



# PROGRAMA CHILE BARRIO 1998-2004

Lecciones y aprendizajes a partir del caso de Cerro Navia

SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación

Seminario Internacional sobre Mejoramiento de Barrios, noviembre 2004



# Esquema

 El Programa Chile Barrio

 La experiencia de Cerro Navia

 El diagnóstico de “los con techo”

 Aprendizajes y desafíos

# 1. El Programa Chile Barrio



1998 -2004



# 1. Contexto

- Gobiernos postdictadura desde los 90 preocupados de reducir indicadores de pobreza
- Bajo impacto de políticas sectoriales y verticales para superar pobreza
- Nuevos enfoques en políticas para la superación de la pobreza, orientados a la intersectorialidad y la participación
- Complejidad de las situaciones de pobreza en población de asentamientos precarios hacen necesaria intervención simultánea en dimensiones adicionales a las de vivienda e infraestructura
- 1998 surge el Programa Chile Barrio (PCHB)
- Prioridad presidencial

## 2. Enfoque: programa innovador en políticas sociales para enfrentar la pobreza

- Acción integrada para la superación de la pobreza
- Reconoce la multidimensionalidad de la pobreza y la necesidad de una acción integral a través de una gestión intersectorial
- Concepción estratégica a nivel nacional y regional implementada en forma descentralizada
- Propuesta de gestión local a través de mesas técnicas de concertación
- Participación y coordinación de agentes privados y sociales

### 3. Población objetivo






- 105.888 familias del país, habitantes de 972 asentamientos Precarios identificados en Catastro Nacional de Asentamientos precarios del año 1996
- Asentamientos representan uno de los principales focos de concentración territorial de la pobreza.

## 4. Misión y objetivos

Mejorar la calidad de vida de los asentamientos identificados en el catastro nacional mediante la ejecución de proyectos destinados a proveer de soluciones habitacionales, mejorar la calidad del entorno y las oportunidades de inserción sociolaboral.

Sus objetivos son:

-  Contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de los 972 asentamientos precarios identificados en el catastro nacional.
-  Mejorar la calidad de vida de estas personas a través del mejoramiento de su situación habitacional y la calidad de su hábitat.
-  Superar las condiciones de exclusión y marginación social en que se encuentran estas personas mediante la capacitación socio laboral.



## 5. Actores y organización

Chile Barrio es implementado por un equipo especialmente creado por el Programa que coordina el conjunto de las instituciones y servicios públicos que intervienen en él:

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Dirección general)
- Ministerio de Bienes Nacionales
- Ministerio de Planificación y Cooperación
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
- Dirección de Presupuestos
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis)
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence)
- Programa de la Mujer (Prodemu)




# Organización


- Dirección ejecutiva compuesta por equipo técnico a nivel central
- Se descentraliza a través de Secretarías Regionales y Coordinadores comunales.
- Interactúa con organizaciones regionales y a nivel local con los municipios
- Profesional Servicio de Apoyo al Barrio apoya las acciones en el nivel regional y comunal, cumple funciones de articulación y coordinación y trabajo con la comunidad.



## 6. Componentes del Programa

 Mejoramiento de la vivienda y del barrio (Minvu, Bienes Nacionales, Subdere)

 Desarrollo comunitario e inserción social: (Fosis, Prodemu )

 Habilitación laboral y productiva: (Sence y Prodemu).

 Fortalecimiento institucional en torno a programas de superación de pobreza

## 7. Operación y etapas



Planificación de la solución de infraestructura: a partir de diagnóstico inicial de cada asentamiento se define solución habitacional que se implementará.



Plan de acción compartido: tiene como objetivo concordar la estrategia, aportes de cada actor, plazos estimados, etapas de ejecución del plan de infraestructura. Se constituye mesa técnica comunal y se involucra a los habitantes e instituciones.



Ejecución: preinversión, ejecución y recepción de obras.



Programa “Un Barrio para mi Familia”

## 8. Resultados

- Entre 1997 (fase piloto) y 2001, 27,3% de la población objetivo, de 295 asentamientos, obtuvieron una solución habitacional y de infraestructura a través del programa
- Meta actual del programa es erradicación de los 972 al año 2006. El programa se encuentra en su etapa final y el avance a la fecha corresponde a un 52% del universo total.
- Faltan 559 asentamientos

Metas al 2006:

	2003-2004	2005	2006	Total
Asentamientos	360	192	7	559



# Evaluación

- Diseño adecuado para abordar condiciones de marginalidad social y económica
- Programa no desarrolla intervenciones integrales como contempla el diseño, entrega fundamentalmente soluciones habitacionales (componentes social y laboral, y de fortalecimiento institucional desperfilados)
- Conclusión: se ha limitado a ser un programa de vivienda orientado a sectores de muy bajos recursos



## Nudos críticos

- Universo de asentamientos no se agota en el catastro de 1996
- Rigidez de la oferta programática: carencia y poca pertinencia del instrumental sociolaboral y organizacional
- Débil coordinación intersectorial
- Poca autonomía de recursos
- Período acotado de tiempo
- No hay definición clara del papel del municipio
- Una vez que se logra la solución habitacional se “abandona” a la población
- Débil participación ciudadana en las distintas etapas:
- Sesgo “viviendista”

## 2. El caso de Cerro Navia



# 1. Antecedentes



- En 1997 SUR inicia proceso de intervención en campamentos de la comuna de Cerro Navia.
- Municipio a inicios de 1997 realiza diagnóstico y catastro de las familias habitantes de campamentos en la comuna
- Llega el Hogar de Cristo con programa “adulto de la calle”, se implementa un comedor solidario y patrocinan trabajos voluntarios
- SUR establece un convenio con la municipalidad para profundizar en el conocimiento de la pobreza dura y su relación con el mercado laboral
- SUR comienza un trabajo de apoyo a la organización y al municipio en los procesos de planificación y gestión.
- Nace la “Escuela Vecinal y de Participación Ciudadana”
- “Mesa de Coordinación” entre las tres instituciones

## 2. Primera etapa: Mesa de Coordinación Interinstitucional 1998 – 1999

- Se establece programa de trabajo interinstitucional y se definen sus objetivos
- Cuatro líneas de trabajo: Social comunitaria, Laboral productiva, Vivienda y Asistencial.



## Principales productos de la etapa:

- Reconstitución de organización campamento El Resbalón. Prediagnóstico y Programa de trabajo anual. Talleres de formación de liderazgo y comunicación.
- Cursos de capacitación: formación para el trabajo, lectoescritura, formación en oficios, asesoría a trabajadores por cuenta propia e intermediación laboral.
- Familias organizadas completaron ahorros para poder postular a una vivienda. Se informaron del proceso y avalaron las acciones del municipio.
- Creación del Rincón del Niño







### 3. Segunda etapa: Mesa de Concertación para el Desarrollo de los Campamentos de Cerro Navia 1999 -2001

- Alcaldesa gestiona incorporación de la comuna en la priorización del Programa Chile Barrio
  - Experiencia previa posibilita que la Mesa Técnica del PCHB resulte en efectiva mesa de concertación.
- ☞ Fundadores: Municipalidad, SUR y Hogar de Cristo
- ☞ Organismos públicos: Fosis, Sence, MINVU y Prodemu (PCHB)
- ☞ ONGs: Fundación San Pablo, Sodem, Fundación solidaria Trabajo para un Hermano.
- ☞ Directivas de los campamentos.



# Objetivos

-  Ampliar y apoyar la constitución de ciudadanos a través del fortalecimiento de la participación, articulación y capacidad de propuesta de un proyecto social y económico por parte de los habitantes de los campamentos de Cerro Navia.
-  Apoyar iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la inserción laboral y económica productiva de las personas.
-  Apoyar la constitución permanente de una mesa de concertación de actores para el diseño, gestión y supervisión de un Programa de acción para el desarrollo de localidades de extrema pobreza de la comuna de Cerro Navia.
-  Formular a partir de la experiencia, principios básicos para un plan de desarrollo socioeconómico y de fortalecimiento de la ciudadanía en localidades de extrema pobreza.

## Principales productos de la etapa

- Se suman nuevos campamentos a mesa de concertación. Participan en autodiagnóstico y prediseño de Plan de acción 99-2000. Formación en gestión y control del Plan de acción. Se incorporan las directivas de cada campamento a la mesa técnica del PCHB.
- Programa de Apoyo a Iniciativas de empleo y cursos de capacitación en oficios, talleres productivos
- Minvu, de Bienes Nacionales y Obras Publicas, comprometieron compra de los terrenos y construcción de viviendas para las 180 familias de campamentos de la comuna
- Hogar de Cristo continúa Rincón del Niño, móvil de salud. El municipio mantiene sus campañas de mejoramiento de viviendas en mal estado.





# 3. Resultados

 Funcionamiento regular de Mesa de Coordinación de Actores

 Impacto en la gestión municipal

 Reconocimiento de 'Mesa de Coordinación de Actores' como eficiente para la implementación de programas de desarrollo.

 Cambios en los procesos de toma de decisiones: se incorporan las organizaciones de pobladores en la definición de prioridades, planes de acción e implementación de políticas gubernamentales.

 Aumento en la participación y actoría social de las personas beneficiarias

 Fortalecimiento de las capacidades organizacionales e individuales de los habitantes de los campamentos,

 Mejoran las capacidades de interlocución de los habitantes de los campamentos con su entorno social y político.

## 4. Fortalezas y factores claves de la intervención

- Integralidad de la intervención
- Perspectiva de mediano y largo plazo de la intervención
- Concepción de investigación acción participativa
- Papel de mediación que cumple Sur a través del doble rol de apoyo organizativo a la comunidad y de asesoría a la municipalidad
- Voluntad y liderazgo político local es determinante

# 5. Impactos

Nueva Resbalón



Carlos V





## **Cerro Navia: Nueva Resbalón**

- 92 viviendas entregadas en octubre de 2001
- Radicación PCHB Camp El Resbalón (47) y microc. de la comuna
- Ceremonia de recepción con autoridades
- Vinculados con municipio
- Conectados a redes locales
- Barrio integrado en trama comunal
- Identidad barrial
- Problemas de construcción se han ido solucionando con mediación del municipio



## **Maipú: Carlos V**

- 708 viviendas entregadas en noviembre de 1999
- Postulación individual a subsidio, Radicación PCHB camp. de Cerro Navia, Estación Central y Renca.
- Entrega sin ceremonia, sensación de abandono
- No reconocidos por el municipio
- Desvinculados de redes locales
- Barrio desvinculado de trama comunal
- Identidad difusa - segmentada
- Viviendas con graves problemas de construcción

**Villa Carlos V, Maipú**



**Villa Nueva California – Cerro Navia**





### 3. El diagnóstico de los con “techo”



# Política habitacional en Chile

- Últimos 25 años: mecanismo de financiamiento a la producción con base en el “subsidio habitacional”
- Masiva construcción de viviendas de bajo estándar en todas las ciudades del país
- Modelo contribuye a aumentar la brecha de relación entre ciudad y periferia
- Crea grandes concentraciones homogéneas de proyectos
- 500 mil viviendas sociales construidas en los últimos 20 años
- En Santiago, 220 mil viviendas de 28 a 42 m<sup>2</sup>
- Se prevé que aumentarán los problemas en función de la obsolescencia funcional y física en que rápidamente está cayendo este tipo de viviendas





# Impactos

- Los conjuntos ocupan un lugar marginal en la ciudad y en las propias comunas.
- Viviendas que se deterioran rápidamente.
- Deterioro de los conjuntos y vecindarios.
- Abandono por parte del Estado y redes asistenciales.
- Alta conflictividad social
- Respuestas individuales que dificultan la participación social y la integración comunitaria.
- Personalismo y autoritarismo en los espacios de organización formal.
- Estigmatización.



# Diagnóstico de los “con techo”

## Vivienda

- Deudas de dividendos y servicios
- Problemas de diseño y construcción
- Problemas de instalaciones eléctricas
- Problemas de filtraciones y cañerías
- Viviendas se hacen pequeñas para familias numerosas



## Problemas Socioeconómicos

- Cesantía
- Baja escolaridad
- Falta de calificación laboral
- Falta acceso al trabajo para quienes están calificados
- Déficit de servicios de salud pública en nuestras comunas
- Déficit de servicios de educación pública en nuestras comunas



## Barrio y espacios públicos

Falta de áreas verdes y de espacios de encuentro y recreación

- Deterioro de espacios comunes
- Problemas de mantención de sedes comunitarias
- Falta de iluminación en espacios comunes
- Temor e inseguridad: drogas, violencia, alcohol
- Problemas ambientales: basura, perros vagos, parásitos, desagües, sitios eriazos, contaminación acústica.



## Vida comunitaria

- Débiles lazos entre vecinos, división entre grupos de distintas procedencias
- Problemas de convivencia: desunión, conflictos, desconfianza, violencia
- Conflictos en relación al uso y cuidado de espacios comunes
- Ley de copropiedad: “no está hecha para nosotros”

A decorative graphic at the top of the slide consists of two groups of circles. The first group on the left has a solid light blue circle followed by an outlined light blue circle. The second group on the right has a solid light blue circle, an outlined light blue circle, and another solid light blue circle.

## Organización

- Falta de compromiso de todos los dirigentes
- Escasa participación de la comunidad en instancias de organización
- Organizaciones de un mismo territorio trabajan en forma paralela y sin coordinación
- Débil organización
- Liderazgos personalistas
- Municipio no reconoce a todas las organizaciones



## 4. Aprendizajes y desafíos

# Política social, desigualdad y modelo de desarrollo

- Diagnósticos cuestionan el carácter “exitoso” de la política de vivienda aplicada, sobre la que se monta el PCHB
- Deficiencia de política en abordar la relación entre pobreza y desigualdad
- Nuevos territorios aparecen como espacios de exclusión, degradación, y agudización de fronteras y de tensiones sociales
- Personas que habitan en los conjuntos que analizamos son percibidos y se perciben a sí mismos como ciudadanos de segunda clase.

# Ciudad, ciudadanía



- El problema debe ser situado en el contexto de la ciudad y en relación con el tema de la ciudadanía y sus derechos
- Asimetrías de poder: los más pobres están más ajenos a la definición tanto del destino de la ciudad como de su propia situación en la misma.
- Los esfuerzos deben conducir a ampliar sus posibilidades de participación y ejercicio de sus derechos, en la perspectiva de un desarrollo más humano, y de la construcción de una ciudad más integrada y menos desigual.

# Mejoramiento en los stocks de vivienda popular urbana



- No a través de subsidios individuales
- Apuntando al desarrollo del entorno inmediato de la vivienda, del conjunto habitacional y de las concentraciones de proyectos.
- Tener en cuenta un tamaño adecuado de los conjuntos habitacionales, que facilite la interacción cara a cara de las familias
- Involucramiento de agentes y actores diversos que rompan con dinámicas sociales y culturales largamente asentadas en estos territorios.
- Revertir tendencia a la ghettización de estos espacios y estigma de la pobreza entendida como no-ciudadanía.



# Procesos de organización social

- La organización social es un imperativo ante las violentas dinámicas de pobreza y exclusión que se desarrollan
- En el ámbito local / micro-local, los procesos organizados de construcción de barrio como alternativa para romper con la tendencia a la “guetización” y aislamiento de los territorios pobres.
- Generación de vínculos con el entorno, incluidos actores sociales públicos y privados
- Construcción de una identidad social, “existencia social y ciudadana”
- Desarrollo de capacidades en las comunidades barriales, sus líderes y organizaciones
- Encuentro y articulación entre líderes y actores de estas nuevas villas, favorece el desarrollo de un proyecto identitario, ofrece la posibilidad de compartir aprendizajes y de proyectar acciones concertadas, ampliando las bases para la interlocución con el Estado y con la sociedad en general.