempla 8.588 beneficiarios directos y 31.362 beneficiarios indirectos.

En términos provinciales, la distribución territorial de los proyectos muestra una concentración en la provincia de Diguillín, que reúne el 48,6% del total regional, seguida por Itata (28,9%) y Punilla (22,5%). A nivel comunal, ocho comunas concentran más de dos tercios de la cartera financiada, mientras que las restantes presentan una participación considerablemente menor tanto en número de proyectos como en la cobertura de beneficiarios.

Tabla 9. Medidas de tendencia central y dispersión del monto asignado y del número de beneficiarios de los proyectos financiados por el Fondo Adulto Mayor, Región de Ñuble, 2024.

Variable	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. estándar	Q1 (P25)	Mediana (P50)	Q3 (P75)
Monto asignado (\$)	218	780.000	2.000.000	1.794.300,20	262.197,65	1.660.076,75	1.915.000	1.990.637,50
Beneficiarios directos	218	11	850	34,94	72,64	20	25	30
Beneficiarios indirectos	218	2	2.500	148,45	250,26	70	100	130

Nota: elaboración propia

En términos financieros, los proyectos financiados durante 2024 presentan una distribución relativamente homogénea de los recursos adjudicados. El monto asignado fluctúa entre \$780.000 y \$2.000.000, con una media de \$1.794.300 y una desviación estándar de \$262.198. Asimismo, la mediana alcanza \$1.915.000, mientras que el 50% central de los proyectos

recibió entre \$1.660.077 (Q1) y \$1.990.638 (Q3), lo que muestra que la mayor parte de las iniciativas se concentra en montos cercanos al máximo permitido por el instrumento.

En contraste, la cobertura de los proyectos presenta una mayor dispersión. El número de beneficiarios directos oscila entre 11 y 850 personas, con una media de 34,9, una mediana de 25 y un rango intercuartílico entre 20 y 30 beneficiarios. De forma similar, los beneficiarios indirectos fluctúan entre 2 y 2.500 personas, con una media de 148,4, una mediana de 100 y un rango intercuartílico entre 70 y 130 personas.

Una situación similar se observa respecto de los beneficiarios indirectos. Los proyectos declaran entre 2 y 2.500 beneficiarios, con una media de 148,4, una mediana de 90 y una desviación estándar de 250,3. Además, el 50% de los proyectos registra entre 60 (P25) y 150 (P75) beneficiarios indirectos.

Tabla 10. Distribución de los proyectos según adjudicación previa del Fondo Adulto Mayor (2022–2023)

Adjudicación previa	2023 (Frecuencia)	2023 (%)	2022 (Frecuencia)	2022 (%)
Sin adjudicación	132	60,6	149	68,3
Con adjudicación	86	39,4	69	31,7
Total	218	100,0	218	100,0

Nota: elaboración propia

En relación con la trayectoria reciente de las organizaciones ejecutoras, los datos muestran que un 39,4% de los proyectos financiados durante 2024 corresponde a organizaciones que ya se habían adjudicado recursos del Fondo Adulto Mayor en el año anterior, mientras que un 60,6% no registra adjudicación en dicho período. Este resultado indica que una proporción significativa de la cartera está compuesta por organizaciones con experiencia reciente en el instrumento, coexistiendo con una mayoría relativa de organizaciones que no habían sido beneficiarias el año inmediatamente anterior.

Al considerar una perspectiva temporal más amplia, se observa que un 31,7% de los proyectos financiados en 2024 corresponde a organizaciones que ya se habían adjudicado recursos del Fondo Adulto Mayor en el año 2022, mientras que un 68,3% no presenta adjudicación en dicho período. Este resultado muestra que, si bien la mayoría de las organizaciones no cuenta con experiencia reciente en el instrumento en ese año específico,

existe un segmento no menor de iniciativas que proviene de organizaciones con una trayectoria más prolongada de participación en el fondo.

Tabla 11. Distribución de los proyectos según recepción de apoyo externo durante el proceso de postulación

Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido		Porcentaje acumulado
No	94	43,1	43,1	43,1
Si	124	56,9	56,9	100,0
Total	218	100,0	100,0	

Nota: elaboración propia.

En relación con el proceso de formulación de las iniciativas, los datos indican que un 56,9% de los proyectos financiados durante 2024 declara haber contado con algún tipo de apoyo externo en la postulación, mientras que un 43,1% señala no haber recibido dicho acompañamiento. Este resultado muestra que la mayoría de las iniciativas fueron elaboradas con algún grado de apoyo técnico o institucional, lo que constituye un rasgo relevante del perfil de la cartera analizada.

B) Alineación programática de los proyectos sociales financiados con la Política Integral de Envejecimiento Positivo

La evaluación de la alineación programática de los 218 proyectos financiados con los trece objetivos específicos de la PIEP constituye el eje del análisis cuantitativo. Para ello, se codificó la presencia o ausencia de cada objetivo específico de la PIEP en el objetivo general declarado de cada proyecto, y se construyó una variable ordinal de tres niveles: alineación baja (ningún objetivo presente), media (un objetivo presente) y alta (dos o más objetivos presentes). Los criterios de codificación se detallan en el libro de códigos (Anexo 2).

Distribución general de la alineación programática

Los resultados muestran que la gran mayoría de los proyectos financiados conecta con al menos un objetivo de la PIEP: solo 3 proyectos (1,4%) no abordan ningún objetivo específico de la política. Sin embargo, esa conexión es predominantemente estrecha: el 81,2% de los proyectos aborda exactamente un objetivo, y solo el 17,4% articula dos objetivos de manera simultánea. Ningún proyecto de la cartera aborda tres o más objetivos de la PIEP.

Tabla 12. Distribución del grado de alineación programática con la PIEP (n = 218)

Grado de alineación	Objetivos PIEP presentes	n	%
Baja	0	3	1,4
Media	1	177	81,2
Alta	2 o más	38	17,4
Total		218	100,0

Nota. Elaboración propia a partir de la base de datos del Fondo Adulto Mayor, CVC 8%, convocatoria 2024.

Frecuencia de abordaje de los objetivos específicos de la PIEP

El análisis de la frecuencia con que cada objetivo específico de la PIEP aparece en la cartera revela una distribución marcadamente concentrada. De los trece objetivos, solo tres registran una presencia significativa: participación social (59,2%), factores protectores de la salud (32,1%) y servicios de salud (16,5%). En el extremo opuesto, cuatro objetivos no registran presencia alguna: acceso a la justicia, mejora de servicios estatales, investigación en envejecimiento y evaluación de la política. Los cinco objetivos restantes aparecen en proporciones inferiores al 2%.

Tabla 13. Frecuencia de abordaje de los objetivos específicos de la PIEP en la cartera de proyectos (n = 218)

Objetivo específico PIEP	n	%
OE4 Aumentar oportunidades de participación social, recreativa y productiva	129	59,2
OE2 Aumentar prevalencia de factores protectores para la salud	70	32,1
OE1 Mejorar oferta y calidad de servicios de salud y cuidados	36	16,5
OE3 Aumentar profesionales con conocimiento en personas mayores	4	1,8
OE5 Mejorar nivel educacional y formación laboral	4	1,8
OE6 Proteger la seguridad económica	3	1,4
OE11 Potenciar identidad social y cultural positiva	3	1,4
OE7 Adecuar viviendas, transporte y ciudades	2	0,9
OE8 Disminuir prevalencia del maltrato	2	0,9
OE9 Acceso a la justicia	0	0,0
OE10 Mejorar servicios estatales	0	0,0
OE12 Investigación en envejecimiento	0	0,0
OE13 Evaluación de la política	0	0,0

Nota. OE= Objetivo Específico, elaboración propia.

Combinaciones de objetivos en los proyectos con alineación alta

Los 38 proyectos que presentan alineación alta (dos objetivos simultáneos) se concentran en un número reducido de combinaciones. La más frecuente articula factores protectores de la salud con participación social (OE2 + OE4), presente en 25 proyectos que representan el 65,8% de este segmento. Le sigue la combinación de servicios de salud con participación social (OE1 + OE4), con 8 proyectos (21,1%). Las cuatro combinaciones restantes presentan frecuencias marginales.

TABLA 14. Combinaciones de objetivos en proyectos con alineación alta (n = 38)

Combinación	n	%
OE2 (factores protectores) + OE4 (participación)	25	65,8
OE1 (servicios de salud) + OE4 (participación)	8	21,1
OE4 (participación) + OE5 (educación/trabajo)	2	5,3
OE1 (servicios de salud) + OE2 (factores protectores)	1	2,6
OE4 (participación) + OE6 (seguridad económica)	1	2,6
OE1 (servicios de salud) + OE3 (formacion profesionales)	1	2,6

Nota: Elaboración propia.

Alineación programática según línea de postulación del Fondo

El cruce entre la línea de postulación (Social, Cultura y Deporte Adulto Mayor) y el nivel de alineación revela diferencias estadísticamente significativas ($\chi^2 = 16,04$; $p < 0,001$; V de Cramer = 0,271). La línea Social Adulto Mayor y la línea Deporte Adulto Mayor presentan proporciones similares de alineación alta (24,6% y 25,0%, respectivamente), mientras que la línea Cultura Adulto Mayor registra apenas un 2,8%, con un 95,8% de sus proyectos en el nivel medio.

Tabla 15. Alineación programática según línea de postulación (n = 218)

Línea	n	Baja	Media	Alta
Social AM	134	2 (1,5%)	99 (73,9%)	33 (24,6%)
Deporte AM	12	0 (0,0%)	9 (75,0%)	3 (25,0%)
Cultura AM	72	1 (1,4%)	69 (95,8%)	2 (2,8%)
Total	218	3 (1,4%)	177 (81,2%)	38 (17,4%)

Nota. $\chi^2 (2) = 16,04$; $p < 0,001$; V de Cramer = 0,271. Para el cálculo se agruparon los niveles baja y media frente a alta, dado el bajo número de casos en la categoría baja.

Alineación programática según apoyo externo en la postulación

El cruce entre la presencia de apoyo externo durante la formulación y el nivel de alineación no evidenció una asociación estadísticamente significativa ($\chi^2 = 0,76$; $p = 0,684$; V de Cramer = 0,059). Las proporciones de alineación alta son prácticamente idénticas entre organizaciones que contaron con apoyo (16,9%) y las que formularon sin acompañamiento (18,1%).

TABLA 16. Alineación programática según apoyo externo (n = 218)

Apoyo externo	n	Baja	Media	Alta
Sin apoyo	94	2 (2,1%)	75 (79,8%)	17 (18,1%)
Con apoyo	124	1 (0,8%)	102 (82,3%)	21 (16,9%)
Total	218	3 (1,4%)	177 (81,2%)	38 (17,4%)

Nota. $\chi^2 (2) = 0,76$; $p = 0,684$.

Fuente: Elaboración propia.

Alineación programática según adjudicación previa

El cruce entre adjudicación en el ciclo 2023 y el nivel de alineación en 2024 tampoco arrojó una asociación significativa ($\chi^2 = 1,63$; $p = 0,202$; V de Cramer = 0,086). Las organizaciones sin adjudicación previa presentan un 20,5% de alineación alta, mientras que las que adjudicaron en 2023 registran un 12,8%, diferencia que no alcanza significancia estadística.

TABLA 17. Alineación programática según adjudicación en ciclo 2023 (n = 218)

Adjudicación 2023	n	Baja	Media	Alta
Sin adjudicación	132	1 (0,8%)	104 (78,8%)	27 (20,5%)
Con adjudicación	86	2 (2,3%)	73 (84,9%)	11 (12,8%)
Total	218	3 (1,4%)	177 (81,2%)	38 (17,4%)

Nota. $\chi^2 (1) = 1,63$; $p = 0,202$; V de Cramer = 0,086. Para el cálculo se agruparon baja y media frente a alta.

Fuente: Elaboración propia.

En conjunto, los resultados permiten trazar un retrato empírico del grado de alineación entre el Fondo y la PIEP. El 98,6% de los proyectos financiados conecta con al menos un objetivo de la política, lo que indica que el instrumento no opera al margen de la PIEP. Sin embargo, esa conexión es predominantemente unidimensional: el 81,2% de los proyectos aborda un solo objetivo, y ninguno articula más de dos. Los tres objetivos con presencia significativa (participación, factores protectores de la salud y servicios de salud) concentran prácticamente toda la carga de alineación, mientras nueve de los trece objetivos presentan una presencia marginal o nula. El único factor que muestra asociación significativa con el nivel de alineación es la línea de postulación del Fondo ($p < 0,001$), mientras que ni el apoyo externo ($p = 0,684$) ni la adjudicación previa ($p = 0,202$) presentan asociación con los niveles observados.

Alineación programática según línea de postulación del Fondo

El cruce entre la línea de postulación del Fondo Adulto Mayor y el grado de alineación programática con la PIEP revela diferencias estadísticamente significativas ($\chi^2 = 16,04$; $p < 0,001$; V de Cramer = 0,271).

TABLA 18. Distribución del grado de alineación con la PIEP según línea de postulación del Fondo Adulto Mayor (n = 218)

Línea de postulación	n	Alineación baja (%)	Alineación media (%)	Alineación alta (%)
Social Adulto Mayor	134	2 (1,5)	99 (73,9)	33 (24,6)
Deporte Adulto Mayor	12	0 (0,0)	9 (75,0)	3 (25,0)
Cultura Adulto Mayor	72	1 (1,4)	69 (95,8)	2 (2,8)
Total	218	3 (1,4)	177 (81,2)	38 (17,4)

Nota. $\chi^2(2) = 16,04$; $p < 0,001$; V de Cramer = 0,271. Para el cálculo se agruparon los niveles baja y media frente a alta, dado el bajo número de casos en la categoría baja. Elaboración propia.

Las líneas Social y Deporte Adulto Mayor presentan proporciones similares de alineación alta (24,6% y 25,0%, respectivamente), mientras que la línea Cultura Adulto Mayor registra apenas un 2,8% de alineación alta, concentrando el 95,8% de sus proyectos en el nivel medio. Esta diferencia indica que la línea de postulación constituye el único factor, entre los

examinados en este estudio, que presenta una asociación significativa con el nivel de alineación programática de los proyectos.

La distribución por línea se complementa con la caracterización general de la cartera según el propósito principal de las iniciativas. Las 134 iniciativas de la línea Social Adulto Mayor, que representa el 61,5% de la cartera, comprenden proyectos orientados principalmente a turismo social, salud y bienestar, y autonomía funcional. La línea Cultura Adulto Mayor (72 proyectos, 33,0%) agrupa iniciativas de participación social, recreación y fortalecimiento de la identidad cultural. La línea Deporte Adulto Mayor (12 proyectos, 5,5%) concentra iniciativas de actividad física y promoción de la salud funcional.

CAPÍTULO VI

DISCUSIÓN

6) DISCUSIÓN

La presente tesis busca que la discusión de los resultados se oriente a interpretar los hallazgos del estudio, tal cual se planteó en el apartado metodológico, desde una lógica integradora propia de los métodos mixtos, poniendo especial atención en las convergencias y discrepancias que emergen entre los resultados cuantitativos y cualitativos. En este sentido, se retoma la propuesta de Lee y Greene (2007), citados por Creswell y Plano Clark (2018), quienes sugieren que el análisis mixto debe atender a cómo ambas bases de datos pueden "contar partes de la historia" parcialmente distintas, evaluando si los patrones estadísticos y los temas cualitativos resultan, en lo sustantivo, más congruentes que incongruentes.

Además, como señalan autores:

"Los resultados de ambos análisis deben consolidarse en la fase de interpretación, una vez que ambos conjuntos de datos han sido recolectados y analizados de forma separada" y donde, además... "las meta inferencias que integren los hallazgos de ambos métodos, deben establecerse después de la recolección e interpretación de los datos de ambos componentes" (Pérez et al. 2023, p.4)

Bajo esta perspectiva, el apartado busca su desarrollo articulando los principales hallazgos, tensionando coincidencias y diferencias de distintos tópicos o áreas relacionadas con los marcos de estudio, explorando así de manera completa las implicancias para la comprensión del fenómeno estudiado.

Para organizar esta integración, la discusión se estructura en cuatro apartados que responden a una lógica progresiva, donde cada uno aborda una pregunta analítica distinta que solo puede formularse una vez resuelta la anterior. El primer apartado examina qué produce el Fondo como instrumento: cómo opera su diseño institucional y qué cartera de proyectos genera en la práctica, identificando qué dimensiones de la PIEP logran expresarse y cuáles quedan sistemáticamente fuera. El segundo apartado avanza hacia los factores que explican los niveles de alineación observados: ya no se pregunta qué se alinea, sino por qué ciertos proyectos alcanzan niveles más altos de alineación que otros, y qué procesos institucionales producen ese resultado. El tercer apartado se desplaza hacia las tensiones estructurales: una

vez establecido qué produce el Fondo y cómo se genera la alineación observada, examina si las brechas identificadas son corregibles mediante ajustes de gestión o responden a incompatibilidades entre la lógica operativa del instrumento y los objetivos de la política. Finalmente, el cuarto apartado integra los hallazgos anteriores en una síntesis interpretativa del Fondo como instrumento de política, articulando la experiencia de los actores con los patrones estructurales de la cartera para formular una lectura de conjunto. Cada apartado se organiza internamente en inferencias cualitativas, inferencias cuantitativas y metainferencias, siguiendo la lógica de integración señalada por Pérez et al. (2023), de modo que la articulación entre componentes ocurre tanto dentro de cada apartado como entre ellos.

1) Diseño institucional del Fondo y configuración empírica de la cartera de proyectos financiados

Inferencias cualitativas:

Los resultados cualitativos permiten sostener que el Fondo Adulto Mayor no opera únicamente como un mecanismo de transferencia de recursos, sino como un dispositivo institucional que configura, de manera anticipada, el espacio de lo posible para las organizaciones de personas mayores. Leído desde el ADI, esto equivale a reconocer que la arena de acción no es un espacio neutral de competencia entre actores equivalentes, sino un campo institucionalmente estructurado que distribuye de manera diferenciada las posibilidades de acceso, formulación y adjudicación entre participantes con capacidades, información y posiciones muy distintas (Ostrom, 2011; Benedetti Arévalo, 2013). Esta configuración se expresa en tres planos analíticos que los relatos permiten distinguir.

Primer plano: la mediación técnica como condición de acceso y como filtro de formulación. En los relatos emerge de manera recurrente la figura del apoyo externo (principalmente profesionales municipales) como condición prácticamente necesaria para sostener el proceso completo de formulación, postulación y rendición. Los dirigentes y dirigentas entrevistados describen que sin este acompañamiento no podrían completar el proceso:

“E: Y ahora que ya tiene experiencia, ¿cuál cree usted que es la mejor forma para idear un proyecto y después ejecutarlo? ¿Cree que podrían hacerlo sin coordinadora externa?”

P: Quizás con un apoyo, pero no con un coordinador.

Porque nosotros como adultos tenemos la deficiencia para la autovalencia.

Muchas veces hacemos cosas que la vida nos obligó a hacer, pero de repente no nos damos cuenta de que está mal. Y como nadie- (.) necesitamos a alguien de afuera que nos diga “no, no es así ...”.

Entrevista 1, dirigente Club Adulto Mayor

P: La señorita Oriana Moncada. Con ella trabajamos directamente, es nuestro contacto más cercano.

E: ¿Qué hace ella en concreto? ¿Los acompaña, los apoya?

P: Sí, nos acompaña y nos apoya. (.) Nos ayuda en lo que es el proyecto, en cómo hacerlo, en ordenar las ideas, en no equivocarnos.

E: ¿Ustedes le plantean ideas propias?

P: Sí. =Ella nos dice “mire, estas son las opciones”, y después nosotros le decimos a qué queremos postular y qué queremos hacer.

Entrevista 2, dirigente Club Adulto Mayor

Pero lo analíticamente significativo no es solo que este apoyo exista, sino la función que cumple. El mediador no se limita a facilitar el acceso: interpreta los criterios del instructivo, traduce las necesidades organizacionales al lenguaje del proyecto y anticipa las observaciones de la evaluación técnica. Esto implica que la mediación opera como un filtro previo a la evaluación formal, determinando qué necesidades resultan formulables y cuáles quedan fuera del horizonte del proyecto. Desde la perspectiva de la Street Level Bureaucracy, estos mediadores ejercen discrecionalidad sobre el proceso de traducción entre necesidades organizacionales y requerimientos institucionales, en condiciones de baja supervisión y sin que esta función esté formalmente regulada (Lipsky, 2010; Rouquaud et al., 2022). En el contexto latinoamericano, donde la calidad institucional es heterogénea y las organizaciones acumulan capacidades diferenciadas, esta mediación puede operar tanto como palanca de acceso como fuente de riesgo: los propios relatos lo ilustran cuando describen experiencias

de apoyo externo que derivó en errores de rendición con consecuencias graves para la organización.

Segundo plano: las reglas en uso como sistema adaptativo frente a la brecha de diseño. Las prácticas informales identificadas en el material cualitativo (mecanismos internos de deliberación, criterios propios de distribución de beneficios, arreglos para cubrir gastos adicionales, normas implícitas de participación) no constituyen desviaciones respecto a las reglas formales del Fondo. Son respuestas adaptativas a una brecha entre el diseño del instrumento (pensado en términos de proyectos unitarios, presupuestos cerrados y rendiciones estandarizadas) y la realidad organizacional de agrupaciones que operan con recursos escasos, capacidades técnicas heterogéneas y dinámicas sociales que desbordan la lógica administrativa. Esta lectura dialoga con Benedetti Arévalo (2013), quien mostró cómo las prácticas informales pueden reorientar la implementación hacia resultados no previstos en el diseño original. Sin embargo, la diferencia analítica relevante es que en el caso del Fondo esa reorientación no proviene de captura clientelista de recursos, sino de una inadecuación entre el formato del instrumento y las condiciones reales de sus destinatarios, lo que plantea preguntas sobre la porosidad del diseño frente a la heterogeneidad organizacional.

Tercer plano: la noción extensiva de "salud" como recurso discursivo que sustituye la orientación programática. Los resultados muestran que la relación discursiva entre el Fondo y la PIEP se sostiene en los relatos a través de una noción amplia de "salud" o "bienestar" que permite encuadrar prácticamente cualquier iniciativa como compatible con el envejecimiento positivo. Esta lógica discursiva es funcionalmente útil para justificar la pertinencia de los proyectos, pero plantea un problema analítico: si cualquier actividad puede ser presentada como compatible con la política, la noción de alineación pierde capacidad discriminante y se convierte en un recurso retórico antes que en un referente programático preciso.

“E: Si usted fuera revisor y tuviera que elegir entre proyectos de deporte, cultura, salud u ocio, ¿a cuál le pondría la plata?”

P: Es súper complicado. Tendrías que tener una cantidad para cada cosa. Porque si yo le digo a la viejita: “lo que tú quieras”, la viejita está enferma, entonces: salud.

((énfasis)) Pero al mismo tiempo, todo está relacionado con la salud. El deporte es salud. Un paseo también es salud mental. Un paseo cultural es válido porque la persona va a conocer, va a pasear.”

Entrevista 1, dirigente Club Adulto Mayor

“E: De hecho, en base a la investigación que ya estoy cerrando, también he podido observar eso, se menciona que. No se trata solo de viajar por viajar, sino de viajes terapéuticos que se relacionan con bienestar emocional y participación.

P: Totalmente. Yo creo que los clubes de adulto mayor están cumpliendo hoy un rol muy protagónico, aunque muchas veces invisibilizado dentro de la sociedad. Entonces, yo creo que efectivamente están cumpliendo un rol muy importante, y coincido en que estas iniciativas son mucho más que un simple viaje. Aunque muchas veces eso no quede expresado de manera tan explícita en el papel, sí se observa claramente en la experiencia práctica y en los efectos que generan. Cuando hablamos de fortalecer la autonomía, evitar el deterioro físico o cognitivo y promover participación, yo creo que efectivamente se está haciendo un aporte importante.”

Entrevista 8, funcionaria Gobierno Regional

Lo que estos relatos revelan no es que el Fondo se oriente sistemáticamente por los principios de la PIEP, sino que opera con un margen amplio de autonomía respecto a sus objetivos específicos, mientras se mantiene la apariencia de convergencia con su espíritu general. Esta observación es relevante porque lleva directamente a examinar los datos cuantitativos con mayor exigencia crítica: si la alineación es en parte un artefacto discursivo, ¿qué tan robusta es cuando se la mide empíricamente?

Inferencias cuantitativas

Comuna	Proyectos adjudicados 2024 (n)	Personas de 60 años y más (Censo 2024)	Personas mayores pertenecientes al 60% más vulnerable (RSH 2026)
Bulnes	4	5.807	5.380
Chillán	36	40.287	34.639
Chillán Viejo	15	5.947	5.665
Cobquecura	5	1.719	1.598
Coelemu	19	4.112	4.079

Coihueco	4	6.153	5.959
El Carmen	7	3.212	3.131
Ninhue	14	1.682	1.741
Ñiquén	16	3.810	3.606
Pemuco	6	2.156	2.168
Pinto	7	3.143	3.075
Portezuelo	9	1.566	1.584
Quillón	12	5.520	5.534
Quirihue	5	3.044	2.961
Ránquil	5	2.000	1.975
San Carlos	21	13.358	12.692
San Fabián	2	1.295	1.302
San Ignacio	11	4.482	4.412
San Nicolás	7	3.645	3.693
Trehuaco	5	1.589	1.625
Yungay	8	4.625	4.603
Total	218	117.888	102.424

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas (Censo de Población y Vivienda 2024), del Registro Social de Hogares (2026) y de la base de datos del Fondo Adulto Mayor, Concurso de Vinculación con la Comunidad 8%, convocatoria 2024.

La distribución territorial de los proyectos financiados demanda una lectura analítica antes que descriptiva. La concentración del 48,6% de las iniciativas en la provincia de Diguillín, y del 66% del total en apenas ocho comunas, no puede interpretarse simplemente como un reflejo de la densidad poblacional o del volumen organizacional. Para examinar esta relación con mayor rigor, se calculó la tasa de proyectos adjudicados por cada 1.000 personas de 60 años y más (Censo 2024) en cada comuna. Los resultados revelan una dispersión marcada: la tasa oscila entre 0,7 proyectos por cada 1.000 personas mayores en Coihueco y Bulnes, y 8,3 en Ninhue, una diferencia de 12,8 veces entre los extremos. Los contrastes son ilustrativos: Coihueco cuenta con 6.153 personas mayores y adjudicó 4 proyectos, mientras que Ninhue, con 1.682 personas mayores, adjudicó 14. Coelemu, con 4.112 personas mayores, obtuvo 19 proyectos, mientras que Bulnes, con 5.807, obtuvo apenas 4. La correlación de Spearman entre la tasa per cápita y el tamaño de la población de 60 años y más por comuna ($r_s = -0,540$; $p = 0,012$) indica una asociación negativa moderada y estadísticamente significativa: las comunas con mayor población de personas mayores tienden a presentar tasas de cobertura del Fondo proporcionalmente menores. Este hallazgo se mantiene al considerar la población mayor perteneciente al 60% más vulnerable según el Registro Social de Hogares ($r_s = 0,467$; $p = 0,033$ entre proyectos y población vulnerable), cuya distribución territorial es muy similar a la de la población mayor total. En conjunto, estos datos indican que el Fondo, operando bajo una lógica concursable sin mecanismos de

compensación territorial, produce una distribución de recursos que no guarda correspondencia proporcional con la magnitud de la población objetivo en cada comuna. En términos analíticos, esto equivale a un efecto Mateo institucional: al operar sin mecanismos de acción afirmativa territorial, el instrumento tiende a premiar el capital organizacional acumulado antes que a compensar las desigualdades de acceso entre territorios. La intersección con Farinós Dasí (2008) es aquí relevante: la coherencia territorial de una política no solo depende de su diseño normativo, sino de la capacidad de articular actores, escalas y recursos en contextos heterogéneos. En Ñuble, donde las condiciones de acceso, conectividad y capacidad organizacional varían enormemente entre comunas, el instrumento no garantiza esa articulación, sino que la condiciona.

El dato de que el 56,9% de los proyectos financiados requirió apoyo externo durante la formulación adquiere en este marco un significado que trasciende la estadística descriptiva. Leído en conjunción con la concentración territorial, sugiere que el acceso efectivo al Fondo no está determinado únicamente por las reglas formales de elegibilidad, sino por la disponibilidad de intermediarios técnicos que traduzcan las necesidades organizacionales al lenguaje del instrumento. Esto introduce, como señala Espinoza Muñoz (2013) respecto al 2% del FNDR, una condición de acceso no escrita (contar con apoyo técnico oportuno y competente) que funciona como un filtro previo a la evaluación formal, generando una estratificación encubierta entre organizaciones según su capital técnico y relacional.

El segundo hallazgo cuantitativo de alta relevancia analítica es lo que aquí se denomina la paradoja de la alineación. Los datos muestran que el 98,6% de los proyectos financiados aborda al menos un objetivo específico de la PIEP, lo que indica que el instrumento no opera al margen de la política. Sin embargo, una lectura complementaria revela una imagen más precisa: el 81,2% de los proyectos aborda exactamente un objetivo, solo el 17,4% articula dos objetivos simultáneamente, y ningún proyecto de la cartera aborda tres o más de los trece objetivos de la PIEP. El análisis de la frecuencia de abordaje por objetivo refuerza esta lectura: de los trece objetivos específicos, cuatro no registran presencia alguna (acceso a la justicia, mejora de servicios estatales, investigación en envejecimiento y evaluación de la política), cinco presentan una presencia inferior al 2% (formación de profesionales, educación y trabajo, seguridad económica, adecuación del entorno, maltrato e identidad), y prácticamente toda la carga de alineación recae sobre tres objetivos: participación social

(59,2%), factores protectores de la salud (32,1%) y servicios de salud (16,5%). Incluso entre los 38 proyectos con alineación alta, las combinaciones se concentran de manera notable: el 65,8% articula factores protectores con participación (OE2 + OE4) y el 21,1% servicios de salud con participación (OE1 + OE4). La paradoja se formula entonces así: casi todos los proyectos tocan la PIEP, pero casi todos lo hacen de manera mínima (un solo objetivo de trece) y siempre los mismos tres. La alineación no es inexistente, es estrecha, selectiva y unidimensional.

Esta paradoja se enriquece al incorporar el cruce con las líneas de postulación del Fondo. La asociación entre la línea y el nivel de alineación es estadísticamente significativa ($\chi^2 = 16,04$; $p < 0,001$; V de Cramer = 0,271): las líneas Social y Deporte Adulto Mayor presentan proporciones similares de alineación alta (24,6% y 25,0%, respectivamente), mientras que la línea Cultura Adulto Mayor registra apenas un 2,8%, concentrando el 95,8% de sus proyectos en el nivel medio. Esta diferencia sugiere que el encuadre institucional de una iniciativa incide significativamente en su nivel de alineación con la PIEP: las líneas Social y Deporte concentran sus objetivos en dimensiones (salud funcional, participación activa, bienestar) que coinciden más directamente con los objetivos operacionalizables de la PIEP, mientras que la línea Cultura aloja un espectro más heterogéneo de iniciativas donde la alineación es más contingente y depende más del encuadre que se dé en la formulación. Esto introduce un elemento performativo: la alineación observada puede ser, en parte, resultado de la categoría institucional en que se inscribe la iniciativa antes que de una orientación sustantiva hacia los principios del envejecimiento positivo.

Finalmente, el cruce entre apoyo externo y nivel de alineación programática no evidenció asociación estadísticamente significativa ($\chi^2 = 0,76$; $p = 0,684$). Las proporciones de alineación alta son prácticamente idénticas entre organizaciones que contaron con apoyo (16,9%) y aquellas que formularon sin acompañamiento (18,1%). Este resultado es analíticamente relevante porque permite separar dos funciones del apoyo externo que la discusión cualitativa tendía a fusionar: la mediación técnica incide en quién accede al instrumento (el 56,9% la requirió), pero no produce, por sí sola, mayores niveles de alineación programática. La alineación aparece así como una propiedad que emerge, en buena medida, de la arquitectura institucional del Fondo más que de las capacidades técnicas de quienes apoyan a las organizaciones.

Metainferencias

La articulación entre los hallazgos cualitativos y cuantitativos permite formular una metainferencia que excede lo que cada componente por separado puede mostrar: el Fondo Adulto Mayor produce una operacionalización selectiva y estructuralmente condicionada de la PIEP, cuya selectividad no es accidental ni corregible mediante ajustes menores, sino consecuencia de la combinación entre el tipo de instrumento utilizado y las condiciones organizacionales y territoriales en que opera. Esta metainferencia se articula en tres planos analíticos.

El primer plano es el de la selección institucional y la inversión de la equidad territorial.

El análisis cualitativo muestra que el proceso de implementación opera como una cadena de filtros sucesivos (reglas de elegibilidad, mediación técnica, capacidades organizacionales, reglas en uso) que pre-configura qué proyectos resultan postulables y adjudicables. La mediación técnica, leída desde el marco de la Street Level Bureaucracy (Lipsky, 2010; Rouquaud et al., 2022), no es un elemento neutral de apoyo: como lo expresan los propios relatos, el mediador "da forma" al proyecto, interpreta los criterios del instructivo y anticipa las observaciones de la evaluación técnica, ejerciendo una discrecionalidad que puede habilitar el acceso cuando opera con responsabilidad, pero que también puede producir consecuencias graves cuando falla. El análisis cuantitativo confirma que esta cadena de filtros produce resultados territorialmente inequitativos: la tasa de proyectos por cada 1.000 personas de 60 años y más oscila entre 0,7 (Coihueco, Bulnes) y 8,3 (Ninhue), una diferencia de 12,8 veces, y la correlación de Spearman entre la tasa per cápita y la población mayor por comuna ($r_s = -0,540$; $p = 0,012$) indica que las comunas con más personas mayores tienden a presentar tasas de cobertura proporcionalmente menores. La cartera de 2024 no refleja la distribución de necesidades de las personas mayores de Ñuble, sino el subconjunto de esas necesidades que las condiciones de acceso al instrumento logran capturar. Hay que distinguir, no obstante, entre el alcance del Fondo como herramienta de financiamiento organizacional y su alcance como instrumento de implementación de una política de envejecimiento: son dos funciones distintas que el instrumento mezcla sin resolver la tensión entre ellas.

El segundo plano es el de la alineación producida, no apropiada. El análisis cualitativo mostró que las organizaciones no consultan la PIEP al formular sus proyectos, sino que parten de necesidades cotidianas del club y de lo que el mediador técnico les sugiere, enmarcando las iniciativas en una noción extensiva de "salud" o "bienestar" que permite justificar prácticamente cualquier actividad como compatible con el envejecimiento positivo. El análisis cuantitativo revela algo que obliga a precisar esta lectura: el apoyo externo no tiene asociación estadísticamente significativa con el nivel de alineación programática ($\chi^2 = 0,76$; $p = 0,684$). Las organizaciones que formularon sin mediación técnica alcanzan niveles de alineación prácticamente idénticos (18,1% alta) a las que contaron con ella (16,9% alta). Este resultado permite separar dos funciones que el análisis cualitativo tendía a fusionar: la mediación regula quién accede al instrumento (56,9% la requirió), pero no produce la alineación que la cartera exhibe. La respuesta que la integración de ambos componentes sugiere es que la alineación es, en buena medida, una propiedad emergente de la arquitectura del propio Fondo: al definir líneas de financiamiento que se solapan con ciertos objetivos de la PIEP, el instrumento genera proyectos formalmente alineados como consecuencia de su diseño, no de la orientación programática de las organizaciones ni de la intervención de los mediadores. El chi-cuadrado por la línea de postulación lo confirma: la línea es el único factor con asociación significativa ($\chi^2 = 16,04$; $p < 0,001$), lo que indica que la categoría institucional en que se inscribe la iniciativa determina su nivel de alineación con más fuerza que cualquier otra variable examinada.

El tercer plano es el de la alineación sin comprehensividad. El 98,6% de los proyectos aborda al menos un objetivo de la PIEP, lo que en principio indica conexión con la política. Pero el 81,2% aborda exactamente uno, ninguno articula tres o más, y cuatro de los trece objetivos no tienen presencia alguna en la cartera. Estos resultados no son contradictorios: son expresiones complementarias de una misma dinámica. El Fondo logra conectar sus proyectos con los componentes del envejecimiento positivo que resultan operacionalizables en formato de proyecto (participación social, factores protectores de la salud, servicios de salud), mientras deja sistemáticamente fuera aquellas dimensiones que requieren intervenciones de mayor complejidad estructural. Es importante ser precisos: esta observación no implica una sobreexigencia al Fondo, que no fue diseñado para cubrir la totalidad de la política por sí solo. Lo que los datos evidencian es que las dimensiones

ausentes de la cartera (seguridad económica, adecuación del entorno, formación profesional, protección jurídica, evaluación sistémica de la política) tampoco se observan cubiertas por otros instrumentos en el territorio. El riesgo concreto de este patrón es que la alta tasa de conexión con la PIEP (98,6%) funcione como señal de éxito que naturaliza la ausencia de intervención en dimensiones igualmente centrales del envejecimiento positivo: en ausencia de complementos, la contribución parcial puede confundirse con una implementación comprehensiva.

Juntos, los tres planos permiten formular la tesis central de esta metainferencia y avanzar hacia el constructo de coherencia que la investigación se propone abordar. La alineación programática, medida cuantitativamente, muestra que el Fondo conecta con ciertas dimensiones de la PIEP, pero lo hace de manera estrecha, unidimensional y selectiva. Las dinámicas institucionales, analizadas cualitativamente, muestran que esa alineación no proviene de una apropiación organizacional de los principios de la política sino de la arquitectura del instrumento. Al integrar ambas lecturas, es posible sostener que la coherencia entre el Fondo y la PIEP es parcial y estructuralmente condicionada: existe alineación programática concentrada en ciertas dimensiones, pero esa alineación opera dentro de un marco institucional que distribuye el acceso de manera inequitativa, produce convergencia formal sin orientación sustantiva, y cubre sistemáticamente las mismas dimensiones de la política mientras reproduce la ausencia de las demás. Reconocer que la coherencia tiene esta doble cara (alineación formal + selectividad institucional) es precisamente lo que la integración de ambos componentes hace posible en este apartado.

2) Factores institucionales asociados a los niveles de alineación observados con la PIEP

Inferencias cualitativas

Si en el apartado anterior se argumentó que el Fondo produce una operacionalización selectiva de la PIEP, identificando qué dimensiones logran traducirse y cuáles quedan fuera, la pregunta que corresponde abordar ahora es complementaria, pero de naturaleza distinta: ¿qué factores institucionales explican la variación en los niveles de alineación observados, y cómo se produce esa alineación en la práctica?

El primer hallazgo analíticamente relevante que emerge del material cualitativo es que la alineación con la PIEP no es el resultado de que las organizaciones conozcan y apliquen sus principios, sino el producto de un proceso de traducción institucional mediada que ocurre entre las necesidades organizacionales y los requerimientos formales del instrumento. Los relatos son elocuentes: las organizaciones no consultan la PIEP al formular sus proyectos, sino que parten de necesidades observadas en la cotidianidad del club, de lo que han financiado en convocatorias anteriores y de lo que los mediadores técnicos les sugieren o ayudan a articular. Como señala una dirigente entrevistada, los proyectos responden a "lo que el club necesita", no a un marco de política que, en la mayoría de los casos, desconocen. Este dato introduce una diferencia analítica que los niveles de alineación agregados no permiten ver: la distinción entre alineación apropiada (la que proviene de que las organizaciones comprendan y suscriban los principios del envejecimiento positivo) y alineación producida (la que emerge de que las líneas del Fondo y los mediadores técnicos encuadran la formulación en categorías que coinciden con ciertos objetivos de la PIEP). El mecanismo que opera es doble: por un lado, las propias líneas del Fondo están configuradas en torno a dimensiones que coinciden con los ejes más visibles de la PIEP, de modo que cualquier proyecto formulado "dentro del marco" del instrumento tiende, por esa sola razón, a aparecer como alineado con la política; por otro, los mediadores técnicos conocen, aunque sea parcialmente, los criterios evaluativos del instructivo y orientan cómo se presentan las iniciativas en el formulario. Esta lectura dialoga con lo documentado por Benedetti Arévalo (2013), quien mostró que las prácticas informales de los actores pueden reorientar la implementación hacia resultados no previstos en el diseño original: en el caso del Fondo, esa reorientación no se expresa como captura de recursos, sino como producción de alineación formal sin apropiación sustantiva de la política.

El segundo factor institucional refiere a la tensión entre alineación declarada y alineación sustantiva. En los relatos aparece con fuerza la distinción entre "lo que uno necesita" y "cómo uno lo pone en el papel", articulada por los propios actores como un saber práctico sobre el instrumento. Esta brecha no es solo un problema de capacidad de escritura: refleja un desajuste entre la experiencia vivida de la necesidad y los formatos institucionales a través de los cuales esa necesidad debe ser traducida para volverse elegible. Cuando ese desajuste se resuelve mediante mediación técnica, el resultado puede ser un proyecto formalmente

alineado con la PIEP (que usa sus categorías, menciona sus objetivos, cita su espíritu) pero que, en su contenido real, responde más a las posibilidades operativas de la organización que a una orientación deliberada por los principios del envejecimiento positivo. Como advierte Rouquaud et al. (2022), en contextos latinoamericanos donde la calidad institucional es heterogénea, los márgenes de discrecionalidad de los actores de nivel de calle transforman significativamente la relación entre diseño e implementación. En el caso del Fondo, esa discrecionalidad no opera solo en la ejecución sino ya en la formulación misma de los proyectos. La consecuencia analítica es relevante: si la alineación es en parte un artefacto del proceso de formulación mediada, entonces reforzar solo los mecanismos formales de evaluación no mejorará la orientación programática de la cartera, sino que únicamente producirá proyectos mejor escritos en el lenguaje de la política.

Inferencias cuantitativas

Los datos cuantitativos permiten avanzar sobre los factores institucionales que explican la variación en los niveles de alineación. Antes de desarrollar este análisis, corresponde señalar que la paradoja de la alineación (coexistencia de alta conexión con la PIEP y estrechez en el abordaje de sus objetivos) fue ya examinada en el apartado anterior. Lo que interesa aquí es distinto: no el patrón global, sino los factores que explican por qué ciertos proyectos, líneas y organizaciones alcanzan niveles más altos de alineación que otros.

El primer elemento que demanda atención es la marcada diferencia en los niveles de alineación según línea de postulación. La asociación es estadísticamente significativa ($\chi^2 = 16,04$; $p < 0,001$; V de Cramer = 0,271): las líneas Social y Deporte Adulto Mayor presentan proporciones de alineación alta de 24,6% y 25,0% respectivamente, mientras que la línea Cultura Adulto Mayor registra apenas un 2,8%, concentrando el 95,8% de sus proyectos en el nivel medio. Esta diferencia no puede explicarse exclusivamente por el contenido de los proyectos ni por las características de las organizaciones que postulan a cada línea. Refleja que las propias categorías del instrumento operan como marcos interpretativos que generan alineación diferencial de manera estructural. Las líneas Social y Deporte concentran sus objetivos en dimensiones (salud funcional, participación, bienestar) que coinciden más directamente con los objetivos operacionalizables de la PIEP, produciendo una correspondencia casi automática. La línea Cultura, en cambio, aloja un espectro más

heterogéneo de iniciativas dentro del cual la alineación con la PIEP depende en mayor medida de cómo se enmarca y justifica la iniciativa que de qué hace en términos prácticos. El factor institucional operante aquí es el diseño de las líneas como determinante estructural de los niveles de alineación posibles dentro de cada categoría. Este es, de hecho, el único factor entre los examinados que muestra asociación significativa con la alineación.

El segundo factor que los datos evidencian es la presencia de aprendizaje institucional como variable potencialmente asociada a la alineación. El 39,4% de los proyectos financiados en 2024 fue ejecutado por organizaciones que ya habían adjudicado en 2023, y el 31,7% por organizaciones con adjudicación en 2022. Sin embargo, el cruce entre adjudicación previa en 2023 y nivel de alineación en 2024 no arrojó una asociación estadísticamente significativa ($\chi^2 = 1,63$; $p = 0,202$; V de Cramer = 0,086). Las organizaciones sin adjudicación previa presentan un 20,5% de alineación alta, mientras que las que adjudicaron en 2023 registran un 12,8%, diferencia que no alcanza significancia. Este resultado sugiere que la experiencia acumulada con el instrumento no se traduce mecánicamente en mayores niveles de alineación programática. El aprendizaje institucional puede operar en dos direcciones que es necesario distinguir: en una dirección virtuosa, la trayectoria permite identificar con mayor claridad qué iniciativas responden a las necesidades de los integrantes; en una dirección más problemática, ese aprendizaje puede derivar en una racionalidad estratégica de presentación donde las organizaciones aprenden qué tipo de proyecto "funciona" sin que ello implique una apropiación más profunda de los principios de la PIEP.

El tercer factor corresponde al papel del apoyo externo en la alineación programática. A diferencia de lo que sugerían los hallazgos cualitativos (donde los actores atribuyen al acompañamiento técnico un papel central en la formulación), el análisis cuantitativo no evidenció asociación estadísticamente significativa entre ambas variables. Las proporciones de alineación alta son prácticamente idénticas entre las organizaciones que contaron con apoyo externo (16,9%) y aquellas que formularon sin acompañamiento (18,1%).

TABLA 19. Asociación entre apoyo externo y grado de alineación programática con la PIEP (n = 218)

Apoyo externo	Baja	Media	Alta	Total
Sin apoyo	2 (2,1%)	75 (79,8%)	17 (18,1%)	94
Con apoyo	1 (0,8%)	102 (82,3%)	21 (16,9%)	124
Total	3 (1,4%)	177 (81,2%)	38 (17,4%)	218

Nota. $\chi^2 (2) = 0,76$; $p = 0,684$.

Este resultado obliga a recalibrar la interpretación derivada de las entrevistas. Si bien los actores atribuyen al apoyo técnico un papel relevante en la formulación de los proyectos, dicha mediación no se traduce en mayores niveles de alineación programática. Una interpretación más consistente con la evidencia es que el propio diseño del Fondo orienta la formulación hacia determinadas dimensiones del envejecimiento positivo. Al definir líneas de financiamiento, criterios de elegibilidad y ámbitos de intervención estrechamente relacionados con ciertos objetivos de la PIEP, el instrumento tiende a producir proyectos formalmente alineados con la política como consecuencia de su arquitectura, independientemente de que exista o no apoyo técnico durante su formulación. La alineación programática aparece, así como una propiedad que emerge, en buena medida, de la arquitectura institucional del Fondo más que de las capacidades técnicas de quienes apoyan a las organizaciones. El apoyo externo cumple una función real e importante (habilitar el acceso de organizaciones que sin él no lograrían postular), pero esa función es de inclusión, no de orientación programática. Separar ambas funciones importa porque tienen implicaciones de política distintas: mejorar el acceso requiere ampliar el apoyo técnico disponible; mejorar la alineación sustantiva requiere revisar la arquitectura del instrumento y orientar la formación de los actores hacia los principios comprensivos de la política.

Finalmente, el gradiente de alineación observado en el cruce entre tipología de iniciativa y nivel de alineación aporta un elemento adicional. Las iniciativas de la línea Cultura Adulto Mayor, con su 95,8% de alineación media y apenas 2,8% alta, representan el espacio donde la alineación es más contingente: puede ser media o alta dependiendo de cómo se enmarca la iniciativa. Esta contingencia es la expresión cuantitativa de que la traducción de necesidades organizacionales en objetivos de política es, en esta categoría, genuinamente incierta y

depende de variables (el lenguaje empleado en la justificación, el encuadre que se dé a la actividad) que el diseño formal del instrumento no controla ni orienta sistemáticamente.

Metainferencia

La articulación de los hallazgos cualitativos y cuantitativos de este apartado permite formular una metainferencia que avanza y complementa lo concluido en 6.1. Si allí se respondió qué se operacionaliza de la PIEP y qué queda fuera, la contribución de este apartado es mostrar cómo se produce la alineación observada y mediante qué factores institucionales se explica su variación. El hallazgo central es que la alineación con la PIEP que exhibe la cartera no es el resultado espontáneo de que las organizaciones compartan los principios del envejecimiento positivo, ni depende principalmente de la calidad del acompañamiento técnico que reciben: es, en buena medida, una propiedad emergente de la arquitectura institucional del propio Fondo.

Esta conclusión surge precisamente de la integración de ambos componentes, porque cada uno por separado sugería una lectura distinta. El componente cualitativo mostraba que los actores atribuyen un papel central a la mediación técnica en la formulación: los mediadores "dan forma", encuadran las iniciativas y traducen las necesidades al lenguaje del instrumento. Desde esa lectura, la alineación observada parecía ser producida por la intermediación profesional. Sin embargo, el componente cuantitativo revela algo que obliga a recalibrar esa interpretación: el apoyo externo no tiene asociación con el nivel de alineación ($\chi^2 = 0,76$; $p = 0,684$). Las organizaciones que formularon sin mediación alcanzan niveles de alineación prácticamente idénticos a las que contaron con ella. Lo que esta divergencia entre componentes permite concluir es que la mediación cumple una función real e importante (habilitar el acceso), pero que la alineación programática se genera por otro mecanismo: las propias líneas del Fondo, al definir ámbitos de intervención que se solapan con los objetivos más operacionalizables de la PIEP, producen proyectos formalmente alineados como consecuencia de su diseño, con independencia de quién los formule. El chi-cuadrado por línea lo confirma: es el único factor con asociación significativa ($\chi^2 = 16,04$; $p < 0,001$; V de Cramer = 0,271). Este hallazgo converge con lo documentado por Rebagliati Badal (2014) y Antiguay Cruz (2017), quienes encontraron que los programas e instrumentos dirigidos a personas mayores tienden a concentrar su alineación en las dimensiones de salud y

participación social, precisamente las que resultan más compatibles con los formatos institucionales disponibles, mientras dimensiones como formación profesional, investigación o seguridad económica quedan sistemáticamente fuera.

A partir de esta comprensión integrada, se derivan tres implicaciones analíticas. La primera es que el nivel de alineación programática observado en la cartera no puede leerse como indicador directo de coherencia entre el instrumento y la política. La alineación captura algo real (el ajuste entre los objetivos declarados de los proyectos y los de la PIEP), pero no refleja necesariamente el grado en que las organizaciones comprenden, adhieren o se orientan por los principios del envejecimiento positivo. La alineación es una condición necesaria pero no suficiente de la coherencia, y confundirlas tiene un costo analítico concreto: llevaría a declarar coherente un instrumento cuya convergencia con la política es un producto de su diseño categorial, no de una orientación programática deliberada.

La segunda implicación es que fortalecer la coherencia (no solo la alineación) requiere intervenir en dos niveles distintos. En el nivel de acceso, ampliar y cualificar la mediación técnica sigue siendo necesario, dado que el 56,9% de los proyectos la requirió y que su ausencia puede significar exclusión del instrumento. Pero en el nivel de orientación programática, la intervención no pasa por más mediación sino por revisar la arquitectura del Fondo y por formar a los actores (tanto organizacionales como públicos) en los principios comprensivos de la política, incluyendo aquellas dimensiones que el instrumento no cubre y que ningún mediador orientado solo hacia el cumplimiento del instructivo tiene incentivos para comunicar. Como señalan Sari et al. (2021), la mejora en la implementación no depende únicamente de nuevas normas, sino de arreglos institucionales más coherentes y de una mejor articulación entre escalas, sectores y actores.

La tercera implicación concierne a la capacidad del sistema para reorientarse cuando cambie la política. Si la alineación produce la arquitectura del Fondo y no la apropiación organizacional, entonces lo que está en juego no es si la alineación se mantiene (probablemente se mantendrá mientras el instrumento conserve sus líneas actuales), sino si es capaz de evolucionar. Cuando se promulgue la nueva Política Nacional de Envejecimiento en el marco de la Ley 21.822, con principios y dimensiones parcialmente distintos a los de la

PIEP, un instrumento cuya alineación es producida por su propia arquitectura categorial y no por la comprensión de los actores enfrentará un desafío específico: no podrá reorientarse orgánicamente, porque las organizaciones nunca se orientaron por la política anterior de manera deliberada. La reorientación dependerá de que alguien modifique las líneas del Fondo, los criterios del instructivo y la formación de los mediadores. En ausencia de eso, el instrumento seguirá produciendo la misma alineación con una política que ya no estará vigente.

3) Tensiones estructurales entre la lógica operativa del Fondo y los objetivos de la política de envejecimiento

Inferencias cualitativas

En el presente apartado corresponde realizarse la fundamental pregunta de: ¿son las brechas identificadas el resultado de fallas corregibles en la gestión del instrumento (déficits de capacitación, coordinación deficiente, información insuficiente), o responden a incompatibilidades estructurales entre la lógica operativa del Fondo y los objetivos de la PIEP? El material cualitativo sugiere con fuerza que se trata de lo segundo, y que comprenderlo así tiene consecuencias analíticas y a nivel de política social que ningún ajuste procedimental puede resolver por sí solo.

La primera tensión estructural concierne a la incompatibilidad entre la temporalidad del instrumento y la del envejecimiento. El Fondo financia proyectos acotados y anuales: tienen inicio, fin y presupuesto cerrado. La Política, en cambio, concibe el envejecimiento como un proceso biográfico que requiere intervenciones sostenidas, acumulativas y longitudinales. Mejorar la salud funcional, sostener la autonomía y fortalecer el bienestar subjetivo no son metas que se alcanzan con un viaje, un set de sillas o un ciclo de kinesiología de ocho semanas. Ahora bien, es importante ser precisos: esta observación no implica una sobreexigencia al Fondo. Ningún instrumento individual, y menos uno concursable anual, puede ni debe cargar con la responsabilidad de implementar una política por sí solo. La PIEP está diseñada para operacionalizarse a través de múltiples instrumentos, programas y acciones articulados entre distintos sectores y niveles de gobierno. El problema que los datos evidencian no es que el Fondo sea insuficiente para la PIEP (eso es esperable por diseño),

sino que no se observa en el territorio un ecosistema de instrumentos complementarios que cubra las dimensiones que este, por su naturaleza, no puede abarcar. Cada proyecto comienza desde cero, sin mecanismo de continuidad, seguimiento ni acumulación de beneficios entre convocatorias. Las organizaciones pueden repostular año a año, pero lo hacen sin que el instrumento registre ni aproveche los efectos de las intervenciones previas. Los relatos lo expresan de manera implícita cuando valoran la "continuidad" que el Fondo aporta, entendida como la posibilidad de acceder año a año, antes que como los efectos acumulados de intervenciones sostenidas. Pero lo que los relatos también revelan, esta vez por omisión, es que ningún actor del sistema reflexiona sobre la posibilidad de construir continuidad programática de manera deliberada. Los dirigentes y dirigentas no conciben la opción de profundizar en un segundo año lo iniciado en el primero; los equipos municipales y el Gobierno Regional tampoco incentivan esa lógica ni premian la continuidad temática entre ciclos. La fragmentación temporal no es solo una propiedad del diseño del Fondo: se ha naturalizado como forma de operar entre todos los actores, tanto organizacionales como públicos.

La segunda tensión estructural es lo que puede denominarse la “trampa de la rendición” como mecanismo de selección inversa. En los relatos, la rendición emerge como el momento más temido y exigente del ciclo del Fondo, y no solo porque sus procedimientos sean complejos. Lo que el análisis permite identificar es un problema de temporalidad institucional, las observaciones a las rendiciones pueden llegar hasta años después de ejecutado el proyecto, en un momento en que los documentos de respaldo son difíciles de recuperar, las personas responsables pueden haber cambiado y las condiciones de la organización son distintas.

“P: Mucho más. Usted puede tener plata, pero si no sabe a quién llamar cuando hay un problema (.) se queda sola

E: ¿En qué momentos se nota más eso?

P: En la rendición. Ahí es el momento más crítico. Un error chico, una factura mal hecha y se pierde todo.

E: ¿Y ahí qué pasa con los dirigentes?

P: Se sienten solos. Por eso el acompañamiento es muy importante, no solo fiscalizar, no solo exigir, sino orientar, explicar, acompañar.”

Entrevista 4, dirigente club adulto mayor.

Esta tardanza produce una regla informal de exclusión que opera de manera acumulativa y silenciosa, las organizaciones que acumulan rendiciones observadas quedan impedidas de postular en las convocatorias siguientes, con independencia de cuál sea su nivel real de necesidad. A mediano plazo, este mecanismo tiende a depurar del Fondo precisamente a las organizaciones con menor capacidad técnico-administrativa (las más vulnerables, las más rurales, las de menor trayectoria) y a consolidar la participación de aquellas con mayor solidez institucional. La rendición opera, así como un filtro de selección inversa: no premia la pertinencia de las iniciativas ni el nivel de necesidad de la población beneficiaria, sino la capacidad burocrática de las organizaciones ejecutoras.

La tercera tensión refiere a la burocratización digital del acceso como barrera estructural. El Fondo requiere personalidad jurídica, directiva vigente, cuenta bancaria institucional y el uso de plataformas digitales para postular, ejecutar y rendir. Cada uno de estos requisitos cumple una función administrativa legítima. Sin embargo, en conjunto, configuran un umbral de acceso que no es neutral respecto a las capacidades reales de sus destinatarios. Aquí los datos de contexto resultan analíticamente decisivos. Petit (2025) muestra que, en Chile, aunque el 88% de las personas mayores dispone de acceso a internet, solo el 42% lo utiliza de manera regular y apenas el 12% posee habilidades digitales avanzadas. Esta distinción entre acceso, uso y apropiación es central: la existencia formal de conectividad no equivale a la capacidad efectiva de operar plataformas de postulación, gestionar correos institucionales, cargar documentos o responder observaciones dentro de plazos estrictos. En Ñuble, la región más rural del país, esta brecha adquiere una densidad adicional que Correa y Pavez (2016) ayudan a comprender: en comunidades rurales aisladas de Chile, la inclusión digital no se resuelve con el solo hecho de proveer acceso, porque la salida de población joven priva a estas comunidades de sus principales redes de socialización tecnológica. Las organizaciones de personas mayores en Ñuble no son un caso de usuarios que "todavía no han aprendido": son la expresión de una condición estructural donde la brecha entre el formato digital del instrumento y las capacidades reales de sus destinatarios no es una transición temporal sino una característica duradera del territorio. Aguilar-Flores y Chiang-Vega (2020) refuerzan esta lectura al mostrar que las condiciones facilitadoras (apoyo externo, orientación técnica, acompañamiento institucional) explican hasta el 55% del uso efectivo de TIC en personas

mayores, lo que significa que la participación digital de las organizaciones depende primordialmente de las condiciones disponibles en su entorno antes que de sus capacidades propias.

La cuarta tensión es de carácter estratégico-organizacional: la que existe entre la lógica de supervivencia organizacional y la lógica de política pública. Los relatos muestran que las organizaciones utilizan el Fondo principalmente para resolver necesidades operativas acumuladas (equipamiento, sillas, actividades que el club no puede financiar con sus propios recursos) antes que para avanzar intencionadamente en los objetivos del envejecimiento positivo. No hay en esto nada reprochable desde la perspectiva de las organizaciones: están respondiendo racionalmente a sus necesidades con los recursos disponibles. Sin embargo, esa racionalidad organizacional produce, a nivel sistémico, un fenómeno que puede leerse desde el concepto de isomorfismo mimético de DiMaggio y Powell (1983): las organizaciones convergen hacia los tipos de proyectos que el entorno institucional ha demostrado que son seguros, aprobables y rendibles, independientemente de si esos proyectos son los más pertinentes para responder a las necesidades de las personas mayores. Esta dinámica refuerza la tensión entre el instrumento y la política: cuanto más eficientemente aprenden las organizaciones a operar dentro de la lógica del Fondo, más se alejan, paradójicamente, de la diversidad de respuestas que la PIEP requeriría. Como se verá en las inferencias cuantitativas, la concentración del 72,1% de la cartera en solo dos tipologías (turismo social y salud/bienestar) es la expresión empírica de este isomorfismo.

Inferencias cuantitativas

Los datos cuantitativos permiten precisar las tensiones estructurales descritas en las inferencias cualitativas, añadiendo dimensiones de análisis que el material discursivo no puede revelar directamente.

Un primer hallazgo relevante surge al comparar la dispersión de los montos adjudicados con la de los beneficiarios directos. Los montos presentan un coeficiente de variación de 14,6% (media: \$1.794.300; DE: \$262.198; mediana: \$1.915.000; techo: \$2.000.000), mientras que los beneficiarios directos presentan un coeficiente de variación de 207,9% (media: 34,9; DE: 72,6; mediana: 25; rango: 11 a 850). La variabilidad en la cantidad de personas alcanzadas por los proyectos es aproximadamente catorce veces mayor que la variabilidad en los

recursos asignados. Para examinar esta relación de manera más rigurosa, se calculó la correlación de Spearman entre el monto adjudicado y el número de beneficiarios directos. El resultado ($r_s = 0,146$; $p = 0,031$) indica una asociación estadísticamente significativa pero de magnitud muy débil, que explica apenas el 2% de la varianza compartida. Esto significa que, si bien existe una leve tendencia a que proyectos con montos mayores declaren más beneficiarios, esa tendencia es tan tenue que en la práctica el monto asignado no predice la cobertura del proyecto. Esta desconexión se expresa de manera concreta en el costo por beneficiario: con una media de \$74.106 y una mediana de \$72.005, el rango oscila entre \$2.320 y \$171.636 por persona alcanzada, una diferencia de 74 veces entre los extremos. El instrumento no tiene mecanismo para ponderar, premiar o penalizar esta diferencia: no establece mínimos de cobertura, no diferencia montos según la escala de la iniciativa ni incorpora criterios de eficiencia en la distribución. En la medida en que la política aspira a mejorar el bienestar del conjunto de las personas mayores, un instrumento que asigna recursos sin correspondencia efectiva con la cobertura distribuye el esfuerzo de política pública de manera inequitativa. Esta evidencia profundiza lo señalado por Espinoza Muñoz (2013) respecto al FNDR: no solo la distribución entre organizaciones está políticamente condicionada, sino que la lógica interna del instrumento carece de los criterios técnicos necesarios para garantizar una distribución equitativa del impacto por beneficiario.

Asociado a lo anterior, la concentración de los montos adjudicados en torno al techo máximo del instrumento merece atención analítica específica. El 54,1% de los proyectos presenta montos iguales o superiores al 95% del techo (\$1.900.000 o más), el 64,2% supera el 90%, y el 80,7% se sitúa por encima del 80%. La mediana alcanza \$1.915.000, con una asimetría negativa pronunciada ($skewness = -1,54$), lo que confirma que la distribución se apelmaza contra el límite superior. Cuando la mayoría de los proyectos converge hacia el monto máximo disponible, emerge la pregunta de si las organizaciones están formulando iniciativas que corresponden a sus necesidades reales o iniciativas calibradas para justificar el máximo financiable. Este efecto genera una distorsión en el diseño de los proyectos: antes que partir de la necesidad y calcular su costo, las organizaciones tienden a partir del monto disponible y construir una justificación que lo soporte. El isomorfismo identificado en las inferencias cualitativas opera también en la dimensión financiera: la convergencia hacia el máximo

disponible es otra forma de adaptación institucional que premia el ajuste al formato antes que la pertinencia de la respuesta.

El análisis de la adjudicación previa añade una dimensión temporal. Aproximadamente el 60% de las organizaciones financiadas en 2024 no había adjudicado en el año inmediatamente anterior. Este dato, combinado con el de que el 56,9% requirió apoyo externo durante la postulación, configura un patrón observable: en cada convocatoria, la mayoría de las organizaciones participantes enfrenta simultáneamente la falta de experiencia reciente con el instrumento y la necesidad de intermediación técnica para completar el proceso. Aguilar-Flores y Chiang-Vega (2020) aportan un marco que ayuda a comprender esta condición al mostrar que, en personas mayores, las condiciones facilitadoras son determinantes del uso efectivo de TIC, explicando hasta el 55% de dicho uso. A partir de este antecedente y de los datos descritos, es posible sostener que la dependencia del apoyo externo no constituye una fase transitoria en el camino hacia la autonomía organizacional, sino una condición estructural de la cartera: el ciclo de renovación del universo de participantes es demasiado alto para que el aprendizaje acumulado se establezca en el conjunto del sistema.

Finalmente, la distribución territorial requiere un análisis que trascienda la concentración en términos absolutos. La tasa de proyectos por cada 1.000 personas de 60 años y más (Censo 2024) oscila entre 0,7 en Coihueco y Bulnes, y 8,3 en Ninhue, una diferencia de 12,8 veces. Los contrastes son ilustrativos: Coihueco cuenta con 6.153 personas mayores y adjudicó 4 proyectos (0,7 por cada 1.000), mientras que Ninhue, con 1.682 personas mayores, adjudicó 14 (8,3 por cada 1.000). La correlación de Spearman entre la tasa per cápita y el tamaño de la población de 60 años y más por comuna ($r_s = -0,540$; $p = 0,012$) indica una asociación negativa moderada y significativa: las comunas con mayor población de personas mayores tienden a presentar tasas de cobertura del Fondo proporcionalmente menores. Como advierte Farinós Dasí (2008), la coherencia y eficacia de las políticas públicas dependen de su capacidad para articular actores, escalas y recursos en contextos heterogéneos, y el territorio no es un espacio homogéneo sino una arena de negociación donde las políticas adquieren sentido concreto. En Ñuble, donde las condiciones de acceso, conectividad y capacidad organizacional varían enormemente entre comunas, el Fondo opera bajo una lógica concursable sin mecanismos de compensación territorial, produciendo una distribución que no guarda correspondencia proporcional con la magnitud de la población objetivo. La

neutralidad formal del instrumento no es garantía de equidad: en contextos de heterogeneidad estructural, produce resultados inequitativos.

Metainferencias

La contribución de este tercer apartado es responder por qué las brechas identificadas no son corregibles dentro del diseño actual. La metainferencia que cierra este apartado articula los hallazgos de ambos componentes para mostrar que las tensiones estructurales no actúan de manera aislada, sino que se refuerzan mutuamente configurando un sistema que produce, de manera estable y predecible, los patrones observados en la cartera.

El primer circuito de reforzamiento conecta el isomorfismo organizacional con la homogeneidad financiera. El análisis cualitativo mostró que las organizaciones convergen hacia los tipos de proyectos que el entorno institucional ha demostrado que son seguros, aprobables y rendibles (DiMaggio y Powell, 1983). El análisis cuantitativo confirma que esa convergencia opera simultáneamente en dos dimensiones: temática (el 81,2% de los proyectos aborda exactamente un objetivo de la PIEP, y siempre los mismos tres; la línea Cultura concentra el 95,8% de sus proyectos en alineación media) y financiera (54,1% de los montos sobre el 95% del techo, con asimetría de -1,54). Las organizaciones no solo convergen en qué proyectos proponen, sino en cuánto piden. La integración de ambas lecturas permite afirmar que la cartera no refleja la diversidad de necesidades de las personas mayores de Ñuble, sino la eficiencia con que las organizaciones han aprendido a ajustarse al formato del instrumento. Lo que cualitativamente se lee como adaptación racional, cuantitativamente se expresa como concentración sistémica.

El segundo circuito conecta la trampa de la rendición y la barrera digital con el patrón de rotación organizacional. El dato de que aproximadamente el 60% de las organizaciones financiadas en 2024 no había adjudicado el año anterior, combinado con el 56,9% que requirió apoyo externo, no puede interpretarse solo como apertura del Fondo. Es la expresión cuantitativa de un ciclo que las tensiones cualitativas ayudan a explicar: las organizaciones que enfrentan observaciones tardías de rendición quedan inhibidas de participar durante uno o más ciclos; las que no logran resolver sus dificultades digitales quedan fuera directamente. En cada convocatoria se incorpora un porcentaje significativo de organizaciones que

comienzan desde cero en términos de aprendizaje institucional, lo que alimenta la demanda de apoyo externo y perpetúa la dependencia. El sistema produce lo que en apariencia es renovación participativa, pero que funcionalmente es renovación de la vulnerabilidad administrativa: no se construye una base estable de organizaciones autónomas porque la arquitectura institucional del concurso no genera las condiciones para ello. Y sin embargo, como mostró el apartado 6.2, esa rotación no afecta los niveles de alineación (ni el apoyo externo ni la adjudicación previa presentan asociación significativa con la alineación), lo que refuerza que la alineación es producida por el instrumento, no por la trayectoria de las organizaciones.

El tercer circuito muestra que las tensiones territorial y digital se refuerzan mutuamente de un modo que solo la integración cuali-cuanti hace visible. El análisis cualitativo describió la brecha digital como condición estructural de un territorio marcadamente rural. El análisis cuantitativo precisó que la tasa de proyectos por cada 1.000 personas mayores varía 12,8 veces entre comunas, con una correlación negativa significativa entre la tasa per cápita y el tamaño de la población mayor ($r_s = -0,540$; $p = 0,012$). Pero lo que la metainferencia permite articular es que ambas tensiones no son paralelas sino acumulativas: los territorios más rurales no solo tienen menos organizaciones o menor densidad institucional, también tienen menos redes de socialización tecnológica, menos mediadores disponibles y mayor distancia a los centros de apoyo técnico. La barrera digital no produce el mismo efecto en Chillán que en Trehuaco. El resultado es una distribución de proyectos que reproduce la geografía de la capacidad institucional, no la geografía de la necesidad. Como advierte Farinós Dasí (2008), la coherencia territorial de las políticas depende de su capacidad para articular actores, escalas y recursos en contextos heterogéneos, y en Ñuble el Fondo opera sin mecanismos que compensen esa heterogeneidad.

Leer los tres circuitos en conjunto permite formular la tesis central de este apartado: las tensiones estructurales identificadas no son fallas independientes corregibles con intervenciones puntuales, sino un sistema de retroalimentación que produce, convocatoria tras convocatoria, una cartera estructuralmente parecida a sí misma. Cada ciclo genera proyectos concentrados en las mismas líneas, alineados con los mismos tres objetivos de la PIEP, formulados por organizaciones que dependen del mismo tipo de mediación,

distribuidos en los mismos territorios con mayor capacidad organizacional. El 98,6% de los proyectos toca la PIEP, pero el 81,2% lo hace abordando un solo objetivo, y cuatro de los trece objetivos no aparecen nunca. Como señalan Sari et al. (2021), la incoherencia entre política e instrumentos no se resuelve con más normas sino con arreglos institucionales más coherentes y con una mejor articulación entre escalas, sectores y actores. En términos de la coherencia entre el Fondo y la PIEP, esto significa que la brecha identificada no es corregible únicamente mediante ajustes al Fondo (que es un instrumento entre varios), sino que requiere construir el ecosistema de instrumentos, coordinaciones y complementos que la política necesita para implementarse de manera integral. Mientras ese ecosistema no exista, el Fondo seguirá produciendo lo que su diseño le permite producir: alineación estrecha, concentración territorial y homogeneidad tipológica, tres propiedades que son coherentes con la lógica del instrumento pero insuficientes para la lógica de la política.

4) Síntesis interpretativa del Fondo Adulto Mayor como instrumento de política

Inferencias cualitativas

A lo largo de los tres apartados anteriores, la discusión construyó una comprensión progresiva del Fondo: desde su diseño institucional y la configuración selectiva de la cartera ,pasando por los factores que explican los niveles de alineación observados, hasta las tensiones estructurales que configuran un sistema de retroalimentación entre isomorfismo, rotación organizacional y desigualdad territorial. La síntesis que corresponde formular aquí integra estos hallazgos en una lectura de orden general: el Fondo Adulto Mayor no es solo un instrumento de financiamiento, sino un arreglo institucional de gobernanza que estructura, habilita y condiciona simultáneamente la acción colectiva de las organizaciones de personas mayores en Ñuble. Comprenderlo en estos términos permite explicar tanto su valoración positiva por parte de quienes participan en él como las brechas que sistemáticamente produce respecto a los objetivos de la PIEP, sin que ambas lecturas se contradigan.

Esta distinción es analíticamente necesaria. El que los actores valoren el Fondo como fuente de recursos, como señal de reconocimiento del Estado, como soporte a la continuidad organizacional, es un hallazgo real y relevante. Pero, como señalan Bourgeois y Maltais (2022), cuando la evaluación de un instrumento de política pública trasciende el plano

estrictamente técnico, resulta necesario examinar las condiciones organizacionales e institucionales que median entre el diseño y los resultados efectivos. Desde esta perspectiva, la valoración positiva de los actores constituye un fenómeno que requiere explicación antes que una prueba de éxito: indica que el instrumento genera beneficios relevantes para quienes logran acceder, pero no permite concluir por sí sola que esté alcanzando los objetivos de la política ni que lo haga bajo condiciones equitativas. Los hallazgos de los tres apartados anteriores muestran que los resultados del Fondo dependen de cómo las organizaciones logran traducir sus necesidades al formato del instrumento, de los factores institucionales que producen la alineación observada, y de tensiones estructurales entre la lógica operativa del instrumento y la temporalidad, territorialidad y complejidad que la PIEP demanda. Así, la percepción favorable de los participantes coexiste con patrones de concentración territorial, selectividad temática y alineación parcial que permanecen invisibles desde la experiencia individual, pero que resultan fundamentales para evaluar el instrumento como dispositivo de política pública.

Leído desde el ADI el Fondo se configura como una arena de acción institucional donde distintos participantes interactúan desde posiciones diferenciadas bajo un marco de reglas compartidas, produciendo resultados que dependen no solo de sus intenciones sino de las condiciones en que operan. Como señala Bhasin (2017), las instituciones no son solo reglas escritas: son redes de reglas formales e informales, rutinas, procedimientos y expectativas que estructuran la acción colectiva de maneras que los participantes no siempre perciben conscientemente. Lo que los resultados de esta investigación muestran, en consonancia con esta lectura, es que el Fondo no distribuye recursos de manera directa y neutral: lo hace a través de mediaciones institucionales que ordenan, filtran y encauzan la participación, favoreciendo ciertas formas de acción colectiva (las más compatibles con sus lógicas evaluativas y administrativas) sobre otras igualmente legítimas, pero menos institucionalmente legibles. El Fondo no solo apoya la acción colectiva de las organizaciones: la configura. Y al configurarla, también la limita.

Esta lectura se enriquece con el aporte de Piñeyro (2015), quien sintetiza la contribución de Ostrom recordando que su relevancia estuvo en mostrar que las comunidades pueden construir arreglos institucionales estables y funcionales cuando cuentan con reglas comprensibles, mecanismos de seguimiento, responsabilidades distribuidas y capacidad de

adaptación. Los hallazgos de esta investigación permiten afirmar que las organizaciones de personas mayores en Ñuble no son receptoras pasivas del Fondo: son actores con capacidad real de deliberación, coordinación y gestión colectiva. Sin embargo, esa capacidad no opera en el vacío: el entramado institucional del Fondo la habilita en ciertas dimensiones (la formulación de iniciativas, la gestión de actividades, la administración de recursos) mientras la constriñe en otras (la autonomía frente a los mediadores técnicos, la posibilidad de responder a necesidades que el instrumento no reconoce como financiables, y la capacidad de incidir sobre el diseño del instrumento mismo). La tensión de fondo no está entre comunidad e institucionalidad, sino en cómo el diseño del Fondo amplía ciertos márgenes de acción colectiva mientras restringe otros que serían igualmente necesarios para avanzar en los objetivos del envejecimiento positivo.

Inferencias cuantitativas

La función de una síntesis cuantitativa no es repasar los hallazgos ya desarrollados en los apartados anteriores, sino producir una lectura de segundo orden: ¿qué dice el conjunto de los datos sobre el Fondo como sistema? Leídos en ese nivel, los resultados revelan un patrón que ninguno de ellos por separado podía articular: el Fondo es un instrumento más coherente consigo mismo que con la política que busca implementar.

Esta afirmación se sustenta en la convergencia de tres patrones empíricos. El primero es la homogeneidad financiera asociada a estrechez programática: montos con baja dispersión (CV 14,6%), concentrados contra el techo (54,1% sobre el 95% del máximo), y una cartera donde el 81,2% de los proyectos aborda exactamente un objetivo de la PIEP y siempre los mismos tres (participación, factores protectores, servicios de salud). El segundo es la desconexión entre recursos y cobertura: la correlación entre monto y beneficiarios es apenas $r_s = 0,146$ ($p = 0,031$), con un costo por beneficiario que varía 74 veces entre extremos (\$2.320 a \$171.636). El tercero es la distribución territorial inversamente proporcional a la necesidad: la tasa per cápita de proyectos varía 12,8 veces entre comunas, con una correlación negativa significativa entre esa tasa y la magnitud de la población mayor ($r_s = -0,540$; $p = 0,012$). Juntos, estos tres patrones muestran que el Fondo distribuye recursos con una lógica interna consistente (organización por organización, en condiciones formalmente iguales) que produce, en el agregado, una cobertura poblacional inequitativa, una alineación programática

estrecha y selectiva, y una distribución territorial que no se corresponde con la distribución de necesidades.

Leer este retrato en clave territorial, como propone Cabello (2022), significa entender que el territorio no es el escenario donde el Fondo se despliega, sino una variable activa que condiciona sus resultados. En Ñuble, la heterogeneidad entre comunas urbanas y rurales se traduce en que la distribución de proyectos refleja la distribución de capacidades organizacionales e institucionales, no la de necesidades. Esta lectura converge con lo documentado por Espinoza Muñoz (2013): la asignación de recursos en los fondos concursables regionales no responde exclusivamente a criterios técnicos, sino que es atravesada por dinámicas organizacionales, territoriales y relacionales que tensionan cualquier interpretación de equidad basada en reglas formales. La igualdad formal del instrumento genera desigualdad sustantiva de impacto. Y el 98,6% de conexión con la PIEP encubre que esa conexión es predominantemente unidimensional (un solo objetivo por proyecto) y concentrada en los mismos tres objetivos de trece posibles. El retrato cuantitativo del Fondo en Ñuble no describe un instrumento que falla, sino uno que funciona exactamente según su propia lógica, y cuya lógica es parcialmente incompatible con la de la política que se propone implementar.

Metainferencia

A lo largo de los apartados anteriores, las inferencias cuantitativas examinaron la alineación programática entre los proyectos financiados y los objetivos de la PIEP, y las inferencias cualitativas analizaron las dinámicas institucionales que condicionan la implementación del Fondo. Cada componente produjo hallazgos sustantivos por separado. Pero la coherencia, tal como se definió en el planteamiento de esta investigación, no se reduce a ninguno de los dos: es un constructo que solo se completa cuando se articulan la dimensión programática y la dimensión institucional. Las metainferencias de cada apartado avanzaron en esa dirección. La que corresponde formular aquí integra el arco completo.

La investigación permite sostener que la coherencia entre el Fondo Adulto Mayor y la PIEP es real, parcial y estructuralmente condicionada. Real, porque existe alineación programática efectiva: el 98,6% de los proyectos conecta con al menos un objetivo de la política, y las

dimensiones de participación social, salud funcional y bienestar subjetivo están genuinamente presentes en la cartera. Parcial, porque esa alineación es predominantemente estrecha: el 81,2% de los proyectos aborda un solo objetivo de trece posibles, cuatro objetivos no registran presencia alguna y cinco más aparecen en proporciones marginales. Y estructuralmente condicionada, porque tanto la alineación observada como sus límites no son el producto de decisiones individuales ni de fallas de gestión, sino la consecuencia de un sistema institucional que opera según lógicas propias: la arquitectura del Fondo que produce alineación formal sin requerir apropiación sustantiva (única variable con asociación significativa: $\chi^2 = 16,04$; $p < 0,001$ por línea de postulación), la cadena de filtros que distribuye el acceso de manera inequitativa (tasa per cápita que varía 12,8 veces entre comunas, con $r_s = -0,540$; $p = 0,012$), y las tensiones temporales, digitales y territoriales que se refuerzan mutuamente ciclo tras ciclo.

Esta conclusión no habría sido posible desde un único enfoque. El componente cuantitativo permitió establecer que la alineación programática es extendida pero estrecha en su composición, que no depende del apoyo externo ($\chi^2 = 0,76$; $p = 0,684$) ni de la adjudicación previa ($\chi^2 = 1,63$; $p = 0,202$), sino de la línea de postulación del instrumento, que la distribución territorial es inversamente proporcional a la población mayor, y que el Fondo opera con mayor coherencia interna que coherencia con la política. El componente cualitativo permitió comprender por qué: las organizaciones no conocen ni aplican la PIEP, los mediadores técnicos traducen necesidades al lenguaje del instructivo sin transmitir los principios de la política, las reglas en uso sustituyen la orientación programática por la lógica de supervivencia organizacional, y ningún actor del sistema reflexiona sobre la posibilidad de construir continuidad programática deliberada. Ninguno de estos hallazgos contiene al otro. La conexión extendida con la PIEP (98,6%) coexiste con la ausencia de apropiación organizacional; la valoración positiva de los actores coexiste con patrones estructurales de inequidad territorial y selectividad temática. Sostener ambas lecturas simultáneamente, sin reducir una a la otra, es lo que la integración de los componentes hizo posible.

Desde el marco empírico que sustenta esta investigación, los hallazgos dialogan productivamente con la evidencia previa. El patrón de alineación selectiva, concentrada en salud y participación mientras otras dimensiones quedan ausentes, replica lo documentado

por Rebagliati Badal (2014) a nivel nacional y por Antiguay Cruz (2017) a nivel municipal, lo que sugiere que no es una particularidad de Ñuble sino un rasgo estructural de cómo los instrumentos chilenos de envejecimiento se articulan con la PIEP. La lectura institucional desde el ADI converge con los hallazgos de Benedetti Arévalo (2013) sobre cómo las reglas formales ambiguas permiten que las prácticas informales reorienten la implementación, aunque en el caso del Fondo esa reorientación no opera como captura clientelista sino como producción de alineación formal sin apropiación sustantiva. Y la advertencia de Sari et al. (2021) de que la incoherencia multinivel no se resuelve con más normas sino con arreglos institucionales más coherentes adquiere una resonancia concreta en Ñuble: las dimensiones de la PIEP ausentes de la cartera del Fondo no requieren más regulación del instrumento, sino instrumentos complementarios que el territorio actualmente no tiene.

Lo anterior conduce a la distinción analítica más importante que la investigación produce, y que constituye su contribución central: hay una diferencia sustancial entre el valor del instrumento para las organizaciones que acceden a él y su contribución a la implementación de la PIEP en el conjunto de la región. El Fondo es valioso para quienes logran participar. Pero la coherencia entre el instrumento y la política, entendida como la articulación entre alineación programática y condiciones institucionales de implementación, es parcial y estructuralmente limitada. Confundir ambas preguntas (o responder la segunda con los indicadores de la primera) conduce a sobreestimar la cobertura y el impacto del Fondo como mecanismo de política pública.

Esta investigación se cierra en un momento normativo que le otorga relevancia prospectiva. La PIEP expiró en 2025 sin ser renovada, y la Ley N° 21.822 fue publicada el 1 de junio de 2026 con vigencia diferida a 2027, estableciendo que una nueva Política Nacional de Envejecimiento deberá elaborarse en los meses siguientes. El Fondo sigue operando en un vacío de referencia programática. Pero la nueva ley amplía el horizonte de la política: eleva la conectividad al rango de derecho (art. 18), incorpora la pertenencia territorial como principio (art. 3), crea Direcciones Regionales de SENAMA con funciones de coordinación (art. 5° bis) y establece líneas de acción que trascienden lo que cualquier fondo concursable puede abarcar (art. 22). El hallazgo de que la alineación del Fondo es producida por su arquitectura y no por la apropiación organizacional adquiere aquí una implicación concreta:

cuando la nueva política entre en vigencia con principios y dimensiones parcialmente distintos, el instrumento no podrá reorientarse orgánicamente, porque ni las organizaciones ni los mediadores se orientaron nunca por la política anterior de manera deliberada. La reorientación dependerá de que se modifiquen las líneas del Fondo, los criterios del instructivo y la formación de los actores. Sin eso, el instrumento seguirá produciendo la misma alineación con una política que ya no estará vigente.

La coherencia entre instrumentos territoriales y política de envejecimiento no es, en definitiva, un resultado que se alcanza con buen diseño normativo. Es un proceso que se construye, se disputa y se condiciona en la intersección entre reglas, actores, capacidades y territorios. Hay que reconocer que esa coherencia es hoy parcial, selectiva y estructuralmente condicionada no invalida al Fondo, lo sitúa: precisa su lugar dentro de un ecosistema de políticas que todavía está por construirse. Y ofrece, para ese proceso de construcción, evidencia empírica sobre dónde están las brechas, por qué existen y qué tipo de intervenciones serían necesarias para avanzar hacia una implementación del envejecimiento digno, activo y saludable que sea genuinamente integral en la práctica y no solo en el diseño.

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES

7) CONCLUSIONES

Esta Esta investigación examinó la implementación del Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% en la Región de Ñuble y su coherencia con la Política Integral de Envejecimiento Positivo, a partir de un diseño mixto concurrente anidado con predominio cualitativo que integró análisis institucional (ADI de Ostrom) y análisis cuantitativo de los 218 proyectos financiados durante 2024.

En primera instancia, se puede concluir que el Fondo cumple una función social genuina, financia iniciativas que muchas organizaciones no podrían realizar por otros medios, fortalece la participación y genera reconocimiento institucional. Sin embargo, la PIEP está diseñada para operacionalizarse a través de múltiples instrumentos articulados entre sectores y niveles de gobierno, y los hallazgos muestran que en Ñuble el Fondo opera como el principal (y en muchos casos único) instrumento de financiamiento dirigido a organizaciones de personas mayores, sin que se observe un ecosistema de dispositivos complementarios. La sobrecarga funcional no proviene de un mandato formal, sino de una condición de hecho: al no existir complementos visibles en el territorio, el Fondo termina cargando con expectativas que exceden su naturaleza concursable y anual.

En segundo lugar, el 98,6% de los proyectos financiados conecta con al menos un objetivo de la PIEP, lo que indica que el instrumento no opera al margen de la política. Sin embargo, el 81,2% aborda exactamente un objetivo de trece posibles, ninguno articula tres o más, y la presencia se concentra en participación social (59,2%), factores protectores de la salud (32,1%) y servicios de salud (16,5%), mientras cuatro objetivos no registran presencia alguna y cinco más aparecen bajo el 2%. Un hallazgo central es que esta alineación no depende del apoyo externo ($\chi^2 = 0,76$; $p = 0,684$) ni de la adjudicación previa ($\chi^2 = 1,63$; $p = 0,202$), sino de la línea de postulación del Fondo, único factor con asociación significativa ($\chi^2 = 16,04$; $p < 0,001$). Las organizaciones no conocen ni aplican la PIEP al formular sus proyectos; la alineación observada es una propiedad del diseño del instrumento, no de la apropiación organizacional de la política.

Tercero, la coherencia, entendida como constructo que articula la alineación programática con las dinámicas institucionales de implementación, solo pudo abordarse plenamente

mediante la integración de ambos componentes. La conclusión integrada es que la coherencia es real (existe alineación efectiva en ciertas dimensiones), parcial (esa alineación cubre una fracción estrecha de los objetivos de la política), y estructuralmente condicionada (tanto la alineación como sus límites son consecuencia de un sistema institucional que opera según lógicas propias). Leído desde el ADI de Ostrom, el Fondo se configura como una arena de acción donde las reglas formales, las reglas en uso de las organizaciones, las condiciones del territorio y las posiciones diferenciadas de los actores producen resultados que dependen más de la estructura institucional que de las intenciones individuales. Las reglas en uso identificadas no son desviaciones: son respuestas funcionales a la brecha entre el diseño del instrumento y las condiciones reales de sus destinatarios. La coherencia no es algo que se tiene o no se tiene: es una propiedad que se produce, se tensiona y se condiciona en la intersección entre reglas, actores, capacidades y territorios.

En cuarto lugar, las tensiones identificadas (incompatibilidad temporal, trampa de la rendición, barrera digital, isomorfismo organizacional, distribución territorial inversamente proporcional a la necesidad) no son fallas independientes corregibles con intervenciones puntuales, sino un sistema de retroalimentación que produce, convocatoria tras convocatoria, una cartera estructuralmente parecida a sí misma. La tasa de proyectos per cápita varía 12,8 veces entre comunas ($r_s = -0,540$; $p = 0,012$), la brecha digital constituye una barrera de acceso en la región más rural y envejecida del país, y la rendición opera como mecanismo de selección inversa que excluye progresivamente a las organizaciones más vulnerables.

En quinto lugar, la mediación técnica que ejercen profesionales municipales configura qué necesidades son traducibles al lenguaje del proyecto, qué organizaciones logran acceder y qué tipo de iniciativas resultan formulables. El 56,9% de los proyectos requirió este apoyo, lo que convierte a los mediadores en actores determinantes de la implementación. Sin embargo, esa mediación está orientada predominantemente hacia el cumplimiento de los procedimientos administrativos y no hacia la transmisión de los principios de la política. El trabajador y la trabajadora social que acompañan a las organizaciones de personas mayores tienen la responsabilidad de operar como agentes de comprensión y empoderamiento: ayudar a las organizaciones a entender que existe un marco de política que orienta las intervenciones, que sus necesidades pueden leerse en clave de derechos, y que la formulación de un proyecto

es también una oportunidad para fortalecer la autonomía organizacional, no solo para acceder a un recurso. Como señalan Ávila Granda et al. (2025), la inclusión social y el bienestar en la vejez requieren reconocer tanto la participación de las personas mayores como el papel del acompañamiento profesional en esos procesos.

Sexto, esta investigación documenta el último año de vigencia de la PIEP. La Ley N° 21.822, promulgada el 22 de mayo de 2026 con vigencia diferida a 2027, establece que una nueva Política Nacional de Envejecimiento deberá elaborarse dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia. El hallazgo de que la alineación es producida por la arquitectura del instrumento y no por la apropiación organizacional adquiere aquí una implicación prospectiva: cuando entre en vigencia la nueva política, el Fondo no podrá reorientarse orgánicamente porque las organizaciones nunca se orientaron por la PIEP de manera deliberada. La reorientación dependerá de que se modifiquen las líneas del Fondo, los criterios del instructivo y la formación de los actores.

Finalmente, es importante mencionar que se concluye que ningún instrumento concursable local o incluso regional como este, puede por sí solo implementar una política integral de envejecimiento en un territorio heterogéneo como Ñuble. Hay una diferencia sustancial entre el valor del instrumento para las organizaciones que acceden a él y su contribución a la implementación de la política en el conjunto de la región. Confundir ambas preguntas conduce a sobreestimar la cobertura y el impacto del Fondo. Reconocer la coherencia parcial documentada en esta investigación es el primer paso hacia una política de envejecimiento genuinamente integral en su implementación.

Recomendaciones y limitaciones del estudio

Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación se derivan directamente de los hallazgos de la investigación y se organizan según los actores implicados. Están formuladas con el ánimo de contribuir al fortalecimiento del instrumento y, sobre todo, al proceso de diseño de la nueva Política Nacional de Envejecimiento que la Ley 21.822 establece.

Al Gobierno Regional de Ñuble y a los actores que administran el Fondo:

Se recomienda incorporar en el instructivo de evaluación del concurso un criterio explícito de alineación con la política de envejecimiento vigente que tenga peso específico en la puntuación técnica. Este criterio debería operar no como condición de admisibilidad (lo que podría excluir a organizaciones con menos capacidad de formulación) sino como incentivo que oriente progresivamente la cartera hacia los objetivos de la política, comenzando por las dimensiones actualmente ausentes o subrepresentadas. Su diseño debería ser simple, claro y acompañado de orientaciones concretas.

Se recomienda diseñar mecanismos de acción afirmativa territorial que compensen las desigualdades de capacidad entre comunas. Esto podría incluir puntajes diferenciados según el nivel de vulnerabilidad organizacional del territorio, cuotas de adjudicación por provincia o zona rural, o financiamiento preferente para organizaciones sin adjudicación reciente en sectores de alta ruralidad.

Se recomienda revisar los plazos y procesos de la rendición de cuentas para reducir el desfase temporal entre ejecución y control. Una rendición más oportuna, simplificada y acompañada de apoyo técnico preventivo reduciría el efecto de selección inversa documentado en esta investigación.

Se recomienda evaluar mecanismos de continuidad o vinculación entre proyectos que permitan a las organizaciones desarrollar iniciativas con mayor horizonte temporal. Esto podría implementarse mediante proyectos de segunda fase para organizaciones que ejecutaron satisfactoriamente el año anterior, o mediante líneas temáticas que incentiven la continuidad de ciertos tipos de intervención a lo largo de dos o más convocatorias.

Al Servicio Nacional del Adulto Mayor y a los equipos técnicos que acompañan la implementación

Se recomienda fortalecer la orientación programática de la mediación técnica que realizan los profesionales municipales. El hallazgo de que el apoyo externo no presenta asociación significativa con la alineación programática ($\chi^2 = 0,76$; $p = 0,684$), combinado con el hallazgo

cualitativo de que las organizaciones no conocen ni aplican la PIEP, indica que la mediación cumple una función de acceso (el 56,9% de los proyectos la requirió) pero no de orientación programática. Para avanzar hacia una coherencia más comprehensiva entre el instrumento y la política, se requieren protocolos de formación que capaciten a los mediadores no solo en los procedimientos del instructivo sino en los contenidos programáticos del envejecimiento digno, activo y saludable, de modo que la mediación transite de facilitadora del acceso a promotora de apropiación organizacional.

Se recomienda además incorporar sistemáticamente la formación en derechos y política de envejecimiento dentro del acompañamiento a las organizaciones. Las personas mayores y sus directivas deberían tener acceso a información comprensible sobre los principios y objetivos de la política, con lenguaje claro, materiales accesibles y acompañamiento presencial adecuado al contexto rural de la región. Las nuevas Direcciones Regionales de SENAMA constituyen un dispositivo institucional estratégico para liderar este proceso.

Para el proceso de diseño de la nueva Política Nacional de Envejecimiento

Se recomienda que la nueva política incorpore de manera explícita la relación entre sus objetivos comprehensivos y los instrumentos territoriales de financiamiento. Específicamente: lineamientos sobre qué tipos de instrumentos deben complementarse para implementar cada dimensión del envejecimiento; criterios de alineación que los instrumentos concursables regionales deben cumplir; y metas de cobertura por dimensión que permitan identificar cuándo la cartera de instrumentos disponibles es insuficiente. Debe reconocerse que algunas tensiones estructurales identificadas en esta investigación (la incompatibilidad temporal, la brecha digital en territorios rurales envejecidos) trascienden la política de envejecimiento y requieren respuestas intersectoriales más amplias. Sin embargo, la nueva política puede diseñarse con conciencia de estas tensiones, incorporando las limitaciones de los instrumentos disponibles en el diagnóstico de brechas y estableciendo metas progresivas que no asuman que los instrumentos actuales pueden lograr lo que estructuralmente no pueden.

Limitaciones e investigaciones futuras

Limitaciones de diseño y muestra

La investigación adoptó un diseño de corte transversal, circunscrito a 2024, lo que impide observar la evolución de la alineación y las dinámicas institucionales a lo largo del tiempo. Los patrones identificados representan una fotografía de un momento específico. Un diseño longitudinal que siguiera la cartera durante varios ciclos consecutivos permitiría distinguir patrones estables de variaciones coyunturales.

La muestra cualitativa, compuesta por ocho informantes seleccionados intencionalmente, permitió una reconstrucción rica del proceso de implementación desde perspectivas complementarias, pero tiene alcance limitado para capturar la heterogeneidad de experiencias entre organizaciones de distintos tamaños, trayectorias y territorios. La ausencia de organizaciones de comunas con muy baja adjudicación (San Fabián, Bulnes, Coihueco) impidió profundizar en la experiencia de quienes quedan fuera del instrumento, que es precisamente donde las tensiones estructurales se expresarían con mayor intensidad.

Limitaciones en la construcción de las variables:

La medición de la alineación programática, construida a partir de los objetivos declarados en los formularios de postulación, captura la alineación declarada antes que la sustantiva. La investigación identificó esta distinción como uno de sus hallazgos centrales pero no pudo superarla metodológicamente, dado que no se contó con información sobre la ejecución real de los proyectos ni sobre su impacto efectivo en los beneficiarios.

La variable de apoyo externo identifica la presencia o ausencia de acompañamiento en la postulación, pero no permite caracterizar la calidad, orientación ni intensidad de ese apoyo. Si bien el chi-cuadrado mostró que el apoyo externo no se asocia con la alineación ($\chi^2 = 0,76$; $p = 0,684$), una medición más fina de las características de esa mediación podría revelar matices que la variable dicotómica no captura.

Limitaciones de comparabilidad

Al estar circunscrita a Ñuble, la investigación no permite determinar si los patrones identificados son específicos de esta región o se replican en otras con distintos perfiles demográficos y organizacionales. Una investigación multi-regional aportaría una perspectiva más amplia sobre la generalización de los hallazgos.

El referente normativo central (la PIEP 2012-2025) expiró durante el período del estudio, lo que introduce una limitación contextual que es también una oportunidad: los hallazgos constituyen un documento sobre el último año de implementación de la PIEP, en un momento de transición hacia un nuevo marco.

Investigaciones futuras

El estudio del efecto de la trayectoria organizacional sobre la alineación y calidad de los proyectos constituye una línea que esta investigación identificó como relevante pero no pudo examinar en profundidad. Un diseño que siguiera a organizaciones con distinto historial durante múltiples ciclos contribuiría a entender si el aprendizaje institucional profundiza la apropiación de la política o solo refina la capacidad estratégica de formulación.

La relación entre las características específicas del apoyo externo (tipo de profesional, orientación programática, intensidad del acompañamiento) y la alineación de los proyectos podría ser objeto de una investigación específica que permita determinar si la calidad de la mediación es una variable sobre la que se puede intervenir deliberadamente.

La brecha digital como tensión estructural específica en contextos rurales y envejecidos merece una investigación propia. Una caracterización de la brecha digital en las organizaciones de personas mayores de Ñuble y su relación con los patrones de adjudicación y rendición aportaría evidencia directa sobre la hipótesis de que la digitalización del proceso actúa como barrera estructural de acceso.

Finalmente, resulta urgente el desarrollo de investigaciones que acompañen el proceso de diseño e implementación de la nueva Política Nacional de Envejecimiento y evalúen en qué medida los instrumentos existentes logran incorporar los nuevos principios que la Ley 21.822 establece. La pregunta sobre si el concepto de envejecimiento digno, activo y saludable se traduce en formas de intervención más equitativas, comprehensivas y territorialmente sensibles que las documentadas bajo la PIEP es, en este momento, la pregunta más urgente de la agenda investigativa en esta materia.

8) REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar-Flores, SM y Chiang-Vega, MM (2020). Factores que determinan el uso de las TIC en adultos mayores de Chile. *Revista Científica*, Escriba aquí la ecuación.39 (3), 296-308. <http://www.scielo.org.co/pdf/cient/n39/2344-8350-cient-39-296.pdf>
- Albala, C. (2020). El envejecimiento de la población chilena y los desafíos para la salud y el bienestar de las personas mayores. *Revista Médica Clínica Las Condes*, 31(1), 7-12. <https://doi.org/10.1016/j.rmclc.2019.12.001>
- Amaya Ventura, M. d. L. (2015). Comprender la diversidad institucional. *Argumentos (Méx.)*, 28(77), 237–243. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952015000100011
- Andréu Abela, J. (2002). Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada (Documento de Trabajo S200103). Fundación Centro Estudios Andaluces. <https://perio.unlp.edu.ar/tif/wp-content/uploads/2021/04/S200103-Las-tecnicas-de-Analisis-de-Contenido-Una-revision-actualizada.pdf> Escriba aquí la ecuación.
- Antiguay Cruz, N. A. (2017). Análisis de la coherencia entre la política integral de envejecimiento positivo y los programas implementados para el adulto mayor a nivel municipal [Tesis de pregrado, Universidad de Valparaíso]. <http://repositoriobibliotecas.uv.cl/handle/uvscl/2935>
- Aparicio-Alonso, M. (2022). ¿Qué es una herramienta de política pública? (pp. 3–18). Routledge eBooks. <https://doi.org/10.4324/9781003163954-2>
- Arsyad, S. N. S., & Ahmad, B. (2024). Empirical reality versus theoretical framework: Street-level bureaucrats' behavior in driver's license services at Pinrang Police Resort, Indonesia. *Southeast European Journal of Public Health (SEEJPH)*, 25, 996-1002.
- Ávila Granda, L. E., Pereira Ramos, M. da C., Constante Valle, K. de las M., Toapanta Yancha, C. M., Castro López, X. A., & Lozada Andaluz, R. J. (2025). *Inclusión social del adulto mayor a la sociedad*. https://doi.org/10.37811/cli_w1174
- Ayoub, A. (2024). Toward a conceptual framework for policy implementation inquiry: A multi-perspective approach. *DIFI Family Research and Proceedings*, 2024(2). <https://doi.org/10.5339/difi.2024.3>
- Barrales, M. P. (2025). Pertinencia de la oferta de programas sociales en Chile para atender las necesidades y demandas de las personas mayores. *Gobierno y Administración Pública*. <https://doi.org/10.29393/gp9-5pmmp10005>

- Bárrios, M. J., Fernandes, A., & Fonseca, A. M. (2020). *Building a model to analyse and compare social policies on ageing*. <https://doi.org/10.4000/sociologico.9347>
- Battista, A., & Torre, D. (2023). *Mixed methods research designs*. Medical Teacher. <https://doi.org/10.1080/0142159X.2023.2200118>
- Baqueiro, A. H. (2016). The Participation of Civil Society Organizations in Public Policies in Latin America. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(1), 86–104. <http://www.jstor.org/stable/44668731>
- Bhasin, S. (2017) Institutional theory – The logic of institutions [Informe de investigación]. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/316474609_Institutional_theory_the_logic_of_institutions
- Blomqvist, P. (2022). Herramientas de gobernanza blandas y duras. En *Manual de teorías de la gobernanza* (pp. 285–296). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800371972.00035>
- Benedetti Arévalo, A. (2014). Agro ingreso seguro: un estudio del programa mediante la aplicación del marco de análisis y desarrollo institucional (IAD). Universidad de los Andes. <https://hdl.handle.net/1992/12725>
- Beninho, S. G. (2017). Análisis de la arquitectura institucional del Servicio Nacional de Adultos Mayores (SENAMA): Una mirada hacia la protección social de la vejez en Chile (Tesis de magíster, Universidad de Chile). <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/150604/An%C3%A1lisis-de-la-arquitectura-institucional-del-Servicio-Nacional-de-Adultos-Mayores-SENAMA.pdf>
- Berganza, J. C., Campos, R. G., Martínez Casillas, E., & Pérez García, J. J. (2020). *The end of the demographic dividend in Latin America: Challenges for economic and social policies*. Economic Bulletin. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/20/T1/descargar/Files/be2001-art4e.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2017). *Nueva región de Ñuble*. Sistema Integrado de Información Territorial. <https://www.bcn.cl/siit/actualidad-territorial/nueva-region-de-nuble>

- Borges Méndez, R. (1995). El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas. Universidad de Chile. <https://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO04.pdf>
- Bourgeois, I., & Maltais, S. (2022). Translating Evaluation Policy Into Practice in Government Organizations. *American Journal of Evaluation*. <https://doi.org/10.1177/10982140221079837>
- Brismat, N. M. (2014). Instituciones: Una mirada general a su historia conceptual. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 12(2), 31–40. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105338606004>
- Cabello, R. (2022). *Enfoque territorial: materialización de su incorporación al diseño de la política pública*. <https://doi.org/10.35537/10915/140284>
- Calvo, E., Berho, M., Roqué, M., Amaro, J. S., Morales-Martínez, F., Rivera-Meza, E., Gutiérrez Robledo, L. M., Caro López, E., Canals, B., & Kornfeld, R. (2019). Comparative analysis of aging policy reforms in Argentina, Chile, Costa Rica, and Mexico. *Journal of Aging & Social Policy*. <https://doi.org/10.1080/08959420.2018.1465797>
- CEPAL (2022). *Mecanismos de coherencia y coordinación de las políticas sociales* (CEPAL – División de Documentos y Publicaciones). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-02/3.%20CC_Coherencia_es.pdf
- Consejo Regional de Ñuble. (2024, 10 de julio). *Acta sesión ordinaria N.º 140*. Región de Ñuble.
- Creswell, JW, y Plano Clark, VL (2018). *Diseño y realización de investigaciones con métodos mixtos* (3.ª ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Cunill Grau, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD. <https://archive.org/details/repensandolopubl0000cuni/page/n7/mode/2up>
- Da Silva Villar, S. Caro Puga, H. González Torralbo (2024) Vejez y políticas públicas en Latinoamérica: una revisión de la literatura | Perfiles Latinoamericanos, 32(63) | FLACSO México | doi: [dx.doi.org/10.18504/pl3263-007-2024](https://doi.org/10.18504/pl3263-007-2024)
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>

- Dulabić, V., & Manojlović, R. (2011). Administrative aspects of regional and cohesion policy in Croatia: In search of a better coordination of parallel processes. University of Zagreb. <https://hrcak.srce.hr/file/194751>
- Duru, P., & Öztürk, Ş. (2024). Trends in Research on the Concept of Active Ageing: A Bibliometric Analysis. *Turkish Journal of Public Health*. <https://doi.org/10.20518/tjph.1435836>
- Emanuel, E. J. (2003). *¿Qué hace que la investigación clínica sea ética? Siete requisitos éticos*. Centro Internacional de Educación en Bioética. https://www.bioeticacs.org/iceb/seleccion_temas/investigacionEnsayosClinicos/Emanuel_Siete_Requisitos_Eticos.pdf
- Erazo, A. (2011). La protección social en Chile: El Plan AUGE: Avances y desafíos (LC/L.3348). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5218>
- Espinoza Muñoz, A. (2013). Discrecionalidad política en la asignación de recursos: Evidencia de los gobiernos regionales y locales chilenos. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 22, 63–86. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5604757.pdf>
- Fang, J., & Wang, Y. (2026). Empoderamiento + Desarrollo de capacidades: Cómo las organizaciones sociales pueden contribuir a los servicios de atención a personas mayores en comunidades urbanas. *Evaluation Review*, 50 (4), 610-642. <https://doi.org/10.1177/0193841X261416229>
- Farías, A. (2019). Políticas sociales en Chile: Trayectoria de inequidades y desigualdades en distribución de bienes y servicios. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. <https://ediciones.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2022/12/Políticas-sociales-en-Chile.pdf>
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11–32.
- Fasce, G. (2022). Escenario del cuidado de las personas mayores en los próximos años. *ARS Medica*, 47(3). <https://doi.org/10.11565/arsmed.v47i3.1932>
- Fernández Riquelme, S., & Caravaca Llamas, C. (2011). LA POLÍTICA SOCIAL. PRESUPUESTOS TEÓRICOS Y HORIZONTE HISTÓRICO. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (50), 1-46. <https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246007.pdf>

- Futuro en Común. (2020). La coherencia de políticas en el corazón de la transición a la sostenibilidad: Un sistema integral de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible en la acción de gobierno. https://futuroencomun.net/wp-content/uploads/2020/10/cpds_transicion-a-la-sostenibilidad.pdf
- García, V., López Huenante, N., Silva, A., Bustamante, M., León, S., Silva, L., Baeza, M., Chandía, C., & Gamonal, J. (2024). Políticas públicas sobre envejecimiento en Chile: Revisión narrativa 1990-2022. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 10(1), 23-40. <https://revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/72500/76839>
- Gobierno Regional de Ñuble (2024) Estrategia Regional de Desarrollo de Ñuble 2030. <https://goredenuble.cl/wp-content/uploads/2024/01/ERD-FINAL.pdf>
- Gobierno Regional de Ñuble. (s. f.). FNDR 8%. <https://goredenuble.cl/fndr-8/>
- Gobierno Regional de Ñuble. (2024). *Instructivo general concurso vinculación con la comunidad 8% 2024*
- Guerra F., C. (2026). *Envejecimiento poblacional y la necesidad de políticas con enfoque de derechos: El ejercicio pleno de los derechos de las personas mayores en el Chile actual. Sistemas de salud y bienestar colectivo*, (8), 40–49. https://aprobienestar.cl/wp-content/uploads/2025/12/2026-Guerra-C.-Envejecimiento_y_derechos_PM-Rev-APROB-8-enero-2026.pdf
- Hermosilla-Ávila, Alicia, Paravic-Klijn, Tatiana, & Valenzuela-Suazo, Sandra. (2015). Fuerza laboral que envejece, ¿Qué hacer ante esta tendencia? *Ciencia & trabajo*, 17(54), 166-170. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-24492015000300002>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill Education. https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements. *Policy and Society*, 26, 1-18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Instituto Europeo de Asesoría Fiscal. (2023). *¿Qué son las políticas sociales?* <https://www.ineaf.es/tribuna/que-son-las-politicas-sociales/>

- Instituto Nacional de Estadísticas. (2024). *Primeros resultados del Censo 2024: 512.289 personas fueron censadas en la región de Ñuble*. <https://regiones.ine.cl/ñuble/inicio/primeros-resultados-del-censo-2024-512.289-personas-fueron-censadas-en-la-regi%C3%B3n-de-%C3%B1uble#:~:text=Envejecimiento%20de%20la%20poblaci%C3%B3n&text=A1%20comparar%20con%20censos%20anteriores,%2C5%25%20en%202017>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2024). *Censo 2024: Resultados*. <https://censo2024.ine.gob.cl/resultados/>
- Jiménez Rodríguez, J. (2009). El efecto Mateo: Un concepto psicológico. *Papeles del Psicólogo*, 30(2), 145–154. <https://www.papelesdelpsicologo.es/pdf/1703.pdf>
- Kurhayadi, K. (2023). *Public Policy Implementation: A Theoretical Review*. <https://doi.org/10.15575/jbpd.v5i1.23742>
- Lee, Y. J., & Greene, J. (2007). The predictive validity of an ESL placement test: A mixed methods approach. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(4), 366–389.
- Lincoln, YS, & Guba, EG (1985). *Investigación naturalista*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation. <https://doi.org/10.1177/003232928001000113>
- Lourau, R. (1970). *El análisis institucional* (N. Fiorito de Labrune, Trad.). Amorrortu. <https://mastor.cl/wp-content/uploads/2017/10/Lourau.-Cap-7.-La-intervencion-socioanalitica.-33-pgs.-pdf.pdf>
- Mac-Clure, O. (2012). *En los orígenes de las políticas sociales en Chile 1850–1879*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/1372284>
- Mazzucchelli, N. (2019). *Envejecimiento positivo para Chile: ¿Una vejez sin Estado?* <https://doi.org/10.23925/2176-901X.2019V22I3P25-42>
- Mellow, M. L., Ory, M. G., Towne, S. D., Jr., Smith, M. L., & Buman, M. P. (2022). Mixed-methods evaluation of Daily Moves: A community-based physical activity program for older adults. *Journal of Applied Gerontology*, 41(6), 1502–1512. <https://doi.org/10.1177/07334648211012345>
- Menassa, M., Stronks, K., Khatmi, F., Roa Díaz, Z. M., Espinola, O., Gamba, M., Itodo, O. A., Buttia, C., Wehrli, F., Minder, B., Rivas Velarde, M., & Franco, O. H. (2023). Concepts and

- definitions of healthy ageing: A systematic review and synthesis of theoretical models. *EClinicalMedicine*, 56, Article 101821. <https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2022.101821>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024). *Encuesta CASEN 2024*. Observatorio Social. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2024>
- Muñoz Muñoz, C. y Monrroy Uarac, M. (2020). La participación en organizaciones sociales de personas mayores que viven en zonas rurales del sur de Chile y su efecto sobre la salud. *Población y Salud en Mesoamérica*, 17(2). <https://doi.org/10.15517/psm.v17i2.3982>
- O'Brien, B. C., Harris, I. B., Beckman, T. J., Reed, D. A., & Cook, D. A. (2013). *Standards for reporting qualitative research: A synthesis of recommendations*. Academic Medicine.
- Organización Mundial de la Salud. (2002). *Active ageing: A policy framework*. Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/67215>
- Ostrom, E. (2013) *Comprender la diversidad institucional*, 1a. ed. en castellano, Oviedo, España, KKK.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Fondo de Cultura Económica. https://base.socioeco.org/docs/el_gobierno_de_los_bienes_comunes.pdf
- Parsons, T. (1951). *The social system*. New York, NY: The Free Press.
- Pavez Andonaegui, I., & Correa, T. (2016). Internet y familias de zonas rurales aisladas: determinantes de la adopción tecnológica en el hogar. En *El mundo en mi mano: La revolución de los datos móviles* (pp. 44-61) <https://investigadores.uandes.cl/es/publications/internet-y-familias-de-zonas-rurales-aisladas-determinantes-de-la/>
- Pérez Peña, F., Cobaisse Ibáñez, M., Villagrán Pradena, S., & Alvarado, R. (2023). *Aspectos generales del uso de métodos mixtos para investigación en salud*. *Medwave*, 23(10), e2767. <https://doi.org/10.5867/medwave.2023.10.2767>

- Petit Molano, D. (2025). The digital divide and population aging in Chile: diagnosis, public policies, and intergenerational impact. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 23(44), 232–258. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.77989>
- Petretto, D. R., Pili, R., Gaviano, L., Matos López, C., & Zuddas, C. (2016). Envejecimiento activo y de éxito o saludable: una breve historia de modelos conceptuales. *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, 51(4), 229–241. <https://doi.org/10.1016/j.regg.2015.10.003>
- Pike, B., & Muscat, R. (2012). *Policy coherence: Notes towards a concept*. https://www.drugsandalcohol.ie/17453/1/2012_CoherentPolicy_PsychoactiveSubstances.pdf
- Piñeyro Nelson, C. (2015). *Autonomía, democracia y gobierno de los comunes: El modelo Neozapatista*. Argumentos. Estudios críticos de la sociedad, 28(77), 99–125. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. <https://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v28n77/v28n77a6.pdf>
- Powell, H., Mihalas, S., Onwuegbuzie, A.J., Suldo, S. y Daley, C.E. (2008), Investigación con métodos mixtos en psicología escolar: Una investigación con métodos mixtos sobre las tendencias en la literatura. *Psicólogo. Schs.*, 45: 291-309. <https://doi.org/10.1002/pits.20296>
- Quezada, M., (2019). Gobiernos locales con gobernanza interactiva: El caso del programa escuela abierta de la Municipalidad de Recoleta. *Revista Territorios y Regionalismos*, (1), 1-31.
- Rebagliati Badal, F. (2014). *Un análisis de la coherencia existente entre la política integral de envejecimiento positivo 2012-2025 y los programas y beneficios para el adulto mayor, a contar del año 2012* [Tesis de licenciatura, Universidad de Valparaíso]. Repositorio Bibliotecas UV. <http://repositoriobibliotecas.uv.cl/handle/uvsc1/2992>
- Rojas, T. C., & Castillo, M. (2018). Cambios y permanencias en el desarrollo político y económico de Chile. *De Raíz Diversa. Revista Especializada en Estudios Latinoamericanos*, 4(8), 177–199. <https://doi.org/10.22201/ppla.24487988e.2017.8.64094>
- Rojas, D., Velásquez Pampañaupa, R. S., & Ramírez, L. (2025). *El envejecimiento poblacional en América Latina: desafíos para la sostenibilidad del bienestar y la cohesión social (2000–2050)*. <https://doi.org/10.51473/rcmos.v1i2.2025.1887>
- Rouquaud, I. M., Rodríguez García, M. J., & Herrera-Gutiérrez, M. R. (2022). Implementación de políticas públicas. Perspectiva de los *Street Level Bureaucrats*. Una (re)visión. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (83), 103–138. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n83.a266>

- Santinha, G., Soares, C., & Forte, T. (2023). *Strategic planning as the core of active and healthy ageing governance: A case study*. *Sustainability*, 15(3), 1959. <https://doi.org/10.3390/su15031959>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- Salej, S., Ardila, A., & Bragato, J. (2016). De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (154), 119-136. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.154.119>
- Sari, D. A., Margules, C., Lim, H. S., Widyatmaka, F., Sayer, J., Dale, A., y Macgregor, C. (2021). *Evaluating policy coherence: A case study of peatland forests on the Kampar Peninsula landscape, Indonesia*. *Land Use Policy*, 105, 105396.
- Sarukhán Kermez, J. (2014, septiembre). *En memoria de Elinor Ostrom*. **Revista Mexicana de Sociología**, 76(5 [especial]), 71–76. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://www.redalyc.org/pdf/321/32132112003.pdf>
- Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). (2012). Política integral de envejecimiento positivo para Chile 2012-2025. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile. <https://vifadultomayor.wordpress.com/wpcontent/uploads/2016/12/senamalibropoliticas.pdf>
- Serna de la Garza, J. M. (2010). Globalización y gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2818-globalizacion-y-gobernanza-las-transformaciones-del-estado-y-sus-implicaciones-para-el-derecho-publico-contribucion-para-una-interpretacion-del-caso-de-la-guarderia-abc>
- Siebert, M. M., Perry, C., O’Connell, L., Albrecht, J., Stenger, K., & VlasinMarty, K. (2014). A mixed methods approach to investigating food safety behavior in a sample of Native American and Hispanic caregivers of young children. *Journal of Food Research*, 3(5), 59–72.
- Stafford Smith, M., Metternicht, G., & Bierbaum, R. (2022). *Framing policy coherence*. Scientific and Technical Advisory Panel to the Global Environment Facility (STAP).

https://cdn.unenvironment.org/stapgef/public/2022-11/STAP%20Policy%20Coherence_FINAL_web.pdf

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2025). Concurso FNDR 8% en tres regiones del país: distribución territorial 2021-2023.

<https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/676/Concurso%20FNDR%208%25%20en%20tres%20regiones%20del%20Pa%C3%ADs%20distribuci%C3%B3n%20territorial%202021-2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2009). Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. Gobierno de Chile. <https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/363/Guia%20metodologica%20para%20la%20formulaci%C3%B3n%20de%20politic%C3%A1s%20p%C3%BAblicas%20regionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Šubrt, J. (2022). Instituciones: un tema prometedor insuficientemente esclarecido. *RUDN Journal Of Sociology*, 22 (2), 249-258. doi: [10.22363/2313-2272-2022-22-2-249-258](https://doi.org/10.22363/2313-2272-2022-22-2-249-258)

Tójar, J. C. (2006). Investigación cualitativa comprender y actuar. Madrid: La Muralla.

Tinoco Izquierdo, W., Guerrero Jirón, J., & Quezada Abad, C. (2018). Capítulo 2: Técnicas y métodos cualitativos para la investigación científica. En *Técnicas y métodos cualitativos para la investigación científica* (p. 25–42). Universidad Técnica de Machala. <https://repositorio.utmachala.edu.ec/bitstream/48000/12501/1/Tecnicas-y-MetodosCualitativosParaInvestigacionCientifica.pdf>

Verd, J. y Lozares, C. (2016). Introducción a la investigación cualitativa. Editorial Síntesis.

Zapata Roman, G., & Barrientos, A. (2026). *Social protection in Chile: Between growth and redistribution* (UNU-WIDER Working Paper 2026/23). United Nations University World Institute for Development Economics Research. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2026/699-5>

Zhu, Y. (2019). Activo y positivo: La conexión entre el envejecimiento activo y la psicología positiva. *Open Journal of Social Sciences*, 07 (2), 147–156. <https://doi.org/10.4236/JSS.2019.72012>

9) ANEXOS

1) Instrumento: Matriz de sistematización de proyectos 2024:

La presente matriz de observación documental fue elaborada para registrar de manera sistemática la información obtenida mediante el análisis de los 218 proyectos adjudicados en la convocatoria 2024 del Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% del Gobierno Regional de Ñuble. Debido al número de variables consideradas y con el propósito de facilitar su lectura, la estructura del instrumento se presenta organizada en tres secciones temáticas que, en conjunto, conforman una única matriz de observación documental.

1

Unidad documental	Provincia	Comuna	Monto asignado	FNDR 8% 2023	FNDR 7% 2022	Beneficiarios directos	Beneficiarios indirectos	Apoyo externo
Proyecto 1								
Proyecto 2								
... 218								

2

Unidad documental	Objetivo general de la iniciativa	Tipología del proyecto	Salud y servicios sociosanitarios	Factores protectores	Formación y capacitación	Participación social	Educación y trabajo	Seguridad económica
Proyecto 1								
Proyecto 2								
... 218								

3

Unidad documental	Entorno y habitabilidad	Prevención del maltrato	Acceso a la justicia	Acceso a servicios del Estado	Identidad y pertenencia	Investigación y generación de conocimiento	Evaluación y mejora de políticas	Grado de alineación con la PIEP
Proyecto 1								
Proyecto 2								
... 218								

2) Libro de códigos:

a) Reglas generales de codificación

Las variables derivadas del análisis de contenido fueron construidas mediante la revisión del objetivo general de cada iniciativa. La codificación se realizó considerando el contenido manifiesto del texto y los criterios definidos en la operacionalización de variables. Las variables correspondientes a los objetivos específicos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo (PIEP) son dicotómicas y admiten la presencia simultánea de más de un objetivo por proyecto.

b) Variables administrativas y de caracterización

Variable	Nombre en base de datos	Tipo	Codificación
Provincia de ejecución	provincia	Nominal	1 = Diguillín; 2 = Itata; 3 = Punilla
Comuna de ejecución	comuna	Nominal	1 = Bulnes; 2 = Chillán; 3 = Chillán Viejo; 4 = Cobquecura; 5 = Coelemu; 6 = Coihueco; 7 = El Carmen; 8 = Ninhue; 9 = Ñiquén; 10 = Pemuco; 11 = Pinto; 12 = Portezuelo; 13 = Quillón; 14 = Quirihue; 15 = Ránquil; 16 = San Carlos; 17 = San Fabián; 18 = San Ignacio; 19 = San Nicolás; 20 = Trehuaco; 21 = Yungay
Monto asignado	monto_asignado	Escala	Valor expresado en pesos chilenos (\$)
Adjudicación FNDR 8% 2023	fndr_8_2023	Nominal dicotómica	0 = No; 1 = Sí

Adjudicación FNDR 7% 2022	fndr_7_2022	Nominal dicotómica	0 = No; 1 = Sí
Beneficiarios directos	benef_directos	Escala	Número de beneficiarios
Beneficiarios indirectos	benef_indirectos	Escala	Número de beneficiarios
Existencia de apoyo externo	apoyo_externo	Nominal dicotómica	a. = No; 1 = Sí

c) Variables derivadas del análisis de contenido

Objetivo general:

Variable	Nombre en base de datos	Tipo	codificacion
Objetivo general de la iniciativa	objetivo_general	Texto	Transcripción literal del objetivo general consignado en el proyecto

Tipología según el objetivo del proyecto

Código	Categoría
1	Turismo social
2	Salud y bienestar
3	Participación social
4	Autonomía y funcionalidad
5	Recreación
6	Fortalecimiento organizacional

d) Variables de correspondencia con la Política Integral de Envejecimiento Positivo

Criterio general de codificación:

0 = Ausente: el objetivo específico no se identifica en el objetivo general del proyecto.

1 = Presente: el objetivo específico se identifica explícita o implícitamente en el objetivo general del proyecto.

Variable	Nombre SPSS
Salud y servicios sociosanitarios	OE1_salud_servicios
Factores protectores	OE2_factores_protectores
Formación y capacitación	OE3_formacion_profesionales
Participación social	OE4_participacion
Educación y trabajo	OE5_educacion_trabajo
Seguridad económica	OE6_seguridad_economica
Entorno y habitabilidad	OE7_entorno
Prevención del maltrato	OE8_maltrato
Acceso a la justicia	OE9_justicia
Acceso a servicios del Estado	OE10_servicios_estado
Identidad y pertenencia	OE11_identidad
Investigación y generación de conocimiento	OE12_investigacion
Evaluación y mejora de políticas	OE13_evaluacion

Criterios de decisión para la codificación de los objetivos específicos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo:

Variable	Criterio de decisión (Presente = 1)
OE1. Salud y servicios sociosanitarios	El objetivo general hace referencia al acceso, promoción, prevención, atención, rehabilitación, autocuidado o prestación de servicios de salud dirigidos a personas mayores.
OE2. Factores protectores para la salud	El objetivo general incorpora acciones orientadas a promover estilos de vida saludables, actividad física, alimentación saludable, bienestar psicológico, prevención de enfermedades o fortalecimiento de factores protectores para la salud.
OE3. Formación de profesionales y técnicos	El objetivo general contempla la capacitación, formación o perfeccionamiento de profesionales, técnicos, monitores o cuidadores en materias

	relacionadas con envejecimiento o personas mayores.
OE4. Participación social	El objetivo general promueve la participación comunitaria, recreativa, cultural, deportiva, organizacional, ciudadana o productiva de las personas mayores.
OE5. Educación y trabajo	El objetivo general considera acciones de educación, alfabetización, formación de competencias, capacitación laboral, emprendimiento o desarrollo de habilidades para el trabajo.
OE6. Seguridad económica	El objetivo general incorpora acciones destinadas a fortalecer la seguridad económica, mejorar ingresos, facilitar el acceso a beneficios económicos o apoyar la autonomía financiera de las personas mayores.
OE7. Entorno y habitabilidad	El objetivo general contempla mejoras en vivienda, accesibilidad, infraestructura, transporte, espacios públicos o adecuaciones del entorno físico para personas mayores.
OE8. Prevención del maltrato	El objetivo general incluye acciones de prevención, sensibilización, protección o intervención frente al maltrato, abuso, violencia o vulneración de derechos de las personas mayores.
OE9. Acceso a la justicia	El objetivo general considera acciones orientadas al ejercicio de derechos, orientación jurídica, acceso a mecanismos de protección legal o promoción de derechos de las personas mayores.
OE10. Acceso a servicios del Estado	El objetivo general busca mejorar el acceso, conocimiento, utilización o difusión de programas, beneficios o servicios públicos dirigidos a personas mayores.
OE11. Identidad y pertenencia	El objetivo general promueve el reconocimiento social, la integración, la identidad cultural, el

OE12. Investigación y generación de conocimiento	fortalecimiento de vínculos comunitarios o el sentido de pertenencia de las personas mayores. El objetivo general contempla la realización de investigaciones, diagnósticos, levantamiento de información, estudios o producción de conocimiento sobre envejecimiento y vejez.
OE13. Evaluación y mejora de políticas	El objetivo general considera actividades de evaluación, seguimiento, monitoreo o generación de información para mejorar programas, proyectos o políticas dirigidas a personas mayores.

e) Variable sintética

Variable	Nombre SPSS	Tipo	Codificación
Grado de alineación con la Política Integral de Envejecimiento Positivo	grado_alineacion	Ordinal	1 = Bajo (no presenta relación con objetivos PIEP); 2 = Medio (presenta relación con un objetivo PIEP); 3 = Alto (presenta relación con dos o más objetivos PIEP)

3) Guía de Entrevista Semiestructurada a Actores Clave - Modelo ADI

Duración estimada: 40 minutos.

Participantes: funcionarios/as del GORE Ñuble, representantes de organizaciones beneficiarias, u otros actores clave en la implementación.

Sección 1. Datos generales del entrevistado/a:

- Folio:
- Cargo / Rol en la institución u organización:
- Tiempo vinculado/a al programa:

- Comuna o territorio que representa (si aplica):

Sección 2. Reglas en uso:

1. ¿Quiénes pueden postular al Fondo Adulto Mayor y bajo qué criterios?
2. ¿Qué funciones cumple su institución u organización dentro del proceso?
3. ¿Cómo se toman las decisiones dentro del proyecto o durante la implementación?
4. ¿Cómo fluye la información entre ustedes y otras instituciones (GORE, municipios, organizaciones)?
5. ¿Existen consecuencias, incentivos o sanciones cuando no se cumplen ciertos criterios?
6. ¿Qué tipo de acciones o proyectos están permitidos y cuáles no, según su experiencia?

Sección 3. Actores involucrados:

7. ¿Qué actores considera usted que son clave en la implementación del Fondo Adulto Mayor?
8. ¿Cómo evalúa la capacidad técnica o experiencia de estos actores?
9. ¿Qué nivel de influencia tienen sobre los resultados del proyecto?

Sección 4. Comunidad y condiciones materiales:

10. ¿Cómo describiría a las comunidades o territorios donde se implementan estos proyectos?
11. ¿Qué fortalezas o desafíos institucionales existen en ese contexto?
12. ¿Qué recursos (económicos, humanos, físicos) influyen más en el desarrollo de los proyectos?

Sección 5. Resultados:

13. ¿Qué resultados ha observado tras la ejecución de estos proyectos?
14. ¿Cómo valora el impacto de estos fondos en la vida de las personas mayores?
15. ¿Qué aprendizajes destacaría para mejorar futuras convocatorias o procesos?

4) Consentimiento informado y acta de firma:

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Estimada/o participante:

Por medio del presente, le invito a participar de manera libre y voluntaria en el estudio

“Implementación del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% en Ñuble: una mirada desde la Política Integral de Envejecimiento Positivo y el Análisis Institucional.”

Esta investigación corresponde a la tesis de **León Rosemberg Espinoza** (RUN 19.415.814-9) para optar al grado de **Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales** de la **Universidad de Concepción**. El estudio cuenta con la aprobación del Comité de Ética Científica de la misma casa de estudios (Resolución N.º ____/2025). El investigador es Trabajador Social. Su tutora de tesis es la **Mg. Claudia Quiroga Sanzana**, académica del Departamento de Trabajo Social, UdeC.

Objetivo del estudio

Examinar la implementación del Fondo Adulto Mayor del Concurso de Vinculación con la Comunidad 8% en Ñuble y su coherencia con los objetivos de la Política Integral de Envejecimiento Positivo.

Participación solicitada

Su participación consiste en una **entrevista semiestructurada** de aproximadamente 40 minutos (presencial o en línea). La conversación será grabada en audio exclusivamente para fines de transcripción y análisis. No se le pedirá información sensible ajena a la temática del estudio.

Beneficios esperados

No existen beneficios económicos ni inmediatos para usted. Sin embargo, su testimonio contribuirá a visibilizar las experiencias de las personas mayores (o de funcionarios/as, según el caso) y así fortalecer futuros programas destinados a este grupo etario en la región de Ñuble.

Compensación

No se contempla compensación monetaria por participar.

Riesgos

Los riesgos involucrados son mínimos y se limitan al tiempo dedicado a la entrevista y a la posible incomodidad de abordar algunos temas. Usted puede omitir cualquier pregunta y detener la entrevista en el momento que lo estime conveniente.

Confidencialidad

Las grabaciones, transcripciones y documentos serán **codificados** con un número de identificación. Su nombre o cualquier dato que permita reconocer su identidad no se revelará en publicaciones ni presentaciones. Los archivos se guardarán en un servidor seguro, accesible solo para el equipo investigador, y se destruirán a los cinco años de finalizado el estudio.

Participación libre y voluntaria

Puede **negarse** a participar o retirarse en cualquier momento sin necesidad de justificar su decisión y sin que ello le acarree perjuicio alguno.

Resultados

Los resultados se difundirán en artículos académicos, congresos y reportes técnicos dirigidos al Gobierno Regional y a organizaciones sociales. Si lo desea, puede solicitar un resumen ejecutivo de los hallazgos contactando al investigador responsable.

Derechos del participante

Recibirá una copia firmada de este consentimiento. Tiene derecho a formular preguntas antes, durante o después de su participación.

Preguntas o dudas

- **Investigador responsable:** León Rosenberg E. - leon.rosenberg@udec.cl - +569 49460037

- **Supervisora académica:** Mg. Claudia Quiroga S. - claudiaquiroga@udec.cl

Si usted acepta participar en este estudio, sírvase firmar el Acta de Consentimiento que se presenta a continuación.

5) ACTA DE FIRMA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Declaro que he leído (o me han leído) y comprendido la información precedente y **acepto participar** libre y voluntariamente en el estudio *“Implementación del Concurso de*

Vinculación con la Comunidad 8% en Ñuble: una mirada desde la Política Integral de Envejecimiento Positivo y el Análisis Institucional.”, entendiendo que:

- a) no existen riesgos significativos para mi salud física o mental;
- b) no recibiré pagos ni asumiré costos por participar;
- c) puedo retirarme cuando lo desee, sin dar explicaciones ni sufrir consecuencias;
- d) la información que entregue será confidencial y resguardada por el investigador responsable;
- e) los resultados podrán publicarse, pero mi identidad permanecerá anónima;
- f) puedo formular todas las preguntas que considere necesarias.

Este documento se firma en **doble ejemplar**: uno para mí y otro para el investigador.

Nombre de participante: _____

Firma: _____

Fecha: _____

Firma del investigador _____

Fecha: _____