

El Programa Chile Barrio: lecciones y desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional

Marisol Saborido



Este documento fue elaborado por Marisol Saborido, consultora, en el marco del proyecto "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe" desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.52

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

I.	Introducción	5
1.	Antecedentes generales	7
1.1	Pobreza y desigualdad en Chile.....	7
1.2	Zonas urbanas y rurales.....	9
2.	Situación habitacional 1990 – 2000	13
2.1	Diferencias zonas urbanas y rurales.....	13
2.2	Diferencias según nivel de ingreso	14
2.3	Acceso a la propiedad del sitio.....	15
II.	El Programa Chile Barrio	17
1.	Origen del programa	17
2.	Población objetivo	18
3.	Objetivos y componentes.....	20
3.1	Objetivo general	20
3.2	Objetivo y componentes específicos.....	21
4.	Metas plazos y logros	22
5.	Organización y gestión.....	23
5.1	Producción de componentes.....	27
5.2	Actividades de monitoreo y evaluación	29
6.	Antecedentes financieros y presupuestarios	30
III.	Análisis de caso “El Resbalón”: de la vida en el campamento a la “Villa Nueva Resbalón”	35
1.	Los orígenes.....	36
2.	El trabajo	37
3.	La comunidad.....	37
4.	El sueño de la “casa propia”	38
5.	Traslado a la Villa Nueva Resbalón	38
6.	Reflexiones en torno a la experiencia.....	40
IV.	Logros y resultados del Programa.....	43
1.	Diseño y pertinencia.....	43
2.	Organización y gestión.....	44
3.	Eficacia y calidad	46
4.	Eficiencia y economía	47
5.	Sostenibilidad	48
6.	Replicabilidad	49

V. Conclusiones	51
Bibliografía	55

Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución de la pobreza e indigencia 1997-2003	9
Gráfico 2	Condiciones en que residen los hogares por zona	13
Gráfico 3	Hogares con y sin déficit habitacional (1990-2000)	14
Gráfico 4	Condiciones en que residen los hogares por quintil de ingreso – 2000	15
Gráfico 5	Acceso a la propiedad del sitio de los hogares por quintil de ingreso –2000	16
Gráfico 6	Organigrama – Estructura de funcionamiento Chile Barrio.....	27

Índice de cuadros

Cuadro 1	Distribución geográfica de asentamientos precarios	20
Cuadro 2	Asentamientos precarios según región y tipo	21
Cuadro 3	Objetivos específicos según ámbito de intervención	22
Cuadro 4	Metas regionales – asentamientos y egresos 2003-2006.....	23
Cuadro 5	Hoja modelo de chequeo de actividades tareas	29
Cuadro 6	Recursos aprobados (miles de \$ 2002)	31
Cuadro 7	Gasto total del programa y porcentaje por componente (miles de \$ 2002)	31
Cuadro 8	Desglose del presupuesto y gasto general del programa.....	32

Índice de recuadros

Recuadro 1	Estructura operativa Programa Chile Barrio.....	24
Recuadro 2	Plan de infraestructura, Programa Chile Barrio, (Periodo 1999 – 2001)	27
Recuadro 3	Plan social y laboral, Programa Chile Barrio.....	

Índice de planos

Plano 1	Regiones en el mapa de Chile	10
Plano 2	Índice de desarrollo humano, Comuna Cerro Navia	36

I. Introducción

Este trabajo se enmarca en el proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” que actualmente lleva adelante la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL.

El objetivo de dicho proyecto es la caracterización de la pobreza urbana en la región, el diseño de políticas y programas nacionales y locales para la mitigación de la pobreza urbana y el diseño de estrategias para el financiamiento de la acción de los gobiernos locales en esta materia.¹

Pobreza y urbanización son dos realidades fuertemente vinculadas en América Latina y el Caribe. La población que vive en ciudades alcanzó en el 2000 un 75% del total de la región.² Junto con ello se observa el fenómeno denominado ‘urbanización de la pobreza’. Si en el año 1970 la mayoría de los pobres vivía en zonas rurales (más del 63%), hacia el año 2000 el 62% reside en áreas urbanas. Asimismo la incidencia de la pobreza dentro de las zonas urbanas supera el 37% (CEPAL, 2001).³ En este contexto, la superación de la pobreza urbana,⁴ en la última década constituye una de los principales temas y un desafío clave para las políticas habitacionales, de desarrollo urbano y territoriales. La importancia del tema se ha visto actualizada recientemente mediante la inclusión entre las Metas del Milenio, a través de compromisos que se relacionan directamente con la expresión de la pobreza y la precariedad en las ciudades.

Lo anterior compromete objetivos diversos e interrelacionados tales como: la integración de la ciudad informal, la recuperación y uso democrático de los espacios públicos, la disminución de la concentración del acceso a bienes y servicios. Es decir, una acción combinada para enfrentar la pobreza de los grupos de personas pobres, organizada en torno al ingreso y el empleo, con acciones

¹ El proyecto se articula con la operacionalización de los compromisos de CEPAL respecto de las Metas del Milenio, entre cuyos objetivos está la superación de la pobreza y la precariedad urbana en particular. Para América Latina la pobreza urbana constituye un asunto de especial preocupación por su importancia cuantitativa y por la complejidad que adquiere su expresión en los centros urbanos (Mac Donald, 2003).

² World Bank (2000), World Development Indicators Database, www.worldbank.org

³ Citado en González Vukusich, Daniel (2003).

⁴ La definición de “urbano” no es absoluta; existen distintos temas sociales 19, diciembre 1998 Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR a los conjuntos de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes o entre 1.001 y 2.000 habitantes con 50% de población económicamente activa en actividades secundarias o terciarias, (González Vukusich, 2003).

dirigidas hacia la pobreza de la ciudad y en torno a la recuperación del hábitat en sus distintas dimensiones y alcances.

La pobreza urbana presenta una paradoja desde la perspectiva de su diagnóstico y las políticas correspondientes. Para los pobres en la ciudad la pobreza es una realidad de todos los días, un todo indivisible. La pobreza es un círculo difícil de romper, que acompaña nuestras historias como países, es multifacética, cambiante, compuesta de estratos superpuestos.⁵ Sin embargo, las instituciones encargadas de combatirla, responden con una batería de programas generalmente compartimentalizados y desarticulados. Existe una disociación manifiesta entre la unidad que representa la experiencia cotidiana de la pobreza y la diversidad y fragmentación de la respuesta institucional. La tendencia a restringir las políticas hacia los más pobres a programas sectoriales de empleo, educación y vivienda, expresa que los aspectos “no medibles” de la pobreza no han sido integrados a las políticas sociales.

El panorama de pobreza y precariedad urbana en la región es complejo, no hay un modelo único o predominante de pobreza latinoamericana, sino más bien, una gama de pobrezas y precariedades que requieren ser abordadas con intervenciones diferenciadas.⁶

¿Cómo aumentar la eficacia de las políticas urbanas y territoriales para combatir las condiciones de pobreza y precariedad urbana que afectan de maneras diversas a millones de personas? ¿Cómo hacer uso más efectivo y eficiente de recursos siempre escasos?

Las estrategias de superación de la pobreza deben necesariamente ser multidimensionales y basadas en unidades territoriales específicas, que respondan más a las experiencias y menos a las iniciativas individuales de instituciones sectoriales. Aquí aparece la búsqueda de propuestas integradas para enfrentar las condiciones de pobreza estructural. Se hace necesario poner en marcha enfoques y estrategias sostenibles, tanto para la disminución de las condiciones de reproducción de la pobreza, como para enfrentar a las situaciones más críticas de la pobreza actual, que promuevan la articulación entre distintos tipos de iniciativas, niveles de acción y actores, y especialmente, que comprometan activamente a las comunidades pobres en procesos duraderos de autoconfianza y fortalecimiento para su propio desarrollo.

Si bien Chile, en el contexto de la región, presenta buena ubicación en relación con algunos índices de pobreza urbana, la realidad nacional no escapa de las tendencias regionales. A su vez, la experiencia acumulada aquí puede ser útil para otros países con similares desafíos.

La población urbana en Chile, según estimaciones para el año 2000, superaba el 85% del total.⁷ La reducción de la pobreza entre 1998 y el 2000, según datos CASEN 2000, fue escasa y menor aún en las zonas urbanas que en las rurales.⁸ Subsisten en el país un conjunto de desafíos que abordar, especialmente en relación con la persistencia de desigualdades profundas entre sus habitantes y una distribución regresiva del ingreso.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD (1998) señala que la integración social en Chile es frágil. El temor al otro, el temor a la exclusión social, la inseguridad referida a los medios de sustento y apoyo, hablan de la precariedad de las coordinadas básicas del hecho social. Obviamente se trata de aquellos, que viven en el mundo de la pobreza, y quienes más impactados se ven por esta precaria integración social. Señales de ello son la disminución o pérdida de organizaciones solidarias y reivindicativas, la participación progresiva en el mercado de la droga

⁵ Cada estrato es una desigualdad que se suma a otra. A medida que el tiempo transcurre, las capas se fosilizan. Excavar en la pobreza es una tarea difícil y lenta (Véase Márquez y Aravena, en Temas Sociales 19, Diciembre 1998 de SUR).

⁶ Mac Donald, Joan (2003) CEPAL.

⁷ Estimación para junio del 2000, INE 1999, citado por González Vukusich, Daniel (2003), op.cit.

⁸ Citado por González Vukusich, (2003), op.cit.

como fuente de trabajo, la generación de bandas y prácticas coercitivas al interior de los territorios, la pérdida de valores tradicionalmente asociados a la "decencia" y a la cultura obrera, así como la desesperanza y la angustia de muchos jóvenes afectados por la droga (Márquez y Aravena, 1998).

En el campo del hábitat y la vivienda se hace necesario avanzar desde los logros obtenidos en términos cuantitativos a aspectos más complejos de orden cualitativo (gestión del suelo urbano, mejorías de calidad en el diseño y estándares de las viviendas, necesidad de programas de mejoramiento de los asentamientos existentes, necesidad de espacios públicos y desarrollo comunitario, entre otros). En este contexto y dentro de un escenario de logros y desafíos aún pendiente, el presente estudio explora el Programa Chile Barrio como un caso de interés en el abordaje de la pobreza en su expresión territorial.

Como se ha señalado, interesa insistir en la necesidad de concebir y diseñar políticas desde un enfoque de desarrollo integral, centradas en la activación de procesos sinérgicos, potenciadores de las capacidades de los más pobres, más que en la entrega puntual de subsidios. En esta perspectiva, la dimensión territorial, las intervenciones desde la realidad de los territorios donde vive la gente, constituye un aspecto relevante. En Chile, así como en otros países de la región, el territorio y las ciudades no son unidades integradas e inclusivas, sino al contrario, aparecen realidades fragmentadas y segregadas.

Un conjunto significativo de asentamientos, llamados comúnmente campamentos, no logra integrarse en el sistema económico, social y urbano; sus habitantes se encuentran prácticamente aislados y sin acceso a las oportunidades que puede ofrecer la vida moderna en la ciudad. En estos espacios, casi independientes, se concentra la pobreza y la precariedad. Frente a esta realidad, Chile Barrio surge en 1997, como un programa destinado a enfrentar las condiciones de pobreza más dura que afectan las familias en los asentamientos precarios. Este programa presenta un interés particular, dada su formulación de carácter integral y multisectorial.

El estudio analiza el programa con énfasis en la identificación de áreas o aspectos de interés para futuras estrategias de intervención. En este sentido, más que evaluar el programa en sí, que ya se encuentra próximo a su término, interesa analizar su trayectoria, su planteamiento inicial y su desempeño en la práctica, los cambios ocurridos a lo largo de su desarrollo, su organización y gestión, logros y dificultades enfrentados en su operación, a fin de extraer aprendizajes relevantes para el planteamiento de propuestas a futuro. El programa Chile Barrio, con más de seis años de duración, presenta una oportunidad para analizar la relación entre precariedad habitacional y pobreza y para reexaminar la orientación de las políticas y programas sociales.

1. Antecedentes generales

1.1 Pobreza y desigualdad en Chile

En Chile y América Latina, la pobreza se ha asociado y medido por indicadores que reflejan una situación de carencias en una o varias necesidades identificadas como básicas: un ingreso suficiente para la alimentación del grupo familiar, una vivienda adecuada y acceso a servicios de agua, luz y alcantarillado, y a un nivel básico de educación. La medición más frecuente de pobreza es la de la línea de pobreza que lleva a la distinción entre tres categorías de hogares: pobres indigentes, pobres no indigentes y no pobres, donde los primeros representan a los hogares cuyo ingreso autónomo (sin transferencias del estado) per capita por persona no supera el costo de una canasta básica de

alimentos,⁹ los pobres no indigentes representan a los hogares cuyo ingreso fluctúa entre 1 y 2 canastas básicas de alimentos y los no pobres aquellos cuyos ingresos superan el costo de dos canastas.¹⁰

Diversos estudios y análisis existentes sobre pobreza en el país permiten destacar los siguientes aspectos.¹¹

La población en situación de pobreza disminuyó desde un 38,6% en 1990 a un 20,6% en el 2000. Asimismo, la población en situación de indigencia se redujo desde un 12,9% a un 5,7%. A fines del 2000, la población en situación de pobreza en el país bordeaba los 3 millones 80 mil personas (equivalente al 20,6% de la población total). Esta cifra correspondía a alrededor de 643 mil hogares pobres (16,6% del total). La población en situación de indigencia alcanzaba cerca de 850 mil personas (5,7% del total) en tanto que los hogares indigentes ascendían a cerca de 178 mil (4,6% del total).¹²

La reducción en la pobreza tiene relación directa con el dinamismo de la economía nacional durante esta década, la creación de nuevos puestos de trabajo y elevación en los salarios reales. Lo anterior también tiene relación con un incremento de los recursos destinados al gasto social. El gasto fiscal social alcanzó un 18,6 % entre el año 1998 y 2000. Lo anterior fue posible por la capacidad que el país tuvo de mantener una economía sana para enfrentar en buen pie momentos de contracción y crisis de la economía externa.

Los últimos resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2003 manifiestan una reducción en la incidencia de la pobreza en un 1,8% durante el trienio 2000-2003; desde un 20,6% a 18,8%. En este período 173 mil personas dejaron la pobreza, quedando todavía 2.904.700 personas bajo la línea de pobreza.

A pesar de un bajo nivel de crecimiento económico de estos últimos años, sumado a las políticas de empleo, y las medidas de protección social como el seguro de cesantía y el Chile Solidario,¹³ se logra un efecto en la disminución de la precariedad social en el país.

⁹ La canasta básica que define la línea de la pobreza en Chile equivale a aproximadamente US \$ 65 en la actualidad (septiembre, 2004). Esta canasta de satisfacción de necesidades básicas lleva 16 años de vigencia, y en ese sentido existe una continuidad en los datos que permite efectuar comparaciones históricas. Sin embargo, se ha planteado la necesidad de actualizar este instrumento ya que fue construido sobre la base de patrones de consumo de una sociedad que disponía de un ingreso per cápita equivalente a la mitad del actual, lo que puede conducir a interpretaciones equívocas de las mediciones de pobreza.

¹⁰ Raczynski, Dagmar, “Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile” Documento PDF, sin fecha.

¹¹ Basado en Informe MIDEPLAN 2000, “Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida”.

¹² MIDEPLAN (2000) op. cit.

¹³ Chile Solidario es un sistema de protección social dirigido a la atención de 225 mil familias en situación de extrema pobreza, entre los años 2002 y 2005; considera apoyo sico-social a las familias, un bono de apoyo en dinero y vinculación a la red de programas sociales.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA E INDIGENCIA 1997- 2003
 (Porcentaje)



Fuente: Casen - Mideplan

1.2 Zonas urbanas y rurales

A fines del 2000, el 83,6% de la población pobre (2 millones 576 mil personas) residía en zonas urbanas y el 16,4% restante (505 mil personas) en zonas rurales. Por su parte, el 79,2% de la población indigente se ubicaba en zonas urbanas y el 20,8% restante en zonas rurales.

Si bien la mayoría de los pobres son urbanos, la incidencia de la pobreza es más fuerte en áreas rurales. En el año 2000 la incidencia relativa de la pobreza y la indigencia fueron mayores en el sector rural (23,8% y 8,3%, respectivamente) que en el urbano (20,1% y 5,3%, respectivamente). En Chile, como en América Latina y el Caribe, la pobreza se concentra fuertemente en las áreas urbanas. Aún cuando en general la pobreza en las ciudades sea proporcionalmente menor que en áreas rurales, la elevada urbanización que prevalece en la región concentra la mayoría de los pobres en los centros urbanos (Mac Donald, 2003).¹⁴

¹⁴ La incidencia de la pobreza en el nivel regional es de 37,1% en el área urbana y 63,7% en el área rural, (CEPAL, 2001) citado por Mac Donald (2003).

1.2.1 Variaciones regionales

La distribución por regiones del conjunto de la población pobre del país se ve fuertemente influenciada por la histórica distribución de la población total en el territorio nacional. Así, la mayor cantidad de personas pobres está concentrada en la Región Metropolitana, con 31,5% del total nacional; le sigue la VIII región con 16,8%. Por ello, debido a la concentración de población, dos regiones concentran casi la mitad de la población pobre e indigente, de todo el país.

La incidencia de la pobreza muestra contrastes entre las diferentes regiones:

- La IX Región muestra la más alta incidencia con un 32,7%.
- Le sigue la VIII Región con un 27,1%.
- Las regiones VII, IV, X y III tienen una incidencia de la pobreza entre 25,3% y 23,6%.
- Las regiones I, VI y V entre un 20,9% y 19,2%.
- La Región Metropolitana tiene una incidencia de la pobreza de 16,1%.
- Las regiones XI y II entre 14,3% y 13,9%.

La XII Región es la que muestra una menor incidencia de la pobreza en su población con un 10,9%.

MAPA 1
REGIONES EN EL MAPA DE CHILE



Fuente: Web regiones de Chile

Con relación a la situación de indigencia, la ubicación de las regiones en el contexto nacional es similar a la de la pobreza total. El rango de estos coeficientes oscila entre 11,1% para la IX región y 3,3% para la II región. El ritmo de reducción de la pobreza ha sido disímil de una región a otra entre 1998 y 2000:

- En ocho de las trece regiones disminuyó el porcentaje de población pobre, en rangos que van desde 5,2 puntos porcentuales en la VIII Región a 0,5 puntos en la XI Región.
- En las regiones IV, V, R.M. y II, la incidencia de la pobreza aumentó durante el período, en menos de un punto porcentual. En la I Región este aumento fue de 4,8 puntos porcentuales. Asimismo, la evolución del porcentaje de población indigente mostró diferencias entre las regiones. Esta disminuyó en las regiones VI, VII, VIII, IX y X, que eran, a excepción de la VI, las regiones de mayor incidencia relativa de indigencia en 1998.

1.2.2 Ingreso y trabajo¹⁵

La pobreza en ingreso se asocia, pero puede no coincidir con carencias en satisfacción de necesidades básicas (vivienda, educación). En este sentido, la pobreza en el país se manifiesta de forma diversa, hay múltiples combinaciones.¹⁶

La situación de ingreso de los hogares depende centralmente de la inserción laboral de sus integrantes. El 80 % de los ingresos del hogar proviene del trabajo, tanto en hogares pobres como no pobres. Contar con un empleo o actividad económica estable y adecuadamente remunerado son elementos claves que definen si una persona (hogar) está o no en situación de pobreza y la intensidad de ésta.

Pero no cualquier empleo supera la pobreza. Al año 2000, existía un 73,3% de pobres ocupados, y sin embargo seguían sumidos en una situación de precariedad de ingresos. La pobreza se reduce, pero también se vuelve menos previsible.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo es menos frecuente en los hogares pobres que en los de mejor posición. Simultáneamente en los hogares pobres hay una proporción más alta de jóvenes que no estudian ni trabajan. La tasa de participación en la fuerza de trabajo es significativamente más baja y en consecuencia la tasa de dependencia demográfica (número de inactivos por cada activo) más alta en los estratos pobres que en los no pobres.

1.2.3 Pobreza y estructura familiar¹⁷

Los hogares pobres en promedio tienen más integrantes que los hogares no pobres. La familia pobre se encuentra con mayor frecuencia en un momento inicial del ciclo de vida familiar en el sentido que los padres tienden a ser más jóvenes y tienen en esa etapa un número mayor de niños pequeños y escolares.

La pobreza prevaleciente en los años noventa tiene como rasgos distintivos los siguientes:¹⁸

- La pobreza es más urbana y en números absolutos se concentra en las grandes ciudades del país, donde residen en lugares cada vez más alejados del centro de la ciudad y de los

¹⁵ MIDEPLAN (2000) op.cit.

¹⁶ Raczynski, (s/f) op.cit.

¹⁷ Raczynski (s/f) op.cit.

¹⁸ Idem.

espacios de trabajo, y en una situación de marcada segregación socio espacial frente al resto de los estratos sociales.

- Las expectativas demográficas de vida de toda la población y de la población pobre, el nivel de escolaridad, el acceso a servicios urbanos de agua, luz y alcantarillado y de salud y de educación así como a los medios de comunicación masivos se han elevado significativamente. Los sectores pobres se han integrado, efectiva o simbólicamente, a las pautas de consumo moderno y algunos de los valores asociados a ellas.
- El número de hijos por mujer ha disminuido. El grupo de edad más visible en áreas de pobreza, que en el pasado eran niños, hoy son adolescentes y jóvenes; además, producto del envejecimiento de la población la pobreza afecta crecientemente a la población de la tercera edad.

Las manifestaciones de la pobreza, que en el pasado se asociaban a carencias básicas de alimentación, techo y abrigo, hoy se expresan en una calidad deficiente de los servicios de educación y salud a que acceden, en viviendas pequeñas y de deterioro rápido, ausencia de equipamiento comunitario, de áreas verdes y de instancias de recreación.

La pobreza se entremezcla con nuevos problemas que enfrenta la sociedad: drogas, violencia, inseguridad ciudadana, deterioro medio ambiental, hábitos alimenticios, entre otros. Estos problemas afectan a pobres y no pobres, pero los primeros tienen menos posibilidades de enfrentarlos, lo que agrega complejidad a las políticas de superación de la pobreza.

1.2.4 Desigualdad y vulnerabilidad

El principal problema hoy en Chile, más que la pobreza en sí, es la desigualdad. A pesar de los logros obtenidos en la reducción sostenida de la pobreza en los últimos quince años, Chile es una de las economías con mayor desigualdad en el mundo y tiene una de las peores distribuciones del ingreso en América Latina. Un 70% de la población tiene un ingreso inferior al promedio nacional.

En base a datos del PNUD (1995) y del BID (1998), se detecta que el 20 % más rico de la población recibe 17 veces más ingresos que el 20 % más pobre, lo que contrasta con EE.UU. donde esta relación alcanza a 8,9 veces y con Perú y Corea del SUR donde estas relaciones son de 10,5 y 5,7 veces, respectivamente.

Los altos niveles de desigualdad son explicados por el comportamiento de la parte superior –el quintil, y más concretamente el decil más alto- de la distribución del ingreso. La desigualdad no muestra diferencias homogéneas entre quintiles, si no más bien es el quintil más rico el que recibe un ingreso significativamente superior al resto de la población; mientras que las diferencias de entre los restantes cuatro quintiles son de menor importancia. Estos antecedentes indican que en lo que concierne el nivel de ingreso del hogar los estratos medios se encuentran más cerca del quintil inferior que del superior.

A pesar del crecimiento económico alto y sostenido por más de un decenio (años 1990-2003) en Chile, la distribución del ingreso no ha tenido variación. Si bien el crecimiento económico ha sido eficaz para reducir la pobreza absoluta, no ha logrado reducir las desigualdades. A lo anterior se suma una preocupación por la vulnerabilidad. El riesgo a caer en la pobreza y la indigencia deja en evidencia la vulnerabilidad que sufren algunos sectores de la población.

El índice de Gini (indicador de distribución de ingresos entre todos los estratos de la población) disminuye de 0,58 a 0,57. Esto representa discretas mejorías que imponen el

desafío de avanzar decididamente en materia de equidad. Como es sabido, mejorar la distribución de ingresos depende de varios factores, entre estos aspectos demográficos, ocupacionales, educacionales, patrimoniales y sociales.

Asimismo resulta necesario complementar la información y la caracterización de la población a través de instrumentos actualizados para conocer en detalle el perfil de los hogares pobres e indigentes. Estos datos son relevantes para determinar con mayor precisión los factores de generación y persistencia de la pobreza. Como señalan estudios recientes (CEPAL, 2000) los recursos involucrados, no sólo en la reducción sino también en la integración social duradera de los pobres a la sociedad es mayor y requiere plantearse metas de más largo plazo.

2. Situación habitacional 1990 – 2000¹⁹

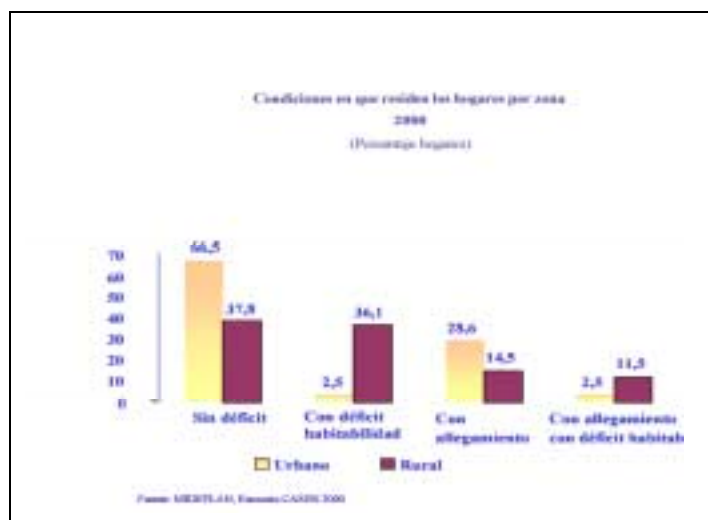
En el estudio de las condiciones en que reside la población se distinguen dos tipos de déficit habitacional:

- Déficit cuantitativo: Integrado por los hogares sin casa o allegados que no disponen de una vivienda para su uso exclusivo y comparten la vivienda de otro hogar, que los acoge. Este déficit equivale al número de viviendas que falta en el parque habitacional.
- Déficit cualitativo: Integrado por los hogares que residen en viviendas con graves deficiencias de materialidad o de saneamiento, que deberían ser reemplazadas o recicladas.

2.1 Diferencias zonas urbanas y rurales

Las condiciones habitacionales en las zonas urbanas difieren a las de las zonas rurales. En las zonas urbanas el allegamiento constituye el principal problema, mientras que en las zonas rurales son las deficiencias de habitabilidad, especialmente, de saneamiento.

GRÁFICO 2
CONDICIONES EN QUE RESIDEN LOS HOGARES POR ZONA
(porcentaje)

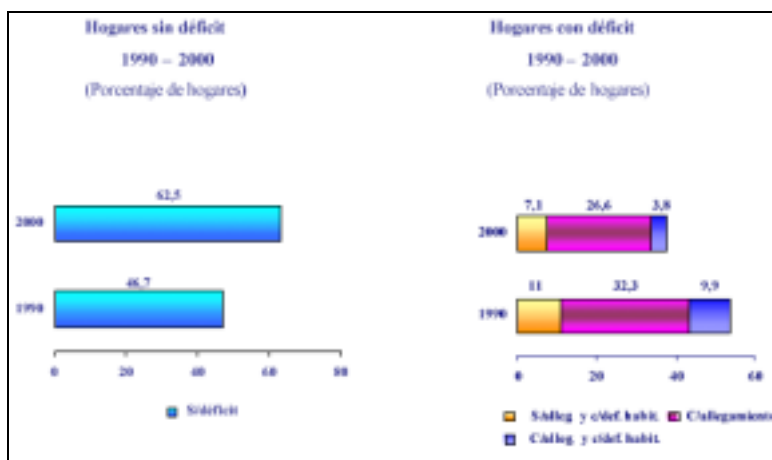


Fuente: Mideplan, Encuesta Casen 2000.

¹⁹ Datos con base en Informe MIDEPLAN “Situación Habitacional 2000 Informe Ejecutivo, Resultados Preliminares”. Santiago de Chile, Septiembre 2001.

En el período 1990 - 2000 los hogares afectados por algún tipo de déficit disminuyeron del 53% al 37%. En el 2000, el allegamiento se redujo a alrededor de un 30% de los hogares, considerando tanto aquellos que no tienen casa como aquellos que reciben en la suya a un hogar allegado. Las viviendas deficitarias (mediaguas, conventillos, casas deterioradas, sin saneamiento básico) bajaron al 10,9 %.

GRÁFICO 3
HOGARES CON Y SIN DÉFICIT HABITACIONAL
(Porcentaje)

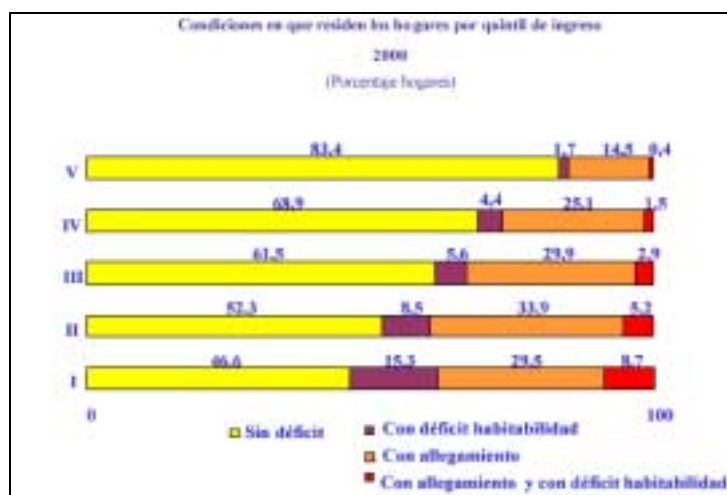


Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000.

2.2 Diferencias según nivel de ingreso

También se observan diferencias entre los hogares según su nivel de ingresos. Un poco más de la mitad de los hogares del primer quintil, 53%, tiene algún problema de déficit habitacional, proporción que disminuye al 17% entre los del quinto quintil. El allegamiento es el principal déficit que afecta a los hogares de todos los niveles de ingreso; mientras que el déficit de habitabilidad tiene mayor incidencia entre los hogares más pobres.

GRÁFICO 4
CONDICIONES EN QUE RESIDEN LOS HOGARES POR QUINTIL DE INGRESO
(Porcentaje)



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000.

El allegamiento involucra a hogares y núcleos familiares (éstos se diferencian de los primeros por carecer de autonomía económica, compartiendo, además de la vivienda, el presupuesto familiar del hogar que los acoge). En general, los núcleos familiares más pobres corresponden a una situación de allegamiento funcional, lo que implica que sus ingresos son insuficientes para residir en forma autónoma o que presentan otro tipo de vulnerabilidad. Por ello, junto a la solución habitacional, requieren superar esos problemas.

2.3 Acceso a la propiedad del sitio

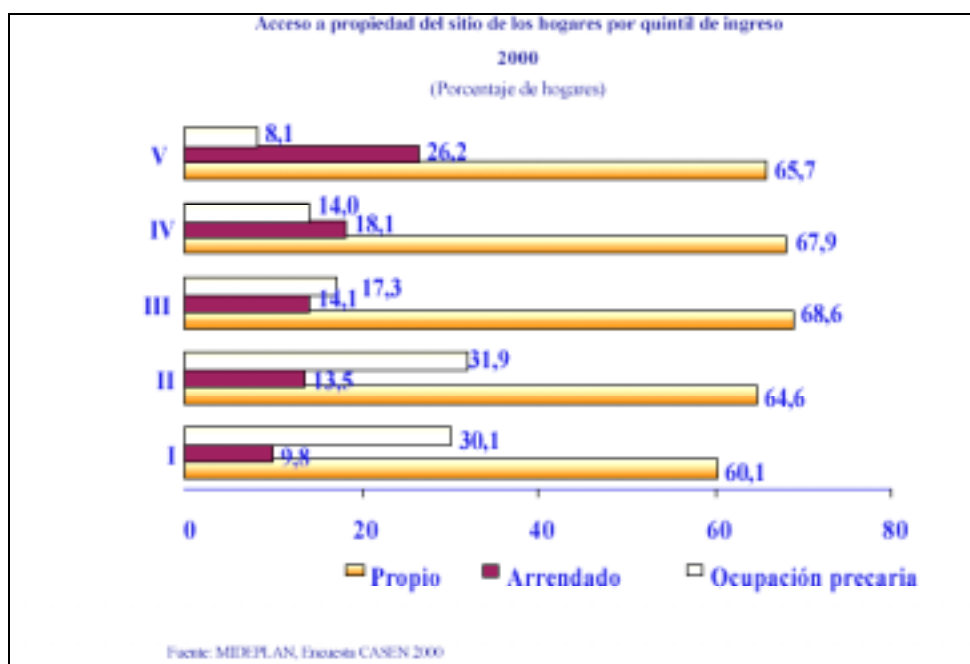
Otro aspecto en el cual se refleja el impacto de la política habitacional se relaciona con el acceso a la propiedad, específicamente del sitio. Los programas habitacionales han traspasado la propiedad de las soluciones habitacionales a los beneficiarios, lo que ha posibilitado el acceso a ella de los sectores más pobres.

En el gráfico siguiente se observa que en el conjunto de hogares aumentó la propiedad del sitio entre los años 1990 y 2000 (del 58% al 65%) y disminuyeron las condiciones más precarias de ocupación (cedido y ocupación irregular) y también el arrendamiento.

Los hogares rurales también se diferencian de los urbanos en relación con el acceso a la propiedad del sitio. En la zona rural, la proporción de hogares propietarios del sitio en el cual residen es menor que en la urbana y aumentan significativamente las condiciones más precarias (cedidos, usufructo, ocupación irregular).

Las diferencias más significativas entre los hogares de los distintos quintiles de ingreso se observan en la mayor proporción de hogares pertenecientes al primer y segundo quintil que ocupan precariamente los sitios (alrededor del 30%), y en la mayor frecuencia de arrendamiento entre los hogares del quinto quintil.

GRÁFICO 5
ACCESO A LA PROPIEDAD DEL SITIO DE LOS HOGARES POR
QUINTIL DE INGRESO
(Porcentaje)



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN , 2000

En resumen, entre los años 1990 y 2000 se produce una paulatina reducción del déficit de arrastre. Mejoran las condiciones en que reside la mayoría de los hogares del país y se amplía el acceso a la propiedad del sitio. Se observa un aumento en la superficie de las viviendas básicas, mejoras en las terminaciones de las viviendas y estándares de los loteos, con incorporación de equipamiento, pavimentación y áreas verdes.

Las familias allegadas disminuyeron de 919 mil a 743 mil y los hogares con deficiencias de habitabilidad, de 666 mil a 421 mil. Estos problemas afectan a los hogares de todos los quintiles de ingreso, aún cuando con mayor intensidad a los más pobres.

El aumento de la inversión pública en vivienda creció en un 67% entre los años 1989 y 2000. Esta inversión, más el aporte del sector privado, aseguró una oferta habitacional capaz de satisfacer el crecimiento de las necesidades originado por el aumento anual de hogares y el deterioro de parte del parque habitacional y de absorber también parte del déficit de arrastre.

Desde el punto de vista de la demanda por subsidios, en el año 2000, alrededor del 12% de los hogares y núcleos familiares encuestados postula, o tiene intención de hacerlo, a los programas habitacionales, especialmente a "vivienda básica" y al "subsidio general unificado". Entre ellos están presentes los hogares pertenecientes a los diferentes quintiles de ingreso, pero con mayor frecuencia los del segundo quintil. También postulan más los allegados que los que residen en viviendas deficitarias.

Los avances obtenidos plantean nuevos desafíos:

- Se observan distorsiones en la focalización, el primer decil no se atiende igual que los demás. En este decil, los problemas que enfrentan las familias no son solamente relativos a la carencia de vivienda sino de pobreza.
- Existe un cuestionamiento recurrente a la calidad de las viviendas. Es necesario avanzar en la calidad de las soluciones y de los asentamientos que generan los programas habitacionales.
- El sistema de producción de viviendas contribuye al desarrollo expansivo de las ciudades. Existe un alto grado de segregación socio espacial lo que aumenta costos de vida para los más pobres.
- Otro aspecto a considerar se refiere a la crisis de financiamiento, se habla de un 70% de morosidad en la cartera hipotecaria SERVIU (Servicio de Vivienda y Urbanismo).

De lo anterior se desprende la necesidad de avanzar hacia políticas que se concentren efectivamente en los más pobres y que sean integrales. Al mismo tiempo, se requiere hacer compatible el proceso de producción de viviendas con la construcción de ciudades integradas, seguras, equitativas.

II. El Programa Chile Barrio

1. Origen del programa

Entre los años 1997 y 1999, varios programas sociales avanzan hacia nuevos enfoques en materia de superación de la pobreza, los que principalmente van en la línea de la intersectorialidad y la participación social. Estos programas fundamentan en:

- la verificación de una importante atomización y dispersión de los programas públicos,
- la existencia de un bajo nivel de coordinación y articulación de la institucionalidad pertinente,
- la constatación de que las formas de intervención no producen resultados que mejoren en forma sustantiva la situación de pobreza extrema y,
- bajos niveles de flexibilidad y descentralización de los instrumentos públicos.²⁰

En este contexto, surge el programa Chile Barrio en el año 1997, un programa de gobierno de carácter multisectorial. Está dirigido específicamente a una población de medio millón de personas, 105.888 familias habitantes de 972 asentamientos precarios en 213 comunas del país, de acuerdo al Catastro de Campamentos y Asentamiento Precarios elaborado por el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile en el año 1997. La mayoría de estas familias forma parte de bolsones de pobreza y marginalidad ubicándose en el primer quintil de ingresos que corresponde al 20% de la población más pobre de país.²¹ Frente a tal situación, se plantea la necesidad de innovar radicalmente en la política social ya que una visión tradicional resulta insuficiente para dar respuesta a las condiciones de extrema miseria.

Chile Barrio se propone enfrentar los problemas de marginalidad social y económica de esta población, promoviendo la integración y coordinación de acciones sectoriales, ejecutadas por los organismos respectivos para desarrollar intervenciones en un territorio determinado, de manera descentralizada y participativa. Su objetivo fundamental apunta a la superación de la llamada

²⁰ Idem nota N° 19.

²¹ De acuerdo al “Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares” del Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, marzo 1997, solicitado por el MINVU y el FOSIS.

“pobreza dura”, entendida como una condición de pobreza que va más allá de la generación de ingresos para acceder a bienes y servicios básicos.²²

La estrategia seguida por el Chile Barrio propone una lógica de intervención que reorienta, modifica y articula programas y servicios existentes para que interactúen en un asentamiento determinado, promoviendo y acordando acciones con la participación y el compromiso activo de las propias comunidades, los municipios y otros agentes presentes en el territorio.

Chile Barrio es implementado por un equipo especialmente creado por el programa, que coordina el conjunto de las instituciones públicas que intervienen en él (Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU, Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE, Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio del Interior y Ministerio de Planificación Social MIDEPLAN). El programa comenzó a implementarse como experiencia piloto en 20 campamentos de cuatro regiones en 1997 (V, VIII, X, y Metropolitana) iniciando su fase regular en 1998.

2. Población objetivo

Como ya se mencionó, la población objetivo del programa está constituida por 105.888 familias en el país, que habitan en 972 asentamientos precarios identificados en el Catastro Nacional de Campamentos y Asentamientos Irregulares (1997). En este catastro se define como “asentamiento precario” a todos aquellos asentamientos que tienen 20 o más familias y carecen al menos de un servicio básico (agua, luz, alcantarillado). Esta definición, si bien acota el universo del programa a un número preciso de asentamientos, resulta problemática e insuficiente por diversas razones:

- No incorpora la variable referida a la tenencia ilegal del terreno, característica relevante en la situación de los campamentos y asentamientos precarios. Esto hace que se incluyan dentro de la población objetivo del programa asentamientos, que careciendo de un servicio, pueden no ser precarios y por lo tanto no requieren de esta intervención. Tal es el caso, por ejemplo, de asentamientos rurales o semirurales, donde su inclusión desfocaliza la intervención del programa.
- Pueden existir asentamientos de menos de 20 personas que sí requieren ser atendidos, dadas sus condiciones de precariedad e ilegalidad. De hecho, según datos del catastro realizado por el CIS en el 2003 en la Región Metropolitana, un 23% del total de campamentos de la región tiene entre 8 y 20 familias, un 63% tiene entre 20 y 100 familias y un 14% tiene más de 100 familias.²³
- Después de 1997 no se ha realizado una actualización del catastro. Luego de esa fecha han surgido numerosos campamentos y asentamientos precarios que no son atendidos a través de Chile Barrio.²⁴

Según diversos estudios, los habitantes de asentamientos precarios enfrentan no sólo precariedad habitacional, sino múltiples otras formas de exclusión social. Ello se manifiesta en diversos ámbitos: dificultad para acceder a las oportunidades y servicios; estrategias de supervivencia frágiles; escasa escolaridad; empleos esporádicos, informales y mal pagados.

²² Publicación “Chile Barrio” (1998).

²³ Catastro de Campamentos Región Metropolitana, CIS – Un Techo para Chile.

²⁴ Así por ejemplo, según el Catastro del CIS para el año 2003 se registra un total de 576 campamentos de los cuales sólo 122 coinciden con los consignados por Chile Barrio. La “toma de Peñalolén”, invasión de terreno en el sector oriente de Santiago, es otro ejemplo de un asentamiento precario que surge en 1999 y que actualmente concentra más de 1.700 familias con una situación habitacional aún sin resolver.

Un porcentaje importante pertenece al medio rural y a ciudades distintas de las tres metrópolis del país. El tamaño medio de sus hogares es mayor que el promedio de la población, teniendo además una mayor cantidad de menores de edad y niños pequeños. La tasa o proporción de dependientes por hogar es también elevada, lo que significa que los escasos ingresos que generan los miembros activos deben prorratearse entre un número mayor de cargas; el nivel educacional del jefe o jefa de hogar es como promedio básica incompleta (siete años); consecuentemente estos hogares se ven enfrentados a problemas importantes para generar y distribuir recursos monetarios.²⁵

Las familias de los asentamientos pertenecen principalmente al primer quintil de ingresos, al que pertenecen los indigentes y casi la totalidad de los hogares bajo la línea de pobreza. En los últimos 10 años el primer quintil ha experimentado un aumento de sus ingresos por debajo del promedio nacional, y por lo tanto, una reducción progresiva de su participación en el ingreso, a pesar del crecimiento en el gasto social.²⁶

En cuanto sus condiciones de localización y entorno, los asentamientos se localizan en su mayoría en áreas periféricas, muchas veces en zonas de riesgo, lo que refuerza espacialmente su marginalidad, asociada principalmente a la disponibilidad de suelo en éstas áreas.

Así por ejemplo, dentro del Gran Santiago los asentamientos precarios se localizan preferentemente en la periferia sur y cercanos a las vías principales de acceso a la Región Metropolitana. Un alto número de campamentos en Santiago se sitúa en zonas propensas a la modificación del paisaje por efecto de fenómenos pluviales, resultantes en desprendimientos de material, aumento de caudales, desborde de canales y deslizamientos en masa. Asimismo el 54, 2% de los asentamientos se encuentra cercano a fuentes de peligro antrópico, líneas de tren, caminos de alto tráfico o torres de alta tensión, las que ponen en riesgo las condiciones de vida en los campamentos.²⁷

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS
(Porcentaje)

REGION	Población total	Población en asentamientos	Número de asentamientos	Porcentaje en asentamientos
I	373 064	9 122	14	2,4
II	443 340	18 331	28	4,1
III	225 039	7 058	29	3,1
IV	544 892	20 691	69	3,8
V	1 488 362	57 572	87	3,9
VI	747 827	29 719	76	4,0
VII	881 014	29 171	87	3,3
VIII	1 852 645	162 576	291	8,8
IX	162 576	22 872	56	14,0
X	1 016 711	46 630	114	4,6
XI	89 297	500	2	0,6
XII	152 688	193	6	0,12
RM	5 737 693	41 508	113	0,72
TOTAL	13 715 148	445 943	972	3,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de Catastro de Asentamientos Precarios (1997) publicaciones Chile Barrio (1998 y 1999).

El mayor porcentaje de población en asentamientos precarios en la IX y VIII regiones coincide con la mayor incidencia de pobreza en estas regiones (correspondiente a un 32,7% para la

²⁵ DIPRES, junio 2002, op.cit.

²⁶ Fuente: MIDEPLAN, CASEN (1987 a 1998).

²⁷ Catastro Campamentos 2003 Región Metropolitana – CIS Un Techo para Chile.

IX y un 27,1% para la VIII Región). Los datos permiten suponer que el tamaño y densidad de los asentamientos en cada lugar son variables, en un rango entre 20 y 400 viviendas por asentamiento aproximadamente.

CUADRO 2
ASENTAMIENTOS PRECARIOS SEGÚN REGIÓN Y TIPO
totales y porcentajes

REGION	URBANO		RURAL		PERIURB.		TOTAL	
	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje	Nº	Porcentaje
I	8	57,14	5	35,71	1	7,14	14	100,0
II	14	50,00	8	28,57	6	21,43	28	100,0
III	19	65,52	10	34,48	0	0,00	29	100,0
IV	21	30,43	36	52,71	12	17,39	69	100,0
V	61	70,11	24	27,59	2	2,30	87	100,0
VI	18	23,68	44	57,89	14	18,42	76	100,0
VII	9	10,34	74	85,06	4	4,60	87	100,0
VIII	189	64,95	84	28,87	18	6,19	291	100,0
IX	41	73,21	7	12,50	8	14,29	56	100,0
X	86	75,44	18	15,79	10	8,77	114	100,0
XI	0	0,00	2	100,0	0	0,00	2	100,0
XII	5	83,33	1	16,67	0	0,00	6	100,0
RM	72	63,72	19	16,81	22	19,47	113	100,0
TOTAL	543	55,86	332	34,16	97	9,98	972	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Catastro de Asentamientos Precarios (1997) en Chile Barrio (1998).

De acuerdo a los datos, los asentamientos precarios se concentran mayoritariamente en áreas urbanas y principalmente en las regiones VIII, X y Metropolitana. Esto dice relación con la existencia de mayor porcentaje de población urbana que rural en el país. Sin embargo, hay un porcentaje importante en áreas rurales, 34,16%, principalmente en las regiones VIII, VII y VI. Hay menor número de asentamientos precarios en áreas periurbanas y en este caso se concentran en las regiones Metropolitana, VIII y VI.

Según lo anterior, las regiones VIII, X y Metropolitana son las que presentan mayor número de asentamientos precarios en total. Destaca la VIII región que presenta una alta concentración tanto en áreas urbanas, como rurales y periurbanas.

3. Objetivos y componentes

3.1 Objetivo general

El programa Chile Barrio busca contribuir a la superación de situaciones de marginalidad social y económica prevalecientes en el país.

Su objetivo fundamental es “contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios identificados en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, poniendo a su disposición alternativas para un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral” (D.S. N°20. MINVU/1998).

En el documento inicial del programa (1998) se señala que se trata de: “abrir oportunidades atrayendo y coordinando recursos financieros, capacidades técnicas y apoyo solidario de programas y servicios públicos y del sector privado, poniéndolos a disposición de los asentamientos para que

sus habitantes, con el apoyo de Chile Barrio y de los municipios, una vez definidas y priorizadas sus necesidades las sumen a su propio esfuerzo en Planes de Acción Compartidos...”²⁸

3.2 Objetivos y componentes específicos

Se definen objetivos específicos de acuerdo con los cuatro componentes o ámbitos de intervención que considera el programa:

1. Mejoramiento de la vivienda y el barrio.
2. Desarrollo comunitario e inserción social.
3. Habilitación laboral y productiva.
4. Apoyo al fortalecimiento de programas destinados a la superación de la pobreza.

Los tres primeros producen bienes o servicios directos a la población objetivo; entregan productos y servicios propios de los organismos sectoriales que participan en el programa y son ejecutados por los organismos respectivos, dentro de sus ámbitos de competencia y de acuerdo con la modalidad que cada uno establece (por ejemplo, las viviendas se construyen de acuerdo con las tipologías y procedimientos del MINVU, el SENCE realiza capacitación según sus procedimientos, etc.). La producción del cuarto componente se dirige en cambio a las instituciones, por tanto, resulta central para el desempeño del programa y para su eventual replicabilidad.

- Componente 1: Familias acceden a una estructura urbana que cuenta con vivienda, servicios básicos (agua, luz, solución sanitaria) y equipamiento comunitario. Las principales instituciones responsables son: MINVU (vivienda y urbanización); Bienes Nacionales (regularización de títulos); SUBDERE (programa de mejoramiento de barrios, urbanización y dotación de infraestructura social); Chile Barrio complementa los instrumentos sectoriales con apoyos específicos para ahorro previo, adquisición de terrenos y estudios de factibilidad.
- Componente 2: Familias mejoran su capital social por medio del fortalecimiento de su sistema institucional comunitario y/o su red social grupal. La principal institución es FOSIS, aparte de la labor que desarrolla el Servicio de Desarrollo del Barrio (SDB) del propio Chile Barrio. FOSIS contó en años anteriores con una línea específica que fue discontinuada. Actualmente se aplican los instrumentos generales del FOSIS.²⁹
- Componente 3: Habitantes de asentamientos mejoran su capital social humano a través de completar estudios de enseñanza formal, capacitación en oficios, desarrollo de iniciativas productivas. Las principales instituciones responsables son SENCE y PRODEMU, que realizan una oferta programática basada en instrumentos generales. SENCE contó con una línea específica que fue discontinuada.
- Componente 4: Las instituciones fortalecen sus capacidades de coordinación y articulación (intersectorial e interinstitucional) en forma descentralizada y con la participación de la comunidad. Instala capacidades en las instituciones participantes para que puedan continuar apoyando a los beneficiarios del programa después del término de la intervención de Chile Barrio y para que puedan desarrollar intervenciones integrales en beneficio de otros grupos en condiciones de marginalidad, que no están incluidos en este programa.

²⁸ “Chile Barrio” (1998), página 11.

²⁹ Informe Final de Evaluación Programa Chile Barrio – DIPRES (junio 2002).

El primer componente (solución habitacional e infraestructura), es el eje en el modelo de intervención del programa. En torno a él se articulan el segundo y tercer componente. Este define además los plazos de intervención ya que la entrega de soluciones habitacionales y/o infraestructura determina el egreso de los beneficiarios y con ésta el término de las acciones del programa en el asentamiento correspondiente.

Estos ámbitos a su vez incluyen diversas líneas de trabajo que las instituciones y servicios que participan en el programa ponen a disposición de los gobiernos regionales, municipios y usuarios para que éstos seleccionen los que mejor responden a sus intereses y proyectos. Los objetivos específicos se describen a continuación.

CUADRO 3
OBJETIVOS ESPECÍFICOS SEGÚN ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN

Ámbito de intervención	Objetivos específicos
Mejoramiento de la vivienda y el barrio	<p>Facilitar el acceso a la vivienda y los servicios básicos asociados (agua potable, alcantarillado, electricidad).</p> <p>Mejorar la calidad del entorno y el acceso de los habitantes al equipamiento comunitario y a los servicios urbanos.</p> <p>Resolver la inestabilidad jurídica de los asentamientos precarios a través de la regularización predial y del acceso a terrenos cuando corresponda.</p>
Desarrollo comunitario e inserción social	<p>Fortalecer la organización y la participación de los habitantes de cada asentamiento de modo de asegurar su protagonismo en el diseño e implementación de los planes y proyectos que allí se desarrollan y en los cuales ellos intervengan.</p> <p>Dejar capacidades radicadas en las comunidades intervenidas de modo que en el futuro, una vez concluido el programa, puedan formular y ejecutar iniciativas propias y acceder a los beneficios, servicios y/o programas que ofrecen las redes públicas y privadas del país.</p>
Habilitación laboral y productiva	<p>Ofrecer a los habitantes de los asentamientos mejores oportunidades para generar ingresos a través de acciones de capacitación laboral vinculadas a alternativas de empleo y autoempleo y del apoyo a iniciativas asociativas de trabajo independiente o microempresariales.</p>
Apoyo al fortalecimiento de programas destinados a la superación de la pobreza	<p>Generar una modalidad de intervención intersectorial, descentralizada y participativa, que permita una adecuada articulación de esfuerzos entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y privados.</p> <p>Contribuir a fortalecer las facultades de los gobiernos regionales y municipios para asignar recursos públicos en concordancia con sus políticas de desarrollo local.</p> <p>Mejorar la capacidad instalada en los gobiernos regionales y municipios para enfrentar programas destinados a resolver problemas de pobreza.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicación “Chile Barrio” (1998).

4. Metas, plazos y logros

El programa tiene metas y plazos definidos en función su población objetivo. En una primera etapa se establecieron metas para el período 1997–2003. Se definió una etapa piloto en 1997, con intervención en 20 asentamientos en las regiones V, VIII, X, y Metropolitana. A partir de 1998 comienza el funcionamiento regular del programa, incorporándose 120 nuevos asentamientos y un plan para el período 1999/2003.

Según Evaluación de DIPRES (2002), en los primeros 5 años de operación (entre 1997 y 2001) un 27% de las familias habitantes de 295 asentamientos precarios obtuvieron una solución

habitacional y de infraestructura a través del programa. No se detalla información respecto de resultados de los otros ámbitos de acción.³⁰

La meta actual del programa es la erradicación de total de los 972 asentamientos del catastro nacional al año 2006. El programa se encuentra en su etapa final correspondiente al término de los proyectos, esto es, preinversión y ejecución de las obras para la totalidad de los asentamientos. El avance a la fecha corresponde a un 52% del universo total, faltando todavía un 48%.³¹

CUADRO 4
METAS REGIONALES -ASENTAMIENTOS A EGRESAR PERÍODO 2003-2006

REGIÓN	2003-2004	2005	2006	TOTAL
I	3	-	-	3
II	12	1	-	13
III	10	-	-	10
IV	21	10	-	31
V	30	24	-	54
VI	35	21	-	56
VII	38	25	-	63
VIII	126	86	-	212
IX	19	-	-	19
X	40	18	-	58
XI	2	-	-	2
XII	1	-	-	1
RM	23	7	7	37
TOTAL	360	192	7	559

Fuente: Chile Barrio, Jornada Interna, 2002.

El total de 559 asentamientos corresponde a un 57,5% del universo total inicial de 972 asentamientos precarios. Es decir, en el período de 5 años, entre 1998 y 2002, se atendió a un total de 413 asentamientos equivalente a un 42,5 % del total; lo que corresponde a un promedio de 82,6 asentamientos atendidos por año. Para lograr la meta de atención a 559 asentamientos en el período 2003-2006 se requiere atender un promedio de 149 asentamientos por año.

Es necesario considerar que la intervención en cada asentamiento, desde que se inicia hasta su egreso del programa, puede durar tres años y más. Frente a las metas propuestas para el período 2003-2006 se han tomado algunas medidas.³²

- En el año 2001 se iniciaron las intervenciones en todos los asentamientos que faltaban.
- Se propuso comparar todos los terrenos y elaborar todos los diseños en el primer semestre del año 2003.
- Se adelantaron al 2003 las acciones planificadas para el 2004 en el Plan de Infraestructura.

5. Organización y gestión

La organización de Chile Barrio considera una Dirección Ejecutiva a nivel central, encargada de la coordinación interinstitucional de las inversiones, la gestión técnico-operativa y la aplicación del modelo de intervención. A nivel regional actúa el Secretario Técnico, en la definición del Plan

³⁰ Informe Final de Evaluación Programa Chile Barrio – DIPRES (junio 2002).

³¹ Según datos entregados en Seminario “El desafío de superar la pobreza en Chile: un encuentro entre lo público y lo privado” 7 y 8 de enero, 2004, CEPAL.

³² Jornada interna Chile Barrio, 2002.

Regional de Inversión, de mediano y largo plazo con cada gobierno regional y un Plan de Acción Comunal con los equipos técnicos de cada Municipio.³³

Un profesional o personal calificado, con dedicación exclusiva al programa denominado Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio (SDB), apoya las acciones en el nivel regional y comunal, a cargo de uno o más asentamientos. Sus funciones son articulación y coordinación con el Municipio; vinculación con organismos sectoriales y regionales participantes; trabajo con la comunidad de los asentamientos, vinculación con el encargado regional para la planificación de acciones y evaluación de avances.³⁴

La responsabilidad del programa en el ámbito regional recae en el Intendente/a asesorado por un Comité Técnico Regional con representantes de los Ministerios y Servicios participantes. Su función es focalizar y planificar la inversión del programa y allegar recursos propios. Ello se formaliza en un convenio de programación entre Chile Barrio y el gobierno regional que forma parte del plan regional de inversión.³⁵

La responsabilidad del programa en el nivel comunal es del municipio, que se formaliza a través de un convenio. Los equipos técnicos municipales establecen el plan de acción comunal cuyo objetivo es ordenar la inversión y acciones del programa en los diferentes asentamientos de la comuna. La función de los equipos técnicos municipales es ejecutar el plan de acción y mantener una articulación permanente con los asentamientos.³⁶

El punto de partida de las acciones es una población objetivo individualizada e ubicada en un territorio determinado. Incluye beneficiarios de distintas condiciones y particularidades que deben ser atendidos. Ello implica analizar las características específicas de sus beneficiarios y, a partir de ellas, identificar o desarrollar los instrumentos sectoriales más adecuados para cada caso.

RECUADRO 1 ESTRUCTURA OPERATIVA PROGRAMA CHILE BARRIO

NIVEL NACIONAL

Directorio Nacional – integrado por el Ministro de Vivienda y Urbanismo, que lo preside y los ministros de MIDEPLAN, Bienes Nacionales, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo-SUBDERE, Directores de FOSIS, SENCE, DIPRES y PRODEMU y el propio Director Ejecutivo de CHILE BARRIO.

Su misión es aprobar las propuestas y planes de acción anual y sancionar los presupuestos del programa. Además toma las decisiones estratégicas referidas a su funcionamiento y operación.

Dirección Ejecutiva – Encabezada por un Director Ejecutivo y el apoyo de dos gerencias: de Programas y de Administración y Relaciones Públicas.

Su función principal, además de ser el nexo con el Directorio Nacional, es de coordinación de los equipos sectoriales a nivel central y regional, apoyar las regiones, gestionar recursos, diseñar y desarrollar la política comunicacional y apoyar la constitución de mesas de trabajo con sectores gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional y regional. La Dirección Ejecutiva podrá también contratar servicios y evaluaciones sobre la marcha del programa.

Comité Técnico Nacional – Constituido por representantes de cada ministerio y servicio que conforma el Directorio Nacional del programa. Ejerce la coordinación técnica entre el programa y sus componentes sectoriales; le corresponde la supervisión intersectorial, coordinar y apoyar el trabajo sectorial regional y la elaboración de instrumentos de operación. Opera como contraparte interinstitucional regular de la Dirección Ejecutiva, con la que se reúne al menos quincenalmente.

(continúa)

³³ Síntesis Ejecutiva, Evaluación Programa Chile Barrio, 2002, DIPRES.

³⁴ Op.cit.

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

RECUADRO 1 (CONCLUSIÓN)

NIVEL REGIONAL

Gobierno Regional - El responsable político regional del programa es el Intendente(a). Sus principales funciones son: establecer la progresión de la aplicación del programa por comunas; focalizar y planificar la inversión de acuerdo a las características de la demanda y oferta comunal, a la Estrategia Regional de Desarrollo, a las prioridades que se establezcan y a las demás inversiones programadas en la región; aportar al programa recursos de inversión regional, priorizarlos y ordenarlos de manera de articularlos con los recursos sectoriales del programa dentro de una misma estrategia de intervención

Comité Técnico Regional – Compuesto por los respectivos representantes regionales de los ministerios y servicios que conforman el programa, es presidido por SERPLAC. Este Comité es responsable de la coordinación técnica del programa en la región, de relacionarse con el nivel nacional y de prestar apoyo a los municipios en la definición de las estrategias de intervención de cada uno de los asentamientos localizados en su comuna y en la ejecución de los mismos. Asesora al Intendente(a) en la elaboración de propuestas regionales atingentes al programa y, a partir de las propuestas comunales, define los planes de acción para los asentamientos participantes.

Secretario Técnico Regional – Profesional responsable del diseño, coordinación y administración y control de la intervención del programa en cada región. Vincula los procedimientos de decisión del Gobierno Regional con las acciones y operaciones propias de los órganos representados en el Comité Técnico Nacional. Además se vincula directamente con la Dirección Ejecutiva del programa para el seguimiento e información de la marcha del programa. En algunas regiones que por su tamaño o complejidad lo ameriten, a este profesional lo acompañan en diversas modalidades equipos provinciales o subregionales consultores y asistentes. También compete a las funciones de este Secretario, la definición de los módulos territoriales que agrupan a los asentamientos y la supervisión y evaluación de los Servicios de Apoyo al Desarrollo del Barrio – SDB.

NIVEL COMUNAL

Municipios – Definen los asentamientos a intervenir a nivel local, son los principales articuladores de la acción del programa en la comuna, potenciándose con el SDB. En la elaboración y realización de los planes de acción compartida trabajan directamente con la comunidad involucrada y con los actores públicos y privados relevantes de la comuna. Constituyen y coordinan el funcionamiento de los equipos técnicos comunales, los que deben considerar mecanismos adecuados de participación de los usuarios. El municipio compromete recursos y capacidades propias en actividades de su competencia, a fin de lograr mayor impacto en los asentamientos.

Equipos Técnicos Comunales – Conformados por profesionales del municipio (por ejemplo Dirección de Desarrollo Comunitario, de Obras Municipales, Secretaría de Planificación Comunal, entre otros) y cuando corresponda, profesionales de otras instituciones locales públicas y privadas, mesas de trabajo comunales y de participación de los usuarios del programa. Lo dirige el(la) alcalde(sa) o quien éste delegue. Su papel principal es apoyar activamente al municipio para la realización del plan de acción compartido en cada asentamiento y de todas las acciones de responsabilidad comunal relativas al programa.

Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio - Cada asentamiento, a través del Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio, contará con el apoyo profesional para la expansión de sus capacidades de participación, a nivel personal y colectivo, durante el proceso del programa. Este servicio se radicará preferentemente en el municipio e interactuará con los equipos técnicos locales y sectoriales que brinden servicios de asistencia técnica específica.

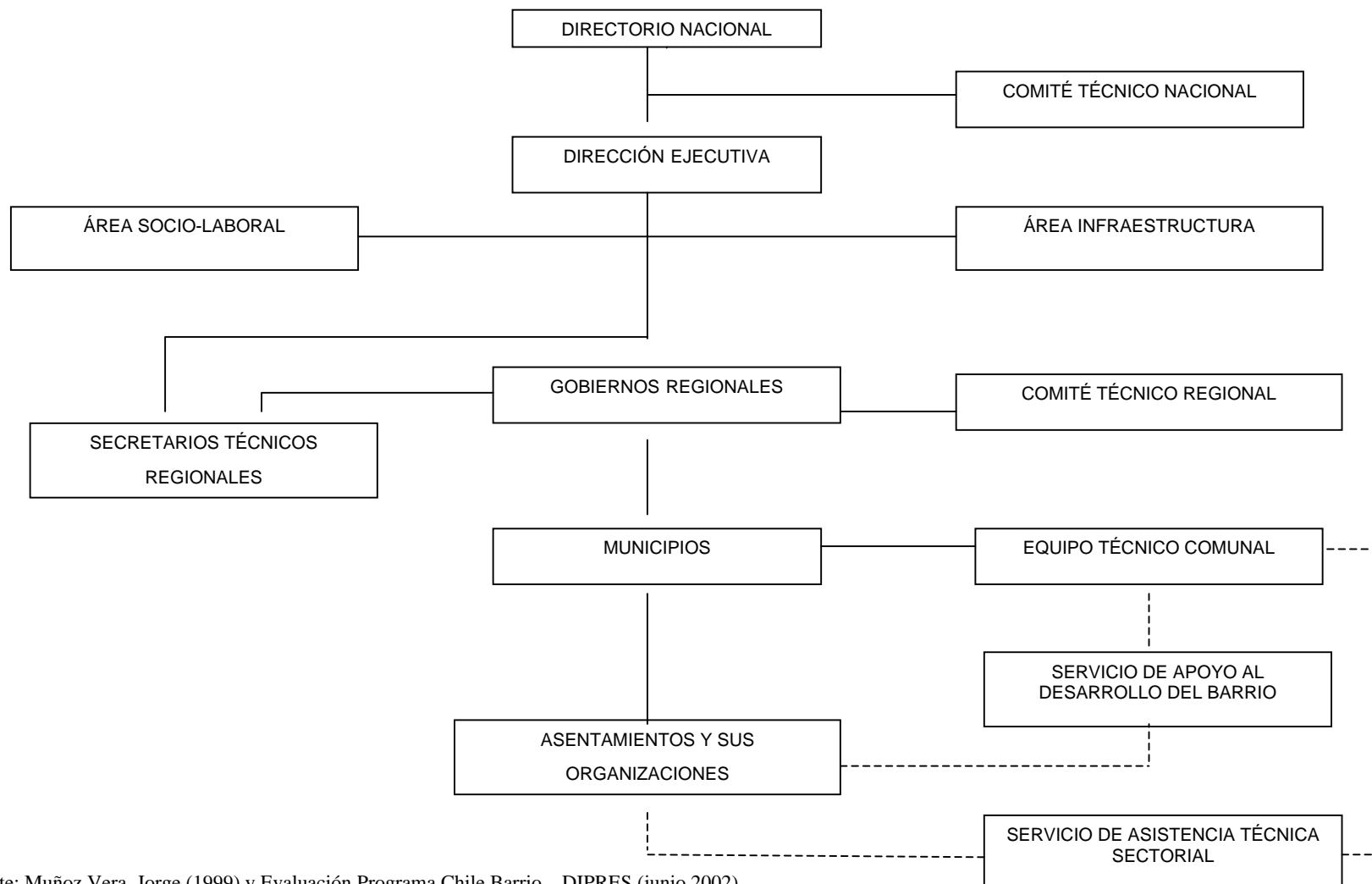
NIVEL ASENTAMIENTO

Está conformado por los propios pobladores participantes en el programa y las organizaciones que los representan, las cuales se constituyen como contraparte activa desarrollando labores de gestión comunitaria y contraloría social durante las distintas etapas y actividades del programa en el asentamiento.

A través de los ministerios y servicios participantes los asentamientos podrán acceder a servicios de asesoría y asistencia técnica sectorial en los ámbitos de mejoramiento de la vivienda y el barrio (MINVU, Bienes Nacionales y SUBDERE); habilitación laboral y productiva (SENCE y otras); desarrollo comunitario e inserción social (FOSIS, PRODEMU y otras).

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 6
ORGANIGRAMA - ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO CHILE BARRIO



Fuente: Muñoz Vera, Jorge (1999) y Evaluación Programa Chile Barrio – DIPRES (junio 2002).

5.1 Producción de componentes

El programa tiene como producto final un conjunto de asentamientos que se constituyen como barrios, social y económicamente integrados, avanzando de esta forma hacia la superación de condiciones de pobreza, informalidad y precariedad habitacional.

El principal instrumento para el logro de este objetivo es la entrega de una “vivienda digna” en términos de habitabilidad, acceso a servicios básicos y equipamiento, tenencia legalizada. La vivienda se concibe como un instrumento que permite resolver carencias, generar comunidad e iniciar procesos de inserción social y económica. La intervención privilegia la radicación de los asentamientos en todos los casos en que ello sea posible.³⁷

La unidad de intervención son las familias en sus territorios de habitación. Se trabaja con ellas, sus dirigentes y organizaciones, para generar las capacidades necesarias para una vida en comunidad.

La intervención del programa, según sus ámbitos de acción, se organiza en dos áreas: de Infraestructura y Social Laboral a través de dos planes:

RECUADRO 2

PLAN DE INFRAESTRUCTURA PROGRAMA CHILE BARRIO– PERÍODO 1999-2001

Se plantea una hipótesis de solución habitacional para cada asentamiento sobre la base del diagnóstico de tres variables:

- Situación del terreno
- Factibilidad de urbanización, saneamiento básico
- Situación de la vivienda
- De lo anterior se desprenden las alternativas de radicación o erradicación y las siguientes posibilidades de programas habitacionales:
- Programa de Mejoramiento de Barrios – PMB
- Programa de Vivienda Básica Social Dinámica sin Deuda
- Programa de Vivienda Progresiva
- Programa de Subsidio Rural
- Programa de Entorno
- Programa de Mejoramiento de Vivienda

Fuente: Jornada interna Chile Barrio (2002).

RECUADRO 3

PLAN SOCIAL-LABORAL (2002), PROGRAMA CHILE BARRIO

La estrategia de intervención contempla las siguientes acciones posibles:

- Un barrio para mi familia, programa de formación para la vida en comunidad
- Focalización de subsidios (de agua potable y otros)
- Coordinación con el sistema Chile Solidario /Programa Puente
- Chile Califica y SENCE

Fuente: Jornada interna Chile Barrio (2002).

³⁷ Sin embargo existen tres posibilidades: Radicación, con intervención directa de Chile Barrio; erradicación, con intervención directa de Chile Barrio o erradicación SERVIU, donde Chile Barrio compra un proyecto “llave en mano” al SERVIU para entregarle a la gente. Además, hay casos en que la radicación puede ejecutarla el SERVIU.

El proyecto de intervención en cada asentamiento contempla un conjunto de actividades estandarizadas y actividades específicas según la situación particular y necesidades de sus habitantes. Los elementos que conforman el proyecto genérico de intervención pueden agruparse en cuatro líneas de acción principales e interrelacionadas que se describen a continuación.³⁸

1. Plan de acción compartido – PAC.

- Verificación de hipótesis de intervención en infraestructura y elaboración de hipótesis de intervención social.
- Constitución de la mesa técnica comunal.
- Organización del asentamiento.
- Consolidación y formalización del PAC e información a la comunidad.

2. Intervención en infraestructura.

- Adquisición de terrenos (compra o regularización de títulos).
- Diseño y estudios.
- Postulación y tramitación de subsidios.
- Tramitación de fondos.
- Asistencia técnica SERVIU (si corresponde).
- Factibilidad obras de macroinfraestructura.
- Licitación soluciones habitacionales.
- Construcción obras habitacionales.
- Equipamiento comunitario.
- Recepción de obras.

3. Intervención social.

- Habilidadación de la demanda.
- Subsidio de agua potable y focalización Chile Solidario.
- Planificación proyectos sociales específicos.
- Ejecución proyectos sociales corto plazo.
- Ejecución proyectos sociales largo plazo.
- Ejecución proyectos sociales post entrega soluciones habitacionales.
- Programas Chile Califica y SENCE.

4. Cierre.

- Entrega de soluciones habitacionales.
- Ejecución proyecto “Un barrio para mi familia” (2 meses antes de la entrega de soluciones).
- Agenda de desarrollo del barrio.

³⁸ Informe Diseño y Gestión Consultores (2002) y Materiales de Jornada Interna Chile Barrio (2002).

- Egreso.
- Evaluación.

5.2 Actividades de monitoreo y evaluación

En la Dirección Ejecutiva se centraliza la información respecto al monitoreo y evaluación de la marcha de los proyectos que se desarrollan en cada asentamiento. La información está orientada a evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas formulados en la planificación inicial, según se expone a continuación:

- Informe de desempeño por región (cumplimiento de metas de los Secretarios Técnicos Regionales y SDB). Se realiza anualmente y sirve para orientar el trabajo del personal regional.
- Evaluación del gasto, control mensual de la ejecución del presupuesto directamente asignado al programa.
- Cumplimiento de las metas habitacionales en las líneas SERVIU.
- Control y seguimientos de proyectos PMB; identificación de proyectos recomendados y priorizados dentro del marco del Banco Integrado de Proyectos y ejecución de las obras.

Adicionalmente se han introducido dos instrumentos de seguimiento y control:³⁹

- Carta Gantt: Cada asentamiento tiene actividades estandarizadas y actividades específicas que determinan tiempos de desarrollo y egreso diferentes. La Carta Gantt de un asentamiento debe ser el resultado de la aplicación analítica del proyecto genérico al proyecto específico de intervención planificado para ese asentamiento. Se definió que las Carta Gantt de todos los asentamientos debían estar terminadas al 30 diciembre del 2002.⁴⁰
- Hoja de chequeo de actividades y tareas: En que se registra las actividades que comprende cada uno de los procesos del programa, resultados esperados y estado de avance, como se ejemplifica en el cuadro a continuación:

CUADRO 5
HOJA MODELO DE CHEQUEO DE ACTIVIDADES Y TAREAS

PROCESO	Actividades	Resultados esperados	¿Se empezó?	Se terminó?	Estado de Avance
			SI NO	SI NO	
Ejemplo: Adquisición de terreno (compra o regularización)					

Fuente: Planilla chequeo de actividades y tareas, Jornada Interna Chile Barrio (2002).

Se definen tres instancias de control posibles cuando una actividad no se cumple:

- A nivel del SDB: Resuelve en la Mesa Técnica Comunal y con las organizaciones del asentamiento. Delega al STR.
- A nivel del STR: Resuelve con el Comité Técnico Regional e Intendente. Delega a la Dirección Ejecutiva.

³⁹ Informe Diseño y Gestión Consultores (2002) y Materiales de Jornada Interna Chile Barrio (2002).

⁴⁰ Jornada Interna Chile Barrio (2002).

- A nivel Dirección Ejecutiva: Resuelve en el Comité Técnico Nacional y/o con el Directorio de Chile Barrio. Existen además diversas evaluaciones, actividades y estudios externos e internos del programa.⁴¹

Cambios en el Programa

A partir del año 2001 se realizan cambios en la modalidad de intervención. Inicialmente los asentamientos intervenidos eran definidos a partir de su factibilidad, en términos de una tipología definida previamente en base a la localización del asentamiento y ocupación de sus habitantes. La estrategia de intervención actual implica plena intervención en la totalidad de los asentamientos que al año 2001 no habían sido egresados. La intervención en infraestructura está priorizada por el tipo de inversiones a realizar en función del plazo, estableciéndose como meta el año 2005. En el tema socio-laboral la estrategia de intervención implica generar una oferta de actividades en el ámbito de la capacitación y promoción de las redes de apoyo a nivel comunal.

Las razones del cambio responden a la necesidad de favorecer a la totalidad de los asentamientos con acciones específicas. Este es un cambio importante respecto a la modalidad anterior que significaba estar en un punto muerto hasta que el asentamiento fuera factibilizado; lo que en algunos casos demoraba la intervención al segundo o tercer año de inicio del programa.

6. Antecedentes financieros y presupuestarios

Los recursos que dispone el programa pueden ser origen diverso:

- **Sectoriales:** El grueso de los recursos comprometidos es de inversión sectorial, provenientes de programas regulares de los respectivos Ministerios y Servicios, que son focalizados al Chile Barrio.
- **Regionales:** Un aporte importante del financiamiento de los proyectos proviene de recursos de inversión regional que son comprometidos por los Gobiernos Regionales como complemento a las inversiones sectoriales.
- **Municipales:** Proveen terrenos cuando corresponde y financian servicios como Encuesta CAS 2, aseo y extracción de escombros, traslado de familias.
- **Complementarios:** A través de mesas de coordinación el programa canaliza recursos de otros sectores gubernamentales y no gubernamentales (por ejemplo, Fundación San José de la Dehesa, Servicio País, entre otros).
- **Propios del programa:** Chile Barrio cuenta con recursos propios para el financiamiento de inversiones y actividades de desarrollo y fortalecimiento institucional en el ámbito regional y local.
- **Beneficiarios:** Aportan al financiamiento de los proyectos a través de diversas modalidades exigidas como contraparte por cada sector de inversión.

El programa define un Sistema Integrado de Asignación regionalmente descentralizado de recursos y un Sistema Único de Postulación de Asentamientos Precarios. El origen, distribución y transferencia de recursos se definen y ratifican por medio de convenios (entre el

⁴¹ Corporación SUR, 2001 “PROGRAMA Chile Barrio: Propuesta de mejoramiento de la gestión”; Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001 Evaluación programa AIPE”; Diseño y Gestión Consultores, 2002 “Proyecto de apoyo a la gestión del programa Chile Barrio”; Feedback Comunicaciones, 2003 “Encuesta de satisfacción a beneficiarios del Chile Barrio”.

programa y gobiernos regionales y municipios). En ellos se concuerdan los compromisos de aportes anuales mínimos, incluyendo aquellos de asignación central, regional o local. La sumatoria de fuentes conforman los marcos presupuestarios.⁴²

El año 2001 se elaboró un Plan de Infraestructura con la programación física y financiera del programa. Este tiene un presupuesto global aprobado por el Presidente de la República, por más de \$ 300 mil millones, hasta su término. Las líneas de inversión que considera este plan son básicamente tres:

- Líneas SERVIU, principalmente subsidios o vivienda social dinámica sin deuda.
- Programa de Mejoramiento de Barrios – PMB, de la SUBDERE
- Chile Barrio, que aporta un complemento para obras de urbanización y mejoramiento.

CUADRO 6
RECURSOS APROBADOS
(miles de pesos 2002)⁴³

Institución	Marco 2002-2006	Marco 2002	Marco 2003	Marco 2004	Marco 2005	Marco 2006
SERVIU	94 662	12 550	18 437	29 960	28 596	5 119
PMB	132 011	27 246	33 148	36 530	31 945	3 142
CH BARRIO	76 696	19 869	17 501	17 688	19 515	123
Total 2002-2006	301 369	59 665	69 086	84 178	80 056	8 384

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Jornada Interna Chile Barrio (2002).

Se observa un aumento creciente de los montos totales aprobados entre el 2002 y el 2004, con una clara disminución el 2006, que se ha definido como plazo de término. El aporte de la SUBDERE, a través del PMB es sustantivamente mayor que los del SERVIU y Chile Barrio.

Según la información proporcionada por Chile Barrio, estas tres líneas permiten operar con flexibilidad. El problema, sin embargo, es que no siempre se cuentan con la capacidad instalada para gastar el presupuesto. La operatoria del programa se ha ido simplificando, inicialmente la coordinación inter-institucional se hizo muy difícil.⁴⁴

CUADRO 7
GASTO TOTAL DEL PROGRAMA Y PORCENTAJE POR COMPONENTE
1998-2001
(miles de pesos 2002)

	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Componente 1	26 151 033	91,5	36 200 523	89,1	38 241 738	88,6	43 588 987	91,7
Chile Barrio	7 917 917		13 294 926		13 703 668		18 146 466	
MINVU	12 702 936		13 308 268		16 857 476		15 237 423	
SUBDERE	4 912 604		9 181 074		7 172 302		9 719 363	
BB. NN.	617 576		416 255		508 292		485 735	
Componente 2	956 248	3,3	2 919 115	7,2	3 375 193	7,8	2 388 036	5,0
FOSIS								
Componente 3	1 471 678		1 498 599		1 543 897		1 559 928	
SENCE								
TOTAL	28 578 959	5,1	40 618 237	3,7	43 160 828	3,6	47 536 951	3,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Evaluación DIPRES (junio 2002).

⁴² Informe Evaluación Programa Chile Barrio – DIPRES (junio 2002).

⁴³ Para conversión, el valor del dólar promedio nominal para el año 2002 es de \$688,94 pesos.

⁴⁴ Entrevista con profesionales encargados del programa.

El gasto se concentra mayoritariamente en el componente 1, que absorbe entre el 85% y más del 90% del total, en forma relativamente estable. Los componentes social y laboral en conjunto representan entre el 8% y 10%, el componente 4 no tiene gasto atribuido en el período de 1998 al 2001.⁴⁵

En el caso del componente 2, existe información nacional de costos para las distintas líneas FOSIS, pero no se cuenta con información acerca del número de beneficiarios atendidos. El costo total del componente presenta fluctuaciones importantes entre un año y otro.⁴⁶

Para el componente 3, se cuenta con información agregadas de costos y número de beneficiarios del SENCE, no así para el PRODEMU y otras organizaciones participantes (por lo menos hasta el 2002). Para el componente 4 no existe información sobre producción ni costo⁴⁷. Por su diseño, el programa coordina y orienta actividades de diversos organismos sectoriales y regionales, que desarrollan dichas actividades con recursos parciales o totalmente propios. Por lo tanto, es posible deducir que los recursos totales que se aplican dentro del ámbito del programa superan ampliamente los recursos directamente asignados por la Ley de Presupuestos a Chile Barrio.

Como aportes de terceros existen los realizados por instituciones privadas en la construcción de obras con fondos propios y desarrollo de servicios con recursos propios (por ejemplo, Fundación La Dehesa ha proporcionado fondos para ahorro, aportado terrenos y desarrollo de soluciones habitacionales; SUR profesionales y otras ONG han intervenido en los asentamientos en forma coordinada con Chile Barrio, etc.).

CUADRO 8
DESGLOSE DEL PRESUPUESTO Y GASTO GENERAL DEL PROGRAMA
(miles de 2002)

Item	2000		2001		2002
	Asignado	Gasto	Asignado	Gasto	Asignado
Personal	1 517 889	1 514 398	1 337 017	1 332 824	1 614 516
Bienes y servicios de consumo	139 380	138 143	126 773	124 672	77 325
Inversión	14 370 363	13 703 668	18 485 891	18 146 466	24 251 281
Otros					8 167 132
TOTAL	16 027 631	15 356 210	19 949 681	19 603 962	34 110 554
Personal	9,5	9,9	6,7	6,8	4,7
Bienes y servicios	0,9	0,9	0,6	0,6	0,2
Inversión	89,7	89,2	92,7	92,6	71,1
Otros	0	0	0	0	23,9
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Informe Evaluación DIPRES (2002).

NOTAS: A contar del Presupuesto 2002 se incorporó como Aporte Fiscal los recursos totales del programa, a diferencia de años anteriores en los cuales el aporte fiscal correspondía sólo a la inversión real. La información consignada corresponde a los montos asignados por el MINVU, no existe información respecto a las otras instituciones debido a que no tienen una expresión presupuestaria efectiva. No hay datos de gasto para el año 2002 debido a la fecha del informe.

⁴⁵ Informe Evaluación Programa Chile Barrio – DIPRES (junio 2002).

⁴⁶ Op.cit.

⁴⁷ Idem.

El cuadro muestra una fuerte incidencia del ítem inversión, coherente con la naturaleza del programa. El ítem personal muestra una tendencia a la baja a partir del 2001, lo mismo que el ítem bienes y servicios de consumo, pero no hay información más desagregada al respecto.

En el informe DIPRES (2002) se destaca que la mayor parte de gastos de personal corresponde a los SDB, que contribuyen directamente a la producir los componentes de desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional. Por otro lado no se incorporan los costos administrativos de organismos sectoriales y de gobiernos regionales y municipios, que debieran ser significativos.

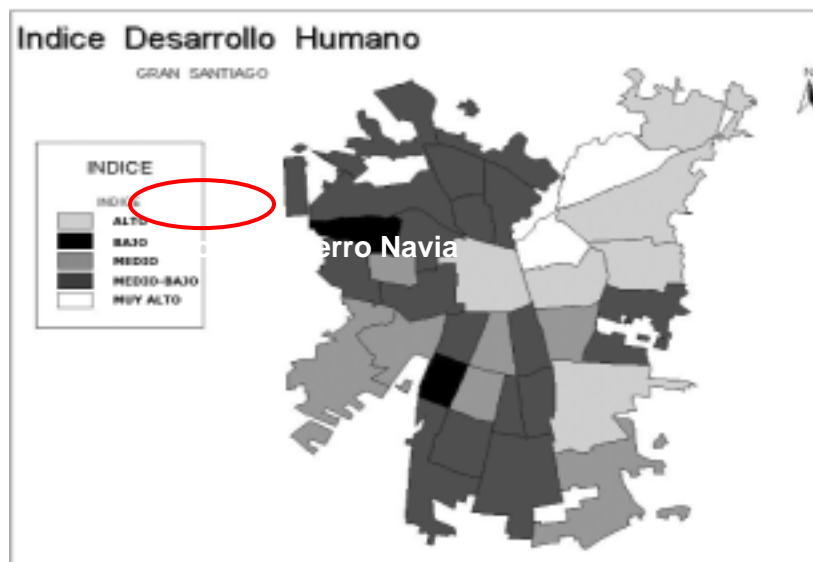
III. Análisis de caso “El Resbalón”: de la vida en el campamento a la “Villa Nueva Resbalón”

“El Resbalón” es inicialmente un asentamiento irregular compuesto por aproximadamente 45 familias que viven en precarias condiciones a orillas del río Mapocho en la comuna de Cerro Navia, sector norponiente de Santiago.

La Municipalidad de Cerro Navia, en coordinación con otras dos instituciones (Hogar de Cristo y un equipo de SUR Profesionales) desarrollan un trabajo con los habitantes del campamento para la elaboración de un programa de intervención y un plan de vivienda. Este da pie para lo que será después la intervención de Chile Barrio y la radicación de las familias en un conjunto de viviendas nuevas que se construye en un sitio muy cercano, al frente de donde se ubicaba el campamento.⁴⁸

⁴⁸ Los antecedentes que se exponen están basados en artículos de Francisca Márquez y Susana Aravena, Temas Sociales N°19, Boletín del Programa Pobreza y Políticas Sociales de SUR (1998) y testimonios de los habitantes recogidos en el video “Memorias de un campamento” del Taller Etnográfico Yekusimaala y SUR Profesionales.

MAPA 2 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DEL GRAN SANTIAGO



Fuente: Rodríguez Vignoli (1993) y Ducci, De Mattos y González (2002).

1. Los orígenes

Nadie sabe con exactitud cuando nació el campamento. Algunos dicen que tiene más de 30 años, otros señalan que a orillas del río siempre han existido asentamientos. Sus habitantes no surgen de una “toma” organizada, sino que lenta y silenciosamente fueron instalándose en los bordes de la ciudad, a orillas del río.

El nombre de “El Resbalón” proviene de un camino de tierra (probablemente barro en días de lluvia) que comunicaba a las parcelas de aquellos tiempos. Su origen rural y pueblerino hace que algunos habitantes recuerden con nostalgia su pasado. La idealización del campamento expresa la añoranza de una vida más bucólica que transcurría entre redes de confianza y compadrazgo y que impedía pasar hambre porque siempre había chacras que cultivar:⁴⁹

“Era un pueblito “El Resbalón”, teníamos tres micros diarias...pa allá eran puros fundos, y aquí era una parcela, donde está el paradero de la micro, donde está la panadería, derecho pa abajo era una parcela, y de aquí al frente para allá había otra, una parcela, y una que otra casi por el derredor nomás, había una comisaría chiquitita, en Huelén con La Capilla...Yo vivía ahí y la gente al frente, vivía en el sector donde estaban los departamentos, yo arrendaba un tremendo pedazo, tenía chacra, yo tenía la casa al fondo, al lado tenía un damasco, un parrón...se han quitado los trabajos, que antes habían trabajo de allá pa’ dentro, chacras, pero ahora se están volviendo puras poblaciones. Si la gente no tenía plata, iba para las chacras, trabajaba mediodía, traía fruta, verduras... al otro lado del puente para allá, eran chacras, pero ahora hay pura población, todo eso lo hallo malo, porque con el tiempo vamos a comer pura población – risas...”(Yolanda, 65 años).⁵⁰

⁴⁹ Márquez, F. (2003) “Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile”

⁵⁰ Márquez, F. (2003) op.cit.

La reconstitución de la historia del campamento y su organización es difusa, sin grandes hitos ni logros que recordar. Lo demás es la hábil y empeñosa gestión de la sobrevivencia y la ayuda que llega (y se va) desde distintos lugares: el Municipio, el Hogar de Cristo, FOSIS, Chile Barrio, SENCE, algún político, la Iglesia católica, evangélica o mormona. Todo es bien recibido, mejor aún si la ayuda es concreta: mercadería, medicamentos o materiales de construcción. Los habitantes del campamento El Resbalón han aprendido a utilizar en su beneficio aquello que llega de afuera. En el futuro no se piensa, sólo se vive el presente.⁵¹

Así como otros pobladores, los habitantes de El Resbalón se han sentido menospreciados por el hecho de vivir en un campamento.

“O cuando uno va a alguna parte y dicen: ‘Ah, vive en el campamento’, como que siempre somos inferiores a los demás, somos rechazados por los demás. Parece que tuviéramos alguna peste”.

“Aquí no hay gente mala; pobres sí, pero la pobreza no es pecado, como algunos nos hacen sentirnos”.⁵²

2. El trabajo

Las historias de trabajo de estos hombres y mujeres dan cuenta de sus innumerables esfuerzos por salir de la pobreza. El trabajo se recuerda como una experiencia de padecimiento, de esfuerzo y de sobrevivencia. Los bajos ingresos o la larga jornada de trabajo no son la única explicación de ello; el sentimiento de explotación, la brutalidad y el desafecto de muchos ambientes laborales se transforman a menudo en la razón para abandonar un trabajo que además tampoco logra resolver la subsistencia cotidiana. Pero el vínculo entre las oportunidades de empleo y su situación de pobreza es central. Dado que el salario representa aproximadamente el 80 por ciento del ingreso monetario total, el tipo de trabajo/empleo y las remuneraciones percibidas determinan de manera relevante la situación de pobreza. Este círculo pobreza/empleo, no es fácil de romper. Las dificultades dicen relación no sólo con las oportunidades de empleo y aumento de la tasa de participación, sino también con la posibilidad de salir de la indigencia y la pobreza a partir de los ingresos que se obtienen del trabajo.

Sin embargo, el fenómeno de la pobreza dura no es identificable sólo como un problema de trabajo e ingresos. La transmisión intergeneracional de los códigos de la pobreza, la persistencia de estigmas sociales, la falta de oportunidades para la movilidad social, las carencias en términos de capital social, son también elementos que atentan contra las posibilidades de la actuación social de los más pobres y una inserción "digna" en el mundo del trabajo y en la sociedad.

3. La comunidad

Aunque las respuestas a la supervivencia y a la inserción laboral son fundamentalmente individuales y familiares, los momentos donde la comunidad se hace presente son muchos: la muerte, las fiestas, la enfermedad, las disputas. Donde la comunidad se revela más frágil es en su relación con el entorno social y político, la autoridad, el estado, el municipio, la iglesia, los otros. La relación con el entorno tradicionalmente marcada por la asistencialidad y la demanda puntual, termina por ubicarlos en una relación fundamentalmente pasiva, donde la última palabra en la definición de los problemas y su solución, la tiene siempre otro, ajeno a la comunidad. Centrada

⁵¹ Márquez, F. y Aravena, S. (1998) Temas Sociales N°19.

⁵² Op. Cit.

en sí misma y carente de vínculos activos con el entorno, la comunidad imagina con dificultad la posibilidad de revertir su precaria existencia.

4. El sueño de la “casa propia”

El sueño de la "casa propia" entre los habitantes del campamento se asocia a la posibilidad de iniciar una nueva vida de mejor pasar. Sin embargo existe también el temor a los compromisos que ello supone y las serias dificultades para salir adelante por sí mismos. Es claro –y así lo manifiestan– que las familias difícilmente lograrán asumir los costos y obligaciones que supone este sueño de la "casa propia".

“Cuando salga la casa, hay que pagar dividendo, luz, agua, que acá no, acá se paga la pura luz. Entonces ahí va a ser bastante complicado para poder pagar. Aquí nosotros tenemos casos bien cercanos de gente que le ha salido su casa y se han ido, pero no tienen como mantenerla y vuelven al campamento. También decían que a la gente que vive aquí en los departamentos nuevos, a los que no han pagado dividendo en un año les van a rematar las casas. ¿Se imagina usted, salir de aquí y después volver?”

La vivienda constituye un capital esencial a la hora de autogenerarse o buscar empleo. Contar con un espacio propio donde trabajar o tener un taller, poseer una dirección que no sea objeto de discriminación, contar con condiciones básicas de seguridad y protección, son algunos de los factores que hacen urgente la obtención de una vivienda.

Sin embargo, la falta de claridad y de información respecto a la marcha del proceso de erradicación constituye un aspecto sensible a todos e impide un mayor poder y desenvolvimiento con respecto a los procesos que los afectan. La desconfianza e incredulidad están siempre presentes en las percepciones respecto a la posibilidad de cambio. “Hace mucho nos dijeron que nos van a sacar de aquí pero todavía no pasa nada.” “Yo mientras no viva allí (en las casas nuevas) no creo...nos han prometido muchas veces”.⁵³

Tradicionalmente el municipio, desde la Dirección de Desarrollo Comunitario, asume junto a la entrega de subsidios de ahorro para la vivienda, sesiones de información y discusión sobre los procesos de postulación y ahorro. Como resultado de la intervención la directiva adquiere un protagonismo mayor, las reuniones continúan y la comunidad logra mantenerse informada sobre las etapas de construcción de las viviendas, así como sobre las modificaciones del entorno urbano que los afectan directamente.

En la perspectiva de romper con el carácter asistencial de la entrega de ayuda, las instituciones participantes (Hogar de Cristo, Sur y municipio) insisten en que la gente se organice para las distintas actividades requeridas (grupos de ahorro, autoayuda para la reparación de viviendas, grupos de madres para el cuidado de niños, entre otros). En la práctica, aunque las tareas se van cumpliendo, esto no resulta fácil. Romper con el vínculo tradicionalmente asistencial no es simple, se requiere tiempo, la construcción de una nueva relación con el entorno, nuevas metodologías y modos de hacer coherentes con esta propuesta.

5. Traslado a la Villa Nueva Resbalón

Tras una larga espera se termina de construir un conjunto habitacional -de aproximadamente 100 nuevos departamentos- emplazado justo al frente del terreno donde se encontraba el campamento. Los primeros beneficiarios son las familias del campamento aunque también llegan familias

⁵³ Video “Memorias de un Campamento”.

provenientes de otros lugares. Este constituye el momento culminante de más de cinco años de trabajo previo y la intervención final de Chile Barrio.⁵⁴

Las primeras impresiones de los pobladores dan cuenta de distintas opiniones, algunas más optimistas que otras.

“Me gustó, me gustó, no importa que sea chico, estoy adaptada con mis cinco hijos, estoy conforme, esto se los voy a dejar a ellos...”⁵⁵

“Hicieron 80 casas en vez de 50, nos tienen en una caja de fósforos, las hicieron muy chicas, quedamos amontonados igual”.⁵⁶

A medida que va pasando el tiempo aparecen los problemas de la vida cotidiana y dificultades de convivencia entre vecinos provenientes de distintos lugares. Así, para los antiguos pobladores del campamento, la obtención de las viviendas significa también la pérdida de su comunidad. La diversidad de historias, percepciones e interpretaciones de los vecinos en relación con su entorno y las condiciones para la integración social dificultan el encuentro de puntos de entendimiento. La desconfianza y el miedo marcan la vida cotidiana.

“...en la misma villa, cualquier día de la semana, una vecina prefiere que no salgan a jugar dentro de la villa, prefieren que estén encerrados... con lo que está pasando, la gente tiene miedo a largar a los niños a la calle..., llega aquí gente que no uno no conoce, eso es lo que pasa, ese es el miedo que tiene la gente, sobre todo en la noche, que los pasillos son tan oscuros...da miedo poner ampollitas, se las roban, ese es el miedo que tienen las mamás de mandar los chicos afuera. Los fines de semana son jodidos, ya se han entrado a robar aquí, en la sede, en las casas, falta más vigilancia, se ve gente que no es de aquí, porque uno no la conoce, uno se da cuenta la gente que no es de aquí. Lo que planteo la presidenta, que está ahora, es juntar pitos, si se ve algo raro, hacer sonar el pito, y otro se encarga de llamar a carabineros. (Juan, 45 años).⁵⁷

El tema de las fronteras internas y las dificultades de convivencia es recurrente en las conversaciones y discusiones entre vecinos. La distribución de las viviendas y la ubicación de las familias facilita cierta segregación entre ellas según origen, y también una “vigilancia o control” de los grupos de familias sobre los otros. Los episodios de conflicto generados entre los de “atrás” (campamentos) y los de “adelante” (de otras poblaciones) comienzan a ser parte de la vida cotidiana. La disputa por los términos de la convivencia y los códigos de la integración social están siempre presentes, demarcando y fijando las fronteras y las disputas entre vecinos.

Para aquellos que llegaron de poblaciones aledañas gracias a sus ahorros individuales, la convivencia con las familias de campamentos cuyos códigos hablan de una cultura de los márgenes, los hace sentir que el cumplimiento de sus aspiraciones de integración social peligran.

“... que (la villa) sea..., que no parezca lo que parece, que cambie, que la gente aprenda a vivir, que no sea tan “ah viví ahí, que ordinario”, hacer valer el condominio... la gente claro venía de campamento, pero sabemos vivir dignamente...Limpieza, como punto principal, me van a botar todas esas porquerías que están allá atrás, aquí la gente, lo que es limpieza, lo que es los perros, el estacionamiento, la música (...) si quieren pelear, peleen, sáquense la mugre si quieren, pero afuera, tienen harto espacio, pero los escándalos aquí se van abajo. (Claudia, 45 años).⁵⁸

⁵⁴ En los terrenos del antiguo campamento se proyecta la construcción de un parque con áreas verdes y juegos infantiles; a este proyecto concurren diversas fuentes de financiamiento.

⁵⁵ Video, “Memorias de un campamento”.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Márquez, F. (2003).

⁵⁸ Márquez, F. (2003).

Para los vecinos que vienen del campamento, los términos de la disputa por la integración social se construye sobre bases distintas. Su preocupación se focaliza en la recuperación de la comunidad perdida y el resguardo de una relación largamente construida con el Estado. Aunque la mayoría se muestra conforme con sus casas, la nostalgia de esa manera “comunitaria” de vivir a orillas del río y de la protección del Estado permanecen. La comunidad y el Estado constituyen dos pivotes de una red de protección imprescindible para quienes a pesar de haberse transformado en los habitantes de una villa nueva siguen siendo igualmente pobres y estigmatizados, ahora por sus propios vecinos.

La vivienda en sí misma es valorada, la saben mejor que muchas otras viviendas de condominios similares. Sin embargo, mientras para las familias que provienen de campamentos la casa representa el logro de sus sueños y la posibilidad de continuar de mejor forma un estilo de vida comunitario y fuertemente protegido; para aquellas que obtuvieron su vivienda por sus ahorros individuales la vivienda solo representa un paso más dentro de una larga trayectoria de movilidad social. La expectativa de poder algún día venderla y cambiarse está presente entre muchos de estos vecinos.

6. Reflexiones en torno a la experiencia

La experiencia de El Resbalón deja en evidencia un conjunto de dificultades y desafíos que plantea el paso de la vida en el campamento a la formalización en un conjunto habitacional construido por un programa del Estado. En este cambio, se superponen pérdidas y ganancias que afectan a las familias. Se trata de las complejidades y múltiples dimensiones de la pobreza, de una forma de vida llena de limitaciones y carencias pero portadora a la vez de un conjunto de atributos y estrategias solidarias para la sobrevivencia.

Si bien el campamento representa la precariedad (el frío, el barro y la humedad que traspasa en invierno, el polvo, las garrapatas y la descomposición en verano, los pozos negros y riesgo permanente de infecciones, enfermedad y el estigma de ser “de campamento”) significa también la construcción en el tiempo de una historia común, de un sentido comunitario y un sentimiento de pertenencia e identidad.

En oposición a ello, la vida en ‘la villa’ significa acceder a una vivienda de ‘material sólido’, con tina de baño y agua caliente y con domicilio conocido. Pero implica también un gran cambio, vecinos desconocidos, enfrentar nuevas disputas y conflictos, pagar cuentas que antes no se tenían, comenzar de nuevo, con una lógica y un modo de vida más individual y solitario, distinto al del campamento.

En este cambio, los pobladores reconocen beneficios, sin duda ha mejorado la calidad de su vivienda. Pero se enfrentan también a un conjunto de retos y problemáticas nuevas que no siempre logran resolverse con éxito. En algunos casos incluso, hay quienes han dejado sus viviendas para volver a su lugar de habitación anterior.

La historia de El Resbalón no es distinta de la de muchas familias en otros lugares de la ciudad. La interrogante entonces es cómo convertir estos nuevos territorios de habitación en barrios verdaderos. Porque, como señala Villasante,⁵⁹ si una movilización por vivienda finalmente las consigue es un éxito, pero si luego cada vecino se encierra en su casa es un fracaso si no genera continuidad a la solución de los demás problemas.

⁵⁹ Villasante, Tomás (coordinador) “Las ciudades hablan” Bogotá, Editorial Nueva Sociedad, 1994 citado por Marqués, F. y Aravena, S. en Temas Sociales N°19, 1998.

Esta experiencia muestra las dificultades del trabajo con la extrema pobreza y la necesidad de procesos integrales para abordarla, que van mucho más allá de sus aspectos materiales y visibles. En esta perspectiva, resulta evidente que la tarea no termina con la entrega de las viviendas nuevas, más bien allí recién empieza, si se trata de provocar procesos de cambio e integración social profundos y perdurables.

IV. Logros y resultados del programa

1. Diseño y pertinencia

Los componentes identificados y las actividades asociadas son los necesarios para alcanzar el propósito de contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios poniendo a su disposición alternativas para un mejoramiento de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral.

El programa requiere que todos sus componentes sean entregados en conjunto para que se alcance el propósito. Las limitaciones en un componente cualquiera comprometen el logro del propósito debilitando el programa.

Puede suceder que el logro del componente habitacional, si no está acompañado de los restantes componentes, no sólo no acerque al logro del propósito sino que incluso lo aleje. Si la población es trasladada a viviendas sociales, sin la producción adecuada de los componentes socio laborales e institucionales (componentes 2, 3 y 4) puede traducirse en un aumento de gastos que los destinatarios no tienen como enfrentar. Incluso puede suceder que los pobladores, gracias al mejoramiento de su situación residencial, mejoren su calificación socioeconómica y pierdan beneficios asistenciales importantes, con la cual la familia que se pretendía beneficiar puede ser conducida a una situación más apremiante que antes.

En la informalidad, las familias despliegan un conjunto de estrategias de sobrevivencia; estas dicen relación con la disposición de un terreno (que les permite cultivar frutas, verduras, criar algunos animales). Esto ya no es posible cuando se accede a una vivienda mínima, de reducida superficie. Con la llegada a nuevas viviendas aparecen también nuevos problemas, pérdida de antiguas redes sociales, rechazo de los nuevos vecinos, problemas de inseguridad, niños y jóvenes sin lugares para reunirse o jugar, drogadicción, delincuencia y dificultades para hacerse cargo de gastos que antes no se tenían (pago de dividendos y servicios, mantención, etc.).

Es necesario destacar que el universo de asentamientos precarios no se agota en el catastro realizado en 1997. Existe un conjunto de asentamientos y campamentos que no fueron

registrados o que surgieron después, y pueden seguir surgiendo, en diversos lugares del país y que requieren atención.⁶⁰

El diseño del programa, dada su concepción integral, constituye un enfoque válido para otras situaciones de pobreza y precariedad habitacional o para nuevas fases de operación que incorporen la posibilidad de mejoramiento del stock habitacional existente.

La política habitacional, a través de una diversidad de alternativas programáticas, ha puesto el acento fundamental en los mecanismos de financiamiento para la adquisición de viviendas nuevas. La reducida superficie de las viviendas sociales y sus diseños inapropiados para los requerimientos de las familias, numerosas y de diversa composición, originan diversos problemas de convivencia y obligan a sus habitantes a realizar en ellas todo tipo de intervenciones (para modificar el espacio, ampliar la superficie, hacerlas más seguras, mejorar su materialidad o agregar elementos). Estas intervenciones, al hacerse en forma individual y sin asistencia técnica, deterioran e informalizan las viviendas (entregadas como productos cerrados) e invaden los espacios públicos aledaños, volviendo precarios en breve plazo los nuevos asentamientos. Ante esta situación la necesidad de diseñar programas de mejoramiento para los conjuntos de vivienda social resulta fundamental.⁶¹

2. Organización y gestión

El programa podría fortalecerse mediante el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación para analizar mejor su marcha y realizar ajustes, cambios o diseñar estrategias para nuevas fases de intervención. No se ha generado suficiente información sistematizada respecto de la totalidad de sus ámbitos de intervención, lo que obstaculiza la transmisión de los aprendizajes obtenidos y su replicabilidad.

Asimismo es fundamental monitorear los resultados tras el término del programa y hacer evaluaciones ex post. Se determina el egreso de los beneficiarios y el término de las actividades del programa con la entrega de las obras físicas pero no se evalúan sus resultados a posteriori. ¿Qué pasa con las familias cuando dejan el campamento, cómo enfrentan los cambios, logran desarrollar y mantener sus redes y circuitos de inserción social y laboral?

Los cambios y desafíos que significa el paso de la vida en el campamento a una formalización habitacional y la vulnerabilidad que caracteriza a los sectores más pobres hace necesario desarrollar acciones de seguimiento y apoyo a las familias más allá de la entrega de las obras de infraestructura y vivienda.

La dependencia administrativa del programa del MINVU genera desequilibrios entre una propuesta innovadora, a través de un enfoque integrador y participativo, y su operación en la práctica, con un fuerte sesgo a favor del componente habitacional en desmedro de los componentes sociales, laborales y de fortalecimiento institucional. Ello no es casual, pues

⁶⁰ Un ejemplo, ya mencionado, es la “toma de Peñalolén”, invasión de terreno en el sector oriente de Santiago que surge en 1999, concentra más de 1.700 familias en condiciones de informalidad y precariedad habitacional aún sin resolverse.

⁶¹ Al respecto existe una interesante experiencia de mejoramiento desarrollada por la ONG Cordillera en la población Los Quillayes, comuna de La Florida, en Santiago. Allí se prestó asesoría técnica y legal a los habitantes para la elaboración de un proyecto colectivo de ampliación de viviendas en bloques de departamentos de media altura. Ello promovió la organización de los vecinos y dio pie a nuevas iniciativas de mejoramiento del conjunto.

coincide con que el MINVU (junto con la SUBDERE) es la principal institución responsable del componente habitacional, eje del programa y donde se encuentra instalado Chile Barrio.

Es necesaria una participación constante y más articulada de todas las instituciones participantes en el monitoreo de los instrumentos de su competencia que convergen al Chile Barrio. Si ello ocurriera, este programa podría ser un buen ‘laboratorio’ como espacio de discusión, práctica y aprendizaje para la acción integral, multisectorial y participativa.

Las modalidades y niveles de integración en las intervenciones parecen depender mucho de la voluntad política y capacidades personales de los decisores y operadores del programa (intendente, alcaldes, personal municipal y de Chile Barrio en los asentamientos).

Los coordinadores de terreno, que trabajan directamente con los beneficiarios del programa, tienen perfiles variados; pueden ser profesionales, técnicos o cuadros políticos sin especialización. Su metodología de trabajo es también variable y depende mucho de la creatividad e iniciativa de cada persona. Hay algunos que trabajan directamente con la comunidad, otros se relacionan más con los dirigentes.⁶² Esto produce resultados desiguales en cada territorio afectando la credibilidad y las metas del programa.

Se constató la necesidad de capacitación en el ámbito de los encargados territoriales para mejorar su desempeño en los asentamientos, compensando posibles deficiencias en su formación. Esto resulta preocupante en la etapa actual, de término del programa. Las necesidades de capacitación planteadas por los encargados regionales del programa en esta etapa dicen relación con los siguientes aspectos:⁶³

- Sistematización de experiencias, seguimiento y control de las acciones y proyectos.
- Estrategias de intervención y técnicas diversas.
- Coordinación interinstitucional.
- Resolución de conflictos y nudos legales.

Las necesidades planteadas, en su mayoría relativas a la operación interna del programa, dan cuenta de vacíos en relación con la sistematización y seguimiento de la experiencia. Ello expresa la ausencia de mecanismos o sistemas institucionalizados de intervención, evaluación y control al interior del programa, que permitan evaluar adecuadamente el programa y replicarlo.

Los instrumentos que se han diseñado para la operación del programa, como la Carta Gantt, Planilla de Chequeo de Tareas y Actividades y Agenda de Desarrollo del Barrio constituyen buenos aportes que debieron ser aplicados de manera más sistemática.

Las recomendaciones y propuestas que se han hecho en diversos estudios y evaluaciones anteriores del programa⁶⁴ aportan también elementos valiosos y necesarios para mejorar la gestión de Chile Barrio, pero al parecer éstas no siempre logran aplicarse. Una falta de sincronía entre los estudios y las demandas reales del programa en sus distintos momentos podría explicar esta situación. Las diferencias entre una racionalidad técnica y una racionalidad política, al interior del programa, pueden ser otra razón.

⁶² Información proporcionada por profesionales del programa a nivel central.

⁶³ Actividad de detección de necesidades de capacitación realizada en reunión ampliada del programa Chile Barrio con los encargados regionales, diciembre 2003.

⁶⁴ Por ejemplo: Corporación SUR, 2001 “Programa Chile Barrio: Propuesta de mejoramiento de gestión”; Centro de Estudio para el Desarrollo, 2001 “Evaluación Programa AIPE”; Diseño y Gestión Consultores, 2002 “proyecto de apoyo a la gestión del Programa Chile Barrio”; Feedback Comunicaciones, 2003 “Encuesta de satisfacción a beneficiarios del Chile Barrio”.

Se requiere avanzar hacia formas de operación más ágiles, grados mayores de coordinación inter e intra-institucionales, construcción de nuevos indicadores, estadísticas y cruces de información no acostumbrados y un cambio en la cultura de los funcionarios y operadores a cargo para que el discurso de la integralidad sea real en la práctica. Esta es una construcción lenta pero necesaria.

3. Eficacia y calidad

La revisión del programa de acuerdo a la información disponible plantea dudas respecto del cumplimiento efectivo y sostenido de los objetivos que persigue. No se contemplan instrumentos que permitan verificar si más allá de las intervenciones en la línea de infraestructura, (soluciones habitacionales, servicios básicos y equipamiento comunitario) se logran los objetivos referidos a los componentes de desarrollo institucional y socio laborales. Es decir, si las familias logran efectivamente desarrollar y mantener redes de apoyo socio-comunitarias; si sus integrantes mejoran sus oportunidades de inserción laboral y productiva y si las instituciones vinculadas (a nivel sectorial, comunal, regional y central) fortalecen sus capacidades de coordinación y articulación para desarrollar intervenciones integrales en forma descentralizada y con la participación activa de la comunidad.

La modalidad de intervención, con eje en la solución habitacional e infraestructura, determina el egreso de los beneficiarios y el término de las acciones del programa con la entrega de las obras físicas, lo que no asegura el logro de los objetivos de la intervención en el área social (desarrollo comunitario, habilitación laboral y productiva, fortalecimiento institucional). El logro de estos objetivos requiere plazos distintos (más largos) a los de construcción de obras físicas y procedimientos de control y seguimiento diferentes.

El componente habitacional (1) se presenta como el más sólido y fortalecido del programa. Los componentes (2 y 3) referidos al fortalecimiento y desarrollo de capital social por parte de las familias, término de estudios escolares y capacitación, aparecen más diluidos, casi como de acompañamiento al primer componente. Las metas del programa se definen exclusivamente en función del cumplimiento del componente 1. De igual modo, para verificar cobertura, sólo se cuenta con información estadística detallada sobre este componente, no existen cifras desglosadas ni comparables de los otros componentes.

Entonces, si bien la formulación del programa (expresada en sus cuatro componentes) es coherente para el logro del propósito, en su operativa no se aprecia un desarrollo equilibrado e integral de todos ellos, y consecuentemente, tampoco en sus resultados.⁶⁵

No obstante lo anterior, desde el punto de vista del hábitat, el programa sí logra una mejora importante para la mayoría de los beneficiarios, lo que evidentemente incide en su calidad de vida y su inserción social. Sin la intervención del programa un porcentaje importante de ellos no habría podido superar condiciones de precariedad física que impactan fuertemente en sus vidas.⁶⁶

⁶⁵ Coinciden con esta opinión otros estudios acerca del programa y profesionales que han tenido ingerencia en su diseño inicial o bien en experiencias de trabajo en terreno (FOSIS, MINVU, SUR profesionales).

⁶⁶ Así lo comprueban los resultados de la Encuesta de Satisfacción de Usuarios, agosto 2003, en las regiones V, VIII y Metropolitana y un video de SUR Profesionales, abril 2002, que recoge opiniones de beneficiarios del campamento El Resbalón, en Cerro Navia.

Respecto de la convivencia en los lugares de residencia, la apreciación general es que la relación y unión entre vecinos, la participación en organizaciones y la ampliación de redes sociales ha tenido cambios en relación con la situación inicial de los asentamientos, pero los avances son restringidos. Asimismo se percibe que los asignatarios de Chile Barrio sufren discriminaciones de otros habitantes SERVIU (programas regulares).⁶⁷

Los testimonios recogidos demuestran que el programa genera motivación social entre los beneficiarios. Reconocen, sin embargo, que el avance en la consecución de estos logros es lento y requiere tiempos no siempre ajustados a lo planificado al inicio del proceso. También reconocen que obtener una vivienda no les hace dejar de ser pobres, aun cuando la nueva vivienda mejora la calidad de vida, implica hacerse cargo de gastos que antes no se tenían (pago de dividendos, servicios, mantención de los bienes adquiridos) pero también concede certidumbres antes inexistentes, en relación con la mejoría de su calidad residencial.⁶⁸

Los avances que logra el programa en las soluciones habitacionales, de infraestructura y, en parte, en las actividades de capacitación laboral, son aspectos necesarios y relevantes, pero no suficientes en sí mismos para superar situaciones profundas de marginalidad social y económica.

4. Eficiencia y economía

Una adecuada evaluación de la eficiencia y economía del programa requiere contar con información más desagregada y homologable respecto de la totalidad de las instituciones y fuentes de financiamiento involucradas en la producción de los componentes del programa y los costos involucrados.

En varios componentes, la información de costos en el ámbito nacional está disponible sólo en forma agregada y no tiene correspondencia con la información respecto de los productos entregados o los beneficiarios.

El componente 1, de infraestructura, es el único que cuenta con un diagnóstico en el ámbito nacional y tipologías de soluciones para distintos casos, lo que ha permitido tipificar y especificar adecuadamente las actividades necesarias para su producción.

Los componentes social y laboral, 2 y 3, en cambio, no cuentan con un diagnóstico previo ni existe un análisis de los niveles mínimos de prestaciones que se deben otorgar, por tanto, no se cuenta con una tipología ni especificación que permita operacionalizar las actividades necesarias para generar los componentes.

Según los datos obtenidos el gasto se concentra principalmente en el componente 1, que absorbe más del 85% del total en forma relativamente estable; los componentes 2 y 3 representan entre el 8% y 10% y el componente 4 no tiene gasto atribuido (información disponible para el período 1998 a 2001). La información sobre los costos de los componentes 2 y 3 es incompleta.

En forma indirecta se puede concluir que la eficiencia y economía de Chile Barrio en la producción de componentes sectoriales es la que alcanza el respectivo organismo sectorial en la generalidad de acciones del mismo tipo que desarrolla, especialmente en los componentes 2 y 3, en que no existen líneas especiales ni cupos reservados para este programa.⁶⁹

⁶⁷ DIPRES (junio2002).

⁶⁸ Encuesta de Satisfacción, agosto 2003; video de SUR; DIPRES (junio2002).

⁶⁹ Op. Cit.

En el componente habitacional Chile Barrio permite menor ahorro previo (2 a 10 UF) y menor deuda de los beneficiarios y puede financiar compras de terrenos y factibilidades, con lo que el costo para el Estado es mayor que el que tiene el mismo tipo de solución habitacional cuando es provista por los SERVIU, pero no se puede evaluar el nivel de eficiencia de estos aportes mayores porque no existe análisis de los beneficios adicionales asociados.

Coincidimos con la Evaluación de la DIPRES (2002) cuando señala que para cumplir las metas propuestas para el componente habitacional en el período 2002-2006 será necesario aumentar significativamente los recursos del programa por sobre los niveles históricos.

5. Sostenibilidad

El hecho que el programa no muestre un desarrollo equilibrado de sus componentes, afecta el logro de su propósito y por ende, su sostenibilidad.

Para ello es fundamental el componente 4, relativo a la “instalación de modalidades de intervención intersectorial, descentralizada y participativa, que permitan articular esfuerzos y recursos y contribuir a fortalecer capacidades institucionales (de los gobiernos regionales y municipios) para desarrollar programas destinados a la superación de la pobreza”.⁷⁰ Un adecuado desarrollo de este componente permitiría avanzar de manera importante hacia una práctica para enfrentar situaciones de pobreza desde su multidimensionalidad, modificando así la lógica sectorial y centralizada que tiende a primar en las políticas y programas sociales tradicionales.

Respecto de los objetivos de “habilitación laboral y productiva”, para lograr mejorías perdurables en el tiempo, se requiere avanzar desde la sola habilitación, a proyectos que realmente desaten procesos de desarrollo local. Ello requiere una vinculación efectiva entre los cursos de escolaridad y capacitación y su traducción en proyectos sostenibles de generación de ingresos y empleo, de modo que estos no sean sólo actividades de “ilustración” para los participantes.

Los últimos informes acerca de la pobreza en Chile llaman la atención sobre las dificultades que enfrentan los pobres para acceder a ingresos suficientes que les permitan capitalizar y generar activos propios. Entre el año 1990 y el año 2000 Chile vio disminuida la calidad del empleo para los segmentos más pobres (CASEN 2003). La desregulación del mercado de trabajo puede aumentar las oportunidades para la generación de empleos, pero puede también dejar a los pobres sin protección contra diversas formas de explotación. Tal es el caso del empleo irregular y de tiempo parcial, en que la proporción de mujeres es muy alta.

Asimismo, se advierte sobre la necesidad de orientar mejor los esfuerzos en capacitación y educación. Si el desempleo y la falta de educación son identificados como causas inmediatas de la pobreza, esto puede llevar a establecer programas de capacitación para mejorar la posición de los pobres en el mercado de trabajo; pero si lo que ocurre a un nivel más general es una tendencia histórica hacia la reducción drástica del empleo, los pobres podrían estarse capacitando para algo en desaparición. Mientras las causas inmediatas de un aspecto específico de la pobreza habrían sido correctamente identificadas, la explicación podría ser incompleta y dirigir las iniciativas en una dirección incorrecta (Ramírez, 2002).⁷¹ Algo similar ocurre con las mejoras en la educación, que solucionan sólo parcialmente el problema ya que cada generación está forzada a estudiar más para acceder al mismo nivel de ingresos que sus progenitores.

⁷⁰ Ver en Cuadro N° 3 de Objetivos Específicos según ámbitos de intervención.

⁷¹ Citado por Ramírez (2003) en Cuadernos de la CEPAL N° 88, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

6. Replicabilidad

La replicabilidad del programa depende dos factores centrales: información sistematizada que haga posible el traspaso de su operación a otros (procedimientos, mecanismos de seguimiento, control y evaluación, lecciones aprendidas) y recursos financieros que hagan posible dicha operación.

Es necesario considerar además que aún cuando sea muy buena la transferencia de modos de trabajo se requiere especialistas capaces de distinguir entre las descripciones técnicas de prototipos exitosos que pueden ser difundidos mediante simple repeticiones y las lecciones más analíticas, basadas en evaluaciones de sus diferencias en distintos contextos políticos, económicos y culturales (Ramírez, 2003).

El programa cuenta con instrumentos de seguimiento y control preferentemente en el ámbito habitacional; esto es mucho menos sistemático y claro en los demás ámbitos de acción. La marcha del programa en la práctica depende mucho de las condiciones subjetivas en cada lugar (voluntad y compromiso de intendentes y alcaldes, iniciativa de coordinadores territoriales). Las distintas instituciones participantes y MIDEPLAN no han logrado desarrollar sistemáticamente las tareas de supervisión, monitoreo y evaluación que les corresponden según lo que se establece en el documento de orientaciones generales del programa. La responsabilidad sobre el avance y evaluación queda centralizada fundamentalmente en el mismo Chile Barrio, sin lograrse los objetivos de coordinación y articulación intersectorial propuestos.

El principal esfuerzo del programa en este momento es cumplir con las metas habitacionales propuestas para su término de aquí a fines del 2005, postergándose otras actividades y propósitos. Ello pone en riesgo el aprovechamiento de la experiencia y de los aprendizajes que ésta genera.

Respecto de los recursos financieros, el programa cuenta con un presupuesto aprobado de más de 300 mil millones de pesos (US\$ 480 millones aproximadamente), que según el equipo directivo es una suma adecuada. Sin embargo, los recursos totales involucrados, provenientes de distintas fuentes e instituciones, superan ampliamente este presupuesto.

La replicabilidad del programa no depende sólo de la disposición de recursos en términos de presupuesto sino de las posibilidades de contar con la capacidad instalada, especialmente a nivel regional y comunal, para hacer un uso efectivo de éstos. En ello, es fundamental contar con los instrumentos que permitan simplificar la operación del programa para hacerlo comprensible y ágil y, junto con esto, mejorar la coordinación y articulación entre los actores e instituciones participantes.

El programa cuenta con una batería de instrumentos administrativos que buscan favorecer los procesos y simplificarlos, lo que constituye un aporte destacable para obtener logros de eficacia y calidad. Esto puede ser una contribución metodológica útil para la formulación de políticas sociales.⁷²

Adicionalmente parece fundamental abordar el tema del mercado de trabajo, sin ello, nada se asegura una vez que se retira la intervención. Las actividades de habilitación laboral son condición necesaria pero insuficiente para desatar procesos efectivos. Se requiere articular las acciones del programa con una diversidad de contactos, de actores públicos y privados que abran una gama mayor de posibilidades de inserción social y laboral.

⁷² Informe Evaluación DIPRES (2002).

La materialización de un enfoque multisectorial, como el que plantea Chile Barrio exige una gran capacidad de coordinación y articulación. No sólo implica contar con las voluntades y compromisos de las instituciones socias sino también poner a disposición los recursos necesarios en forma oportuna, una forma de gestión ágil y flexible, que no entrase la marcha del programa.

Las metodologías participativas con que trabaja el programa aparece como otro aspecto clave, ello permite empoderar a los beneficiarios y generar soluciones adecuadas a sus necesidades. El componente de participación requiere considerarse como un objetivo en sí mismo, no sólo como instrumento que aporta a la eficiencia del programa. Participación es aprendizaje, es expansión de capacidades, es mayor control sobre la propia vida, es formadora de las personas, crea sentido de responsabilidad, enseña sobre derechos, fortalece la ciudadanía.

Parte de las dificultades que ha enfrentado el programa dicen relación con el débil involucramiento y descoordinación con algunas de las instituciones socias o contrapartes. Asimismo, las distintas contrapartes tienen una lógica de funcionamiento sectorial que se opone a la necesidad de Chile Barrio de operar intersectorialmente. Esto obstaculiza el logro de sus objetivos, metodología, plazos y formas de gestión.⁷³

Los municipios son actores relevantes dada su proximidad con la gente en el nivel local y su permanencia en el territorio. Desde el equipo central de Chile Barrio se destaca que el programa invierte recursos materiales, brinda apoyo técnico y político a los municipios y activa su relación con la gente. Los municipios en general presentan deficiencias en cuanto a disposición de recursos materiales y técnico-profesionales, su capacidad instalada es insuficiente para la operación del programa y por tanto, este es un actor que se requiere fortalecer.

⁷³ Idem.

V. Conclusiones

El Programa Chile Barrio sin duda constituye una propuesta innovadora en materia de política social, tiene una riqueza y complejidad acorde con las complejidades y desafíos que plantea la pobreza. Su diseño propone incidir tanto en aspectos materiales (entrega de bienes o servicios que permiten dar solución a carencias o necesidades de infraestructura, capacitación laboral, asistencia técnica, etc.) como en aspectos no materiales (la disposición de las personas y grupos frente a su situación de vida buscando cambios en su mirada de la realidad, la expansión de capacidades y el fortalecimiento de organizaciones e instituciones).

La articulación entre estas dimensiones diversas es compleja y desafía la forma de operación tradicional de los programas sociales en Chile. Requiere flexibilidad en sus plazos y formas de intervención no estandarizadas, adecuadas a las situaciones particulares; requiere operadores experimentados y sensibles, capacitados en esta lógica no tradicional y coordinación entre actores y niveles diferentes de acción.

Esta concepción innovadora entra en contradicción con la propuesta de operar exclusivamente en base al universo definido por el catastro de 1997 para cerrar el programa luego de atender al último de los campamentos allí registrados.

Evidentemente, los asentamientos precarios en Chile no se agotan en el catastro realizado en 1997, tampoco se congelan allí. Si bien el catastro constituye un punto de partida válido al definir un universo de acción acotado, la operación del programa sólo en base a este universo resulta problemática. Existe un conjunto de campamentos que no fueron registrados en dicho catastro, otros que surgieron después y otros aún, que pueden aparecer en diversos lugares del país por distintos motivos.⁷⁴

Es ilusorio pretender que la precariedad habitacional y la pobreza son “congelables” o se pueden “erradicar”. Se trata más bien de crear condiciones en los asentamientos para provocar procesos de desarrollo “desde adentro”, es decir, desde las personas y sus comunidades,

⁷⁴ Como se ha señalado, el catastro del CIS (2001 y 2003) muestra diferencias con respecto al número de asentamientos considerados por Chile Barrio, al operar con una definición distinta. Por otra parte, regularmente se producen situaciones de precariedad habitacional que afectan a muchas personas en distintas zonas del país por los efectos de lluvias e inundaciones cada invierno u otras catástrofes naturales.

transformando territorios precarios y deprimidos en barrios con potencial de desarrollo y consolidación. En este sentido, resultaría más útil la noción de una “estrategia en construcción” como un proceso continuo de ajuste y negociación para mejorar las condiciones de vida y la calidad residencial. Ello abre la posibilidad de definir distintas fases para la operación del programa como alternativa a la idea de su término definitivo. Así, se aprovecharía mejor la experiencia haciendo un uso más efectivo de los recursos invertidos. También se plantea la posibilidad de abrir el programa a otras situaciones de pobreza y precariedad; por ejemplo, conventillos y cité en zonas urbanas deterioradas o programas de mejoramiento en conjuntos de vivienda social, muchos de los cuales exhiben serios problemas y alto grado de precarización (hacinamiento, desconexión con el resto de la ciudad y entre conjuntos, materialidad insuficiente, entre otros).

El Programa Chile Barrio se encuentra actualmente en su fase final. El principal esfuerzo en este momento es cumplir con las metas habitacionales propuestas para su cierre al término del año 2005, lo que coincide con el término de este período de gobierno y la presión por mostrar logros inmediatos y visibles. Sin embargo, fijar los plazos de las intervenciones y la orientación general del programa en función del componente habitacional desvirtúa el enfoque integrador que lo distinguía. Los avances sectoriales o parciales son insuficientes para avanzar hacia la solución de la precariedad habitacional y la pobreza en su real complejidad.

Luego de analizar el programa en sus distintos aspectos, cabe preguntarse: ¿Es pertinente poner término a Chile Barrio, tal como se ha programado? ¿Se lograron los objetivos planteados? La realidad de pobreza y precariedad habitacional en que viven todavía miles de familias en distintos lugares del territorio nacional parecen indicar que no. ¿Qué sucede entonces con los campamentos no registrados por el programa que requieren atención? Y más aún, ¿qué ha sucedido con las familias que egresaron del programa? ¿Ha mejorado su situación reduciéndose efectivamente sus niveles de pobreza?

No existe una respuesta clara frente a esta interrogante. Desde Chile Barrio se plantea que la continuidad de las acciones quedará en manos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo pero esto significa consolidar un acento exclusivo en lo habitacional.

En el MINVU existe una amplia diversificación de programas y formas de acceso a la vivienda. Por otra parte, existe un conjunto de programas, de gestión privada o mixta, que operan también en los campamentos.⁷⁵ Es necesario producir una racionalización y coordinación mayor entre estos programas.

Asimismo, se requiere evitar la lógica del “borrón y cuenta nueva” en la oferta pública. Esto es, una dinámica en que se formulan programas que luego se cierran para lanzar otros nuevos, que parten prácticamente de cero desaprovechando la experiencia acumulada y capacidades instaladas. Como Chile Barrio, hay otras experiencias valiosas que duplican esfuerzos.⁷⁶ Muchas veces, la dispersión impide que estas iniciativas se consoliden.

En relación con la oferta habitacional, aún cuando son evidentes los logros en la superación de condiciones de precariedad (acceso a servicios urbanos básicos, equipamiento comunitario, solidez en las viviendas) es necesario considerar también las dificultades que puede

⁷⁵ Entre éstos, Un Techo para Chile, vinculado a la Iglesia Católica y el Programa de Pobreza Urbana, convenio entre la Unión Europea y el gobierno chileno.

⁷⁶ Un ejemplo de esto es la creación en el MINVU del programa Fondo Concursable de Vivienda destinado a familias que organizadas en grupos que se encuentran bajo la línea de pobreza, que no han obtenido anteriormente un subsidio habitacional, que están inscritas en los registros del SERVIU y que son patrocinados por una entidad organizadora, presentando un proyecto.

generar esta formalización habitacional. La entrega de una vivienda a una familia en condiciones de pobreza puede empobrecerla más o marginalizarla porque se altera su estructura de gastos.

Es necesario entonces considerar estas dificultades y desarrollar los mecanismos pertinentes para atender estas situaciones. Más que una “formalización uniforme” a través de una oferta habitacional estandarizada, el programa debería promover procesos participativos que junto con superar las condiciones de precariedad habitacional permitiesen dar lugar a distintas tipologías habitacionales en función de distintos requerimientos y modos de habitación. Los asentamientos en zonas urbanas y rurales tiene implicancias diferentes. La precariedad habitacional y las opciones laborales, comunitarias y sociales en ambos contextos tienen especificidades y requerimientos particulares que deben ser abordados con estrategias diferentes.

Asimismo se requieren estudios complementarios de caracterización de la población que aborden en profundidad los problemas de exclusión social y dificultades de inserción que afectan a las familias más pobres.

El propósito de contribuir a la superación de la pobreza es un desafío altamente exigente que requiere diversos instrumentos de inserción laboral y social para obtener resultados. Por lo tanto, es esperable y necesario un alto grado de prueba como parte de un proceso cualitativo de ‘lenta maduración’.

La fuerte presencia de la variable territorial en el programa permite pensar en un mejor aprovechamiento de la intervención para desatar procesos más contundentes de desarrollo local y desarrollo urbano. El barrio, pensado como unidad base, puede articularse a una red mayor de actores e iniciativas a distintas escalas para avanzar desde allí hacia una idea integrada de ciudad. Tal vez este sea el próximo desafío, pasar del Chile Barrio a una idea de Chile Ciudad.

En el contexto de los procesos crecientes de globalización –interacción comercial, financiera, cultural y política– vinculados con el reforzamiento de las identidades y las dinámicas locales (Jordán, 2003), parece necesario superar el divorcio existente entre estrategias y programas para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional en los asentamientos precarios por una parte y proyectos de alto impacto, renovación urbana y grandes negocios inmobiliarios por otro lado, como procesos desvinculados, como pedazos de ciudad que pudiesen existir sin conexión entre sí. Frente a la perspectiva de término del Chile Barrio se hace necesario abordar los desafíos pendientes, ya no con nuevas alternativas de programas sectoriales o multisectoriales (por más buenos que sean sus diseños) sino con una concepción integradora, inclusiva y de mayor complejidad que corresponde a la escala de la ciudad.

La ciudad como hábitat y emplazamiento del desarrollo humano, como expresión del desarrollo económico y social, como espacio para la satisfacción de múltiples necesidades y deseos humanos, generación de recursos y cultura, como espacio de pertenencia e identidad territorial, ofrece una oportunidad para articular las estrategias de superación de la pobreza y la desigualdad social como objetivos universales de la política urbana basadas en los derechos de todos sus habitantes como ciudadanos.

Se trata entonces de acciones en barrios y territorios precarios, que se articulan con otros barrios y territorios de la ciudad (en su dimensión física y simbólica) como unidades que forman parte de un todo en red, donde lo que pasa en un lugar afecta e importa al resto del sistema. Se trata de aprovechar las potencialidades y ventajas de la vida en la ciudad y el crecimiento económico para ofrecer mejores condiciones y elevar la calidad de vida para todos, en ciudades cada vez más inclusivas, equitativas, sostenibles y democráticas.

Finalmente, el enfoque multisectorial, descentralizado y participativo, con foco en el territorio como lugar propicio para intervenciones integrales, aún cuando es plenamente adecuado para enfrentar las complejidades de la pobreza y las desigualdades, choca con un sistema público

que ha respondido tradicionalmente a una lógica sectorial, centralizada. Sumando a lo anterior, el énfasis predominante en el logro de objetivos materiales y metas cuantitativas (cantidad de metros cuadrados, número de viviendas, número de familias beneficiarias, monto de ingresos, etc.) por sobre el trabajo con las dimensiones cualitativas, simbólicas e inmateriales de la pobreza, menos visibles y más difíciles de abordar, pero no menos importantes ni reales.

La intersectorialidad y la acción descentralizada y participativa constituyen todavía enormes desafíos para la política social. La ejecución del programa Chile Barrio pone esto en evidencia. Un conjunto de limitaciones con que se enfrenta en la práctica, hacen que el programa pierda su riqueza inicial y esté próximo a cerrarse sólo en base al cumplimiento de sus metas habitacionales.

Bibliografía

- Aravena, Susana y Márquez Francisca (1998), *Campamento El Resbalón, Comuna de Cerro Navia. Experiencias y aprendizajes en sectores de extrema pobreza*. TEMAS SOCIALES 19, Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR.
- “Chile Barrio” (1998) Programa Chile Barrio, Santiago, Chile, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (junio, 2002), Documento de Síntesis Ejecutiva N°11, Programa Chile Barrio.
- Diseño y Gestión Consultores (octubre, 2002), *Informe final proyecto de apoyo a la gestión del programa Chile Barrio*.
- Doña, J. E., Dascal, G. y Díaz, E. (junio, 2002), *Informe Final de Evaluación Programa Chile Barrio*, Santiago, Chile.
- Feedback Comunicaciones (agosto 2003), Encuesta de Satisfacción, regiones V, VIII y RM, documento Adobe Acrobat.
- González Vukusich, Daniel (2003), “Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena”. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo 62*, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL.
- Jordán, Ricardo, *Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe* (capítulo I, pp. 43-70) en Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (comps.) (2003) “Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Libros de la CEPAL 75*, Santiago de Chile.
- Jornada Interna Chile Barrio (noviembre, 2002), Presentación PPT, Mac Donald, Joan (2003) Informe sobre pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe, Documento CEPAL.
- Mac Donald, Joan, *Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe* (capítulo III pp. 93- 145) en Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (comps.) (2003) “Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Libros de la CEPAL 75*, Santiago de Chile.
- Márquez, Francisca. (2003) “Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile” ponencia presentada al Simposio: Transformaciones metropolitanas y planificación urbana en América Latina.
- Muñoz Vera, Jorge (diciembre, 1999), “El programa Chile Barrio y sus aportes a la modernización de la gestión pública. Estudio de caso”, en www.subdere.cl/paginas/CEDOC/PUBLICACIONES/DESARROLLO

- Programa de Superación de la Pobreza Urbana-PPU, Ficha Resumen Proyecto Saneamiento El Resbalón – Parque Mapocho Oriente, en www.ppu.cl/proyectos C. Navia.
- Ramírez, Ronaldo (2003), *Ciudad y pobreza, e l paradigma cualitativo de la pobreza urbana en Balbo*, Marcelo, Jordán Ricardo y Simioni Daniela, (comps.) “La ciudad inclusiva”, *Cuadernos de la CEPAL N° 88*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Raczynski, Dagmar (s/f), “Políticas sociales de superación de la pobreza en Chile” Documento PDF. Seminario “El desafío de superar la pobreza en Chile: un encuentro entre lo público y lo privado” 7 y 8 de enero, 2004, CEPAL.
- Video “Memorias de un campamento” (abril, 2002), Cerro Navia, Santiago. Taller Etnográfico Yekusimaala y SUR Profesionales.
- “Voces de Chile Barrio” (diciembre, 1999), Programa Chile Barrio, Santiago, Chile.
- World Bank (2000), World Development Indicators Database www.worldbank.org

Entrevistas con directivos y profesionales encargados del Programa Chile Barrio:

- Gonzalo Duarte, Director Ejecutivo
- Claudia Ayala, Encargada Área Social
- Silvia Araos, Encargada Área Infraestructura

Taller de detección de necesidades de capacitación con encargados regionales de Chile Barrio, diciembre 2003.

Entrevistas con otros directivos y profesionales relacionados con Chile Barrio:

- FOSIS.
Jelly González, Asesora de Dirección.
- Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana.
Fernando Munita, Codirector Nacional.
- MINVU
Sonia Tschorne, Subsecretaria.
- María de la Luz Nieto, Asesora.
- SUR Profesionales.
Susana Aravena.