
Universidad de Chile
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Departamento de Urbanismo
Seminario de Investigación (quinto año)



*Participación de los Más Pobres
en Vivienda Social*

Alumno: Pablo Cid B.

Profesora Guía: Viviana Fernández P.

Índice

Introducción

2

- 3 Resumen
- 4 Motivación
- 5 Aproximación al Problema
- 7 Hipótesis
- 7 Objetivos
- 8 Justificación
- 9 Metodología
- 10 Marco Teórico

Participación en la Experiencia Habitacional Chilena

18

- Gobierno de Eduardo Frei M. 20
- Gobierno de Salvador Allende G. 25
- Gobierno de Augusto Pinochet U. 29
- Gobierno de Patricio Aylwin A. 37
- Gobierno de Eduardo Frei R. 41
- Gobierno de Ricardo Lagos E. 49

Conclusiones

54

Bibliografía

61



1. Introducción.

Resumen

En el siguiente estudio se analizará la participación de los más pobres en la obtención de su vivienda, desde la mitad del siglo XX hasta hoy.

La vivienda será enfocada como un sistema en el que se relacionan el habitante y el hábitat, y que funciona en distintos niveles: familia / casa, vecinos / conjunto habitacional y comunidad / barrio. Se revisarán tanto las soluciones habitacionales informales que surgen del ingenio y la necesidad de tener un lugar donde vivir, como los programas de vivienda social especialmente dirigidos a ellos, desde la Operación Sitio en el gobierno de Frei Montalva hasta los programas participativos actuales.

Las soluciones habitacionales son producto de un proceso en el que la participación de los más pobres, entendida como todas aquellas acciones que ellos realizan en función de obtener una vivienda, se conjuga con la participación que tienen profesionales y técnicos que representan al Estado, los gobiernos locales, empresas privadas, ONG's, etc. en la elaboración y ejecución de proyectos. Los niveles en los cuales existe participación de los más pobres y el tipo de participación ha variado según los cambios del contexto social, político y económico en nuestro país.

En la actualidad la carencia habitacional ha sido identificada como componente de un problema mayor que es la pobreza. Los programas de vivienda elaborados a fines de los noventa y principio de siglo se enmarcan en una búsqueda por dar una solución integral al tema de la pobreza, resolviendo carencias específicas de las comunidades beneficiadas. Además se plantea la habilitación social de las comunidades beneficiadas con el fin de que a partir de ellos surjan nuevos proyectos que mejoren su condición de precariedad y en definitiva puedan ser integrantes activos en nuestra sociedad.

Motivación

La génesis de este trabajo es una inquietud que surgió durante mi estadía en la Universidad de California en Berkeley, dentro del marco del programa de Movilidad Estudiantil. En el curso “Urbanization in Developing Countries”¹ se le dedica una clase a los movimientos sociales en Chile, particularmente a los movimientos sociales urbanos en torno al problema de la vivienda a fines de los 60 y comienzos de los 70 descritos por Manuel Castells.

Estos movimientos sociales urbanos fueron reprimidos durante la dictadura militar, al mismo tiempo que las soluciones habitacionales para los sectores populares sufrieron cambios a nivel de políticas por lo que el acceso a una vivienda se hizo más complicado. Es en este período se agudizan los problemas de segregación, hacinamiento y allegamiento en los campamentos y conjuntos habitacionales populares.

Al comienzo del período de “transición a la democracia”, algunos sectores temían una resucitación de las tomas de terrenos y campamentos dentro de las ciudades. Sin embargo esto no ocurrió a pesar de la carencia habitacional que heredaron los gobiernos de la concertación.

Los movimientos sociales urbanos son la manifestación de una voluntad de parte de los sectores populares por solucionar sus problemas y mejorar sus condiciones de vida. Es innegable que las condiciones de los más pobres se puede mejorar, entonces, ¿qué ha pasado con dicha voluntad?

¿La represión durante la dictadura militar anuló los movimientos sociales urbanos? O ¿Existen nuevas maneras en que se canaliza la voluntad de los sectores populares para la solución de los problemas que los aquejan?

¹ Curso dictado por Ananya Roy dentro de la cátedra de City Planning en el College of Environmental Design en Berkeley.

Aproximación al Problema de Investigación

Si bien existían programas de vivienda social anteriores al MINVU, estos no estaban dirigidos a la totalidad de la población sino a un grupo puntual de beneficiados, por ejemplo, funcionarios, obreros, etc. Este trabajo toma como partida del análisis de la participación en vivienda social la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, porque entendemos este evento como el inicio de una respuesta institucional al problema de la vivienda. Durante la misma década surgen los movimientos sociales urbanos en nuestro país. La gente pobre sin casa, en su mayoría personas que migraron del campo a la ciudad, apoyada principalmente por partidos políticos de centro e izquierda, realizaron tomas de terreno y campamentos de manera sistemática, logrando establecer nuevos focos de vida urbana popular.

A lo largo del período estudiado, el MINVU ha enfocado el problema de la carencia habitacional de distintas maneras, de acuerdo al contexto social, económico, político, cultural, etc. De la misma manera, la participación de los beneficiados ha tenido distintas expresiones en la situación habitacional anterior a los programas de vivienda social y en la manera que los programas estatales incorporan la participación ya sea de manera explícita o insinuada en sus postulados.

Después de medio siglo de la creación del MINVU, las soluciones que ofrece el gobierno actual para resolver la carencia habitacional de los más pobres son el programa Chile Barrio, el Fondo Solidario Concursable y la Vivienda Dinámica sin Deuda. Estas iniciativas, en especial las dos primeras tienen como propósito incentivar la organización de los beneficiados y de esta manera fomentar una participación responsable de parte de los beneficiados. De esta manera se pretende que las personas más necesitadas se hagan partícipes de la solución integral al problema de la “pobreza dura” que padecen.

A pesar de la voluntad que han tenido los gobiernos de la Concertación por incentivar la participación de las personas más pobres en vivienda, no se evidencia el mismo potencial participativo que alguna vez las bases sociales demostraron en las movilizaciones sociales urbanas a fines de los 60 y principios de los 70.

Entonces, si aún existe carencia habitacional y se dan los espacios para la expresión y participación popular ¿por qué no existen movimientos sociales urbanos entorno a este problema?

Una respuesta puede ser lo que planteó Alejandro Portes en 1976: “La movilización política de los pobres de los años sesenta puede ser escrita como

una ‘adaptación racional’ a la situación social existente”. En ese momento la participación en tomas de terreno y campamento era un método efectivo para conseguir viviendas pues contaban con el apoyo de los partidos políticos y en cierta medida los gobiernos eran permisivos con este tipo de acciones.

Este contexto cambió radicalmente con el golpe militar de 1973 con la proscripción de los partidos políticos y la represión que pretendía disolver cualquier tipo de organización popular, en especial aquellas que planteaban acciones reivindicativas.

Otras aproximaciones a una respuesta desde una perspectiva actual, post gobierno militar, tienen que ver con lo que Tomás Moulián afirma en “Chile Actual: Anatomía de un Mito”: En los primeros años de la transición existía una voluntad política que sistemáticamente trató de dar rápida solución a problemas de primera necesidad para evitar que se generaran movilizaciones que pudiesen entorpecer el traspaso a la democracia. En este nuevo contexto democrático los partidos políticos se han preocupado de asegurar una posición en los nuevos gobiernos y en han dejado de tener el contacto directo con las bases sociales como alguna vez lo tuvieron antes de la dictadura y durante la época del plebiscito de 1988.

Estas posibles respuestas dan cuenta de un cambio en el contexto social y político. También ha habido un cambio en el contexto económico pues el modelo de libre mercado influye en las políticas habitacionales. Desde que se adoptó este modelo el Estado ya no produce las viviendas directamente pues se transformado en un ente que encauza la demanda habitacional y licita un mínimo de soluciones

Otra posible respuesta que es más difícil de cuantificar es el miedo a eventuales represalias. Es indudable que la dictadura ha cambiado el contexto cultural de nuestro país.

Hipótesis

Sin desestimar los evidentes cambios en el contexto social, político, económico y cultural, trabajaremos la hipótesis siguiente:

Hoy en día el Estado permite a través de los programas de vivienda que los más pobres se hagan partícipes en la generación de proyectos habitacionales. Al incorporar la participación de los beneficiados en el proceso de la vivienda social se logran soluciones habitacionales que resuelven problemas específicos asociados a la pobreza que ellos padecen. Además, los beneficiados adquieren herramientas que les permiten buscar soluciones a otros problemas y mejorar su condición a través de mecanismos estatales.

La voluntad de incorporar a la participación de los pobres en la elaboración y ejecución de proyectos de vivienda social ha contribuido a la disminución de manifestaciones reivindicativas como los movimientos sociales urbanos de los años 60 y 70.

Objetivos

Objetivo General:

Analizar cómo ha evolucionado la participación de los beneficiados en los programas de vivienda social impulsados por los distintos gobiernos desde la creación del MINVU hasta hoy.

Objetivos Específicos:

- Determinar de qué formas se expresa la participación en los programas habitacionales actuales, Chile Barrio y Fondo Solidario Concursable.
- Analizar cómo las movilizaciones sociales urbanas han dado paso a los programas participativos de vivienda como la manera efectiva para los pobres sin casa de lograr soluciones habitacionales.

Justificación

En la década de los noventa, las políticas habitacionales chilenas lograron ser bastante exitosas con respecto a la cantidad de soluciones de viviendas nuevas. Sin embargo existe una necesidad de dar un paso adelante con respecto a la calidad de las casas y los barrios que se construyen.

La carencia habitacional de los más pobres está siendo enfocado como parte de un problema más complejo que es su condición de pobreza. Los programas Chile Barrio y Fondo Solidario Concursable, dentro de un marco de solución integral a la pobreza dura, buscan planificar y diseñar proyectos que se ajusten a las necesidades específicas de los grupos postulantes. De esta manera se espera coordinar la participación de los beneficiados con el trabajo de profesionales para elaborar estrategias que complementen la obtención de nuevas viviendas con un trabajo social, laboral, educacional, de salud, etc. Se entiende que a través de la participación la efectividad del trabajo emprendido por parte los profesionales en mejorar la calidad de vida es mayor, pues la clave para lograr este mejoramiento está en las mismos beneficiados.

La Universidad de Chile tiene una rol importante en nuestra sociedad en relación de aportar conocimiento para mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos, en especial los más desposeídos. Es por eso que nos parece importante aproximarnos al estudio de las nuevas maneras en que se concibe la producción de viviendas en nuestro país.

“Ante el panorama descrito, ¿cuál sería la función de un arquitecto, urbanista u otro profesional que interviene en la producción social del hábitat?

Su papel es el de asesor técnico-social; sus funciones principales son las de canalizar el proceso participativo de toma de decisiones, trasladar los consensos y las experiencias de la comunidad a soluciones integrales, graduables y continuas, analizar la viabilidad de las propuestas de la comunidad y aportar con sus conocimientos las mejores alternativas que garanticen que los proyectos sean factibles y adecuados en todos sus niveles.

La práctica participativa implica, además, un cambio en las actitudes de los actores que intervienen en el proceso: transforma la situación en donde pocas personas de fuera de la comunidad –‘los que saben’ – deciden por los pobladores –‘los que no saben’ –, a una condición donde la gente tiene la posibilidad de tomar sus propias decisiones.” (Romero y Mesías 2004 p.45)

Metodología

Se plantea el presente estudio como una investigación exploratoria. Si bien el tema de la vivienda social ha sido abordado de muchos puntos de vista, la participación en los programas habitacionales dirigidos a los más pobres en nuestro país es tema que ha cobrado relevancia a partir de la búsqueda por mejorar en lo cualitativo, dichos programas que han arrojado muy buenos resultados cuantitativos.

La búsqueda se centró en la consulta de fuentes secundarias de información, específicamente, libros, artículos en publicaciones periódicas, recopilaciones de documentos de investigación, monografías, memorias del MINVU, etc. que tratan tanto temas de política habitacional, cómo experiencias específicas de la aplicación de esta, en especial aquellas iniciativas dirigidas a los más pobres. A través del análisis de la información obtenida pudimos inferir de qué manera la participación de los beneficiados era enfocada en los distintos programas de vivienda social a lo largo del período estudiado, entre el gobierno de Eduardo Frei Montalva hasta el actual gobierno de Ricardo Lagos Escobar.

De los programas vigentes dirigidos a los más pobres en materia habitacional nos interesa abordar el estudio de aquellos que ponen especial énfasis en la participación de un grupo específico de personas en el proceso de vivienda: Chile Barrio y el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios

Debido al carácter exploratorio de este estudio no pretendemos diagnosticar definitivamente el estado de arte en programas habitacionales sino abrir la discusión con respecto al tema de la participación de los beneficiados como pieza clave en el proceso de planificación y diseño de vivienda social.

Marco Teórico

Todas las soluciones de vivienda social implican una participación de los habitantes, pues cualquier tipo de obtención de una solución habitacional implica acción de parte del usuario con respecto al beneficio que recibe. Esta afirmación se relaciona con la idea de qué la vivienda es un fenómeno complejo que debe enfocarse como la relación entre el habitante, la edificación que lo cobija y la relación con el entorno.

1. *Vivienda Social.*

El concepto de vivienda social es una convención que se refiere a las soluciones habitacionales destinadas a mejorar la situación habitacional de los grupos más desposeídos de una sociedad². (Haramoto)

Con respecto al componente “Social” del concepto, de lo anterior se desprende que existe un “grupo objetivo” que recibe la solución habitacional. Este grupo objetivo está sujeto a una definición de parte del Estado, es decir, la decisión de quién puede obtener una “vivienda social” no depende en un principio de los beneficiados. En definitiva las autoridades deciden quién es “pobre” y quién no lo es.

La pobreza tiene dos dimensiones, por así decirlo, por un lado la que se refiere a la estadística de la pobreza que se expresa a través de índices, cifras y mediciones. Pero también la pobreza es cómo viven efectivamente las personas pobres, la manera en que se manifiestan sus carencias y necesidades. En este sentido es imposible afirmar que los pobres son un grupo homogéneo y la definición de ellos como grupo objetivo de políticas sociales (ya sea vivienda, educación, salud, etc.) debe incorporar un carácter cualitativo que permite focalizar problemas puntuales en comunidades específicas. La definición a partir del aspecto cuantitativo estadístico de la pobreza solamente nos parece incompleta, pues el desarrollo humano³ no puede medirse por el incremento de los bienes y servicios, si no por el crecimiento del bienestar de la gente, y en efecto, tener más bienes no garantiza una vida mejor, más sana y más plena. (Bombarolo p.14)

Partiendo del supuesto que la vivienda social es una mejora de la situación habitacional de los más desposeídos, entonces existe una situación previa que ha sido resuelta por ellos mismo de alguna manera. En rigor, la vivienda es el lugar en que se está viviendo (MacDonald) y los lugares donde viven los más pobres se caracterizan por la informalidad, la carestía y la precariedad. Estas características se repiten en las distintas maneras en que la población más necesitada resuelve sus necesidades habitacionales desde las viviendas en conventillos o cités, callampas, pasando por las tomas de terrenos con las

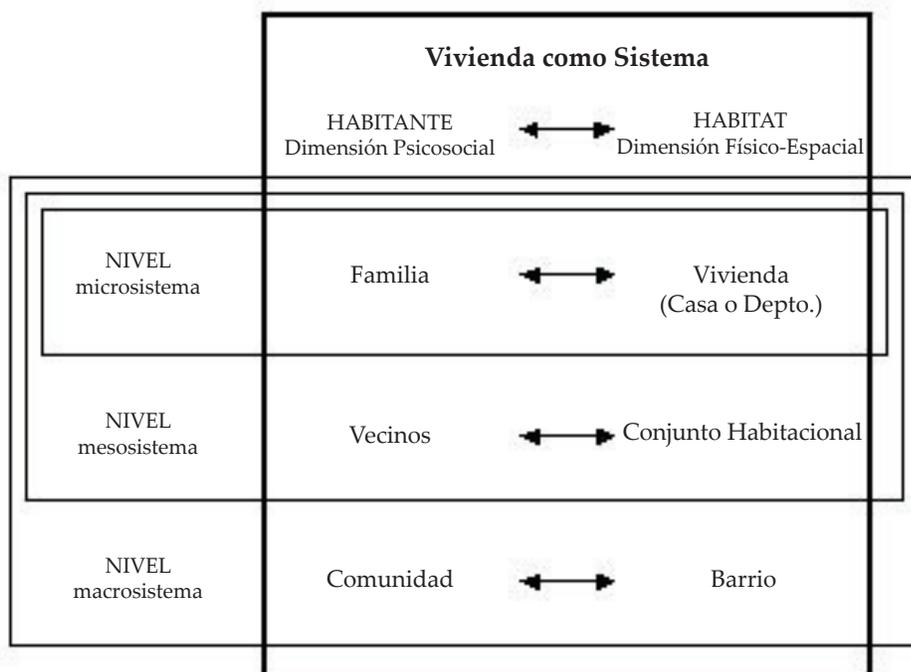
² Existen diversas maneras de referirse a las soluciones habitacionales dirigidas a los más pobres, por ejemplo, “vivienda de interés social”. En general estas referencias conjugan los conceptos “social” y “vivienda”.

³ El desarrollo humano entendido como el fin al que aspiran las soluciones al problema de la pobreza. En definitiva una mejora en la situación de los más pobres tiene que ver con la calidad de los bienes y servicios, no con la cantidad de ellos.

viviendas auto-construidas por los pobladores, el allegamiento, etc. En este estudio llamaremos “demanda habitacional de los más pobres” a la expresión de la precariedad de los lugares en que las personas pobres están viviendo.

El lugar en que se está viviendo implica mucho más que un lugar físico que sirve de cobijo. La vivienda constituye un conjunto de servicios habitacionales que comprende inseparablemente el suelo, la infraestructura y el equipamiento social – comunitario (Haramoto). Si bien la cita anterior puede parecer de Perogrullo para personas vinculadas al tema habitacional, existen programas que tienden a enfocar la vivienda solamente como una carencia de “refugio”. La vivienda es un sistema que comprende mucho más que una protección de la intemperie. Las soluciones habitacionales que no contemplan el desarrollo social para los beneficiados acompañado de una adecuada infraestructura nos parecen insuficientes⁴.

La vivienda es un sistema que incorpora tanto la casa, cómo la infraestructura, y el equipamiento. Esto según el concepto de lugar desarrollado por el INVI ocurre en tres niveles y conjuga el habitante como el hábitat.



fuente: elaboración propia a partir de: Jirón P. en
“Documento de Trabajo no. 4” INVI 2004

⁴ El programa “Un Techo para Chile” si bien se preocupa de proporcionar una construcción que sirva de refugio y en cierta medida contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de sus beneficiados, no contempla aspectos relacionados con la conformación de barrios, inserción social, etc. De esta manera no se está contribuyendo a solucionar la pobreza en todos sus aspectos.

En el nivel de microsistema el habitante es la familia y realiza sus actividades en el hábitat que es la vivienda ya sea casa o departamento (entendida como el terreno y la edificación). Con respecto al mesosistema, consideramos que efectivamente los habitantes son los vecinos pero el hábitat es el conjunto residencial (ya sea este en extensión o en altura) pues esta instancia corresponde principalmente al componente infraestructura al que se refiere Haramoto. En el nivel macrosistema la comunidad realiza sus actividades en el barrio, entendido como soporte del equipamiento social comunitario, por ejemplo colegios, centros de salud, comercio, etc.

Vivienda Social en Chile Hoy:

Cómo se ha mencionado anteriormente las iniciativas actuales de vivienda social en nuestro país se enmarcan en soluciones integrales a la pobreza. En este sentido se observa una evolución con respecto a las soluciones que solamente contemplan una mejoría en la vivienda entendida como la casa (microsistema). Se busca mejorar la calidad de los barrios y su infraestructura (mesosistema) y trabajar en mejorar la inserción social, entendida cómo una mejor educación, acceso a la salud, oportunidades laborales, etc. (macrosistema).

La vivienda social se enfoca como un proceso en el cual intervienen distintos actores: los beneficiados, profesionales que pueden funcionar dentro de ONG's, empresas privadas, los municipios o el gobierno. El rol de los beneficiados no está especificado en las políticas habitacionales actuales más allá de la buena intención de incorporarlos en el proceso de planificación y diseño de los proyectos de vivienda social. Es por esta razón que para una evaluación definitiva con respecto a la participación de los más pobres en los procesos de vivienda social es necesario analizar la manera en que se expresa la participación en casos específicos de proyectos de vivienda social.

2. Participación.

Como se menciona anteriormente entenderemos participación como las acciones que realizan las personas con respecto a su situación habitacional, ya sea viviendas precarias e informales, o bien, viviendas sociales. Según este supuesto en todos los casos de vivienda existe participación, por lo que debemos plantearnos la pregunta: ¿qué tipo de participación es la más apropiada para lograr los objetivos con respecto a los problemas de vivienda social en nuestro país?

En el ámbito académico pertinente a la vivienda social, se reconoce que la participación de los pobladores de asentamientos irregulares, tanto en nuestro país como en América Latina ha dado importantes resultados a pesar de la falta de recursos y formación profesional. En el documento "Participación en el Planeamiento y Diseño de Hábitat Popular" los autores explican que los logros alcanzados por los mismos pobladores se debe a que deben participar obligadamente, para satisfacer una necesidad básica. Los autores sostienen que los asentamientos urbanos irregulares han sido más exitosos en cuanto al manejo de la compleja realidad económica y social de los más pobres que la construcción masiva de viviendas en grandes conjuntos en planta libre y vivienda "prototípica" desarrollada en la posguerra en países desarrollados. (Romero y Mesías 1999 p.6) En nuestro país el desarrollo y evolución de este tipo de participación, que se asocia a los movimientos sociales urbanos, fue interrumpido después del golpe de Estado de 1973.

La participación de las personas pobres en los programas habitacionales en nuestro país han tenido las más diversas expresiones. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX el Estado a tenido una actitud paternalista con respecto a los procesos de vivienda social, pues las acciones de los beneficiados se remitían ya sea la autoconstrucción de viviendas y agrupación en comités que les permitiría ahorrar y hacer postulaciones de manera colectiva.

Los gobiernos de la Concertación han enfocado la participación ciudadana como una manera de integrar a las personas de más bajos recursos a las políticas sociales. El gobierno del presidente Ricardo Lagos ha tenido una preocupación especial por fomentar y ampliar la participación ciudadana: A fines del año 2000 se dictó el "Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana" en el cual se plantea que la participación de las personas es fundamental para el funcionamiento de la democracia y es un deber del ejecutivo crear las instancias en todas sus reparticiones publicas para entregar información y recoger las inquietudes de la ciudadanía. Algunos investigadores critican que los gobiernos ven la participación como un recurso instrumental: al mis-

mo tiempo que pretende la integración para satisfacer necesidades sociales básicas, a su vez pretende asegurar la gobernabilidad de una sociedad civil fragmentada. (Garcés y Valdés p.3) En cierta medida los gobiernos de la concertación pretenden reparar la fragmentación de la sociedad civil provocada por las políticas represivas y la implantación del modelo neoliberal económico a través de la innovación en las políticas sociales, incentivando reformas legales para profundizar la participación, sin embargo dando continuidad a la política económica heredada de la dictadura. (Ibíd. p.18)

Las políticas del gobierno actual están orientadas a “potenciar las capacidades de las personas y grupos de incidir en la toma de decisiones sobre aquellos aspectos que les afectan. Se trata de un Estado que asume un rol activo en una tarea compartida con la sociedad, donde se establecen relaciones –unas más y otras menos institucionalizadas- de interlocución entre ambos. En base a estas orientaciones, dos son los ejes a partir de los cuales el gobierno ha estructurado su intervención respecto de la participación social:

- a. Estimular la organización y participación de las personas en el mejoramiento de sus condiciones de vida y en tareas del desarrollo. Esto lleva a definir una función de generación y promoción de espacios, mecanismos institucionales y estrategias de gobierno, que hagan posible la participación efectiva en diversos niveles y ámbitos.
- b. Readecuar la organización y procedimientos de la Administración Pública, de modo de facilitar una interlocución eficaz y permanente con la ciudadanía.”⁵

El fomento de la participación en las políticas sociales se basa en la idea de proporcionar una habilitación social, por sobre el “asistencialismo”. De esta manera los pobres adquieren las herramientas para que son su propio esfuerzo superen su situación, habilitando, generando capacidades y abriendo oportunidades para que tengan voz y participen en la solución.

La participación en el ámbito de la vivienda social es reconocida como uno de los ejes centrales de cambio en la dinámica de producción social del hábitat. (Romero y Mesías 2004 p.35) Este cambio principalmente tiene que ver con la incorporación de los beneficiados por programas sociales en el trabajo colectivo junto con los profesionales y agentes del gobierno en la determinación de los objetivos y cómo se lograrán las soluciones. Es importante la partici-

⁵ Documento de Participación Ciudadana del Ministerio Secretaría General de Gobierno citado por Garcés y Valdés p.18.

pación como concepto en el traspaso de una democracia representativa a una democracia participativa. La participación en procesos colectivos de toma de decisiones es fundamental para la construcción democrática de una sociedad, y por extensión la plataforma donde existe esa sociedad: la ciudad.

En el caso de la vivienda social entendida como un proceso existen distintas etapas en las cuales los beneficiados podrían participar en una mayor o menor grado: (Ibíd. p.36)

- **Participación en la planificación:** en la percepción de la situación actual, la definición de objetivos estrategias y prioridades.
- **Participación en la programación y presupuesto:** garantizando una eficaz utilización para alcanzar los objetivos
- **Participación en el diseño:** en la definición de la configuración física de los distintos componentes del hábitat.
- **Participación en la realización:** creando responsabilidades para mantenimiento y gestión.
- **Participación en actividades operativas:** asegurando un mantenimiento y gestión más eficaz y de menor costo.

En cada una de estas etapas la participación de los ciudadanos puede ser considerada de distintas maneras. En el presente estudio aplicaremos a los procesos de vivienda la clasificación desarrollada en el documento "Participación Ciudadana en Instrumentos de Planificación Territorial" escrito por Viviana Fernandez P. Los distintos tipos de participación que consideraremos son:

1. La participación del **tipo Informativa** podría decirse que no es participación en el sentido que los beneficiados por el programa o proyecto en cuestión tienen escasa o nula influencia en la planificación de dicha política. Esta acción unidireccional de quienes elaboran el programa o proyecto hacia quienes lo reciben meramente da a conocer a los beneficiados qué efectivamente les beneficiará y cómo operará, sin embargo las decisiones importantes con respecto a la implementación ya estarían tomadas.

2. La participación del **tipo Consultiva** ocurre en un momento durante la elaboración del programa o proyecto a implementarse. Esta busca incorporar las inquietudes de los futuros beneficiados a través de acciones programadas por las autoridades tales como, charlas, cabildos abiertos. Debido a que las instancias de consulta están en control de una de las partes, las autoridades, se puede apreciar el carácter vertical de este tipo de participación. Las autoridades en cierta medida “hacen el favor” de considerar o no, la opinión de los futuros beneficiados.

3. La participación del **tipo Gestionaria** busca que los beneficiados se hagan partícipes en la concretización de las soluciones de necesidades básicas que estén insatisfechas. Es necesario que los beneficiados estén organizados para interactuar efectivamente con las instancias locales de autoridad. En la medida que las personas organizadas están informadas pueden hacerse parte de la negociación influyendo en el resultado final de la aplicación de cierto programa o política.

4. La participación del **tipo Instrumental** se relaciona con la del tipo Gestionaria en el sentido que requiere de que los interesados se informen y estén organizados para aplicar en sus comunidades programas que han sido elaborados por autoridades. De cierta forma la influencia de los beneficiados es menor en el sentido que las condiciones del programa o proyecto ya estarían predefinidas.

5. La participación del **tipo de Empoderamiento** espera lograr que los beneficiados adquieran experiencias y herramientas que les permitan en el futuro plantear nuevas maneras de solucionar sus carencias y así mejorar su calidad de vida. A través de la ayuda de un equipo multidisciplinario se busca fortalecer sus organizaciones promoviendo ideas de identidad y comunidad. De esta manera los beneficiados pueden influir en la toma de decisiones con respecto a los programas o proyectos que serán aplicados en su comunidad.

Considerando el tipo de participación, los objetivos que pretenden y el efecto que puede tener en la comunidad específica que se beneficia de un proyecto habitacional social, en el caso de este estudio, creemos necesario tender a incorporar al ciudadano a través de sus propias organizaciones potenciando el trabajo en conjunto con las autoridades, ampliando las redes sociales con las que ya cuentan. En la medida que el enfoque de la participación tienda al tipo de Empoderamiento más que el tipo Informativo se logrará realmente aprovechar al máximo la capacidad creativa y de organización con los que ya cuentan los postulantes por ejemplo comités, equipos, etc. A través del apro-

vechamiento de este recurso potencial se podría lograr soluciones específicas en menor tiempo y optimizando recursos en la medida que se logra una efectiva y flexible descentralización de los instrumentos políticos que en definitiva contribuiría a una democracia más participativa.

En la medida que tanto el Estado y los otros actores involucrados en especial los profesionales que están a cargo de ejecutar los planes del gobierno estén sintonizados con la dinámica de la participación ciudadana se logrará una búsqueda en conjunto con los beneficiados de soluciones donde las inquietudes y problemas específicos se consideren en las primeras etapas del proyecto. En este sentido la participación se relaciona con el concepto “calidad de vida” ya que el mejoramiento de la calidad de vida tiene que ver con la solución a carencias que son particulares a cada grupo de personas o comunidades.

Si bien la calidad de vida es un concepto difícil de identificar y medir por el carácter subjetivo y específico del grupo que se estudia, existen numerosas experiencias que demuestran que la participación de los beneficiados conjugada con la asistencia técnica de profesionales privados y estatales se obtienen una efectiva mejoría en la percepción que los habitantes tienen de su nueva condición.



2. Participación en la Experiencia Habitacional Chilena.

A continuación se analizará cómo se ha manifestado la participación de los más pobres en vivienda. Se tomarán en cuenta tanto las soluciones de vivienda que surgen de las mismas iniciativas populares, como aquellas que corresponden a la aplicación de una política habitacional. En otras palabras se comparará la demanda habitacional de los más pobres y la oferta del Estado para este grupo en los distintos períodos presidenciales a partir de la creación del MINVU.

Durante la primera mitad del siglo XX, el Estado se relacionaba con el problema habitacional a través de la promulgación de leyes y la creación de instituciones que se preocupaban principalmente de la vivienda de los obreros y funcionarios. Las iniciativas del Estado eran limitadas en cuanto a eficiencia y coordinación. En efecto, existían por lo menos 28 instituciones dependientes de ocho ministerios que intervenían en asuntos de vivienda, urbanización y equipamiento (Silva p.273). Por otro lado, las migraciones del campo a la ciudad llegaron a un punto crítico a fines de la década de los cincuenta y las personas sin casa se convirtieron en una presión social importante. Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los más pobres pudieron beneficiarse de las políticas habitacionales en este período debido a que el ministerio definió la vivienda como un bien de primera necesidad al que toda familia tiene derecho independiente del nivel socioeconómico.



Gobierno de Eduardo Frei Montalva. (1964 – 1970)

A mediados del siglo XX en nuestro país se produjeron importantes migraciones desde el campo a la ciudad. El censo del año 1940 muestra que el 54.4 % de los 5.023.539 habitantes de nuestro país vivían en zonas urbanas. Se observa en los siguientes censos que la población urbana ascendió a 60.2% en 1952 y luego a 68,2% de la población total en 1960. (Fuente: INE)

Familias pobres que habitaban en zonas rurales se trasladaron en busca de una mejor vida y más oportunidades laborales en las ciudades, principalmente en Santiago. Pero en las ciudades no existían suficientes viviendas para acoger a los inmigrantes de zonas rurales, entre la década de los 40 y los 60 la callampa, el cité y el conventillo representaban la única alternativa clara de habitación para los sin casa de Santiago. (Espinoza p. 227).

Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva la política habitacional se orientó a mejorar el acceso a la vivienda. En 1965 se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo¹, y se definió la vivienda como **un bien de primera necesidad al cual tiene toda familia debe tener acceso sin importar su nivel socioeconómico**.

¹ Subordinadas al MINVU quedaron todas aquellas instituciones que se habían creado en gobiernos anteriores y tenían que ver con temas de vivienda las principales instituciones del sector eran las siguientes:

- Consejo Nacional de la Viviendas, organismo consultivo del Ministerio que podía recomendar medidas y proyectos par el desarrollo de políticas de vivienda.
- Corporación de la Vivienda (CORVI), empresa autónoma del estado, encargada de la proyección y ejecución de obras de urbanización y construcción de viviendas.
- Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), empresa autónoma del Estado encargada de atender a los adquirientes de vivienda y pobladores, asignar y vender sitios y viviendas, prestar asesoría técnica a cooperativas de vivienda y servicios habitacionales. También tenía una labor de regularización de títulos de dominio y evitar ventas irregulares y fraudulentas de sitios a personas de menores recursos.
- Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), empresa autónoma del Estado encargada de la remodelación y mejoramiento e ciudades y de asociarse con municipalidades y empresas privadas para lograr sus objetivos de mejoramiento y desarrollo urbano.
- Corporación de Obras Urbanas (COU), empresa autónoma del Estado encargada de la ejecución de obras de pavimentación urbana y servicios sanitarios.
- Caja Central de Ahorro y Préstamo, organismo autónomo encargado de la supervigilancia de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, que fomentaban el ahorro para la adquisición y construcción de viviendas. (Silva p. 273)

Conventillos, Cités, Callampas

Como se mencionó anteriormente a comienzos de los sesenta las opciones de viviendas ya construidas eran escasas por lo que muchas familias se vieron obligadas a establecerse en terrenos de la periferia de la ciudad en construcciones precarias hechas por ellos mismos.

Dentro de las opciones construidas dentro de los límites de la ciudad existían los conventillos y cités. Los conventillos² eran viviendas colectivas que se conformaban a partir de la subdivisión de un inmueble unifamiliar que la mayoría de las veces se encontraba en mal estado o construcciones precarias habilitadas con el fin de albergar otras familias (Ortega p. 19). El carácter colectivo de los servicios higiénicos en este tipo de vivienda constituía un problema sanitario para sus habitantes que se sumaba al problema de hacinamiento.

Los cités³ son conjuntos que se construyeron al interior de las manzanas. De esta manera se aumentó la densidad habitacional sin perturbar la trama original de la ciudad. Estas construcciones que datan de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX se encontraban en un estado de avanzado deterioro en muchos de los casos.

Una de las razones que diversos autores dan con respecto al deterioro en ambos tipos de viviendas tiene que ver con la falta de legislación clara sobre el arrendamiento de cités y conventillos. Por otra parte existía una falta de interés de parte de los propietarios más allá de cobrar a tiempo los arriendos.

² La definición para el tipo de vivienda "Pieza en Conventillo" en el I Censo de Viviendas del INE (1952) era la siguiente: "Pieza en Conventillo: Característica en todas las ciudades latinoamericanas con diferente denominación, está constituida generalmente por un solo cuarto que aprovecha servicios higiénicos comunes."

³ Ortega define cité como: un conjunto de viviendas generalmente de edificación continua que enfrentan un espacio común, privado, el que tiene relación con la vía pública a través de uno o varios accesos. Hasta la tercera década del siglo XX numerosos cités fueron construidos en Santiago y se convirtieron en un sinónimo de vivienda económica.

En la obtención de este tipo de solución no se puede decir que existe algún tipo de participación de parte de los habitantes. Las acciones que los pobres realizaban con respecto a los conventillos y cités era la búsqueda de una vivienda o pieza y el pago del arriendo. No existían canales por los cuales se podían denunciar o expresar el descontento con respecto a los problemas de hacinamiento, insalubridad, precios excesivos, etc.

Durante la década de los 50, en plena explosión de la población urbana en Santiago, no sólo las soluciones habitacionales disponibles para los más pobres eran deficitarias, además eran insuficientes para acoger a las nuevas familias llegadas a la ciudad. Las familias sin casa participaron de invasiones ilegales de terrenos de escaso valor comercial, la mayoría de ellos ubicados en la periferia de la ciudad, conformando asentamientos precarios que se llamaron poblaciones callampas⁴.

Según el autor Vicente Espinoza, las poblaciones callampas se formaban de manera espontánea, es decir las familias que se instalaban en un sitio lo hacían sin una mayor concertación previa. Debido al carácter ilegal del asentamiento la ocupación de los terrenos ocurría durante la noche. En días sucesivos, a veces a lo largo de varios años, otras familias se iban agregando al asentamiento, así las poblaciones callampas crecieron con de manera irregular y con mucha rapidez. (Espinoza. p. 246)

Las poblaciones callampas se caracterizaban por la precariedad de las viviendas que eran construidas por las mismas familias a partir de materiales de desecho. También los habitantes de estas poblaciones sufrían condiciones sanitarias bastante deficitarias por no contar con agua potable ni alcantarillado. Sumado a lo anterior, las personas más pobres tenían dificultades para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud entre otras debido a la marginalidad y al desempleo.

En este tipo de solución no se puede afirmar que los habitantes hayan participado de manera colectiva para obtener un sitio donde instalarse, debido al carácter de la ocupación, sin una previa organización y de expansión espontánea. Sin embargo se puede observar una participación en la auto-producción de sus viviendas. La voluntad y esfuerzo de parte de los pobladores sin una asistencia técnica de profesionales resultó en soluciones precarias e insalubres.

⁴ La definición para el tipo de vivienda "Viviendas Callampas" en el I Censo de Viviendas del INE (1952) era la siguiente: "Viviendas Callampas: Son casuchas generalmente construidas clandestinamente por sus moradores en terrenos ajenos; se caracterizan por la diversidad de materiales empleados, la mayoría de desechos. Constituyen a veces importantes agrupaciones que han planteado serios problemas de urbanización y saneamiento."

La Operación Sitio

Estudios de la CEPAL realizados en la década de los 60 daban muy pocas esperanzas con respecto a que Chile fuera capaz de solucionar la creciente crisis habitacional a través de viviendas terminadas. Tomando en cuenta la presión que ejercían el aumento de las tomas ilegales de terreno y los pocos recursos con los que contaba el Estado, la única manera de lograr alternativas planificadas de asentamiento era a través de programas de consolidación progresiva (Mac Donald p. 273). Enmarcado en este contexto el MINVU desarrolló una estrategia para solucionar la crisis habitacional que se basó principalmente en los siguientes fundamentos (Rubio y González p. 311):

- El grupo familiar afectado por la deficiencia habitacional tiene la tarea de solucionar el problema y tiene el derecho de obtener del Estado subsidiariamente asistencia financiera, técnica, social y administrativa. A través de la participación, los usuarios movilizan todos sus recursos humanos, materiales, capacidad de gestión, organización, presión, etc.
- Los recursos económicos son limitados, por lo que se torna necesario racionar los recursos disponibles. A partir de esta realidad de recursos escasos nace el concepto de vivienda como unidad en proceso.

El principal programa de viviendas progresivas en este gobierno fue la Operación Sitio. Este programa, en un principio, estaba destinado a atender las necesidades de las familias damnificadas por los temporales de invierno del año 1965. Los objetivos que esperaba lograr el MINVU con este programa fueron, en las palabras del ministro de la época:

1. Proporcionar una solución realista e inmediata que permita a un gran número de familias la edificación posterior de su casa definitiva.

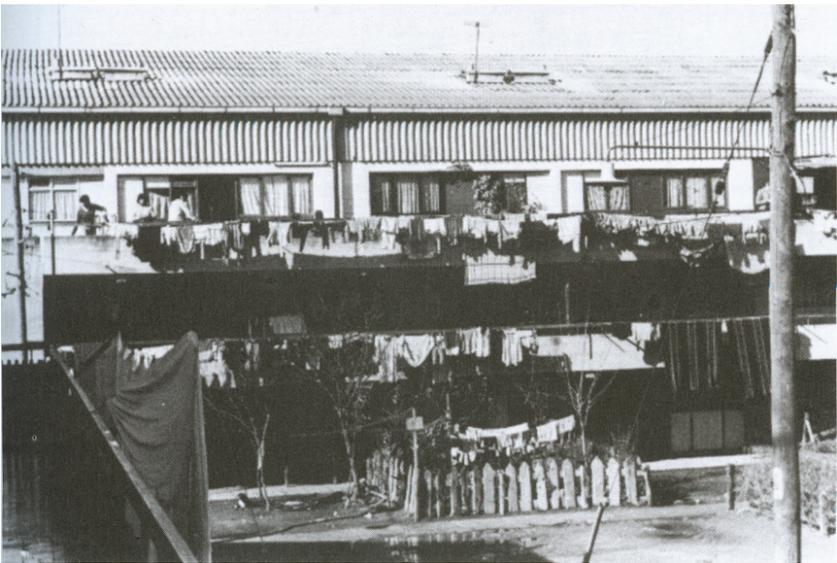
2. Anticiparse a la formación espontánea y clandestina de extensos sectores de callampas que, una vez consolidados constituyen uno de los más difíciles problemas urbanísticos y sociales. (Hamiltom cit. Haramoto p. 94)

En un principio los lotes que asignaba el MINVU contemplaban predios unifamiliares de 160 m² con cierros de malla de alambre, en conjuntos con calles ripiadas y soleras, redes de agua potable con pilones y redes eléctricas de distribución y alumbrado (Ibíd.). Estas condiciones no fueron constantes en los lotes asignados a lo largo de la vigencia de la Operación Sitio. Debido a la urgencia y falta de recursos en algunos casos solamente se entregaron lotes delimitados con trazas en la tierra, lo que se conoció como la Operación Tiza.

Los lotes entregados por el Estado eran subdivisiones de terrenos que se encontraban en la periferia rural de la ciudad. Con este tipo de solución se lograron bajas densidades habitacionales, entre 120 y 150 hab/Há y en general bajos rendimientos de suelo urbano (Ibíd. p. 97). En este sentido la Operación Sitio marca el comienzo de una tendencia en las políticas vivienda por localizar las soluciones habitacionales para los más pobres en los límites de la ciudad.

Los conjuntos que tuvieron como génesis la Operación Sitio se caracterizaban por la precariedad de las soluciones. Ya que la consolidación de las viviendas progresivas no estaba garantizada por el Estado la responsabilidad recayó sobre las familias. La condición de precariedad se puede explicar en parte debido a la pobreza de las familias: en general, los pobladores se encontraban en situaciones laborales inestables por lo que los recursos en su mayoría se destinaron a necesidades tales como la alimentación y salud (Rubio y González p. 309).

En la práctica, la vivienda como proceso o solución progresiva significó que la participación de los pobres sin casa fue entendida como la autoconstrucción. Otras acciones que los beneficiados realizaban eran la inscripción en el programa y la formalización de la propiedad del terreno, a través del ahorro o pago de dividendos. En algunos casos la CORHABIT tomaba parte en la construcción de las viviendas ofreciendo asistencia técnica a los beneficiados, pero principalmente el rol del Estado era asignar lotes de terreno a las familias inscritas.



2.2 Gobierno de Salvador Allende Gossens (1970 – 1973)

Durante el gobierno de Salvador Allende hubieron cambios conceptuales con respecto a los temas habitacionales a nivel de políticas. **Se definió que la vivienda era un derecho irrenunciable del pueblo y el Estado tenía el deber de proporcionarlo.** La vivienda no era concebida como un objeto de lucro y debía responder a las necesidades y condiciones sociales de las personas.

Esta nueva postura significó la interrupción de la Operación Sitio. El gobierno estimó que las soluciones dirigidas a los más pobres de autoconstrucción de viviendas era injusta porque resultaban en viviendas de menor calidad a mayor costo de las familias, sumado a que la construcción debía llevarse a cabo en las horas de descanso del propietario (Haramoto p. 102). Por otro lado soluciones de este tipo marginaban a los más necesitados dentro de los pobres, por ejemplo a mujeres madres jefas de hogar, ancianos, personas solas y enfermas, ya que no se adecuaban a la calidad de la solución en el sentido que no podían participar de la construcción o demostrar capacidad de pago de dividendos para formalizar la propiedad del terreno. (Necochea p. 86)

Uno de los cambios importantes que hizo este gobierno a un nivel institucional fue darle un carácter protagónico a la CORVI en el proceso de construcción de vivienda. De las 89.019 viviendas que se programaron en el plan anual de 1970 se construyeron 66.027 de esta manera se reactivó un poco la economía. Sin embargo esto significó que en los años siguientes no sólo había que cumplir con lo programado en el plan del año en vigencia sino también terminar lo que no se cumplió del año anterior (Bravo. p. 22).

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno de Allende de otorgar viviendas terminadas no eran suficientes para satisfacer la creciente demanda. Las tomas de terreno y campamentos fueron las alternativas más factibles de solución habitacional para los más pobres y desde allí podían ellos tomar acciones reivindicativas. Se estima que alrededor de 400.000 personas tuvieron acceso a un pedazo de suelo para sus viviendas ya sea por vías legales o no entre 1970 y 1973 (Necochea p. 87).

Tomas de Terreno / Campamentos

La Operación Sitio dio esperanza a muchos pobres sin casa, sin embargo a dos años de su aplicación solamente el 10% de las familias inscritas obtuvieron algún tipo de solución (Espinoza p. 279). Ante esta realidad muchas personas tomaron la iniciativa de participar en tomas ilegales de terreno, pues, en las palabras de Vicente Espinoza: "casa o sitio no importaba mucho, con tal de resolver la apremiante situación que los afectaba."

Las tomas de terreno se diferencian de las poblaciones callampas porque fueron producto de una acción organizada de pobladores, y se constituyeron como un movimiento social que poseía una identidad y planteaba una lucha reivindicativa, en este caso el derecho a una vivienda (Sepúlveda p. 109). La diferencia entre los asentamientos precarios de otras ciudades latinoamericanas y los campamentos de nuestro país era el papel directamente político de las invasiones de terreno para la construcción de viviendas y recíprocamente, la determinación del contenido político de los campamentos así formados. Este contenido se hacía visible tanto en la orientación y estrategia de las fuerzas políticas que se encontraban en la base de su formación (Castells. p. 87).

Los distintos campamentos que surgieron en nuestro país se formaron de manera similar, independiente de la tendencia política, apoyados por la Democracia Cristiana, Partidos Obreros (Comunista o Socialista) o la Izquierda Revolucionaria:

"Una organización política (a veces ligada a un grupo sindical o a un medio cultural definido) organiza durante un cierto tiempo un comité de personas sin vivienda en un barrio, una profesión o un lugar de trabajo. Una vez decidida la ocupación ilegal de un solar para construir en él viviendas, se reúnen varios comités de tendencias políticas próximas y se designa un grupo de acción para preparar la ocupación y poder burlar la vigilancia de la policía. Una noche se da la orden, acuden las familias con sus enseres, se instalan tiendas en forma de círculo, se levanta una empalizada y se iza la bandera chilena, mientras que los militantes se enfrentan a la policía y a veces personalidades políticas de la izquierda intentan negociar con las 'brigadas especiales de intervención' que han acudido a toda prisa... Si la ocupación tiene éxito, durante los días siguientes acuden nuevas familias, tantas como esté dispuesto a aceptar el comité de campamento, que inmediatamente entra en funcionamiento. Al cabo de algunas semanas ha nacido un nuevo foco de vida popular." (Ibíd. p. 91)

La realidad de los campamentos de pobladores era diversificada. "Junto a la desorganización social observada en algunos casos se pueden constatar

también comunidades sumamente movilizadas.” (Ibíd. p. 110) Sin embargo lo que era constante en todos los campamentos era la gran capacidad de participación en acciones reivindicativas exteriores (movilizaciones en torno a la vivienda, ocupación de viviendas vacías, ocupación de carreteras, etc.) y en el plano de consumo colectivo: servicios, sanidad y en especial vivienda.

En los campamentos de este período se puede observar una participación activa de parte de los pobladores con la ayuda de otros actores. Aquellos pobladores que se organizaron en torno a un comité de personas sin casa participaron, junto a personas del partido político que los apoya, de la planificación del asentamiento. Luego los pobladores ejecutaron la ocupación del terreno, y formación de estructuras administrativas (comités de campamento) que aseguraron el funcionamiento del campamento como colectividad. Se puede decir que hubo una participación del tipo gestonaria ya que, los pobladores junto con las organizaciones que los apoyan, tomaron parte en la realización y actividades operativas dentro del “conjunto”. Los pobladores también construyeron entre ellos de manera solidaria sus casas, por lo que se puede decir que los pobladores participaron en el “diseño” de sus viviendas.

Debido al apoyo con el que contaban los pobladores se logró crear conciencia con respecto al problema habitacional y la pobreza en nuestro país. La ayuda de los partidos políticos, agrupaciones vinculadas a la iglesia, organismos no gubernamentales, organizaciones estudiantiles, etc. contribuyó a mejorar las condiciones de los más pobres. Estos actores asistieron a los pobladores en la creación de comités, que a través de soluciones colectivas y solidarias buscaban cubrir otras necesidades además de la construcción de viviendas, por ejemplo, con las ollas comunes se buscaba alimentar a una mayor cantidad de pobladores a un menor costo. También los comités abordaron necesidades tales como la salud, saneamiento, educación, trabajo, etc.

En este período sucedió que aquellos campamentos que participaban de más luchas reivindicativas durante el gobierno de Eduardo Frei disminuyeron ese tipo de actividades. La significación social del campamento y la mayor o menor organización y movilización dependía de la relación entre la tendencia política del campamento y la coyuntura política. Es por eso que los campamentos de la Unidad Popular durante el período de Allende, dieron tregua al gobierno para organizar su programa de construcción de viviendas sociales. (Ibíd. p. 103)

Programas de Vivienda Definitiva (Planes Anuales) / Campamentos Transitorios

Como se mencionó anteriormente, el gobierno de Allende se planteó entregar viviendas definitivas y terminadas, producidas por la CORVI, a las personas sin casas. **La participación de los postulantes a los Planes Anuales desarrollados por el gobierno se limitaba al ahorro, ya sea personal o a través de planes populares de ahorro, y la inscripción a los programas de vivienda social.** Sin embargo, las autoridades siempre tuvieron claro que el tema de los campamentos era una situación transitoria necesaria debido a la gran demanda por soluciones habitacionales definitivas.

A fines de 1970, se creó dentro de la CORVI el **Subdepartamento de Campamentos** cuyo principal objetivo era abordar la solución habitacional de los pobladores instalados en campamentos generados a partir de las tomas de terreno, a través de un trabajo en contacto directo con los pobladores. Se trató de combinar las determinaciones de orden técnico legal con las demandas, aspiraciones y particular visión que los pobladores tenían de los problemas (Haramoto. p. 110).

En muchos casos las soluciones que se otorgaron a los pobladores implicaban la erradicación. Se instalaron campamentos de carácter transitorio los cuales contaban con comodidades mínimas y serían desocupados una vez que la solución definitiva se entregara al poblador, luego otro poblador "en tránsito" ocuparía el terreno del campamento transitorio. Estos campamentos se situaron en terrenos de la periferia especialmente expropiados con este fin.

Los autores Palma y Sanfuentes (cit. *Ibíd.*) comentan que el alto grado de movilización se exacerbó aún más ante la expectativa de una solución gratuita, y provocaron verdaderas estampidas hacia los campamentos transitorios. Muchos pobladores exigieron que se les diera una solución en dichos campamentos aunque tuviera un carácter progresivo. Por otro lado las nuevas tomas de terreno no respetaron sitios que estaban dispuestos para soluciones definitivas de vivienda. Esta situación entorpeció la planificación habitacional proyectada por el Ministerio.

A diferencia con los campamentos surgidos de tomas de terreno los campamentos en tránsito limitan la participación de los pobladores en el sentido que las decisiones importantes sobre la ubicación dentro de la ciudad, el loteo, y planeamiento en general eran tomadas por las autoridades del Subdepartamento de Campamentos. La gestión y administración tenía que estar a cargo de la CORVI debido al carácter transitorio de los campamentos que eran en cierta medida complementarios o una pre-etapa de las viviendas terminadas que producía el Estado.



Gobierno de Augusto Pinochet Ugarte (1973 – 1989)

El golpe de estado de 1973 produjo la interrupción de los movimientos sociales urbanos en nuestro país. La prohibición de los partidos políticos y la represión impidió que los pobladores siguieran recibiendo ayuda de otros actores que habían participado de la formación y desarrollo de los campamentos. Por las mismas razones fue imposible para las personas sin casa usar los mecanismos descritos en el apartado anterior para realizar nuevas tomas de terreno y fundar nuevos campamentos. Sin embargo, la demanda habitacional siguió aumentando.

Cifras oficiales de ODEPLAN mostraron que el 21% de la población se encontraba en una situación de extrema pobreza en nuestro país. A fines de los años 70, había 1.916.000 personas que vivían en 212.000 viviendas insalubres.

El gobierno militar instauró un cambio en el aparato estatal con la implantación del modelo económico neoliberal. El Estado redujo el gasto social y se desvinculó de las funciones relacionadas con la producción de bienes a través de la privatización de diversas empresas estatales.

En materia habitacional, el nuevo modelo económico cambió la manera de concebir la vivienda de parte del Estado. A partir de este período **la vivienda es un bien que debe ser adquirido por las familias a través del esfuerzo y el ahorro**. En la definición se contempló que dichos bienes serían producidos por entidades privadas que se interesarían en el mercado emergente de viviendas económicas. Sin embargo en la práctica se demostró que muchas personas estaban marginadas del mercado pues, los jefes de familia, sin contar con trabajo estable no siempre podían satisfacer incluso sus necesidades más básicas.

El gobierno reconocía esta situación de “marginalidad” que era causada por un “desequilibrio entre las necesidades básicas de la población y los medios que se disponen para satisfacerlas.” (MINVU cit. Rugiero p. 6) Se planteó que el Estado sería ente que subsidiaría a aquellas familias más pobres para que pudieran conseguir una solución habitacional que ofrecían los privados, “oferentes eficientes”, en el mercado habitacional.

En 1976 ocurre una reestructuración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el fin de hacer más eficiente su funcionamiento en el nuevo marco económico y político. Estos cambios, según Sandra Silva, no afectaron la labor de formulación y vigilancia de las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística, así como las normas técnicas para su cumplimiento.

La reestructuración del Ministerio produce la desconcentración territorial a través de la formación de secretarías regionales ministeriales (SEREMI). Por otra parte, el MINVU se desliga de la labor de producción de viviendas. Las empresas autónomas del estado que dependían del ministerio y que cuya función era pertinente a la construcción de viviendas y mejoramiento de ellas, la CORVI, CORMU, CORHABIT y COU se fusionaron en los SERVIU.

Los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) son organismos autónomos del Estado que tienen como objetivo la ejecución de políticas, planes y programas del MINVU y sus respectivas Secretarías Regionales Ministeriales.

Se planteó que las funciones de cada SERVIU serían estar encargado de adquirir terrenos, efectuar subdivisiones prediales, formar loteos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, proyectar y llevar a cabo remodelaciones, construir viviendas individuales, poblaciones, conjuntos habitacionales y barrios, obras de equipamiento comunitario, formación de áreas verdes y parques industriales, vías y obras de infraestructura (entre otras). Para cumplir estas funciones, el SERVIU puede comprar, expropiar, permutar, vender, dar en comodato o arrendamiento toda clase de inmuebles fijando precios o rentas, licitar, conceder préstamos, abrir cuentas corrientes y desarrollar toda clase de tramitaciones bancarias y comerciales que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines de acuerdo con las leyes, reglamentos e instrucciones vigentes a la fecha de realización de dichos actos.⁵

Se desprende de lo anterior que la construcción de viviendas es parte de las funciones de los SERVIU, pero la producción de las viviendas no las pueden realizar directamente, sino a través de las opciones enumeradas anteriormente. De esta manera se privilegiaron las iniciativas del sector privado que según Silva, constituyeron una fase previa a la política habitacional basada en el sistema de subsidios a la demanda que, en efecto comienza a operar a principios de la década de los ochenta.

⁵ <http://www.serviu.cl/12/organizacion.doc> : documento obtenido en la página de uno de los SERVIU que explica la organización, estructura, funciones, etc. elaborado a partir del Decreto N° 355 /1976 MINVU, Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanización.

El Allegamiento

A pesar de los cambios estructurales con el fin de optimizar la labor del MIN-VU, en este nuevo escenario económico y político, las personas más pobres vieron sus posibilidades fuertemente limitadas. Debido a la creciente demanda habitacional muchas familias se vieron obligadas a allegarse en casa de familiares.

El autor Andrés Necochea identificó cuatro tipos de allegamiento:

- a. Una familia recibe a otra dentro de su vivienda y la incorpora a su economía.
 - b. Una familia recibe a otra en su vivienda y mantiene una economía diferente de la segunda.
 - c. Una familia cede a otra el terreno para que esta última construya una vivienda.
 - d. Una familia construye una vivienda para arrendarla a otra, o transforma parte de su vivienda en una unidad independiente.
- (Necochea p. 98)

Este tipo de soluciones trajo nuevos problemas a las personas que vivían en campamentos, operaciones sitio, y otro tipo de soluciones ya consolidadas. En efecto, el allegamiento aumentó significativamente la densidad y el hacinamiento en las poblaciones populares. A nivel de población o conjunto el allegamiento contribuye principalmente al deterioro de la infraestructura de las viviendas debido al uso masivo por un número mayor de personas del esperado.

A un nivel particular, el problema del hacinamiento y promiscuidad dentro de los hogares que incorporan allegados afecta negativamente la calidad de vida de los usuarios. El no poder llevar a cabo una vida familiar y social adecuada repercute en la integración social de las personas allegadas e imposibilita la "democratización plena". (Greene p. 8)

La condición de allegado en la mayoría de los casos se transforma en un círculo vicioso: La familia allegada se encuentra en una situación inestable y no puede generar ingresos regularmente que le permita ahorrar. Por otra parte el estar allegado no implica que estas familias estén libres de la necesidad de "gastar en vivienda". Necochea plantea que existen diversos mecanismos de contribución a la mantención de la vivienda o pago de servicios habitacionales. Estas maneras informales de aporte a la economía del hogar que los acoge impiden que los allegados junten el mínimo de dinero que les permitan participar de los mecanismos estatales de obtención de viviendas.

A un nivel general, la organización de los allegados era difícil de lograr. Es así que no se pudo manifestar lo crítico que era el problema del allegamiento durante este período porque no existía una instancia intermedia de comunicación de los problemas tan heterogéneos de los pobladores y el gobierno central. (Necochea p. 99)

El allegamiento entendido como la expresión de la demanda popular de viviendas en este período hasta avanzado el gobierno militar no fue identificado como un problema habitacional. Principalmente por la falta de comunicación de sus problemas de parte de los pobladores y allegados. Lo anterior tiene diversas causas que van desde la falta de mecanismos de participación de los ciudadanos hasta la represión existente durante la dictadura militar. La condición de allegado es bastante heterogénea dependiendo de cada caso, pero se puede observar en general una colaboración en la economía del hogar que acoge mediante el aporte monetario que se sostiene en el concepto de cooperación entre las familias que albergan y las allegadas.

El problema de los allegados se masificó en las poblaciones populares durante este período. Según la Encuesta SUR realizada en 1985 por Rodríguez y Tironi el 53% de los hogares de 28 poblaciones populares de Santiago albergaban allegados. A fines del gobierno militar, en 1990 el déficit habitacional en un 49% corresponde a la dramática situación de los allegados sin casa. (Fadda y Ducci p. 96)

Vivienda Básica, Erradicaciones, Saneamiento de Poblaciones

Para resolver el problema de la “marginalidad habitacional” el gobierno militar crea el programa de Viviendas Básicas (oficialmente conocido como el Sistema de Postulación, Asignación y Venta de Viviendas destinadas a atender las situaciones de marginalidad habitacional). Este programa se inicia a principio de los años 80 y surge del programa de Vivienda Social y las modificaciones que se le hicieron al Programa de Subsidio Habitacional con el fin de ampliar su cobertura a los sectores más pobres.

El Programa de Viviendas Básicas estaba orientado a la atención de las familias de más bajos ingresos que viven en condiciones de marginalidad, es decir familias que viven en campamentos que “requieren ser erradicadas de los lugares en que actualmente residen, por condiciones de precariedad, inseguridad, carencias, sanidad, terrenos inapropiados etc.”⁶ (MINVU 1990 p.19) además de “núcleos habitacionales marginales” que se refiere a situaciones tan diversas como el allegamiento, viviendas deterioradas en conventillos y cités, viviendas en asentamientos precarios surgidos de Operaciones Sitio y otras.

La participación de las familias postulantes a este programa estaba restringida a la inscripción, el ahorro y el pago de dividendos. De esta manera se promovía la iniciativa particular e individual para acceder a la vivienda desincentivando actividades colectivas y organizadas en torno al tema habitacional. Los postulantes una vez inscritos en los SERVIU según su puntaje pasaban a formar parte de las nóminas elaboradas por esta entidad. Los factores que influyen en el puntaje de los postulados consideraban lo siguiente: antigüedad de la inscripción, el ahorro previo, posición en la estratificación

⁶ Cita extraída de un documento elaborado en 1990 a modo de memoria del MINVU para las labores efectuadas durante todo el gobierno militar.

social según ficha CAS y la composición del grupo familiar. Luego los SERVIU realizaban la programación y ejecución de las Viviendas, que en definitiva eran construidas por empresas privadas a través de licitaciones.

Las soluciones entregadas por este programa en sus comienzos fueron viviendas básicas “de material sólido con una superficie edificada mínima de 24 m², emplazada en un terreno no menor a 100 m² y agrupada en forma pareada” (FAU 1983 p. 18). Las viviendas básicas contaban con un recinto que servía como zona de estar, comedor y cocina, además de dos recintos que eran una zona de baño (lavatorio, W.C., y ducha) y otra zona de dormitorio.

Una de las mayores críticas hechas al gobierno militar con respecto a sus políticas habitacionales tiene que ver con la dirección de los recursos y subsidios a programas de “regularización de asentamientos marginales” que finalmente resultó en erradicaciones masivas dentro de la ciudad de Santiago. Hasta el año 1985, más de 28.000 familias, o sea cerca de 120.000 personas habían sido erradicadas en Santiago hacia “viviendas definitivas” entre 18 y 36 m² en diversas zonas periféricas de la ciudad. “Esto equivale a la población de una ciudad tamaño medio del país que fuera cambiada de lugar en un proceso de regularización” (Necochea p. 87)

Las erradicaciones en este período contribuyeron a la agudización de la **segregación urbana**, problema que afecta principalmente a los más pobres. El problema de la segregación, entendida como la separación dentro de la ciudad de las personas de distintas clases sociales, disminuye la calidad de vida de aquellos que tienen menos recursos. En el caso particular de las erradicaciones llevadas a cabo durante la dictadura, el traslado masivo de personas pobres a zonas periféricas de la ciudad donde existían escasos espacios destinados a servicios o equipamiento efectivamente disminuyó la calidad de vida de los “beneficiados” por este tipo de soluciones. Varios autores recalcan que con este proceso de segregación se eliminaron las redes sociales que existían en los antiguos campamentos erradicados, y no sólo las movilizaciones sufrieron por esto sino los mismos pobladores porque antiguas formas de acceder a sus trabajos, que en su mayoría pertenecían al sector informal o mano de obra no calificada, se vio dificultada debido a las grandes distancias que debían recorrer desde sus nuevos hogares.

El gobierno militar realizó acciones concretas con respecto a la demanda por una mejora en su situación habitacional de aquellas familias que vivían en campamentos y lotes asignados por gobiernos anteriores. A través de programas de saneamientos de poblaciones, que dependían principalmente del Ministerio del Interior, se logró el mejoramiento sanitario de los sectores po-

blaciones de extrema pobreza. El financiamiento de estas acciones se logró gracias a convenios realizados con el Banco Mundial, el BID y AID.

A través de los municipios se coordinó la construcción de casetas sanitarias y urbanización básica (agua potable, alcantarillado y energía eléctrica) de las poblaciones que no corrieron la suerte de ser erradicadas. Según cifras oficiales del período aproximadamente 146.000 familias fueron beneficiadas por estas líneas de acción. Estas soluciones evidentemente alcanzaron sus objetivos en mejorar las condiciones precarias de los pobladores con respecto a la infraestructura de la vivienda, pero los problemas que pueden presentar las viviendas (entendidas como la edificación que cobija a la familia) y la falta de equipamiento social comunitario no fueron abordados. **En este tipo de soluciones no se contempla la participación de los pobladores en el proceso más allá del pago de la solución adquirida, según el acuerdo con la municipalidad.** En general aquellas soluciones que tienen más que ver con la caridad (paternalismo) que con la solidaridad (fraternalismo) suelen descuidar aspectos importantes de los problemas reales de las personas pobres. Si bien estos programas ayudaron a mejorar las condiciones sanitarias de los más pobres, la precariedad de su situación habitacional era la misma. El drama de estos pobladores y la precariedad de sus viviendas y barrios quedaba en evidencia por la vulnerabilidad a los fenómenos naturales: los temporales de lluvia en el invierno y las altas temperaturas en el verano.

Movimientos Sociales Urbanos durante el gobierno militar

A pesar de la represión durante el gobierno militar la crisis económica de principios de los años 80 obligó a los sectores populares a organizarse.

En los campamentos ya existentes se realizaban acciones de cooperación para solucionar las necesidades más básicas. Ejemplos de este tipo de cooperación dentro de los campamentos son grupos de consumo conocidos como “comprando juntos”, y ollas comunes. Este tipo de organizaciones populares dieron paso a manifestaciones de protestas dando cuenta de la capacidad de movilización potencial de los pobladores.

Desde 1980 se inicia un resurgimiento de las tomas de terreno debido a la incapacidad de los más pobres para adquirir viviendas en el mercado habitacional. Sin embargo, la mayoría de estos intentos de tomas de terreno fueron disueltos por los mecanismos de represión del Estado.

En 1983 ocurrieron dos tomas masivas de terreno que debido a su magnitud no pudieron ser disueltas. “El día 22 de septiembre de 1983 se produjo la toma de terreno más grande de la historia de Santiago. En ese día algo más de 8 mil familias, unas 32 mil personas, ocuparon dos terrenos al sur de la ciudad.” (Rodríguez p. 34) Estos terrenos se encontraban en las comunas de La Granja y La Cisterna, y debido a la magnitud de las tomas, no fueron desalojadas. Es así cómo los campamentos Cardenal Silva Henríquez y Monseñor Fresno fueron fundados.

Los pobladores de estos nuevos campamentos se vieron enfrentados al problema de cómo mantener la ocupación. Durante los gobiernos de Frei y Allende en el momento que la toma se realizaba el Estado era más permisivo, se trataba de un contexto democrático y además que existían múltiples mecanismos de mediación, por ejemplo el apoyo de partidos políticos. En el contexto de la dictadura la primera preocupación de los pobladores de los Campamentos Cardenal Silva Henríquez y Monseñor Fresno fue contar con el mayor apoyo posible a su lucha. Este apoyo llegó de diversos sectores sociales y diversos equipos técnicos que ayudaron a la organización y conducción de los campamentos. Gracias a la ayuda solidaria y el trabajo de profesionales voluntarios estas movilizaciones masivas tuvieron éxito en la constitución de un foco de vida popular organizada por los mismos pobladores.



Gobierno de Patricio Aylwin Azocar (1990 – 1994)

Al principio de la transición a la democracia hubo muchas expectativas sobre el resurgimiento de las movilizaciones masivas en torno a los problemas de sociales. La reducción del gasto en temas sociales, y la privatización de las empresas estatales, durante el gobierno militar, aumentaron la brecha socioeconómica en nuestro país.

Con respecto a los temas habitacionales, existía el temor de que habría una ola de tomas ilegales de terreno en las zonas rurales contiguas a la ciudad. Sin embargo esto no ocurrió. Tomás Moulián explica que para que la transición a la democracia fuese posible la Concertación debió garantizar que no se producirían “desordenes”. Por otra parte se les criticó a los partidos políticos de estar preocupados de posicionarse dentro del nuevo gobierno, dejando de lado a las bases movilizadas que permitieron el triunfo del NO en el plebiscito de 1988.

En este período se arrastraron los problemas habitacionales del gobierno militar. A fines del gobierno militar según cifras dadas a conocer por el ministro Miguel Ángel Poduje: al año 1980 quedaban 7.500 familias en campamentos y 45.000 en Operaciones Sitio que no habían sido beneficiados por los programas de saneamiento de poblaciones. Además, según cifras oficiales existían 955.000 familias allegadas a comienzo de los noventa

Los pobres sin casa, aquellos en situaciones de albergamiento y los que vivían en asentamientos precarios en este período constituyeron la demanda habitacional y operaban de la misma manera que lo hicieron durante los años de la dictadura, contando con el apoyo solidario de particulares, instituciones de la Iglesia y ONG's.

Programa de Vivienda Progresiva (PVP)

En el año 1989 la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Concertación Democrática hizo un análisis de la situación habitacional a fines del gobierno de Pinochet. Dicha comisión determinó que existían tres tipos de déficit: de Vivienda, de Ciudad y de Participación. Lo cual derivó en tres grandes propósitos:

- Ampliar sustancialmente la construcción habitacional, especialmente para los sectores más postergados.
- Construir y desarrollar mejores barrios y ciudades.
- Fomentar la descentralización y la participación. (Greene. p. 8)

Una vez asumido el gobierno de Patricio Aylwin se decidió continuar con el mismo mecanismo para obtener viviendas, mediante el ahorro del participante y el crédito hipotecario. Sin embargo, se planteó aumentar el gasto estatal en subsidios. Además se planteó reformular la postulación de manera de focalizar estos nuevos recursos a los más necesitados. El gobierno buscó incentivar en los programas existentes la postulación en grupos organizados de manera de fomentar la participación. Se incorporan nuevas variables en el sistema de puntajes como el allegamiento y las familias con madres jefas de hogar.

La preocupación por proporcionar equipamiento y servicios pretende evitar la segregación urbana que se asociaba a las soluciones habitacionales de gobiernos anteriores. De esta manera se lograría el propósito de construir y desarrollar mejores barrios permitiendo una integración democrática de los sectores más pobres.

El MINVU en 1990 inicia una nueva línea de acción dirigida a los sectores de extrema marginalidad que no se podían acoger a los programas existentes. El **Programa de Vivienda Progresiva** se desarrolló a partir de dos etapas, una que proporcionaba a los pobladores de un sitio con infraestructura sanitaria y una construcción mínima, y una segunda etapa que considera construcción de recintos secos en torno a la dotación inicial. (Ibíd. p. 19)

Este programa retoma la idea de que la vivienda es un proceso habitacional en el sentido de una consolidación progresiva. La idea de volver a soluciones de este tipo tenía por objetivo aumentar la cobertura a través de la incorporación del potencial constructivo de los beneficiarios. Se propuso construir 20.000 soluciones anuales, focalizar recursos y hacer que los pobladores postulen en grupo al programa. De esta manera se pretendió responder a necesidades tanto de escasez de viviendas, falta de acceso a ellas de los más pobres y la escasez de participación. (Ibíd. p. 33)

El PVP se planteó con dos modalidades: una a través de los SERVIU y la otra privada. En ambas modalidades se fomentaba la organización de los interesados y la postulación en grupo, con el fin de aumentar las posibilidades de obtener el subsidio y facilitaba la obtención de un terreno. La modalidad SERVIU de este programa incorpora la participación de los postulantes de manera limitada. En cambio la modalidad Privada “crea canales para una sustantiva participación de los sectores de menores ingresos en decisiones claves como son la localización de los terrenos, las características del proyecto de vivienda y la movilización de recursos informales.” (MINVU 1994 p. 3)

Se observa que en la modalidad SERVIU, esta entidad asigna a los postulantes (individuales o grupales) las viviendas. **La participación de los postulantes en la Modalidad SERVIU del PVP se remite a la inscripción, ya sea en grupo o individual, la obtención del ahorro previo y el pago de los dividendos del crédito hipotecario que otorga el SERVIU.**

La modalidad privada del PVP incentiva la organización participativa de aquellos que postulan. Los beneficiados por este programa ya sea en grupo o particular debe tener resuelta la ubicación de su nueva casa. Es decir deben tener un sitio propio o en proceso de compra. Si el sitio ya está pagado los postulantes no necesitan ahorro previo para obtener el subsidio.

Los postulantes organizados deben contratar y supervisar las obras. Idealmente el proyecto es desarrollado entre los futuros habitantes y la constructora con la asistencia técnica prestada por el Estado. En esta modalidad el grupo tiene mayor control sobre el destino del subsidio, pudiendo re-

nunciar a la segunda etapa (la ampliación) para poder pagar el sitio o bien obtener una mejor solución de un costo mayor (que no exceda las 150 UF, tope máximo del subsidio).

La participación en programas de consolidación progresiva de viviendas era entendida como la auto construcción en lotes urbanizados asignados por el Estado. Con el PVP modalidad privada la participación de parte de los beneficiados se amplía a otras etapas del proceso, idealmente en las etapas de programación y presupuesto, diseño y realización. La idea de la postulación grupal responde a una intención de parte del gobierno de crear alternativas “para quienes tienen interés por el trabajo en equipo, quieren negociar mejores condiciones con empresas constructoras y entidades que ofrezcan asistencia técnica y se proyectan conformando una comunidad en el nuevo barrio.”⁷ Esto se ha logrado con el PVP porque los dirigentes de grupos y comités postulantes han pasado a conformar juntas de vecinos, pero también se ha observado que la cooperación entre los vecinos disminuye una vez otorgada la solución, lo que debilita la comunidad en el esfuerzo de cooperar en el mejoramiento del barrio. (Ibíd. p. 69)

⁷ Folleto MINVU: “Vivienda Progresiva: Primera Etapa Modalidad Privada” 1996



Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 – 2000)

En la década de los noventa los gobiernos de la Concertación obtuvieron logros notables con respecto a la disminución de la pobreza. En este período se logró disminuir el porcentaje de habitantes bajo la línea de la pobreza de un 41% (1989) a un 23% (1996).

Las condiciones de los más pobres se vieron mejoradas gracias a la mayor inversión en el gasto social y al crecimiento económico. En general se mejoró el acceso a la educación, salud, trabajo y vivienda. Sin embargo, esto no responde en su totalidad a una intención política de redistribución de los ingresos. Por otro lado, durante esta década personas de bajos ingresos pudieron optar a créditos financieros con los que pueden comprar bienes materiales a través del endeudamiento, creando una ilusión de un mejor nivel de vida.

Este nuevo escenario de la pobreza en Chile se relaciona con el concepto de “new urban poverty” o nueva pobreza urbana de los países desarrollados. En un estudio realizado por Manuel Tironi sobre la pobreza actual en nuestro país observa que los nuevos sectores habitacionales populares son productos de la efectividad de la política de subsidio de la vivienda. Los pobres durante el gobierno de Frei vivían en conjuntos logrados a través de los programas que tuvieron su génesis en el gobierno militar y que durante la Transición se masificaron y ampliaron su cobertura. Debido a la labor del Ministerio de la Vivienda a través de los SERVIU se logró mejorar la calidad de las viviendas en lo que se refiere a la dimensión Infraestructura, es decir se ha solucionado en gran parte la precariedad e informalidad que caracterizaban las casas y barrios de los más pobres, en décadas anteriores.

Sin embargo se manifiestan otro tipo de carencias, que tienen que ver con la satisfacción de los beneficiados con respecto a las soluciones habitacionales recibidas. Si bien las familias pobres están teniendo un mayor acceso a la vivienda a través de programas estatales: ¿qué tipo de vivienda es a la que están accediendo?

En este período se comienza a vislumbrar ciertas debilidades de los conjuntos realizados a partir del gobierno militar con respecto a temas de equipamiento social y espacios de esparcimiento. Estos conjuntos en general tienen ubicaciones en terrenos de escaso valor, debido al enfoque neoliberal que se adoptó a principios de los ochenta y que se ha mantenido hasta el día de hoy. Esta manera de enfrentar proyectos habitacionales para la gente pobre obligó a quienes planificaron y diseñaron dichos proyectos a obtener la mayor cantidad de viviendas en un terreno dado, en algunos casos dejando aquellos espacios no aptos para la vivienda para el uso de equipamiento social – comunitario (en los casos que se consideraron espacios para estos usos).

Estos terrenos de escaso valor comercial se ubican en la periferia de la ciudad, por lo que se generan problemas asociados a la segregación urbana. No sólo las personas pobres han sido reubicadas lejos de sus lugares antiguos de vivienda, si no que además se encuentran alejados de los equipamientos que complementaban sus antiguas viviendas. Este alejamiento de las redes a las que los habitantes de estos nuevos conjuntos tenían acceso afecta de manera negativa su calidad de vida.

Durante el segundo gobierno de la Concertación existió una ampliación en la cobertura de los programas dirigidos a los más pobres: el Programa de Viviendas Básicas (PVB) y el Programa de Viviendas Progresivas (PVP). Se incorporó al sistema de puntajes y postulación aquellas personas que habían sido postergadas, tales como las minorías étnicas y familias con hijos mayores de 18 años que sufren algún tipo de discapacidad ya sea mental o física. (Rugiero p. 64)

A pesar de esta voluntad política de incorporar a más postulantes y el crecimiento económico que a través del “chorreo” permitió disminuir los índices de pobreza en los noventa, existen personas pobres que no están siendo beneficiadas por los programas sociales. Estas personas son parte de nuestra sociedad, a pesar de incorporarse a ella a través de su trabajo informal, viviendo en la marginalidad en situaciones que recuerdan aquella “vieja pobreza urbana”.

Esta situación se le denominó pobreza “dura”, es decir “aquella que por sus mismas problemáticas sociales, desconoce o no se integra a la postulación formal, y/o grupos para los cuales lo habitacional no constituye la carencia más relevante ni de mayor incidencia en la cobertura y superación de sus necesidades.” (Ibíd. p. 73)

Ante este panorama el gobierno de Eduardo Frei dio paso a la elaboración del programa Chile Barrio, que permitiría ayudar a los más pobres dentro de los pobres a solucionar sus carencias. Las políticas elaboradas con el fin de eliminar la pobreza dan cuenta de que se reconoce la carencia habitacional como un componente del problema. Es por eso que el gobierno busca dar una solución integral a aquellos habitantes en condiciones marginales y precarias, incorporándolos a la sociedad. Esta iniciativa tiene como objetivo general aportar a la redistribución de las riquezas de nuestro país para que los beneficios obtenidos de los logros económicos lleguen a todos los chilenos.

Programa Chile Barrio

En 1997 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo encargó la realización del “Catastro Nacional de Campamentos y Asentamientos Irregulares” con la finalidad de localizar y caracterizar los bolsones de pobreza existentes en las áreas urbanas y rurales del país. De esta manera se pretendió lograr un diagnóstico funcional a la definición de planes y líneas de acción del MINVU. Para este catastro se consideraron aquellos asentamientos con las siguientes características:

- Un conjunto de 20 y más viviendas agrupadas y contiguas, en las que residen familias instaladas en terrenos de terceros, con o sin autorización y sin título de dominio y que además presentan en el interior del asentamiento carencia de alguno o todos los servicios básicos (agua potable, electricidad y alcantarillado)
- Conjunto de 20 o más viviendas agrupadas y contiguas, que, teniendo título de dominio a favor de los residentes, carecen del total o alguno de los servicios básicos señalados y que fueron calificados por los organismos regionales o municipales como casos de marginalidad habitacional.
- En ciudades mayores del país (más de 100 mil habitantes según censo de 1992), loteos irregulares de 60 o más viviendas dispersas, ubicadas dentro de poblaciones consolidadas, que carecen del total o de alguno de los servicios básicos y que han sido calificados como casos de marginalidad habitacional por los organismos municipales. (Chile Barrio p. 33)

El catastro dio como resultado que en nuestro país existían 972 asentamientos precarios de los cuales el 54,4 % estaban en zonas urbanas. En estos asentamientos habitaban 117.361 familias, es decir casi medio millón de personas.

Teniendo en consideración los datos arrojados por el catastro que realizó el INVI, y a través de una voluntad política por parte del gobierno de superar la pobreza dura fue posible lograr coordinar a todas aquellas instancias y organismos públicos que a través de sus acciones inciden en los indicadores más relevantes de la pobreza. Así nace Chile Barrio como una iniciativa intersectorial que pretende dar una solución integral y focalizada a cada campamento.

Los organismos gubernamentales que participan en Chile Barrio son los siguientes:

- Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, MINVU
- Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN
- Ministerio de Bienes Nacionales
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS
- Servicio Nacional de Empleo, SENCE
- Dirección de Presupuesto, DIPRES

Según la pertinencia de cada organismo las acciones se dirigen a los siguientes ámbitos de intervención:

- Desarrollo comunitario e inserción social
- Habilitación laboral y productiva
- Mejoramiento de la vivienda y del barrio
- Apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza

Dentro de los planteamientos de Chile Barrio existe de manera explícita la intención de hacer partícipes a las personas pobres en la superación de su condición.

En el ámbito de **Desarrollo Comunitario e Inserción Social** los objetivos específicos son:

- Fortalecer la organización y la participación de los habitantes de cada asentamiento, de modo de asegurar su protagonismo en el diseño e implementación de los planes y proyectos que allí se desarrollen y en los cuales ellos intervengan.
- Dejar capacidades radicadas en las comunidades intervenidas de modo que en el futuro, una vez concluido el programa, puedan formular y ejecutar iniciativas propias y acceder a los beneficios – servicios y/o programas – que ofrecen las redes públicas y privadas del país. (Ibíd. p. 13)

Chile Barrio para lograr sus objetivos y asegurar la participación de los beneficiados desarrolló como estrategia el **Plan de Acción Compartido**. Este instrumento incluye proyectos, acciones, inversiones y compromisos de corto y mediano plazo, a través del cual los diferentes actores involucrados (beneficiados, municipios, equipos técnicos, organismos públicos) **asumen un conjunto de iniciativas sustantivas para mejorar la situación residencial, la calidad del entorno y las oportunidades de inserción laboral de los habitantes del respectivo asentamiento precario**. (Ibíd. p. 23)

La participación comunitaria garantizaría la focalización del programa en los problemas relacionados a la superación de pobreza específicos para cada asentamiento pues, los Planes de Acción tienen su origen en un **diagnóstico previo**, en la **definición y priorización de necesidades** y en **negociaciones entre las partes** (Ibíd.). Cada actor en los planes compromete sus aportes y asume sus responsabilidades de acuerdo a todos los problemas de pobreza y exclusión del asentamiento. Dichos planes contienen compromisos razonables y posibles de cumplir dirigidos al logro de los objetivos en las áreas que plantea el programa. En la medida que se cumplen los compromisos acordados en los planes de acción en los plazos establecidos finaliza la intervención de Chile Barrio.

Como Chile Barrio es un programa que busca la descentralización y la focalización en la solución de la pobreza de los asentamientos precarios, las municipalidades pasan a ser actores importantes en los planes de acción. Las funciones que se espera cumplan los municipios dentro del marco del programa Chile Barrio son las siguientes:

- Definen la progresión de los asentamientos en los cuales se aplicará el programa en la comuna.
- Son los principales articuladores de la acción del programa en el asentamiento.
- Trabajan directamente con la comunidad involucrada y con los actores públicos y privados relevantes de la comuna en la elaboración y aplicación de los Planes de Acción.
- Constituyen y coordinan el funcionamiento de los equipos técnicos comunales incluyendo a los integrantes que estimen conveniente. Estos organismos deben considerar mecanismos adecuados de participación de los usuarios.
- Comprometen recursos y capacidades propias en actividades de su competencia, a fin de lograr mayor impacto en los asentamientos. (Ibíd. p. 14)

En el nivel local de la acción de Chile Barrio también son actores los equipos técnicos comunales cuya función es apoyar activamente al municipio para el diseño del Plan de Acción en cada uno de los asentamientos y la realización de todas las acciones de responsabilidad municipal y de nivel comunal relativas al programa. La labor del equipo técnico se complementa con la participación de los pobladores al momento de elaborar los planes de acción.

Los pobladores participan como individuos o a través de las organizaciones que los representan. La población de los campamentos cuenta con apoyo profesional (Servicio de Apoyo al Desarrollo del Barrio) para desarrollar sus capacidades de participación que les permita desempeñarse en labores de gestión comunitaria y contraloría social. Estas capacidades que los pobladores adquieren a través de la participación en el programa Chile Barrio se espera tenga una proyección a futuro en el momento de proponer otros proyectos para mejorar su calidad de vida complementando lo ya obtenido.

Se apuesta a que los logros que se alcancen, afecten de manera más profunda a los pobladores que la solamente la obtención de una vivienda, por ejemplo, en el caso de una solución del tipo habitacional. Se espera que los beneficiados por el programa, al sentir que han obtenido solución a su situación precaria a través de su propio esfuerzo se hagan partícipes de futuras acciones fuera del programa Chile Barrio para seguir desarrollándose. Sí efectivamente las comunidades beneficiadas han logrado desarrollar “empoderamiento”, es difícil de evaluar analizando los resultados cuantitativos que se presentan en los informes oficiales sobre los logros de Chile Barrio.

El mejoramiento de la Vivienda y del Barrio es un objetivo importante dentro del programa Chile Barrio teniendo en cuenta que los beneficiarios se determinan a partir de una situación habitacional deficitaria. El facilitar el acceso a la vivienda y los servicios básicos de agua potable, electricidad y alcantarillado da resultados concretos y cuantificables a la situación de precariedad de los habitantes de los campamentos y en la mayoría de los casos se ha convertido en una prioridad a veces en desmedro de objetivos de empoderamiento, inserción laboral y social.

La casa propia se transforma en un objeto que es el logro del esfuerzo, participación y cooperación que Chile Barrio pretende fomentar. Además la lo habitacional (vivienda, infraestructura y barrio) dentro de los objetivos de la superación de pobreza es el que requiere una mayor inversión monetaria de parte de los pobladores y el estado.



Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000 – 2006)

En 2001 las políticas del MINVU sufrieron cambios que permitieron ampliar las alternativas de conseguir viviendas a los diversos tipos de situaciones de las familias de Chile. Estas modificaciones se conocieron como la Nueva Política Habitacional Chilena. Los principales problemas que se detectaron en la “antigua” política fueron:

1. El aumento del valor de las viviendas. Se vuelve prácticamente imposible para las personas más pobres acceder a soluciones habitacionales debido a que los postulantes necesitaban complementar el subsidio y el ahorro familiar con un crédito hipotecario. Ocurre una “desfocalización” del programa de Vivienda Básica.
2. La morosidad de los deudores hipotecarios en particular los beneficiados por el Programa de Vivienda Básica, lo cual se transforma en un obstáculo para ampliar la participación del sector privado en el financiamiento de las viviendas para las personas con menores ingresos. Diversos son los motivos por los que las familias no pueden pagar los dividendos de los créditos hipotecarios que obtuvieron con el fin de complementar el ahorro familiar y el subsidio habitacional.
3. Los conjuntos habitacionales sociales se constituyen como soluciones homogéneas de aplicación estándar en todo el país sin considerar, las diversas composiciones familiares, el origen de los grupos postulantes y la localización geográfica de la solución. (Ravinet p. 134)

Tomando en cuenta los problemas detectados en el MINVU se propusieron objetivos focalizados a resolver los problemas habitacionales en 4 tipos de programas: Programas focalizados a la atención de los más pobres, programas habitacionales orientados a la atención de grupos medios emergentes, programas habitacionales con un fuerte impacto urbano, programas habitacionales rurales.

Los objetivos planteados para resolver el acceso a una vivienda digna para los más pobres son los siguientes:

- Priorizar la focalización de las acciones y recursos estatales en aquellas familias indigentes y pobres sin capacidad de pago, incapacitadas para resolver su problema de vivienda en el mercado habitacional privado, reorientando un 60% del gasto del MINVU hacia los 2 quintiles de ingreso más pobres, mejorando el carácter redistributivo del aporte estatal para la vivienda.

- Tender a constituir un mayor y mejor equilibrio socio – espacial del territorio y de las ciudades a través de las intervenciones habitacionales, orientando la localización de dichos proyectos y asegurando suelo para los programas subsidiarios. Con esto se busca evitar la segregación y fomentar la oferta de viviendas en localidades de tamaño reducido y ubicación remota. (Ibíd. 135)

Para lograr dichos objetivos el MINVU en este período ha mejorado la cobertura de los programas de vivienda social existentes además de la creación de dos nuevos programas: La Vivienda Dinámica Sin Deuda, y el Fondo Concurrible para Proyectos Habitacionales Solidarios. En este estudio nos interesa el análisis del Fondo Solidario Concurrible (FSC) pues, si bien en el proceso de la Vivienda Dinámica Sin Deuda la organización de los vecinos juega un rol preponderante (Ibíd. 137), el FSC explícitamente busca ayudar a las familias más pobres a potenciar su Capital Social, enseñar, guiar y poner en práctica la solución de sus problemas específicos a través de la participación en el desarrollo del proyecto habitacional y social.

Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios

Teniendo en cuenta que la carencia habitacional es solamente un componente del problema general de la pobreza, este programa plantea a partir de un proyecto de vivienda abordar el tema de la habilitación social y complementar la solución a necesidades específicas de la realidad del grupo que postula al Fondo Concursable.

Durante la década de los noventa se redujeron la pobreza y el déficit habitacional considerablemente. Para el gobierno actual es un desafío llegar más allá y lograr identificar la demanda de los sin casas, que hoy en día es un grupo disperso y sumamente heterogéneo. Lo único que tienen en común los pobres sin casa en la actualidad es la imposibilidad de acreditar ingresos y no poder obtener créditos que le permitan participar de los programas de vivienda social que ya existían.

Específicamente los objetivos del Fondo Concursable, extraído de las bases publicadas en el 2002, son:

- Pretender financiar, a través de un subsidio, la solución habitacional para familias en condiciones de indigencia y que participen en grupos previamente organizados.
- Por otra parte se busca complementar estas soluciones habitacionales asegurando proyectos de infraestructura que mejoren las condiciones del barrio.
- **Estimular las acciones complementarias a la solución habitacional que permitan a los grupos hacerse cargo de una nueva realidad familiar a través de programas de habilitación y capacitación social.**

El Fondo Concursable se plantea como un programa que es versátil en la medida que pretende incorporar las distintas realidades de la gente sin casa, ya sea tanto en capacidades de organización, tamaño de los grupos, lugar geográfico, etc. También este programa presenta versatilidad con respecto a las soluciones posibles a postular. En este sentido, se puede incorporar la situación habitacional existente de los más pobres en la solución de su precariedad planteando proyectos de mejoramiento y densificación en comunidades ya existentes. En este tipo de soluciones es posible que los beneficiados mantengan sus redes sociales ya que no abandonan su comuna de origen

Esta manera de abordar la carencia habitacional y la pobreza presenta ventajas en la medida que los proyectos son confeccionados específicamente para los grupos de postulantes, es un aporte a la descentralización, y además incluye a aquellas personas que no fueron registradas en el catastro de asentamientos precarios. Las ideas generales con respecto a la generación de una solución integral a la pobreza se mantienen desde el programa Chile Barrio, pero las maneras de abordar la participación de los beneficiados presentan algunas innovaciones.

El Fondo Concursable tiene innovaciones con respecto a la postulación. **Los postulantes deben pertenecer a un grupo organizado (comité de vivienda) de no menos de 10 familias. Las bases estipulan que el grupo debe estar patrocinado por una entidad organizadora. La participación de los ciudadanos ocurre a través de los comités que junto a la entidad organizadora elaboran el proyecto que se presenta al concurso.**

Específicamente la entidad organizadora tiene como función organizar al grupo de postulantes, luego de manera conjunta con los beneficiados, se elabora el proyecto. En la mayoría de los casos, los municipios son los que han asumido el rol de entidades organizadoras pero también han participado instituciones externas al sector de vivienda en esta labor. Universidades han realizado importantes aportes en la oferta de soluciones innovadoras, así como instituciones del sector privado, en especial fundaciones, que han realizado aportes económicos para mejorar las soluciones habitacionales o permitir la ubicación de los proyectos en terrenos de un mayor valor. También es posible que cooperativas, corporaciones y empresas constructoras sean entidades organizadoras, ofreciendo un "interesante nicho de mercado". (MINVU 2005 p. 306)

Una de las ventajas de la manera en que opera el FSC es el hecho que el proyecto se elabora a partir de la formación de la alianza entre el grupo organizado y la entidad organizadora, sin embargo **el programa no especifica como se da esa alianza o cómo se pueden proteger los intereses de los beneficiados que**

debido a su poca experiencia participa de manera asimétrica con respecto a los actores que cuentan con el know how en materias habitacionales, tanto en la planificación, diseño y ejecución de proyectos.

Al momento de la formación de dicha “alianza” se espera que el grupo ya esté organizado y sea capaz de participar del diseño y elaboración del proyecto apoyado técnicamente por la entidad organizadora. El programa plantea la promoción de derechos civiles, políticos, sociales como una manera de comenzar a definir políticas y programas sociales centrados en la satisfacción de condiciones necesarias (vivienda, equipamiento, infraestructura), generando así el capital social que aporte al desarrollo humano de los asentamientos, de las personas y sus grupos familiares (Surawski p. 636)

La idea del FSC es que los usuarios generen el capital social a través de la participación antes, durante y después de la elaboración del proyecto. Se espera que haya una continuidad de la experiencia de grupo comunitario organizado por cierto tiempo más, dando la posibilidad de complementar el proyecto inicial como se ha dado en experiencias del plan piloto en la novena región descritas por Surawski. Esto ha sido posible ya que el FSC focaliza el subsidio a la vivienda a través de las personas y los grupos, humanizando los procesos. Los proyectos del FSC al incorporar a la participación de los habitantes da la posibilidad y libertad en escoger la locación de las viviendas, quién será el vecino, la disposición de áreas verde y recreación, etc.

El enfoque integrador reconoce el derecho a las personas no sólo a la vivienda sino a mejorar sus condiciones sociales que faciliten su inserción y desarrollo en la sociedad (Ibíd. p. 637) El FSC se otorga a proyectos que contemplen la habilitación social además de soluciones habitacionales concretas. Solamente de esta manera es posible lograr que los pobres se desarrollen participativamente y puedan aportar sus inquietudes y puntos de vista en el proceso de elaboración del proyecto técnico, el proyecto social y el plan de ahorro.

Algunas de las ventajas con respecto al programa Chile Barrio ocurren en el ámbito del modo de pago de las viviendas. A través del FSC se otorgan soluciones que terminan con el pago de dividendos. Por otra parte en la medida que el subsidio se entrega es administrado por los mismos pobladores con la asistencia de la entidad organizadora aporta al empoderamiento de los pobladores que tienen un rol protagónico e influencia para decidir en cuánto se invierte y en qué.

Los logros en cuanto a la participación aún deben ser evaluados de manera objetiva y científica, lo expuesto anteriormente se ha desprendido a partir de la revisión de lo que se espera de este programa a partir de las políticas y de las experiencias en los planes pilotos.



3. Conclusiones.

Al realizar la investigación nos percatamos de una suerte de diálogo entre la manera en que viven los más pobres y las políticas de vivienda. Se da que los más pobres solucionan su carencia de “refugio” de maneras en general ingeniosas y solidarias, pero siempre de manera precaria. Este tipo de expresiones evidencian la demanda de viviendas. Las políticas habitacionales han pretendido dar soluciones a dicha precariedad ya sea anticipándose a ella, ofreciendo nuevas soluciones habitacionales o mejorando las condiciones en la que los más pobres viven.

La oferta habitacional desde el comienzo del período hasta comienzos del primer gobierno de la Concertación contemplaba diversas maneras de enfocar el problema de la carencia de viviendas. Sin embargo, en el ámbito de la participación de los beneficiados, todos los programas desarrollados para los más pobres eran bastante limitados, paternalistas y verticales. Sucede además, que en los gobiernos de Frei Montalva, Allende y Pinochet los más pobres desarrollaron diversas maneras de solucionar sus carencias de manera informal y precaria, pues la cobertura de los programas era limitada.

La primera manera en que a través del MINVU se trató de incorporar la participación de los más pobres fue la autoconstrucción de viviendas en el marco de la Operación Sitio. Este tipo de soluciones limita las acciones de los beneficiados solamente a un aspecto de la vivienda: la casa. La planificación de los conjuntos, la asignación de los lotes, el nivel de la infraestructura, el equipamiento (en los casos que se consideró) y la ubicación de los conjuntos dentro de la ciudad eran decisiones que se tomaban a nivel de ministerio. **Se puede concluir que los beneficiados de la Operación Sitio tuvieron una participación del tipo informativa,** pues se incorporaron a la ejecución del programa una vez que las decisiones mencionadas ya estaban tomadas.

El gobierno de Allende estimó que la Operación Sitio era injusta debido a que las labores constructivas de las viviendas debían ser realizadas por los mismos beneficiados en sus horas de descanso. Es por eso que en los **Planes Anuales de construcción de viviendas** de este gobierno se evitó la “participación”, que en ese entonces era sinónimo de autoconstrucción de viviendas. Las acciones que los beneficiados por los planes de este período se limitaban a la inscripción, el ahorro y el pago de la vivienda a través de dividendos. **La participación de los más pobres continuó siendo informativa.**

Es importante destacar que ya en el gobierno de Frei y sobre todo en el de Allende grupos de pobladores lograron realizar soluciones habitacionales al margen de las políticas habitacionales. Los pobladores de los **campamentos** se organizaron en comités y con la ayuda de ciertos partidos políticos y ONG’s constituyeron un movimiento social que a través de una solución digna a la vivienda pretendían lograr objetivos revolucionarios. Las viviendas eran construidas por los mismos pobladores, al igual que las antiguas poblaciones callampas. Existió sin embargo una importante diferencia entre las callampas y los campamentos pues estos últimos desarrollaron maneras más planificadas y elaboradas de tomas de terrenos, dirigencia y mantención de los “conjuntos”. Se puede decir que en este tipo de solución habitacional hubo una mayor participación de parte de los pobladores con respecto a experiencias tanto informales como estatales en el sentido que el actuar de los más pobres hace posible la obtención del terreno, la construcción de las casas y la gestión y ejecución del campamento como un “foco de vida popular”. **La participación en este caso se relaciona con el empoderamiento ya que las soluciones surgen de los mismos pobladores y son llevadas a cabo por ellos, principalmente.**

Esta efervescencia participativa que se observó en los campamentos tuvo un abrupto término con el golpe de estado de 1973. Las opciones de los más pobres en materia de vivienda durante el gobierno militar eran el allegamiento y los programas de vivienda social que surgieron recién a mediados de los 80. El programa de **Vivienda Básica** estaba dirigido a aquellas personas que no podían obtener una vivienda en el nuevo escenario económico de libre mercado. **Este programa siguió la tendencia de permitir solamente una participación informativa de parte de los beneficiados.** En este período las acciones de los más pobres eran la inscripción individual, el ahorro y el pago de dividendos.

Durante la década de los 80, más de 25 mil familias fueron erradicadas de sus lugares de residencia informal y precaria a poblaciones ubicadas en la periferia de la ciudad, donde el terreno era más barato. Algunos autores argumentan que esta medida sirvió para desarticular redes que existían en los campamentos y poblaciones callampas para evitar potenciales acciones rei-

vindicativas y de protesta contra el gobierno militar. Esta medida logró que se agudizaran los problemas de segregación que ya sufrían los más pobres.

A principios de los 90, el gobierno concertacionista de Aylwin se propone promover la **“participación responsable”** en el nuevo marco político de nuestro país. **En materia habitacional esto se tradujo primeramente en incentivar la postulación en grupo a los programas de vivienda social heredados del gobierno militar.** Fue posible en este período ampliar la cobertura de las soluciones habitacionales debido al aumento del gasto social que se llevaría a cabo a partir de este gobierno. Durante los gobiernos de la Concertación hubo una disminución en cerca de un 50% de los índices de pobreza en nuestro país con respecto a la década de los 80. En general las condiciones de los más pobres se vieron mejoradas por este fenómeno sin embargo los más pobres dentro de los pobres no se han beneficiado de estos logros macroeconómicos y su situación de carestía y precariedad es una señal de que existe aquella “pobreza” de décadas anteriores y es necesario desarrollar nuevas estrategias que se adecuen al panorama actual.

En la búsqueda de lograr una mayor cantidad de soluciones habitacionales durante el gobierno de Aylwin se desarrolló el **Programa de Vivienda Progresiva**. El PVP, se desarrolló en dos modalidades: una pública y otra privada. **La modalidad pública continuó con la participación del tipo informativa** en la que los postulantes no inciden en el resultado del proyecto en el que se inscriben y sus acciones se limitan al ahorro y en la segunda etapa, el pago de dividendos.

En la modalidad privada del PVP, de manera implícita, se requiere una participación activa de los postulantes pues deben estar agrupados y organizados para tomar decisiones, que si bien son limitadas, permiten optar una mejor ubicación del terreno del conjunto y pueden negociar con las empresas constructoras privadas el producto final que pueden adquirir con el subsidio que entrega el Estado. Sin embargo, los postulantes se encuentran en una posición desventajosa y las opciones en las decisiones que pueden afectar sus futuras viviendas son restringidas por los altos valores del suelo urbano y su limitada capacidad de negociación con las empresas.

Durante el gobierno de Frei Ruiz – Tagle se evidenció el problema de la “pobreza dura” que sufrían las personas que viven en condiciones de extrema marginalidad en nuestro país. **A partir de este período se reconoce que la carencia habitacional es un componente de la pobreza** que sufren más de 110 mil familias tanto en zonas rurales como urbanas

En este contexto se crea el programa **Chile Barrio** que a través de un conjunto

de acciones coordinadas de distintas entidades estatales se pretende dar una solución integral a la pobreza. Este programa está dirigido a comunidades específicas que se definieron a partir de la situación habitacional precaria en la que vivían. **A través de la incorporación de los pobladores a grupos de trabajo de distintos profesionales de instituciones gubernamentales y ONG's se busca desarrollar proyectos que solucionen problemáticas específicas de cada comunidad a intervenir.** La efectiva participación de los beneficiados en estas mesas de trabajo intenta garantizar que se solucione de manera integral su condición de pobreza y adquieran el know how en el operar de los programas asistenciales del Estado. Sin embargo, el programa Chile Barrio ha priorizado en muchos casos la entrega de viviendas por sobre la habilitación social. El objetivo de que los más pobres adquieran herramientas que les permitan salir de la marginalidad y participar de nuestra sociedad ha sido postergado. En estos casos la labor de Chile Barrio recuerda el actuar vertical y paternalista de programas anteriores que buscan dar soluciones cuantitativas por sobre la búsqueda de una mejor calidad de vida de los beneficiados.

En 2001 enmarcado en las modificaciones a la política habitacional se crea el **Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios (FSC)**. El FSC a diferencia de Chile Barrio es un programa que busca dar una solución integral a la pobreza a partir de una solución habitacional. **Los postulantes deben agruparse y organizarse. Junto a una entidad organizadora deben desarrollar un proyecto habitacional que incluya un proyecto de habilitación social.** De esta manera se espera que los beneficiados por el subsidio sigan organizados después de haber recibido las viviendas desarrollando el proyecto social, y también, que desde esta dinámica participativa surjan nuevos proyectos para el mejoramiento de sus viviendas y el barrio. Algunas de las ventajas con respecto al programa Chile Barrio se dan en el ámbito del modo de pago de las viviendas. El FSC desarrolla soluciones que terminan con el pago de dividendos. Por otra parte en la medida que el subsidio se entrega es administrado por los mismos pobladores con la asistencia de la entidad organizadora, aporta al empoderamiento de los pobladores que tienen un rol protagónico e influencia para decidir en cuánto se invierte y en qué. Con este programa los beneficiados en teoría tienen una participación gestiona-ria y de empoderamiento y se espera que participen en las distintas etapas del proyecto: planificación, programación, diseño, realización y actividades operativas.

Si bien en nuestro país ha habido una larga experiencia en materia de política habitacional hemos visto que recién en la década de los noventa se ha planteado el tema habitacional con respecto a la pobreza, enmarcado dentro de objetivos y metas de parte de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia para mejorar la distribución de las riquezas generadas en nuestro país.

En general, a los programas integrales de superación de la pobreza les penan las evaluaciones del tipo cuantitativo. Si bien en materia de calidad de vida el tener una vivienda definitiva con todos los servicios en un terreno urbanizado mejora las condiciones de precariedad que viven los pobladores de campamentos y poblaciones callampas, es difícil evaluar en qué medida se ha potenciado su “capital social” o “empoderamiento”.

El problema de la carencia habitacional hasta el día de hoy no se ha solucionado completamente. Se puede observar que **los gobiernos de la Concertación han aumentado la cobertura de los programas de vivienda, en especial aquellos dirigidos a los más pobres**. Por otro la búsqueda de nuevos tipos de soluciones que son a la vez más específicas con respecto a los problemas de cada grupo de personas y flexibles con respecto a las soluciones ofrecidas, manteniendo un estándar de calidad mínimo, ha mejorado el panorama de miles de familias pobres chilenas. A partir del gobierno de Aylwin los postulantes a programas habitacionales han tenido la posibilidad de tener ciertas opciones con respecto a las soluciones que reciben. Por ejemplo, pueden optar a buscar un terreno y gestionar la compra de éste, o bien recibir un terreno de parte del SERVIU respectivo. **A partir de estas posibles decisiones que los pobres pueden tomar se puede decir que se comienza a incorporar la participación de los más pobres en vivienda.**

A lo largo de la década de los 90 y hasta el día de hoy la generación de nuevas soluciones habitacionales por parte de los más pobres ha disminuido. Si bien aun existen familias allegadas, campamentos y poblaciones informales y otros tipos de viviendas precarias estas ya no se manifiestan en las proporciones que tenían en décadas anteriores. Es difícil evaluar si esto se debe a que se ha incorporado aquel potencial creativo y resolutivo de las personas pobres a través de la participación en los programas actuales. Sin embargo, sentimos que esa disminución en el número de expresiones populares de vivienda responde a la cantidad de opciones ofrecidas por el Estado y el relativo fácil acceso a ellas.

Es importante destacar que las municipalidades han desarrollado un rol más activo en temas habitacionales, permitiendo elaborar soluciones a nivel local que recogerían de mejor manera la problemática existente de los grupos de personas sin casa. Las municipalidades como entidades organizadoras y canalizadoras de la asistencia técnica se han convertido en un intermediario entre la gente y el Estado, de esta manera contibuyendo a la apertura de espacios de participación.

Nos parece que, a pesar de las buenas intenciones de los últimos gobiernos, la realidad de la participación de los pobres en proyectos de vivienda es del tipo informativa y consultiva. La participación entre los distintos actores en el pro-

ceso de vivienda es asimétrica. Las personas pobres están en desventaja por lo que se hace necesario un tipo de asistencia que los ayuden a exponer sus inquietudes y participar de las distintas etapas comprendidas en un proyecto habitacional social como se entienden hoy en día. En algunas experiencias registradas han existido mecanismos de asistencia a los beneficiados pero la relación entre gobierno y ciudadano sigue siendo vertical y unidireccional. Se espera que después de que los beneficiados hayan participado en el proceso de vivienda ellos hayan obtenido las herramientas para poder plantear otros proyectos que mejorarán sus condiciones y entorno.

Para algunos autores (Garcés y Valdés) este tipo de “apertura” de parte del gobierno a que las bases de la sociedad se organicen y participen de programas estatales responde a una necesidad de asegurar la gobernabilidad de sectores que se encontraban sumamente marginados del sistema y por lo mismo fuera del control de las autoridades. En este sentido la organización de estos grupos que por carácter local y específico de las soluciones son de tamaños reducidos estaría vigilada y prescrita por parte de las autoridades anulando cualquier tipo de movilización subversiva o reivindicativa.

Sin embargo, los logros obtenidos en materia de calidad de vida a través de los nuevos programas vigentes analizados, enmarcados dentro de la evolución de la política habitacional en Chile desde la creación del MINVU, son bastante positivos. Las soluciones de Chile Barrio prefieren la radicación a la erradicación de esta manera evitando que las redes existentes sociales de los beneficiados se vean alteradas. Por otra parte las soluciones del MINVU elaboradas durante el gobierno de Ricardo Lagos buscan entregar soluciones que no endeuden a las familias, uno de los problemas que se detectó en los primeros años de la implementación del programa Chile Barrio. Los beneficiados al no estar endeudados en mayor medida pueden “concentrarse” en la solución de otros aspectos que los aquejan en pos de lograr una solución integral a la pobreza.



Bibliografía.

BOMBAROLO, Félix. Capital Social, Capital Simbólico. Cuaderno de Análisis. (3) Promesa, Cochabamba Bolivia 2001.

BOZA, Cristián Y DUVAL, Hernán. Inventario de una Arquitectura Anónima Santiago, Chile. Ediciones Lord Cochrane, 1982.

BRAVO H. , LUIS “Retrospectiva de 50 años de Vivienda Social” en Chile: 50 años de Vivienda Social 1943 –1993 Luis Bravo H. Y Carlos Martínez C. editores. Universidad de Valparaíso, Valparaíso Chile 1993.

CARUZ, Vicente. Tecnología Apropiaada y Asentamientos Humanos Irregulares En: MAC DONALD, Joan ed. Vivienda Social. Reflexiones y experiencias. Santiago, Chile. Corporación de Promoción Universitaria, 1983.

CASTELLS, Manuel Movimientos Sociales Urbanos. Ciudad de México, México. Siglo XXI editores, 1979.

CHILE MIDEPLAN, Pobreza en Chile en los Noventa: Evolución, Caracterización y Desafíos. Resultados Encuesta Casen 1998. Santiago, octubre 2000.

CHILE MINVU, “Memoria 1973 – 1989” Santiago, febrero 1990.

CHILE MINVU División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, “Evaluación de Resultados del Programa de Vivienda Progresiva Modalidad Privada Primera Etapa” Santiago , diciembre 1994.

CHILE MINVU. Chile: Un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio. Santiago. MINVU DITEC, 2004.

CHILE BARRIO "Chile Barrio" Bárbara Larraín, Editora. Santiago Chile, 1997.

ESPINOZA E. , Vicente. Para una Historia de los Pobres de la Ciudad. Santiago, Chile. Ediciones SUR, 1988.

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, "Análisis Comparativo de viviendas del sector público de los años 1979 – 1980" Universidad de Chile, 1983.

FADDA, Giuletta y DUCCI, María Elena. Políticas de Desarrollo Urbano y Vivienda en Chile: Interrelaciones y Efectos. En: BRAVO H., Luis y MARTINEZ C., Carlos eds. Chile: 50 años de Vivienda Social 1943 –1993. Valparaíso, Chile. Universidad de Valparaíso, 1993.

GREENE Z. , Margarita. La gestión Gubernamental en el Sector Vivienda y Urbanismo. Documento de Trabajo CPU, Santiago Chile Septiembre 1993.

HARAMOTO N. , Edwin. Políticas de Vivienda Social: Experiencia Chilena de las Tres Últimas Décadas En: MAC DONALD, Joan ed. Vivienda Social. Reflexiones y experiencias. Santiago, Chile. Corporación de Promoción Universitaria, 1983.

HIDALGO D. , Rodrigo. La Vivienda Social en Chile y la Construcción del Espacio Urbano en el Santiago del Siglo XX. Santiago. Instituto de Geografía PUC, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2005.

MAC DONALD M. , Joan. 25 Años de Vivienda Social. La Perspectiva del Habitante. En su: Vivienda Social. Reflexiones y experiencias. Santiago, Chile. Corporación de Promoción Universitaria, 1983.

MAC DONALD M., Joan. La situación Habitacional Precaria. En su: Vivienda Social. Reflexiones y experiencias. Santiago, Chile. Corporación de Promoción Universitaria, 1983.

MOULIÁN, Tomás. Chile Actual: Anatomía de un Mito. Santiago, Chile. Universidad ARCIS, LOM ediciones, 1997.

NECOCHEA, Andrés. Los Allegados: Una Estrategia de Supervivencia Solidaria en Vivienda. EURE (39-40), octubre 1987.

ORTEGA S. , Oscar. La Cité, en el origen de la vivienda chilena. Revista Ca (documento separata), enero 1988.

RAVINET, Jaime. La Política Habitacional Chilena: Alternativas de acceso a la vivienda para las familias más pobres. Boletín del Instituto de la Vivienda INVI (50), Mayo 2004.

RODRÍGUEZ, Alfredo. Asistencia Técnica: Punto de Encuentro Entre Pobladores y Profesionales. Cuadernos del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (5), 1985

ROMERO, Gustavo y MESÍAS, Rosendo. Participación en el Planeamiento y Diseño del Hábitat Popular. México, DF. CYTED - HABYTED - RED XIV.B, 1999.

ROMERO, Gustavo y MESÍAS, Rosendo. La Participación en el Diseño Urbano y Arquitectónico en la Producción Social del Hábitat. México, DF. CYTED - HABYTED - RED XIV.F, 2004.

RUBIO M. , Gladys y GONZÁLEZ M. , Carla. El Usuario: Su Participación en la Provisión de Su Vivienda. En: BRAVO H., Luis y MARTINEZ C., Carlos eds. Chile: 50 años de Vivienda Social 1943 -1993. Valparaíso, Chile. Universidad de Valparaíso, 1993.

RUGIERO P. , Ana María. Experiencia Chilena en Vivienda Social 1980 - 1995. Boletín del Instituto de la Vivienda INVI (35), noviembre 1998.

SABORIDO Y. María Soledad. El Allegamiento: Una Forma Popular de Habitar. Documento de Trabajo (148). Instituto de Estudios Urbanos, mayo 1985.

SEPÚLVEDA S. , Daniela. De Tomas de Terreno a Campamentos: Movimiento Social y Político de los Pobladores Sin Casa, Durante las Décadas de los 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. Boletín del Instituto de la Vivienda INVI (35), Noviembre 1998

SILVA L. , Sandra. Análisis de la Evolución de la Política Habitacional. En: CHILE MINVU. Reseña Estudios Programa 1996, 1997. Santiago. MINVU DITEC, 1998. pp. 263 -280.

SURAWSKI, Antonieta. Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios. En: SURAWSKI, Antonieta y CUBILLOS, Julia eds. Ampliando la ciudadanía, promoviendo la participación: 30 innovaciones locales. Santiago, Chile. LOM Ediciones, 2003.

TIRONI R. , Manuel. Nueva Pobreza Urbana: Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile, 1985 - 2001. Santiago, Chile. RIL editores, 2003.

“La política habitacional de un gobierno – por lo general – es una mezcla de promesa, negocio y populismo.”

-Carlos Ossa. Curador de CASA CHILENA / VIVIENDA SOCIAL



CASA CHILENA / VIVIENDA SOCIAL

Exposición del artesano y artista visual autodidacta Leonardo Portus.

En esta exposición de retablos e instalación, el artista reflexiona sobre el tema de la vivienda social en Chile. En su trabajo como artesano es recurrente el encargo de producir retablos que muestren la “casa chilena” por excelencia, en otras palabras los clientes buscan reproducciones de casas coloniales, patronales, etc. que evocan una idea ya masticada, nostálgica y folclórica de la vivienda.

El artista, a partir de estos encargos, se pregunta: ¿Cuál es la casa chilena de hoy? La serie de retablos de formato 30 x 30 busca responder esta interrogante a través de la síntesis de lo que se nos viene a la cabeza cuando pensamos en cómo son las casas en las que vivimos los chilenos.

Si bien el artista se basa en edificaciones reales, al transformarlas en retablos, la idea de la vivienda, su morfología, su escala, su materialidad se desprenden de la realidad y se parecen al recuerdo que tenemos de vivienda popular a lo largo de todo el país.