



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

QUIERO MI BARRIO ¿UN NUEVO PARADIGMA DE RECUPERACIÓN URBANA Y SOCIAL?: ANÁLISIS DE LAS INTERPRETACIONES SUBYACENTES DE LOS ENCARGADOS RESPECTO DEL DISEÑO Y RESULTADOS DEL PROGRAMA

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

MARÍA SARELLA ROBLES ROBLES

**PROFESOR GUIA:
ENRIQUE OVIEDO SAAVEDRA**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
ALEJANDRA RASSE FIGUEROA
ALFREDO RODRÍGUEZ ARRANZ**

**SANTIAGO DE CHILE
ENERO 2014**

Quiero Mi Barrio ¿un nuevo paradigma de recuperación urbana y social?: análisis de las interpretaciones subyacentes de los ejecutores del Programa respecto de su diseño y resultados.

El presente estudio de caso indagó, a través de los encargados del Programa Quiero mi barrio, en las interpretaciones del diseño del Programa que estaban subyacentes a la hora de la implementación; y la forma en que los mismos encargados evalúan los resultados obtenidos en los barrios denominados como vulnerables donde se ejecuta el Programa. Esto cobra relevancia en el contexto de un diseño de Programa con objetivos y maneras de proceder amplias, que dificulta su operacionalización, y la creación de metas e indicadores. Se suma a lo anterior la externalización de la implementación tanto a municipios, consultoras u ONG, lo cual aumentaba el riesgo de procedimiento, y hace más complejo el logro de los objetivos.

El levantamiento, procesamiento y análisis de la información se realizó desde un enfoque cualitativo, utilizándose, específicamente, el método de la teoría fundamentada. Como base de la investigación se realizaron un total de 13 entrevistas semiestructuradas, aplicadas a los encargados del programa de aquellos barrios que habían terminado la implementación al año 2012; entrevistas que posteriormente fueron analizadas utilizando el software Nvivo, con el cual se apoyó la codificación abierta y axial del conjunto de los datos, para finalmente elaborar la codificación selectiva que permitió la comprensión e interpretación del material.

Los principales hallazgos señalan que la manera de abordar la problemática depende en gran parte de las características, origen disciplinar y experiencia de los equipos. Asimismo, también incide la capacidad de reconocer, aproximarse e interpretar las nociones de deterioro social y urbano, que como se sabe, son conceptos amplios que en la práctica implican la interacción de variados elementos, con distintas complejidades, especialmente en barrios denominados genéricamente como vulnerables. Por otra parte, pese a que el Programa genera avances en términos de capital social y cohesión, estos son disimiles entre barrios dependiendo tanto de la intervención realizada como de su historia y punto de partida, y aún no son suficientes como fórmula para romper el espiral de desventajas presentes. En términos de equidad urbana, pese a que las intervenciones mejoran la infraestructura física y el entorno residencial, los barrios aún siguen insertos en ambientes homogéneos de precariedad, y condiciones urbanas desmejoradas de conectividad y disponibilidad de equipamiento y servicios en comparación a otros sectores de la ciudad. En este sentido, la evidencia apunta a que la experiencia de programas como el investigado presenta la necesidad de una acción integral, que implique: la consideración de distintas escalas urbanas, la incorporación de equipos con perspectiva interdisciplinaria, y el desarrollo coordinado de distintos sectores de la política pública, situación que en la práctica no compareció. A partir de estos hallazgos se concluye que los logros del Programa a escala de barrios no son sustentables, en la medida no se desarrollen estrategias para abordar el deterioro social, con temporalidades e intervenciones acordes a este tipo de problemáticas, y que tomen en consideración las condiciones del entorno.

En términos de recomendaciones, se evidencia la posibilidad de optimizar elementos al interior del Programa, por ejemplo: mejorar la definición y estrategias para abordar la problemática planteada, afinar la selección de los barrios, establecer criterios de selección para las entidades encargadas de la implementación, entre otras alternativas. Asimismo, este tipo de programa debería ser complementado con planes de regeneración de mayor escala, como una acción coordinada del Estado. Todo lo anterior debería formar parte de una política de regeneración urbana y barrial, lo cual debe ser parte de una política de desarrollo urbano compartida por los distintos actores que inciden la ciudad.

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	7
3.	PREGUNTA INVESTIGACIÓN	8
4.	OBJETIVOS.....	8
4.1	Objetivo General	8
4.2	Objetivo Específicos	8
5.	MARCO CONCEPTUAL	9
5.1	Contexto y Relevancia de la pobreza urbana en América Latina.....	9
5.2	El rol del capital social en la nueva pobreza urbana	10
5.3	El efecto de las condiciones socio espaciales en los barrios excluidos	13
5.4	La exclusión social como problema público	14
5.5	El origen de los barrios excluidos en Santiago de Chile	16
5.6	El concepto de Recuperación de barrios	20
5.7	Experiencia internacional en recuperación de barrios.	22
5.8	El Programa Quiero mi Barrio.....	23
6.	PLANTEAMIENTO METODOLOGICO	27
6.1	Tipo de estudio	27
6.2	Enfoque del Estudio.....	27
6.3	Población Total	27
6.4	Población de Estudio y Unidad de Análisis.....	28
6.5	Muestra.....	28
6.6	Instrumento y Técnicas de análisis de los datos.....	30
6.7	Limitaciones	30
7.	RESULTADOS.....	30
7.1	Barrios Heterogéneos	32
7.2	Equipo de barrios heterogéneos	36
7.3	Relación con la Institucionalidad.....	39
7.4	Vínculos de confianza y conocimiento de la dinámica barrial	43
7.5	Plano Físico (Plan de Gestión de Obras).....	46
7.6	Plano Social (Plan de Gestión Social)	49
7.7	Indicadores de cumplimiento de los objetivos del Programa	50
7.8	Retiro del equipo de barrio.....	52

7.9	Mantención de los logros sociales y físicos.....	55
7.10	El Programa no es Sustentable	56
8.	CONCLUSIONES	58
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	66
10.	ANEXOS	70

1. INTRODUCCIÓN

En la década del 90 el modelo de política habitacional imperante logró disminuir el déficit de vivienda que presentaba el país desde alrededor de 1 millón de viviendas a comienzo de la década de los 90 a poco menos de 500 mil unidades en la actualidad¹ (Sabatini, Mora, Polanco, 2013). El diseño de esta política tiene su origen en las reformas estructurales que se establecieron durante el régimen dictatorial impuesto en Chile en el año 1973, y que posteriormente los gobiernos democráticos mantienen sin realizar mayores cambios. El modelo operativo consiste en la entrega de subsidios o *voucher* a los beneficiarios que cumplen el criterio de ahorrar parte del valor de la vivienda, quienes acuden a las empresas privadas encargadas de construir y proveer la vivienda social. En otras palabras, la política pasó de estar enfocada en subsidios dirigidos a la oferta a subsidios orientados a la demanda (Sabatini y Arenas, 2000).

Bajo este modelo, en los últimos 20 años se construyeron más de 200.000 viviendas sociales en Santiago (Rodríguez y Sugranyes 2005: 63). Ello ha permitido la entrega de viviendas de forma masiva en los sectores populares, aminorando muy significativamente el problema del déficit habitacional, en conjunto con los asentamientos y tenencias irregulares en la ciudad de Santiago. De este modo, esta política de vivienda subsidiada es considerada por muchos como un éxito en términos cuantitativos (Sabatini et al, 2001; Ducci 1997; Rodríguez y Sugranyes, 2006; Gilbert, 2004). Además, es destacada dentro de América Latina, e incluso se considera como un modelo a replicar por otros países.

El contraste al éxito cuantitativo de la política de vivienda social son problemas de tipo cualitativos que comenzaron a salir a la luz pública durante el invierno del año 1997, cuando viviendas sociales recién entregadas en la Región Metropolitana no resistieron las intensas lluvias invernales, y debieron ser cubiertas con nylon. Asimismo, durante el año 2005 la Corporación de estudios SUR publica el libro “Los con techo”, que se constituye en una de las primeras denuncias públicas formales de las consecuencias de la política de vivienda social, donde se constató la compleja situación de los conjuntos de vivienda social generados por el Estado en cuanto a localización, integración social, calidad de la vivienda y entorno en que ellas fueron construidas.

Los conjuntos de viviendas sociales se caracterizan por estar localizados en sectores homogéneos socioeconómicamente a gran escala, donde el contacto con clases sociales distintas en los lugares de residencia es inexistente, generando repercusiones a nivel de las relaciones sociales que se establecen al interior del barrio como con el resto de la ciudad. Específicamente se evidencia la instalación de y diseminación de conductas problemáticas, tales como la inacción juvenil, el embarazo adolescente y la drogadicción. La estigmatización de barrios e incluso de comunas completas, lo que incide directamente en los activos que pueden desarrollar los residentes para acceder a la geografía de oportunidades de la ciudad (Galsten y Killen, 1993 en Sabatini, Mora, Polanco, 2013). Sumado a lo anterior, la calidad de la vivienda en muchos casos no cumple con los estándares mínimos, como tampoco la infraestructura, ni espacios públicos. El resultado de este diseño urbano son extensas áreas de la ciudad con un evidente deterioro físico, tanto en los espacios privados como públicos. Asimismo se evidencia un deterioro social, tanto a nivel individual como comunitario, que impide a estos grupos contar con las capacidades que le permitan salir del círculo de la pobreza.

El proceso anterior se sumó a los resultados en términos urbanos y sociales de la política implementada durante los 70 con la llegada del gobierno militar, donde se terminaron “las tomas” de terreno y se dio inicio a la política de erradicaciones más grande de la historia de Chile. “En pocos años, “los pobres” fueron

¹ Donde 228 mil unidades corresponden a hogares allegados, 199 mil a núcleos allegados hacinados y la menor parte (69 mil unidades) a viviendas irrecuperables según cifras MINVU(2011)

“reubicados” y “atomizados” en los márgenes de la ciudad, en viviendas semejantes por su tamaño y forma, a cajas de fósforos” (Márquez, 2008).

Los impactos de políticas anteriores, sumados al enfoque de igualdad del gobierno de la época, generaron la sinergia para que el año 2006 durante el gobierno de Michelle Bachellet, este tema adquiriera relevancia pública, y fuera incorporado en la agenda del Gobierno. Lo anterior se refleja en el objetivo estratégico N°2 de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, el que señala que será labor de la institución “Recuperar barrios, con énfasis en los vulnerables, con deterioro habitacional y/o urbano, generando inversiones que disminuyan el déficit en los espacios comunes, fortaleciendo las redes sociales y posibilitando una equilibrada inserción de estos en las ciudades”. Es a través de una nueva Política Habitacional donde se presentan un conjunto de programa que se orientan a revertir los resultados de la política habitacional anterior. Se implementan nuevos subsidios habitacionales como el del subsidio de localización, integración social, y un programa piloto denominado Quiero mi Barrio (en adelante PQMB), que es el foco de estudio del presente estudio de caso.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El PQMB consiste en una intervención intersectorial de mediano plazo, integral y participativa en 200 barrios con deterioro urbano y social producidos por distintas políticas habitacionales. El objetivo general del programa es mejorar la calidad de vida de barrios denominados críticos y vulnerables, localizados a lo largo del país, a través de la recuperación física y social integral del barrio. Su propósito es que “vecinos de barrios con deterioro urbano y vulnerabilidad social mejoran sus niveles de integración social a través de su participación en iniciativas de recuperación de espacios públicos y mejoramiento de las condiciones de su entorno, fortaleciendo con ello sus redes sociales y vecinales” (MINVU, 2006)

La selección de los barrios a intervenir a nivel nacional, se realizó con base en la experiencia tanto de los Municipios, Gobiernos Regionales, Ministerio de Vivienda en sus respectivos territorios locales. De esta forma se seleccionaron los 200 barrios para ser intervenidos por el Programa en todo el país. Estudios posteriores que centran su interés en cómo se seleccionaron los barrios, demuestran que existe una alta coincidencia entre estos, y las áreas de vulnerabilidad territorial. Sin embargo, en la mayoría de los casos las áreas de vulnerabilidad territorial son más extensas que las áreas seleccionadas para la intervención (Monsalve, 2011). Dentro de esta misma línea, otros estudios realizados han dado cuenta que entre los barrios seleccionados existía una alta heterogeneidad en cuanto a sus problemáticas (Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Habiterra S.A.2010). Por lo tanto, pese a que los barrios seleccionados presentan problemas de deterioro urbano y social que eran el foco del Programa, el mecanismo de selección no considero la escala territorial donde se expresa el fenómeno, y la heterogeneidad de los barrios en cuanto a complejidad como

Respecto del diseño mismo han surgido voces que plantean que los objetivos propuestos en el Programa no se encuentran definidos claramente, lo que dificulta su operacionalización y creación de indicadores para la evaluación (SUR, 2009). En el Programa es abundante la utilización de conceptos como integración social, cohesión social, fortalecimiento de las relaciones sociales, que no tienen definiciones claras en el diseño. Asimismo, tampoco es clara la relación entre estos objetivos macro y los objetivos específicos que deberían contribuir a cumplir el propósito.

Respecto a la evaluación de los resultados obtenidos por el Programa, más allá de los cuestionamientos que pueden surgir de los indicadores propuestos para medir el cumplimiento de cada componente, las evaluaciones realizadas no pueden concluir si los logros alcanzados son los esperados por el Programa, ya que éste no contaba con metas preestablecidas para cada uno de los indicadores en los barrios intervenidos. De esta forma no existe una determinación de condiciones mínimas para que “egresen” los barrios, y la intervención se limita al cumplimiento de los tiempos y los procesos pre establecidos (SUR, 2009). En la práctica no es posible determinar con certeza los barrios intervenidos por el Programa que han sido exitosos o fracasados en el logro de estos objetivos (y más importante aún: qué factores contribuyen al éxito o fracaso de la intervención).

Se suma a la ambigüedad anterior, que este programa al igual que la mayoría de las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos desde los años 70, no son ejecutadas de manera directa por el Estado, y son externalizadas a terceros para su implementación. El rol que ha asumido el Estado es el de financiar y fiscalizar el cumplimiento de los objetivos propuestos. Por lo anterior, se torna relevante definir con claridad la problemática, y los objetivos que permiten cumplir el propósito.

En el caso del Programa QMB los barrios fueron intervenidos por Municipios, ONG y Consultores. Estas organizaciones en conjunto con el apoyo de otras instituciones involucradas en el Programa, fueron las encargadas de poner en práctica el diseño. En esta etapa contar con un buen diseño e indicadores de cumplimiento por objetivos se torna relevante a la hora de disminuir los riesgos que genera externalizar la implementación de las políticas. Sobre todo cuando una Programa como el QMB plantea la interacción de

múltiples actores en los niveles nacional, regional y local que aumenta el riesgo de comportamiento de los actores, a la hora de la implementación.

En este contexto, la presente investigación plantea que el diseño del PQMB deja un espacio para la interpretación de los objetivos por parte de los ejecutores, quienes en el último término son los que dan sentido y concretizaron la intervención en actividades y énfasis específicos. Asimismo, la inexistencia de indicadores y metas por objetivos, no permite evaluar los resultados obtenidos por el Programa en los barrios. Es este espacio de interpretación el que se busca explorar con el desarrollo de este trabajo. Específicamente se busca indagar en cómo entendieron los ejecutores el diseño del Programa a la hora de la implementación del mismo, es decir, cómo ellos le dieron sentido a cada uno de los objetivos a la hora de poner en práctica el Programa en los barrios, y cómo ellos evalúan los resultados obtenidos en comparación con lo propuesto desde el diseño.

Estos dos elementos permitirán realizar dos análisis en paralelo: la congruencia interna entre profesionales en la interpretación de los objetivos del Programa (lo que nos proporcionará evidencia sobre la unidad interna del Programa y sus intervenciones), y la congruencia entre la visión de los profesionales involucrados, lo declarado en el diseño del programa. Ante la ausencia de indicadores que permitan evaluar el Programa, una vez finalizada la intervención, el análisis de los elementos anteriores permitirán entregar un relato acerca de las actividades y objetivos concretos que se persiguieron al momento de la implementación.

Lo anterior resulta relevante tanto en términos conceptuales, para ejemplificar a través de un caso de estudio empírico lo que ocurre cuando un Programa tiene objetivos, y maneras de proceder que están definidos de manera amplia, y con conceptos que no tienen definiciones unívocas. Por otra parte, la investigación genera un aporte práctico a la hora de pensar en dar continuidad a esta experiencia piloto, como es la intención de la actual administración, al incorporar al Programa como parte de la institucionalidad del Ministerio. En este sentido, el presente estudio de caso entregará recomendaciones orientadas al mejoramiento del diseño del Programa y su evaluación.

3. PREGUNTA INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son las interpretaciones respecto del diseño del Programa que estaban subyacentes en los encargados de barrio a la hora de implementación, y cómo evalúan los resultados obtenidos en los barrios en relación a lo propuesto?

4. OBJETIVOS

4.1 Objetivo General

Analizar y describir las interpretaciones de los encargados del Programa QMB acerca del diseño del Programa, su funcionamiento, y los resultados alcanzados en los barrios que terminaron la intervención en el Área Metropolitana del Gran Santiago

4.2 Objetivo Específicos

- Identificar las definiciones (explícita o implícita) que los encargados hacen de los conceptos centrales del Programa.

- Analizar la forma en que los encargados del Programa vuelven operativos los objetivos
- Describir la forma en que los encargados del Programa interpretan los resultados alcanzados a nivel de los objetivos.
- Describir desde los encargados del Programa los factores que limitan o favorecen el cumplimiento del propósito.

5. MARCO CONCEPTUAL

5.1 *Contexto y Relevancia de la pobreza urbana en América Latina*

Las ciudades de América Latina en las tres últimas décadas presentan transformaciones en el patrón clásico de localización de los grupos sociales, denominado como ciudad polarizada, hacia una ciudad fragmentada. Uno de los principales procesos que está dando forma a esta nueva geografía social son los cambios de residencia de las clases altas y medias altas, las cuales han traspasado sus fronteras residenciales clásicas, poblando lugares de menores ingresos, e incluso terrenos ubicados fuera de los límites urbanos (Borsdorf, Bähr y Janoschka, 2002). Es importante mencionar que este proceso es comandado por el sector privado, específicamente por el sector inmobiliario, quienes en busca de maximizar sus ganancias construyen viviendas de mayor estándar económico en barrios históricamente populares.

Sumado a la incipiente desconcentración de los grupos de mayores ingresos, también se está evidenciando la dispersión de los servicios, los complejos industriales, los centros de oficinas, entre otros “artefactos de la globalización”. Lo cual ha sido acompañado de un mejoramiento de las carreteras y la accesibilidad, en términos generales en la ciudades.

Hoy en día en el espacio urbano se construyen y disputan intereses que se materializan en proyectos urbanos que tienen un impacto espacial, económico y temporal, que no es posible de revertir en el corto plazo (Oviedo, Rodríguez y Rodríguez, 2008). En este el escenario el Estado no ha sido capaz de guiar esta inversión privada, e incluso ha dejado espacio para que este sector pueda cambiar las dinámicas de amplios sectores de la ciudad.

Sin embargo, al interior de las ciudades aún existen extensas zonas residenciales que no han recibido los beneficios de estos intereses que produce la ciudad, sino contrariamente han visto afectada su calidad de vida y posibilidades de desarrollarse producto esta inversión desigual. Estos territorios no han sido objeto de inversiones públicas eficientes, ni han sido atractivas para el sector privado, constituyéndose en extensas áreas residenciales donde lo que predomina es la precariedad social y urbana. (Janoschka, 2003).

Como plantean algunos autores las tendencias actuales que se dan en la ciudad tienden a mantener o profundizar la desigualdad social y las actuales políticas sociales no podrán alterarla porque no toman en cuenta que operan en un espacio marcado por dichas inercias y diversas fronteras. Así, aún es posible distinguir entre una ciudad integrada (la de los barrios de más altos ingresos) y una ciudad excluida (la de los barrios periféricos, de bajos ingresos (Oviedo, Rodríguez y Rodríguez, 2008).

Dentro de esta ciudad excluida se está comenzando a reconocer una “nueva pobreza”, esta pobreza ya no estaría solamente asociada a la carencia de recursos materiales, donde lo que existe es una ausencia de los elementos necesarios para la subsistencia, y de los elementos para salir de esta condición, sino más bien, se asocia a una acumulación de desventajas que generan, y reproducen la pobreza (Saraví, 2004).

En estas islas de precariedad, se concentran las desventajas, hasta el punto en que sus residentes se encuentran atrapados en un espiral de desventajas, que le impiden movilizar recursos para aprovechar la estructura de oportunidades de acceso al bienestar (Katzman & Filgueira, 2006).

Se entiende como estructura de oportunidades a las “probabilidades de acceso a bienes , servicios o actividades que inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque facilitan a los hogares el uso de sus propios recursos o porque le suministran otros que resultan utiles para su integración a la sociedad a través de los canales existentes” (Idem, 2006)

Específicamente hablamos de acceso a oportunidades laborales, a la posibilidad de contacto con otros, al acceso a la cultura, e informacion que circula en la instituciones. Por lo tanto, sumando a las carencias objetivas, se suman estas carencias subjetivas, que vienen a conforman un circulo de exclusion o espiral de desventajas.

El resultado de este proceso se denomina en terminos teoricos como exclusion social. Dicha exclusion se puede producir tanto a nivel del individuo, como en comunidades, y se refieren al quiebre del lazo social individuo - sociedad (Saravi, 2007).

El surgimiento del concepto de exclusion social responde a una nueva realidad social latinoamericana, y comprende nuevas condiciones que no habian sido abordadas desde el enfoque teorico de la marginalidad. A este enfoque clasico, se suma un conjunto de nuevos procesos, que vienen a complejisar aún vas la condicion de pobreza en las ciudades.

En términos espaciales la exclusión social tiene una estrecha relación con la aglomeración de la pobreza en las ciudades. Pese a que históricamente las ciudades latinoamericanas se caracterizaban por un patrón de segregación a gran escala, es decir los pobres y los ricos vivían en lugares disimiles de la ciudad, hoy en día esta aglomeración de los pobres está adquiriendo nuevos "atributos" que no estaban presentes en décadas pasadas.

Estos atributos se asocian a la malignidad que ha adquirido la concentración de los grupos populares, específicamente sobre la concentración geográfica de las desventajas (Saravi, 2007), y lo que Sabatni et al, 2001, han denominada como la malignidad de la segregación. Estudios han demostrado como la localizacion segregada de los barrios, incide directamente en la capacidad tanto de la familia, como de la comunidad en su conjunnto, para acceder a las oportunidades de los ditintos agentes, como son el mercado, Estado y comunidad.

En la medida que parte de la ciudad se encuentre aislado social y economicamente de las oportunidades, y del reconocimiento de los otro, se comienzan a experimentar un espiral de desventajas que es definitiva conlleva a la exclusion social.

De esta forma, el barrio se puede convertir en una fuente de oportunidades y esperanza para los hogares, o en el extemo contrario, el barrio es una fuente de desesperanza, abandono al sistema de valores predominante, y la instalacion de una cultura de la segregación , en la que predomina la inaaccion juvenil, embarazo adolecenete, drogas, entre otras (Sabatini, Campos, & Blonda, , 2007).

5.2 El rol del capital social en la nueva pobreza urbana

Como se planteó en párrafos anteriores la pobreza presente en nuestras ciudades hoy en día no es sólo reflejo sólo de carencias materiales de acceso a bienes y servicios, sino que además se reconoce una carencia de activos que obstaculiza y reproduce la pobreza, tanto a nivel individual como colectivo en los territorios vulnerables (Durston, 2003 ; Raczyński & Serrano, 2005 ; Kessler & Roggi, 2005; Kaztman, 2001).

Adscribiéndonos al enfoque anterior es que resulta relevante incorporar la perspectiva del capital social para entender la nueva pobreza urbana, porque el sólo mejoramiento de las condiciones de vida no es suficiente para asegurar la integración y generación de vínculos de los grupos desfavorecidos con el resto de la ciudad (Katzman, 2001)

El capital social ha sido definido por distintos autores, en esta investigación utilizaremos las definiciones propuestas por Putnam y Durston, para entender este concepto. Acorde a la obra pionera de Robert Putnam, el capital social abarca aquellos *“rasgos de la organización como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas”* (PNUD, 2000). En palabras de Jorn Durston se denomina como capital social *“al contenido de ciertas relaciones sociales —que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación—, que proporciona mayores beneficios a aquellos que lo poseen en comparación con lo que podría lograrse sin este activo”* (Durston, 2003).

De esta forma, las relaciones sociales que son la base de capital social, suponen un marco de confianza y reciprocidad, y se traducen en un actuar conjunto: Cooperación para lograr propósitos o fines compartidos. (Raczynski & Serrano, 2005)

El capital social es un recurso no solo desde el punto de vista material al posibilitar el emprendimiento de los individuos, grupos y sociedades, sino además incide en múltiples elementos socioemocionales, como autonomía, reconocimiento, ejercicio de influencia, autonomía, poder y control (Raczynski & Serrano, 2005). El aporte material y socioemocional que pueden obtener los individuos y comunidades constituye en un recurso para ampliar sus activos y beneficios.

La teoría propone que los individuos y las colectividades que manejan estos recursos intangibles, que son «capitales» en el sentido general de activos cuya movilización permite lograr mejores resultados en emprendimientos y estrategias, en comparación con lo que habría sido posible en su ausencia (Coleman, 1990 en Durston, 2003).

Se habla de capital social como recurso por su capacidad de acumulación. El capital social es un recurso acumulable en la medida que crece cuando se hace uso de él, y de devalúa cuando no se hace uso de él (Coleman, 1990). La acumulación de capital social responde a un círculo virtuoso, sin embargo, también es posible reconocer la existencia de círculos viciosos donde la falta de confianza socava la cooperación y termina por aumentar la desconfianza social (PNUD, 2000).

Este recurso se puede encontrar tanto a nivel individual como en un grupo o una comunidad. Para esta investigación es de especial interés el capital social comunitario que es definido como *“aquel capital que tiene un asiento territorial o funcional. La membresía no depende del reclutamiento de una persona, sino de una vecindad estable o de una comunidad de intereses definida por un objetivo en común”* (Raczynski & Serrano, 2005)

Uno de los principales beneficios del capital social en el contexto comunitario, es la eficiencia de las normas que regula el comportamiento en el entorno social inmediato de los hogares. Esta eficiencia se relaciona directamente con el nivel de confianza entre vecinos, lo cual es un indicador de bienestar en sí mismo. Para los grupos desfavorecidos residir en barrios heterogéneos en términos socioeconómicos, es un capital al establecer relaciones con grupos económicamente más ventajosos. Lo anterior permite aumentar sus posibilidades de acceso a contactos y recursos de información de calidad más elevada que aquellos a los que tienen acceso los vecinos pobres que residen en barrios homogéneamente pobres. Asimismo es beneficio de residir en barrios heterogéneos, la presencia de modelos de rol (Katzman, R., & Filgueira, 2006).

El capital social no es una variable homogénea para todos los habitantes y/o territorios de la ciudad, y presenta distintas graduaciones según múltiples características. Se plantea que los habitantes con mayores ingresos y educación presentan mayor nivel de capital social. En el caso de las comunidades desfavorecidas que son quienes necesitarían con mayor fuerza estos recursos, pueden ver obstaculizada su oportunidad de acumulación.

Ahora pese a lo anterior, hoy en día la dinámica económica en que se funda la sociedad de mercado, profundiza aún más el aislamiento de los grupos populares, a través de la segmentación en distintos ámbitos de la vida, como el transporte, educación, laboral, residencial, consumo entre muchos otros (Kaztman, 2001). Esta segmentación inhibe que se establezcan redes y vínculos, tanto a nivel individual, colectivo como ciudadano.

En nuestras ciudades las disparidades de ingresos tiene una clara manifestación territorial, grupos disímiles socioeconómicamente tienden a vivir en diferentes áreas de la ciudad. El resultado espacial es una ciudad segregada, donde grupos de diferente condición socioeconómica se encuentran concentrados e invisibilizados en algunos sectores de la ciudad. Su localización y características urbanas no aportan un sustrato fértil para el desarrollo del capital social tanto a nivel individual como comunitario.

El patrón de segregación refuerza la precariedad en la medida que afecta su capacidad de acumulación de capital social, específicamente por las siguientes razones : (1) La interacción está limitada entre personas con estilos de vida que no promueven resultados exitosos (2) Las redes vecinales son ineficaces para obtener información sobre empleo y/o capacitación (3) La inestabilidad laboral incide en el mantenimiento de instituciones vecinales básica y organización social (4) Niños y jóvenes carecen de contactos con modelos de rol exitosos (5) situaciones de desempleo persistentes predisponen a explorar fuentes ilegítimas de ingresos (Kaztman, 2001).

Como plantea Lindon, Siles, & schmid, 2003 “Una de las características de los pobres es que no tienen puntos de coincidencia con la gente de posición acomodada. Con demasiada frecuencia, los pobres y los ricos asisten a distintas escuelas, viven en lugares separados, comen apartados unos de otros, practican sus cultos en momentos y lugares diferentes, contraen matrimonio con personas de su misma condición y reciben atención médica en distintos lugares. La frecuente segregación de los pobres del resto de la sociedad les recuerda que son diferentes” (Lindon, Siles, & schmid, 2003).

El resultado de lo anterior es que los pobres quedan excluidos de un conjunto de redes ricas en recursos, por lo tanto sus intercambios se realizan frecuentemente en condiciones desventajosas. Además, muchas veces no disponen de información sobre oportunidades de progreso, porque no tienen contactos de aproximación con redes ricas en capital social (Lindon, Siles, & schmid, 2003).

En este punto surge como relevante lo que plantea Granovetter, quien señala que existe una diferencia entre el capital social derivado de lazos fuertes y el capital social originado en lazos débiles. Los lazos fuertes son relaciones informales, cara a cara, cargadas de afectividad. Los lazos débiles por su parte son los que conectan a las personas, familias o grupos con otros fuera o más allá del grupo unido por lazos fuerte. Mientras los lazos fuertes constituyen refugio y apoyo ante condiciones difíciles, forman a la persona y están en el origen del emprendimiento del grupo para mejorar sus condiciones de vida, los lazos débiles conectan con otros que muchas veces tienen una experiencia e historias distintas y recursos diferentes a los del grupo, que combinados con lo de este conforman un capital social que favorece la reducción de la pobreza (Granovetter, 1973).

En esta misma línea, como plantea Saraví, el barrio puede constituirse en sí mismo en una fuente desventajas. En ciertos contextos el espacio público representa el riesgo de ser sujeto de violencia o crimen, el ámbito de

valores y normas alternativas u opuestas a los de la sociedad mayor, o un espacio de aislamiento y segregación (Saraví, 2004).

5.3 El efecto de las condiciones socio espaciales en los barrios excluidos

Las características del entorno y la localización de un barrio en relación al contexto de la ciudad inciden en el set de oportunidades con que cuentan sus habitantes para enfrentar los desafíos de la vida cotidiana. En el caso de la mayoría de las ciudades de América Latina, los barrios desfavorecidos se encuentran sumergidos al interior de extensas zonas de precariedad, lo que limita aún más la efectiva integración social, tanto en lo que se refiere a cohesión, como inclusión social.

La segregación residencial es el grado de “separación o proximidad territorial entre personas o familias pertenecientes a un mismo grupos social, como sea que este se defina” (Sabatini, Cáceres, & Cerda, 2001). Para Katzman & Rematoso, 2005 “la segregación residencial refiere al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea”. En síntesis, la segregación es un fenómeno espacial, que hace referencia a la cercanía territorial de grupos sociales disímiles en un determinado territorio.

En las ciudades latinoamericanas, a diferencia de otras ciudades cuando hablamos de segregación, mayoritariamente nos estamos refiriendo a segregación socioeconómica, que es la que ha sido más estudiada por sus efectos sobre gran parte de la población de estos países. No obstante, también existe presencia en de una fuerte segregación racial.

De acuerdo Sabatini et al (2001) la segregación consta de tres dimensiones: (1) la tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad; (2) la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos; y (3) la percepción subjetiva que los residentes tienen de la dimensión subjetiva, es decir prestigio o desprestigio que se tiene de una determinada área de la ciudad. De esta forma la segregación es un fenómeno complejo.

La segregación, por si misma, no es necesariamente un problema, sólo la condición de homogeneidad social de los grupos segregados genera problemas. En el trabajo realizado por Sabatini, Cáceres y Cerda (2001), los autores dan cuenta de la malignidad que está adquiriendo la homogeneidad social, donde la segregación residencial de los pobres se asocia a síntomas de desintegración social como el desempleo, inacción juvenil, la deserción o retraso escolar y embarazo adolescente.

La homogeneidad social de gran escala, sumado a localizaciones periféricas, favorece el aislamiento respecto a los otros grupos sociales, y el sentirse aislados o excluidos de la sociedad. En este sentido, la segregación objetiva, favorece la segregación subjetiva, contribuyendo a la formación de una cultura de la segregación (Sabatini, Campos, & Blonda, 2007).

Sumado a lo anterior, Katzman & Filgueira señalan que para los individuos de los sectores populares el recibir en sectores heterogéneos socialmente se constituye en un capital social comunitario, que le abre oportunidades de acceso a contactos y recursos de información de calidad más elevada que aquellos a los que tienen acceso los vecinos pobres que residen en barrios homogéneamente pobres (Katzman & Filgueira, 2006). En ese sentido, “la segregación reduce las oportunidades de sociabilidad informal con otras clases, situación que podría reforzar las condiciones objetivas y subjetivas de aislamiento de los más vulnerables con respecto al curso modal de la sociedad” (Katzman, 2001 en Katzman & Filgueira, 2006)

Ahora, específicamente los mecanismos mediante el cual la segregación residencial genera efectos en la comunidad se asocian a dos teorías: la teoría del efecto barrio (Flores, 2006) y la Geografía de oportunidades (Galster y Killen, 1995).

El efecto barrio se refiere al traspaso de las características de barrio a los individuos, (Jencks y Mayer) postulan que “existen ciertos procesos sociales ligados al espacio que causan efectos en el proceso de desarrollo de niños y jóvenes expuestos a una situación de pobreza espacialmente concentrada” (Flores, 2006). Este traspaso puede darse a través tres mecanismos, (1) contagio o efecto pares, que consiste en la influencia que ejercen individuos de la misma generación sobre un individuo; (2) modelos de rol, que consiste en como los individuos adultos tienen influencia en la creación de preferencias y valores mediante las cuales los niños y jóvenes construyen su propia imagen de futuro; finalmente (3) la socialización institucional, que consiste en como las instituciones traspasan a ellos las expectativas que tienen sobre ellos, en relación a sus capacidades.

En resumen los jóvenes y niños que residen en barrios segregados en su dimensión de homogeneidad se ven expuestos a los efectos de sus pares, como puede ser la drogadicción, deserción escolar, embarazo adolescente, a modelos de rol de inestabilidad laboral, precariedad, y por último, en barrios donde estos jóvenes pueden ser considerados por sus escuelas y padres, como no capacitados para emprender carreras universitarias, en comparación con otros jóvenes que residen en otros barrios.

La geografía de oportunidades es un segundo gran enfoque para entender los mecanismos y efectos malignos con los cuales se asocia la segregación socioeconómica, este enfoque fue desarrollado por Galster y Killen, y “busca relacionar el proceso de toma de decisiones al contexto geográfico de los individuos. Esta hipótesis propone que existen variaciones tanto objetivas como subjetivas en el proceso de toma de decisiones y las restricciones propuestas por el espacio. La estructura, calidad y acceso a las oportunidades-sistemas sociales, mercados e instituciones-varían objetivamente entre áreas. Al mismo tiempo, los valores, aspiraciones, preferencias y la percepción sobre los resultados potenciales de las decisiones tomadas son influenciadas por la red local social y por este motivo, también varían geográficamente” (Flores, 2006 p. 201).

Este enfoque se refiere tanto a la geografía objetiva de oportunidades, relacionada con la oferta de oportunidades en el mercado laboral, salud, educación que existen en el contexto urbano. Además también presenta una dimensión subjetiva que dice relación con la percepción que tienen los individuos acerca de esa estructura de oportunidades y de sus posibilidades de tener éxito en ella.

En efecto la geografía de oportunidades y el efecto barrio se potencian entre sí. Las escasas oportunidades presentes en barrios segregados, sumado a las expectativas de sus pares, y los modelos de rol presentes, modelan en conjunto una geografía empobrecida.

Como plantea Saravi, “ La concentración espacial de la pobreza crea un entorno duro y destructivo, perpetuando así valores, actitudes y comportamientos que son adaptativos dentro de un nicho geográfico de pobreza intensa, pero que son perjudiciales para la sociedad en general y destructivos para los propios pobres” (Saravi, 2004).

5.4 La exclusión social como problema público

El enfoque de los derechos y la ciudadanía, plantea que la protección social de parte del Estado hoy en día abarca una esfera más amplia de requerimientos que en épocas pasadas. Hoy en día los ciudadanos no sólo tienen derechos civiles y políticos, sino también tienen derechos económicos, sociales y culturales conocidos

como DESC. Estos últimos derechos, incluyen derecho al trabajo, la seguridad social, remuneraciones dignas, descanso y tiempo libre, salud, abrigo y vivienda, y cultura entre otros. (CEPAL, 2006 en Ministerio de Planificación y GTZ, 2009).

En este nuevo escenario de derechos es deber del Estado asegurar un nivel mínimo de igualdad y calidad en las condiciones de vida de los ciudadanos, para esto los DESC se han convertido en un elemento orientador de la política pública. En otras palabras, “estar socialmente protegido es el resultado de un derecho básico de integración social, es decir, de participación e inclusión” (Ministerio de Planificación y GTZ, 2009).

En este contexto, abordar el deterioro urbano y la vulnerabilidad social presente en los barrios, es foco de política pública, por los evidentes contrastes sociales que existen en estos barrios en relación al resto de la ciudad, y porque en estos barrios la unidad de la sociedad se encuentra en riesgo, y debiera ser deber del Estado resguardar la cohesión social e inclusión social de los ciudadanos.

Entendemos como cohesión social aquellos elementos que nos hacen sentirnos parte de un grupo, y unidos entre sí. La cohesión social se entiende desde dos perspectivas: la de la sociedad civil y la de la equidad (Valenzuela, 2008). Desde la perspectiva de la sociedad civil, la cohesión social se entiende como la capacidad de una sociedad para producir confianza, cooperación entre extraños, que permite comprometer el interés y respeto público a las acciones individuales, y sancionar al que saca beneficios indebidos; en este sentido, la cohesión social favorece la generación de capital social. Por otra parte, desde la noción de equidad, la cohesión corresponde a la capacidad de una sociedad para construir arreglos institucionales que promuevan una distribución equitativa del poder o del bienestar (Valenzuela, 2008 en Rasse, 2012).

El opuesto a la cohesión social es la anomia, que se produce cuando un individuo o grupo se aleja de la unidad normativa predominante, estableciendo normas, prácticas y valores propios (Saravi, 2007).

La inclusión social en cambio es definida como “la participación de los individuos en las oportunidades y recursos. El opuesto a la inclusión social, es la exclusión social, concepto que ha tomado mayor relevancia producto de la reconfiguración económica y social, asociada tanto al modelo económico imperante, como al proceso de globalización económica.

La exclusión social se refiere a “una fractura en los lazos que tejen la relación individuo-sociedad”, “es el resultado final de un proceso de acumulación de desventajas” (Saravi, 2007). Como señala Estilvil, “la exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e inferiorizando, a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos, y los valores dominantes” (Estilvil, 2003;19 en Saravi, 2007).

En el caso de nuestras ciudades los altos niveles de concentración espacial de la pobreza, constituye un peligro para la integración social, tanto en su dimensión normativa como funcional.

Tal como lo plantea al MINVU “La amenaza urbana para la cohesión social es la polarización social, que se expresa en una ciudad compuesta por barrios internamente homogéneos y heterogéneos entre sí” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Universidad Diego Portales, Sin Fecha).

Por lo tanto “las acciones del gobierno a través de planes y programas de desarrollo social y urbano se consideran como instrumentos de intervención pública para evitar que el deterioro de barrios, donde habitan las familias pobres, sean abandonadas beneficiando al crimen, favoreciendo la disolución de los lazos que mantienen la cohesión social” (Wacquant, 2007). Tal como lo plantean Ocampo y Larenas “La sustentabilidad económica, social y medioambiental aparece como un referente central a la hora de diseñar

políticas públicas territoriales, en el entendido de que los procesos de metropolización han desconocido en muchas ocasiones sus consecuencias en el ámbito social y medioambiental, dañando de manera severa a las poblaciones más vulnerables y dilapidando de manera desmesurada los ecosistemas donde las diferentes ciudades se asientan” (Ocampo & Larenas Salas, 2009).

5.5 El origen de los barrios excluidos en Santiago de Chile

El desarrollo económico y demográfico que experimentó la ciudad de Santiago y el país en general durante la segunda mitad del siglo XX, incidió en el fortalecimiento de los grupos de altos ingresos existentes en la ciudad, y además llevó al surgimiento de nueva burguesía asociada a la actividad mercantil y financiera. Por su parte, las clases obreras también aumentaron su presencia en el espacio urbano, atraídos por el empleo que requería la nueva concentración industrial que se estaba constituyendo en la ciudad (Schteingart y Torres, 1973).

En este contexto de crecimiento se comenzaron a consolidar algunas tendencias que ya se venían observando. Una de ellas es el éxodo de las clases altas desde el centro hacia el oriente, el cual había comenzado a finales del siglo XIX. La nueva burguesía financiera y mercantil también se localizó en el sudoeste de la ciudad, conformando barrios que reflejaban la “belle époque europea”. “Estos grupos fueron constituyendo cada vez más un área segregada y altamente diferenciada del espacio metropolitano” (Schteingart y Torres, 1973, p.743). Por otra parte, los grupos bajos y medios comenzaron a conformar una extensa zona estancada y deteriorada, con bajos niveles de equipamiento y accesibilidad. Estos grupos residían en tres categorías de viviendas: (1) conventillos e inquilinatos ubicados en áreas centrales (2) “callampas”, localizadas en la periferia (3) asentamientos segregados, y núcleos semi-segregados ubicados en la periferia (Schteingart y Torres, 1973)

Posteriormente con la llegada del gobierno militar, se terminaron “las tomas” de terreno y se dio inicio a la política de erradicaciones más grande de la historia de Chile. “En pocos años, “los pobres” fueron “reubicados” y “atomizados” en los márgenes de la ciudad, en viviendas semejantes por su tamaño y forma, a cajas de fósforos” (Márquez, 2008).

En este periodo también se realizaron una serie de reformas estructurales en el país, que cambiaron la manera de enfocar las prestaciones sociales por parte del Estado. El sector vivienda no estuvo exento de estos cambios, y fue entregada la demanda al sector privado; en la práctica el Estado se limitaría a entregar subsidios o voucher a los beneficiarios que cumplieran el criterio de ser capaz de ahorrar sus propios ingresos, quienes acudieran a las empresas privadas encargadas de construir y proveer la vivienda social.

Posteriormente con la llegada de la democracia, específicamente entre los años 1991-1995, se mantienen las reformas establecidas en la época de dictadura, y el Estado entrega la mayor cantidad de subsidios de vivienda, con la finalidad de reducir el déficit habitacional presente en la región. En el caso del Área Metropolitana del Gran Santiago, esta construcción masiva de vivienda, se concentró en comunas periféricas ubicadas en el sector Nor-Poniente y Sur-Poniente de la ciudad. El eje orientador de esta política, era entregar el mayor número de soluciones habitacionales, sin considerar elementos como la calidad de la vivienda, localización, servicios ni equipamientos. Como plantea Márquez, “El debate de las políticas sociales en la década de los noventa no se centra en la superación de la desigualdad social sino en el desafío de la superación de la línea de la pobreza” (Márquez, 2008)

Los dos procesos anteriormente mencionados, vinieron a reforzar el patrón histórico de localización periférica y segregada de los pobres. El resultado espacial de estas políticas es “un patrón de concentración territorial de los grupos de altos ingresos en zonas integradas y bien conectadas con la ciudad, mientras los de

menores ingresos tienden a distribuirse a través de la periferia metropolitana” (Camilo & Rodriguez, 2003; Ducci, 2000; Sabatni, Cáceres, & Cerda, 2001; Sabatini, Guillermi, Sierralta, & Peters, 2008)

En términos generales, los grupos de altos ingresos se concentraron en una especie de cono o cuña que se extendía desde el centro hacia la periferia oriente. El resto de la ciudad se caracterizaba por acoger a los grupos bajos y medios bajos de la escala social, configurando un gran conglomerado de hogares pobres (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Sabatini, 2003; Sabatini y Cáceres 2004; Hidalgo, 2004; Borsdorf e Hidalgo, 2004; Sabatini, Wormald, Sierralta y Peters, 2007, Ducci, 2000; Bordorf, 2003, Ortiz, 2008).

Visto desde una perspectiva más general, estas tendencias llevaron a que la ciudad presentara una segregación a gran escala, producto que tanto las clases altas como bajas se aglomeraban en extensos territorios alejados espacialmente. Los encuentros de áreas residenciales de grupos disimiles eran más bien escasos, configurando una ciudad polarizada de ricos y pobres ((Ducci , 1997; Sabatni, Cáceres, & Cerda, 2001; Hidalgo, 2005).

Ahora bien, pese a que este patrón polarizado ha tendido a modificarse en las últimas décadas, producto de las nuevas tendencias residenciales de los grupos de altos ingresos, que han trascendido sus fronteras clásicas de localización, aún no es posible revertir las dinámicas de extensos territorios de la ciudad que se caracterizan por su homogeneidad social, y su pobreza en términos urbanos, respecto de otras partes de la ciudad.

Es importante destacar que la reducción de la segregación en la ciudad de Santiago, ha sido impulsada por el sector privado, específicamente por los promotores inmobiliarios, que desde la estrategia de captar las rentas de la tierra, han modificado el panorama social de vastos sectores de la región. Sin embargo, esta tendencia aún es incipiente, pero vislumbra nuevas oportunidades, principalmente para las poblaciones populares, que se benefician con la proximidad espacial con los grupos de mayores ingresos.

Por otra parte, la segregación persistente de los grupos populares generada por el mismo Estado, ha dado origen a importantes procesos de deterioro, tanto en la calidad de vida de los hogares, como en la calidad y cantidad de los espacios públicos, infraestructura, equipamiento, y menores oportunidades laborales. Las desventajas se manifiestan asimismo en el plano de la estigmatización (ProUrbana, 2010 ;Ducci M. E., 1997; Sabatni, Cáceres, & Cerda, 2001)).

Es así que de acuerdo una encuesta nacional realizada por el Ministerio de Vivienda y urbanismo entre residentes de conjuntos de vivienda social, el 43% de los jefes de hogar reprueba su barrio, y 50% siente mediana o alta exposición al peligro en el espacio público (MINVU/INVI, 2002 en (Sabatini et al, 2007)

Hoy en día existe consenso en la malignidad de la segregación en su dimensión homogeneidad. Esta malignidad se refiere a la asociación creciente entre la segregación residencial y síntomas de “desintegración social” como, inacción juvenil, deserción o retraso escolar, y los embarazos adolescentes (Sabatni, Cáceres, & Cerda, 2001). Incluso algunos autores han agregado la violencia, las actividades delictivas, la inseguridad y el consumo de drogas y alcohol entre otras (Saraví, 2004).

Es así que estudios como realizados en la región Metropolitana han vinculado la segregación con desempleo de los jefes de hogar e inacción juvenil (Sabatini, Guillermi, Sierralta, & Peters, 2008; Sierralta, 2008).

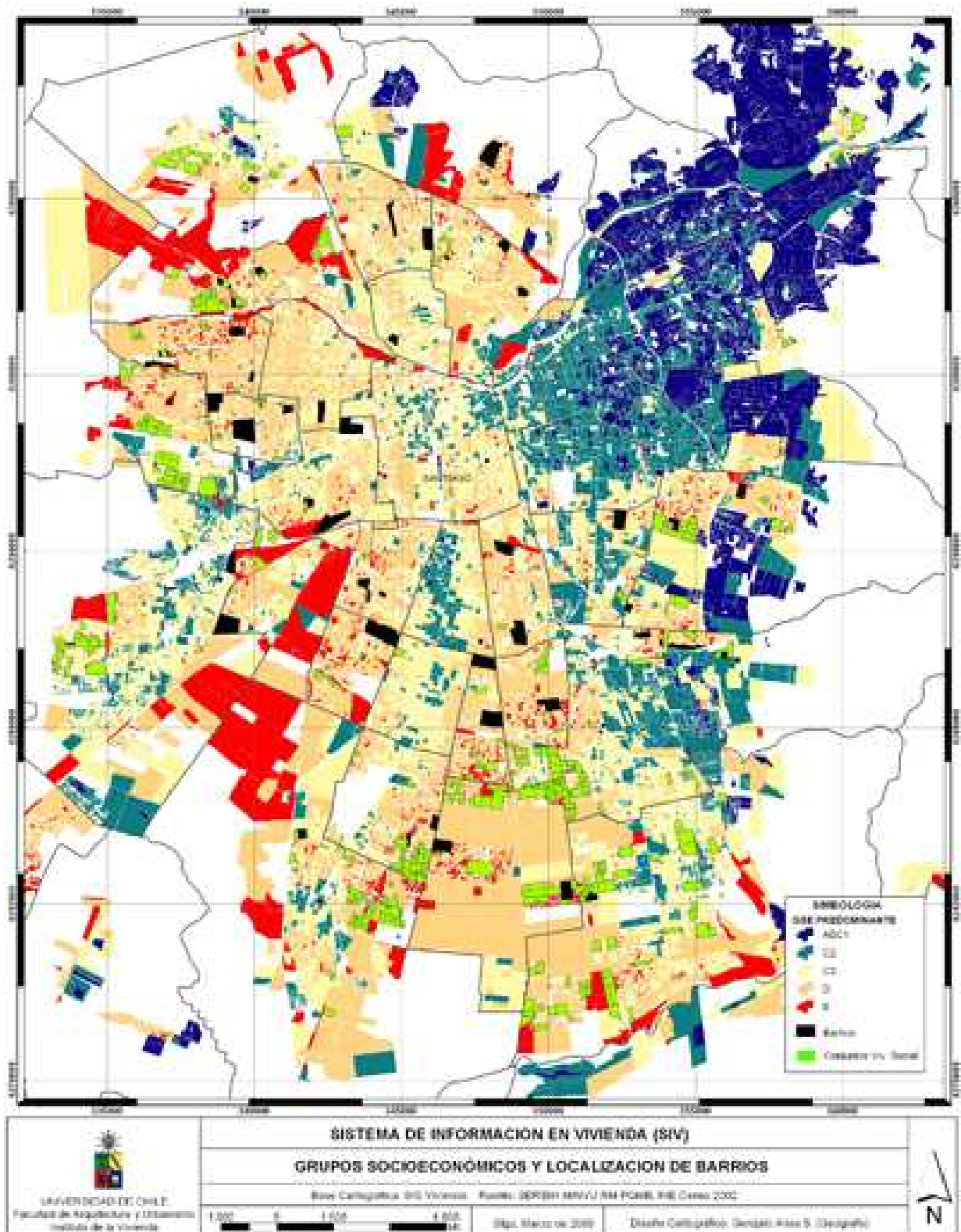
Larrañaga y Sanhueza han publicado un estudio a que relaciona la segregación residencial con la reducción de oportunidades encontrando una relación significativa en caso de la desafiliación institucional (retraso y deserción escolar unida a la no incorporación a la fuerza laboral (Sierralta, 2008).

Con respecto a la segregación residencial y los resultados educativos en niños de 4° básico, han concluido que la segregación sin ser determinante totalmente, entraña problemas para la educación de los niños pobres (Flores, 2008)

El mapa N°1 da cuenta de la localización de los barrios que han sido intervenidos por el programa Quiero Mi Barrio y el grupo socioeconómico predominante en dichos sectores. Como se evidencia a mayoría de los casos se localiza en sectores donde predominan los grupos populares, que es donde los niveles de segregación son mayores que en el resto de la ciudad.

Como plantea Zapara & Arias, 2008, "La homogeneidad social de los sectores de las comunas que presentan barrios participantes del programa viene a reafirmar la idea de que, en la mayoría de los casos, corresponden a territorios donde la mixtura socioeconómica interna no pareciera ser diversa, ni mucho menos que existan las posibilidades de acercamiento e interacción entre grupos sociales distintos, entendiendo la segregación residencial como la diferenciación social y espacial del territorio, según distribución de riquezas, dinero, poder, y estándar de las redes de infraestructura de servicios, transporte y telecomunicaciones; todo lo que condiciona distintos grados de inserción del habitante y conjunto habitacional en el sistema urbano-territorial".

Figura N°1: Estrato socioeconómico predominante y localización de barrios PQMB



Fuente: Zapata & Arias, 2009

5.6 ***El concepto de Recuperación de barrios***

Cuando se habla de recuperación integral de barrios o del hábitat hablamos de abordar una problemática que tiene distintas dimensiones, y que en su conjunto pretende enfrentar una problemática que va más allá pobreza que se encuentran los barrios. Como plantea, Schiappacasse & Müller, (2008) “en estos territorios se desarrolla un complejo sistema interconectado de problemáticas sociales, económicas, ambientales y de estructura urbana, exacerbado por una baja participación social y una falta de compromiso y gestión institucional”.

En palabras del urbanista Peter Roberts la regeneración urbana se define como “una visión y acción integrada, que lleva a la resolución de problemas urbanos y que busca brindar cambios duraderos en la condición económica, física, social y ambiental de una área” (Roberts, 2000).

Sin embargo, la regeneración barrial no implica solamente el mejoramiento físico del espacio público, puesto que el trasfondo de la problemática del deterioro de los barrios refiere a cuestiones de fragmentación y exclusión social que tiene una manifestación en el espacio urbano (Ocampo & Larenas Salas, 2009).

Asimismo se reconoce que el deterioro urbano adquiere características particulares entre países, ciudades y a nivel intraurbano. Como plantean Schiappacasse & Müller, un área deteriorada en la periferia o en el centro de la ciudad puede existir desde hace mucho tiempo o puede ser relativamente nueva, puede ser grande o pequeña, puede enfrentar graves problemas socioculturales, ambientales, de estructura urbana o de imagen interna. Cada una de estas características entrega elementos que refuerzan sus fortalezas y debilidades y que incrementan o disminuyen los beneficios de una determinada acción de renovación urbana (Schiappacasse & Müller, 2008).

La regeneración urbana puede ser abordada desde una perspectiva de centrada el mercado, que considera el deterioro del barrio como el síntoma que refleja un fallo en los mercados (inmobiliario, de trabajo, de oferta de servicios...) hasta una perspectiva más abstracta de “reconciliar” y volver el barrio al resto de la ciudad, con la diferente”, a lo heterogéneo, y se intenta establecer una línea delimitadora entre heterogeneidad y exclusión, o reintegración y homogeneidad (Mourelo & Di Nanni, 2010).

En un estudio relativo a los principales temas de debate teórico sobre modelos de regeneración urbana realizado por la Entidad Estatal de Suelos Española, concluyo que hoy en día el interés se centra en las “condiciones de contorno adecuadas para la puesta en marcha de procesos de regeneración eficientes”, las cuales hacen referencia principalmente a dos ámbitos complementarios, que permiten que surjan sinergias en los territorios, estos son:

1. Establecer una red de operadores que permitan incorporar al proceso a todos los agentes relevantes, y que además establezca una cooperación eficiente entre ellos.

Dentro de esta categoría se distinguen cuatro elementos claves:

- *La participación y cohesión social:* La planificación es a la vez un proceso de constitución y fortalecimiento de una red de agentes lo más amplia posible, desde una perspectiva fuertemente pragmática, que considera que las políticas basadas en la creación de consenso son más eficientes. Por lo anterior no sólo se necesita crear infraestructura física y económica sino también social.
- *Cooperación público privada:* La cooperación del sector público con los diferentes agentes privados ha contribuido a incorporar un abanico más amplio de actuaciones dentro de los procesos de regeneración urbana a acelerar algunas actuaciones de tipo urbanístico y a desarrollar sistemas de

actuación más flexibles. Lo anterior requiere capacidades de negociación muy fuertes por parte de los responsables del proyecto.

- *La Cooperación interinstitucional:* El organismo encargado de la recuperación de barrios puede encontrarse tanto en instituciones de ámbito local como estatal. A favor de lo primero militan consideraciones de proximidad al territorio y de facilidad para crear partenariados sólidos y duraderos; a favor de lo segundo, la escasa prioridad que los barrios desfavorecidos tienen para muchas autoridades locales, o las mayores dificultades para introducir planteamientos integrados y para experimentar procesos alternativos.
- *Relaciones entre los agentes:* La intervención en la ciudad configura una red flexible de relaciones entre agentes públicos, privados y residentes que en última instancia va a determinar, junto con las condiciones objetiva de contorno, la marcha del proceso de regeneración. Existe por ello un esfuerzo importante por intentar identificar qué tipo de redes resultan más eficaces y cómo pueden reforzar estas estructuras, sumamente frágiles.

2. Establecer un marco de identificación, ejecución y evaluación de las diferentes medidas o iniciativas en el barrio que permita que se produzcan en la práctica los beneficios que en teoría se intuyen de la intervención combinada desde las distintas políticas sectoriales.

- *Criterio para la definición del barrio o zona de intervención:* Se trata, en definitiva, de los criterios para el diagnóstico, que después van a condicionar el tipo de actuaciones: un diagnóstico correcto de las causas de la exclusión y de los itinerarios de salida es imprescindible para poder identificar y continuar las medidas a adoptar y las interacciones de refuerzo entre ellas.
- *Ciclo del conjunto del proyecto:* desde la existencia de una planificación sólida a largo plazo (10-15 años) hasta los sistemas de seguimiento y evaluación, pasando por la gestión sobre el terreno.
- *El agente impulsor y animador del proceso de regeneración urbana:* responsable de la coordinación y seguimiento de la ejecución de actuaciones. La integración de actuaciones sobre el terreno requiere, durante toda la vida del proyecto de regeneración, de una gestión de conjunto y próxima al terreno, que mantenga la perspectiva de la planificación estratégica mientras realiza, por sí misma o a través de terceros, las diversas actuaciones sectoriales.

En síntesis la gestión exitosa de la regeneración urbana “consiste en conseguir hacer realidad en la práctica su pretendido carácter integrado: conseguir crear una red de cooperación óptima entre agentes, así como unas condiciones de ejecución de las actuaciones que permitan efectivamente que se produzcan sinergias entre ellas” (Mourelo & Di Nanni, 2010).

La regeneración urbana debe involucrar “un conjunto de actividades dirigidas a invertir el declive económico, social y físico de esas áreas en las que las fuerzas de mercado no pueden actuar sin el apoyo del sector público” (Mourelo & Di Nanni, 2010). Estamos hablando de una intervención multifuncional, que tiene por finalidad revertir el proceso de deterioro del territorio, y la exclusión social en que se encuentran sus habitantes.

Asimismo, “La regeneración barrial debe buscar impactar no sólo en los barrios, sino también en las ciudades y en la sociedad en su conjunto, pues se establece una interrelación compleja y dialéctica entre esos campos, que son expresión de un mismo fenómeno social —la posibilidad de vivir juntos— sólo que en distintas escalas” (Ocampo & Larenas Salas, 2009).

5.7 Experiencia internacional en recuperación de barrios.

En este apartado se procedió sistematizar la experiencia internacional en la recuperación de barrios, para esto se revisaron los programas de Europa, Estados Unidos y Latinoamericana. Específicamente se revisaron los siguientes programas: 1) El nuevo trato para las comunidades (New Deal for Communities) del Reino Unido; 2) El Contrato de Barrios Francés (Contracts de Ville), 3) *Empowerment Zone/Entreprise Community* (EZ/EC) de Estados Unidos y finalmente el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en México (ver anexo N°1). Lo anterior se complementó con los antecedentes entregados en Estudio Seguimiento y Análisis Institucional del Programa Recuperación realizado por SUR Profesionales, respecto a la experiencia internacional en recuperación de barrios.

Los factores claves a la hora de pensar en gestión exitosa de la regeneración de barrios, que han sido reconocidos a partir de la revisión de la experiencia internacional, son los siguientes:

1. Presencia de una Política General de Regeneración de Barrios.

Los programas de recuperación de barrios tienen a formar parte de políticas nacionales mayores. En el caso de Francia cuenta las Políticas de Ciudad y Cohesión Social de Francia; En Bogotá se enmarca dentro del “Plan de Ordenamiento Territorial” (POT) de la ciudad y de sus políticas de vivienda y suelo. Lo anterior entrega mayor sustento a las necesidades de coordinación entre múltiples agentes que necesita un gestión de regeneración exitosa.

2. Selección de los territorios

Se debe contar con indicadores eficientes que determinen las zonas prioritarias a intervenir. “Se trata, en definitiva, de los criterios para el diagnóstico, que después van a condicionar el tipo de actuaciones: un diagnóstico correcto de las causas de la exclusión y de los itinerarios de salida es imprescindible para poder identificar a continuación las medidas a adoptar y las interacciones de refuerzo entre ellas” (Mourelo & Di Nanni, 2010). En Francia por ejemplo, se cuenta la determinación de zonas urbanas sensibles lo que les da una clara base para identificar a los barrios que pueden optar a los beneficios estatales.

3. Ámbito de acción

A nivel Internacional se tiene a trabajar a nivel de zonas prioritarias, es decir sectores de la ciudad que donde se prioriza la inversión, con un enfoque integral. De esta forma este tipo de intervenciones plantean inversiones a nivel de la ciudad, como a escalas intercomunales a través de infraestructuras compartidas como puede ser un estadio, un centro cultural, que formen parte de un plan integral de recuperación de barrios. La finalidad es que las actuaciones multiescalares faciliten la interacción efectiva entre el barrio, ciudad y sociedad. En esta lógica la experiencia inglesa y francesa se ha planteado el desafío de romper con los procesos de exclusión y fragmentación social, a través del fortalecimiento de los lazos de estos territorios con el resto de la ciudad.

4. Integralidad

Las políticas de regeneración de barrios deben concentrarse en la creación de las condiciones que animen la inversión y la renovación, el desarrollo económico endógeno y el acceso a las oportunidades. Esto implica incluir las dimensiones física, social, económica, urbanística medioambiental y de sostenibilidad en los proyectos de intervención. La experiencia internacional ha tendido a incorporar estas variables entendiendo la complejidad de relaciones que dan cuenta del deterioro de un territorio.

5. Tiempo de intervención

Un punto recurrente en la literatura es la duración de la intervención, y la importancia que ese tipo de políticas trascienda a los tiempos políticos de los distintos países. En este sentido, las actuaciones a desplegar por los equipos profesionales deben disponer de una intensidad y extensión suficientes para producir indicios de transformación en los territorios intervenidos. Los plazos asociados a experiencias exitosas tienden a oscilar entre diez y quince años.

6. Marco institucional

Las intervenciones de este tipo requieren de un fuerte soporte institucional, que sea capaz de intervenir un fenómeno complejo de forma integral, por lo tanto necesita de la intersectorial de parte del aparato público, "lo que obliga a innovar en el diseño de acciones que hagan converger, por una parte, distintos sectores de la política pública (alianzas y/o articulaciones horizontales) y, por otra, lo central con lo local (alianzas y/o articulaciones verticales) (Ocampo & Larenas Salas, 2009). Este marco Institucional debe ser capaz de implicar a diferentes ministerios y a todos los niveles de gobierno territorial a través de un planteamiento de concertación y cooperación entre el Estado y las autoridades locales formalizado a través de un contrato.

7. Seguimiento y Evaluación

Es necesario establecer mecanismos que permitan evaluar que las acciones y medidas establecidas en los barrio permita que se produzcan en la práctica los beneficios que en teoría se intuyen de la intervención combinada desde las distintas políticas sectoriales.

5.8 El Programa Quiero mi Barrio

El Programa Quiero Mi Barrio (PQMB) es un programa piloto que se implementó durante el Gobierno de Michelle Bachelet. El instrumento que crea y regula el Programa es el Decreto Supremo N° 14 del 22.01.2007. Desde su creación este Programa fue considerado como una iniciativa pionera, debido a que previo a este programa no existen otras políticas públicas que tengan objetivos similares al interior del Ministerio. De esta forma, el Programa desde sus inicios se constituye en sí mismo con un cambio de enfoque en la comprensión de la construcción de ciudad, que va más allá de la construcción de viviendas, ofreciendo un enfoque multidimensional, donde el Ministerio reconoce la importancia de la intervención por territorios más que por líneas de financiamiento.

Es así que esta intervención urbana se enmarca dentro del marco de una política habitacional que se plantea como uno de sus objetivos principales en el área de la vivienda y el urbanismo, mejorar la calidad de la vivienda, revertir los procesos de segregación social, e intervenir los problemas sociales y urbanos que se habían configurado a partir de la política de vivendista imperante desde los años setenta. Por lo anterior, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo insertó dentro de su misión institucional, y en sus definiciones estratégicas, el mejoramiento del entorno barrial y el fortalecimiento de la participación ciudadana, como elementos fundamentales de la política habitacional y urbana, donde el foco central ya no estaba en el déficit habitacional, sino en la integración social y en la equidad en el acceso a los bienes nacionales de uso público. (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2008)

Lo planteado en los párrafos anteriores constituye un cambio de paradigma en el actuar del Ministerio. Se pasa de un ministerio acostumbrado a actuar a escala de las viviendas, ya sea con soluciones individuales o colectivas, para actuar en la escala del barrio y ciudad, de manera conjunta con los habitantes. Este cambio de paradigma, surge como relevante producto del fracaso de las anteriores políticas públicas en términos de su precaria calidad, y de las características del entorno donde fueron localizadas.

Es en este contexto que surge el programa Quiero mi Barrio en el año 2006 (en adelante PQMB), mediante la publicación en el Decreto Supremo N° 14 del 22.01.07, se da inicio al PQMB. Así en el periodo 2006-2010, el piloto del Programa debía atender 200 barrios urbanos, localizados en 80 comunas, en todas las regiones del país.

El fin del programa es “contribuir a la cohesión social en las ciudades a través de procesos participativos de recuperación de barrios con deterioro urbano y vulnerabilidad social” (DIPRES; 2010).

La definición de cohesión social utilizada por el Programa Recuperación de Barrios, en concordancia con CEPAL (2007), está compuesta por cuatro dimensiones. En primer lugar, capital social, es decir, el estado normativo, de las redes y lazos sociales de confianza en una sociedad. Segundo, integración social, es decir, la provisión de un nivel mínimo de bienestar consistente con el nivel de desarrollo de un país. Tercero, inclusión social, es decir, la capacidad de una sociedad de tener una respuesta institucional que incorpore a la pluralidad de actores, y la cuarta, ética social, es decir, el desarrollo de valores compartidos como la solidaridad y la reciprocidad.

En el caso del “deterioro urbano”, es comprendido como situaciones tales como segregación urbana, déficit o deterioro del espacio público, infraestructura y/o de equipamiento colectivo, imagen ambiental degradada y/o con problemas de conectividad y/o accesibilidad. Según lo indicado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, específicamente estamos en presencia de “barrios con déficit de servicios básicos, tanto en el acceso como en la calidad de los mismos; barrios con déficit de espacios públicos e infraestructura comunitaria; espacios territoriales con escasa conectividad y deficiente accesibilidad vial y de transporte; barrios con deterioro evidente de sus viviendas, espacios públicos e infraestructura comunitaria” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2008, pág. 3)

Finalmente, la Vulnerabilidad Social da cuenta de situaciones de habitantes con un débil sentido de pertenencia, estigmatización negativa, deterioro en las relaciones sociales, inseguridad ciudadana, concentración de problemas en ámbitos de educación, recreación y cultura, emprendimiento y población vulnerable”. Fuente: DS N° 14 (2007, Ministerios de Vivienda y Urbanismo)

En síntesis se trata de sectores donde se ha producido un menoscabo, deterioro o ausencia de espacio público, comunitario y de equipamiento. A lo anterior, se agrega la precaria inversión de servicios y equipamiento por parte del Estado, los bajos intereses del mercado por invertir en áreas económicamente deprimidas, la baja calidad de las viviendas, y el frágil sentido de pertenencia de las familias con su entorno

El objetivo a nivel de propósito que persigue el Programa es “Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias” (Ministerio de Vivienda y urbanismo, 2007)

Los objetivos específicos propuestos para el logro de los objetivos generales son los siguientes:

- Recuperar espacios públicos deteriorados
- Mejorar las condiciones de entorno
- Fortalecer las relaciones sociales
- Propiciar barrios integrados socialmente

El Programa se estructura a partir de los siguientes componentes:

Componente Urbano: Asociado a enfrentar problemas de deterioro urbano, como conectividad del barrio con el resto de la ciudad, déficit de pavimentación, ausencia o mala calidad del equipamiento comunitario mala calidad de equipamiento comunitario, áreas verdes, iluminación, y otras obras complementarias necesarias para la generación, optimización y/o recuperación de los espacios colectivos y públicos del barrio. Este componente se materializa en un Plan de Gestión de Obras, que incluye una cartera de proyectos de infraestructura priorizados por los vecinos.

Componente Social: Tiene por objetivo recuperar la confianza y generar la participación de los vecinos en el proceso de mejoramiento del entorno, así como la apropiación de los espacios recuperados y/o construidos por el Programa, el fortalecimiento de los factores que potencian la identificación de los vecinos con su barrio y el mejoramiento de la autoimagen asociada a la re significación del barrio como referente histórico y cotidiano.

Asimismo se proponen ejes transversales de trabajo, estos son: Participación Ciudadana, Identidad de Barrio y Patrimonio Cultural, Medio Ambiente, Seguridad Ciudadana y Conectividad Digital.

Método de selección de los barrios:

De los 200 barrios seleccionados por el programa, se pueden seleccionar tres grupos de acuerdo a su magnitud y complejidad: 7 barrios de la medida presidencial N°30, que hace referencia al Programa de Intervención Urbana, 13 “barrios críticos” ejecutados por SEREMI MINVU en un plazo de tres años. El resto de los 180 “barrios vulnerables” son ejecutados en un plazo de dos años a través de equipos de profesionales de Consultoras o Municipios (MINVU, 2008)

Con respecto a la selección de los barrios, tal como ha sido indicado en múltiples documentos el Programa en sus inicios no contó con un sustento metodológico a la hora de realizar la selección de los barrios a intervenir. Así, “para la selección se concentraron en la caracterización comunal, y estableciendo criterios sobre barrios (deterioro urbano y vulnerabilidad social, ambas variables sin una definición precisa por parte del Programa), lo que parece redundar en una selección en base a criterios aplicados desde la percepción en el nivel regional y/o local” (DIPRES, 2010)

El procedimiento de selección se estructura en dos etapas:

Primera etapa: La primera etapa consiste en la selección de las comunas, para lo cual se establecen dos criterios: a) comunas con más de 70.000 habitantes o que forman parte de ciudades conurbadas de 100 mil y más habitantes; y comunas cuyo porcentaje de personas pobres es mayor al 10%, según Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN, 2003)

La segunda etapa, consiste en la selección de los barrios al interior de las comunas, para lo cual se determinan tres tipos de criterios: (a) barrios que presenten situaciones de vulnerabilidad social, de acuerdo al criterio del municipio responsable; (b) barrios urbanos que presenten situaciones de deterioro urbano, de acuerdo al criterio del municipio responsable; y (c) barrios y sectores en donde se pueda dar sinergia de recursos propios del sector o intersectoriales, tales como una cartera de proyectos locales en curso o programadas o la existencia de otros proyectos estratégicos regionales con impacto en el barrio.

Esta metodología de selección establecía criterios demasiado amplios en relación a la complejidad del fenómeno. En la práctica, la metodología de selección consistió en un proceso de selección compartido entre el Intendente, el SEREMI de Vivienda y Urbanismo, el Director del SERVIU, un representante del Gobierno Regional, y un representante de la Asociación Chilena de Municipalidades (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2008).

Los encargados de ejecutar el Programa varían según el tipo de barrios, de esta forma existen dos tipos de ejecutores:

- Barrios de ejecución directa (barrios medida presidencial y barrios críticos):

Corresponden a barrios ejecutados directamente por el MINVU, a través de equipos de profesionales dependientes de las SEREMI. Estos barrios representan el 10% del programa. Se caracterizan por una alta concentración de deterioro urbano y vulnerabilidad social, presentan déficit de infraestructura u otro déficit e escala mayor que puede requerir modificaciones en el espacio.

- Barrios de ejecución indirecta (barrios vulnerables):

En el caso de los barrios vulnerables son contratados por los respectivos municipios (en el marco de convenios de transferencia entre la SEREMI y el Municipio) o bien se trata de consultores (contratados vía licitación pública por las SEREMI).

El modelo operativo del Programa se describe en el anexo N°2.

6. PLANTEAMIENTO METODOLOGICO

6.1 *Tipo de estudio*

La investigación se enmarca dentro de los estudios de tipo descriptivo. Se procederá a recoger información (variables), analizarlas e interpretar los resultados en el marco de la problemática planteada. El estudio no busca establecer relaciones de causa efecto, sino más bien comprender en profundidad las interpretaciones y evaluaciones subjetivas que están presentes en los encargados del Programa a partir de su experiencia obtenida en el trabajo en los barrios.

6.2 *Enfoque del Estudio*

El enfoque propuesto es el cualitativo, lo anterior producto que para lograr el objetivo propuesto es necesario comprender la conducta humana desde el punto de vista de sus actores, desde su particular perspectiva. Es importante hacer presente que en este tipo de metodología "el investigador acepta la subjetividad, los valores y las expectativas de los sujetos como una componente indispensable de su estudio" (apuntes clases metodología cualitativa, María Pía Martín 2012). Asimismo, "El investigador cualitativo no hace un diseño previo detallado; el diseño emerge, al progresar la investigación, de las condiciones cambiantes de los contextos y situaciones concretas" (idem).

El método específico que se utilizó en esta investigación es la teoría fundamentada que es una metodología que "relaciona datos de manera sistemática los cuales son analizados por medio de un proceso de investigación" (Strauss & Corbin, 2002). Este proceso consta de tres etapas:

Codificación abierta: Identificación de conceptos a partir de los datos recogidos.

Codificación Axial: Proceso de relacionar las categorías a subcategorías, se denomina "axial" porque la codificación ocurre alrededor de un eje de una categoría, y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones" (Strauss & Corbin, 2002).

Codificación Selectiva: Proceso de integrar y refinar la teoría. Se busca mostrar cómo se interrelacionan los conceptos identificados las etapas anteriores.

A partir de la aplicación de este proceso que a diferencia de la metodología cualitativa es circular, se responderá la pregunta de investigación.

6.3 *Población Total*

Se considerará como población a todos los encargados de la implementación del programa, denominados en el diseño del Programa como jefes de barrio. Estos encargados podían ser profesionales municipales o de organizaciones externas al Estado, como lo son las consultoras u ONG.

Se seleccionó como espacio geográfico la región Metropolitana por ser el área donde se concentran los la mayor cantidad de barrios², y por ser la región de residencia de la investigadora. Asimismo, se optó por

² De los 200 barrios seleccionados en el piloto del Programa 88 de ellos se localizan al interior de la Región Metropolitana, lo que asciende al 44% del total.

trabajar con los barrios vulnerables, lo que implicó no considerar dentro del análisis a los encargados de barrios críticos y emblemáticos. Lo anterior, producto que los barrios vulnerables son los predominantes en el programa, y no presentan niveles de complejidad física y social críticos identificados en los otros barrios.

6.4 Población de Estudio y Unidad de Análisis.

Dentro de la población total, la población de estudio corresponde a los encargados de aquellos barrios que habían terminado la intervención a septiembre 2012, que es la fecha donde se inició el trabajo de campo. (Tabla N°3).

La unidad de análisis corresponde a los jefes de barrio, por lo tanto, todas las conclusiones están basadas en sus experiencias y perspectivas después de haber terminado la implementación en sus respectivos barrios.

Tabla N° 3: Región Metropolitana, lista de barrios que terminaron la intervención

ID	COMUNA	NOMBRE	FECHA TERMINO
1	Cerro Navia	Pobl. Santa Clara	Terminado 2009
2	El Bosque	Santa Elena Sub. Sector 2	Terminado 2009
3	La Pintana	21 de Mayo (sector 2)	Terminado 2009
4	El Bosque	21 de Marzo (Héroes del Morro)	Terminado 2009
5	La Granja	Pobl. San Gregorio (Sector 1)	Terminado 2009
6	La Granja	Pobl. San Gregorio (Sector B)	Terminado 2009
7	Recoleta	Marta Colvin	Terminado 2009
8	San Ramón	Modelo sector 1	Terminado 2009
9	San Ramón	Modelo sector 2	Terminado 2009
10	Peñalolén	La Alborada	Terminado 2009
11	El Bosque	Villa San Francisco I y II	Terminado 2009
12	Recoleta	Santa Ana	Terminado 2009
13	Peñalolén	El Cobre	Terminado 2010
14	La Cisterna	Los Troncos	Terminado 2010
15	La Pintana	21 de Mayo Sector 1	Terminado 2010
16	San Miguel	12 de Octubre	Terminado 2010
17	Pudahuel	Estrella Sur I	Terminado 2011
18	Lo Prado	Pobl. Arturo Prat - Waldo Taff	Terminado 2011
19	Maipú	Valle Verde	Terminado 2011
20	Santiago	González Videla	Terminado 2011
21	San Joaquín	Aníbal Pinto	Terminado 2011
22	Renca	Villa El Esfuerzo - Gral. Vergara	Terminado 2011

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

6.5 Muestra

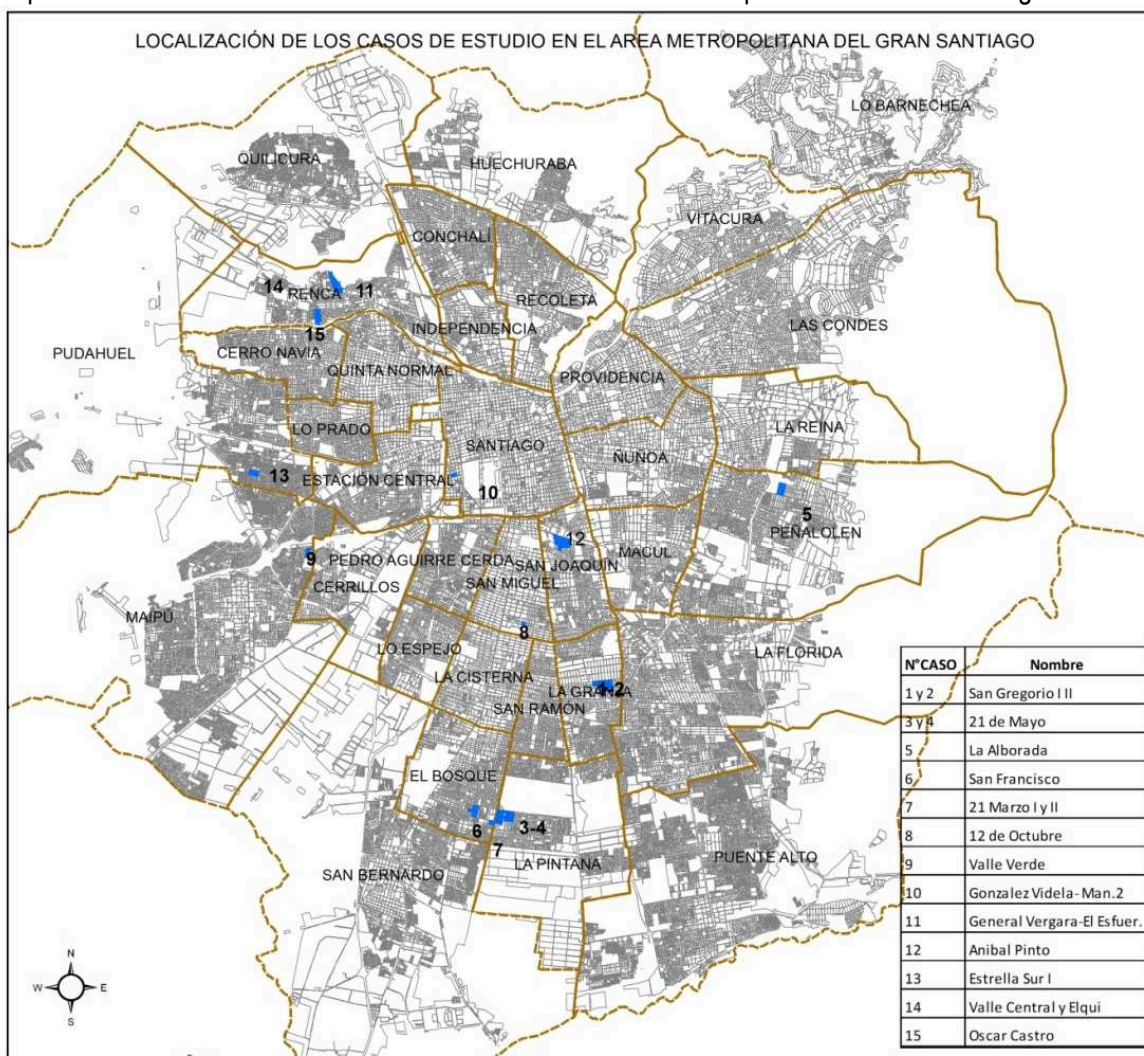
Pese a que el estudio intentó realizar un censo de los jefes de barrios que habían terminado la intervención, esto no se logró producto que no se pudo localizar a la totalidad de ellos. La tarea de contactar a los jefes

de barrio no fue fácil. La mayor parte de ellos no se encontraba en las mismas instituciones (ONG, Consultoras, Municipios). Por lo tanto, se debió contactar a la gente que había trabajado con ellos para lograr conseguir datos para contactarlo. Esta tarea implicó que lograr una entrevista llevaba un trabajo de una a dos semanas.

En total se realizaron entrevistas del 70% de los barrios que habían terminado la intervención. El restante 30% no se logró contactar.

En síntesis la muestra quedó compuesta por 13 entrevistas que dan cuenta de la implementación del 70% de los barrios terminados. Estos barrios se distribuyen en distintas comunas del Área Metropolitana del Gran Santiago, como se observa en el Mapa N°1.

Mapa N°1: Localización de los barrios en estudio en el Área Metropolitana del Gran Santiago.



Fuente: Elaboración propia.

Con el número de entrevistas realizadas la mayor parte de los temas fueron saturados³, por lo que no fue necesario realizar un segundo intento de localizar a más entrevistados.

En el anexo 3, se adjunta una ficha con datos relevantes para cada uno de estos barrios, como cantidad de habitantes, viviendas, año de construcción, presupuesto, entre otros.

6.6 Instrumento y Técnicas de análisis de los datos.

El instrumento a utilizar corresponde a una entrevista semiestructurada. Esta entrevista se construyó a partir de la revisión bibliográfica, tanto de información del programa generada desde el Ministerio, como de documentos académicos que analizan el Programa y su impacto en los barrios.

A partir de lo anterior, se construyó una matriz de operacionalización de variables, y la pauta de entrevistas (ver anexo 4)

Cada una de las entrevistas fue transcrita en forma literal, y trabajadas en el software Nvivo. Este programa permitió realizar sistemáticamente la codificación abierta y axial, propuesta en la teoría fundamentada. A partir de estos datos se realizó la codificación selectiva de categorías conceptuales establecidas.

6.7 Limitaciones

Los resultados del Programa sólo dan cuenta de la implementación del Programa en la región metropolitana, y no representan los resultados en regiones.

7. RESULTADOS

A partir del análisis de las entrevistas se determinaron los temas centrales que permiten explicar la problemática planteada. El diagrama N°1 presenta como se relacionan estos temas, lo que permite por una parte responder la pregunta de investigación de este estudio, y además levantar nuevos temas relevantes que no habían sido considerados inicialmente y que fueron relevados por los encargados del programa en los barrios.

En términos de la congruencia interna entre profesionales respecto a la interpretación de los objetivos del Programa se evidencia que existen elementos que inciden en esta interpretación, nos referimos a la heterogeneidad tanto de los equipos como de los barrios. Ambas variables inciden en cómo se interpretan e implementan estos objetivos en terreno.

Asimismo surge como tema central a la hora de la implementación contar con el cooperación de la comunidad, lo cual era una tarea difícil de conseguir en los barrios donde la confianza se encuentra deteriorada. El deterioro social presente no era concordante con los tiempos estipulados en el Programa para lograr la confianza de la comunidad, y muchas veces los encargados del programa no tenían las habilidades para el trabajo con la comunidad. En esta misma línea, la relación con las otras instituciones tampoco funciona dentro de marcos establecidos, y la alta burocracia incide en la confianza e inserción del programa en el barrio.

Por lo tanto, la implementación del Programa depende de cómo se configuren las variables anteriores, es decir del nivel de deterioro del barrio, de las capacidades del equipo de barrio, y de la relación con las otras

³ Se consideró como saturado cuando las entrevistas ya no agregaban información nueva, y más bien los temas se repetían entre los entrevistados.

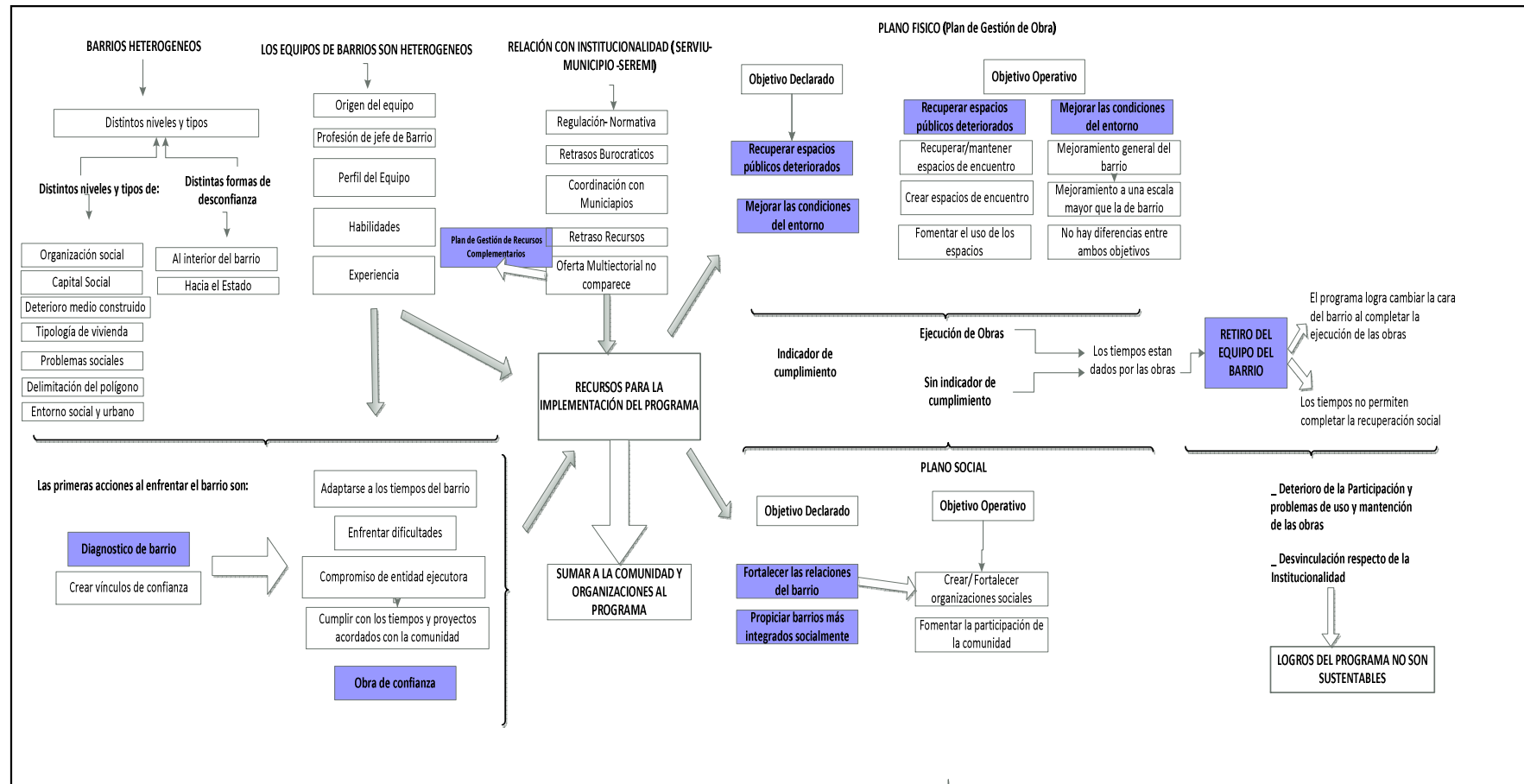
instituciones. A partir de esta configuración los encargados deben trabajar sobre el Plan de Gestión Social y Plan de Gestión de Obras.

Las actividades y objetivos concretos que se persiguieron al momento de la implementación, también dependían de las necesidades del territorio y los énfasis técnicos de los equipos. Por lo anterior, el diagrama distingue entre los objetivos propuestos en el diseño, y los objetivos operativos (de terreno) que nos dieron a conocer los implementadores.

Posteriormente, el diagrama da cuenta del nivel de cumplimiento de los objetivos desde la visión de los encargados del programa. En este ámbito, la duración del programa se torna relevante principalmente para el cumplimiento de los objetivos sociales, los cuales tenían menos elementos empíricos que permitieran evaluar su cumplimiento. En el ámbito físico existen mayores logros, pero la sustentabilidad de estos es un tema crítico.

A continuación se explican cada una de estas variables con mayor profundidad, y con las citas respectivas, que den cuenta de cómo influían en la implementación del Programa.

Diagrama N°1 Codificación Selectiva: Esquema de la implementación visto desde los encargados del Programa.



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los cuadrados coloreados corresponde a procedimientos establecidos en el diseño del programa

7.1 Barrios Heterogéneos

Del análisis de todas las entrevistas se concluyó que cada uno de los barrios que intervino el programa tenía una configuración distinta de elementos que daban cuenta de su deterioro, dentro de estas variables estaban elementos ambientales, trama urbana, deterioro social, socioculturales etc. Como se configurarían estos elementos incidían en las fortalezas o debilidades del barrio para recibir el Programa. Estas características eran relevadas por los implementadores durante toda la entrevista, para explicar porque las cosas se hacían de determinada forma o de otra.

De esta forma, pese a que todos los barrios según lo indicado por el Ministerio son calificados como vulnerables, no todos son vulnerables por la misma razón, y tampoco sus problemáticas tienen la misma profundidad. Los entrevistados relevan estas diferencias, cuando se refieren a sus barrios en específico.

Las diferencias entre los barrios se concentran en múltiples elementos, siendo los más mencionados, y en los cuales existe consenso entre los entrevistados son los siguientes:

- Asociatividad Formal:

Existen distintos niveles de asociatividad al interior de los barrios, lo que se traduce en el estado de las organizaciones funcionales y territoriales al interior de los barrios. Así, hay barrios que sólo tienen una junta de vecinos activa; hay barrios con más desarrollo de organizaciones (club deportivo, club adulto mayor, organizaciones de niños, mujeres etc.); y finalmente hay barrios donde no hay tejido social.

“.....el barrio San Francisco tenía una característica que estaba todo muerto, no había ni una organización, el deterioro había sido a tal nivel que no había nada! habían dos personas que trabajaban, dos mujeres que trabajaban con niño chicos en el club deportivo “Los Galácticos” ¡nada más ! y a través del programa barrio, se logra re articular de manera muy importante y muy interesante ese proceso y logramos generar eso”

Coordinador municipal, comuna El Bosque

“Si bien estas organizaciones existían y las juntas de vecinos también existían, pero estaban a muy a capa caída, entonces teníamos un liderazgo súper fuerte de la presidente de la junta de vecinos, que es algo que suele darse.”

Jefa de barrio ONG, comuna Peñalolén

“Ellos eran súper activos igual, yo creo que por eso también fue un factor que estaban vivas las organizaciones, habían organizaciones vivas, estaban los clubes deportivos, estaba la junta de vecinos que estaba muy bien o sea, que hacían su trabajo en el fondo. Jefa de barrio, Peñalolén.”

Jefa de barrio ONG, Comuna San Joaquín

- Capital Social

Los barrios presentaban distintos niveles de capital social, entendido como los niveles de confianza entre los vecinos, y redes informales. El estado del capital social incide directamente en el grado de organización de la comunidad (formal e informal), y en la facilidad para motivar a esta comunidad en participar en el Programa. Así, había barrios donde actualmente existía capital social, lo que se

manifestaba en sus niveles de organización; Había barrios donde había existido capital social, y que había disminuido con el tiempo; y había barrios donde no existía capital social, ni en la actualidad ni el pasado.

“.....ellos tenían súper marcado el tema de barrio , el tema de la solidaridad, los vecinos se conocen harto ehhh hay gente que vive hace mucho tiempo ahí, la mayoría de los vecinos que participaron uff se conocen, existe una historia, una recopilación de historia de dirigentes que se ganaron su espacio en su territorio, y yo creo que principalmente se identifica por eso, por tener una historia, por tener vecinos solidarios, por tener vecinos y dirigentes organizados que trabajan por el territorio”. Coordinadora Municipal, San Joaquín

Coordinador Municipal, San Joaquín

“Las redes sociales estaban desde siempre incorporadas en el colectivo de la gente y con el andar del tiempo se va perdiendo toda esta cohesión y el Programa logro sacar a flote lo que habían hecho 50 años atrás, ponerse de acuerdo, luchar por un objetivo, inicialmente fue luchar por pavimentar las calles, con el quiero mi barrio fue construir una plaza o una multicancha”

Jefe de barrio Municipal, Comuna La Granja

- Deterioro del medio construido

El deterioro del medio construido, hace referencia al estado en términos físicos del equipamiento presente en el barrio, como plazas, sedes sociales, centros deportivos. Asimismo, se refiere al estado de la infraestructura, como calles, colectores de aguas lluvias, luminarias entre otras.

En este aspecto, los barrios elegidos para intervenir presentaban distintos tipos y niveles de deterioro del medio construido, por ejemplo existen: (1) barrios que contaban con equipamiento, pero no estaban siendo utilizados por la comunidad, por lo tanto la intervención se centraba en el ámbito social para fomentar el uso. (2) barrios que contaban con equipamiento e infraestructura, pero estos se encontraban deteriorados, por lo tanto había que trabajar en su recuperación física. (3) barrios que no contaban ni con equipamiento e infraestructura, por lo tanto se tuvieron que crear esos espacios de encuentro, y mejorar el entorno urbano del barrio. También, existen casos donde se combinan los tres tipos expuestos.

“ todos los terrenos eriazos que nosotros intervenimos, generando nuevos proyectos, que fueron seleccionados y priorizados por la comunidad, para convertir espacios de tierra café en nuevas canchas de pasto sintético, con 100% de intervención urbana, con nuevas luminarias, con áreas verdes, con juegos infantiles, con rejas o en sus efectos con plazas nuevas, con baldosas micro vibrada con área de pasto, con especies arbóreas crecidas con juegos infantiles grandes, todo era café y paso a ser uso verde , uso multicancha, uso paseo peatonal..100% recuperado”

Jefe de barrio Municipal, Comuna La Granja

“Eran espacios que existían, lugares físicos que existían que estaban dejados de lados, que en vez de ser ocupados por los grupos familiares, eran ocupados por chiquillos que no hacían ninguna cosa que estaban parados no haciendo nada”

Jefe de barrio Municipal, Comuna de La Granja.

- Problemas sociales

De las entrevistas realizadas se pudo evidenciar que los barrios intervenidos tenían problemas sociales de distintas complejidades presentes a nivel individual, familiar y comunitario. Los principales problemas sociales que exponen los entrevistados son: desempleo, violencia, narcotráfico, micro tráfico, drogadicción y delincuencia.

“En el barrio había de todo, había delincuencia, había drogadicción, alcoholismo, problemas de violencia intrafamiliar, pero igual era un poco ambicioso pensar que con este proyecto desde el lado social íbamos a poder atacar algo de eso”

Jefa de barrio, comuna La Pintana

Estos problemas eran mencionados por los entrevistados, pero existía claridad por parte de ellos que no estaba dentro de los objetivos del Programa afrontar estas problemáticas en los barrios de manera directa. Por lo tanto, a través del cumplimiento de los otros objetivos del Programa, muchas veces se incidía indirectamente en disminuir o mejorar este tipo de problemáticas.

“Mira principalmente, se supone que todo esto de alguna manera va unido, ósea que el empoderarse de los espacios, que a los espacios se les dé más vida, que haya más áreas verdes que haya más luminarias, que haya veredas buenas etc etc. eso va unido a que desplazemos focos de delincuencia, desplazemos focos de drogadicción, entonces va unido, si bien entonces no era el principal objetivo, obviamente que eso va unido, y eso va dentro de los lineamientos también de poder desplazar esos focos, en el fondo también es uno de los objetivos indirectos, no propiamente tal del Programa como el principal objetivo pero obviamente que eso había, y si se trataban temas de seguridad ciudadana, de hecho el concejo siempre, pero la seguridad ciudadana también es un concepto amplio, la seguridad ciudadana no sólo tiene que ver con la vigilancia policial, pese a que ellos lo solicitaban y si bien se trabajó con tener más vigilancia policial etc, sino más bien con la prevención, entonces en la línea de la prevención más bien apunta este programa, en prevenir y poder mejorar los espacios para prevenir estos delitos”

Jefa de barrio ONG, Comuna San Joaquín

Asimismo, algunos equipos trataron de generar redes con instituciones pertinentes para enfocar estas problemáticas, pero no existía ningún convenio específico considerado previamente por el Programa.

“Es inevitable, por un lado nosotros estábamos viendo lo que tu mencionas de la gente pudiera postular a proyectos, pudiera desarrollar esas habilidades, pero en el proceso mismo van surgiendo también las otras cosas y uno no se podía también hacer que no estoy escuchando, entonces desde esa mirada nosotros generábamos actividades que apuntaran a la mayor seguridad del barrio, invitábamos a organizaciones, por ejemplo, carabineros iba a dar charlas, la PDI iba a dar charlas, sistema seguridad ciudadana iba a dar charlas, habían talleres para que de alguna manera ellos pudieran visualizar alguna maneras de prever ciertas cosas como resguardarse, es difícil comotú estabas inserto en el mismos barrio, no podíamos hacernos los lesos de repente de los planteamientos de ellos, entonces tratábamos de articular desde la red social de apoyo que nosotros tenemos, como comuna”

Jefa de barrio, comuna Renca

Así, mientras más problemas sociales duros y complejos como son el narcotráfico, la drogadicción, más difícil es trabajar con la comunidad y lograr la cooperación con el Programa.

“Esta población en particular tiene un claro dominio ciertas redes delictuales directamente, el narcotráfico. Había micro tráfico entonces era como súper difícil trabajar en sectores donde la realidad social y la movilidad social tiene que ver con conceptos súper distintos a lo que nosotros promovíamos”

Jefa de barrio, comuna Recoleta

Tipología de Vivienda

Dentro de los barrios seleccionados para la intervención existían tres tipos de tipologías de barrios: villas de vivienda social, blocks de vivienda social, y poblaciones radicadas de tomas de terreno.

Del análisis de las entrevistas se evidencio que cada una de estas tipologías de vivienda tenía distintos niveles de complejidad, siendo más complicados los blocks de vivienda social, que la toma y villas. En el caso de los blocks de vivienda social, la principal dificultad radicaba en la segregación que produce la disposición de las viviendas y la densidad habitacional. Lo anterior, se traduce en una intensificación de los problemas de convivencia al interior de los blocks, y a la vez la invisibilización de los otros que residen en otras naves, llegando incluso a generar sentimientos de rivalidad entre ellos. Estos problemas de convivencia incidían directamente en los logros sociales y urbanos que podía conseguir el equipo de barrio, a diferencia de lo que sucedía en las villas de vivienda social, y en las poblaciones provenientes de tomas de terreno. En estos últimos dos casos, existen mayor reconocimiento del otro, lo que incide directamente en que los niveles de confianza son mayor entre ellos.

“La ubicación de las casas fue una ventaja, porque por ejemplo, si tú fueras a la Oscar castro, que era otro barrio, que son departamentos de estos de copropiedades, como que acá era todo lineal, era más fácil, la gente en sí ya estaba como integrada, no era difícil el acceso a ellos, tu llegabas directamente a la persona, no así en los blocks de vivienda social”

Jefa de barrio Municipal, Comuna de Renca

“Esta tipología de la vivienda hace que la gente no se encuentre, no existían los espacios comunes, estaban estos intersticios al interior de los blocks, pero no eran espacios donde ellos se encuentren, ellos más bien se encuentran en las escalas y en los espacios de tránsito, y esos espacios eran muy deteriorados”

Coordinador Municipal, Comuna de Maipú

- Delimitación del Polígono de barrio

Pese a la dificultad de definir el barrio a partir de las relaciones sociales, los límites administrativos del Programa impedían que los encargados planificaran inversiones fuera de estos límites, y que involucraran a los habitantes de sectores aledaños. Lo anterior, limitaba la integración social, y la posibilidad de plantear inversiones en otra escala, que potenciara la inclusión de los barrios respecto a la comuna.

Lo anterior, se transformaba en una dificultad administrativa, ya que cualquier actividad o proyecto que el equipo que desafiara estos límites, debía lograr las autorizaciones respectivas, con toda la tramitación y burocracia que ello implicaba.

“La gente que vivía en el barrio establecido por el Ministerio, no vivía solo dentro de la población, ósea salía de ella. Hay una vega chica al frente, salían al consultorio, en la calle principal hay comercio, la parroquia, los colegios, ves. Entonces la gente de la población no vivía encerrada en esa población, convivía en el barrio y lo entregado por el Minvu no era el barrio, eso era una parte mínima del barrio”

Jefa de barrio consultora, comuna La Pintana

“La integración social con los barrios colindantes, por este sistema que el polígono estaba súper definido, y que por bases del programa no se podía intervenir fuera del polígono, claramente genera que no hubo una integración social con sus vecinos”.

Jefe de barrio Municipal, comuna de La Granja

- Entorno social y urbano de los barrios

Los barrios seleccionados por el Programa se encuentran insertos dentro de un área que presenta en términos generales los mismos niveles de vulnerabilidad social y urbana que el barrio seleccionado para la intervención. Esto quiere decir que básicamente no existían diferencias entre los barrios elegidos por el Programa, y los barrios vecinos a este. Esta situación generaba que los barrios no seleccionados se sentían injustamente tratados de parte del Estado, y especialmente por el Municipio por no haberlos priorizado. Asimismo, se generaban sentimientos de rivalidad entre los barrios vecinos.

“...Pero si efectivamente yo debo a ver escuchado más de alguna vez que, claro y decían claro y porque ellos... por qué no eso para todos, la crítica...si nosotros tenemos los mismos problemas que ellos...”

Jefa de barrio consultora, comuna Peñalolén.

Finalmente pese a que la política pública debe tender a estandarizar para generar una intervención, los encargados dan cuenta que esta estandarización era demasiado amplia, y que en algunos casos se incluyó barrios que tenían problemáticas que no permitían implementar el programa como estaba diseñado. Asimismo, los resultados dan cuenta que el programa se insertaba mejor en aquellos barrios que no tenían capital social para trabajar cooperativamente desde un principio con los equipos de barrios.

7.2 Equipo de barrios heterogéneos

La heterogeneidad no sólo estaba presente en las características del barrio, sino que también estaba presente en los equipos de barrios. Estas diferencias según las entrevistas realizadas, ya sea a los coordinadores municipales, jefes de barrio municipal o externos (consultoras- ONG) se concentran en los siguientes puntos:

- *Origen del equipo de barrio (Municipio – Consultora- ONG)*

En general, se reconoce que independiente del origen del equipo barrio todos pueden lograr implementar exitosamente el Programa, sin embargo, también existe consenso desde los distintos tipos de encargados que los equipos de barrios que provienen de un municipio, cuentan con mayores ventajas frente a los otros equipos.

Estas ventajas son las siguientes:

- Los municipios tienen un conocimiento previo del barrio, lo que facilita la etapa de diagnóstico, y aceptación del equipo. Asimismo, los municipios tienen redes con los agentes claves del barrio, lo que los ayuda a posicionarse más rápido a la llegada al barrio.

“...y trabajando junto Municipio y desde el Municipio se tiene la mirada social y urbana directa, entonces es mucho más fácil llegar, ya tienes un conocimiento previo del espacio público y la gente tiene otra percepción porque tú eres parte del Municipio y el Municipio es colaborador y ayuda, entonces es mucho más fácil la llegada”.

Coordinador Municipal, comuna de La Granja

- El municipio independientemente de que pueda o no implementar el Programa, siempre va tener un rol de socio estratégico para este. Así, los encargados del programa necesitan el apoyo del Municipio para solucionar problemas cotidianos del barrio. Problemas que pese a no ser el foco del Programa, muchas veces son importantes de resolver para generar lazos con la comunidad. Estos problemas pueden ser atenciones sociales, corte de árboles, retiro de escombros, entre muchos otros.

“Súper bueno que sea municipio, yo antes de ser jefa de barrio era SECPLA, entonces yo ya tenía mis redes, entonces llegaba una Sra. que se le perdió el perro y yo llegaba y llamaba a mi amigo de zoonosis, entonces era útil en las cosas cotidianas, pero también en las cosas fundamentales del proyecto, por ejemplo salían programas desde el Municipio, programas para los que contarán con ciertas calificaciones y yo llevaba el folletito, y yo lo planteaba, pasamos a ser un nexo Municipalidad comunidad”.

Jefa de barrio Municipal, comuna de Peñalolén

- El Municipio es el organismo técnico encargado de realizar las licitaciones para la construcción de los proyectos, y de aprobarlos técnicamente previo a su ejecución. Estas funciones están incorporadas dentro de sus actividades regulares del Municipio, y debe realizarlas como parte de sus obligaciones. Sin embargo, lo que si hace la diferencia cuando los equipos de barrio son municipales, son los tiempos en que los municipios realizan estas actividades.

“Era importante contar con el apoyo del Municipio, porque la mayoría de las cosas se hacía con licitación, entonces si no tenías buena onda con la municipalidad, podía frenarte todo y la municipalidad era la que licitaba, y si la gente no veía obras poco podía creer en lo que tú le estabas diciendo”

Jefa de barrio ONG, comuna de San Miguel

De esta forma, cuando el equipo de barrio provenía de la municipalidad, las actividades detalladas en los puntos anteriores, estaban mucho más controladas. En cambio, cuando el equipo era una ONG o consultora, esta relación dependía del acercamiento que lograra el equipo de barrio, con el municipio.

“El municipio se compraba la idea de este programa le gustaba entonces teníamos como mucho apoyo de ellos para distintas cosas, para trabajar con el tema técnico con ellos, porque en el fondo todos los proyectos tenían que visarlos también la municipalidad y para el tema social ósea como de prestarnos, ósea cada actividad que hacíamos la muni llegaba con equipos La municipalidad de Santiago tiene recursos... se ponían con toda la amplificación, ellos mismos tienen como estos departamentos de la juventud y tienen también como a estos grupos de música, cabros que van a ensayar .. y venían los cabros... y los grupos a nuestras actividades... o sea como que todo eso, se daba súper bien, toda esa relación con la muni fue una relación súper fluida.”

Jefa de Barrio, Comuna Santiago

“Depende mucho del equipo de trabajo y del jefe de barrio, depende si conoce o no conoce la dinámica municipal, para poder sacar las cosas mucho más rápido...”

Coordinador Municipal, comuna de La Granja

Por lo anterior, en los casos que la implementación no estaba a cargo del municipio, el programa necesitaba que este le diera prioridad de todas formas, para cumplir con los plazos establecidos en el ámbito físico. Cuando lo anterior no se producía se evidenciaba una tensión entre ambas partes que interfería en el logro de los objetivos. Estaba tensión, podía incluso trasladarse al ministerio, cuando los municipios reclamaban que ellos tenían mayores atribuciones y ventajas para implementar el Programa.

En algunos casos también era posible reconocer que estas tensiones podían asociarse a diferencias de tipo partidistas entre los municipios y los encargados de la implementación.

- Profesión del jefe de barrio

En el diseño del Programa no estaba establecido que profesión debía tener el jefe de barrio, por lo tanto, existía apertura hacia diferentes carreras como arquitectos, sociólogos, historiadores, entre otros. Respecto a esta amplitud, se declara que la profesión del jefe de barrio incide en el énfasis que se da a cada uno de las áreas del Programa (Plan de Gestión física- Plan de Gestión Social). De esta forma, en los casos que el jefe de barrio fue un arquitecto, se reconoce un énfasis en la recuperación del espacio físico, a través de obras. En cambio, cuando el jefe de barrio proviene del área social, se reconoce un una mayor preocupación por recuperar las relaciones sociales, la confianza y la participación de la comunidad.

“Nosotros como equipo agotábamos más nuestros recursos en términos de lo que es fortalecer las relaciones sociales, porque lo otro era como una cosa que si llegaban los materiales, llegaba el equipo tenía que levantar el domo lo levantaba, pero lo otro era una cosa que demandaba mayor esfuerzo, el tratar con las personas, el de repente escuchar sus historias de vida y sus relato, sus discursos que eran tan válidos para ellos, y

para nosotros que los estábamos conociendo recién, y desde allí empezar a generar ciertas confianzas, y cierta vinculación”.

Jefa de barrio Municipal -Trabajadora Social, Comuna Renca

“Siempre estas enfocado en construir, no logras desacelerar, vas con el acelerador a fondo para lograr el objetivo de construir, para poder terminar, pero nunca sacas la pata del acelerador...”

Jefe de barrio Municipal- Arquitecto, Comuna Renca

- Habilidades del equipo

El equipo de barrio necesitaba contar con habilidades sociales para implementar el Programa en los barrios. Estas habilidades tenían que ver con la capacidad de generar un equipo cercano a la gente, empático con sus problemáticas, y que sea capaz de comprometerse en profundidad con intervención. Una de las maneras más directas que tienen los equipos de demostrar su interés con el barrio, es estableciendo su centro de operaciones en el barrio. Lo anterior implica pasar mucho tiempo en terreno, en contacto con la comunidad.

El equipo según los implementadores era una de las principales herramientas que incidían en el desarrollo exitoso del Programa.

“Los profesionales, creo que es fundamental la gente que trabaja, que tenga una disposición social es fundamental, si tú no tienes esa vocación social no hay mucho más que hacer, ósea el compromiso con la señora de estar hasta tarde, el hecho de lograr las cosas, de involucrarte con ellos, de tener un objetivo en común con ellos, tiene que ver con las personas, con el compromiso que tengan ellos, y tanto de un equipo de trabajo que los acompañe y aperree en todo”.

Jefe de barrio Municipal- Arquitecto, Comuna Renca

- Experiencia en trabajo social

Los implementadores reconocen que era necesario contar al interior del equipo con profesionales que tuviera experiencia en el trabajo con comunidades vulnerables. Principalmente, ellos hacen referencia al manejo inicial que hay que tener con la comunidad, para lograr la participación de todos los actores del barrio.

“yo creo que para mí por lo menos que fui la que hizo el primer vinculo no fue tan dificultoso, porque uno como trae igual una experiencia. Eso del tema de la experiencia igual es muy importante, uno no puede en este tipo de Programas, presentarse sin tener un manejo previo”

Jefa de barrio ONG, comuna de San Miguel

7.3 Relación con la Institucionalidad

El Programa según lo expresado por los implementadores debía interactuar con múltiples instituciones, entre ellas las principales se encuentran la Secretaria Regional Ministerial de Vivienda, el SERVIU y las respectivas municipalidades. Esta interacción necesaria que se debía producir entre el equipo de barrio, y estas instituciones, fue un área donde surgieron múltiples dificultades en los

procedimientos según los implementadores. Los principales conflictos se relacionan con las siguientes áreas:

- Regulación- Normativa

Los proyectos elegidos por la comunidad, y diseñados por el equipo de barrio, debían cumplir con la normativa establecida en los instrumentos de Planificación Territorial, como cualquier proyecto diseñado en el territorio. Además, debían cumplir con los estándares técnicos constructivos y restricciones establecidos por el SERVIU en su rol de unidad técnica encargada del Programa. Sin embargo, muchas veces los equipos de barrios no tenían experiencia en temas normativos, y los proyectos diseñados tenían deficiencias técnicas e incluso eran inviables en los terrenos propuestos.

Este tipo de problemas interfería en los tiempos programados en el diseño y en la motivación y confianza de la comunidad en los barrios.

“ Interfirió en el logro del propósito que los profesionales contratados les falto expertiz, eran profesionales nuevos también insertos en los municipios , que falto por parte de ellos quizás indagar respecto de cómo ejecutar las obras, o si por ejemplo existían ciertos permisos que independiente de la votación de los proyectos, que si había factibilidad técnica de esos proyectos, principalmente apunta a eso, porque las dificultades también de ejecución y que incluso tuvimos que hacer en algunos casos cambios de plan regulador, tuvo que ver con eso, que si bien los proyectos fueron propuestos, no hubo una fase de factibilidad técnica de los proyectos, y después de eso ver cuál era factible técnicamente para que se hubieran ejecutado de mejor manera, y se hubieran elegido los que eran más factibles...”

Coordinadora Municipal, Comuna de San Joaquín

- Retrasos Burocráticos

Tanto el Municipio como el SERVIU y la SEREMI vivienda eran las instituciones encargadas de la supervisión técnica y administrativa de los proyectos que proponían ejecutar los equipos en los barrios. Por lo tanto, los equipos de barrios debían seguir los procedimientos establecidos en estas instituciones para lograr las aprobaciones de los proyectos previos a su ejecución. Sin embargo, esta tramitación tomaba mucho más tiempo que los considerados en el Programa. La burocracia de estas instituciones, sumado a los modificaciones solicitadas, interfería en los tiempos programados, y retrasaba el ritmo de trabajo en los barrios.

“yo creo que para este tipo de programa lo primero es la falta de claridad de lo contractual, que tiene que ver con la burocracia interna que existe a nivel... digamos del servicio público, y en este caso nosotros en ese tiempo dependíamos también de la Seremi, por lo tanto hay un tema con eso.”

Jefa de barrio ONG, Comuna de Peñalolén

- Retraso en la llegada de los recursos

Otro de las causas de los retrasos de las obras en los barrios, fueron los retrasos en la llegada de los recursos a las entidades ejecutoras. Lo anterior se produce porque no se consideró que los montos que debían llegar a algunos barrios, debían pasar por la toma de razón de Contraloría. Lo anterior, produce retrasos de hasta un año en la ejecución del Programa.

“paso el tiempo no... todas las buenas intenciones se fueron a las pailas, y se fueron a las pailas por que el programa estaba tan mal diseñado que no se dieron cuenta de cuestiones que son súper obvias con la administración pública cachai, que son por ejemplo los traspasos de dinero y lo que tiene que ver con el rol de la contraloría en los traspaso de los recursos y eso hizo que... se atrasaran las remesas de dinero, entonces tu tenía un programa que iba a durar dos años y tenías atrasos de un año más o menos en los recursos que te tenían que entregar la Seremi a las consultoras, y eso era porque en el fondo por que superaba los 60 millones de pesos, pasaban por toma de razón en la contraloría... y la toma de razón en la contraloría no es algo rápido, entonces cada toma de razón entiendo que se demora 7 meses y eso hizo retrasarse... entonces que le paso a las consultoras que nos pasó a nosotros también... que tu armabas un equipo de barrio y llegaba un momento... claro tenía la primera remesa pero esa primera remesa no te alcanzaba para el proceso completo, sino que era como por etapas cachai, entonces terminaba la primera etapa tu no tenías recibías la segunda remesa de dinero, pasaban 7 meses sin recibir flujo y la consultora tenía que pagarles de su bolsillo a los profesionales o sino disolver los equipos y volver a contratarlos en 7 meses... lo cual no tiene ningún sentido cachai, entonces hay se producían puro problemas administrativos porque en definitiva en el caso municipal como tu justificaba que pagaba un sueldo con una remesa que no llega cachai, entonces puros desastre.”

Coordinador municipal, comuna La Pintana

- Coordinación con Municipios

El equipo de barrio debía trabajar coordinadamente con el municipio, producto que tanto las aprobaciones de los proyectos, como las licitaciones de estos mismos se hacían a través de este Por lo tanto, el municipio debía ser un socio estratégico para el equipo de barrio. Sin embargo, cuando el equipo de barrio no era un municipio, sino una consultora u ONG, esta relación de cooperación con el municipio no siempre se lograba, lo que interfería en los tiempos programados en el diseño.

“El Municipio fue nuestro gran aliado, porque también era parte digamos de los actores involucrados en este programa era el municipio, en ese entonces este municipio en cual yo ahora soy parte, que en ese momento era la contraparte digamos, entonces si nos facilitó la implementación del Programa la buena alianza que hicimos con este municipio”

Jefa de barrio ONG, Comuna Santiago

- Apoyo técnico de la SEREMI

La SEREMI, a través de múltiples elementos como términos de referencia, capacitaciones, coordinadores de terreno, prestaba ayuda a los equipos de barrios para la implementación de los objetivos del Programa. Sin embargo, elementos de uso diario en terreno como los TDR, a pesar que eran reconocidos como una guía, muchas veces parecían ser una receta muy general, que no podía aplicarse a cabalidad en las realidades heterogéneas que presentaba cada barrio.

Por otra parte, los coordinadores de terreno designados por la SEREMI para cada barrio, podían ser un apoyo o no para la implementación del Programa. Todo dependía de la experiencia del coordinador en este tipo de Programas y en el Ministerio. Todo dependía del caso a caso, así en algunos barrios eran considerados como un aporte para la implementación, y un facilitador en el nexo con otras instituciones, como SERVIU, SEREMI y Municipio, mientras que en otros barrios no resultaban ser un aporte para los ejecutores.

“En los TDR tu tenías claramente estipulado, los Objetivos a seguir, pero como que como biblia cerradita, cuadradita, tenía poco de caso a caso, entonces desde ahí el ministerio, creo yo, no tuvo el tiempo suficiente, para flexibilizar los TDR a las distintas realidades de Chile.”

Jefe de barrio Municipal, comuna San Miguel

“Hubo un buen equipo de trabajo que se formó también en MINVU yo no sé bien como hayan sido los otros trabajadores pero a mí me tocó un coordinador muy bueno, estaba súper mega ultra informada, de cuando nosotros teníamos dudas técnica de que se debía hacer o de que era factible hacer, o acompañarnos en distintos procesos. Que yo sé que otros barrios no lo tenían, entonces de repente como otros barrios estaban mucho más perdidos.”

Jefa de barrio consultora, Comuna La Pintana

- Oferta multisectorial no comparece

El diseño del Programa planteaba que este debía lograr sumar iniciativas de inversión de otros sectores, y otras instituciones, sin embargo, esto no logró comparecer en la práctica. El Programa no establece mecanismos que aseguren el compromiso de otras instituciones para invertir en los barrios seleccionados, más allá de unos convenios con muy pocas instituciones. Por lo tanto, él logró de este objetivo dependía de la gestión que lograran realizar el equipo de barrios en otras instituciones. Por ejemplo, algunos equipos establecieron vínculos con equipos de otras instituciones que realizan trabajos a nivel de barrios, y lograron realizar múltiples actividades en conjunto. Sin embargo, estos eran casos puntuales, que no se repetían en todos los barrios.

De esta forma, lo que se logra en multisectorialidad es muy poco, y está directamente relacionado con las capacidades de los equipos de barrio para coordinarse e incentivar a otras instituciones a participar. Desde la SEREMI, como coordinador administrativo, o desde el municipio, no existe ningún aporte que fomente que otras instituciones inviertan paralelamente en estos territorios para lograr la integralidad.

“Habían muy pocas entidades con las cuales había convenios cachai, me acuerdo que había una cosa con la SUBTEL para poner como telecentros en los barrios pero por ejemplo en el barrio nuestro nunca funciona, porque no cumplía con no sé qué requisito y había otros, pero eran temas súper como específicos, tenían algún tipo de convenio con SERNAM, era la charla que podía dar SERNAM en el barrio cachai, era ese tipo de cosas, pero nada muy útil para el barrio, nada que fomentara una rehabilitación integral.”

Jefa de barrio ONG, Comuna Santiago

“ Como equipo logramos una cosa muy buena en ambos barrios, que significa y que también estaba planteado en la estructura, que era hacer coincidir el resto del aparato del Estado con otros Programas de capacitación, educación, pavimentos participativos ponte tú, los proyectos de eficiencia energética del Ministerio de energía se hicieron hartas cosas que uno ve la villa...”

Coordinador Municipal, Comuna de Maipú

7.4 Vínculos de confianza y conocimiento de la dinámica barrial

Las características del equipo de barrio enunciadas en el punto anterior, se comienzan a manifestar desde los primeros acercamientos que tiene el equipo con la comunidad. En esta etapa, el equipo debe cumplir dos objetivos: hacer un diagnóstico del territorio y, conquistar la confianza de la comunidad. Para ambas actividades, las características del equipo de barrio son las principales herramientas con que cuentan los equipos para cumplir estos objetivos.

El diagnóstico del barrio, es una actividad reconocida dentro del diseño del Programa y es uno de los estudios técnicos de base solicitados en la etapa inicial de la intervención. Sin embargo, según los implementadores los tiempos establecidos para generar estos informes eran muy acotados, y finalmente, el conocimiento en profundidad del territorio se adquiere en la medida que el equipo comienza a convivir en el barrio cotidianamente. Por lo tanto, el equipo cumplía con la entrega del diagnóstico, pero lo que más aportaba al conocimiento de las problemáticas del barrio, era la convivencia cotidiana por un tiempo prolongado.

“Trabajar en el barrio no sólo como oficina, sino que trabajar ahí en la relación diaria con cada uno de los pobladores, permitía detectar las verdaderas necesidades del barrio. Más allá de hacer un diagnóstico, el día a día te daba mucho”

Jefe de Barrio, Comuna Pudahuel

El otro proceso importante que comienzan a desarrollar los profesionales desde la llegada del equipo al barrio es “ganar la confianza” de la comunidad. Esta actividad, aunque no está formalmente reconocida en el diseño del Programa, es fundamental para lograr la participación de la comunidad, y las organizaciones con el Programa. Específicamente, “ganar la confianza” significa lograr que el equipo de barrio sea reconocido como un actor con credibilidad en el barrio, y por lo tanto, cuente con el respaldo de todos los actores.

“Hacer redes y generar confianza en el Programa es fundamental, aunque seas equipo municipal igual necesitas tener eso, ese plus sino no la gente no participa en el Programa”

Jefe de barrio Municipal, Comuna La Granja

En este ámbito, todos los implementadores manifestaron de forma transversal que, “ganar la confianza”, no era una tarea fácil en este tipo de barrios. Lo anterior, porque todos los barrios intervenidos presentan un patrón común que es la desconfianza hacia el Estado, e incluso hacia sus propios pares. Esta desconfianza, tiene su origen en que gran parte de los barrios elegidos por el Programa, ya han sido foco de múltiples intervenciones territoriales, que no han logrado cambios sustanciales en el barrio. Refuerza también esta desconfianza, que la comunidad culpa al Estado de las condiciones tanto físicas, como sociales en que se encuentran sus territorios, debido a que sus viviendas y las del entorno, son resultado de políticas habitacionales provenientes desde el propio Estado.

“Para nosotros no fue fácil lograr la confianza de ellos, establecer los vínculos, por todos los antecedentes que había y de que también ya no creían mucho en las intervenciones, pero fue en el tiempo ya cuando pasaron medio año, un año, y ya fueron creyendo que de verdad la cosa iba”

Jefa de barrio municipal, comuna de Renca

Ahora, pese a que la desconfianza era transversal en los barrios, es posible evidenciar diferencias en la relación que establecía la comunidad con el equipo de barrio, según el origen de este. De esta forma, cuando el equipo de barrio era Municipal, la relación que lograba establecer el equipo con la comunidad, dependía mucho de la relación previa que tenía instaurada la Municipalidad con el barrio. Así, cuando existía una buena relación previa, se lograba mucho más rápido la confianza, que cuando el equipo se enfrentaba a la situación contraria.

“En este caso el municipio como que siempre generaba como desconfianza, como resistencia, como que sentían de que municipio hacía cosas en busca del voto, porque después venía las elecciones te fijas, entonces el hecho de ser de otra entidad les daba por último mayor seguridad”.

Jefa de barrio ONG, Comuna de Peñalolén

En el caso de los barrios que estuvieron a cargo de ONG, los implementadores manifestaron que la comunidad desconocía lo que era una ONG, lo que se traducía en mayor desconfianza. Sin embargo, cuando la gente entendía el trabajo que realizaba una ONG, se lograba revertir esa desconfianza inicial, y trabajar conjuntamente.

“Yo creo que los pobladores siempre tuvieron el susto de que venía una ONG, que era alguien externo, y que podía haberlo hecho el municipio o podrían haberle transferido la plata a la junta de vecinos”

Jefa de barrio ONG, Comuna San Miguel

Por los motivos anteriormente expuestos, y más allá del origen del equipo de barrio, se reconoce transversalmente que estos barrios no son territorios llanos para la implementación de este tipo de Programas. En este sentido, según lo expresado por los implementadores, los equipos de barrios deben poner especial atención en los puntos que serán enumerados a continuación, para lograr la credibilidad y participación de la comunidad:

- Cumplir los tiempos y proyectos acordados con la comunidad

Cumplir con los tiempos y proyectos acordados con la comunidad, son actividades fundamentales para lograr la credibilidad del equipo de barrio, y mantener los niveles de participación. En la medida que se cumplen las actividades y/o proyectos programados, la comunidad aumenta su confianza hacia la intervención, y se puede ir sumando más gente que participe activamente.

Sin embargo, en la mayoría de los barrios, el equipo no logró cumplir los tiempos acordados con la comunidad para la ejecución de las obras. Lo anterior, producto de múltiples problemas burocráticos, y por los atrasos en la llegada de los recursos a los barrios. Estos incumplimientos, aunque no eran generados directamente por el equipo de barrio, generaban una desmotivación en la comunidad, que se traducía en un retroceso en la participación, y confianza en el Programa.

“Es muy difícil sostener el entusiasmo de la comunidad, porque al final son puras promesas me entiendes, por cualquier motivo haya sido, político, social, falta de recursos económicos, el que tú puedas justificar en concreto no llegan esos recursos, no llega la ejecución de esa obra, obviamente hay una desmotivación de la comunidad, y obviamente la gente va perdiendo la confianza en el Programa”

Jefe de Barrio Municipal, comuna de Renca

- Adaptarse a los tiempos del barrio

El equipo de barrio debe demostrar compromiso con el barrio, para esto muchas veces deberá adaptarse a los tiempos de la comunidad, es decir, deberá trabajar fines de semanas, y hasta muy tarde en las noches, que son los tiempos en los cuales es posible encontrar a las familias en sus hogares. El que el equipo se adapte a los tiempos del barrio, demuestra el compromiso del Programa con este.

“Ellos se daban cuenta del trabajo del equipo, el estar hasta tarde pegando carteles, el estar hasta tarde en reuniones, tratando de ser los más conciliadores posible, de llenarlos de otras visiones, de ver que era posible mejorar, de estar con ellos casi todos los fin de semana...”

Jefa de barrio ONG, Comuna San Miguel

- Compromiso de la entidad ejecutora

Durante la implementación del Programa, por problemas de coordinación en la llegada de los recursos desde la SEREMI, tanto las consultoras, municipalidades y ONG se quedaron sin recursos para financiar la implementación del Programa en terreno. Sin embargo, las entidades ejecutoras reconocieron que la retirada del equipo del barrio, generaba un retroceso en el trabajo social que se había logrado con la comunidad, por lo tanto muchos optaron por mantenerse en el barrio, trabajando con los mínimos profesionales y recursos.

Ahora, pese a que los implementadores se la jugaron con seguir en los barrios, el ritmo del Programa disminuyó, e incluso se tuvo que disminuir el número de profesionales. Lo anterior, incidió en que muchos de ellos se fueran del Programa, y en síntesis en que los equipos se desarmaran.

En este aspecto, los implementadores manifiestan que tanto la retirada de los equipos, como desintegración de estos, afectan al trabajo social y motivación de la comunidad con el Programa. Lo ideal sería que a los barrios llegaran equipos consolidados que acompañaran el trabajo de barrio, durante todo el proceso.

“.....el programa también tuvo ene deficiencias o sea nosotros, yo parti el 2006 en enero y trabajamos sin parar hasta junio- julio yo creo un lapsus de varios meses en que tuvimos que dejar de trabajar porque en el fondo el ministerio o la subsecretaria no tenía las lucas para pagarle a la ONG, a las corporaciones y todo... Participa porque encontró que no podíamos dejar el barrio porque significaba un retroceso en todo el trabajo que teníamos porque entrar al barrio tampoco fue fácil porque la gente es súper desconfía, este nuevo programa que llegaba no creían en nada y seguimos en el fondo porque la ONG tenía recursos propios o

recursos lo que fuese de donde sacar... sacaron de cualquier parte para mantenernos en el barrio y hay el equipo disminuyo me acuerdo que yo con otra compañera más y que teníamos que teníamos que seguir trabajando siempre, íbamos siempre, seguíamos con las actividades de manera cómo normal de alguna forma pero como con los mínimos recursos, entonces después volvimos cuando hubo dinero de nuevo”

Jefa de barrio-ONG, Comuna La Pintana

- Enfrentar las dificultades

Muchas veces sumado a la desconfianza de la comunidad, el equipo de barrio se encontraba con otro tipo de dificultades cotidianas que interferían el trabajo en terreno. Estas dificultades principalmente se asociaban a problemas de drogadicción, y micro tráfico que tenían capturado algunos sectores del barrio e impedían el ingreso del equipo. En estos casos, que los profesionales fueran capaces de romper estas barreras, y no retirarse del barrio, era valorado por la comunidad.

“ Una cosa que nos abrió las puertas, creo yo... es que nosotros sufrimos varias amenazas, las típicas cosas que pasan al interior de una población, cuando llegas desde afuera a trabajar, desde el gobierno sobretodo... y nosotros fuimos directos, de frente con personajes claves al interior de la población, y les planteamos el proyecto, los invitamos a participar, y eso de alguna manera hizo que tomáramos validez con el resto de la población que había un trabajo que iba a permanecer, que no se iba a ir, que iba a estar permanente... y que iba a trabajar con todos, entonces eso de alguna manera nos validó hartito al interior... del barrio también”.

Jefe de barrio municipal, comuna San Miguel

En esta etapa un elemento del diseño del programa que ayuda a conquistar la confianza de la comunidad, y la credibilidad en lo que le está proponiendo el Programa, es la Obra de Confianza. Esta obra tiene por finalidad encauzar la atención, motivación y credibilidad de los vecinos del barrio con el Programa.

“La obra de confianza fue un gran aliado... digamos para que la gente se motivara y creyera en este proyecto, porque fue viendo cristalizadamente lo que siempre hablamos en reuniones, nosotros llegamos a través de una cosas que nos sirvió mucho además... que fue el tema de la obra de confianza física”

Jefe de barrio municipal, comuna San Miguel

Finalmente todo lo anterior tiene como objetivo principal sumar gente al Programa. Para lograr una implementación exitosa, es necesario que el equipo de barrio sea capaz de involucrar a la comunidad en el proceso, empoderarla con el Programa, y entregarle herramientas de que aporten a la sustentabilidad. En este ámbito se tornan relevantes las habilidades políticas más allá de las técnicas, el territorio es un área de decisiones políticas, y es en este ámbito donde los encargados del Programa deben posicionarse.

7.5 Plano Físico (Plan de Gestión de Obras)

El plano físico espacial o urbano como le llaman encargados de barrios, es una de las dos grandes áreas que deben poner en marcha las unidades ejecutoras a través del denominado Plan de Gestión

de Obras (PGO). Este plan, según lo indicado por los implementadores, se desarrolló en conjunto con la comunidad, tanto la etapa de selección de los proyectos, como en la ejecución de estos. Por lo tanto, para el progreso de esta fase fue fundamental como se configuraban los elementos señalados en los puntos anteriores, como lo son el conocer el barrio, contar con la confianza de la comunidad, y con un equipo comprometido con el trabajo en el barrio.

“La recuperación del espacio público es un objetivo resuelto de manera participativa, ellos dicen que es lo que se resuelve y aquellos para lo cual no alcanza la plata, ellos dicen que es lo que queda atrás.”

Coordinador Municipal, Comuna El Bosque

Específicamente, según el diseño del Programa, este PGO estaba compuesto por dos objetivos específicos del área física que son:

1. Recuperar espacios públicos deteriorados
2. Mejorar las condiciones del entorno

A través de las entrevistas realizadas, se indagó en el significado que le daban los implementadores a cada uno de estos objetivos, los cuales expresaron lo siguiente:

En el caso del objetivo “recuperar espacios públicos deteriorados”, los implementadores lo interpretaron de distintas formas, según las necesidades del barrio, sin mayores cuestionamientos acerca de lo que implicaba según el diseño el concepto recuperación de espacios públicos.

Así, existían casos donde la intervención se concentró crear y/o mantener espacios públicos de encuentro, mientras que en otros el acento estuvo en fomentar el uso y apropiación de los espacios que ya existían al interior del barrio. De esta forma, él como implementarán este objetivo estaba directamente relacionado a las necesidades que detectaba el equipo en el barrio y, también a las características de este.

¿Qué entendías tú por recuperar espacios públicos deteriorados?

“Eran espacios que existían, lugares físicos que existían que estaban dejados de lados, que en vez de ser ocupados por los grupos familiares, eran ocupados por chiquillos que no hacían ninguna cosa que estaban parados no haciendo nada, recuperarlos era como darle vida a esos espacios través de por ejemplo si era una plaza, si la plaza fuera donde pudieran ir en la tarde las familias, pudieran juntarse las familias, pudieran juntarse los niños, y que estaban así feas sin ninguna ornamentación, para mí eso era como recuperar los espacios públicos deteriorados”

Coordinador Municipal, Comuna El Bosque

¿Qué entendías tú por recuperar espacios públicos deteriorados?

“Son los espacios que nosotros teníamos dentro de un barrio, todos los barrios tenían plazas tenían un parque, tenían terrenos erizos y nuestra pega era recuperar esos espacios, pero no sólo como infraestructura si no que nosotros logramos que esa placita, que esa cancha, fuera un espacio entregado a la comunidad, ese era nuestro objetivo”.

Jefe de barrio municipal, Comuna de Renca

¿Qué entendías tú por recuperar espacios públicos deteriorados?

“Yo no sé al menos en mi equipo siendo yo arquitecto, creo que este tema estaba fuertemente relacionado a las obras que fueron algo potentes, ósea de verdad eh yo estaba muy metida en las obras y quizá mi entusiasmo generaba entusiasmo en los vecinos”

Jefa de barrio ONG, Comuna de Peñalolén

En el caso del objetivo, “Mejorar las condiciones del Entorno” al menos se desprenden de lo expresado por los implementadores tres visiones acerca de cómo se concretó este objetivo en los barrios. Estaban aquellos que lo interpretaron como la realización de mejoramientos generales en el barrio, como son el mejoramiento de veredas, iluminación, mejoramiento en la evacuación de aguas lluvias entre otros; Otros tenían una visión de este mejoramiento que superaba la escala del barrio, e implicaba mejorar los servicios del barrio, tanto privados como públicos. Finalmente existían jefes de barrio que no hacían diferencias entre el objetivo de la recuperación de los espacios públicos y este objetivo.

“Hablabamos del entorno cuando hablabamos del macro, del polígono completo como nosotros podíamos generar una intervención del espacio general, no el puntual, porque el espacio puntual...el entorno los pavimentos, las veredas la iluminación, eso es el entorno, como yo accedo al lugar, hicimos colectores de aguas lluvias, en el fondo como mejoró yo el entorno, ese lugar donde ellos habitan su macro”

Jefe de barrio municipal, Comuna de Renca

“El entorno no es el espacio público es todo lo demás, es como yo doy de equipamiento, no había farmacias, eso es parte del entorno pero no es el espacio público. Ahí hay un matiz de diferencia y en ese concepto yo lo entiendo bien, yo me tengo que preocupar del entorno porque además yo puedo generar como municipio acciones sobre la inversión privada que permita mejorar las condiciones de equipamiento, que se instale un punto de economía, algo que no me gusta mucho porque es un sistema en términos económicos perverso porque atenta contra el comercio del barrio.”

Coordinador Municipal, Comuna Maipú

“Bueno recuperar espacios públicos deteriorados lo que te contaba un poco de empoderarse de los espacios, de los BNUP, de pasaje, vereda de plazas y poder mejorarlos, mejorar el entorno, y que eso tiene mucho que ver con el punto 2, que dice mejorar las condiciones de entorno, que es en infraestructura, que es te vuelvo a insistir, el tema de las veredas, de mejorar las áreas verdes y del entorno social.”

Coordinadora municipal, Comuna San Joaquín

Finalmente, es importante dar a conocer que los implementadores dan cuenta que el área urbana es donde se concentra el interés de las instituciones involucradas, y donde se concentran también la mayor parte de los recursos. Lo anterior, según lo señalan los ejecutores porque las obras físicas tienen mayor impacto en la comunidad, que la intervención en temas sociales, que no sólo es más compleja, sino que también cuesta mucho más evidenciar resultados en el corto plazo.

“Yo creo que para muchos como el Ministerio, la SEREMI y la municipalidad, la cosa que se ve más que lo social, es el tema urbano, entonces el énfasis estaba puesto un poco en eso, lo social era sin desmerecer como parte de la pega, pero no sé si había un énfasis importante en eso..”

Jefa de barrio municipal, comuna de San Miguel

7.6 Plano Social (Plan de Gestión Social)

El objetivo general declarado en el diseño del programa para el ámbito social era implementar todas las iniciativas necesarias para fortalecer el tejido social, y mejorar los niveles de integración del barrio, promoviendo la participación de los vecinos en torno al desarrollo del plano físico. Este objetivo debía cumplirse a través de lo propuesto en el Plan de Gestión Social que elaboraban los equipos de barrios en cada uno de los casos.

Para la mayor parte de los implementadores el Plan de Gestión Social tenía como objetivo dar sustentabilidad al Plan de Gestión de Obras. Con esto querían decir, que el Plan de Gestión Social debía generar las condiciones para que sea la comunidad la que seleccione los proyectos, participe de su ejecución y mantención. De esta forma, la comunidad se apropia de los proyectos, y se asegura el éxito de estos.

En este punto existía acuerdo en el discurso de los implementadores, que para que el desarrollo de los proyectos sea exitoso es necesario sumar a la comunidad como un actor relevante en los proyectos, respetando sus propuestas, y capacitándolos para que en el futuro sean ellos los que se hagan cargos de mantener las obras. Esto quedó evidenciado en la práctica, ya que el área urbana del Programa se realizaba en conjunto con el área social.

“Tú puedes tener súper bonitas construcciones, que la gente no hubiera querido en espacios que hubieras elegido tú como equipo, sin la ayuda de la comunidad, sin la participación de la comunidad habrías tenido un fracaso de proyecto”

Jefe barrio, comuna La Granja.

Sin embargo, algunos de los implementadores plantean que Plan de Gestión Social va más allá de entregarle sustentabilidad al Plan de Gestión de Obras, y su objetivo consiste en ser capaz de lograr generar una comunidad organizada, que sea capaz no sólo de mantener las obras ejecutadas por el Programa, si no también que sea capaz de enfrentar otras problemáticas que afectan a los barrios ante las instituciones correspondientes. En este sentido el PGS debía fortalecer el rol de ciudadano de los pobladores.

“Ahí tiene que ver mucho con el tema del fortalecimiento y reconocimiento que ellos son capaces, que ellos pueden lograr cosas, de que tienen autogestión, de que pueden conseguir cosas, que son capaces de pararse delante de una persona, de un grupos de personas de llevar una idea de desarrollar una idea, de poder motivar a otros a conseguir un objetivo en común de poder organizarse.”

Jefe de barrio, comuna Renca.

Independientemente de en donde se encontrara el acento del equipo de barrio, existía acuerdo entre los implementadores que lo primero que había que hacer en los barrios era trabajar en conjunto con

las distintas organizaciones, incentivar la creación de nuevas organizaciones y promover la participación en términos generales en el barrio. En este sentido, como se explicó anteriormente los barrios eran heterogéneos, y no todos tenían los mismos niveles de organización social. Lo que generaba que el trabajo social se iniciaba desde distintos puntos.

“Estas organizaciones que te he mencionado se conocían de Juanito a Juanito, hola... hola..., pero no hacían actividades en conjunto, cada organización subsistía por sus necesidades, pero el hecho de trabajar junto abrió una perspectiva nueva de cosas que podían hacer juntos, entonces también fortalecer las relaciones, y no solo en las organizaciones sino a través de ella también la participación de toda la comunidad.”

Jefa de barrio ONG, comuna La Pintana

Con respecto al objetivo de “propiciar barrios más integrados socialmente”, los implementadores asumen que este objetivo se aborda cuando los vecinos se relacionan entre ellos en las múltiples actividades que implementa el programa en los barrios: Estas actividades podían ser reuniones, talleres, fiestas, implementación de los proyectos etc. En cada una de estas actividades la comunidad se encuentra, y se va reconociendo en la medida que transcurre el Programa.

Por lo tanto, este objetivo se aborda de manera subyacente en la medida que fortalecen las relaciones sociales en el barrio, y entre barrios, cuando el polígono seleccionado implicaba la intervención en más de un barrio.

|

“Una mirada común para un bien común. Lo veo así a grandes rasgos, y yo creo que si el Programa apunta a eso, y yo creo que se logró. Te vuelvo a repetir no puedo desde la integración cuanta es porque tampoco es tan fácil decir que algo este completamente integrado, pero sí que se pudieron relacionar con mayor facilidad, y comunicarse.”

Jefa de barrio, Comuna Renca

En síntesis, se asume que un barrio aumenta su integración social, cuando los vecinos se conocen, y mejoran sus relaciones de convivencia, y solidaridad al interior del barrio. Por lo tanto, en la práctica no se implementaron estrategias comunes para cumplir ambos objetivos del área social.

7.7 Indicadores de cumplimiento de los objetivos del Programa

En términos generales, los implementadores expresan una opinión positiva del Programa, en cada uno de los barrios. Todos reconocen que es una excelente iniciativa, que se constituye como un avance en la superación del deterioro físico y social en este tipo de barrios.

Como se expresó en los párrafos anteriores, existen algunas críticas al Programa, pero pese a estas, todos apuntan hacia la continuidad del Programa en los barrios.

“...yo creo que lo que sucede es que el Programa Recuperación de barrios es el mejor Programa que se ha instalado a propósito de la recuperación de los barrios, pero que todavía no logra dar cuenta de la realidad más dura que tenemos, yo creo que es un primer paso, y tú no te puedes quedar conforme con que la

recuperación social del barrio este dada en este primer paso, es un primer avance, pero no logra meterse en los temas de fondo. Por lo tanto no es un tema de voluntad, es un tema de la política pública de este país...

Coordinador municipal, comuna El Bosque.

Con respecto a los indicadores de cumplimiento específicos de cada objetivo del Programa, los implementadores dieron cuenta de lo siguiente:

En el caso del objetivo recuperar espacios públicos deteriorados, existe coincidencia entre todos los entrevistados que este objetivo se logró en todos los barrios. Los espacios públicos se recuperaron, ya sea porque se mejoraron los existentes, o porque se construyeron nuevos espacios de encuentro que no existían previamente en los barrios.

El principal indicador de cumplimiento de este objetivo según los implementadores es el cambio en términos físicos que experimentaron los barrios. Muchos de ellos pasaron de ser lugares descuidados, y más bien feos en términos de infraestructura y diseño urbano, a ser lugares mucho más agradables, donde los habitantes se sentían mucho más conformes con su barrio que antes.

Con respecto al objetivo “mejoramiento de las condiciones del entorno”, no existen elementos que se asocien sólo al cumplimiento de este objetivo. Sin embargo, existe un amplio reconocimiento que la “cara” del barrio cambió significativamente, y se produjo un hermoseamiento en términos generales. La sensación que producía entrar a los barrios después de terminado el Programa, presentaba cambios evidentes después de la implementación de este.

“si tú ves la Aníbal Pinto como era antes, sobretodo en infraestructura a como es ahora, y los espacios si están mejorados, ehh la pintura de fachadas, el tema del arreglo de veredas, también se arregló el consultorio , ehhh hay más áreas verdes en los pasajes, entonces se hermosearon los pasajes que antes se veían de otra manera, estaban más mal mantenido, y ahora se nota mucho más y la gente cree que a través de estos proyectos si se pueden armar cosas en el territorio , que se puede mejorar la infraestructura, por lo tanto, de todas maneras cambio la visión de Aníbal Pinto, tanto en la mentalidad como en el tema de la infraestructura.”

Coordinadora Municipal, Comuna San Joaquín

Ahora en el plano social, no existe la misma sensación de cumplimiento que en el ámbito físico. Asimismo, tampoco existía un indicador de cumplimiento tan tangible como en el ámbito físico, que permitiera evaluar el proceso, y decretar el cumplimiento del objetivo.

En la práctica, la intervención social finaliza cuando termina el Programa, y no existe un indicador que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos sociales del Programa.

Pese a esto, los implementadores sí reconocen que hubo un avance en el ámbito social, aunque quedaron elementos sin resolver, principalmente por el tiempo que dura la intervención.

En el caso específico del objetivo fortalecer las relaciones sociales, existe en la mayor parte de los implementadores la sensación que se avanzó en esta área, a través del fortalecimiento de las organizaciones sociales existente, y/o la creación de nuevas organizaciones en el barrio, y el aumento de la participación en términos generales de la comunidad.

“Desde el punto de vista de las relaciones sociales yo diría que, un tema aquí que a mitad de camino, yo creo que logramos promover la organización, logramos promover la participación, no había ningún tema que tuviera que ver con ese barrio donde no eran invitados los vecinos a participar, logramos instalar eso como una práctica.”

Coordinador Municipal, Comuna Maipú

En el caso del objetivo mejorar la integración social, también queda la sensación que se avanzó en este aspecto. Los implementadores dan cuenta que cuando llegaron a los barrios la comunidad no compartía entre ella, y las organizaciones sociales funcionaban con fines individuales y no comunes. Tras la salida de los equipos de barrios, se logró que la gente se reconociera más, y lograran trabajar en conjunto por objetivos más universales, a través del fortalecimiento de la confianza entre ellos.

“...no puedo decir cuanta la integración se logró porque tampoco es tan fácil decir que algo este completamente integrado, pero sí que se pudieron relacionar con mayor facilidad, y comunicarse.”

Coordinador municipal, comuna La Pintana

Sin embargo, los implementadores reconocen directamente que los avances sociales son menores que en ámbito físico. El deterioro social es mucho más difícil de abordar que la recuperación física, que principalmente implica la construcción de obras. En cambio, reconstruir las confianzas, lograr la participación, constituir nuevas organizaciones, son temas que avanzan a un ritmo propio y no dependen solamente del equipo de barrio.

“Un proceso social que puede demorarse 20 años en encriptarse, mientras que un deterioro físico te lo hace el terremoto en dos horas, no...!...por lo tanto son temas completamente distintos de abordar, tienen otros tiempos...te das cuenta, tienen distinta magnitud...”

Coordinador municipal, comuna El Bosque

7.8 Retiro del equipo de barrio

Después de terminada la implementación del área física y el área social, lo que seguía según el Programa era el retiro del equipo de profesionales de los barrios. En términos generales, los implementadores plantean que el término del Programa se torna muy impactante para el trabajo cotidiano que hacia el equipo de barrio con la comunidad.

“...El Programa como que apadrina, empodera a la gente y después desaparece y la gente queda volando.”

Jefa de barrio consultora, comuna Peñalolén

En este punto, la respuesta inmediata de la comunidad tras la retirada del equipo de barrio, y la finalización del Plan de Gestión físico y social, es un deterioro en los niveles de participación en términos generales. La comunidad, pasa de un proceso de mucha participación en la toma de decisiones y capacitación, a no tener ningún acompañamiento, lo que produce un quiebre.

“El Programa tiene las dos cosas muy ligadas a través de la obra vas potenciando lo social, pero una vez ejecutada la obra se pierde toda esa magia que hay mientras se está diseñando, mientras se está eligiendo el color material, ahí hay como una energía de participación, que ya ejecutada te vas acostumbrando y ya el tema de la obra no es tema para ellos, ya se hicieron, ya está en el pasado...”

Jefa de barrio, Comuna Peñalolén

“Tanto la retirada de los equipos, como el término de los planes, de los gestión social y gestión de obras como que le quito cierta cohesión a la comunidad, a pesar de que ellos, sobre todo en valle verde quedaron bien compenetrados en ciertas cosas ya nosotros nos veíamos presionado por ellos porque sabían las licitaciones, sabían los procesos, para el certificado de disponibilidad presupuestaria que tenía que estar antes de empezar la licitación, de todos los procesos ellos ya se habían empoderado, pero una vez que salimos del barrio, hace un buen tiempo no está la oficina, no hay ningún profesional constantemente allá, como que se desdibujó un poco eso”

Coordinador Municipal, comuna Maipú.

Ahora, específicamente en ámbito físico el retiro del equipo de barrio afecta al contacto cotidiano que tenía la comunidad en la ejecución de las obras, cuando estas aún se estaban construyendo, ya que este contacto era mediado por los profesionales del programa. Además, y más importante aún, el equipo de barrio no logra dejar en la mayor parte de los casos una comunidad completamente preparada para el uso y mantención de los proyectos ejecutados, porque los tiempos no eran suficientes como dejar este tipo de capacidades instaladas. Esto en la mayoría de los casos, aunque se reconocen algunos casos donde el Programa dejó mayores capacidades instaladas que en otros.

“lo otro negativo era que cuando se establecen la cantidad de periodos que duran las fases I II III, cuando tu llegas a la III, cuando tu consolidas a un equipo, consolidas a un consejo vecinal de desarrollo, esos equipos termina el Programa. No existe cuando las obras están terminadas, ese plan de uso y mantención, esa intervención de que le das las últimas herramientas de cómo utilizar esta macro-inversión, de que tú tenías una mediagua de sede y, ahora tienes un trasatlántico, de cómo lo manejas, de cómo le sacas provecho, de cómo le das un buen uso a la comunidad, que no te lo apropias, que no es tuyo, que en el fondo es de la comunidad. tu ...necesitas esa segunda etapa en el fondo cuando le das las herramientas finales, durante todo este periodo tú los preparas a ellos, que las obras... que al final va a llegar un momento, pero como el proyecto no alcanza el proceso de ejecución de obras en el periodo en que se está trabajando con el equipo que hace la intervención social, los motiva, los trabaja y todo el tema, se pierde esa línea, y obviamente eso se disgrega, los CVD se pierden, la comunidad se pierde se pierde la sustentabilidad del Programa.”

Jefa de barrio municipal, comuna de Renca

En el ámbito social, el retiro del equipo de barrio es calificado como más inesperado por la comunidad, ya que se encuentran en medio de un proceso social en construcción. Incluso, en algunos casos los profesionales se retiraron sin siquiera ver terminadas las obras, que era el gran punto de interés y unión entre la comunidad y el equipo de barrio.

En este sentido, los implementadores manifiestan que para la comunidad aún era necesario seguir con el trabajo social, tanto para incentivar la participación, como para formarlos y/o acompañarlos en la etapa que se viene que es la mantención y uso de las obras ejecutadas en el barrio. De esta forma, en la mayoría de los casos el equipo de barrio deja un proceso social inconcluso, principalmente con

lo que tiene que ver con la generación de capacidades, no sólo para enfrentar las obras ejecutadas, si no también cualquier problemática del barrio.

“Lo social se logra establecer en la medida que uno esta, uno hace la paternidad de ellos, la conformación de las reuniones, uno les hace las reuniones, uno hace una etapa en que ellos conforman sus propias reuniones pero es muy vago, es muy no muy dijéramos concreto...en el fondo tú necesitas más herramientas, necesitas un trabajo más potente para dejarlos caminar, es como cuando tú le enseñas a gatear hasta que pueda correr, hasta pararse caminar, correr, tu no haces eso proceso que ellos corran , tu llegas cuando ellos se logran parar, y te vas un día. ”

Jefe de barrio municipal, comuna Renca

Sumado a lo anterior, tras la retirada del equipo de barrio, también se acaban los recursos que había disponible para hacer todo tipo de actividades en el barrio. Por lo tanto, para los pobladores que tenían habilidades para continuar el proceso, se hace aún todo más complicado, ya no cuenta con los profesionales que lo apoyaban, y tampoco con recursos para seguir trabajando en el barrio. En esta etapa, es mucho más fácil desmotivarse, que en las etapas anteriores.

“Cuando tú tienes recursos se pueden hacer muchas cosas y la gente estaba muy contenta, no se po, jornadas que pudimos hacer de trabajo, talleres, actividades comunitarias al aire libre, donde hacíamos actividades culturales que unían a la familia en general, entonces eso cuando tienes recurso hay cosas que se pueden hacer, sin recursos lamentablemente esto se dificulta más.”

Jefa de barrio ONG, comuna Peñalolén

En este sentido, muchos de los jefes de barrios plantean que el retiro del equipo de barrio, y de los recursos debiera estar asociado a logros de la comunidad, y de la obras. Por ejemplo, sería un avance que el equipo dejara la infraestructura funcionando tanto en lo que respecta al uso y mantención. Posteriormente, parte del equipo podría apoyarlos en la postulación de proyectos, y financiamientos para otros proyectos para el barrio.

Incluso en aquellos casos donde existen altos niveles de deterioro a nivel comunitario, se necesita un acompañamiento profesional de largo plazo para reconstruir el capital social comunitario, que les permita desarrollar trabajos de cooperación en el barrio.

“y que no solamente el retiro fuera gradual, sino que además los recursos destinados al Plan de Gestión Social, fueran desapareciendo de manera paulatina, de tal manera de ir generando también o irlos complementando, en la medida que van disminuyendo con capacidad de autogestión por parte de la gente.”

Coordinador municipal, comuna El Bosque

“Hace falta un tercer año de fortalecimiento social, donde la comunidad reconozca el uso del lugar, sepa administrar, sacar provecho del equipamiento, como postular a proyectos a través ministerial, como ellos se organizan y fortalecen como unidad vecinal eso es fundamental, y eso no se logra”

Jefe de barrio municipal, comuna Renca

Finalmente, el retiro del equipo de barrio genera impactos en los logros que se habían alcanzado, y

pone término a un trabajo social en pleno desarrollo

7.9 Mantención de los logros sociales y físicos.

Al retiro del equipo de barrio, el encargado de dar sustentabilidad a las obras físicas y los avances sociales, radica tanto en el municipio, como en la comunidad. Con respecto a la comunidad como se mencionó anteriormente, los implementadores dan cuenta que el tiempo de duración del Programa no es suficiente para generar capacidades, y que además después de retirado el equipo de barrio, la participación comienza a deteriorarse.

Respecto a la mantención de las obras, el Programa deja estipulado que es el municipio el encargado de la mantención de las obras. Sin embargo, en la práctica sólo los municipios que cuentan con mayores recursos económicos y humanos, fueron capaces de hacerse cargo de las obras ejecutadas. En aquellos casos donde la municipalidad no contaba con los recursos, tanto el uso como la mantención, dependían del nivel de organización que había alcanzado la comunidad.

“Aquí hay un problema que cuando los programas te plantean la Sustentabilidad de los Programas no hay ninguna experiencia, no hay ningún tema de continuidad, pareciera ser que remozamos los barrios con un poco más de recursos, plata, experiencias, pero que sigue ahora....la pregunta es los municipios tienen que darle la continuidad para que sea sustentable ¡! Con qué plata!!! ... yo recuerdo claramente cuando interveníamos San Francisco, el año que logramos determinar el presupuesto con el cual interveníamos que era una tremenda cantidad de plata, ni siquiera esa plata que teníamos en San Francisco la teníamos para toda la comuna.”

Coordinador municipal, comuna El Bosque

En este sentido, los jefes de barrio municipios de menores recursos, sienten que la SEREMI debiera apoyar a la municipalidad en la mantención de las obras construidas. Lo anterior, debido a que la SEREMI debiera generar los mecanismos necesarios que aseguren el buen uso y mantención de las obras, y logros que se obtuvieron con sus recursos en los barrios.

Sin embargo, hoy en día la SEREMI no realiza ningún seguimiento a las obras construidas, y en muchos casos el Municipio tampoco ha sido capaz de asumir el compromiso de mantención. El resultado, es que hoy en día muchas de las obras construidas se encuentran deterioradas en los barrios.

“...Si me quieres llevar a la discusión incluso desde el punto de vista de la obra física no! Yo te aseguraría que en un año más parte importante de las obras que se instalaron van a estar con niveles de deterioro importante, sobre los cuales no vamos a tener recursos para repararlas, entonces donde queda instalada la política pública, desde el punto de vista de responsabilidad a propósito de darle sustentabilidad, te pongo otro ejemplo: la SEREMI lo que hace es obligar al Municipio, o que el Municipio se compromete con la mantención de estos espacios, firmado no? en algunos casos no funciona, no procede, los juegos de la San Francisco, unos juegos de agua que fue un proyecto muy bonito desde el punto de vista de la integración de los niños y detrás de los niños lo papás, muy bonito, hoy día ya no funcionan! Y hoy día lo que va a empezar a suceder es que los fierros se van a empezar a oxidar, y eso va a morir y con eso murió la integración del barrio, y eso el Municipio tendría la responsabilidad de mantenerlo, pero también la SEREMI debiera tener la responsabilidad de supervigilar el proceso que con recursos de ellos, instalado en un determinado barrio pudiera darle algún nivel de seguimiento mínimo, pues, entonces..., pero el concepto de egresar, era un concepto urgente”.

Coordinador municipal, comuna El Bosque

“En general las obras que hizo el Programa acá en Maipú están bastante bien, como en valle verde se implementó una oficina municipal, hay una preocupación de parte del municipio, por el tema de la mantención.”

Coordinador municipal, comuna Maipú

En el caso específico del Programa los implementadores señalan que sería un avance agregar una nueva etapa que permitiera trabajar en el uso y mantención de las obras por parte de la comunidad y, que paralelamente la Municipalidad y la SEREMI generarán un mecanismo que los hiciera corresponsables en la mantención de las obras construidas en los barrios.

7.10 El Programa no es Sustentable

En síntesis los elementos anteriormente caracterizados dan cuenta que el Programa no es sustentable en el largo plazo en la mayoría de los barrios intervenidos. Después de la salida del equipo de barrio, se experimenta un deterioro en la participación. Sumado a lo anterior, surge el problema práctico del uso y mantención de las obras, que según lo expresado por los implementadores queda resuelto en términos administrativos para la SEREMI, pero en la práctica en algunos barrios ya están viendo deterioradas las obras construidas.

“Pese a que el Programa logra instalar capacidades, luego sale, y quedan los mismos actores institucionales de siempre, entonces yo no sé si ese vínculo hoy día sigue siendo trabajado, y siendo de alguna manera pulido cada vez más. No lo sé, pero. Creo que el programa si dio un paso en ese sentido que haya sido utilizado, no lo sé.”

Jefe de barrio municipal, comuna San Miguel

“Como le das sustentabilidad para adelante, qué sigue después del programa barrio? Nada? La gente se termina yendo para la casa? Los recursos sobre los cuales se articuló la participación y la integración social ya no existen, ¡ya no existen! no hay ninguna posibilidad, la posibilidad de que la comunidad autogestiones sus propios recursos para darle un nivel de sustentabilidad similar, no!.. no hay ninguna posibilidad de eso!, ¡no!.. Si alguien desarrolla autogestión lo más probable es que sepa estrategia de subsistencia y no para temas de carácter comunitario, por lo tanto, ¡yo creo que ahí nos falta una política desde el gobierno central y desde el gobierno local! Que es el plantear el tema de la continuidad perfectamente, anclar muy bien el tema de la recuperación desde una perspectiva de mucho más largo plazo, entonces, te insisto, no creo que tenga que ver con las voluntades, yo creo que tiene que ver con la política pública”

Coordinador municipal-jefe de barrio, comuna La Granja

En este sentido, según lo expresado por los implementadores la sustentabilidad debe ir enfocada al desarrollo de dos áreas:

1. Tratar de generar líderes en los barrios.

Es importante centrar la intervención en un grupo de personas que se proyecten en el barrio, para asegurar que las inversiones en términos físicos sean utilizadas por la comunidad, y con fines que beneficien a toda la comunidad.

“Nosotros hicimos un esfuerzo de organizar el grupo que tuvieran claras sus visiones en el tiempo y que tuvieran la claridad que una vez que saliera el equipo, que se iban hacer cargo de esta acción social, como dirigentes responsables de sus pares, entonces... yo creo que en particular a las estrellas, uno puede ir hoy día.. y darse cuenta que la inversión, en términos físicos, hoy día está relativamente bien conservada, está bien administrada y utilizada que es lo más interesante... no son elefantes blancos, digamos...”

“Yo creo que debemos hacer es generar y potenciar algunos liderazgos de manera más específica en los barrios, de tal manera que ruidó responsabilidades de largo plazo y no responsabilidad inmediata en función de acciones y actividades puntuales, sino que de responsabilidad en torno a los procesos de largo plazo...”

Coordinador municipal, comuna El Bosque

2. Mantenición de las obras.

Es necesario que la SEREMI establezca mecanismo que apoye la mantención de las obras construidas, y no entregue esta responsabilidad a municipios que no cuentan con los recursos económicos y humanos para poder asumir los compromisos. Para los coordinadores municipales, es responsabilidad de la SEREMI el resguardar que la inversión realizada en los barrios se mantenga, y no se deteriore. En este sentido, la SEREMI invierte recursos de todos los chilenos y sería su deber resguardar su buen uso.

“.....Debiera generarse algún nivel de compromiso más específico entre la SEREMI y el Municipio en cuanto a la sustentabilidad del proceso”

Coordinador municipal-jefe de barrio, comuna La Granja

3. Aumentar la escala de intervención

Abordar grandes áreas de recuperación física y social. De lo contrario las intervenciones realizadas sólo son un lunar en extensas área de deterioro, que se encuentran rodeando al barrio que ya ha sido intervenido.

“Nosotros pensamos de verdad, que con esta política de la presidenta, íbamos a tener una continuidad, y con el cambio de gobierno no hubo una continuidad del Programa Quiero Mi Barrio y eso es una limitante y un problema grave, porque pensamos extender este mejoramiento urbano a nivel macro, como toda una mega zona de renovación urbana, y no como una micro zona, y eso es necesario.”

8. CONCLUSIONES

El desarrollo de la investigación permitió concluir que ante la presencia de un programa con un débil desarrollo teórico del problema, objetivos amplios, ausencia de metas e indicadores, en suma ausencia de un marco institucional que determine formas de vinculación y mecanismos, las interpretaciones del diseño a la hora de la implementación, y en qué medida se contribuya a la superación del problema planteado, depende en gran parte de la experiencia y características de los encargados de poner en práctica el Programa. Asimismo, en estas interpretaciones, también incide la capacidad de reconocer y aproximarse al deterioro social y urbano, que como veremos son conceptos amplios que pueden tener distintas causas y complejidades en barrios denominados genéricamente como vulnerables.

El deterioro físico y social presente en los barrios tiene distintas complejidades

Los resultados dieron cuenta que los barrios intervenidos por el Programa presentaban distintos niveles de deterioro social y urbano, lo que se traducía en la práctica en que las intervenciones no tenían la misma complejidad en todos los casos. Estas características se refieren a que los barrios presentan distintos orígenes y tiempos de existencia, distintos niveles de deterioro físico, distintos niveles de problemas sociales, niveles de estigma, problemas ambientales, de estructura urbana entre otros.

Como plantean Schiappacasse & Müller, los elementos que dan cuenta del deterioro de un barrio asumen características que pueden reforzar sus fortalezas y debilidades, y que incrementan o disminuyen los beneficios de una determinada acción de renovación urbana (Schiappacasse & Müller, 2008). Asimismo, muchos de los elementos que están detrás del deterioro urbano y social de un barrio, no encuentran sus raíces al interior del barrio, como es el caso de los niveles de estigma, la estructura urbana, la geografía de oportunidades entre otros.

Sin embargo, el diseño del Programa QMB no reconoce esta diversidad al abordar con la misma estrategia a barrios que presentaban condiciones disímiles. Por ejemplo, no es lo mismo implementar el Programa en un barrio crítico, donde existe deterioro físico y social, a un barrio donde existe potencial, y sólo se evidencia un deterioro en términos físicos. En este sentido el avance que logran los equipos de barrios depende en gran medida de las características del barrio.

En este contexto, el Programa logra mejores resultados en barrios donde la vulnerabilidad no está asociada a los aspectos sociales estructurales⁴, ni tiene que ver con la segregación del barrio respecto de las dinámicas y oportunidades que ofrece la ciudad. Estudios ya habían dado cuenta que el Programa no es apropiado para intervenir en barrios con problemas de narcotráfico, barrios con problemas de calidad de la vivienda en los espacios privados, o barrios con daños en términos ambientales o geomorfológicos.

Lo anterior se da por la ausencia de metodologías que justifiquen la selección de los barrios, pero también por la manera en que se plantea el Programa: enfrentar el deterioro urbano y social de los barrios. Estos tres términos, deterioro urbano, deterioro social, y barrio, en la práctica pueden significar la interacción de diversos elementos que impactan en un territorio.

⁴ Nos referimos a problemas de narcotráfico, drogadicción, violencia intrafamiliar entre otros.

Las capacidades técnicas y habilidades de los equipos son heterogéneas.

Los resultados dan cuenta que la implementación del Programa requería de equipos interdisciplinarios con experiencia previa en el trabajo con comunidades y con conocimiento de la problemática social y urbana de los territorios deteriorados. Sin embargo, como no existían requerimientos previos para las entidades encargadas de la implementación por parte del Ministerio, se seleccionaron equipos de barrios con distintas habilidades y competencias.

Estas competencias eran aún más relevantes en el contexto de un diseño con objetivos amplios, sin una definición operativa para cada una de las áreas del Programa. La amplitud de los objetivos fue interpretada por los ejecutores como un espacio para la libertad de acción dentro del marco que permitía cada uno de ellos. Dicho de otra forma, desde los implementadores no se evidenció un esfuerzo por entender que se esperaba por cada uno de los objetivos, sino más bien estos objetivos fueron adaptados para abordar las problemáticas particulares de cada barrio.

Como el programa no plantea metas ni indicadores que permitieran evaluar el cumplimiento de los objetivos, y del propósito del programa desde un punto de vista ni cuantitativo ni cualitativo, el control se basa en el cumplimiento de actividades o procedimientos asociados a cada componente en tiempos previamente establecidos. Lo anterior permitía que la implementación cumpliera en términos administrativos pero no necesariamente ser exitosa en el cumplimiento de los objetivos.

En este sentido contar con un equipo de barrio que tuviera una visión respecto de la problemática del deterioro hacia la diferencia a la hora de la implementación. Lo anterior se podía traducir de distintas formas, ya sea con un énfasis en la generación de capacidades sociales, en la presentación de proyectos que fomentaran la inclusión social, y en el nivel de compromiso del equipo con el barrio, entre otras.

El diseño del Programa no responde a los desafíos de inclusión social

Como da cuenta la literatura los barrios vulnerables se caracterizan no sólo por presentar una pobreza en términos materiales en los espacios públicos y privados, sino también se caracteriza por presentar una pobreza en términos del capital social, es decir una carencia de activos que obstaculiza y reproduce la pobreza, tanto a nivel individual como colectivo en los territorios vulnerables (Durston, 2003; Raczynski & Serrano, 2005; Kessler & Roggi, 2005; Kaztman, 2001).

En estos barrios no contamos con el beneficio de la existencia de capital social, que en sí mismo es considerado un beneficio ya que permite la eficiencia de las normas que regula el comportamiento en el entorno social inmediato de los hogares. Esta eficiencia se relaciona directamente con el nivel de confianza entre vecinos, lo cual es un indicador de bienestar (Katzman, R., & Filgueira, 2006)

En el caso de los barrios intervenidos por el Programa se evidencia que predomina la desconfianza tanto entre los vecinos, como con las instituciones que representan al Estado en los barrios. Por lo tanto el primer desafío era reestablecer los lazos de confianza entre la comunidad, y con el equipo de barrio.

Por lo anterior, resultaba ventajoso que la implementación fuera realizada por alguna institución que ya estuvieran trabajando en los barrios, como son los Municipios, o por Consultoras que tuvieran un trabajo previo en el territorio, como es el caso de la ONG Cordillera en La Florida, o SUR Consultores

en Cerro Navia. En la medida que las instituciones y equipos fueron reconocidos y validados en el territorio el Programa lograba una mejor inserción para empezar el trabajo de terreno.

En este ámbito se reconocen distintos énfasis a la hora de la implementación del Programa, es así como algunos equipos se centraban en la creación de capacidades y activos en la comunidad y utilizaban la construcción de obras físicas como un mecanismo de incentivo para la participación y organización social, mientras otros equipos se centraban en el tema físico, donde la participación tenía un sentido instrumental a este objetivo.

Los logros en este ámbito se convierten en un capital para el futuro del barrio, y crea capacidades para su inserción en la estructura de oportunidades, en especial la institucional (fondos concursables, proyectos sociales, fondos municipales, etc.). Por otra parte, aunque la participación este centrada en el ámbito físico desde un punto de vista instrumental o funcional, se convierte en la práctica, en lo más cercano a un aporte a la cohesión social a nivel de barrio.

Sin embargo, los avances que se logran son incipientes como para pensar en que el programa deje los cimientos para que los habitantes mejoren sus capacidades y logren integrarse al resto de la ciudad, en el sentido planteado por autores como Ruben Katzman, Gonzalo Saraví, es decir que el Programa logre revertir el espiral de desventajas que se concentran en estos barrios.

Por lo tanto, no obstante en el diseño conceptual del Programa se usa el concepto de capital social, el tiempo dedicado en su implementación es escaso y su operacionalización muy parcial. Ni el Estado —central o local—, ni las ONGs presentan una reflexión en torno al término, así como tampoco exponen estrategias para el trabajo en los barrios. Desde este punto de vista, las intervenciones sociales son precarias y están muy distantes al tiempo y estándar de las soluciones en el ámbito físico.

El tiempo establecido en el programa no es apropiado para la recuperación social

La experiencia internacional ha demostrado que para activar los recursos presentes en el territorio, y recomponer el deterioro social se necesitan estrategias de largo plazo, hablamos plazos que pueden superar los 10 años. En el caso del PQMB los dos o tres años de plazo establecidos no son apropiados para abordar el deterioro social presente en estos barrios, el cual lleva más de 20 años consolidándose en estas comunidades.

Asimismo la duración del programa no permite que los implementadores se enfoquen con la misma fuerza al ámbito social y urbano. Los tiempos presionan a los equipos a cumplir con las exigencias, y como las obras físicas tienen más visibilidad y expectativas de parte de la comunidad, los equipos tienden a concentrarse en este aspecto del Programa. En el caso del ámbito social se evidencia que es más complejo, y difícil de medir en cuanto a sus logros e impactos. Por lo tanto, existe un sesgo físico en el programa que se ve reforzado por los equipos.

En esta misma línea la presión que estaba presente en los encargados del programa para responder a todos los requerimientos del Programa en un tiempo tan acotados, dejaban poco espacio para la reflexión del equipo respecto del trabajo en el barrio.

El diseño del Programa no responde a los desafíos de equidad urbana

Desde el punto de vista de la equidad urbana, pese a que el Programa logra avances en términos de infraestructura física, y mejoramiento del entorno residencial a escala del barrio, estamos lejos que estos territorios presenten los niveles de bienestar y oportunidades que ofrecen otras áreas de la ciudad.

La ciudad de Santiago sigue experimentando desigualdades territoriales muy marcadas entre los barrios segregados, alejados de las oportunidades, y donde la inversión de parte del Estado no ha sido suficiente como para revertir estas desigualdades. La configuración actual de la ciudad de Santiago es resultado de una planificación que ha incentivado la segregación socioeconómica, en un principio mediante las erradicaciones de población, y posteriormente mediante la localización de vivienda social. En ambos casos los estándares tanto a nivel de vivienda, como de espacio público han sido precarios.

Sumado a lo anterior, la ciudad ha reforzado esta segregación mediante mecanismos de exclusión de las oportunidades laborales, culturales, de generación de redes, al no ofrecer las condiciones de movilidad adecuadas en los barrios, y al no generar oportunidades de acceso al conocimiento que permitan revertir el círculo de exclusión (Katzman, 2001 en Katzman & Filgueira, 2006)

El contraste a esta ciudad excluida, es una ciudad prospera donde se realizan intervenciones con perspectivas de largo plazo que están marcando el destino de la ciudad, y a la vez reforzando las desigualdades sociales. En estas áreas se concentran las inversiones privadas, como los recursos municipales, que permiten mejorar continuamente el entorno residencial de los grupos más aventajados. (Oviedo, Rodríguez y Rodríguez, 2008)

Estos procesos se están desarrollando paralelamente a intervenciones del tipo del Programa Quiero Mi Barrio, que dentro de este marco tiene escasas posibilidades de revertir las dinámicas de desigualdad presentes en Santiago.

Siguiendo a De Sousa Santos (2006: 375), el buen desarrollo del Programa de acuerdo a sus planteamientos originales, implica que el Estado, por un lado, garantice la igualdad de acceso de los habitantes de los barrios a ciertos bienes y servicios, pero a la vez —en un principio de experimentación política— garantice padrones mínimos de inclusión, que hagan posible la ciudadanía activa, necesaria para monitorear, acompañar y evaluar el desempeño de estos proyectos alternativos.

Sin embargo, como está planteado el Programa hoy en día tienen escasas oportunidades de garantizar la inclusión de los barrios y sus habitantes con el resto de la ciudad, y de cambiar la desigualdad en cuanto bienes y servicios a los que pueden optar estos barrios. Muchos de ellos se localizan insertos en áreas de homogeneidad social que supera la escala de barrio, y donde el barrio muchas veces sólo representa un lunar al interior de esta homogeneidad.

Pese a que el programa plantea incidir en los niveles de segregación presentes en la ciudad, los resultados dan cuenta que las actuaciones a escala de barrios no tienen la capacidad de cambiar los niveles de segregación presentes en la ciudad, incluso consolidan la segregación social y espacial presentes. Como plantean muchos investigadores del ámbito urbano, la segregación presente en los estratos populares es de gran escala. Por lo anterior, para intervenir este patrón hay que pensar como cambiar las interrelaciones de estos barrios con la ciudad (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001)

Sólo en el caso que las inversiones generadas en el barrio subieran la plusvalía de las viviendas, quizás podrían atraer grupos sociales de mayor nivel socioeconómico. Sin embargo, los resultados en un principio no dan cuenta que los logros alcanzados en los barrios generen una mayor demanda por el barrio, ya que las grandes inversiones no aseguran su uso y mantención por parte de la comunidad.

Respecto de la dimensión subjetiva de la segregación, el programa trabaja los elementos de historia e identidad del barrio, paralelamente que se realizan mejoras en aspectos físicos del barrio. Ambas intervenciones pueden incidir en los niveles de satisfacción, y afectividad que sienten los vecinos con su barrio. En este sentido, podríamos pensar que el Programa puede contribuir a disminuir el estigma interno del barrio, y aumentar los niveles de satisfacción, pero creemos que no es capaz de revertir los estigmas presentes en otras escalas, que puede ser la comuna o ciudad.

La multisectorialidad no comparece

Los objetivos propuestos en el diseño del Programa eran vinculantes a la acción coordinada de múltiples sectores públicos en un mismo territorio, y no sólo con intervenciones a escala del barrio. Como se evidencia en la experiencia internacional muchos de los programas de regeneración urbana se insertan en políticas de largo plazo, con marcos institucionales que fomentan la integración de múltiples sectores en el territorio, con el fin de promover la democracia y el desarrollo. Como señalan Ocampo & Larenas Salas (2009; 77) los fenómenos de trasfondo de la regeneración barrial son de una envergadura que requiere respuestas institucionales complejas que apelen a la integralidad, tanto por los recursos, temporalidades, como por las iniciativas que deben provenir desde distintos sectores de la política pública.

En el caso del PQMB pese a que contemplaba la elaboración de un Plan de Gestión Multisectorial, este no logró sus objetivos, y sigue siendo básicamente un programa del Ministerio de Vivienda. Lo anterior, producto que el Programa no aseguraba con elementos prácticos que otros servicios priorizaran sus inversiones (programas y/o proyectos) en estos territorios. Ante la ausencia de un órgano de mayor jerarquía que asegurar el cumplimiento de esta intersectorial, lo que prevaleció fue el cumplimiento de las metas particulares de cada servicio, antes de la cooperación con el Programa.

Resulta paradójico que incluso el Programa no logra articular los servicios del propio Ministerio de Vivienda en estos territorios, priorizando en estos territorios programas de espacios públicos, pavimentos participativos, mejoramiento urbano, entre otros. Esto nos da luces de lo complejo que es priorizar recursos con un foco territorial en un sistema que no tiene en su cultura institucional este tipo de prácticas.

Los logros del Programa no son sustentables

Pese a que el programa logra revertir el deterioro físico a escala de barrios, ya sea creando espacios públicos, mejorando los existentes, o construyendo infraestructura básica, según las necesidades de cada caso, este logro no es considerado como sustentable por los encargados de la implementación del Programa.

Lo anterior producto que el Programa no logra dejar una comunidad activa que garantice el uso y mantención de los proyectos construidos. Por lo tanto, pese a que en muchos de estos barrios la gente logró llegar organizada hacia el final del Programa, los encargados visualizaban que lo más probable

era que ese vínculo no subsistiría ante la ausencia del equipo de barrio, que era un apoyo que aún necesitaban. En este sentido surge la pregunta ¿Por qué el logro asociativo de una intervención de esta duración va a ser sustentable?, considerando por una parte el énfasis urbano del Programa, y por otra la duración de la intervención.

El involucramiento en términos afectivos y efectivos de la comunidad es importante porque en la práctica son ellos los encargados de velar por las inversiones que se realizan en su territorio, tanto respecto al uso dentro del barrio, como con las necesidades y conflictos que puedan surgir más allá de los tiempos que dura el Programa.

Como el proceso de recuperación social no se logra consolidar en los barrios, las intervenciones físicas corren el peligro de convertirse en elefantes blancos. En este contexto se torna relevante el papel que juegan los municipios tanto en la mantención de esta infraestructura, como en el fortalecimiento de las relaciones sociales. Sin embargo, muchas veces los municipios donde se localizan estos barrios no cuentan los ingresos necesarios como hacerse cargo de esta infraestructura. En este sentido, la mantención de los proyectos debe ser un tema que no queda resuelto en los barrios.

Por lo tanto pese a que desde investigaciones previas existe un mayor reconocimiento de la incidencia de las variables sociales y comunitarias a la hora de explicar el deterioro de un barrio y su imposibilidad para salir de la pobreza, en la práctica, en el Programa existen mayores claridades para intervenir el deterioro físico, que el social en los barrios.

Finalmente pese a que el Programa contribuye a la cohesión social e integración social en los barrios a través de procesos participativos de recuperación de barrios con deterioro urbano y vulnerabilidad social, sus logros no son sustentables en el tiempo. Respecto a la inclusión social y la segregación social, el Programa no cuenta con la capacidad para incidir en las fuerzas que están detrás de estos elementos, y que no encuentran sus raíces a escala de barrios.

RECOMENDACIONES DE POLITICA PÚBLICA

Considerando que el Programa que se estudió en esta investigación ha sido incorporado como parte de la institucionalidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, es relevante entregar algunas reflexiones respecto de este, y de intervenciones que tengan como unidad de intervención el territorio.

- El Programa debería desarrollar con mayor rigurosidad metodológica la problemática a intervenir. En la medida que el diseño del Programa descomponga el problema, reconozca sus causas y efectos, será capaz de reconocer con mayor eficiencia las acciones que debe realizar para cumplir el propósito. Asimismo, se podrán identificar líneas que están involucrados dentro de la problemática pero que no pueden ser resueltos desde el Programa, por lo que deberán ser resueltos con otros instrumentos. Metodologías como las de Marco Lógico son apropiadas para profundizar en este aspecto.
- Se debe tender a generar herramientas de diagnóstico urbano a nivel territorial que den cuenta de heterogeneidad de problemáticas que están presentes en los barrios vulnerables, y en la ciudad en general. En la medida que tengamos diagnósticos más acabados de la realidad urbana, podremos generar políticas públicas más eficientes. En el caso del PQMB los resultados dan cuenta que el Programa no es adecuado para generar cambios significativos en barrios con alto deterioro social, que incide en el deterioro físico, y donde los niveles de integración y exclusión están presentes a escala de ciudad.

En este sentido creemos que el Programa, a partir de una evaluación de los resultados en los primeros 200 barrios, podría definir con más exactitud las características de su demanda y generar productos más apropiados. Estudios como “Seguimiento y Análisis Institucional del Programa Recuperación de Barrios”, y el de “Recuperación de 200 barrios hacia la construcción de tipologías”, son un buen punto de partida para entender la heterogeneidad y complejidad de estos barrios.

- Este tipo de programa debe generar mecanismos que permitan evaluar que la inversión realizada en los barrios este cumpliendo con los objetivos propuestos no sólo en el corto plazo, sino también en largo plazo. En este sentido el desarrollar indicadores que den cuenta del cumplimiento del propósito y objetivos, es una medida que permitirá que el Programa cuente con el apoyo financiero correspondiente, y no se cuestione que los recursos no están siendo bien utilizados.
- Se debe definir con mayor claridad que espera el Programa a través de la implementación del Plan de Gestión Social. En la práctica en varios casos el PGS sólo acompañaba al desarrollo de las obras físicas, y no tiene claridades individuales. Es necesario definir que se busca en los barrios a partir de implementación del PGS en el largo Plazo.
- Considerando la gran cantidad de obras físicas que construye el Programa en un corto plazo es necesario dejar mecanismos claros que aseguren la mantención y uso de los proyectos construidos en los barrios. Lo anterior para evitar el gasto de recursos públicos en infraestructura que no cuenta con encargados claros y específicos de la operación, uso y mantenimiento.
- Se debe generar requerimientos específicos para las entidades encargadas de la implementación de este tipo de Programas. Se torna relevante la experiencia de los equipos, como su enfoque teórico para enfrentar el deterioro social y urbano de comunidades vulnerables en nuestras ciudades.
- Las políticas con foco urbano para barrios localizados en algunos sectores deben combinar intervenciones en distintas escalas. Es así que barrios vulnerables ubicados en sectores segregados a gran escala, donde los niveles de exclusión también son importantes, deben combinar intervenciones en distintas escalas, enmarcadas dentro un plan de desarrollo urbano y estrategia de desarrollo compartida por los distintos actores. Es en estas áreas donde la intervención coordinada del Estado asume una emergencia de actuar, y podrá ser la única que logre una verdadera regeneración urbana.

El PQMB debe formar parte de estas intervenciones en estas áreas de desarrollo urbano de mayor tamaño. Lo anterior, producto que la cercanía que logra el Programa con la comunidad es un buen detonante de procesos sociales, que acompañado de un diseño claro, con objetivos multiescalares parece adecuado para cumplir el objetivo de revertir el deterioro físico y social de estos barrios, y sectores de la ciudad.

- Por otra parte, en barrios que presentan mayores potencialidades en términos de capital social, y territorial en términos de localización y acceso a oportunidades, el Programa podría entregar financiamientos para una demanda organizada. El programa podría entregar financiamientos a proyectos estratégicos para los barrios, donde no sólo se implemente una obra física, sino que a través de esta obra se potencien otras áreas, en el ámbito social, político y democrático de estos barrios.

Finalmente todas estas acciones deben formar parte de una definición de política urbana para nuestras ciudades. Debemos definir conjuntamente hacia dónde vamos, y como son las ciudades donde queremos vivir. En este sentido se torna urgente contar con una política de desarrollo urbano que sea construida de manera participativa entre los distintos actores que están interviniendo en la ciudad.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Boaventura De Sousa Santos (2006), *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*, Cortes Editora, São Paulo, Brasil
- Camilo, A., & Rodriguez, J. (2003). Segregación residencial en Áreas Metropolitanas de America Latina: Magnitud, características e implicancias de política.
- Dirección de Presupuesto. (2010). *Evaluación de Programas Gubernamentales, Programa Recuperación de Barrios (Quiero Mi Barrio)*.
- Ducci, M. (2000). " Santiago: territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana. *EURE*, vol. 26, n°79.
- Durston, J. (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe . En CEPAL, *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 147-202). Santiago.
- Flores, C. (2006). *Consequências da segregação residencial: Teoria e Métodos. In: CUNHA, J.M.P. (Org.). Metrôpoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas:Unicamp.
- Galster, G., & Sean, K. (s.f.). The geography of metropolitan opportunity: A reconnaissance and conceptual framework. *En Housing Policy Debate*.
- Granovetter, M. (1973). " The strength of weak ties". *American Journal of sociology*, vol 78.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*.
- Katzman, R., & Filgueira, F. (2006). Las normas como bien público y como bien privado: Reflexiones en la frontera del enfoque AVEO. *Centro de Investigación Social Un Techo para Chile*, 41-57.
- Katzman, R., & Retamoso, A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la Cepal* 87.
- Katzman, R., & Retamoso, A. (2007). Transformaciones recientes en las características de los barrios pobres de Montevideo: posibles implicaciones sobre las oportunidades de empleo de sus residentes. En G. Saraví, *De la pobreza a la exclusión* (págs. 167-197). Buenos Aires: Prometeo.
- Katzman, R., & Retamoso, A. (2007). Transformaciones recientes en las características de los barrios pobres de Montevideo. En G. Saraví, *De la pobreza a la exclusión Continuidades y ruptura de la cuestión social en America Latina* (págs. 167-197). Buenos Aires: Prometeo .
- Larrañaga, O., & Sanhueza, C. (2007). Residential segregation effects on poor opportunities in Chile. . *Serie Documentos de Trabajo. Departamento de Economía de la Universidad de Chile. N° 259*.
- Lindon, R., Siles, M., & schmid, A. (2003). Capital Social y Pobreza: Marco Analítico. En CEPAL, *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma* (págs. 51-146). Santiago.

- Ministerio de Planificación y GTZ. (2009). Proyecto Vulnerabilidad Social Territorial: Concepto, Indicadores y Gestión Territorial en el Marco del Sistema de Protección Social.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo . (2008). Resolución Exenta N°4119 de 19 de Junio.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Universidad Diego Portales. (Sin Fecha). Cohesion Social: Una mirada de los Consejos Vecinales de Desarrollo de la Región Metropolitana. *Cuaderno N°2*.
- Ministerio de Vivienda y urbanismo. (2007). *DECRETO SUPREMO N° 14*.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2008). *Manual de Procedimientos Programa de Recuperación de Barrios*.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Habiterra S.A. (2010). *200 Barrios hacia la construcción de tipologías* .
- Monsalve, S. (2010). *Identificación de barrios vulnerables hacia una metodología para la medición de la vulnerabilidad territorial*. Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbano y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile para optar a grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano.
- Mourel, Á. A., & Di Nanni, R. (2010). *Modelos de Gestión de la Regeneración Urbana*. SEPES Entidad Estatal de Suelo.
- Ocampo, R. S., & Larenas Salas, J. (2009). *Regeneración Urbana. Reflexiones sobre Sustentabilidad Urbana en el contexto de las estrategias de recuperación barria en Chile y Cataluña*. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n42/ab-rsep.html>.
- Oviedo, Enrique; Rodríguez, Alfredo; Rodríguez, Paula Cohesión social: miedos y políticas de ciudad Santiago de Chile: Ediciones SUR, V. 63, septiembre, 2008. Obtenido desde: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=887>. [Consultado en: 16-12-2013]. See more at: <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3525#sthash.s78s4pUv.dpuf>
- PNUD. (2000). Informe Desarrollo Humano en Chile- Año 2000. Santiago.
- Raczynski, d., & Serrano, C. (2005). Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile. En CEPAL, Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza (págs. 99-130). Santiago.
- Roberts, Peter; SYKES, Hugh (eds). *Urban Regeneration. A Handbook*. London; Sage, 2000
- Rodriguez, A., & Sugranyes, A. (2004). El Problema de Vivienda de los Con techo. *Revista Eure, diciembre. volumen 30, número 91, pp. 53-65*.
- Rodríguez, R., Jen –Francois, J., & Niño, A. (2004). "Algunos Apuntes Sobre Causas.
- Sabatini, F., Campos, D., & Blonda, L. (2007). Nuevas formas de pobreza y movilización popular en Santiago de Chile. En Saravi, *De la pobreza a ña exclusion, continuidades y rupturas de la cuestión social en America Latina* (págs. 97-135). Buenos Aires: Prometeo.

- Sabatini, F., G. W., Sierralta, C., & Peters, P. (2008). Segregación residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica. *Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales*, n° 37.
- Sabatini, F., Cáceres, G., & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción.
- Sabatini, F., Mora, P., & Polanco, F. (2013). Control de la segregación-socioespacial: Rebatiendo mitos, construyendo propuestas. Espacio público, documento de referencia N°7
- Saraví, G. (2004). Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en espacios de pobreza estructural. *Revista de la Cepal* N°83.
- Saraví, G. (2007). *De la pobreza a la exclusión continuidad y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires .
- Schiappacasse, Paulina; Müller, Bernhard. (2008). El deterioro urbano en grandes áreas urbanas Europeas. Aproximaciones teóricas y metodológicas. *Urbano*, Noviembre-Sin mes, 82-91.
- SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo y Observatorio Social de la Universidad Alberto. (2008). Recuperando Barrios de Santiago.
- Sierralta, C. (2008). Efectos de la segregación residencial socioeconómica en los jóvenes de extracción popular en Santiago de Chile 1992-2002. *Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbano y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano*.
- Sorribes, J., & Perello, S. (2003). Hacia un sistema de indicadores de Vulnerabilidad Urbana. *Revista Barataria* N°6.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la Investigación Cualitativa* (Primera (en español) ed., Vols. ISBN: 958-655-624-7)
- SUR, (2009). Estudio Seguimiento y Análisis Institucional del Programa Recuperación de Barrios. Informe de Avance N°2. SUR Profesionales Consultores S.A. Santiago de Chile
- Torres Tovar, Carlos Alberto et al (2009). Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá. Habitat y vivienda. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes. Grupo de Investigación "Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad", Ciudad Universitaria, Bogotá.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad Gueto, periferias y Estado*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- zapata, I., & Arias, G. (2008). Impactos urbanos del programa regeneración de barrios, algunas orientaciones para la gestión futura. *Revista INVI* N° 63, Volumen 23: 19 a 52.
- Zapata, I., & Arias, G. (2009). Impactos urbanos del programa regeneración de barrio, algunas orientaciones claves para la gestión futura. *Revista INVI*, 23(63). Consultado de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/442/942>.

Ziccardi, Alicia. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y Política Pública*, Sin mes, 187-226.

10. ANEXOS

ANEXO N°1 Experiencia Internacional

- Estados Unidos

El programa *Empowerment Zone/Entreprise Community* (EZ/EC) es un programa de regeneración de las áreas urbanas y rurales estadounidenses en dificultades, que proporciona a los ámbitos locales que cumplen determinados criterios geográficos y determinadas condiciones de pobreza, unas subvenciones federales para servicios sociales y para la regeneración de la comunidad, así como ciertos incentivos y desgravaciones fiscales para las empresas locales.

El programa se basa en cuatro principios clave:

- Construir una visión estratégica y consensuada sobre el futuro de la comunidad.

Por visión estratégica se entiende aquello que la comunidad llegará a ser en un futuro. Ellos mismos deben decidir mediante un Plan Estratégico los objetivos que se intentan obtener, y las acciones que se van a llevar a cabo para alcanzar tales objetivos.

- Impulsar una amplia participación de las comunidades locales.

La participación se concibe en el doble sentido de interacción entre las instituciones y de implicación de los residentes.

En el ámbito de las instituciones, el Programa favorece la interacción entre el gobierno federal y local, y ánima a los gobiernos locales, a las organizaciones sin ánimo de lucro en la generación de proyectos que de regeneración. Asimismo, se intenta implicar a los habitantes en la identificación de la visión estratégica y en los objetivos que se quiere conseguir, y en la búsqueda de soluciones, y tienen un papel activo en el diseño y el desarrollo del programa. La idea es que las *Community Organizations*, gracias a su arraigo en el territorio, pueden ser de gran ayuda para reforzar la sociedad civil y aumentar el capital social, y que, una vez dotadas de acceso a los recursos y al proceso de toma de decisiones, pueden transformarse en eficaces socios en las fases de planificación y desarrollo del proceso

- Promover oportunidades económicas.

Las oportunidades económicas tienen que ver, principalmente, con la creación de nuevos puestos de trabajo para los residentes (en particular para las personas de renta baja, para las familias que reciben ayudas públicas y para los que han estado desempleados por largos periodos), ya sea a través de la formación para el empleo, la creación de servicios de colocación o la eliminación de todas aquellas barreras que impiden el acceso al trabajo (en materia de transporte y de servicios sociales), o bien creando centros de asistencia para las PYMES, facilitando el acceso al crédito y creando proyectos de microcréditos y programas de préstamos.

- Favorecer el desarrollo local sostenible.

Se entiende por desarrollo sostenible, la creación de comunidades vivibles, que se puedan construir según un enfoque que apunte al desarrollo económico, físico, ambiental y humano de la comunidad, preservando el entorno y los sitios de interés histórico; dando más relevancia a la reconversión y a la

regeneración, y explorando las ventajas económicas de la eficiencia energética y del uso de los recursos renovables; y mejorando, por último, la calidad y el acceso a los servicios sociales en el campo de la sanidad, la educación, el transporte y la seguridad.

La duración del programa es 10 años desde la etapa desde que es seleccionado a nivel federal.

Algunas de las condiciones que deben cumplir las áreas para ser seleccionadas se relacionan con nivel mínimo de pobreza, tasa de desempleo, población, superficie máxima, condiciones generales de malestar social.

Asimismo, uno de los ejes fundamentales del programa es el desarrollo de un plan estratégico previo a la asignación de los fondos de parte del Department of Housing and Urban Development (HUD), este plan determina las necesidades de la comunidad y los proyectos que responden a tales necesidades, y se define la estructura de gobernanza que deberá desarrollar el plan. De esta forma el programa es un proceso competitivo en que las ciudades o los territorios que responden a determinadas características aspiran a una selección a nivel federal mediante la redacción de un plan estratégico.

El seguimiento del programa se hace a través de evaluaciones e indicadores periódicos, a través un programa especialmente diseñado estos fines, denominado como Performance Measurement System (PERM), donde las entidades intervenidas presentan un plan de desarrollo (IP) por cada actividad o proyecto abordado, y una relación anual (AR). El PERM permite además modificar los datos y las relaciones anuales y compartir las informaciones con otros usuarios. Las evaluaciones son realizadas por terceros, y se contemplan no sólo al final del proceso de regeneración sino también en épocas intermedias.

- Reino Unido

La política de regeneración urbana nace con el mandato de definir una Estrategia Nacional para la Regeneración Urbana en las áreas desfavorecidas, que comienza a tomar forma real con la redacción del Plan de Acción denominado A New Commitment to Neighbourhood Renewal. La visión que inspira el Plan de Acción es que el lugar en el que se vive puede influir notablemente en las oportunidades vitales de los ciudadanos: para quien vive en áreas urbanas desfavorecidas, la calidad de la vida puede estar gravemente limitada. En este contexto el objetivo de la estrategia nacional es la mejora, a largo plazo (10-20 años), de la calidad de vida en las zonas más desfavorecidas, para equipararla a los valores medios en el conjunto del país, mediante la mejora de la calidad de los servicios públicos en los campos de trabajo, educación, salud, vivienda y seguridad.

A nivel nacional se crea la National Renewal Unit (NRU), compuesta por funcionarios públicos y técnicos externos, con la tarea de supervisar la puesta en marcha de la estrategia nacional y de elegir el destino de los recursos. La NRU trabaja a través de los Equipos para la Regeneración Urbana establecidos en cada una de las oficinas regionales del gobierno central (*Regional Government Offices*).

A nivel local se crean las *Local Strategic Partnership* (LSPs), entidades únicas no estatales, que reúnen a nivel local a todos los agentes del sector público y privado que pueden contribuir a la ejecución de la estrategia de regeneración.

Las prioridades de intervención e inversión son las siguientes:

- La mejora de la eficiencia económica del barrio, a través de la superación de aquellas barreras que a nivel territorial impiden su desarrollo.
- El aumento del empleo y de los índices sobre el número y actividad de las empresas.
- La creación de lugares para vivir que sean sostenibles, desde el punto de vista tanto social como físico, mediante la mejora de los espacios públicos y de los servicios públicos en los campos de la salud, el transporte, la asistencia social y la vivienda.

En este sentido existen diferentes tipos de intervenciones, las que se pueden desarrollar de manera individual o complementaria según las necesidades de cada Barrios:

- Mejora del entorno, mediante la regeneración física de las áreas. Los programas destinados a la mejora del entorno físico se concentran sobre todo en la rehabilitación de las infraestructuras, de las viviendas y en la creación de espacios públicos.
- Mejora de las perspectivas de vida de los habitantes, mediante la regeneración social. Los programas destinados a la mejora de las oportunidades en los barrios deprimidos se ocupan principalmente del desarrollo de la formación y capacidades de los habitantes. Dicha tipología siempre va acompañada de los programas de regeneración física.
 - Mejora de la economía, mediante la regeneración económica. Los programas destinados a la mejora de las economías locales prevén la incentivación de nuevas inversiones o el refuerzo de las empresas locales para favorecer el incremento del empleo local y las rentas de los habitantes.

La identificación de las áreas prioritarias donde se debe dirigir la financiación se produce según 4 criterios:

- Nivel de exclusión de las áreas (indicador IMD).
- Contexto económico a escala subregional.
- Características económicas y sociales de las áreas.
- Dinámica socio-económica de las áreas.

Las etapas que se deberían seguir en la realización de una estrategia de regeneración urbana son:

- Seleccionar las áreas prioritarias para la regeneración. Para esto se utiliza cuatro indicadores (1) Nivel de exclusión de las áreas (2) Contexto económico a escala subregional (3) Características económicas y sociales de las áreas (4) Dinámica económica y social de las áreas.
- Desarrollar una estrategia local, estableciendo qué tipologías de intervención se llevarán a la práctica. Se han incorporado mecanismos de negociación entre el gobierno central y la administración local para la identificación del conjunto de prioridades de la intervención en cada zona, a las cuales se deben ajustar los programas nacionales y de regeneración urbana.
- Asegurar la evaluación de las intervenciones.

La evaluación de las intervenciones se realiza a todos los niveles de decisión y se efectúa principalmente mediante análisis coste-beneficio de los efectos producidos por las inversiones. El instrumento utilizado es el National Indicator Set (NIS). El NIS, en vigor desde 2008, es el sistema único de indicadores conforme al cual el gobierno central gestiona la actuación de las administraciones locales en la prestación de los distintos servicios. De hecho, éste incluye los indicadores prioritarios para la regeneración, dada la posibilidad de medir los resultados de las políticas a nivel de barrio.

- Francia

Francia tiene una amplia experiencia en torno a la regeneración de barrios deteriorados desde la década de los 70 en adelante. Durante este camino este país ha generado distintas iniciativas de intervención que un principio se centraban en el barrio, hasta hoy que centran su atención en reconstruir las relaciones de los barrios con la ciudad, creando para esto en la década de los 90 el Ministerio de la Ciudad, y la consolidación del concepto de política de la ciudad.

La ley 987 del 14 de noviembre de 1996, relativa a la puesta en práctica del “pacto para dar impulso a la ciudad”, define la politique de la ville como “una política de desarrollo social, urbano, guiada por el Estado y por las entidades locales en el respeto a la autonomía de estas últimas, según los principios de descentralización y en el marco de su programa político, que se propone luchar contra los fenómenos de exclusión social y favorecer la inserción profesional, social y cultural de los habitantes de los barrios degradados y de las periferias modernas”.

Los ejes prioritarios de la Politique de la ville son:

- Mejorar las condiciones de vida de los habitantes, a través de la transformación de los barrios degradados. En especial a través de la demolición/reconstrucción de los edificios y la reestructuración de las viviendas.
- Favorecer el desarrollo económico y el acceso al trabajo, actuando al mismo tiempo sobre la demanda y sobre la oferta. De especial manera a través de incentivos para el desarrollo de nuevas actividades y garantizando un seguimiento personalizado para aquellos que buscan trabajo.
- Prevenir la delincuencia y desarrollar el sentido de ciudadanía, a través del apoyo a las fuerzas de seguridad pública, al sistema jurídico y al mundo del asociacionismo.
- Prevenir el abandono escolar y promover la igualdad de oportunidades, dando prioridad a las políticas educativas, de integración y de lucha contra la discriminación y sobre todo mejorando el acceso a la cultura, al ocio y al deporte de las personas desfavorecidas.
- Mejorar la prevención y el acceso a la salud, proporcionando para ello orientación, información y educación.

El análisis de la política de regeneración urbana en Francia desde puede estructurarse en torno a cuatro elementos:

- Los Contratos de Ciudad como el mecanismo tradicional de concertación interinstitucional en la regeneración urbana, hasta la introducción del sistema actual.

- Las distintas zonificaciones existentes para la actuación de la política de ciudad: las zonas urbanas sensibles (ZUS), las zonas de renovación urbana (ZRU) y las zonas francas urbanas (ZFU).

Son áreas con más de 10.000 habitantes y que no deben superar los 30.000, y que presentan condiciones especialmente desfavorecidas: un porcentaje de al menos el 36% de población joven por debajo de 25 años; un índice de desempleo de al menos el 25% superior a la media nacional; un porcentaje de al menos el 29% de jóvenes no titulados, y una baja contribución fiscal per capita (fijada en 1997 en 3.800 francos).

Las Zonas Urbanas Sensibles (*Zones Urbaines Sensibles*, ZUS) se definen con una definición a la vez física y social: se caracterizan por “la presencia de *grands ensembles* o de zonas de vivienda degradada y por un fuerte desequilibrio de población y empleo.

Tanto las Zonas de Re dinamización Urbana (*Zones de Rédynamisation Urbaine*, ZRU, 416 en toda Francia) como las Zonas Francas Urbanas (*Zones Franches Urbaines*, ZFU, 100 en toda Francia) son ZUS con problemas especialmente agudos de desempleo, falta de formación y pobreza. Las ZFU son las zonas que requieren una intervención más importante. Las Zonas Francas Urbanas (ZFU) son perímetros geográficos en los cuales las empresas reciben beneficios fiscales.

- El sistema de actuación establecido por la Ley Borloo (y por la ley de 2006 sobre cohesión social) y actualmente en vigor: el Plan Nacional de Renovación Urbana (PNRU) y los Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS).

El Programa Nacional de Renovación Urbana (*Programme National de Rénovation Urbaine*, PNRU), instituido con la ley Borloo de 2003, es un programa nacional de cinco años. Su acción sobre el territorio se estructura a través de proyectos de acción que se elaboran a nivel local, denominados *Projets de Rénovation Urbaine* (PRU). El objeto del PNRU es la transformación de los barrios clasificados como ZUS o, de modo excepcional, las áreas no clasificadas como ZUS, pero que presentan las mismas dificultades socio-económicas.

El programa se refiere concretamente a la reinserción de los barrios en la ciudad y a la reducción de las desigualdades sociales, en una lógica de mezcla social y urbana. Para obtener tales resultados, el PNRU actúa sobre la mejora de su accesibilidad y de la calidad de los espacios públicos; la creación o rehabilitación del equipamiento público y colectivo; la producción de viviendas dignas; la reorganización de los espacios para las actividades económicas o comerciales y la orientación para todas las inversiones que contribuyan a la renovación urbana.

- Las perspectivas de fortalecimiento y revisión de la acción en los barrios desfavorecidos a partir del Plan “*Espoir Banlieues*” lanzado en febrero de 2008.

- México

En el año 2007, con el propósito de fortalecer la democracia participativa en el Distrito Federal, el Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y en consulta con las Organizaciones Civiles, Sociales y Comunitarias, elaboró este programa cuyo objetivo es facilitar a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en el mejoramiento de los espacios públicos de sus comunidades.

Según el documento de la Secretaría de Desarrollo Social titulado Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial” (SDS, 2012), el Objetivo General es “Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México.”

Este mismo texto señala los Objetivos particulares.

1. Promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito del mejoramiento del entorno urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de los espacios públicos para el uso y disfrute de mujeres y hombres.
2. Impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todas y todos los residentes de la Ciudad de México.
3. Mejorar las condiciones de vida territorial y las oportunidades de desarrollo de las y los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social y degradación urbana.
4. Impulsar acciones de micro urbanismo que favorezcan la reconstrucción incluyente de la ciudad, creando condiciones adecuadas para el desarrollo humano.
5. Decrecer la violencia comunitaria contra las mujeres especialmente la sexual en espacios públicos. Garantizar el derecho de las mujeres a vivir una ciudad segura y libre de violencias, transformando los factores de peligro e inseguridad para ellas.

La Secretaría de Desarrollo Social (SDS) es el órgano del gobierno municipal responsable de la operación del programa. Las propuestas provienen de las comunidades y son luego sometidas a consideración de la SDS para su financiamiento. Todas las partes interesadas son invitadas a presentar proyectos al panel de jurado para mejorar la infraestructura urbana de su barrio, pero solamente los proyectos aprobados por las asambleas barriales pueden ser presentados. Los proyectos son diseñados por las comunidades; el PCMB no diseña ni propone ningún tipo de iniciativa

Los fondos son distribuidos directamente a las comunidades, a quienes se da total responsabilidad para entregar los proyectos seleccionados, después de recibir capacitación en gestión financiera y manejo de proyectos y con el apoyo de la municipalidad. Para esto se generan dos comités ciudadanos –de supervisión y de administración- que electos se harían cargo de la operación y la administración del recurso asignado

Los proyectos desarrollados a través del programa incluyen iluminación, provisión de instalaciones recreativas, comunitarias y deportivas, sistemas de drenaje y pequeños parques, así como obras de captación y reciclaje de agua de lluvia.

Para resguardar la sustentabilidad de las obras que construye el Programa, se conforma un comité comunitario que tiene como objetivo vigilar la sostenibilidad de los espacios recuperados o construidos. Por lo que la Secretaría de Desarrollo Social les proporciona una capacitación básica en administración no solo para la aplicación de recursos económicos, sino también para la rendición de cuentas a la propia Secretaría y a la comunidad. De esto último depende la participación en el siguiente período y con ello, la aplicación de otros recursos de continuidad para el mismo proyecto.

ANEXO N°2 Modelo operativo del Programa Quiero Mi Barrio.

El modelo operativo del Programa incorpora el desarrollo de cinco ejes transversales, que según lo establecido en el manual de procedimientos del programa “deberán reflejarse en los productos,, tanto sociales como físico-espaciales, del Programa y formar parte del Plan de trabajo en los barrios durante todas sus fases” (MINVU, 2008).

Los ejes transversales que propone el Programa son los siguientes:

- Participación ciudadana
- Identidad de barrio – Patrimonio cultural
- Medio Ambiente
- Seguridad Ciudadana
- Conectividad Digital

Los bienes o servicios que entrega el programa se sintetizan en dos componentes

Componente 1: Plan de Gestión de Obras (PGO). Este plan tiene por objetivo “definir planificar e implementar todas las acciones necesarias⁵ para la recuperación físico urbana del barrio” (DIPRES, 2010). De esta forma, barrios con deterioro urbano y vulnerabilidad social cuentan con obras físicas diseñadas, construidas o recuperadas, que contribuyan a favorecer los vínculos comunitarios y que faciliten la integración urbana.

Componente 2: Plan de Gestión Social (PGS): “Se entenderá por intervenciones de gestión social aquellas acciones que tiendan al fortalecimiento de las organizaciones vecinales y a la integración del barrio, así como aquellas que permitan lograr los acuerdos y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo del Programa” (MINVU, 2007)

El Plan de Gestión Social tiene por objetivo general definir, planificar e implementar todas las iniciativas necesarias, tales como, diagnóstico participativo, asambleas comunitarias y talleres de capacitación, para fortalecer el tejido social y mejorar los niveles de integración social del barrio, promoviendo la participación de los vecinos en torno a la recuperación de los espacios públicos y mejoramiento de las condiciones de su entorno.

El programa se estructura en cuatro fases consecutivas, que presentan una duración distinta cada una de ellas:

Fase Cero: Previo al inicio del programa, se contempla una fase de formalización de acuerdos de implementación del Programa entre la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y el Municipio donde se emplaza el barrio y se define la modalidad de operación en el barrio⁶. En esta fase, en conjunto con los vecinos, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo -de manera autónoma o en convenio con el Municipio- define y da inicio a la realización de una Obra de Confianza⁷ con la finalidad de “encausar

⁵Tales como: Estudios técnicos de base y Talleres de diseño participativo

⁶“Contrato de Barrio: Documento suscrito por el Consejo Vecinal de Desarrollo, el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, en adelante el SEREMI de Vivienda y Urbanismo, como representante de la Mesa Regional y el Alcalde respectivo, que deberá contener como proyecto integral un plan de gestión físico de obras y un plan de gestión social, con plazos y costos definidos, el cual será ejecutado con recursos propios del Programa”. (Artículo N° 2, del DS N° 14 (2007, V. y U., publicado en el DO de 12.04.2007)

⁷Ambas iniciativas son desarrolladas por los equipos de barrio. El autodiagnóstico se realiza a técnicas convencionales que incluyen consultas ciudadanas y talleres comunitarios

la atención, motivación y credibilidad del barrio hacia el Programa⁸, restituyendo incipientemente la deteriorada confianza en la institucionalidad pública que caracteriza a estos sectores sociales. Asimismo, en esta etapa, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo acuerda con el Municipio la transferencia de recursos provenientes del Fondo de Desarrollo para las Telecomunicaciones (de la SUBTEL), para la licitación de un container o la construcción de un inmueble para la localización de un Telecentro comunitario. La ejecución constructiva de ambas obras se realiza durante las Fases I y II del Programa, así como su seguimiento técnico y social⁹(DIPRES, 20110)

Fase I: Elaboración del Contrato de Barrio, tiene por objetivo conocer la realidad de cada barrio e identificar las fortalezas y debilidades urbanas o sociales, mediante un estudio técnico de base y un auto diagnóstico comunitario, los que conjuntamente permiten la formulación del plan integral de desarrollo del barrio con los vecinos. Esto permitirá tener una visión más integral de la realidad a abordar, y orientará respecto de la forma más adecuada de entrar al barrio para establecer relaciones de confianza entre los actores involucrados, orientado además sobre el plan posible de implementar.

Para elaborar el diagnóstico se debe conformar el Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD)¹⁰, integrados por todos los actores relevantes y comprometidos con el desarrollo del barrio. (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2008). El CVD está integrada por representantes de organizaciones sociales, instituciones y habitantes del barrio. Asimismo, el CVD es la organización que suscribe, en representación de la comunidad, el contrato de barrio y vela por su buen funcionamiento, apoyando los procesos de sistematización y evaluación de los resultados y procesos programáticos.

Esta fase tiene una duración de 5 meses.

Fase II: Consiste en la implementación del Programa de Gestión de Obras (en adelante PGO) y el Programa de Gestión Social (en adelante PGS). El PGS debe profundizar el vínculo iniciado con los vecinos en la aproximación realizada en la Fase I, afianzando las confianzas, construyendo redes, potenciando a las organizaciones sociales, sus dirigentes y líderes naturales del barrio. Debe contemplar acciones de los ejes metodológicos transversales del programa: participación ciudadana; identidad y patrimonio; medio ambiente; seguridad ciudadana y conectividad digital.

Esta fase en el área de estudio tiene una duración de 17 meses.

Fase III: Consiste en el cierre del programa, a través de una serie de acciones, tales como la evaluación del programa, sistematización y posible agenda futura, que permitan el alejamiento paulatino del Programa del Barrio, evaluando con el CVD la continuidad de este como organización formal de gestión local.

Esta fase tiene una duración de 2 meses.

Los productos asociados a cada fase se pueden observar en detalle en la Figura 1.

⁸Ambas iniciativas son desarrolladas por los equipos de barrio. El autodiagnóstico se realiza a técnicas convencionales que incluyen consultas ciudadanas y talleres comunitarios

⁹El proyecto integral de recuperación incluye el Plan de Gestión de Obras y el Plan de Gestión Social.

¹⁰Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD): organización comunitaria funcional constituida de acuerdo a la Ley N° 19.418, que actuará en representación del barrio, constituida por representantes de organizaciones sociales, actores locales relevantes y personeros de entidades públicas o privadas involucradas en el territorio. La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo actuará como secretario técnico.

Dado el carácter innovador del Programa para el MINVU, puesto que su diseño metodológico contempla criterios de intervención distintos a los de las líneas tradicionales del Ministerio, la implementación de Programa Quiero mi Barrio implicó la conformación de equipos técnicos nuevos tanto en el nivel nacional, como en los subnacionales, principalmente en la Secretarías Regionales Ministeriales, e incluso en algunos casos, en los Municipios.

En sus orígenes el Programa se constituía con un diseño institucional anexo al Ministerio, es decir en sus inicios se asentó en una estructura paralela a la línea jerárquica ministerial, creando la figura gerencial de una Comisión asesora Ministerial del Programa, la que inicialmente estuvo compuesta por los máximos asesores del Ministerio¹¹. Esta comisión mandataba a una Secretaria Ejecutiva la gerencia del Programa.

Esta comisión era la instancia Ministerial encargada de definir las políticas, tomar decisiones y entregar orientaciones relevantes para el Programa

Con respecto a la Secretaría Ejecutiva del Programa Recuperación de Barrios, “es la instancia en la cual radica la responsabilidad operativa del Programa. Está integrada por un equipo multidisciplinario de profesionales a cargo del diseño del Programa, sus instrumentos, y del seguimiento y monitoreo de su ejecución en las regiones. También le corresponde evaluar los proyectos de mayor complejidad y envergadura presupuestaria, además de aprobar la distribución regional de los recursos para asistencia Técnica, a través de una mesa Técnica Nacional” (MINVU, 2008).

En la actualidad este Programa se integra en la orgánica del Ministerio, vinculándolo en su totalidad a la estructura regular del Ministerio. De esta forma la dirección del Programa Quiero Mi Barrio, continúa estando en una Secretaria Ejecutiva pero ahora inserto en el recientemente creado Departamento de Barrios, dependiente de la División de Desarrollo Urbano.

En cuanto a los mecanismos de coordinación, se opera a través de la estructura desconcentrada del MINVU. Específicamente se les asigna a las SEREMI el mandato de implementar el Programa según el diseño concebido a nivel de la dirección, que se denomina Secretaría Ejecutiva y luego, en la dimensión más funcional, privilegia la inclusión de agencias más descentralizadas para alcanzar mayores resultados de una manera más sostenible

¹¹El Director del SERVIU Metropolitano, los Secretarios Regionales Ministeriales de las Regiones del Biobío, Valparaíso y Metropolitana y la DIPRES. Subsecretaria del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Jefe de la División de Desarrollo Urbano, la Jefa de la División de Finanzas, el Jefe de la División Técnica; el Jefe de la División de Política Habitacional

ANEXO N°3: Fichas de Barrio.

POBLACION SAN GREGORIO 1 Y B -COMUNA LA GRANJA

1. DATOS GENERALES DEL BARRIO

Año de construcción	1957
Total de viviendas sector 1 y sector B	2409 + 2409 = total 4816
Total Habitantes	9636-9636 = 19272 (aprox)
Tipología de vivienda	Mixta(autoconstrucción y prog. estatales)

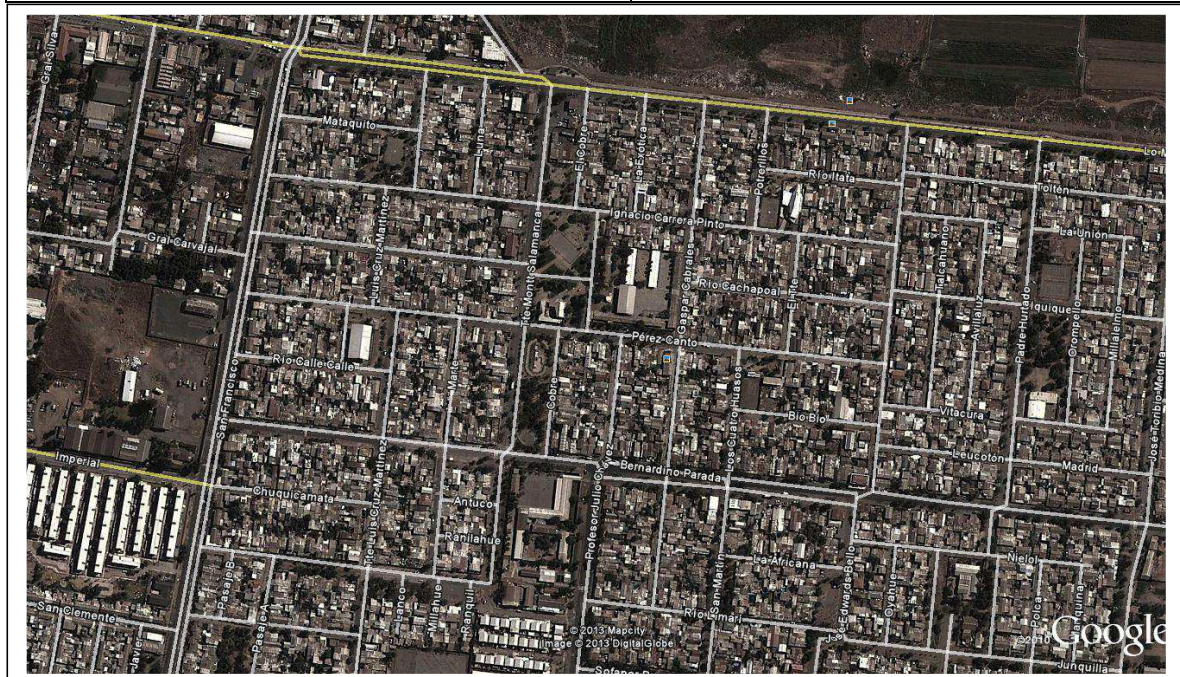


2. DATOS DEL PROGRAMA QMB

<i>Inicio</i>	Diciembre 2007		<i>Entidad ejecutora</i>	Municipal
<i>Termino</i>	Marzo 2010		<i>Entrevistado</i>	Jefe de barrio Municipal
26	14		<i>Profesión</i>	Arquitecto

1. DATOS GENERALES DEL BARRIO

Año de construcción	Toma de fecha 6 mayo 1967
Total de viviendas sector 1 y sector 2	715+485=1285 aprox.
Total Habitantes sector 1 y sector 2	2860+1940= 4800
Tipología de vivienda	Mixta(autoconstrucción y prog. estatales)

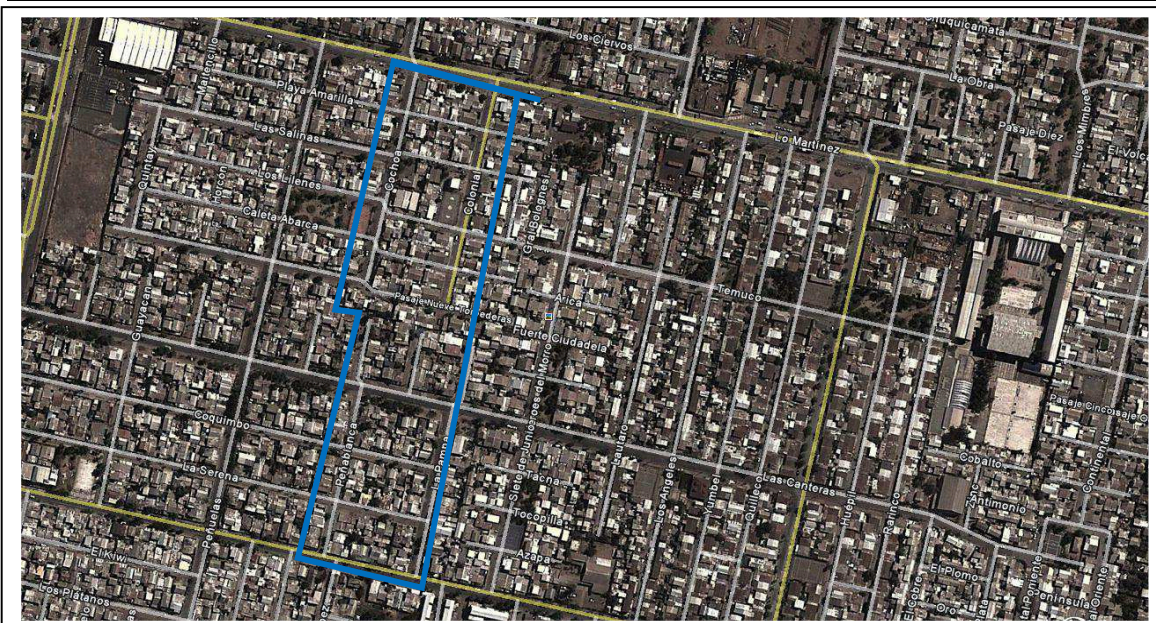


2. DATOS DEL PROGRAMA QMB Y ENTIDAD EJEUTORA

<i>Inicio</i>	Junio 2007		<i>Entidad ejecutora</i>	ONG PROSAM
<i>Termino</i>	Julio 2008		<i>Entrevistado</i>	Jefa de barrio
<i>Total obras ejecutadas</i>	14		<i>Profesión</i>	Antropóloga

1. DATOS GENERALES DEL BARRIO

Año de construcción	La villa 21 de marzo nace en el año 1982, a partir de las erradicaciones de campamentos y tomas de terrenos de diversas comunas. En este sector se ubicaron los campamentos Raúl Silva Henríquez, Isabel Riquelme y Juan Francisco Fresno". La villa Héroes del morro tiene su origen en una postulación de vivienda sociales a través de subsidio estatal
Total de viviendas	275
Total Habitantes	1155
Tipología de vivienda	Viviendas Sociales tipo "Block"



2. DATOS DEL PROGRAMA QMB Y ENTIDAD EJEUTORA

<i>Inicio</i>	Noviembre 2007		<i>Entidad ejecutora</i>	Municipio
<i>Termino</i>	Enero 2010		<i>Entrevistado</i>	Jefe de Barrio
<i>Total obras ejecutadas</i>	7		<i>Profesión</i>	Historiador

1. DATOS GENERALES DEL BARRIO

Año de construcción	1982
Total de viviendas	140
Total Habitantes	1088
Tipología de vivienda	Propiedad particular individual (casas)



2. DATOS DEL PROGRAMA QMB Y ENTIDAD EJEUTORA

<i>Inicio</i>	2006	<i>Entidad ejecutora</i>	ONG Cordillera
<i>Termino</i>	2011	<i>Entrevistado</i>	Jefa de barrio
<i>Total obras ejecutadas</i>	9	<i>Profesión</i>	Trabajadora Social

POBLACIÓN GONZALEZ VIDELA Y MANZ. N°2 DE VILLA SAN VICENTE SANTIAGO CASO 10

1. DATOS GENERALES DEL BARRIO

Año de construcción	Manzana 1: 1947 surgen estas viviendas para acoger damnificados de crecida del río Mapocho. Manzana 2: Surge en la entre 1920 y 1940.
Total de viviendas	Manzana 1: En sus orígenes eran viviendas de madera de un piso. Manzana 2: Viviendas de fachada continua, un piso.
Total Habitantes	500 aprox.



2. DATOS DEL PROGRAMA QMB Y ENTIDAD EJEUTORA

<i>Inicio</i>	Enero 2007	<i>Entidad ejecutora</i>	Corporación Participa
<i>Termino</i>	Mayo 2010	<i>Entrevistado</i>	Jefa de barrio
<i>Total obras ejecutadas</i>	10	<i>Profesión</i>	Asistente Social

ANIBAL PINTO – SAN JOAQUIN CASO 12

1. DATOS GENERALES DEL BARRIO

Año de construcción	El barrio Aníbal Pinto nace en la década del cincuenta (1954), por los desplazamientos de familias provenientes de distintos sectores de Santiago, beneficiarias de las políticas de vivienda social de la época.
Total de viviendas	544
Total Habitantes	2502
Tipología de vivienda	Propiedad particular individual y co-propiedad

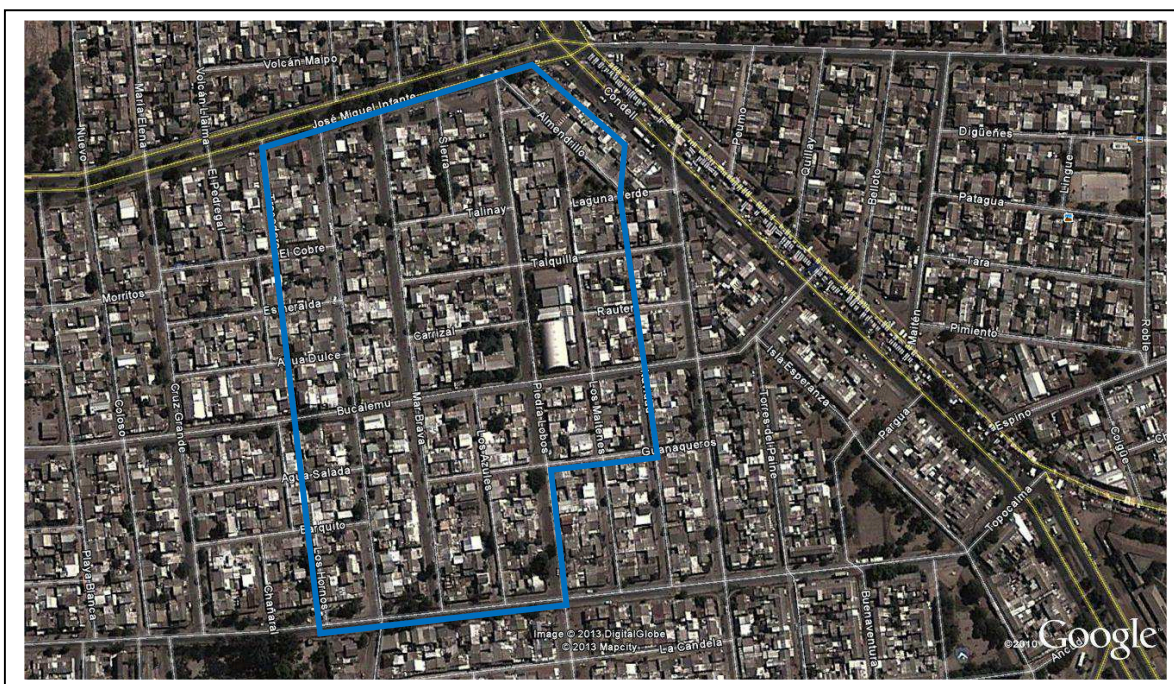


2. DATOS DEL PROGRAMA QMB Y ENTIDAD EJEUTORA

<i>Inicio</i>	2008	<i>Entidad ejecutora</i>	Municipio
<i>Termino</i>	2011	<i>Entrevistado</i>	Jefa barrio
<i>Total obras ejecutadas</i>	8	<i>Profesión</i>	Trabajadora Social

1. DATOS GENERALES DEL BARRIO

Año de construcción	1985
Total de viviendas	555
Total Habitantes	2387
Tipología de vivienda	Propiedad particular individual- casas



2. DATOS DEL PROGRAMA QMB Y ENTIDAD EJEUTORA

<i>Inicio</i>	2008		<i>Entidad ejecutora</i>	Municipio
<i>Termino</i>	2010		<i>Entrevistado</i>	Jefa de Barrio
<i>Total obras ejecutadas</i>	9		<i>Profesión</i>	Trabajadora Social

ANEXO N°4: Pauta de entrevistas

Entrevistador: Buenos días, soy estudiante del magíster en Gestión y políticas públicas de la Universidad de Chile y estoy haciendo mi tesis sobre el Programa Quiero Mi barrio, específicamente sobre cómo se implementó este Programa, sus límites y posibilidades.

Para esto estoy realizando entrevistas a todos los jefes de barrio de los barrios que terminaron la intervención.

En este contexto, me interesa que tú me cuentes de tu experiencia como jefa de barrio de la villa..... La entrevista durará más menos 30 minutos, y será grabada. Sin embargo, no pondré tu nombre ni ninguno de tus datos, para que todo lo que nos digas sea confidencial. Si bien no se trata de ningún tema complejo, si te incomoda alguna pregunta la podemos pasar por alto y seguimos con la entrevista. Desde ya te agradezco tu participación y tu tiempo.

Para comenzar, me gustaría que me contaras si acompañaste en todas las etapas a la villa XXXX, o compartiste el cargo de jefa de barrio con otr@ profesional

Me gustaría partir hablando del Propósito u objetivo general del Programa:

Tomando en cuenta su experiencia en el Programa:

1. ¿cuál dirías que era el Propósito del Programa en el Barrio?
2. ¿Piensas que se cumplió este propósito en el Barrio?
3. ¿Desde tu punto de vista cuales eran los principales problemas que interferían en el cumplimiento del propósito en el Barrio?
4. ¿Cuáles eran los factores que hacían posible el éxito o desarrollo del Programa?

Si me empieza hablar de un propósito que no corresponde al señalado en el diseño, preguntar:

En algunos documentos del programa se señala que su ánimo original era “*Contribuir a mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presenten problemas de deterioro urbano, vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias*”. Desde su punto de vista, ¿en qué medida se logra esto? ¿Por qué?

Hablemos ahora de los objetivos específicos del Programa, el Programa tenía cuatro objetivos principales..... (Los llevo en una hoja)

5. Varios de estos objetivos tienen implícitos conceptos abstractos, me podías contar como se entendían en la práctica, conceptos como:
 - Recuperar espacios públicos deteriorados
 - Mejorar las condiciones del entorno
 - Fortalecimiento de las relaciones sociales
 - Integración social

6. En este sentido, ¿existió algún contacto directo o ya sea mediante instructivos o documentos de parte del Ministerio que los guiara a interpretar que significaban estas declaraciones y como se traducían en la práctica?
7. ¿Se hacía el mismo énfasis en todos los objetivos o en la práctica se concentraban sólo en algunos?
8. ¿Por qué se ponía más énfasis en los que me indicas....y no en los otros?
9. Desde tu punto de vista, ¿Se lograron todos los objetivos, o algunos se cumplieron parcialmente o no se cumplieron...?
10. ¿Y los que se lograron, porque se lograron?
11. Y los que no se lograron (o no totalmente), ¿por qué crees tú que no se lograron?

Hablemos ahora del Fin del Programa

12. ¿Qué entenderías tú por cohesión social, como se vio esto reflejado en el programa, en el barrio?
13. ¿Hasta qué punto piensas tú que el tema de la cohesión social se incorporó en la práctica en el Programa?
14. Tenían presente en la práctica que el fin del Programa era la Cohesión Social?
15. ¿Cree usted que después de terminadas las intervenciones en todos los barrios el Programa efectivamente **contribuyó a fortalecer la cohesión social de la ciudad?** ¿En qué sentido?_ (este último es el fin)
16. Finalmente me gustaría preguntarte si quieren añadir algo más o profundizar en algo que consideren relevante al Programa.

Muchas Gracias