

Jaime F. Erazo Espinosa, coordinador

Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238 888
Fax: (593-2) 3237 960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-202-0
Cuidado de la edición: María M. Pessina
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: abril de 2009

Presentación	9
Introducción	
Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina	11
<i>Jaime F. Erazo Espinosa</i>	
I. VIDA Y GESTIÓN EN LOS CENTROS HISTÓRICOS	
El centro histórico, del concepto a la acción integral	31
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México	51
<i>Anne Collin Delavaud</i>	
Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires	73
<i>Silvia M. Fajre</i>	

II. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:
POLÍTICAS Y DERECHOS

**Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión
histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula** 95
Nabil Bonduki

**Reflexiones sobre el derecho a la vivienda
en el Ecuador. Una revisión desde la realidad
urbana y el derecho a la ciudad** 137
Pablo Gago Lorenzo

**Direito à moradia e questão habitacional no Brasil:
o caso da cidade Estrutural** 155
Brasilmar Ferreira Nunes e Inaë Magno da Silva

**Construcción de la vida asociativa: estudio de caso de las
políticas de vivienda social en la comuna de La Pintana** 175
María José Pérez Bravo

III. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:
OTRAS LECTURAS

Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador 195
Diego E. Aulestia Valencia

**El hábitat residencial sustentable como punto de
partida para la construcción de la ciudad** 217
Norma Carnevalli Lobo

**Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales
entre familias de sectores populares y medios residentes
en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina** 233
Ma. Mercedes Di Virgilio

**Integración social en programas habitacionales y
urbanos chilenos como aporte a la integración
social nacional (1996-2006)** 259
Paola Siclari Bravo

IV. TRANSPORTE MASIVO Y MOVILIDAD URBANA

**El derecho a la vida en la movilidad urbana y
el espacio público en América Latina** 293
Ricardo Montezuma

**Metodología para estimar y monitorear reducciones
de gases efecto invernadero en sistemas de transporte
masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo
Limpio del Protocolo de Kyoto** 301
Camilo Rojas García

Diseño urbano para reducir el uso del automóvil 317
Diego Hurtado Vásquez

V. GESTIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES

**Los riesgos tecnológicos en el DMQ:
la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome
de nuevos escenarios de riesgos y desastres** 345
Jairo Estacio

**Discrepancias institucionales y vulnerabilidad
asociada en el valle de Los Chillos frente al
peligro de lahares del volcán Cotopaxi** 365
Tania Serrano y Florent Demoraes

Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidrogeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas	381
<i>Othón Zevallos Moreno</i>	
Construcción política de un desastre natural. La inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003	407
<i>Silvia Esther Fontana</i>	

Integración social en programas habitacionales y urbanos chilenos como aporte a la integración social nacional (1996-2006)

Paola Siclari Bravo*

Resumen

Se describen dos procesos de integración social implementados en Chile en el marco de programas habitacionales y urbanos: el Modelo de Acción Participativa del Programa Chile Barrio (MAP), el proceso de Acompañamiento del Programa Un Barrio Para Mi Familia y los resultados parciales de cada uno de ellos para los períodos 1996-2001 y 2001-2006, respectivamente.

El artículo es una reflexión sobre el aporte de los procesos de integración social de los programas habitacionales y urbanos a la integración social urbana de la población más pobre del país en el período 1996-2006; esto a partir de una evaluación ex-post de estos procesos; concibiendo operativamente integración social como: diseño participativo de la vivienda, barrio y mejoramiento del acceso a la red pública y privada de servicios y beneficios a los que se tiene derecho.

El texto se divide en tres partes i) Instrumentos-procesos de integración social: una mirada general; ii) descripción y resultados parciales del Modelo de Acción Participativa (MAP) del Programa Chile-Barrio, Acompañamiento del Programa Un Barrio para mi Familia; iii) Aportes y faltas de los Procesos de Integración Social de los Programas Habitacionales y Urbanos a la integración social urbana chilena¹, anexo y bibliografía.

Palabras clave: política habitacional, Latinoamerica, integración social, participación ciudadana.

* Arquitecto, especialista en planificación urbana PVS-IUAV Venecia, profesional del Departamento de Estudios DITEC Ministerio de la Vivienda Chile. Correo: psiclari@yahoo.com, psiclari@minvu.cl. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización. Se agradecen los comentarios de la Sra. Claudia Ayala Rojas, Encargada Nacional del Área Social Programa Chile-Barrio (en conversación del 9.10.2007).

1 Se excluye de este análisis el proceso participativo del Programa de Pavimentación Participativa del Ministerio de la Vivienda. Otro de los programas urbanos vigentes y eficaces en esta línea.

Instrumentos-procesos de integración social: una mirada general

Antes de comenzar es necesario explicitar qué son los instrumentos-procesos de integración social: en qué contexto nacen, cuál es la tesis que justifica su existencia, qué entiende el sector habitacional social chileno por integración social y por qué la política habitacional los ha considerado e incluido como instrumentos-procesos de integración social urbana.

En términos generales el escenario es el siguiente: existe un tipo de pobreza (exclusión social), que es el resultado de la transformación de la estructura familiar, de las nuevas formas de contrato de trabajo, del nuevo rol del Estado (menos asistencialista, más regulador), y de la concentración territorial de este conjunto de circunstancias (Amadeo y Novakovsky: 1996:260-261 y Tosi:1994:87).

En este contexto, la gente común tiene cada vez menos posibilidades de comunicarse con el aparato público y tiene menos posibilidades de dar a conocer sus necesidades y de controlar los recursos públicos destinados a la satisfacción de las mismas. Por otra parte, el Estado tiene menos posibilidades de conocer las necesidades comunitarias. Esto se traduce a la postre en una producción de servicios públicos incongruentes respecto de las necesidades y demandas comunitarias; ésto conduce a la autoexclusión voluntaria de los potenciales beneficiarios y/o a la exclusión inducida por los propios mecanismos de acceso a los servicios (Tosi: 1984: 29-52; Tosi: 1994:143-145).

La exclusión social es un proceso que ha dado origen a nuevas figuras sociales y que ha generado el aumento de figuras sociales que ven su actual condición de vida vulnerable frente a las transformaciones sociales antes mencionadas: población económicamente activa 'semiocupada' (técnicamente no cesante); mujeres jefas de hogar; personas que, en búsqueda de un mejor puesto de trabajo tienden a descalificarse.

La exclusión social es un proceso que mantiene a los afectados –excluidos sociales– aislados y/o rechazados y/o con el acceso denegado a los beneficios institucionales, sociales y culturales a los que una sociedad tiene derecho (Amadeo y Novakovsky: 1996:260-261; Sen:1992:17).

Para enfrentar este tipo de pobreza se utilizan, entre otros, los modelos de acción participativa (o de habilitación social). Los Modelos de

Acción Participativa son procesos de elaboración conjunta del proyecto habitacional entre el Estado –representado preferentemente en las administraciones locales– y la comunidad, en el entendido que éste modo de resolver carencias (en partenariatado), permite que los habitantes recuperen o aprendan capacidades para manejar situaciones que eventualmente tienden a excluirlos (socialmente hablando): "...permite que la gente común controle los recursos públicos destinados a la resolución de carencias habitacionales y permite que el Estado conozca las necesidades y las demandas locales..." (Tosi:1994: 120-122).

La eficacia de éstos modelos participativos eso sí, depende de ciertos condicionamientos:

- Conciencia participativa, asunción de responsabilidades y disponibilidad al dialogo por parte de los actores involucrados (Martini y Sequi: 1997:71);
- La calidad de los servicios debe ser apropiada respecto a las necesidades a satisfacer (Motta: 1999: 156);
- La modalidad participativa debe ser la solución idónea a un problema sentido (Martini y Sequi: 1997:72);
- Los beneficiarios directos deben sentir que tienen competencias: instrumentos, capacidades, información y poder suficientes para llevar a buen fin la empresa: ellos deben preveer el suceso (ibidem);
- Los requisitos de acceso a los servicios deben ser congruentes con respecto a las capacidades y de la disponibilidad de los beneficiarios (Tosi: 1994: 121).

En Chile, la inclusión de dispositivos de integración social en la política habitacional se verifica formalmente en la segunda mitad de los noventa, cuando erradicar la pobreza y disminuir las desigualdades socio-económicas se instala como objetivo superior de las políticas sectoriales.

Desde 1996 a esta parte el concepto adquiere relevancia y forma; es parte de los cuatro ejes del Programa de Gobierno, y es uno de los tres objetivos de la actual Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social, que busca: (i) disminuir el déficit habitacional, focalizando en las familias que viven en pobreza; (ii) garantizar la calidad de las viviendas; (iii) promover la integración social, procurando soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades.

Modelo de Acción Participativa del Programa Chile-Barrio y Acompañamiento del Programa Un Barrio para mi Familia.

Modelo de Acción Participativa Programa Chile Barrio

El modelo de acción participativa (MAP), es el instrumento-proceso a través del cual las comunidades beneficiarias del Programa Chile Barrio² –los habitantes de los campamentos y asentamientos precarios–, resuelven múltiples carencias habitacionales haciendo uso de un paquete de prestaciones socio-asistenciales dispuesta para dicho propósito. A través de este proceso, los habitantes no debieran perder (o debieran recuperar) la condición de ciudadanos socialmente integrados.

Los objetivos específicos del modelo son:

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

2 El Programa Chile-Barrio es un programa integral de superación de la pobreza de nivel nacional dirigido al decil más pobre del país desde 1997 al 2008. El Modelo de Acción Participativa (MAP) es el proceso a través del cual las comunidades beneficiarias hacen uso de la oferta socio-asistencial pública y privada dispuesta por el Programa para mejorar su condición de vida. El Programa está dirigido a medio millón de personas que al año base del Programa (1996) vivían en 972 campamentos y asentamientos precarios localizados a lo largo del territorio nacional (972 comunidades). Las carencias que intenta resolver el Programa dicen relación con 1) Regularización de la Tenencia de la Propiedad inmobiliaria, 2) Mejoramiento de las condiciones físicas de los asentamientos y de las viviendas de estos habitantes, 3) Habilitación laboral y productiva, 4) Desarrollo comunitario.

- Dejar capacidades radicadas en las comunidades de los asentamientos precarios intervenidos para que éstas queden en condiciones de formular y ejecutar iniciativas propias y puedan acceder a los beneficios (servicios y/o programas) de las redes socio-asistenciales públicas y privadas, en un horizonte temporal mayor a la intervención del Programa Chile-Barrio propiamente tal.

Las actividades que considera el MAP y que contribuyen al logro de estos objetivos son:

- Adiestramiento en formulación de proyectos de desarrollo local;
- Información sobre los servicios socio-asistenciales públicos y privados;
- Actualización de los conocimientos matemático-verbales;
- Fortalecimiento de organizaciones comunitarias;
- Habilitación en resolución de problemas penales y jurídicos.

Las partes del modelo son:

- Criterios de selección de los potenciales beneficiarios del Programa (habitantes de campamentos y asentamientos precarios);
- Una oferta programática (regularización de tenencia de la propiedad, mejoramiento físico de la vivienda y barrio, habilitación social, desarrollo comunitario, habilitación laboral);
- Mecanismos de acceso a la oferta programática (a través de elaboración de proyectos, asistencia a charlas, etc);
- Requisitos impuestos a los beneficiarios potenciales para acceder y hacer uso de la oferta programática directa (control de asistencia; sexo cuando corresponde; rango etáreo; personalidad jurídica, etc).

Son objeto de intervención las comunidades que presentan un nivel de precariedad alto; es decir, aquellas que ocupan terrenos propios pero con problemas de saneamiento legal del Título de Propiedad que no permite una radicación definitiva; o que ocupan terrenos de terceros pero sin autorización; terrenos que carecen de alguno o de todos los servicios básicos. Comunidades que se agrupan en conjuntos de 20 y más viviendas agrupadas y contiguas, o en conjuntos de 60 o más viviendas dispersas en ciudades de más de 100.000 habitantes (asentamiento precario) (Chile-Barrio: 1998: 33)³.

La oferta y los programas a través de los cuales se accede a ella son los siguientes (ver Prospecto N° 1)⁴:

3 Los asentamientos precarios se localizan preferentemente en áreas urbanas; están compuestos en media por 50 familias; la tenencia de la propiedad es irregular en el 50% de los casos. En 1996, año base del Programa, 513 (61.1%) de los asentamientos no cuenta con sistema de alcantarillado, 40 no tiene solución; 277 (28.4%) asentamientos no cuentan con agua potable, 139 no tienen solución; 167 asentamientos (17.1%) no cuentan con luz eléctrica, 29 no tienen solución; son comunidades más jóvenes que la media nacional; están compuestas en su mayoría por habitantes de origen común: 66% de la misma comuna o de la misma región del país; la mitad de estas comunidades tiene más de 46 años de vida; se excluyen de los servicios socio-asistenciales públicos y privados a los que tienen derecho; con altos niveles de cesantía y precariedad contractual; la Población Económicamente Inactiva está compuesta en un 82.2% por mujeres: 124.477. Aproximadamente 31.119 mujeres son inactivas; vale decir que no estudian, no buscan empleo y no trabajan, y son jefas de hogar. Este último dato a partir de que al año base del Programa en Chile una de cuatro mujeres era jefa de hogar (Minvu-Cepal: 1998:44).

Fueron excluidas de ésta intervención las Comunidades Indígenas Rurales, las Comunidades Agrícolas de la IV Región y los conventillos existentes en los centros urbanos porque presentan características especiales en términos de origen histórico, antigüedad, étnia (Minvu-U.de Chile: 1997: 6).

4 La oferta descrita se construye a partir de un pool de programas y servicios puestos a disposición por diversas instituciones socias del Programa Chile-Barrio: Ministerio de Bienes Nacionales, Fosis, Prodemu, Sence y Forja. La oferta descrita operó hasta el 1999, después la Fundación Forja dejó de prestar servicios y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) lo hizo de manera intermitente, tendiendo a disminuir su participación en el tiempo.

Los aspectos socialmente deficitarios que no encontraron respuesta a través del Modelo de Acción Participativa del Programa (MAP) Chile-Barrio, lo encontrarán posteriormente (2001 en adelante) a través de la oferta del Programa Un Barrio para mi Familia, que mantiene alguna de las prestaciones originales e incorpora otras.

a) Ámbito regularización de la tenencia de la propiedad, vivienda y barrio:

- Regularización de la propiedad a través de programas de regularización de tenencia de la propiedad del Ministerio de Bienes Nacionales (Programa de Saneamiento de Títulos de Propiedad Fiscal DL 1939/ año 77 y Programa de Saneamiento de Títulos de Propiedad Privada DL 2695/ año 79);
- Vivienda a través de los programas Vivienda Social Dinámica Sin Deuda, Fondo Concursable o Subsidio Rural;
- Departamentos en *block* a través de los programas Vivienda Social Dinámica Sin Deuda o Fondo Concursable;
- Compra de terreno, infraestructura sanitaria, equipamiento comunitario (el paquete completo financiado directamente por el Programa Chile-Barrio);
- Caseta sanitaria y urbanización de sitios a través de la 1° Etapa del Programa Vivienda Progresiva o a través del Programa Mejoramiento Barrios del Ministerio de la Vivienda;
- Mejoramiento de vivienda con Vivienda Progresiva 2° etapa, Subsidio Rural o Programa de vivienda PET;
- Mejoramiento de entornos de vivienda con Programa Entorno;
- Mejoramiento sanitario a través del programa de Agua Potable Rural.

b) Ámbito habilitación social:

- Capacitación en formulación de proyectos a través del proceso participativo MAP ejecutado por el monitor de campo (llamado SDB);
- Conocimiento de servicios socio asistenciales a través del proceso participativo MAP y los programas dirigidos a mujeres de la Fundación Prodemu;
- Elaboración y ejecución de proyectos colectivos a través de la asignación a fondo perdido que otorga el programa Un Barrio para Todos de Fosis y los Programas dirigidos a mujeres de la Fundación Prodemu UDS 550-1000);

- Actualización matemático verbal desarrollada por el programa AIPE del Servicios Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) y por la Fundación Prodemu (los de esta fundación siempre sólo a mujeres);
- Formación en temas jurídicos y consultoría jurídica con el Programa de Consultoría Jurídica y Formación de Monitores Jurídicos de la Fundación Forja.

c) *Ámbito inserción laboral:*

- Desarrollo de iniciativas microempresariales a través del fondo otorgado por el Programa Barrio para Todos de Fosis;
- Orientación, capacitación laboral y colocación a través del programa AIPE de Sence y en menor medida a través de los programas Un Barrio para Todos de Fosis y los programas de la Fundación Prodemu.

El proceso participativo comienza con la selección de las comunidades a beneficiar a partir del nivel de precariedad que las afecta. El programa privilegia a comunidades precarias, pero también aquellas de fácil regularización de la tenencia de la propiedad (aspecto determinante de los desenlaces de integración social). La unidad de trabajo es la comunidad y grupos vulnerables⁵.

El proceso prosigue en terreno con la llegada oficial del Promotor al asentamiento (llamado SDB, Servicio de Desarrollo del Barrio).

El Promotor informa a los habitantes sobre los servicios socio-asistenciales públicos y privados a disposición, les adiestra en formulación de proyectos de desarrollo local y elabora con ellos un Plan de Acción Compartido (agenda local), haciendo uso tanto de la oferta programática directa del Programa y de la oferta socio-asistencial de la red pública y privada a nivel nacional.

El proceso se desarrolla en sesiones de 4 horas, una o dos veces por semana durante 8 a 12 meses (300 horas app; de las cuales 60 horas se

5 En la práctica y en algunos casos la selección de comunidades a intervenir se efectuó tomando en cuenta intereses regionales.

destinan a informar sobre la red socio-asistencial, otras 60 a adiestrar en formulación de proyectos; las restantes en diseño y ejecución de proyectos de iniciativa comunitaria).

El proceso finaliza cuando el Promotor concluye la elaboración del Plan de Acción Compartido, habiendo dejadas concordadas las acciones con las entidades públicas y privadas locales, capaces y dispuestas a desarrollarlas.

Acompañamiento del Programa Un Barrio para mi Familia

El acompañamiento corresponde al proceso de integración social optimizado del Programa Chile-Barrio, que se implementó desde el 2001 como sub-programa del Programa Chile-Barrio.

Durante los primeros años de ejecución del Programa Chile-Barrio se observa que la vivienda no es percibida por los beneficiarios directos como la “solución habitacional”. Una vez que las familias reciben la vivienda enfrentan múltiples cambios: adaptarse a la nueva casa y nuevo barrio (en el caso de erradicación), enfrentar gastos en servicios básicos que antes no tenían, conocer aspectos legales de la tenencia de la vivienda, acceder a la red socio-asistencial pública y privada del nuevo barrio. Bajo este escenario, los beneficiarios directos del Programa Chile-Barrio perciben que no existe una entidad oficial, como el municipio donde plantear y resolver sus problemas, ocurriendo algo similar con relación al Servicio de Vivienda y Urbanismo (ente administrador de subsidios de viviendas)⁶.

El objetivo de este proceso es: acompañar el proceso de consolidación de la vida en comunidad, a través del apoyo integral a las familias nuevas propietarias de una Vivienda Básica, en las fases de pre-venta y post-venta, para su inserción e integración al conjunto habitacional y al barrio que las recibe; en el entendido que el acompañamiento motiva el sentido de pertenencia e interrelación. La atención socio-asistencial directa, focalizada en

6 Diagnóstico Sistema de Medición de Satisfacción de Beneficiarios de la Vivienda Básica”, de la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Santiago, MINVU, 2002.

la familia facilita la inserción social de las mismas, el reforzamiento de la comunidad, la constitución de barrio (esta es la hipótesis)⁷.

El proceso de Acompañamiento está dirigido a los beneficiarios directos del Programa Chile-Barrio desde la etapa de pre-traslado a la nueva vivienda hasta su instalación definitiva o, desde antes de que las viviendas sean mejoradas y los lotes urbanizados hasta el término del mejoramiento.

Como elementos nuevos (respecto del antiguo MAP), el Acompañamiento considera:

- Que el Promotor, facilite el acceso a servicios, beneficios territoriales y funcionales a partir de un diagnóstico inicial de la situación personal, familiar y comunitaria, y la fijación de convenios u otras modalidades contractuales con las instituciones locales para así poder regularizar aspectos tales como la obtención o renovación del Carné de Identidad; Situación Militar; registro en el Registro Nacional de Discapacidad; uso de los beneficios del Programa Nacional de Alimentación Complementaria; inscripción en el Consultorio de Salud; inscripción de niños en establecimientos escolares, etc.
- Antes el Promotor SDB sólo informaba sobre la existencia de la red de servicios y beneficios.
- Formación jurídica de organizaciones; reorganización de organizaciones funcionales y territoriales; capacitación en liderazgo; diseño y formalización de Reglamento de Co-propiedad (cuando corresponde).
- Incorporación de acompañamiento en actividades específicas relacionadas con la Recepción Final de la viviendas, ampliaciones y administración de la nueva vivienda: los habitantes son adiestrados en mane-

7 La organización del Programa es análoga a la del Programa Chile-Barrio: cuenta con un directorio nacional formado también por la Encargada Nacional del área social del Programa Un Barrio para mi Familia, directorios regionales y promotores de campo y arquitectos (1 cada 100 familias). El Programa un Barrio para mi Familia es financiado en parte por el Programa Chile-Barrio e implementado de manera conjunta con el Fondo de Solidaridad e Integración Social (Fosis).

jo del presupuesto familiar con el fin de amortizar los efectos colaterales de objetivos contrapuestos de esta intervención, (como es —entre otros—, el pago por servicios básicos antes no poseídos o bien utilizados gratuitamente de manera informal⁸).

Finalmente, el Acompañamiento considera actividades específicas de consolidación de barrio: promoción de inauguraciones y despedidas, talleres de historia de barrio; actividades taxonómicas en el territorio, etc.

La unidad de trabajo ahora es la familia, en el entendido que en dicha unidad es posible resolver la contradicción existente entre el carácter masivo de los programas de vivienda social y la necesidad de poner a disposición de los individuos servicios socio-asistenciales congruentes con sus carencias y recursos.

El Proceso inicia con la llegada del Promotor a terreno, quien es presentado a la comunidad por los representantes regionales de Fosis y/o por algún integrante de la Mesa Técnica Regional. El Promotor hace de intermediario entre el Serviu (institución que hasta el 2002 asignaba y vendía viviendas) y el Municipio (institución que recibe en el territorio a los nuevos propietarios).

Durante cinco meses el Promotor realiza las siguientes actividades:

- Instruye a las familias en formulación y ejecución de proyectos, y les ayuda a postular al Fondo de Iniciativas Autogestionadas (Fosis)⁹;
- Informa y coordina acciones contractuales de prestación de servicios con la red socio-asistencial pública y privada a disposición de los beneficiarios (verifica que la conexión a servicios básicos funcione regularmente; facilita la postulación al Subsidio de Agua potable, etc.);
- Fomenta el fortalecimiento de la organización comunitaria a través de la realización de talleres de Ley de Co-propiedad; Obtención de Personalidad Jurídica; Liderazgo, etc.

8 Los habitantes de campamentos suelen “colgarse” de la luz y del agua.

9 Fondo perdido de hasta USD 2000 al que los beneficiarios pueden postular en grupo con un proyecto específico.

- Apoya el mejoramiento físico de la vivienda y barrio (levanta desperfectos, proyecta ampliaciones);
- Promueve la ejecución de acciones de consolidación del barrio (inauguraciones y despedidas, actividades taxonómicas, de historia local, interasentamientos, etc.);
- Fomenta el uso de recursos económicos externos¹⁰.

El proceso finaliza con el término del contrato de los promotores (a quienes se les exige como producto final la aplicación de tres fichas de diagnóstico y de ejecución dispuestas en una plataforma informática: www.ubpf.cl).

10 Durante la etapa piloto estas actividades se asociaron a tres momentos habitacionales: pre-entrega de la vivienda, traslado y post entrega... En la práctica la entrega de las viviendas generalmente se atrasa, por lo que durante las primeras intervenciones los promotores de campo ejecutaron solo alguna de las actividades prevista. Ante lo observado, el proceso se modifica: se alarga a 8 meses y el set de actividades previstas debe ser ejecutado acorde al momento habitacional de las familias.

Proyecto N.º 1 - Línea de base beneficiarios, oferta de habilitación social MAP y Acompañamiento (período 1997-2006)	
Línea de base de 1996	Resultados esperados de habilitación social
<p>1 Capacidad de diseñar y ejecutar proyectos</p> <p>No existen datos de base sobre la capacidad individual y comunitaria de desarrollar proyectos de mejoramiento de la solución habitacional.</p>	<p>Familias involucradas en el diseño y ejecución de proyectos.</p>
<p>2 Acceso a servicios y beneficios</p> <p>Mayores de 18 años no inscritos en Programas de vivienda: ni tiene libreta ahorro para vivienda: 51.000 (90%).</p> <p>Personas sin CI al día: 142.500 (28,5%)</p> <p>Nº total de hombres +18 Sin situación militar al día: (32%).</p> <p>Personas que No pertenecen a Sistema de Salud 190.000 (38%).</p> <p>Hombres de +65 sin control médico al día: 17%</p> <p>Mujeres de +60 sin control médico al día: 15%</p> <p>Menores de 6 años que no asisten a educación parvularia: 16.440 (73%).</p> <p>Niños de -6, mujeres embarazadas o amamantando que en los últimos 3 meses NO retira alimentos: 14.700 (63%).</p>	<p>Familias con acceso a servicios y beneficios de la red de protección social.</p>
Oferta MAP; Programa Chile-Barrio 1996-2001	Oferta Acompañamiento Un Barrio para mi Familia 2001-2006
<p>Capacitación directa en formulación de proyectos: 60 hrs. Prodemu: 18 hrs por curso. Al menos un curso por campamento.</p> <p>Ejecución de proyectos con el fondo del Programa Barrio para Todos FOSIS.</p>	<p>Capacitación en formulación de proyectos: 60 hrs. Prodemu, 18 hrs por curso.</p> <p>Ejecución de proyectos con el Fondo de Iniciativas Autogestionadas (FOSIS). Hasta USD 2000 por proyecto.</p>
<p>Información sobre la red socio asistencial pública SDB: 60 hrs y Prodemu: 60 hrs.</p> <p>No hay oferta.</p> <p>No hay oferta.</p> <p>No hay oferta.</p> <p>No hay oferta.</p> <p>No hay oferta.</p> <p>No hay oferta.</p>	<p>Información sobre la red socio asistencial pública, Monitor de campo: 40 hrs y Prodemu: 60 hrs. Ejecución de convenios y contratos con instituciones.</p> <p>El monitor de campo facilita el acceso a servicios y beneficios.</p>

Mujeres entre 25 y 64 años sin PAP al día: 46.000 (40%)			No hay oferta	
Personas de 15 años y más que NO cotizan en Sistema Previsional: 52.000 (34%)			No hay oferta	
Adultos mayores de 18 años sin enseñanza básica y media completa: 43.000 sin enseñanza 18-24 años (8,6%); 200.000 personas sin enseñanza básica ni media completa 55 y más (12%), 60.000 sin enseñanza básica y media completa 243.000 personas a nivelar, 48% (cálculo a partir de Casen 1998 y datos INE 1996).	Beneficiarios con estudios nivelados		Nivelación de estudios con certificación de enseñanza básica y media (Programa AIPE 24 hrs). Orientación laboral AIPE: 5hrs.	Nivelación de estudios con certificación de enseñanza básica y media (Programa AIPE 24 hrs). Orientación laboral AIPE: 5hrs.
3 Movilización de recursos que trascienden la oferta programática				
No hay información sobre la capacidad de movilizar recursos que trascienden la red socio asistencial pública y privada.			Motivación para la movilizar recursos que trascienden la red pública.	Motivación para la movilizar recursos que trascienden la red pública.
4 Fortalecimiento organización comunitaria				
Participación de beneficiarios en organizaciones comunitarias en porcentaje: JV: 71% Deportivas: 50,4% Religioso: 49,7% Comité Allegados: 34,5% Org. Mujeres: 27,5% Org. productivas: 13,7% Org. religiosas: 25% (Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, 1996)	Organización comunitaria fortalecida		Cursos Prodemu, diversos talleres Fosis de 20hrs: Formación de líderes, Escuela de Dirigentes, Asesoría jurídica FORJA, 96 hrs.	Curso de formación de líderes; Escuela de dirigentes; Taller sobre reglamento de co-propiedad; obtención de personalidad jurídica.

Existencia antes del Programa en los asentamientos Sede comunitaria: 69% Plaza: 16,1% Espacio deportivo: 24% Junta de Vecinos: 36%			Inversión Programa Chile-Barrio y programas del Ministerio de la Vivienda asociados, Fondo Barrio para Todos (al menos 1 por comunidad).	Fondo de Iniciativas Autogestionadas FOSIS (al menos 1 por comunidad).
5 Mejoramiento físico de la vivienda post-entrega	Familias administran adecuadamente vivienda y condominio.		No hay oferta.	Recepción de obra. Apoyo al traslado; Obtención de subsidio de agua; presentación de proyectos de ampliación de viviendas en Municipio; Taller de Presupuesto Familiar.
6 Consolidación de barrio	Familias identificadas con el barrio.		No hay oferta	Inauguraciones y despedidas; talleres de historia local; act. taxonómicas, etc.
Línea de base beneficiarios, oferta programática MAP y Acompañamiento (período 1997-2001) ¹¹				
Línea de base 1996	Resultados esperados de Habitación Laboral		Oferta MAP (1996-2001)	Oferta Acompañamiento (2001-2006)
243.000 personas a nivelar estudios.			Nivelación de estudios con certificación de enseñanza básica y media completa (Programas AIPE, 24 hrs). Capacitación y empleo AIPE SENCE 228 hrs. Orientación laboral, 5 hrs (21.059 capacitados). Apoyo a actividades económicas, Barrio para Todos FOSIS y Prodemu.	Nivelación de estudios con certificación de enseñanza básica y media completa (Programas AIPE, 24 hrs). Capacitación y empleo AIPE SENCE 228 hrs. Orientación laboral, 5 hrs (2.422 capacitados). Apoyo a actividades económicas, Barrio para Todos FOSIS y Prodemu
Tasa de desocupación: 19,4% Tasa de dependencia: 4 por ocupado	Habitantes mejoran capital humano completando estudios y desarrollando iniciativas productivas.		Sin información.	Sin información
Ingreso promedio por hora de ocupación principal por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar: 1º quintil: \$ 527 pesos de diciembre 2006; USD 1 o USD 160 al mes.			912 cursos de capacitación productiva AIPE, 235 proyectos productivos Fosis.	343 cursos de capacitación productiva de 228 horas promedio, 549 proyectos productivos Fosis. 11 Talleres Productivos del Fondo de Iniciativas Autogestionadas (Asesorías para el Desarrollo: 2006:124)

11 PEA 117.584 (43,8%), PEI 150.080 (56%) Ocupados quintiles 1 y 2: 19.166 (16,3%)

Resultados del proceso participativo MAP, período 1997-2001 y Acompañamiento período 2001-2006¹²

Los resultados se comparan con la situación pa el 1° quintil al año de término de la intervención (una manera de evaluar eficacia)¹³. Desde 1997 al 2001 el MAP se implementa en 266 campamentos y da solución habitacional a 30.000 jefes de hogar.

Como muestra el Prospecto N° 2, los resultados según ámbitos de acción son los siguientes:

Respecto de la capacidad de diseñar y de ejecutar proyectos de desarrollo familiar y comunitario, se verifica que la población diseña y ejecuta entorno a 1.500 proyectos, elaborados a partir de la oferta programática directa (5.8 por comunidad). Los proyectos corresponden preferentemente a iniciación de actividades microproductivas; mejoramiento físico del barrio, etc. Esta cifra aumenta a 6.7 proyectos por comunidad en el período

12 La línea de base explicitada en el Prospecto N° 1 se construyó en parte con datos para el quintil 1 de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 1998; datos de base del Programa contenidos en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios 1996 y con datos extraídos de la Evaluación de Impacto del Programa realizada en el 2006.

Para el análisis se ha tomado en cuenta el período 1997- 2001, porque tras ese año el Programa incorpora –como ya se ha dicho– un programa de integración social optimizado (Un Barrio para mi Familia), con lo que la oferta diseñada e implementada hasta el año 2001 es absorbida por el nuevo programa que además incluye nuevas prestaciones.

Los resultados parciales para el período han sido calculados a partir de una proyección de los resultados de integración social obtenidos en la evaluación intermedia de la participación para el período 1997-2001 (v. Siclari: 2003), y a partir de una proyección de los resultados de la Evaluación de Impacto en los asentamientos intervenidos en el período señalado (v. Asesorías para el Desarrollo: 2006).

La evaluación de impacto del Programa fue solicitada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y ejecutada en el 2006 por la consultora Asesorías para el Desarrollo. Se trabajó con una muestra probabilística estratificada por conglomerados que dio como resultado 88 de 972 asentamientos y 704 familias y una muestra de grupo de control de 528 familias. Con intervalo de confianza del 95% la diferencia absoluta entre P y p no supera el 3.7%. Las unidades de evaluación fueron: impacto y resultados intermedios, análisis de productos, calidad, focalización y uso de recursos (eficiencia).

Al inicio del Programa, los indicadores de resultados y sus respectivos parámetros no existían: se fueron construyendo a propósito de las evaluaciones realizadas.

13 Consciente de que los resultados para el quintil arrojado por la Encuesta Socioeconómica Casen ha sido aplicada a algunos beneficiarios del Programa Chile-Barrio.

do 2001-2006. No existe información a nivel nacional en este ámbito para el 1° quintil, año 2006.

- Respecto de la participación directa de los beneficiarios en el diseño de la vivienda (según Evaluación de Impacto 2006), 40% de los encuestados señala haber sido consultado; de estos, 76.4% señala que su opinión fue tomada en cuenta. (Esto en una realidad sectorial donde nunca antes se había tomado tan directamente en cuenta la opinión, preferencias y demandas de los beneficiarios directos de vivienda). En este mismo sentido, sobre necesidades habitacionales de la familia, 48.3% de los entrevistados declaran haber sido consultados, de éstos 76.5% declaran que sus opiniones fueron tomadas en cuenta; en diseño de vivienda: 36.3% declaran haber sido consultados, 81.5% declara que sus opiniones fueron tomadas en cuenta; en tipo de vivienda (aislada, pareada, a fachada continua): 46.4% consultados, 82% declara que sus opiniones fueron tomadas en cuenta (Consultorías para el Desarrollo: 2006: 262).
- Respecto del acceso a servicios y beneficios de la red de protección social pública, se observa un mejoramiento general en el acceso: la situación militar regularizada de los mayores de 18 años pasa de un 68% en 1996 a 86.4% en el 2006; las personas que no pertenecían al Sistema de Salud en 1996 correspondían al 38%, la situación baja al 12% en el 2006; el porcentaje de hombres y mujeres adultas mayores sin controles médicos al día (17% y 15%) baja a un 9% (en media para ambos sexos). Al inicio del Programa, 73% de los menores de 6 años no asistían a la escuela, el porcentaje baja a 49% en el 2006; el número de mujeres embarazadas o amamantando que no retiraba alimentos complementarios en los Consultorios de Salud corresponden al 63% en 1996, la situación disminuye 33% en el 2006. El Programa nivela estudios a un 18% de personas que lo requieren (ver Prospecto N.º 2 en Anexo).
- Respecto de la movilización de recursos que trascienden la oferta programática, se registra la realización de 264 proyectos en el período

1996-2001 y 338 en el período 2001-2006 (en media un proyecto “externo” en el primer período). Las iniciativas tienen que ver con donaciones directas en especies (equipamiento de bibliotecas, arborizaciones, materiales de construcción) y con la ejecución gratuita de talleres de diversa índole en los nuevos conjuntos habitacionales por parte de instituciones públicas y privadas no adheridas al Programa. No existe conversión monetaria de lo movilizad.

- Respecto del fortalecimiento de las organizaciones comunitarias (analizado a partir de la existencia física de establecimientos y orgánica de instituciones), cabe destacar un mejoramiento general que responde en gran medida a la ejecución directa de obras con financiamiento Chile-Barrio, que responden a la demanda de los beneficiarios y al déficit observado. Otra parte de las obras es producto de la gestión directa de los habitantes. No existe un catastro con origen diferenciado de obras para establecer cuánto de lo construido corresponde a la gestión directa de los habitantes. En términos generales se sabe que los establecimientos aumentan como sigue: Juntas de Vecinos: 36% al 86%; sede comunitaria: 68.8% al 73%; plazas 16% al 36.4%; espacios deportivos: 24% al 48%. Sí se sabe que en el período 2002-2005 con los Fondos de Iniciativas Autogestionadas los habitantes realizaron 187 equipamientos comunitarios y 70 mejoramientos de espacios públicos: 257 intervenciones en un período donde el Programa intervino en 548 asentamientos. Es decir uno de cada dos comunidades construye espacios de encuentro comunitario por iniciativa y gestión propia (Asesorías para el Desarrollo: 2006:120).
- La participación en organizaciones funcionales y territoriales (que sí es un proceso de gestión directo) incrementa como sigue: al inicio del Programa un 71% de la población declara participar en Juntas de Vecinos, el porcentaje aumenta a 74% en el 2006; situación similar se observa con la participación en organizaciones deportivas: 50.4% en 1996 y 60% en 2006; participación en Comités de Allegados: baja del 34% al 19% en el 2006; participación en organizaciones de mujeres que pasa de 27.5% al 32% en el 2006; participación en organizacio-

nes productivas: pasa de 13,7% a 22%; participación en org. religiosas se mantiene casi inalterada¹⁴.

Un efecto positivo inesperado se relaciona con la cantidad de servicios que se localizan en los asentamientos tras la entrega de la vivienda, parte de ellos producto de la gestión de los propios habitantes: Centros de Pago de cuentas básicas; teléfonos públicos, etc. (Fuente: testimonios telefónicos de dirigentes vecinales). No hay catastro cuantitativo.

Respecto del mejoramiento físico de la vivienda para el período 2002-2005 se verifican 12 proyectos aprobados del Fondo de Iniciativas Autogestionadas en un total de 633 asentamientos.

Respecto de la identidad barrial (visto en la organización de inauguraciones, despedidas, mingas, act. taxonómicas) en el período 2001-2006, en 633 comunidades, se observa lo siguiente: realización de 207 mingas, 174 inauguraciones de nuevas villas, 65 ferias de historia local, 43 actividades taxonómicas. Como se señala en la Evaluación Intermedia Programa Un Barrio para mi Familia 2002-2003: cada cuatro comunidades se verifica realización de celebraciones locales; cada 10 comunidades se verifica realización de talleres de historia local (escasa presencia de actividades taxonómicas) (Siclari: 2003). Nota: dato de la Resistematización de Resultados PUBPF 2002-2003 proyectado en el beneficiarios totales, documento interno, PUBPF, Fosis.

Respecto de la situación laboral, al año base del Programa (1996), el 50% de la población en edad de trabajar era Económicamente Activa. La tasa de desocupación alcanzaba el 19.4% (22.811 personas). El ingreso medio mensual declarado por hogar autónomo alcanzaba \$ 136.000 pesos chilenos (actualizados a noviembre del 2006), USD 266 mensuales.

14 Las frecuencias señaladas fueron relevadas durante la evaluación de impacto del 2006. Se asumen como resultados observables tras la obtención de la vivienda, por ello se asumen como efectivos para el período aquí analizado (1997-2001), porque se trata en ambos casos de beneficiarios con casa nueva o mejorada.)

Cinco años más tarde (diciembre del 2001), habiendo desarrollado casi 1000 cursos de capacitación y nivelado estudios a 15.746 personas el ingreso medio mensual por hogar autónomo declarado sigue siendo entorno a los USD 274. No se observan mejoras sustantivas en el 2006 para estos beneficiarios.

El ingreso declarado autónomo mensual, no refleja alzas significativas en el decenio analizado.

Conclusión

Aportes y faltas de los procesos de integración social MAP y Acompañamiento en la integración social urbana chilena de los más pobres

La pregunta de fondo de este trabajo tiene que ver con el aporte efectivo de los procesos de integración social implementados a través del Programa Chile-Barrio respecto de otros procesos de integración social dirigidos al quintil más pobre del país; y en este caso si se verifica tal desenlace:

- Los adultos mayores mejoran el acceso a controles médicos incluso respecto del nivel de acceso nacional para el 1º quintil.
- La misma situación se verifica respecto del retiro de alimentación complementaria en los consultorios de salud (Plan Nacional de Alimentación Complementaria).
- Lo más sustantivo corresponde a las diversas iniciativas desencadenadas a propósito de estos procesos participativos: movilización de recursos que trascienden la oferta programática directa: arborizaciones, donaciones de libros para las bibliotecas de los asentamientos, donaciones de materiales de construcción; generación de proyectos haciendo uso del Fondo de Iniciativas Autogestionadas (en media 1 por comunidad). Vuelvo a señalar los 187 equipamientos comunitarios y 70 mejoramientos de espacios públicos concebidos y gestionados directamente por los beneficiarios.

- La consolidación de las organizaciones comunitarias: una de cada 4 comunidades formaliza la Junta de Vecinos (entre otras); además y por último, la realización de actividades de consolidación de barrio: mingas: una de cada cuatro comunidades; inauguraciones y despedidas de asentamientos: una de cada 10 comunidades. Se trata de actividades de inestimable valor, llevadas a cabo en realidades sociales extremadamente vulnerables y a muy bajo costo operacional (el Programa Un Barrio para mi Familia cuesta entorno a USD 90 por familia).

En pocas palabras, con una inversión directa de USD 100 por familia, es posible alcanzar niveles de integración social mayores a los alcanzados para una población análoga a través de programas sociales regulares.

Complementando lo anterior, la existencia e implementación de estos dispositivos de integración social se justifican sólo si al término de la implementación se verifica un mejoramiento respecto del año base de intervención. Si los resultados en el grupo intervenido resultan ser mejores que en el grupo de control, o si los resultados en el grupo intervenido resultan ser mejores que los asociados a cualquier población análoga beneficiada de manera análoga (en este caso 1º quintil), entonces la intervención si vale la pena. En caso contrario, habría que preferenciar los programas regulares.

Mejóro una oferta que inicialmente era incompleta y desconforme.

Parece que parte de este buen resultado se debió a la optimización de la oferta en el momento adecuado (a mitad de ejecución). Observando la relación entre situación de exclusión de los quintiles más pobres del país en el año base del Programa (1996), vista en porcentajes de no participantes en beneficios y servicios públicos, y la oferta del Programa es evidente que durante la 1º etapa (1996-2001) el MAP cubrió sólo algunas de las carencias y lo hizo de manera deficitaria¹⁵. En pocas palabras: faltó más de lo mismo y nuevas prestaciones.

¹⁵ Esto indudablemente sin perder de vista el valor de la innovación y que el dominio de intervención es *siempre* político (como diría el profesor Domenico Patassini).

Si los objetivos relacionados con la inserción social de éstos habitantes dicen relación con un mejor acceso a la red socio-asistencial pública y privada existente en el país y con la internalización de capacidades que facilitan una mayor autonomía en la construcción del proyecto de vida, el Programa debió haber intensificado las actividades tendientes al logro de estos propósitos, tomando en cuenta la línea de base y niveles a alcanzar¹⁶.

Afortunadamente el Acompañamiento puso a disposición de los beneficiarios tipos y cantidades de prestaciones sociales necesarias para mejorar los niveles de integración social. Esto hizo que el proceso de integración

16 Consciente de esta situación y considerando las características socioeconómicas de base de estos beneficiarios, quien escribe calcula la oferta faltante como sigue:

- a) **Ámbito socio-sanitario**
 - Promover el ingreso al Sistema Previsional a 57.446 personas que actualmente no participan del servicio.
 - Asistir a 13.090 niños que sufren de estados nutricionales irregulares (desnutrición, obesidad, riesgo de desnutrición).
 - Motivar el uso del Programa Nacional de Alimentación Complementaria, PNAC que da derecho a una ración individual mensual gratuita de leche hasta los 6 años y que en la actualidad 62.029 niños de éstas comunidades dejan de percibir.
 - Vacunar a 2.390 niños menores de 1 año (8%), porque según las estadísticas el 8% de los menores de 1 año no recibe inmunización ni contra la Difteria y el 9% de ellos mismos no recibe vacunación contra el Tétano;
 - Controlar que las mujeres de éste grupo objetivo se sometan al control ginecológico periódico.
- b) **Ámbito educativo**
 - Garantizar educación pre-escolar a 75.952 niños menores de 5 años; con especial énfasis a los hijos de jefas de hogar (25.317) y sobre todo a los hijos de jefas de hogar y trabajadoras agrícolas (12.420).
 - Garantizar educación mixta (trabajo y estudio), a los jóvenes entre 18 y 24 años que no asisten al liceo o enseñanza superior (31.215 jóvenes).
 - Garantizar alimentación a 23.574 alumnos en educación media; proveer de útiles escolares para 61.942 alumnos; textos escolares para 23.144 alumnos en educación básica y media.
 - Alfabetizar (o más bien actualizar en conocimientos básicos matemática y verbal) a 27.786 personas.
- c) **Ámbito laboral-productivo**
 - Garantizar generación de ingresos para los desocupados (17.167 personas; 3.433 al año).
 - Brindar capacitación laboral a las 20.633 mujeres inactivas dedicadas a quehaceres de hogar y al mismo tiempo jefas de hogar. Se recomienda un programa mixto de educación y trabajo para 31.215 jóvenes entre 19 y 25 años que no asiste a educación media ni superior (similar al Programa Chile-Joven).
- d) **Ámbito jurídico-penal**
 - Asistir jurídicamente a 118.959 personas entre 18 y 25 años que puede estar sujeta a problemas civiles y/o penales.
 - Asistir a 31.773 familias que podrían estar sometidas a problemas intrafamiliares: violencia intrafamiliar, maltrato infantil.

ción social fuera más coherentes respecto de los objetivos a alcanzar.

Como fuera publicado en el 2003 por la autora, y considerando las indicaciones teóricas sobre integración social (descritas superficialmente en la primera parte de este documento), queda demostrado que se logra una mayor integración social cuando la población cumple con cierto perfil: comunidades nuevas; cuando la relación con el municipio es positiva o nula (en los casos de relación negativa, la comunidad se auto-excluye); cuando se verifica la existencia del Comité de Allegados; cuando la oferta es suficiente (con relación a la gama de carencias a superar) e integral (con relación a las capacidades de los beneficiarios y a las oportunidades económico-productivas del lugar de residencia); cuando el adiestramiento en formulación de proyectos supera 49 horas cronológicas de instrucción; cuando el monitor de campo es un actor de alta calidad técnica (profesional del área social con experiencia); cuando el proceso es integral y sistemático; vale decir, cuando entre una y otra prestación no pasan más de cuatro meses¹⁷.

De manera conclusiva: Toda vez que se implementen dispositivos de integración social, la oferta debe ser establecida a priori, a partir de un diagnóstico políticamente sancionado (qué, cuánto y cómo para alcanzar qué), teniendo cuenta de las causas y características de la autoexclusión y segregación socioeconómica residencial, también de las experiencias exitosas de integración nacionales e internacionales.

El monitoreo de los procesos de habilitación social fue parcial en ningún caso fuente de retroalimentación y optimización de los procesos.

Al momento de evaluar integración social, una de las grandes dificultades es la falta o la incoherencia de los indicadores. Se recomienda: definir a priori indicadores de integración social; monitorear y sistematizar resultados con énfasis en la movilización de recursos, tomando en cuenta sobre todo los proyectos autogestionados por la comunidad (convertidos en un

17 Se reiteran estas consideraciones aún cuando no emanan del análisis directo, sino que de evaluaciones precedentes pensando en los procesos sectoriales de habilitación social en curso.

valor común, por ejemplo, monetario), porque ellos son un indicador tangible de la capacidad comunitaria internalizada de desarrollo e integración. En este sentido se recomienda revisar los trabajos de definición de indicadores de integración social de Feres y Vergara en: “Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones” (Cepal: 2007:87).

Costo-beneficio: un análisis pendiente

Una de las discusiones de fondo de la evaluación de impacto del Programa Chile-Barrio ha sido la eficacia de estos dispositivos y su eventual continuidad. Sin mayores cálculos, teniendo únicamente cuenta de que estos dispositivos han significado una inversión directa de USD 10 000 000 (USD 100 por familia, 0,16% de la inversión en protección social nacional), y que a partir de ello las comunidades movilizan cada una entorno a USD 2 000 (además de la movilización externa de recursos), los beneficios, resultan ser, sustantivos.

No se ha hecho aún un análisis costo-beneficio de estos dispositivos respecto a otros procesos y programas de integración social a fin de determinar con mejores datos la eficiencia y por ende la continuidad de los mismos.

Los desafíos de los nuevos dispositivos de integración social: ser concebidos teniendo en cuenta de las causas de autoexclusión y segregación residencial socioeconómica, y de objetivos.

A pesar de que la población chilena está casi universalmente cubierta, a través de un Sistema de Protección Social que incluye previsión de salud, laboral y transferencias monetarias, un 20% del total de indigentes y un 12,3% de pobres no indigentes se halla sin cobertura. Casi un 22% del total de indigentes y un 18% de pobres no indigentes sigue descubierto si a lo anterior se le restan jubilaciones y pensiones asistenciales.

En esta misma línea –en todos los quintiles– el trabajador más despor-

tegido es el trabajador por cuenta propia, en el que un 48,9% no cotiza. Situación que se agrava en los deciles más bajos en el que sólo el 5,5% de los trabajadores por cuenta propia cotiza (Santibañez: 2006: 8). Si a esto se le suman los niveles de segregación residencial socioeconómica urbana, la reproducción de desigualdades socioeconómicas que ella produce, entoces estos procesos sí se justifican.

Hoy, la Política Habitacional chilena facilita la integración social a través de varios instrumentos: incentivos monetarios que permitirán la localización en un mismo proyecto de familias de distinto estrato socioeconómico (bono a proyectos integrados, PIS) y procesos de habilitación social que deben desarrollar las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), conforme lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 174, Reglamento del Fondo Solidario de Vivienda, artículos 21 al 24; DS 145, Nuevo Reglamento de Subsidio Rural, artículo 13 y en la Resolución Exenta MINVU N° 533 (www.minvu.cl)¹⁸. Habrá que observar si los incentivos monetarios facilitan la integración y si el trabajo de habilitación social es

18 El Ministerio de Vivienda y Urbanismo entrega asesorías especializadas para guiar y respaldar a las familias que postulan a sus programas para comprar, construir, ampliar o mejorar su casa. Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) cumplen esta tarea en beneficio de los postulantes al Fondo Solidario de Vivienda I y II. Realizar todas las acciones necesarias para que las familias a las cuales presta sus servicios puedan acceder al subsidio correspondiente a su proyecto de vivienda. Organizar la demanda y desarrollar e implementar el Plan de Habilitación Social. Custodiar los antecedentes que respalden las inscripciones, actualizaciones y pago de subsidios, asegurando su más estricta confidencialidad. Asesorar en la obtención del crédito a las familias que lo requieran. Asegurar la obtención de los aportes de terceros, si los hubiera. Compra de vivienda: Realizar la calificación técnica, tasación y el estudio de títulos correspondiente de la vivienda a adquirir. Verificar que la vivienda cuente con recepción municipal definitiva, de antigüedad no inferior a 2 años, y que su tasación cumpla con lo exigido en el reglamento. Esta exigencia no rige en el caso de adquisición de vivienda nueva. Preparar la promesa de compraventa y el contrato de compraventa. Realizar los trámites necesarios para la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces.

Construcción de vivienda: Velar por el correcto desarrollo del proyecto: desde los antecedentes para la postulación, hasta la conclusión y recepción de las obras, inscripción en el Conservador de Bienes Raíces y entrega de las viviendas a las familias. Cuando se trata de proyectos colectivos, obtener la personalidad jurídica del grupo. Obtener el permiso de edificación y demás aprobaciones y/o factibilidades necesarias para la ejecución de las obras y posterior recepción de las mismas. Presentar los proyectos de arquitectura e ingeniería, incluyendo los de loteo, urbanización, materialidad de la vivienda, alternativas de ampliación futura y presupuesto detallado del proyecto. Informar y obtener la aprobación de las familias de los posibles cambios que pueda sufrir el proyecto. Contratar a la empresa constructora que ejecutará las obras. Establecer en el contrato que la empresa constructora deberá aplicar obligatoriamente la metodología de gestión

ejecutado por estas entidades organizadoras de la demanda conforme lo previsto.

Por lo observado en otras realidades y por lo que dice la teoría, facilitar integración social a partir de incentivos monetarios no basta. Citando a Sabatini: “no es bueno juntar pobres con recién salidos de la pobreza, cuando las sociedades están aún definiendo identidades” (Seminario, Congreso Nacional). Es necesario observar experiencias nacionales e internacionales de integración social exitosas y replicarlas en nuestro medio; partir de una situación de base, estimar recursos a movilizar, definir objetivos e indicadores, monitorear, optimizar procesos a partir de evaluaciones.

y control de calidad del Manual de Inspección Técnica de Obras del MINVU. Para proyectos del Fondo Solidario I de más de 50 viviendas, exigir a la empresa contratada la construcción de una vivienda piloto. Establecer en el contrato con la empresa constructora un servicio de post venta en obra, durante los 30 días siguientes a la entrega de las viviendas. Las EGIS deben organizar y participar trimestralmente en la mesa de seguimiento de cada proyecto habitacional, para informar a las familias beneficiarias sobre su desarrollo. Organizar y participar en la recepción municipal de las viviendas. Preparar las escrituras y realizar los trámites necesarios para las inscripciones correspondientes en el Conservador de Bienes Raíces. Informar y remitir al Serviu respectivo copia de los contratos celebrados con beneficiarios.

Proyecto N° 2 - Línea de base beneficiarios, resultados efectivos de habilitación social para el 2001 y 2006, datos nacionales 2006 para el 1° quintil				
Línea de base de 1996	Resultados esperados de habilitación social	Resultados efectivos 1996-2001	Resultado efectivos 2001- 2006	Datos nacionales 2006 para el 1° quintil
1 Capacidad de diseñar y ejecutar proyectos				
No existen datos de base	Familias involucradas en el diseño y ejecución de proyectos	266 comunidades intervenidas, 30.085 soluciones habitacionales entregadas 1.500 proyectos (5.8 por comunidad)	691 comunidades intervenidas 66994 familias. 823 proyectos Fondo de Iniciativas Autogestionadas. 4631 proyectos varios (6.7 por comunidad)	No hay información
2 Acceso a servicios y beneficios				
Mayores de 18 años no inscritos ni tiene libreta ahorro para vivienda: 51.000 (90%)	Familias con acceso a servicios y beneficios de la red de protección social mejorado	No se registran resultados	Sin información	85%
Personas sin CI al día: 142.500 (28.5%)		No se registran resultados	Sin información	Sin información
N° total de hombres +18 Sin situación militar al día: 18.300 (32 %)		No se registran resultados	13.6%	Sin información
Personas que No pertenecen a Sistema de Salud 190.000 (38%)		No se registran resultados	12%	6%
Hombres de +65 sin control médico al día: 17%. Mujeres de +60 sin control médico al día: 15%		No se registran resultados	9%	30%

Menores de 6 años que no asisten a educación parvularia: 16.440 (73%)	No se registran resultados	49%	24%
Niños de -6, mujeres embarazadas o amamantando que en los últimos 3 meses NO retira alimentos: 14.700 (63%)	No se registran resultados	33%	46%
Mujeres entre 25 y 64 años sin PAP al día: 46.000 (40%)	No se registran resultados	30%	30%
Personas de 15 años y más que NO cotizan en Sistema Previsional: 52.000 (10.4%)	No se registran resultados	Sin información	26%
Adultos mayores de 18 años sin enseñanza básica y media completa: 18-24 años (8.6%): 43.000 con enseñanza media incompleta 25-55 (40%) 200.000 personas con enseñanza básica y media incompleta 55 y más (12%), 60.000 con enseñanza básica y media incompleta 243.000 personas a nivelar	15.795 personas (6.5%)	28.674 personas (11.8%)	Los años cursados aumentan pero la condición estructural se mantiene: 18-24 años: 10 años de estudio, con enseñanza media incompleta 25-55: 7,5 años de estudio, personas con enseñanza básica y media incompleta 55 y más: 4,3 años de estudio, con enseñanza básica y media incompleta
3 Movilización de recursos que trascienden la oferta programática			
No hay información	Familias movilizan recursos externos	264 proyectos complementarios (1 por comunidad).	338 (1/2 por comunidad)
No hay información			

4 Fortalecimiento organización comunitaria			
Participación de beneficiarios en organizaciones comunitarias en porcentaje: JV: 74%	Participación de beneficiarios en organizaciones comunitarias en porcentaje: JV: 74%	No hay información	
JV: 71%	Deportivas: 60%		
Religioso: 50,4%	Religioso: 52%		
Comité Allegados: 34,5%	Comité Mujeres: 32%		
Org. Mujeres: 27,5%	Org. productivas: 22%		
Org. productivas: 13,7%	Org. religiosa: 25%		
Org. religiosa: 25% (Asesorías para el Desarrollo: 2006)	(Asesorías para el Desarrollo: 2006)		
Existencia antes del Programa en los asentamientos	Existencia después del Programa en los asentamientos	No hay información	
Sede comunitaria: 69%	Sede comunitaria: 73%		
Plaza: 16,1%	Plaza: 38,5%		
Espacio deportivo: 2,4%	Espacio deportivo: 48%		
Junta de Vecinos: 36%	Junta de Vecinos: 86%		
Línea de base de 1996	Resultados efectivos 1996-2001	Resultado efectivos 2001- 2006	Datos nacionales 2006 para el 1º quintil
243.000 personas a nivelar estudios	15.795 personas (6.5%)	28.674 personas (11.8%)	No hay información
	912 cursos, 15.746 beneficiados	1.255 cursos y 23.481 beneficiados	
Tasa de desocupación: 19,4%	Tasa de desocupación: sin información	Tasa de desocupación: sin información	14%
	4,6	No hay información	4,7
Tasa de dependencia: 4 por ocupado	No hay información	\$ 604 pesos (USD 1.3) o \$ 140.000 de diciembre 2006 (USD 274)	Ingreso promedio por hora de ocupación principal por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar:\$
Ingreso promedio por hora de ocupación principal por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar:\$			quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar:\$
527pesos de diciembre 2006 USD 1 o \$136.000 mensuales, USD 266.			604 pesos
Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 1998, Evaluación de la participación 2003, Evaluación de impacto 2005, Evaluación intermedia Programa Un Barrio para mi Familia 2004, Encuesta Casen 2006.			

Bibliografía

- Amadeo E. y Novakosky I. (1996). "Social Exclusion and the Insitutionalization of the Social Policy", *Annual World Bank Conference on development in Latin America and the Caribbean, 1996: Poverty and inequality*; ed. Sharid Javed Burki, Washington D.C. WB, 1998.
- Arriagada Camilo y Rodríguez Jorge (2003). "Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política" Serie *Población y Desarrollo*, Documento 47. CEPAL, Santiago.
- Brain Isabel et. al (2007). *Integración social urbana en la nueva política habitacional*, Documento de trabajo N° 7, Dirección de Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Cepal Chile (2007). *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, LC/G.2335, Santiago.
- (2007). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Sojo y Uthoff (eds). Santiago: CEPAL.
- Martini E. y Sequi R. (1997 8va ed. (1988)). *Il lavoro nella comunità*, Roma: Nis.
- Mideplan Chile (1998). *Encuesta Socio Económica Casen, 1996*. Santiago: Mideplan.
- (2007). *Evaluación Ex-post Programa Chile Barrio*. Santiago: Mideplan.
- Minvu - U. de Chile (1997). *Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares, Informe Final*, tomo n°1, Santiago: MINVU – U. de Chile.
- Minvu (2007). *Programa Vivo mi Barrio*, documentos no publicados.
- Mitlin D. y Thompson J. (1995). "Strengthening civil society or reinforcing the status quo?", en *Environment and Urbanization*, vol n°7, n°1.
- Muras Marta (2005). "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales", documento de trabajo, *Reunión de Expertos*. Santiago: CEPAL.
- Santibáñez Claudio (2006). *Pobreza y Desigualdad en Chile: Antecedentes para la construcción de un sistema de protección social*. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Siclari, Paola (2003). *La Participación del Programa Chile-Barrio: evaluación en curso y propuestas de mejoramiento*, Cuaderno de Trabajo N° 113. Quito: PGU UN.
- Sojo Ana y Uthoff Andras ed. (2007). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago: CEPAL.
- Tosi A.(1984). "Piano e Bisogni: due tradizioni di analisi" en *Archivio di Studi urbani e territoriali*. N°21, pp.29-54.
- (1994). *Abitanti: Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Boloña, Il Mulino.

Páginas Web consultadas

- www.proteccionsocial.cl
www.minvu.cl
www.cepal.org
www.fosis.cl
www.dipres.cl