



**A**cción gubernamental integral para abordar asentamientos precarios

## EL PROGRAMA CHILE-BARRIO

Arq. Rubén Patricio Sepúlveda Ocampo\*

### Introducción

Chile ha experimentado importantes avances en materia de macroeconomía, que se han reflejado también, en una notable disminución de las familias que se encuentran en situación de pobreza, medida por métodos tradicionales. No obstante este significativo logro de los dos gobiernos democráticos posteriores a la dictadura militar y a pesar del incremento del gasto social público (que pasó de U\$S 750: en 1990 a U\$S 2.990: en 1996), existe un 23,2% de la población chilena bajo la línea de pobreza, es decir tres millones trescientas mil personas a los cuales no les ha llegado el "beneficio del modelo económico" imperante.

Por otra parte se ha incrementado la desigual distribución de los ingresos, como el

propio Banco Mundial lo reconoce, ya que en 1996 ubica a Chile entre las naciones con peor distribución: en efecto, la participación del decil más rico es 42.5 veces la participación del decil más pobre.

Estas cifras demuestran la nula o escasa validez de la teoría del "chorreo", ya que a pesar del sostenido crecimiento económico chileno regulado por el mercado las carencias han seguido afectando a los grupos más pobres de la sociedad, porque a pesar de una mayor productividad los asalariados no ven acrecentados sus ingresos de acuerdo a dicho crecimiento.

Esta pobreza de carácter estructural se localiza principalmente en agrupaciones residenciales denominadas *asentamientos precarios* y *campamentos*, que son la forma visible de las múltiples expresiones de

\* El autor ya es conocido de los lectores de VIVIENDA POPULAR. Es Jefe del Programa de Mejoramiento de Barrios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de su patria, Chile, Coordinador Internacional de la Red Temática XIV-D "Alternativas y Políticas de Vivienda de Interés Social" de HABYTED, y profesor e investigador de la Universidad de Chile, Universidad Central de Chile y de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

exclusión social que sufren sus habitantes: fragilidad de sus empleos, escasa escolaridad de sus jefes o jefas de hogar, falta de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, etc.), viviendas inadecuadas, carencia de propiedad del terreno, etc. Son familias que se encuentran marginadas de los mecanismos institucionales tradicionales, tanto de las políticas y programas públicos (programas sociales existentes aplicados aisladamente sin articularse) como de la acción del mercado, ya que es obvio que la lógica inmobiliaria privada invierte donde el suelo urbano es de mayor valor optimizando la plusvalía.

Para abordar esta pobreza es necesario realizar un esfuerzo del conjunto de la sociedad, mediante iniciativas programáticas que coordinen la acción pública y privada. Por otra parte Chile, país unitario, se encuentra llevando a cabo fuertes reformas administrativas que permitan fortalecer las regiones, a través de un proceso de desconcentración y descentralización, que potencie el rol de los gobiernos regionales y locales.

En Chile los municipios son instituciones políticas, que cuentan con un nivel de autonomía en el ejercicio de sus competencias (Ley N° 18.695-92: Orgánica Constitucional de Municipalidades) y que tienen recursos propios generados directamente o transferidos de los niveles regionales y nacionales. En el Municipio se conjugan tres contenidos básicos: un determinado ámbito territorial, establecido legalmente; el nivel más descentralizado del Estado, que permite una gestión más ligada a la realidad de la sociedad y un tercer contenido, como sociedad local, en el que se dan un conjunto de actores y de múltiples relaciones sociales, económicas y políticas dentro de un determinado territorio.

La gestión habitacional social de los Municipios ha estado principalmente orientada a:

-complementar acciones sectoriales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), organizando la demanda al sistema de postulación habitacional y de saneamiento, complementando las soluciones (por ejemplo, vía Programa Mejoramiento Urbano), aplicando normas y reglamentos urbanísticos y constructivos, y:

-recibir las demandas de la sociedad local, que en definitiva, corresponden a los niveles regionales o nacionales.

En este contexto, en 1997 se crea el Programa Chile-Barrio, que es un esfuerzo que reorienta, modifica y articula programas y

servicios sectoriales existentes, para su aplicación de acuerdo a la realidad de los distintos asentamientos precarios a través del país, en el cual a los municipios les cabe el rol de articuladores de la inversión pública, privada y el aporte de las propias comunidades beneficiadas, enfatizando no solamente en la habilitación física del asentamiento (de lo que muchos ejemplos existen en Iberoamérica, ya que reportan beneficios políticos cortoplacistas) sino en la habilitación social (proceso complejo y de más largo plazo), que permita transformar a los excluidos en ciudadanos.

### **Objetivos del Programa**

El objetivo general de Chile-Barrio es contribuir a la superación de la pobreza de familias de escasos recursos residentes en asentamientos precarios a través de un mejoramiento sustancial de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral.

En los ámbitos de intervención del programa, se han fijado los siguientes objetivos específicos:

#### *a. Desarrollo Comunitario e Inserción Social:*

-fortalecer la organización y la participación comunitaria, de modo de asegurar su protagonismo en el diseño e implementación de los planes y proyectos que los impliquen y de los cuales participen;

-dejar capacidades radicadas en las comunidades de los asentamientos intervenidos para que éstos queden en condiciones de formular y ejecutar iniciativas propias y puedan acceder a los beneficios de las redes públicas y privadas.

#### *b. Habilitación Laboral y Productiva:*

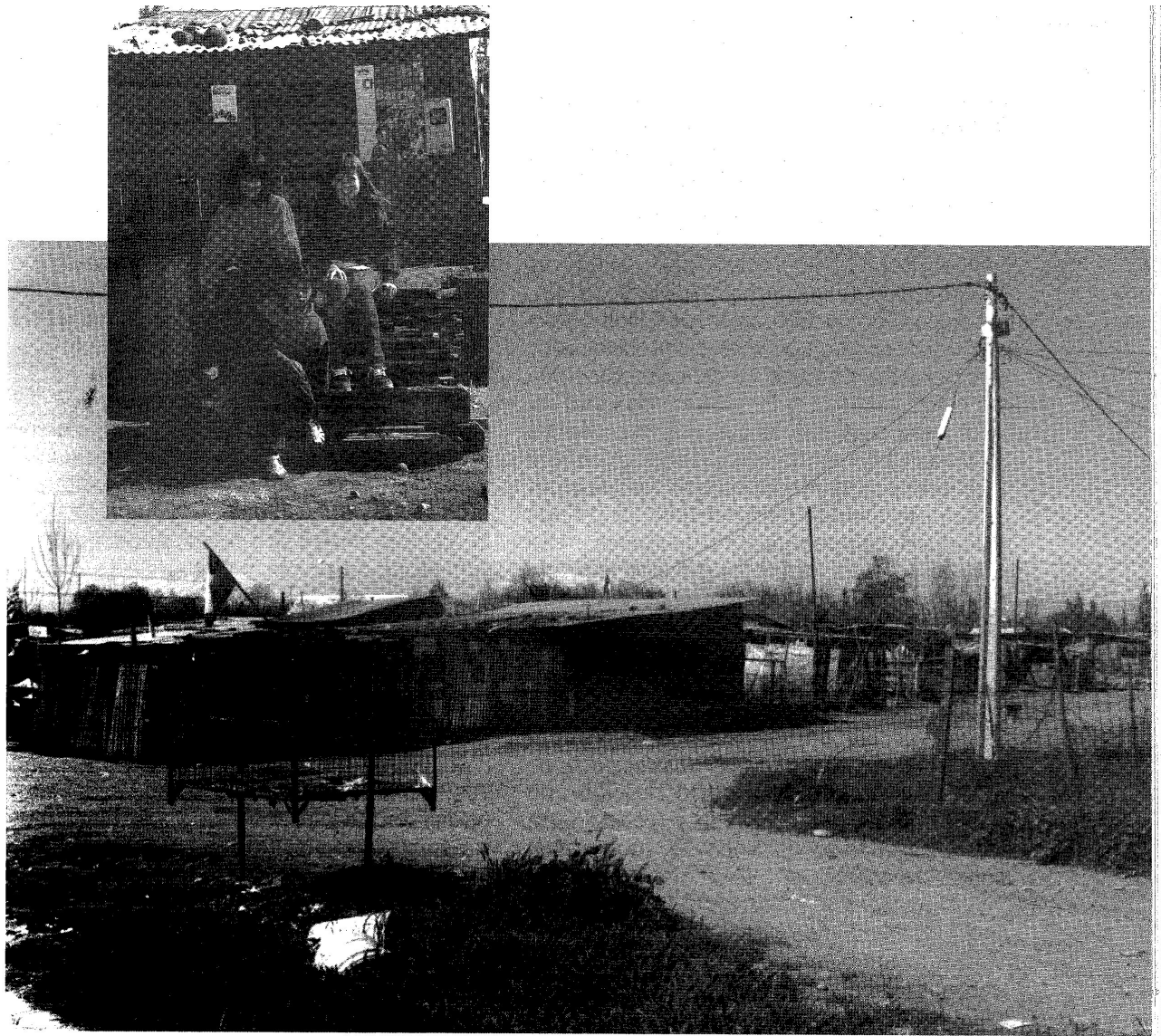
-Mejorar las oportunidades de generación de ingresos a través de acciones de capacitación laboral ligadas a alternativas de empleo y autoempleo.

#### *c. Mejoramiento de la Vivienda y del Barrio:*

-facilitar el acceso a la vivienda y/o a los servicios básicos asociados;

-mejorar la calidad del entorno y el acceso al equipamiento comunitario y servicios urbanos;

-resolver la situación de inseguridad jurídica



de los asentamientos precarios mediante la regularización predial.

d. *Apoyo al fortalecimiento institucional en torno a Programas de Superación de Pobreza:*

-generar una modalidad de intervención intersectorial, descentralizada y participativa, que permita una adecuada articulación de esfuerzos entre los distintos sectores y niveles (públicos y privados);

-contribuir al proceso de descentralización del país, potenciando las facultades de los gobiernos regionales y municipios en la asignación de recursos públicos en forma coherente con sus ejes de desarrollo estratégico;

-dejar capacidad instalada en los gobiernos regionales y municipios para que puedan enfrentar programas que tengan como finalidad resolver problemas de pobreza.

El programa para alcanzar sus objetivos coordina inversiones sociales provenientes de diversos sectores del quehacer gubernamental

(Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio de Bienes Nacionales, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Servicio Nacional del Empleo, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Dirección de Presupuesto, etc.): programas de capacitación laboral ligados a alternativas de empleo o autoempleo; programas de regularización predial; programas de saneamiento y vivienda social; programas de pavimentación y mejoramiento comunitario, y programas de promoción social.

Esta experiencia pretende generar una modalidad de intervención intersectorial, descentralizada y participativa, que permita una buena articulación de esfuerzos entre los distintos sectores y niveles gubernamentales.

#### **Estrategia de intervención**

El instrumento básico para operar son los Planes de Acción Compartidos, que son un "instrumento que incluye proyectos, acciones, inversiones y compromisos de corto y mediano plazo, a través de los cuales los diferentes actores involucrados asumen un conjunto de

iniciativas para mejorar la situación residencial, la calidad del entorno y las oportunidades de inserción laboral y social de los habitantes del respectivo asentamiento precario" (Chile-Barrio, 1998).

Lo anterior se complementa con los "Convenios, que cierran ciclos de programación, formalizando acuerdos, compromisos y obligaciones entre las partes involucradas y comprometiéndose a su cumplimiento" (Id.).

Además, se plantea el Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio, que pretende "desarrollar capacidades sociales -individuales y organizacionales- en los habitantes de los asentamientos, para que se incorporen como participantes activos al proceso de mejoramiento de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral, ampliando su protagonismo y mejorando su vinculación e interlocución con el entorno" (Id.).

Se pretende asimismo un involucramiento de otros estamentos de la sociedad civil (sector empresarial, fundaciones, centros de estudios, etc.), coordinando acciones y estimulando su participación y aporte.

El eje medular de este programa es generar "ciudadanía" en aquellos habitantes tradicionalmente excluidos.

El programa cuenta con una estructura operativa, que en el Nivel Central, tiene un Directorio Nacional, una Dirección Ejecutiva y un Equipo Técnico Nacional; en el Nivel Regional, el Gobierno Regional y un Equipo Técnico Regional; en el Nivel Local, los Municipios y Equipos Técnicos Locales, y a nivel del Asentamiento, la Gestión Comunitaria y la Contraloría Social, por parte de la población involucrada.

Los Municipios cumplen un rol esencial dentro del Programa Chile-Barrio, ya que son los principales articuladores de la acción en el asentamiento, trabajan coordinadamente con los actores públicos y privados relevantes de la comuna en la elaboración y aplicación de los planes de acción y directamente, con la comunidad involucrada y los equipos técnicos comunales de apoyo. Además, definen la progresión de los asentamientos en los cuales se aplicará el programa en la comuna.

#### Universo de intervención

Este programa, de acuerdo al Catastro Nacional de Campamentos y Asentamientos Irregulares" realizado por el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile (INVI, 1997), abarca un universo de 972 asentamientos precarios, con 543 urbanos, 332 rurales y 97 periurbanos y 104.808

ASENTAMIENTOS DEL CATASTRO NACIONAL INCORPORADOS EN LA INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA CHILE-BARRIO 1997 - 1999/2000.												
REGIÓN	CATASTRO (a)		INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA CHILE-BARRIO									
			FASE PILOTO		FASE REGULAR		FASE REGULAR		TOTAL AVANCES A 1999			
	TOTAL ASENT	TOTAL FLIAS	1997/98 (b)		1998/99		1999/2000		TOTAL ASENT	% ASENT	TOTAL FLIAS	% FLIAS
I°	14	2.384	0	0	7	2.139	5	95	12	85,7	2.234	93,7
II°	28	3.217	0	0	5	380	13	2277	18	64,3	2.657	82,6
III°	29	2.565	0	0	5	590	6	682	11	37,9	1.272	49,6
IV°	69	5.044	0	0	35	3.948	0	0	35	50,7	3.948	78,3
V°	87	13.671	5	1.043	12	1.905	12	1.550	29	33,3	4.498	32,9
VI°	76	7.069	0	0	6	526	7	432	13	17,1	958	13,6
VII°	87	6.880	0	0	31	2.300	55	4.032	86	98,9	6.332	92,0
VIII°	291	48.746	7	1.212	26	4.703	45	6.403	78	26,8	12.318	25,3
IX°	56	5.409	0	0	11	1.911	45	3.498	56	100,0	5.409	100,0
X°	114	11.048	6	981	12	847	29	1.995	47	41,2	3.823	34,6
XI°	2	140	0	0	2	140	0	0	2	100,0	140	100,0
XII°	6	260	0	0	2	90	4	170	6	100,0	260	100,0
RM	113	10.928	8	879	22	2.948	27	2.389	57	50,4	6.216	56,9
<b>TOTAL</b>	<b>972</b>	<b>117.361</b>	<b>26</b>	<b>4115</b>	<b>176</b>	<b>22.427</b>	<b>248</b>	<b>23.523</b>	<b>450</b>	<b>46,3</b>	<b>50.065</b>	<b>42,7</b>

(a): Datos actualizados según información Base Nacional de Asentamientos Precarios Chile-Barrio.

(b): Sólo las regiones V°, VIII°, X° y RM.



familias, desglosadas en 67.719 urbanas, 28.597 rurales y 8.492 periurbanas, que conforman 445.943 habitantes.

### Avance del Programa

El programa partió en 1997 con una fase piloto en las cuatro regiones que concentran el mayor número de asentamientos irregulares (V, VIII y X Región y la Región Metropolitana) en 26 asentamientos precarios, abarcando 4.115 familias. Además, se han beneficiado en la fase regular 1998-1999, 22.427 familias emplazadas en 176 asentamientos.

Un detalle de las intervenciones se observan en el cuadro adjunto.

Este programa ha comprometido un conjunto de acciones e inversiones públicas de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Ministerio de Bienes Nacionales (MIBINAC), Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional del Empleo (SENCE) y otras instituciones, tanto del sector público, como privado. Mención especial debe hacerse, al esfuerzo de las propias familias involucradas, que participan con un ahorro previo mínimo equivalente a U\$S 100. Las soluciones de infraestructura física varían según las características de los asentamientos, consistiendo la básica en obras de urbanización (agua potable, alcantarillado, electricidad, pavimentación mínima), una unidad sanitaria compuesta de baño, cocina y lavadero (valor de U\$S 4.468), más un entorno seco (U\$S 2.188)

### Reflexiones finales

La marcha de un programa de este tipo - que coordina una multiplicidad de actores tanto en forma vertical como horizontal- genera fuertes tensiones tanto en el aparato institucional público, como en el privado. Se hace necesario fortalecer en los actores políticos que la acción de programas como el Chile-Barrio no "es la habilitación física, con un agregado social", sino una acción integral, en que el protagonismo de los habitantes es imprescindible para alcanzar una mejor calidad de vida y una efectiva integración social y laboral, que les permita salir de su condición de excluidos sociales.

Para ello es básico reconocer que la lógica perversa del modelo económico imperante tiende a desestructurar las organizaciones comunitarias, fomentando el individualismo y la atomización, con visiones de objetivos a muy

corto plazo, que entran en contradicción con los procesos sociales que dan sustentabilidad a la operación. También es clave dejar sentadas las bases que permitan la sustentabilidad social en el barrio, generando ciudadanía.

Se advierte que para lograr la sustentabilidad de la intervención se debe tener presente que las organizaciones comunitarias que efectivamente funcionan, son las de carácter funcional (muy dinámicas antes de alcanzar su objetivo) y que se produce un desgaste de la capacidad de la organización. Se debe seguir apoyando el proceso con una adecuada oferta programática, coordinada, secuencial y lógica; en caso contrario, se puede perder el proceso local. En definitiva se debe apoyar la consolidación de "ser ciudadano".

Por otra parte, se debe lograr una creciente capacidad de generar en las comunidades un fuerte control social, que evite los signos manifiestos de corrupción, muy fuertes en nuestros países. Para ello es básico contar con una activa participación de la población involucrada y un primer desafío en una intervención de mejoramiento es, entonces, fortalecer las organizaciones sociales, entregándoles una adecuada información.

### Referencias Bibliográficas

- INVI, *Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares*, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago, Chile, marzo 1997.
- MIDEPLAN, *Encuesta CASEN 1996*, MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1997.
- PNUD, *Índice de Desarrollo Humano*, Ediciones PNUD, Santiago de Chile, setiembre 1998.
- PROGRAMA CHILE-BARRIO, *Chile-Barrio*, Documento de Trabajo Programa Chile-Barrio, Dirección Ejecutiva, Chile, 1998.
- PROGRAMA CHILE-BARRIO, *Plan de Inversiones en Infraestructura 1999-2003*, Documento de Trabajo Programa Chile-Barrio, Dirección Ejecutiva, Santiago, Chile, mayo 1999.
- Sepúlveda O., Rubén, *Desafíos de los Municipios en una política gubernamental integral para abordar asentamientos precarios. Reflexiones a partir del Programa Chile-Barrio, Ponencia en IV Congreso FUNDASAL "Hábitat y Cambio Social"*, San Salvador, setiembre 1998.