

*Estudio de Caso N° 33*

---

# **PROGRAMA CHILE - BARRIO**

## **¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?**

*María Gabriela Rubilar Donoso*

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*

*Junio 1999*

---



**Universidad de Chile**  
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987  
E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)  
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>  
Casilla 86 - D, Santiago - Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

Este documento expone los resultados de un estudio que analiza planes y programas implementados por el Estado en los últimos 30 años, dirigidos a campamentos y asentamientos precarios. Especialmente se profundiza en la intervención que desarrolla desde 1997 el Programa **Chile Barrio**, definido como una propuesta de intervención innovadora, que busca contribuir a la superación de las condiciones de marginalidad y extrema pobreza en la que se encuentran más de 500 mil personas que habitan en campamentos y asentamientos precarios en todo el país.

Este estudio analiza el carácter innovador de esta propuesta y la compara con otras intervenciones y programas públicos desarrollados en campamentos. Así como la correspondencia existente entre los planteamientos generales del Programa Chile Barrio y los resultados concretos obtenidos durante la ejecución de una experiencia piloto en cinco asentamientos de la Región Metropolitana<sup>1</sup>.

A partir del análisis desarrollado, este estudio concluye que los planteamientos generales del Chile Barrio muestran que es una propuesta de intervención innovadora en relación con otros programas desarrollados, particularmente en el esfuerzo por implementar una modalidad de intervención local, intersectorial y descentralizada que busca romper con la lógica tradicional de intervención estatal. Sin embargo, al momento de su implementación, la propuesta de intervención del programa se encuentra con una serie de dificultades y obstáculos que la vuelven en contra de los supuestos que ella misma busca romper.

Si bien el estudio muestra las dificultades presentadas por el Programa durante el desarrollo de la experiencia piloto, también da cuenta de aciertos y prácticas que abren posibilidades para transformar efectivamente a este Programa en una intervención integral y pertinente a las demandas, problemáticas y potencialidades de las familias que habitan en asentamientos precarios.

---

<sup>1</sup> *La experiencia Piloto del Programa Chile Barrio en la región comprende los siguientes campamentos; Inés Bustos de la comuna de Lampa, Calama en Lo Espejo, Loteo Emos en la comuna de Melipilla, Parcela 30 en la comuna de Cerrillos y Santa Elvira de Pudahuel.*

## I. ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Los asentamientos irregulares y campamentos<sup>2</sup> no constituyen un fenómeno nuevo para la ciudad de Santiago. A partir de la década del sesenta su expansión y desarrollo parece ir en aumento, transformándose en un rasgo común de la capital y en una temática de preocupación pública que ha tendido a permanecer en el tiempo, a pesar de diversas intervenciones gubernamentales desarrolladas a lo largo de los años.

El actual gobierno se encuentra desarrollando el programa **Chile Barrio**, definido como una 'propuesta de intervención innovadora', y diferenciada de anteriores intervenciones por: i) la existencia de una *lógica de intervención integral* que busca coordinar, reorientar y modificar programas y servicios ya existentes al interior del Estado; y ii) la construcción de un plan de acción definido desde la *demanda* en el cual se promueven y acuerdan acciones con la participación activa de las propias comunidades beneficiarias del programa.

Este Programa supone un cambio en el modo de concebir e implementar la acción pública dirigida a sectores de extrema pobreza, planteando pasar desde una lógica de acción que 'define programas en el nivel central y sale a buscar clientes o usuarios; a una práctica de intervención distinta, en la cual se identifican impulsos o palancas que gatillan el mejoramiento de la calidad de vida de quienes residen en situaciones de pobreza extrema' (Raczynski, 1998c).

### 1. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Este estudio busca dar cuenta de las dificultades y desafíos que se presentan al pasar desde prácticas de intervención social centradas en el Estado, a prácticas descentralizadas, generadas desde la demanda. Por ello, los objetivos de este estudio buscan a) identificar y caracterizar las diferencias y/o semejanzas entre el Programa Chile Barrio y las acciones gubernamentales desarrolladas en campamentos a partir de la década del 60; b) analizar factores que han actuado como obstaculizadores o limitantes durante la implementación de la experiencia piloto del Programa Chile Barrio en la Región Metropolitana, con el propósito de identificar si existen diferencias entre el diseño

---

<sup>2</sup> *Los asentamientos tienen su origen en la ocupación de un terreno o sitio al interior o en la periferia de la ciudad, producto de procesos de movilización social denominados 'tomas de terrenos'. Bajo la denominación 'asentamiento precario' se encuentra un a un conjunto diverso de situaciones habitacionales y de ocupación socio-espacial que tienen lugar de manera independiente de las autoridades encargadas de regular la planificación urbana y la construcción local de viviendas. Al interior de éstos es posible constatar situaciones de pobreza, complejas y heterogéneas, caracterizadas por limitaciones en la vivienda y el entorno, así como por dificultades individuales o familiares para acceder a las oportunidades que éste ofrece (Chile Barrio, 1998b Schütz, 1996). En 1996 existían en la ciudad de Santiago al menos 113 campamentos, con diez mil familias que no contaban con acceso a uno o más servicios básicos. La mayor parte de estos asentamientos (85%) fueron conformados durante la década de los '80, resultando hasta la fecha insensibles a las políticas y programas implementados (INVI, 1997).*

del programa y su operación; c) plantear recomendaciones de política pública que favorezcan el proceso de diseño y desarrollo de planes y programas de intervención orientados a asentamientos precarios.

## 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudio se desarrolla en dos ámbitos. El primero, con un énfasis histórico, privilegia el uso de fuentes de información de carácter secundario particularmente centradas en la sistematización de experiencias y programas dirigidos a asentamientos precarios a partir de los años '60. El segundo, recurre al Estudio de Caso como instrumento de investigación en la medida que éste permite obtener respuestas en profundidad respecto de un fenómeno o situación particular, privilegiando un análisis crítico desde el punto de vista de la investigación. En esta etapa se privilegia el uso flexible de fuentes de información diversas entre las que se incluye el análisis documental e instrumentos de recolección de información de primera fuente como entrevistas en profundidad y observaciones de campo<sup>3</sup>.

Para analizar el programa se recurre a la investigación - participativa, ya que la autora, ha participado (como contraparte técnica) en el desarrollo de la experiencia piloto del programa en la Región Metropolitana.

---

<sup>3</sup> *Para el análisis documental se utilizaron materiales escritos e impresos, incluyendo los documentos e informes emitidos por la Dirección Ejecutiva del Programa Chile Barrio. Esta información ha sido complementada con el seguimiento del tema en la prensa, registro que se ha realizado a partir del mes de enero de 1998. En cuanto a las entrevistas en profundidad, se analizaron para este estudio entrevistas grupales realizadas por el FOSIS en septiembre de 1997, a pobladores y dirigentes que viven en los asentamientos de la fase piloto del Programa Chile Barrio. De manera complementaria se realizan entrevistas a informantes claves, los cuales fueron seleccionados por su capacidad de contribuir con información relevante al proceso de investigación. Entre los informantes claves se encuentra el Director Ejecutivo del Programa Chile Barrio, integrantes del Equipo Técnico Regional y a organismos intermedios que actuaron como ejecutores del programa en la experiencia piloto.*

## II. ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN SANTIAGO DESARROLLO HISTÓRICO Y RESPUESTAS ESTATALES

### **Primera Fase: Las poblaciones callampas, desde la preocupación higienista al rol constructor del Estado (1900-1958)**

No es hasta principios de este siglo cuando la intervención del Estado en materia habitacional adquiere mayor presencia, en la medida que la reivindicación por la vivienda se transforma en bandera de lucha de los sectores populares (Chaparro, 1994; Espinoza, 1988).

A fines de 1800 se podían distinguir en Santiago dos claros mecanismos de acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos; el primero corresponde al arriendo de pisos o de viviendas colectivas, y el segundo a las ocupaciones espontáneas de terrenos denominados 'tierra de nadie'.

En la década del cuarenta, y como resultado de los procesos migratorios, se incrementa la demanda por suelo para fines habitacionales. La ocupación de terrenos se transforma en una modalidad generalizada de acceso a la vivienda, que hace crecer el área residencial de Santiago en casi un 40%, originando los asentamientos precarios denominados poblaciones "callampas"<sup>4</sup>.

Es posible observar en esta fase dos enfoques de la acción estatal; el primero de carácter higienista, enfatiza el positivo impacto ambiental de la vivienda<sup>5</sup>, el otro de carácter político - ideológico, se encuentra centrado en la capacidad de la vivienda para contener las presiones populares. A partir de los años 30 la fase higienista del Estado decae y el Estado asume un papel creciente en el financiamiento, gestión y producción directa de servicios y programas sociales.

Sin embargo, los beneficios no estuvieron orientados directamente hacia quienes habitaban en poblaciones callampas - debido a su incapacidad para reintegrar los préstamos- sino que se enmarcan dentro de una dinámica de expansión estatal orientada a proteger al conjunto de la población (Arellano 1985). Situación que favoreció la multiplicación de las demandas por sitio y vivienda, las cuales al no encontrar respuesta en el gobierno, llevó a los "sin casa" a la búsqueda de la solución de su problema por la vía de las "tomas de terrenos".

---

<sup>4</sup> Denominadas así porque generalmente se ubican en terrenos húmedos. El nombre también se asocia a su manera de instalación y crecimiento por agregación (Espinoza, 1988; Santa María, 1973)

<sup>5</sup> El Higienismo marcó la etapa inicial del desarrollo del problema habitacional, la erradicación de la insalubridad de las habitaciones de los pobres se transformó en la médula del discurso aristocrático (Chaparro, 1994).

En 1953, el Gobierno del Presidente Ibáñez hace referencia - por primera vez - a "Planes Nacionales de Vivienda<sup>6</sup>, soluciones integrales, racionalización y coordinación de acciones". Estos planes representan un primer intento por abordar el problema de la vivienda a escala nacional. Para ello se suprimen organismos con funciones paralelas y se centraliza la acción del Estado en el Ministerio de Obras Públicas y en la Corporación de Vivienda, CORVI. Sin embargo, la envergadura de estas intervenciones resulta insuficiente para contener el déficit habitacional nacional, que entre 1946 y 1958 aumentó en 140 mil viviendas (Bravo, 1993).

En materia de intervención directa hacia los asentamientos, es importante rescatar que tanto los gobiernos de González Videla (1946-1952) como de Ibáñez (1952-1958) dispusieron de recursos adicionales para la erradicación<sup>7</sup> de familias residentes en callampas, a barrios de viviendas construidas por instituciones estatales. De este modo, las erradicaciones fueron adquiriendo una importancia progresiva dentro de los planes habitacionales de esas administraciones, logrando su mayor incidencia durante el gobierno de Ibáñez.

---

<sup>6</sup> *Estos Planes incluyeron una basta operación de reordenamiento de la ciudad., que erradicó los barrios de conventillos y viviendas degradadas del centro de la ciudad, localizando a estas familias en la periferia distante, al interior de la comuna 'Barrancas' (CORVI, 1972).*

<sup>7</sup> *Se entiende por erradicación, el traslado masivo de los habitantes de poblaciones generadas espontáneamente y llamadas callampas, que se encuentran en las inmediaciones de las grandes ciudades y especialmente en la capital.*

## Segunda Fase: Las tomas de terrenos y las respuestas estatales; Erradicaciones, Operación Sitio y Operación Campamento (1958-1973)

Esta segunda fase se inserta en un contexto político y económico que anuncia el agotamiento del modelo de Estado de Compromiso, y el encuadre de un nuevo panorama político - social en cuyos marcos, la polarización de los campos y la radicalización de los movimientos sociales, juegan un papel preponderante en el carácter de las intervenciones desarrolladas por los gobiernos. El agotamiento del modelo de industrialización, el aumento de la inflación y de la deuda externa, junto con el desencadenamiento de importantes conflictos sociales, hacen de esta fase un período caracterizado por movilizaciones laborales, estudiantiles y habitacionales, destacando los procesos de ocupaciones masivas de terrenos ocurridos durante la década del 60 y hasta principio de los 70 (Guillaudar, 1998).

### ***Gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964)***

La política habitacional de este gobierno fomenta la construcción de viviendas, privilegiando el aumento de la cobertura y la reducción del déficit habitacional. Para ello se generan estímulos, como la exención tributaria del DFL N°2 y el fomento de la construcción de viviendas de menor superficie. Se pone énfasis especial en aquellos planes dirigidos a la erradicación de poblaciones consideradas como "insalubres"<sup>8</sup>, logrando el traslado de 200 mil personas a terrenos escogidos principalmente por su bajo costo en el mercado.

La intervención gubernamental en este tema surge producto de presiones sociales y movilizaciones generadas por los propios pobladores<sup>9</sup>, así como por sectores sociales de diversos ámbitos - político, religioso- quienes actúan como mediadores entre los pobladores y las autoridades públicas, en virtud de las malas condiciones de habitabilidad en que los primeros se encuentran. Dos fueron los grandes agentes mediadores con los cuales contaron los pobladores en su movimiento: El Hogar de Cristo y el Frente de Acción Popular FRAP (Espinoza, 1988).

El ***Programa de Erradicaciones*** provee a las familias de una vivienda de aproximadamente 40 m<sup>2</sup>, en un terreno distante del centro urbano. La participación de los beneficiarios, se encontraba estipulada en la

<sup>8</sup> En 1959 unas 150.000 personas habitaban en poblaciones callampas, cifras que representaban aproximadamente un 8% de la población de Santiago (Espinoza, 1988; Santa María, 1973).

<sup>9</sup> Entre estas acciones se pueden destacar dos manifestaciones multitudinarias desarrolladas en 1957 -la revuelta de la Chaucha y la gran toma de terreno que dio lugar a la población La Victoria- situaciones que sin duda aceleraron el desarrollo de soluciones en el tema habitacional (Cáceres, 1993).

etapa final de ejecución del programa, cuando los interesados intervenían 'completando' o mejorando sus viviendas. Entre los resultados de la implementación de este programa se destaca; el aumento en el número de unidades construidas, y la delimitación de los metros cuadrados de acuerdo a la capacidad económica del postulante, de modo que aquellos cuya capacidad no es suficiente para pagar una vivienda completa, obtienen la posibilidad de adquirir - con el apoyo del Estado- una etapa de ella y posteriormente completarla mediante su propio esfuerzo. Si bien la intervención estatal consigue reducir la cifra de 'callamperos' a unas 85 mil personas, no reduce las tomas de terrenos al interior de la ciudad que suman más de 32 invasiones de terrenos entre 1952 y 1964<sup>10</sup>. Una posible explicación de esta situación se puede encontrar en la generación de expectativas de la población en torno al Programa de Erradicación, situación que incrementaría el número de tomas como 'vehículo de acceso' a una vivienda por etapas.

### **Gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)**

A partir de 1964 la política habitacional se desarrolla bajo el principio que la vivienda es un bien de primera necesidad, al que tienen derecho todas las familias, cualquiera sea su nivel socioeconómico. Durante este período las instituciones habitacionales cambian - se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU- y se lleva a cabo un imaginativo programa de viviendas sociales. Sin embargo los niveles de inversión proyectados resultaron insuficientes para superar el déficit habitacional existente y la inversión realizada se orientó preferentemente a grupos medios y altos<sup>11</sup>.

El principal programa dirigido a los 'sin casa' fue la **"Operación Sitio"**<sup>12</sup> (1965), que consistía en la entrega de un sitio semi-urbanizado en el cual se instala provisoriamente la vivienda original de los pobladores, para luego realizar por autoconstrucción o por contrato con empresas públicas, la vivienda definitiva. La 'Operación' Sitio buscaba 'anticiparse a la formación espontánea y clandestina de extensos sectores de 'callampas', que una vez consolidados conformaban uno de los más difíciles problemas urbanos y sociales.

El programa estipula que la solución habitacional de los sectores de extrema pobreza, puede ir progresando por etapas; a su vez responde a una aspiración básica de los pobladores, quienes buscan, 'un

<sup>10</sup> A fines de 1964 se contaban más de 105 mil personas viviendo en campamentos (Cáceres, 1993).

<sup>11</sup> Sólo un 3% de la inversión total de vivienda fue orientada a la población de menores ingresos. Dos enormes proyectos de desarrollo -San Borja y Villa Frei- resultaron muchos más costosos que el total de viviendas populares.

<sup>12</sup> Definida en su momento como 'una respuesta chilena para un problema chileno' (Bravo, 1996). Las viviendas eran unidades separadas para familias individuales o bloques, los cuales fluctuaban entre los 30 y los 52 m<sup>2</sup>.



sitio donde vivir'. Desde esta perspectiva, la participación de los beneficiarios se enmarca en el ámbito de la construcción, ya sea de su propia vivienda, o participando en programas de construcción como fomento del empleo<sup>13</sup>. Posteriormente se incorpora a la intervención una dimensión social a través del trabajo desarrollado por organismos especializados de *Promoción Popular*.

En este sentido, las políticas habitacionales del gobierno de Frei Montalva pusieron énfasis en los aspectos de integración social, apareciendo así las políticas de vivienda ligadas a un amplio programa de combate a la marginalidad, donde el acceso a la vivienda formaba parte de la 'participación pasiva', mientras que la organización comunitaria y el desarrollo social daban cuenta de los requisitos de una 'participación activa' (Espinoza, 1988). El hecho que en los diez años de aplicación del programa sólo se hubiera alcanzado el 10% de la población inscrita, muestra un desfase entre la oferta inicial del gobierno y las expectativas de los afectados. A esta demanda insatisfecha, se sumó el desencanto de los usuarios de la Operación Sitio en torno al tipo de solución entregada<sup>14</sup>, pues al final de este gobierno, eran pocos los sitios que contaban con la solución mínima construida y con la urbanización completa, por lo cual lo que había empezado como 'Operación Sitio', era llamado 'Operación Tiza' en la cual se asignaba solamente el terreno.

Por otra parte, algunos autores dan cuenta que éstos programas incidieron en el aumento de la segregación espacial por la construcción de viviendas para sectores de bajos ingresos, en la periferia de la ciudad con déficit en equipamiento comunitario y dificultades de acceso a servicios públicos como comercio, educación y salud (Castell, 1971).

Adicionalmente, se intensifican los procesos de tomas masivas de suelo urbano, los cuales tuvieron gran incidencia hasta mediados de los setenta<sup>15</sup>. El proceso de masificación de las tomas, se origina en el crecimiento poblacional experimentado por la ciudad de Santiago durante esa década, desde un millón de habitantes en 1940 a 2,8 millones en 1970 y su utilización como herramienta de presión en periodos electorarios.

---

<sup>13</sup> Mediante la "Operación 20.000/70" se buscaba reforzar la relación entre las dimensiones de Vivienda y Trabajo, por medio de la instalación de fábricas en las poblaciones que fomentaban la autofabricación de viviendas. En este caso, la lógica de la acción estatal era reducir el costo de la mano de obra, haciéndose cargo de los costos derivados de la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo a fines de 1970 la producción de viviendas mediante este sistema llegó a sólo 6.235 unidades de distinto tipo (Bravo, 1996; Haramoto, 1979).

<sup>14</sup> Esta va reduciendo la cantidad de metros cuadrados construidos -60 en las viviendas CORVI, a 30 o 27m<sup>2</sup>- así como el equipamiento básico con el cual el sitio contaba (Haramoto, 1979).

<sup>15</sup> Entre 1968 y 1970 se realizaron un total de 250 tomas que involucraron un 10% de la población de Santiago, fenómeno que no sólo se concretó en la capital, sino que se extendió hacia otras provincias de la región, las cuales vieron sus terrenos agrícolas súbitamente invadidos por asentamientos que toman el nombre de **Campamentos**. De acuerdo a la opinión de algunos autores la denominación 'Campamento' surge del tipo de organización interna para militar, creada por el Movimiento de Izquierda Revolucionario, MIR, en el Campamento 'Nueva la Habana' en el mes de octubre de 1970 (Espinoza, 1988; Garcés, 1991; Santa María, 1970).

### **Gobierno de Salvador Allende (1970-1973)**

Durante este período la política habitacional del gobierno responde al principio que la vivienda es un derecho y una obligación del Estado. El gobierno privilegia la construcción de conjuntos residenciales homogéneos, que rompen con el esquema de sectorización diferenciada por clases sociales, donde los conjuntos habitacionales de los grupos más pobres se encontraban privados de áreas verdes, movilización y fuentes de trabajo.

En este período las tomas de terreno pasan a ser una práctica común, estimándose hasta en 400.000 personas las que en la ciudad de Santiago accedieron a tierra por esa vía<sup>16</sup>. La novedad se encuentra en la masificación del proceso, que a diferencia de las tomas de los años 40 se define como bien planeado y altamente organizado. En este sentido, las formas que adquieren estos asentamientos difieren significativamente de las callampas, presentando trazados de calles, lotes regulares, provisión de agua y servicios higiénicos comunes, entre otras formas de organización.

El gobierno desarrolla el Programa de **"Operaciones Campamentos"**, el cual responde a los requerimientos de los pobladores que vivían en campamentos, así como también a demandas económicas que visualizan la estimulación del empleo como un mecanismo para enfrentar la crisis y reactivar la economía. Este programa si bien posee principios semejantes a los desarrollados por la Operaciones Sitio, modifica el sistema participación de los beneficiarios, rechazando la autoconstrucción individual y privilegiando el desarrollo de trabajo en equipos con el fin de obtener mayor especialización y mejores salarios. Sin embargo, la implementación de estos programas no arrojó los resultados esperados: el Gobierno se había propuesto construir 89 mil viviendas con urbanización y equipamiento social, pero la estadística oficial sólo registró 60 mil unidades y enormes dificultades para elevar la actividad económica. Por otra parte, el programa Campamentos no logró revertir el proceso de tomas masivas de terrenos, y éstas continuaron desarrollándose de manera progresiva hasta mediados de la década del 70.

---

<sup>16</sup> En 1968 se registraron 8 tomas, 21 en 1969, 315 en 1970, y 172 entre enero y abril de 1971 (Legates, 1973).

### Tercera Fase: Las Radicaciones y Erradicaciones Masivas del Gobierno Militar (1973-1989)

Una de las principales características de la política habitacional de este período, se encuentra en el interés de reducir al máximo la intervención del Estado; entre las manifestaciones de esta acción se incluye la reducción de inversión pública, la desregulación en materia de terrenos urbanos y el control de su uso a través de la Política Nacional de Desarrollo, promulgada en 1979 (Sabatini, 1997). La política habitacional visualiza el ahorro familiar como el pilar básico sobre el cual debe sustentarse la posibilidad de una vivienda, a la vez que establece un subsidio hasta que los costos de la vivienda sean compatibles con los niveles de renta y las necesidades de la población. Concepción de acceso a la vivienda que no beneficia a los más pobres y margina de hecho a más de un 50% de la población, ciertamente con menores recursos<sup>17</sup>.

Si bien el marco de la política habitacional cambia, los procesos de tomas de terrenos se continúan desarrollando después de 1973. Si bien gran parte de las tomas realizadas fueron desalojadas por las autoridades públicas, se inicia en esta década un proceso de movilización política abierta hacia la vivienda, donde 'allegados' y grupos de 'sin casa' participaron en intentos sucesivos de tomas de terreno<sup>18</sup>.

En este sentido, es posible afirmar que los **Programas de Erradicación y Radicación de Campamentos**, desarrollados entre 1979 y 1985, surgen como respuesta a las movilizaciones habitacionales generadas en pleno período de crisis económica y de implementación de medidas de ajuste. Las radicaciones permitieron la legalización de la propiedad, de los sitios ocupados irregularmente y la instalación de una caseta sanitaria; por otra parte las erradicaciones implicaron una relocalización de las familias desde su emplazamiento original, hacia viviendas definitivas subvencionadas por el Estado. Ambos programas involucraron, a más de 65 mil familias de la ciudad de Santiago - un 20% de los hogares pobres- 'saneando' la mayor parte de los campamentos, operaciones sitios y/o tomas heredadas del período previo a 1973<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> *Diversos estudios han mostrado que las políticas de subsidio habitacional variable no llegaron a los más pobres, del total de subsidios entregados entre 1978 y 1980 sólo 1,54% correspondía a beneficiarios que tenía una renta mensual inferior a 4 Unidades de Fomento. Esta reducción de recursos sumada al cambio de la situación de acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos contribuye al aumento del déficit habitacional, el cual se estima para fines de la década de los ochenta en más de un millón de unidades a nivel nacional.*

<sup>18</sup> *En 1973 se registraron un total de 390 campamentos, los cuales involucraron a un número superior de 500.000 familias. Entre 1980 y 1985 se realizaron 24 tomas en la ciudad de Santiago, las cuales involucraron a más de 51 mil personas. En este contexto es posible observar algunas tomas 'exitosas' como la que se produjo en septiembre de 1983 cuando 8.000 familias se instalaron en terrenos baldíos y construyeron los campamentos Raúl Silva Henríquez y Juan Francisco Fresno (Ducci, 1994; Morales, 1985).*

<sup>19</sup> *Entre 1980 y 1987 la aplicación del programa en Santiago permitió regularizar la situación de 139 campamentos, construyéndose 53.322 unidades habitacionales localizadas, en mayor parte, en comunas periféricas y en los márgenes de la ciudad de Santiago (De la Puente, 1989; Rodríguez, 1993).*

Las radicaciones se realizan a través del Programa **“Lotes con Servicio”**. Las obras ejecutadas comprenden una solución completa o incompleta compuesta por alguno de los siguientes componentes: instalación de redes de agua potable, alcantarillado y/o electricidad; regularización con pavimentación mínima; construcción de caseta sanitaria y entrega de títulos de dominio<sup>20</sup>. En el caso de las Erradicaciones, la dirección dominante de los traslados fue desde comunas de fácil acceso al centro de la ciudad, de mayor nivel socioeconómico y con mayores oportunidades de empleo, hacia comunas alejadas, con deficiente infraestructura social y con escasas oportunidades de empleo, señalándose como argumento que la categoría social de los residentes debe guardar relación con los precios del suelo<sup>21</sup>. La oferta gubernamental, en este caso, involucraba un departamento de material sólido entre 24 y 30 m<sup>2</sup>, construidos en conjunto habitacionales que no contemplan equipamiento y servicios comunitarios.

Diversas investigaciones afirman que durante este período se tiende a ‘homogeneizar internamente los espacios comunales’ dando lugar a comunas ricas, descongestionadas de bolsones de pobreza, y a comunas pobres. Situación que acentúa aun más los rasgos de segregación socio-espacial de la pobreza, concentrando a los pobres en comunas nuevas y sin equipamiento previo (Morales, 1987; Valdés, 1983). A su vez, estudios realizados en torno a la satisfacción<sup>22</sup> residencial en las soluciones habitacionales de tipo erradicación señalan que si bien las familias recibieron una solución habitacional mejor que aquella que tenían en el lugar de origen, simultáneamente enfrentaron problemas de empleo, lejanía de centros de educación y salud, así como servicios de atención. Sufrieron también el desarraigo de las redes de relaciones en las cuales estaban insertos. Desde esta perspectiva se argumenta que las erradicaciones han significado cambios a veces positivos y a veces dramáticos en la adaptación de los beneficiarios a una nueva vivienda, lo cual ha significado en un gran porcentaje de los casos un desplazamiento hacia un sector urbano periférico y una ruptura con el medio socio-espacial anterior (De la Puente, 1989).

<sup>20</sup> Bajo este término se incluyen tres programas similares, ‘Lotes con Servicio’, ‘Saneamiento’ y el ‘Programa de Mejoramiento de Barrios’, desarrollados entre 1983 y 1989. Las soluciones denominadas “incompletas” responden al principio que este programa no fue concebido como programa de vivienda propiamente tal, sino como de saneamiento básico, cuyo principal aporte era la unidad cocina-baño, o la caseta sanitaria (Greene).

<sup>21</sup> Las erradicaciones se justificaron señalando que esas familias pobres estaban localizadas en áreas con un potencial inmobiliario que rebasaba su capacidad de pago. La erradicaciones buscaban eliminar una externalidad negativa -la pobreza- que afectaba la valorización de las propiedades del entorno (Sabatini, 1997)

<sup>22</sup> En la satisfacción con las viviendas no solo participan factores referidos a las características físico-espacial de las viviendas, sino elementos de su entorno social inmediato (De la Puente, 1989; Raczynski y Serrano, 1985).

Por otra parte, los programas implementados durante esta fase no lograron terminar por completo con los campamentos ya existentes e impedir la formación de nuevos asentamientos<sup>23</sup>. Así se observa al constatar que dos tercios de la población residente en asentamientos precarios en 1996, habitaban en ellos desde hace más de 10 años. A su vez, el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, realizado en 1996, da cuenta que más de un 40% de los asentamientos se conformaron durante el período 1974-1989.

---

<sup>23</sup> Así se observa al constatar que entre 1980 y 1985 se produjeron 24 nuevas tomas las cuales involucraron a más de 50 mil personas, la mayoría protagonizadas por grupos de 'allegados', quienes constituyen un población flotante de 150 familias (Chateau, 1987).

## Cuarta Fase: Los programas de superación de la pobreza (1990-1998).

### **Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)**

El primer gobierno de la Concertación se enfrenta, en 1990 con un grave déficit cuantitativo en la cantidad de viviendas disponibles, así como importantes carencias en la calidad del parque habitacional. Esta situación coexiste con insuficiencias en equipamiento urbano y de servicios concentrados particularmente en las áreas de pobreza. En este marco, el gobierno se propone congelar cuantitativamente el déficit en vivienda, para lo cual asigna más recursos a los programas habitacionales ya existentes, crea nuevos programas e intensifica las exigencias de equipamiento urbano social y vecinal en los proyectos de construcción habitacional.

Durante este período se registra un número reducido de tomas, organizadas por agrupaciones de comités de allegados, que orientan su acción hacia viviendas sociales ya construidas.

Además se procede a la identificación de grupos prioritarios y se establecen vías políticas e institucionales tendientes a incrementar la participación de los pobladores en los sistemas de postulación. Para favorecer esta participación, se modifican algunas dimensiones de los programas vigentes hasta la fecha - Vivienda Básica y Subsidio General Unificado- con el objetivo de permitir la postulación agrupada<sup>24</sup>, disminuir los subsidios a sectores medios de mayores ingresos, e introducir líneas de intervención especiales destinadas a atender sectores vulnerables. Adicionalmente se diseñan nuevos programas dirigidos a sectores de menores ingresos y sin capacidad de ahorro, entre los cuales se encuentra el programa de *Vivienda Progresiva*, *Mejoramiento de Barrios* y se le otorga un impulso especial al programa *Mejoramiento Urbano*<sup>25</sup>. Si bien los programas de vivienda y saneamiento básico implementados lograron reducir cuantitativamente el déficit habitacional y de equipamiento, permanecieron los problemas de acceso y calidad de la vivienda, particularmente para aquellos grupos que presentan mayores dificultades para el ahorro y postulación a los programas existentes. Adicionalmente se constata que ninguno de estos programas desarrollados orientó explícitamente su intervención hacia la población que reside en asentamientos precarios.

<sup>24</sup> Modalidad que otorga mayor puntaje a las personas postulantes en grupo, se busca potenciar la participación de los beneficiarios en los procesos de implementación de las soluciones habitacionales (Bahamondes, 1996).

<sup>25</sup> El Programa de Vivienda Progresiva se dirige prioritariamente a familias de allegados y sin casa, que por sus condiciones de pobreza habitacional no han podido acceder a una solución habitacional a través de los programas convencionales. Por otra parte el Programa de Mejoramiento de Barrio, provee de saneamiento básico a las familias que residen en localidades o sectores sin estos servicios. En numerosos casos, el PMB interviene en campamentos y asentamientos precarios, pero una vez que éstos han regularizado la situación de tenencia de la tierra.

### ***Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)***

El segundo gobierno de la Concertación asume como tarea prioritaria la superación de la pobreza<sup>26</sup>. Durante este período se afirma que la superación de la pobreza requiere de la readecuación de políticas asistenciales, así como la aplicación de políticas específicas mucho más precisas para desbloquear situaciones que por lo general se han mantenido por largos períodos de tiempo.

En este contexto, y específicamente en materia de vivienda y saneamiento básico, la acción del gobierno continúa orientada a mejorar la cobertura, calidad y eficacia de los sistemas de acceso a la vivienda, enfatizando la intervención hacia grupos prioritarios y segmentos específicos de la población, entre los cuales se encuentran las familias que habitan en asentamientos precarios.

Tomando en cuenta esta situación, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, inicia en 1996 algunas acciones tendientes a cuantificar el problema de los asentamientos precarios en el país, en los cuales se estima que residen más de medio millón de personas a lo largo de todo el país. De este análisis se infiere que si bien se han experimentado significativos avances en la lucha contra la pobreza, subsisten fuertes dificultades para enfrentar la 'pobreza dura', que requeriría de cambios institucionales y de la aplicación de políticas mucho más precisas y focalizadas, que originan en 1997 el desarrollo de una estrategia de intervención denominada Chile Barrio.

## **TENDENCIAS CENTRALES DE LAS RESPUESTAS ESTATALES ORIENTADAS A ASENTAMIENTOS PRECARIOS.**

Este capítulo concluye con una síntesis de las tendencias centrales que presentan las respuestas estatales desarrolladas entre 1960 y 1996 en campamentos y asentamientos precarios. Esta sección sigue la secuencia de las preguntas directrices de este estudio y busca relevar aquellas semejanzas y/o diferencias entre las acciones gubernamentales ya descritas en el capítulo, con el fin de aportar con elementos para el análisis y comparación con el Programa Chile Barrio.

---

<sup>26</sup> *En 1994 se inicia la implementación de un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, orientado a generar una estrategia general para abordar las situaciones de pobreza en el país. Este plan, que inicialmente se propone innovar en la gestión de los programas sociales, experimenta importantes dificultades en el logro de sus objetivos, y escasos avances en el desarrollo de una estrategia innovadora. En este sentido se señala que la ejecución del Programa Nacional, ha sido incompleta, y que no obstante algunos avances, se evidencian dificultades en especial en los desafíos que se encuentran en la reducción de pobreza cada vez más resistente a las políticas sociales tradicionales (Hardy, 1997).*

### **a) Modificaciones en el origen y fundamentos de las políticas**

Entre los años 60 y hasta principios de los 70, las intervenciones en campamentos respondieron a dos tendencias centrales; la primera, visualiza el desarrollo de estos programas como una forma de responder a las presiones y movilizaciones sociales realizadas por los propios pobladores; la segunda concibe las intervenciones en vivienda como un instrumento de reactivación de la economía y fomento del empleo. Ambas tendencias se combinan durante esta fase. Sin embargo, las presiones sociales parecen ser un factor preponderante, encontrándose presentes incluso durante el período del gobierno militar, a pesar del estricto control ejercido sobre la organización social.

A partir de los años 90, la intervención estatal en este tema se inserta dentro de una estrategia nacional de mejoramiento de las condiciones de vida y superación de la pobreza. No obstante en este período también se observa la combinación de una mirada estratégico-política con presiones de grupos sociales poblacionales y de organismos del tercer sector que habían desarrollado iniciativas y acciones habitacionales innovadoras durante el período militar.

### **b) Oferta Institucional y actores involucrados**

Hasta mediados de la década de los '60 la intervención estatal sólo contempla la provisión de sitio y vivienda en etapas, el equipamiento social queda postergado a una segunda fase, una vez que las viviendas se encuentran terminadas. Con la implementación del Programa *Operación Sitio* se incorpora a la intervención, las dimensiones de equipamiento comunitario básico y de promoción social para las familias beneficiarias de la operación. A inicios de los años '70, con el desarrollo del Programa *Operación Campamento* se incorporan otros elementos a la intervención como el fomento del empleo y de la acción sindical. Durante el período militar con las *Erradicaciones y Radicaciones Masivas* se acentúa como tendencia la reducción del espacio construido y no se considera el equipamiento urbano básico. (Ver cuadro I)

En términos generales es posible señalar que - a excepción del programa Operación Sitio y Campamento- la oferta gubernamental contempla exclusivamente la dimensión vivienda, sitio y saneamiento básico. Se observan escasas intervenciones en equipamiento comunitario y urbanización, y ningún esfuerzo por incorporar dimensiones psicosociales y culturales a los programas implementados. A su vez es relevante mencionar que las intervenciones gubernamentales se inician con soluciones habitacionales bastante completas, que en el transcurso del tiempo se hacen más modestas privilegiando los aspectos de infraestructura<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> El caso más concreto de esta situación se puede observar en la Operación Sitio que se reduce a la entrega de un sitio sin urbanizar y demarcado con tiza 'Operación Tiza'.





### **c) Lógica de la intervención y formas de operación**

Entre 1960 y 1970, la entidad responsable de las tareas de diseño, financiamiento e implementación de programas desarrollados en materia de campamentos era la cartera de vivienda<sup>28</sup>. En ambas fases, los programas se manejan centralmente y sólo algunos aspectos de la implementación son traspasados a entidades públicas subnacionales y a organismos privados especializados. Hasta mediados de los 70 los programas de viviendas de interés social se implementan bajo un sistema centralizado de administración directa por parte del Estado. Posteriormente, se desarrolla un sistema de administración delegada, donde el Estado entrega a entes privados la ejecución de las obras, quedándose con la administración del proyecto<sup>29</sup>. Finalmente, a partir de la década de los '80 la tendencia ha sido traspasar al ámbito privado gran parte de la responsabilidad que antiguamente recaía en el Estado, a través de llamados a licitaciones públicas de viviendas terminadas - o llave en mano- y de obra vendida, quedando en manos del gobierno las instancias de diseño general, financiamiento y subsidios, así como los ámbitos de regulación y supervisión.

Del análisis se infiere que, en términos generales, los programas estudiados son formulados en forma centralizada, y aunque aspectos de su operacionalización pueden recaer en entidades subnacionales, no se desarrollan paralelamente los mecanismos que permitieran el diseño e implementación de programas de intervención específicos a realidades locales de los asentamientos. Por el contrario, los programas estudiados suelen ser estandarizados, tanto en el tipo de solución entregada, como en la forma de operar de manera independiente a las particularidades del entorno, de los usuarios y las problemáticas que los afectan.

### **d) Participación de los beneficiarios**

Los programas de autoconstrucción aparecen como la una de las primeras instancias orientadas a involucrar a los beneficiarios en la implementación de programas dirigidos a campamentos. Sin embargo, este modo de incorporar a los pobladores a las estrategias de intervención estatal no ha logrado consensos a través del tiempo<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Primero a través de la Corporación de Vivienda CORVI, y luego a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU y su respectivo servicio ejecutor, SERVIU.

<sup>29</sup> A partir de 1973 se inicia en el país un proceso de desconcentración administrativa, que se traduce en un mayor involucramiento de entidades subnacionales y particulares subcontratados en la administración de los programas.

<sup>30</sup> Así se observa al constatar que fue fomentada en los programas de Alessandri y Frei Montalva; se suprime con Allende y se reemplaza por trabajo directo en equipos constructivo. No se considera durante el gobierno de Pinochet y vuelve a ser retomada durante los Gobiernos de la Concertación.

Si consideramos, la participación social de los usuarios como un proceso de toma de decisiones en aspectos de diseño, formulación e implementación de los programas, ninguna de las experiencias estudiadas desarrolla este nivel pro-activo de participación. Si bien, se observan algunos avances en los programas de Promoción Popular de Frei Montalva y en la conformación de equipos de trabajo durante el Gobierno de Allende, éstos resultan insuficientes al momento de concebir la participación social como 'construcción de un proyecto' desde las necesidades y potencialidades específicas de los usuarios del programa.

### III. PROGRAMA CHILE BARRIO

El Programa Chile Barrio surge en 1996 en el marco del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, no obstante fue adquiriendo ciertas especificidades que lo diferencian completamente de esta iniciativa<sup>31</sup>.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo es el organismo que realiza las primeras acciones de diseño general, pero luego de las dificultades presentadas por esta cartera durante los temporales de invierno<sup>32</sup>, perdió la conducción del proceso y el diseño del programa es asumido por una comisión interministerial que realiza los primeros esbozos programáticos y define los ámbitos de intervención en materia socio-laboral, productiva, de la vivienda y el barrio. Para operacionalizar estos ámbitos, los organismos y servicios involucrados ajustan programas ya existentes, o crean programas específicos<sup>33</sup>. En noviembre de 1997 se crea una Dirección Ejecutiva, que asume la conducción del proceso, y el desarrollo de acciones concretas tendientes a cumplir con las metas y tareas del Programa.

#### 1. DISEÑO GLOBAL PROGRAMA CHILE BARRIO

##### a) Aspectos Programáticos

Como se ha señalado, el Programa Chile Barrio se enmarca dentro de la estrategia de superación de la pobreza desarrollada por el segundo gobierno de la Concertación, no obstante éste se anuncia como una intervención distinta al Programa Nacional, fundamentalmente porque este último no había generado los resultados esperados y se requería de una intervención concreta, concentrada explícitamente en el tema de la pobreza extrema<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Inicialmente se denominó Programa Chile Solidario o 'Programa Interministerial de Coordinación de Inversiones en Asentamientos Precarios' y no era un programa nuevo, que requiriera nuevos recursos, sino en una reorientación de diversos programas y recursos ya existentes. No obstante, se comienza a diferenciar de los programas tradicionales de vivienda y se propone desarrollar una propuesta de intervención 'innovadora', asumiendo los aprendizajes de otras experiencias implementadas en Chile y otros países de América Latina.

<sup>32</sup> En aquella ocasión los nuevos conjuntos residenciales de la Villa El Volcán de la comuna de Puente Alto presentaron deficiencias estructurales y de calidad de tal envergadura que significó el anegamiento de las viviendas y una de la crisis más grandes vividas por este sector, situación que implicó la renuncia del Ministro de la Vivienda (Marianela Ventura, Comunicaciones MINVU).

<sup>33</sup> Entre los programas nuevos se encuentra el Programa Apoyo a Iniciativas Personales de Empleo desarrollado por el SENCE, el Programa Entorno, del MINVU. El FOSIS también desarrolla nuevos instrumentos de intervención como el Programa Barrio para Todos y Servicio de Apoyo para el Desarrollo del Barrio.

<sup>34</sup> No obstante, algunos antecedentes nos permiten afirmar que este programa nace como parte del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, la diferenciación con éste podría atribuirse a las críticas que surge en torno al desarrollo del Programa Nacional. Mayores antecedentes ver "Proyecto Chile Solidario", octubre 1996.

El Chile Barrio busca responder condiciones particulares de pobreza caracterizadas por la existencia de grupos de personas o segmentos de la población, que parecen insensibles a los efectos de las políticas sociales tradicionales e incluso al crecimiento económico. A su vez, se indica que los asentamientos precarios 'no logran ser atendido por los programas existentes, y resulta particularmente difícil dar respuestas coherentes a la multiplicidad de factores que condicionan este tipo de pobreza. Las intervenciones sectoriales se superponen, no logran articularse y adaptarse territorialmente para poder responder a las especificidades requeridas'<sup>35</sup>.

A su vez se reconoce que las familias que viven en campamentos 'se encuentran en una condición de pobreza compleja, no sólo porque presentan una cierta insensibilidad ante intervenciones públicas o privadas, sino porque se 'superponen carencias materiales (viviendas inadecuadas, déficit de servicios, propiedad irregular) con fragilidad en las estrategias de sobrevivencia basadas en informalidad, inestabilidad y marginación de las oportunidades que puede ofrecer la sociedad'<sup>36</sup>.

En este contexto, el Chile Barrio, busca 'contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes 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'. De manera consecuente con este objetivo, el programa se plantea cuatro ámbitos de intervención: i) Desarrollo comunitario e inserción social; ii) Habilitación laboral y productiva; iii) Mejoramiento de la vivienda y el barrio; y iv) Apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza.

La estrategia general de intervención, se centra en la construcción e implementación de *Planes de Acción Compartidos*, definidos 'desde la demanda' y contruidos en base a proyectos, acciones, e inversiones de corto y mediano plazo, que pueden ser financiadas a través de recursos sectoriales, convenios de asistencia y fondos concursables. De este modo, los *Planes de Acción*, constituyen el eje ordenador de la intervención en cada asentamiento. El diseño específico del Plan es responsabilidad de los entes regionales y locales, en la medida que éstos sean capaces de articular las demandas y requerimientos específicos de los asentamientos, con la *Oferta Programática*<sup>37</sup> dispuesta por el Chile Barrio, así como con otras acciones que emerjan de esta coordinación.

---

<sup>35</sup> Presidente Eduardo Frei Ruz-Tagle, Discurso 21 de Mayo de 1997. Diario La Nación.

<sup>36</sup> Este diagnóstico se basa en los resultados arrojados por el Catastro Nacional de Asentamiento Precarios y en un estudio realizado por del Centro Latinoamericano de Demografía, ambas investigaciones dan cuenta que este tipo de pobreza se concentra en los asentamientos irregulares y campamentos. La mayor parte de éstos conformados durante el gobierno militar e insensible a las políticas y programas sociales implementados, los cuales no han logrado -de modo significativo- revertir la situación de las familias que habitan en ellos (Chile Barrio, 1998c).

<sup>37</sup> La oferta programática del Chile Barrio comprende un conjunto de instrumentos, acciones y programas que se ejecutan a nivel de los asentamientos. Esta oferta responde a las a los cuatro ámbitos de intervención definidos.

En este sentido, el diseño global privilegia la utilización de mecanismos que potencien y desarrollen la participación social, comprendida como un proceso de involucramiento progresivo de los habitantes del asentamiento en aspectos vinculados al diseño y gestión del programa a nivel local. Para el logro de este propósito se adaptaron y simplificaron los instrumentos y procedimientos ya existentes, de modo de hacerlos más flexibles y complementarios entre sí. Desde esta perspectiva, el programa busca invertir la lógica de acción centralista que ha dominado la formulación de los programas sociales. Invertir esta orientación, significa que el nivel central sólo define un marco general de acción y una estructura de funcionamiento, dejando que sean las entidades subnacionales y específicamente el nivel local y del asentamiento, quienes determinen las problemáticas a abordar, las posibles soluciones e intervenciones específicas.

### **b) Estructura de funcionamiento del Programa**

Participan en este Programa el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; el Ministerio de Bienes Nacionales; el Ministerio de Planificación y Cooperación; la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior; el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo del Ministerio del Trabajo; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social; y la Dirección de Presupuesto. A estas entidades se suman los Municipios definidos como 'los operadores directos del programa' y los Gobiernos Regionales quienes son los encargados de priorizar los asentamientos en las cuales el programa se implementa, así como aportar con recursos de inversión regional que complementen los que entrega cada Servicio y Ministerio.

Los organismos y servicios participantes en el Programa Chile Barrio operan en tres niveles: Un *nivel Central*, compuestos por el Directorio Nacional y la Dirección Ejecutiva. El *Nivel Regional*, conformado por el Gobierno Regional y un Comité Técnico Regional; mientras que a *nivel Local o Comunal* se ubican los Municipios y los Equipos Técnicos Locales. Los últimos dos niveles son los encargados de operacionalizar el diseño global del programa a las particularidades de la región y de los asentamientos a intervenir, así como de la ejecución e implementación de los planes y programas que constituyen la oferta programática del Chile Barrio. La estructura descrita, privilegia la formación de Comités Técnicos Intersectoriales<sup>38</sup> integrados por representantes de los organismos y servicios participantes.

---

<sup>38</sup> *La intersectorialidad se comprende como la integración de diversos sectores públicos como vivienda, trabajo, capacitación, apoyo y promoción social, en torno a un programa común. Predomina en esta estructura la presencia de organismos públicos, particularmente en el nivel central y regional; a nivel local se observa la incorporación de organismos privados, que actúan como operadores de los programas y de las acciones específicas Chile Barrio.*

En cuanto a la Dirección del Programa, se puede señalar la Dirección Ejecutiva se constituye en la gerencia operativa y en la instancia de coordinación de equipos sectoriales a nivel central y regional; a su vez, gestiona recursos, promueve y desarrolla la política de comunicaciones del programa. De acuerdo a la opinión de Raczynski<sup>39</sup>, la creación de esta unidad 'contribuyó a definir mejor y con más fuerza los objetivos y modalidades de operación del Programa, así como desplegar esfuerzos para lograr una mejor coordinación entre las instituciones involucradas, no obstante la demora en su definición y la necesidad de avances en la implementación del programa hacen que esta dirección aún tenga un largo camino por recorrer. En el ámbito regional, la coordinación y dirección del programa recae en las Secretarías Comunales de Planificación, las cuales asumen el desarrollo técnico del Chile Barrio y la presidencia del Comité Regional; mientras que el Intendente Regional es definido como el 'responsable político', en la medida que el Chile Barrio involucra un compromiso Presidencial.

Es importante destacar que la definición de la estructura organizativa del Programa, así como de sus funciones, ha sido un proceso largo, de constantes definiciones y aclaraciones. Las entidades subnacionales, visualizan que la estructura es compleja y dan cuenta que esta forma de operación no favorece la filosofía descentralizada del programa<sup>40</sup>. A su vez, se observa que las instancias de coordinación no favorecen la interrelación y comunicación entre los distintos niveles, vulnerando la declaración inicial que definían al ámbito local/comunal como actor central del programa.

## 2. EJECUCIÓN GENERAL PROGRAMA CHILE BARRIO

Para la implementación del Programa Chile Barrio se definen dos fases. La primera denominada experiencia piloto se inicia en agosto de 1997 y considera a 20 asentamientos de las regiones V, VIII, X y Metropolitana. La segunda, denominada fase regular comprende un horizonte de cuatro años - desde 1998 al año 2003- y comprende 952 asentamientos.

El inicio de la fase piloto del Programa Chile Barrio, - cuando el diseño específico aún no se había desarrollado-, responde a presiones político institucionales que se levantaron en torno a la demora presentada por el Programa en la obtención de resultados concretos<sup>41</sup>. Este da cuenta nuevamente que el diseño del

---

<sup>39</sup> Ver informe *Jornada de Evaluación, Dirección Ejecutiva programa Chile Barrio, enero 1998 (Raczynski, 1998b)*.

<sup>40</sup> *Mayores antecedentes ver informe Jornada de Evaluación, Dirección Ejecutiva Programa Chile Barrio, enero 1998 y Segundo Encuentro de ejecutores de la fase piloto del Programa Chile Barrio, Región Metropolitana.*

<sup>41</sup> Ver artículos 'Al otro lado de la línea' *Diario El Mercurio, 21 de septiembre de 1997*; 'Darán infraestructura a los 972 campamentos', *Diario El Mercurio, 21 de diciembre de 1997*.

programa va rezagado de los anuncios, lo cual ha generado descoordinación entre los distintos organismos y niveles de participación (Raczynski, 1998b).

### **3. COMPARACIÓN PROGRAMACHILE BARRIO CON INTERVENCIONES GUBERNAMENTALES DE LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS.**

Finalmente se sintetizan algunos aspectos centrales del Programa Chile Barrio y se comparan con el análisis desarrollado en torno a las intervenciones gubernamentales de los últimos 30 años. Este análisis permite destacar los aspectos innovadores del Programa, así como los desafíos que éste enfrenta al momento de su implementación.

#### ***a) Origen del Programa Chile Barrio***

A diferencia de los programas analizados en el capítulo anterior, Chile Barrio surge como prioridad gubernamental de intervención en el tema de superación de la pobreza e integración de grupos vulnerables, y no necesariamente producto de presiones y demandas sociales ejercidas por habitantes de campamentos. Por otra parte, aunque la oferta del programa busca mejorar la inserción laboral de los pobladores, su origen no está vinculado con el fomento del empleo y reactivación económica.

#### ***b) Oferta del Chile Barrio***

Este Programa amplía la oferta gubernamental dirigida a asentamientos precarios, incorporando nuevas líneas de acción<sup>42</sup>, a las dimensiones tradicionalmente desarrolladas en torno al tema de la vivienda y saneamiento básico. Los aspectos materiales y de infraestructura podrían predominar al momento de evaluar los productos y resultados del Programa, particularmente porque éstos forman parte de las carencias más visibles que presentan los asentamientos precarios. Esta oferta, a diferencia de las anteriores, se operacionaliza de acuerdo a las características específicas de cada asentamiento. Por lo cual en el diseño general no existe una oferta única, sino un conjunto de planes y programas que al combinarse con las demandas e intereses de los habitantes de los asentamientos, constituye el programa base de la intervención Chile Barrio.

---

<sup>42</sup> *La incorporación de dimensiones socio-laborales y productivas se fundamenta en indicadores que señalan que los destinatarios de estos programas aprecian y se apropian mejor de la vivienda, cuando ésta va acompañada de acciones y programas que abren otras posibilidades en materia de inserción social, grupal, e individual.*



### ***c) Lógica de intervención y forma de operación***

A partir del diseño y de la propuesta de intervención del Chile Barrio, se aprecia un cambio en la forma de concebir los programas sociales dirigidos a sectores de extrema pobreza<sup>43</sup>. El programa busca invertir la forma tradicional de intervención estatal, proponiéndose actuar desde 'la demanda', bajo una lógica territorial e intersectorial. Para intervenir con una mirada territorial, el programa descentraliza aspectos específicos del diseño y la totalidad de la implementación en entes subnacionales a nivel regional y local. Esta situación exige un importante esfuerzo de coordinación entre las entidades participantes, y adicionalmente requiere del desarrollo de instrumentos de intervención y metodologías flexibles, que posibiliten la participación e intervención de todos los agentes involucrados.

### ***d) Participación de la comunidad***

A nivel del diseño, el Chile Barrio considera la participación de los pobladores en la construcción de un Plan de Acción para cada uno de los asentamientos, que tiene como base un diagnóstico compartido y un cierto proceso de negociación entre las partes, cuya ejecución supone el compromiso y participación de la comunidad.

Chile Barrio constituye un esfuerzo *distinto e innovador* a la luz de los programas desarrollados en los últimos treinta años, por cuanto define su intervención *desde la demanda* y privilegia el desarrollo de una *lógica de intervención territorial e intersectorial*. En este sentido, lo nuevo y desafiante de este programa se encuentra en el interés por desarrollar una propuesta que busca revertir una lógica de intervención y romper con ciertos rasgos tradicionales de la cultura de trabajo del sector público, particularmente la segmentación entre programas y flexibilizar los procedimientos, con el propósito que puedan coordinarse entre sí y responder a las particularidades de cada asentamiento (Raczynski, 1998c).

---

<sup>43</sup> Inicialmente el programa utilizó el término 'chasconearse' para diferenciar la intervención Chile Barrio de otras acciones gubernamentales caracterizadas por la rigidez en sus programas y procedimientos.

## IV. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FASE PILOTO DEL PROGRAMA CHILE BARRIO, REGIÓN METROPOLITANA

### 1. INICIO DE LA FASE PILOTO PROGRAMA CHILE BARRIO.

Oficialmente la fase piloto del Programa Chile Barrio en la Región Metropolitana<sup>44</sup>, se inicia en julio de 1997, a partir de la visita realizada por el Presidente de la República al Asentamiento Parcela 30 de la comuna de Cerrillos.

Los campamentos a intervenir fueron seleccionados por el Intendente en junio de 1997<sup>45</sup>, utilizando como criterio base la existencia de compromisos sectoriales de inversión durante el período 1997 y 1998. Criterio que predominó en la selección de los asentamiento: Parcela 30 de la comuna de Cerrillos, Ampliación Inés Bustos de Lampa, Loteo Emos de la comuna de Melipilla y Santa Elvira de Pudahuel<sup>46</sup>. El asentamientos Calama -que no presentaba compromisos de inversión fue seleccionado a partir de la cobertura otorgada por los medios de comunicación, a raíz de las inundaciones y temporales ocurridos durante el invierno de 1997. En este caso la urgencia de las condiciones de vida, mostrada a través de la prensa, otorgó al campamento la 'visibilidad' necesaria para ser incorporado a la fase piloto.

Al inicio de esta fase existían escasos aspectos del Programa definidos, por lo cual inmediatamente después de la definición de los asentamientos se constituye un **Comité Técnico Regional**<sup>47</sup>, orientado al desarrollo de tareas vinculadas con la operacionalización del Programa Chile Barrio. Inicialmente la coordinación del programa a nivel regional recae en la SECPLAC. Sin embargo, en junio de 1998 ésta fue traspasada por la Dirección Ejecutiva Nacional, a la SEREMI de Vivienda situación que genera cuestionamientos sobre el grado efectivo de descentralización del programa.

<sup>44</sup> Esta fase se desarrolla en 5 de los 113 campamentos catastrados en el año 1996. Unos meses antes a esta fecha se había anunciado públicamente la implementación del programa y se habían seleccionado los campamentos.

<sup>45</sup> La primera discrepancia que surge entre la selección de los asentamientos y el diseño general del programa, es la falta de participación de los Municipios en este proceso, particularmente porque en el diseño éstos fueron definido como 'actores claves en la operación del programa'.

<sup>46</sup> Los dos primeros contaban con un proyecto de construcción de vivienda básica y habían iniciado el proceso de postulación a las viviendas; mientras que para los asentamientos Santa Elvira y Loteo Emos se había aprobado la implementación del Programa Mejoramiento de Barrios del Ministerio del Interior.

<sup>47</sup> Se subdivide en dos instancias; en un Comité Directivo donde participan los Directores de Servicios y Secretarías Regionales, la segunda denominada Equipo Técnico Regional asume las tareas de coordinación técnica del programa y se encuentra integrado por profesionales que representan a los Directores de Servicios y SEREMIS.

## 2. PAPEL DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LOS DISTINTOS NIVELES DEL PROGRAMA

### *a) Nivel de Información de los actores*

La difusión del Chile Barrio en la Región presenta deficiencias. Se conoce a través de la prensa, y no por medio de canales emanados desde las instancias de coordinación y dirección definidas en el diseño. La desinformación y falta de claridad respecto de los contenidos del programa y su forma de operar, han generado dificultades de coordinación, malentendidos y expectativas erróneas que se han mantenido a través del desarrollo de esta fase.

### *b) Papel de los servicios y organismos públicos*

Durante esta etapa la coordinación pasa por definir y operacionalizar instancias de encuentro, división de tareas y funciones, así como espacios para el trabajo en conjunto<sup>48</sup>. Los organismos y servicios públicos participantes en el Programa, además de formar parte del Comité Regional, implementan los programas y proyectos específicos que forman parte de la oferta programática del Chile Barrio. Esto significa que cada organismo desarrolla paralelamente acciones orientadas a la difusión, capacitación, convocatoria y licitación de los programas que será desarrollados en cada asentamiento.

Por otra parte, a nivel Municipal el diseño original había establecido la conformación de **Equipos Técnicos Locales**. Sin embargo, éstos no fueron constituidos formalmente, y la interacción entre el Comité Regional y Municipios se canalizó a través de instancias de coordinación preexistentes<sup>49</sup> que posibilitaron la recolección de información, validación de los Planes de acción, entre otras acciones.

### *c) Papel desarrollado por los habitantes de los asentamientos*

Los habitantes de los asentamientos perciben el programa de diferentes maneras: para algunos, el Chile Barrio representa un programa más, mientras que para otros una real alternativa que permite que su hogar deje de ser un 'campamento'. Además, los pobladores manejan algún nivel de información básico sobre los

---

<sup>49</sup> Se constata que el programa requiere de mucha colaboración y tiempo por parte de los servicios integrantes del Equipo Regional, los cuales no coinciden necesariamente con los tiempos del programa, ni con las tareas que cada organismo desarrolla cotidianamente. Se exige el cumplimiento de tareas en plazo que han sido definidos como 'no realistas' lo que repercute en la calidad de los productos entregados.

<sup>50</sup> Como las Mesas de Trabajo Comunal, definidas como instancias de coordinación de los programas ejecutados bajo la modalidad de Inversión Regional de Asignación Local, IRAL.

beneficios que genera la intervención y asocian el programa a la obtención de una vivienda o saneamiento del terreno<sup>50</sup>.

Durante la etapa de elaboración del Plan de intervención de cada asentamiento, la participación de los pobladores se desarrolló de manera indirecta, a través de dirigentes y representantes de la comunidad que participaron en las entrevistas en profundidad realizadas en septiembre de 1997. Posteriormente se generan algunos mecanismos que posibilitan la participación directa de los usuarios del programa en los proyectos y acciones que se desarrollan a partir de la implementación del Plan de Acción específico de cada asentamiento. En este sentido, la incorporación de los pobladores tiende a aumentar cuando se inicia la implementación de los planes de acción. Esta situación da cuenta que las instancias de participación de la comunidad en el diseño del programa han sido escasas, y mayoritariamente se han centrado en la elaboración del diagnóstico y en implementación de micro-proyectos a nivel comunitario. De este modo se perciben algunas discrepancias entre el modo de concebir la participación social en las orientaciones generales y los mecanismos cómo esta se operacionaliza en la fase piloto. La lógica que predomina al momento de implementar el programa genera formas de participación que van desde el nivel central-regional hacia el asentamiento y no a la inversa. A partir de esta concepción, la participación de los beneficiarios queda restringida a algunas acciones de 'consulta' respecto de sus problemas, necesidades y posibles soluciones.

En base a lo señalado, se puede afirmar que quienes efectivamente han participado en la fase piloto el programa son los organismos centrales y regionales. En este caso, la participación puede ser definida como el involucramiento de organismos y servicios sectoriales en torno a un programa común, donde cada uno de los actores concurre con sus propuestas de intervención. No se observa la presencia de actores locales - tanto a nivel municipal como del asentamiento- en el proceso de toma de decisiones respecto del diseño específico y gestión del programa.

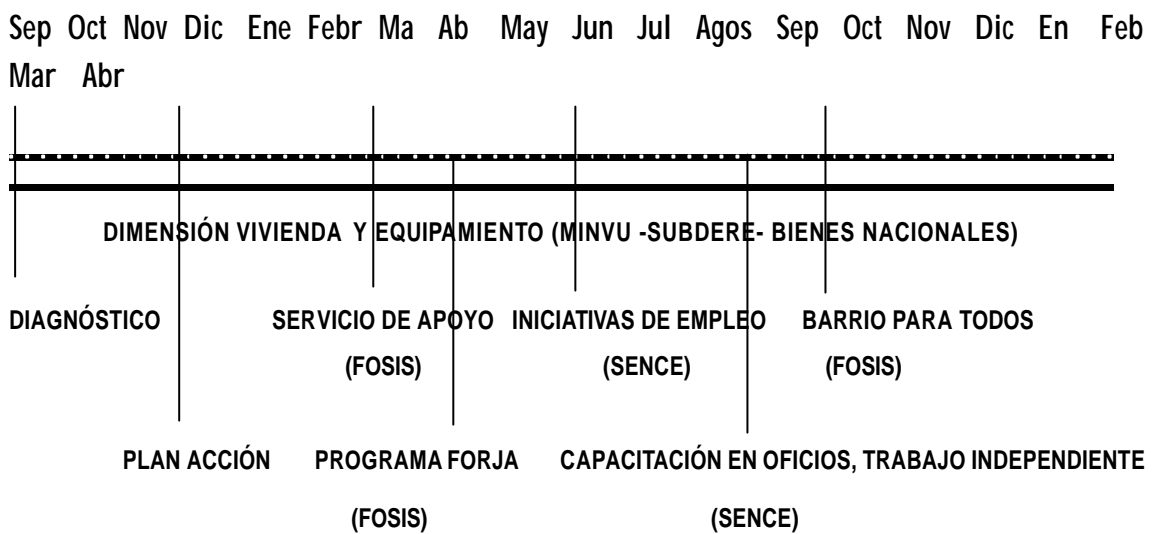
---

<sup>50</sup> *'Frente al almacén se puso un diario referente al Chile Barrio, las personas del campamento lo tomaron como que el Chile Barrio era para sacarnos a casa a todos, a todo el campamento, con o sin plata' (Entrevista Grupal, asentamiento Calama). Sin embargo, algunos pobladores consideran que: 'no hay que hacerse muchas ilusiones, porque ese trabajo es tiempo perdido, porque a lo mejor no tienen dónde conseguir los recursos o van a ver dónde los pueden sacar y de aquí a que venga eso ¡cualquier tiempo!' (Entrevista Grupal, Loteo Emos).*

### 3. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA FASE PILOTO EN CADA ASENTAMIENTO

La implementación de la fase piloto del programa Chile Barrio en cada uno de los asentamientos de la Región Metropolitana, se operacionaliza a partir del mes de septiembre de 1997 y en términos generales se desarrolla de acuerdo al siguiente flujo:

Meses 1997 / 1998



La intervención del programa Chile Barrio se inicia con la realización de los *Diagnósticos de Caracterización* y los *Planes de Acción Compartidos*<sup>51</sup>. Es importante señalar que el propósito de estos instrumentos era la generación de un marco referencial, que contiene datos del campamento de carácter preliminar, y que permiten la contextualización de una propuesta de intervención. Sin embargo, los instrumentos desarrollados concibieron tanto los diagnósticos, como los planes como un insumo acabado, resultando poco flexibles en relación al tipo y calidad de información disponible, e inadecuados en términos de sus posibilidades de construcción de acuerdo o contratos entre las partes<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Los diagnósticos hacen referencia a las características socioeconómicas de los hogares que viven en el campamento, a los antecedentes sobre cohesión y arraigo de los pobladores, así como las carencias, debilidades, fortalezas y potencialidades del asentamiento. Los Planes de Acción, constituyen el instrumento ordenador de la implementación del Chile Barrio, identificando áreas prioritarias de intervención en cada uno de los asentamientos, destacando líneas de proyectos y acciones a desarrollar (Raczynski, 1998c).

<sup>52</sup> El tipo de información solicitada en los diagnósticos y planes de acción, requiere de un nivel de especificidad y desagregación, que no se encuentra en los Municipios y que resulta poco pertinente al propósito inicial.

Se constata la ausencia de una visión compartida que privilegie la demanda por sobre un conjunto de programas semi-estructurados, que se agrupa y ordena en una secuencialidad pre-definida desde las instancias centrales y no desde las necesidades e intereses de los pobladores.

La oferta programática del Chile Barrio responde a dos dimensiones o líneas de acción prioritarias; la dimensión social, laboral y productiva; y la dimensión vivienda y equipamiento. Al interior de la **dimensión social, laboral y productiva** se desarrollan los siguientes programas; i) Servicio de Apoyo para el Desarrollo del Barrio; ii) Habilitación SocioJurídica y Protagonismo Comunitario; iii) Apoyo a Iniciativas Personales de Empleo; iv) Capacitación para el Trabajo Independiente y v) el Programa Barrio para Todos. Por otra parte la **dimensión vivienda e infraestructura** se desarrolla a través de la implementación de los programas regulares del Ministerio de Vivienda -especialmente Vivienda Progresiva y Vivienda Básica- así como a través de los programas de Mejoramiento de Barrios del Ministerio del Interior; los programas de regularización predial y saneamiento de títulos de Bienes Nacionales, entre otros. La dimensión infraestructura traspasa todo el proceso de intervención del Programa Chile Barrio y se ajusta a los tiempos sectoriales de cada Ministerio responsable de su operación.

#### **4. CORRESPONDENCIA ENTRE LAS ORIENTACIONES GENERALES DEL PROGRAMACHILE BARRIO Y LAIMPLEMENTACIÓN DE LAFASE PILOTO.**

##### ***a) Incongruencias entre la propuesta de intervención del ejecutor y la oferta programática Chile Barrio***

Se aprecia que una de las incongruencias más relevantes para la intervención se encuentra en los planos de significación cultural acerca de los propósitos del Programa. En este sentido los ejecutores manifiestan que las articulaciones planteadas por el programa se basan en la relación promesas/credibilidad. Desde el punto de vista de los pobladores los propósitos del Programa son más bien promesas de solución de sus problemas, como otras tantas que ya han escuchado. Los ejecutores trabajaron el fortalecimiento de la credibilidad de estas promesas, relativizando los fines manipulatorios percibidos por los pobladores. No obstante, este

trabajo no ha tenido la fuerza suficiente para resignificar la mirada del poblador en torno a la noción de 'propósito'<sup>53</sup>.

Lo anterior se refleja en las opiniones críticas que emiten los ejecutores respecto del diseño de la oferta programática. Por ejemplo, se piensa que la secuencia dada para el desarrollo de la oferta acelera procesos, no respetando ritmos y dinámicas del asentamiento. El punto de partida para el desarrollo de la oferta, no coincide necesariamente con las dinámicas locales del asentamiento, sino más bien con los tiempos presupuestarios y las programaciones de los servicios y organismos participantes en el Chile Barrio. Esto trae como consecuencia ambigüedad y desfase en la oferta institucional, la cual resulta en algunos casos insuficiente para abordar ciertas dinámicas y problemáticas que surgen en cada asentamiento, por lo mismo se aprecia que lo esperado a partir de la intervención del programa, posee escasa relación con las posibilidades en las cuales se "enmarca el actual sistema de administración pública". En esta crítica se manifiesta otra vez la debilidad de la noción de intervención manejada por los ejecutores, dado que atribuyen mayor preponderancia a los ritmos de los procesos naturales de los campamentos, que a los ritmos de un programa que busca acelerar esos procesos. Desde esta perspectiva, la propuesta de intervención carece de fuerza dinamizadora, ajustándose a la fuerza generada por las consecuencias de la implementación de las distintas fases del programa; el caso de vivienda es un ejemplo de esto<sup>54</sup>.

De este modo, surge la necesidad de incorporar mayores grados de flexibilidad al diseño de los programas a implementar en cada uno de los asentamientos. Esto es factible de realizar incluso en los temas de infraestructura y vivienda, para los cuales se define un costo promedio de solución y requerimientos técnicos mínimos, otorgando a los niveles locales las facultades de tomar decisiones respecto del tipo de solución y características específicas.

Otro factor de incoherencia entre los propósitos del programa y el modo de operacionalización se relaciona con la relevancia otorgada a la dimensión vivienda e infraestructura por sobre las restantes líneas de acción. Esta situación da cuenta de una disociación entre los aspectos físicos y materiales del programa y

---

<sup>53</sup> *El propósito, desde la perspectiva de la oferta programática es una motivación que requiere del cumplimiento de una serie de pasos que se encuentran condicionados por las posibilidades reales de solución de problemas. Por lo mismo, una racionalidad orientada por propósitos requiere de una acción estratégica para la consecución de fines, donde no es otro necesariamente el que va solucionar los problemas, sino que forma parte de una acción conjunta que define responsabilidades y otorga ámbitos de acción a cada uno. Esta perspectiva contractual de la acción requiere necesariamente la superación de la concepción pasiva de los pobladores, no quedando tan claro, en algunos casos, que esto haya sido un logro de la intervención del ejecutor.*

<sup>54</sup> *También se observa estandarización en el desarrollo de programas de vivienda y saneamiento básicos, en los cuales predomina una solución tipo que no considera las características y el modo de vida de los usuarios, como el número de hijos promedio, el uso de la vivienda como un espacio laboral y de generación de ingresos, la crianza de animales y el cultivo de hortalizas como un mecanismo de subsistencia, entre otras actividades que realizan las familias que habitan en los campamentos.*

las dimensiones vinculadas al área social. Esta diferencia que opera desde el nivel del diseño tiende a agudizarse durante la implementación de la fase piloto, resultado bastante ficticia para los habitantes de los asentamiento, quienes no distinguen en primera instancia a los operadores MINVU, FOSIS o SENCE y los vinculan directamente al Programa Chile Barrio o a la institución que tiene mayor presencia en terreno<sup>55</sup>. Respecto de la coordinación entre organismos y servicios públicos se debe destacar que ésta ha sido extremadamente compleja, y a nivel de los asentamientos se observa una fuerte desarticulación entre los distintos actores que ejecutan programas en nombre del Chile Barrio.

### ***b) Congruencias entre la operacionalización de la fase piloto y las orientaciones generales del Programa Chile Barrio***

Por congruencia se entiende no sólo una adaptación relativa de la propuesta del ejecutor a las orientaciones programáticas, sino también –y más centralmente- las posibilidades de operacionalización de ésta. Por ello, cabe señalar que la oferta programática se presenta como una propuesta esquemática de problemas generales y concernientes a cualquiera unidad social denominada “asentamiento precario”. Simplificación de la realidad que no niega las complejidades de las dinámicas locales trabajadas, pero que sí determina ciertos énfasis relevantes desde la perspectiva de las instituciones públicas involucradas en el programa.

La oferta programática enfatiza la necesidad de trabajar con procesos de “desarrollo comunitario e inserción social”, “habilitación laboral y productiva”, “mejoramiento de la vivienda y del barrio”, y “apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza”. Cada una de estas dimensiones de trabajo responden a las estrategias institucionales desarrolladas por las agencias públicas involucradas, y que ello no se propone una estrategia general para trabajar cada una de las dimensiones, sino más bien estrategias particulares de implementación. No obstante, pareciera ser que estas dimensiones de intervención no poseen el mismo peso relativo tanto al interior del programa como desde la perspectiva de los pobladores, por lo que se atribuye mayor importancia a unas por sobre otras. En este sentido, entre los ejecutores existe consenso en la mayor importancia relativa de las líneas de mejoramiento de la vivienda y del barrio; y desarrollo comunitario. Al interior de éstas se puede distinguir la mayor importancia asignada a los aspectos de infraestructura de la línea mejoramiento de la vivienda y barrio. Pareciera ser, que en las significaciones de todos los actores involucrados en este proceso, el ‘gran problema a resolver’ es el de la carencia de infraestructura urbana básica (vivienda, acceso a agua, luz y alcantarillado).

---

<sup>55</sup> *Los servicios específicos prestados por el programa no se distinguen unos de otros, bajo esta perspectiva, el incumplimiento de compromisos por parte de un organismo resta credibilidad al programa Chile Barrio en su conjunto y a los profesionales que se desempeñan en terreno.*



Este modo de significar el problema es bastante restringido en relación a la envergadura de las pretensiones del Programa. Las condiciones de habitabilidad no sólo se refieren a las carencias de infraestructura y anomalías de emplazamiento, como se conciben en la noción de asentamiento precario. Además también pueden explicarse desde la construcción de prácticas sociales específicas. Para el primer caso, los procedimientos de “erradicación” o “radicación” cobran mucho sentido, ya que tienden a resolver problemas de infraestructura o de emplazamiento. Para el segundo caso, la solución es menos simple, porque se trata de intervenir para potenciar, inhibir o generar prácticas sociales que enriquezcan las condiciones de habitabilidad. Resulta interesante, como una concepción se monta sobre la otra. Se erradica no sólo el contexto físico, sino también el social; ambos son significados como anomalías al interior de patrones urbanos paradigmáticos.

Una mirada articuladora del problema de la habitabilidad, permitiría una mejor comprensión del modo en que ésta se estructura en los contextos específicos que intentamos transformar; ya que, desde nuestro punto de vista, la habitabilidad contiene otras dimensiones distintas e incluso más centrales que la obtención de una vivienda, por ejemplo la dimensión identitaria a nivel familiar, la privacidad, las relaciones intrafamiliares y con los vecinos, entre otras. Lo que de una manera no muy clara se encuentra presente como argumentación del programa y aparece como una tensión permanente entre los aspectos ‘físico y social’ de la propuesta de intervención de los ejecutores, que potenciaron la articulación de estos aspectos en su trabajo, a veces como imperativo metodológico, otras veces como intuiciones surgidas del contacto con los pobladores. Por ello, en aquellos casos en que el problema de la vivienda fue resuelto oportunamente, el ejecutor percibió menores obstáculos para el desarrollo de su trabajo. La relación se invierte en aquellos casos en que el problema de la vivienda no fue resuelto en el tiempo de la intervención. No obstante, en ambas situaciones la articulación de todas las dimensiones de intervención, pareciera no madurar lo suficientemente rápido como para asegurar una significación más compleja de parte de los pobladores respecto de la solución de sus problemas de habitabilidad, para evolucionar de las condiciones propias de un campamento a las condiciones distintas – y consideradas como mejores- que posee la idea de “Barrio”.

## V. CONCLUSIONES Y LECCIONES DE POLÍTICA

### 1. DESARROLLO HISTÓRICO Y RESPUESTAS ESTATALES ORIENTADAS A ASENTAMIENTOS PRECARIOS

Respecto de las diferencias y semejanzas entre la intervención Chile Barrio y los programas gubernamentales desarrollados en los últimos treinta años se da cuenta de lo siguiente: Los programas estudiados comparten más aspectos comunes que diferencias substanciales; la mayoría de ellos surge a partir de presiones y demandas realizadas por los propios pobladores o por grupos de interés que los representan. Gran parte de estos programas forman parte de una estrategia o plan gubernamental mayor. Sin embargo, todos finalizan al término del gobierno que los desarrolla. Una excepción la podría constituir el programa Chile Barrio, el cual forma parte de una estrategia gubernamental mayor, vinculada a un tema de prioridad nacional, que puede incidir en la continuidad del programa más allá del período presidencial.

Como hemos señalado, los programas gubernamentales dirigidos a asentamientos precarios se desarrollan bajo una lógica de intervención centralista y sectorial, que se enmarca en torno a las temáticas de vivienda, infraestructura y servicios básicos. El predominio de esta dimensión, por sobre otros aspectos de la intervención se mantiene de manera invariable desde las erradicaciones realizadas por el Gobierno de Jorge Alessandri hasta el anuncio de la implementación del programa Chile Barrio. Desde esta perspectiva, la propuesta global del Programa Chile Barrio introduce nuevos ámbitos de acción a la intervención en campamentos y asentamiento precarios, a partir de lo cual se podría afirmar que se diferencia de los programas tradicionales en la variedad de acciones que componen su oferta programática. Otro aspecto que diferencia a las intervenciones desarrolladas con el Programa Chile Barrio se encuentra en la propuesta técnica de intervención y en la forma de operar que este programa desarrolla, en la cual se definen instrumentos de intervención 'participativos'<sup>56</sup> y una forma de operación que privilegia la intersectorialidad.

No obstante, durante la fase de implementación del Chile Barrio, se aprecia que la dimensión física adquiere mayor preponderancia y se transforma en un eje estructural para las otras dimensiones de la intervención. De este modo, la intersectorialidad - identificada como una de las innovaciones del Programa Chile Barrio- se transforma, al momento de la ejecución, en una sumatoria de acciones sectoriales, bajo las cuales cada organismo continúa desarrollando sus programas, sin modificar en gran medida estilos de trabajo, procedimientos y formas de intervención.

---

<sup>56</sup> Desde esta definición, la participación social de los beneficiarios del Chile Barrio, se diferenciaría de aquellos programas que presentan algún nivel de participación social como el Programa Operación Sitio y Campamentos.

## 2. IMPLEMENTACIÓN DE LA FASE PILOTO PROGRAMA CHILE BARRIO

Si bien el diseño del Programa Chile Barrio constituye una modalidad de intervención 'innovadora', se aprecia que durante la fase de implementación de la experiencia piloto, éste no ha logrado invertir la lógica de acción dominante, e involucrar efectivamente a los usuarios en el diseño específico de los programas de intervención en cada asentamiento los cuales están estructurados y acotados a una oferta programática poco flexible a las demandas de los asentamientos<sup>57</sup>.

A su vez, se aprecia que en el transcurso del tiempo se van incorporando a las intervenciones gubernamentales nuevas ofertas en bienes y servicios, las cuales se desarrollan en torno a un modelo básico de intervención en la vivienda y/o el sitio. En este sentido, la propuesta de intervención del Programa Chile Barrio, podría responder a una tendencia general que incorpora innovaciones de acuerdo a experiencias previas de éxito o fracaso pero sin evaluar la pertinencia de estas anteriores intervenciones. Este aspecto se ha encontrado sistemáticamente ausente durante la implementación de la fase piloto, debido a que no se ha desarrollado un sistema de monitoreo o evaluación de indicadores claves - desde el punto de vista del diseño del programa- para que la intervención produzca los resultados esperados, o en el caso que esto no ocurra, se generen los ajustes necesarios. Desde esta perspectiva, una intervención 'integral' requiere definir una forma de inserción territorial y el tipo de relación que establece el programa con el entorno. Relación que el Chile Barrio define bien al momento del diseño global, pero que se va desdibujando en la medida que cada organismo o servicio formula programas de manera independiente, asumiendo la implementación de las iniciativas como una acción que contribuye al desarrollo del programa y no como 'parte' de éste. A su vez, la intervención se vuelve cada vez menos integrada si se separan las instancias de diseño, ejecución y evaluación en distintos niveles; si el diseño permanece exclusivamente acotado a los niveles centrales, y la implementación al ámbito local, existen escasas posibilidades de coordinación y ajuste entre lo que se espera del programa y lo que efectivamente ocurre al momento de su ejecución.

A partir de lo señalado podemos concluir que si bien el Programa Chile Barrio es innovador a nivel de propuesta, planteamientos generales y algunos aspectos del diseño; durante su fase de operacionalización, tiende a generar desajustes y rigideces con la propuesta original, que muchas veces lo asemejan más a una intervención centralizada con prevalencia de lógicas sectoriales, similar a las intervenciones tradicionales de las cuales el propio Chile Barrio se quiere diferenciar.

---

<sup>57</sup> *Promover la participación social no significa invitar a los pobladores de un campamento a formar parte de un programa ya definido o apoyar las decisiones de la autoridad, sino conocer y potenciar formas propias de participación y generar a través de la intervención, espacios de toma de decisiones para la construcción de iniciativas, proyectos y acciones de mejoramiento de la calidad de vida.*

### 3. TEMÁTICAS GLOBALES QUE CRUZAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FASE PILOTO DEL PROGRAMA CHILE BARRIO Y QUE SE TRANSFORMAN EN PROPUESTAS Y DESAFÍOS PARA FUTURAS INTERVENCIONES

#### *a) Dirección y gerencia del Programa*

Desde sus inicios el Programa Chile Barrio carece de una dirección clara. Cada organismo desarrolla la iniciativa desde sus marcos de posibilidades, y ello deriva en dificultades de coordinación, difusión e información. Esta situación da cuenta que la propuesta y el sentido original de la intervención se encuentra escasamente compartido entre los diversos actores que forman parte del Programa. Ello ha repercutido negativamente en la coordinación entre las instancias nacionales, regionales y locales, ha desdibujado el rol del Municipio como actor clave del proceso, y ha generado sobreexpectativas en los beneficiarios del programa respecto de los beneficios que el Chile Barrio ofrece.

Al respecto se requiere generar una estrategia comunicacional clara y permanente sobre el Programa, que facilite y abra posibilidades de discusión en torno a la propuesta original y al sentido de la intervención. Compartir una cierta filosofía común en torno al programa facilitaría la interacción entre los organismos públicos, los ejecutores privados y los usuarios del Servicio.

#### *b) Tiempos políticos, técnicos y sociales*

Otro aspecto que ha presentado dificultades durante la implementación de la fase piloto se relaciona con la coordinación entre los servicios y organismos participantes en el programa. La estructura organizacional construida para la operación del Chile Barrio es extremadamente compleja, ya que en su interior se separan las instancias de decisión político-administrativa de los espacios técnico-profesionales. Esta situación genera la formación de múltiples comisiones y comités, que desarrollan propuestas técnicas, en espera que las decisiones en torno a su implementación sean tomadas desde el ámbito político<sup>58</sup>.

Esta estructura separa en dos componentes - uno político y el otro técnico- situaciones y acciones que a nivel de la implementación se encuentran interrelacionadas y que requieren necesariamente de instancias de encuentro. Los desajustes entre tiempos políticos, técnicos y sociales, y las escasas posibilidades de

<sup>58</sup> En este estudio se señala que el diseño del programa va rezagado de los anuncios realizados por la autoridades y que esta situación incide notoriamente en las presiones ejercidas para dar cuenta de los resultados del programa. Esta presión llevó a comenzar una fase piloto con sólo esbozos generales del diseño y hoy superpone la implementación de esta experiencia con el inicio de la fase regular, sin mediar espacios y tiempos para la reflexión y el cuestionamiento en torno a los logros, dificultades y aprendizajes de la primera.

comunicación y encuentro que brinda la estructura del Programa han actuado como obstaculizadores para el desarrollo de esta propuesta de intervención.

### ***c) Relación entre los componentes físicos y sociales del Programa***

Finalmente se reitera en esta sección que al interior del programa Chile Barrio existen dificultades para articular inversiones en distintos ámbitos de intervención: así se ha evidenciado en el caso de la coordinación entre las dimensiones de vivienda e infraestructura, con inversiones en habilitación social y laboral. Desde este punto de vista, las tensiones entre el *mundo de lo social* y el *mundo físico* requieren de un análisis mayor por parte del programa y el establecimiento de algunos puentes entre un mundo que parece intangible y uno que entrega productos concretos.

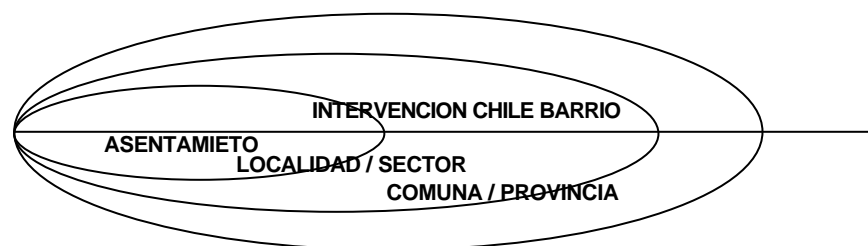
Entre los agentes que podrían desarrollar un rol clave en la articulación de ambas dimensiones se encuentran los Servicios de Apoyo para el Desarrollo del Barrio, integrado por equipos profesionales y operadores que desarrollan un espacio de coordinación entre un mundo y el otro. Sin embargo esta articulación requiere no sólo de la existencia de agentes que actúen como mediadores, sino modificaciones en las prácticas culturales de los organismos involucrados en flexibilizar tiempos, programas y formas de operación, así como abrir espacios para la coordinación. Al respecto se sugiere privilegiar el encuentro de las dimensiones sociales y físicas en los niveles de la intervención más próximos a los usuarios, de modo que la articulación se desarrolle en torno a una temática común y circunscrita a un contexto específico. De acuerdo a nuestra opinión es en este espacio de microintervención, donde las posibilidades de diálogo entre ambas dimensiones tienen mayores posibilidades de encuentro y es posible establecer acciones conjuntas que involucren no sólo a los organismos y servicios participantes en el programa, sino a los usuarios de éste.

### ***d) Participación social como un modo de integración político-institucional***

El Chile Barrio aparece como uno de los pocos programas que da cuenta de la importancia de la participación de los usuarios en las instancias de diseño e implementación de propuestas. Si bien desde esta definición inicial, lo diferencia de los programas analizados en el capítulo histórico; durante su fase de operacionalización aparecen ciertas dificultades que el Programa Chile Barrio debe revisar, por cuanto en ocasiones la participación aparece como un prerequisite para la obtención de una 'casa propia'.

Detrás de esta mirada se encuentra la percepción<sup>59</sup> que este programa se puede transformar en una vía 'rápida' de acceso a la vivienda para aquellos sectores de la población que no han podido acceder directamente al subsidio habitacional. Esta reducción del tiempo de obtención de una vivienda, podría aumentar las expectativas de los pobladores respecto del programa y su interés de participar en él. De esta forma la implementación de la fase piloto del programa Chile Barrio abre algunas interrogantes en torno al término de los campamento y asentamientos precarios en el país o si éstos van a seguir formándose, y cuáles son las señales que actualmente el programa está enviando al respecto.

Las diferencias existentes entre la propuesta original del programa y cómo se ha desarrollado una experiencia concreta, dan cuenta que el proceso de transición desde prácticas de intervención social estadocéntricas a lógicas descentralizadas y locales, no es una tarea fácil. Este cambio de dirección, requiere no sólo de un diseño innovador, sino de un cambio cultural por parte de servicios y organismos públicos para desarrollar propuesta operativas de intervención que partan desde la realidad concreta y específica de cada asentamiento, de las carencias y potencialidades de quienes residen en el, identificando impulsos o palancas que se deben movilizar para incorporar a estas familias en un proceso gradual de mejoramiento de su calidad de vida (Raczynski, 1998b). Definir las intervenciones desde la realidad territorial e invertir la lógica de intervención del estado, quiere decir que al interior del Programa Chile Barrio no debiera existir un Plan de Acción de un asentamiento similar a otro. En este sentido un plan de acción 'contextuado' debe ser capaz de dar cuenta de las realidades particulares existentes en cada campamento, de los factores que lo condicionan y de los potenciales caminos de salida de estas soluciones. En este sentido, la propuesta de gestión territorial del Chile Barrio, no solamente opera con una lógica de intervención desde abajo hacia arriba, sino que mira el asentamiento a través de una óptica, que da cuenta de la siguiente imagen:



<sup>59</sup> Esta percepción se reafirma al constatar que la 'solución habitacional por la vía del programa Chile Barrio' es más rápida -2 a 3 años- que por medio de una postulación regular -entre 5 y 6 años-. Esta situación puede incentivar la generación de nuevos asentamientos a través de tomas de terrenos o arriendo de piso; y el aumento en el número de familias 'allegadas' al interior de un campamento, actuando contra las metas del programa y el compromiso de intervenir y sanear 872 campamentos en el transcurso de 5 años.

La intervención Chile Barrio, debe evaluar previamente el impacto que generan sus intervenciones a nivel local. Con el propósito de fortalecer no sólo las capacidades sociales laborales, productivas y organizacionales del área del asentamiento, sino actuar bajo una perspectiva de intervención más amplia involucre una dimensión local y comunal.

Finalmente a las preguntas en torno al fin de los campamentos y al término de la intervención del Estado en esta materia, se suman nuevas interrogantes acerca del desarrollo de mecanismos e instrumentos que permitan rescatar los aprendizajes y capacidades adquiridos por los organismos ejecutores durante la fase piloto y la forma traspasar estos aprendizajes a la fase regular. Dichas interrogantes no son abordadas en el presente estudio y se plantean como desafíos para futuras investigaciones.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, J.P. (1985) *Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984* CIEPLAN. Santiago: Chile.
- BAHAMONDES, A. Y MESINA M. (1996) "Lo Público y Lo Privado: Representaciones del Espacio Cotidiano" en *Revista Proposiciones* N°27, SUR Ediciones. Santiago: Chile.
- BENGOA, J. (1995) *La Pobreza de los Modernos* Boletín Temas Sociales N°1, Centro de Estudios Sociales y Educación, SUR. Santiago: Chile.
- BENGOA, J. (1995) *Chile: Equidad y Exclusión* Boletín Temas Sociales N°9, Centro de Estudios Sociales y Educación, SUR. Santiago: Chile.
- BORGES, R. (1995) *Estudio de Caso como Instrumentos Pedagógico y de Investigación en Políticas Públicas* Serie Estudio de Caso N°4, MGPP, Universidad de Chile. Santiago: Chile.
- BRAVO, L. Y MARTÍNEZ C. (1993) *Chile: 50 Años de Vivienda Social, 1943-1993* Facultad de Arquitectura, Universidad de Valparaíso. Valparaíso: Chile.
- BRAVO, L. (1996) "Vivienda Social Industrializada: La Experiencia Chilena 1960-1995" en *Boletín INVI* N°28, Volumen 11, Universidad de Chile. Santiago: Chile.
- CÁCERES, G. (1993) "El Movimiento de Pobladores de Santiago, 1930-1990" en *El Mensajero*, Fascículos Educativos N°11. Boletín del Programa de Educación Popular CIDE. Santiago: Chile.
- CASTELL, M. (1971) *Campamentos de Santiago. Movilización Urbana* Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano CIDU, Universidad Católica. Santiago: Chile.
- CELADE (1998) *Población Y Vivienda en Asentamientos Precarios* División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional-MINVU, CEPAL-CELADE. Santiago: Chile.
- CEPAL (1998) *La Exclusión Social de los Grupos Pobres en Chile*, Documento preparado por Verónica Uribe-Echeverría, Escuela de Sociología Universidad Católica. Santiago: Chile.
- CHATEAU, J.; GALLARDO, B.; MORALES, E.; PIÑA, C.; POZO, H.; ROJAS, S.; SÁNCHEZ, D. Y VALDÉS, T. (1987) *Espacio y Poder, Los Pobladores* FLACSO, Impresión Salesianos. Santiago: Chile.
- CHAPARRO, M. (1994) *La Propiedad de la Vivienda y los Sectores Populares, 1900-1943* Serie Azul N°6, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica. Santiago: Chile.
- CHILE-BARRIO (1998a) *Orientaciones Generales* (MS). Santiago: Chile.
- CHILE-BARRIO (1998b) *Chile Barrio* Impresión Diario La Nación. Santiago: Chile.
- CHILE-BARRIO (1998c) *Chile Barrio. Oferta Programática y Compromiso de los Participantes* (MS). Santiago: Chile.



- CORVI (1962) *Desarrollo del Plan Trienal 1959-1961 y Segundo Plan Trienal 1962-1964* Departamento de Construcción CORVI. Santiago: Chile.
- CORTÁZAR, R; VIAL J. EDITORES (1998) *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales Para el Cambio de Siglo* CIEPLAN - Ediciones DOLMEN. Santiago: Chile.
- DE LA PUENTE, P; TORRES E. Y MUÑOZ, P. (1990) Satisfacción Residencial en soluciones habitacionales de Radicación y Erradicación para sectores pobres de Santiago" en *Revista EURE* Vol. XVI N°49 Instituto de Estudios Urbanos. Santiago: Chile.
- DUCCI, M. (1994) *Análisis Crítico de la Política de Vivienda en Chile*, Documentos Serie Azul N°5, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica. Santiago: Chile.
- EQUIPO ESTUDIOS POBLACIONALES (1971) *Campamentos de Santiago: Movilización Urbana* Interdisciplinario de Desarrollo Urbano Regional. P. Universidad Católica de Chile. Santiago: Chile.
- ESPINOZA, V. (1988) *Para una historia de los Pobres de la Ciudad* Ediciones SUR. Santiago: Chile.
- GARCÉS, M. (1991) *Crisis Social y Motines Populares en el 1900*. Ediciones ECO, Documento de Trabajo. Santiago. Chile. Santiago: Chile.
- GREENE, M; DE LA LASTRA, C. Y DURÁN L. (1990) *El Proceso Constructivo de Lotes con Servicio: Un Estudio de Caso*. Corporación de Promoción Universitaria, CPU. Santiago: Chile.
- GUILLAUDAT, P. Y MOUTERDE, P. (1998) *Los Movimientos Sociales en Chile 1973-1993* Ediciones LOM. Santiago: Chile.
- HARAMOTO, E. (1979) *Políticas de Vivienda para sectores de menores ingreso. Experiencia Chilena en los últimos 25 Años* Serie Documento de Trabajo Centro de Promoción Universitaria, CPU. Santiago: Chile.
- HARDY, C. (1989) *La Ciudad Escindida* Programa de Economía del Trabajo PET, Editorial Alborada. Santiago: Chile.
- HARDY, C. (1997) *La Reforma Social Pendiente* Las Ediciones de Chile 21, Fundación Chile XXI-FLACSO. Santiago: Chile.
- INVI (1997) *Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares* Instituto de Vivienda, Facultad de Arquitectura, Universidad de Chile. Santiago: Chile.
- LEGATES, R. (1973) *Reforma y Revolución en la Política de Vivienda Chilena* DEPUR, Convenio Universidad de Chile - Universidad de California. Santiago: Chile.
- MAC DONALD, J. (1979) *La Situación Habitacional Precaria* Documento de Trabajo N°173, elaborado para el Seminario Vivienda para los sectores de menores ingresos. Corporación de Promoción Universitaria, CPU. Santiago: Chile.

- MARTÍNEZ, J. Y PALACIOS, B. (1996) *Informe sobre la decencia. Diferenciación estamental sobre la Pobreza y los Subsidios Público* Ediciones SUR. Santiago: Chile.
- MORALES, E. Y ROJAS, S. (1989) *Relocalización Socio-Espacial de la Pobreza. Política Estatal y Presión Popular, 1979-1985* Ediciones FLACSO. Santiago: Chile.
- NECOCHEA, A. (1984) *Estructura de Subsidios en la Política Habitacional: Región Metropolitana 1983* Documento de Trabajo N°13, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica. Santiago: Chile.
- RACZYNSKI, D. (1998a) "Para combatir la pobreza en Chile: Esfuerzos del pasado y desafíos del presente" en Cortazar, R. y Vial J. *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el cambio de siglo* CIEPLAN - Ediciones Dolmen. Santiago: Chile.
- RACZYNSKI, D. (1998b) *Chile Barrio: Criterios de elegibilidad y selección de regiones, comunas y asentamientos* Informe de la Jornada de evaluación realizada el 14 de enero de 1998. Santiago, Chile
- RACZYNSKI, D. (1998c) *Diseño Programa Chile Barrio en sus componentes de habilitación social, laboral y productiva* Informe Final de la Consultoría al FOSIS y SENCE, período 27 de julio 1997 al 25 de enero 1998 (MS). Santiago: Chile.
- RIVERA, A. (1997) *Descentralización y Reorganización de la esfera política liberal contemporánea*. Dirección de Desarrollo y Gestión Local, ILPES. Santiago: Chile.
- ROBLES, C; GÓMEZ, J. Y CORVALÁN, N. (1996) "Impacto Social de las Políticas de Vivienda: Una evaluación desde los pobladores, 1990-1993" en *Revista Proposiciones* N°27, SUR Ediciones. Santiago: Chile.
- RODRÍGUEZ, A; ICAZA, A. (1993) "Proceso de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990" en *Revista Proposiciones* N°22. SUR Ediciones. Santiago: Chile.
- RODRÍGUEZ, A. (1996) *Patrimonio Societal e Intervenciones Urbanas: Trece experiencias en América Latina*, Colección Estudios Urbanos, Ediciones SUR. Santiago: Chile.
- ROMERO, L. (1997) *¿Qué hacer con los pobres? Elites y Sectores Populares en Santiago de Chile 1840-1895* Colección Historia y Cultura, Editorial Sudamérica. Buenos Aires: Argentina.
- SABATINI, F (1997) *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas". El Caso de Santiago de Chile*. Serie Azul N°14, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica. Santiago: Chile.

- SABATINI, F. (1998) *Transformación Urbana y Dialéctica. Entre la integración y exclusión social. Notas sobre la ciudad de Santiago de Chile* Serie Azul N°19, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica. Santiago: Chile.
- SÁEZ, R. (1959) *Casas para Chile: Plan Frei* Editorial del Pacífico S.A. Santiago: Chile.
- SANTA MARÍA, I. (1973) *Las tres vías en la historia del Campamento Chileno*. Departamento de Urbanismo y Vivienda, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago: Chile.
- SCHUTZ, E. (1996) *"Ciudades en América Latina; desarrollo barrial y vivienda* Colección Estudios Urbanos, Ediciones SUR. Santiago: Chile.
- SIVA, A. (1996) *Implementing Policy Innovations in America Latina. Polítics, Economics and Techniques* Grupo de la Agenda Social. Banco Interamericano del Desarrollo, BID. Washington, DC: Estados Unidos..
- TAC (1994) *Campamento 'La Esperanza', recuperando el derecho a soñar*, Peñalolén 1992. Colección Rescate de la Memoria Histórica, Taller de Acción Cultural, TAC. LOM Ediciones. Santiago: Chile.
- TURNER, J. (19..) *Asentamientos Humanos No Regulados: Seminario integral sobre las Políticas de Desarrollo y Planificación en relación con la urbanización*, Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación N°36, Caracas: Venezuela.
- VALDÉS, T. (1983) *El Problema de la Vivienda. Políticas Estatales y Movilización Popular* Ediciones FLACSO, Santiago: Chile.
- VERGARA, P. (1990) *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973-1988"* Ediciones FLACSO. Santiago: Chile.