

Situación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. El caso chileno ¹

Rubén Sepúlveda Ocampo

El artículo analiza la acción sociohabitacional del Estado de Chile teniendo presente el actual proceso mundial que tiende a la globalización e internacionalización de las economías y su relación con los países en vías de desarrollo, específicamente en el contexto latinoamericano. Con esta perspectiva y reconociendo el efectivo éxito del crecimiento económico del país, se detecta, no obstante, un escuálido resultado para focalizar la acción en vivienda social, donde persiste una gran población sumida en la marginalidad que no tiene acceso al desarrollo que el país ha experimentado en las últimas dos décadas. Se pone énfasis a los desafíos que enfrenta Chile y que debiera superar para resolver el persistente déficit habitacional y que aún permanece; como por ejemplo y entre otros, son la generación de una efectiva participación de la sociedad civil, reconocer la diversidad urbana, las limitaciones del enfoque sectorial y la necesaria integralidad de las políticas sociales y habitacionales, fortalecer los gobiernos locales y estimular la asociatividad entre municipalidades, promover una adecuada oferta programática física y social sostenible, etc. En síntesis repensar la política de producción de viviendas sociales integrada a la producción de ciudad considerando el acceso al suelo, evitando la especulación, la sobreexplotación o subutilización del mismo.

This paper deals with the social housing actions of the Chilean state, keeping into account the world processes of globalisation and internationalisation of the economy, its relationship with the developing countries and specifically the Latin American context. From this point of view and acknowledging the real success of the country's economic growth, a weak result is detected in focusing the actions on social housing and a large number of people is still living in poverty with no access to the development the country has experienced in the last two decades. The emphasis is put on the challenges Chile is facing and which should be overcome in order to solve the strong housing deficit. Among these are the generation of an active participation of the civilians, to acknowledge the urban diversity, the limitations of the sectorial approach, the need for integrating social and housing policies, to reinforce the local governments and stimulate the associations between municipalities and to promote appropriate physically and socially sustainable programs.

In sum, to reconsider the social housing production policy integrating it to the production of the city and considering the access to the soil, avoiding speculation as well as its over exploitation and under use.

PALABRAS CLAVE: POLITICA HABITACIONAL-CHILE, POLITICA DE VIVIENDA-CHILE, GLOBALIZACION, ASENTAMIENTOS HUMANOS.

KEY WORDS: HOUSING POLICIES- CHILE, GLOBALISATION.

¹ Trabajo presentado en el Seminario Internacional CYTED "Soluciones Iberoamericanas a los graves problemas del Hábitat". Organizado por Subprograma CYTED XIV "HABYTED". Coordinado por Curso de "Cooperación para el Desarrollo de Asentamientos Humanos en el Tercer Mundo" UPM-ETSAM. Patrocinado por Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Ministerio de Fomento de España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, España. Febrero 25 del 2000.

INTRODUCCION

En la última década en Latinoamérica las políticas para mejorar asentamientos precarios, producto de invasiones de terrenos, con la regularización del dominio de los predios, la dotación de infraestructura básica y la propiedad de lotes individuales, ha sido una tarea relevante. Chile posee una amplia experiencia al respecto, siendo destacables los Programas Mejoramiento de Barrios y Chile-Barrio.

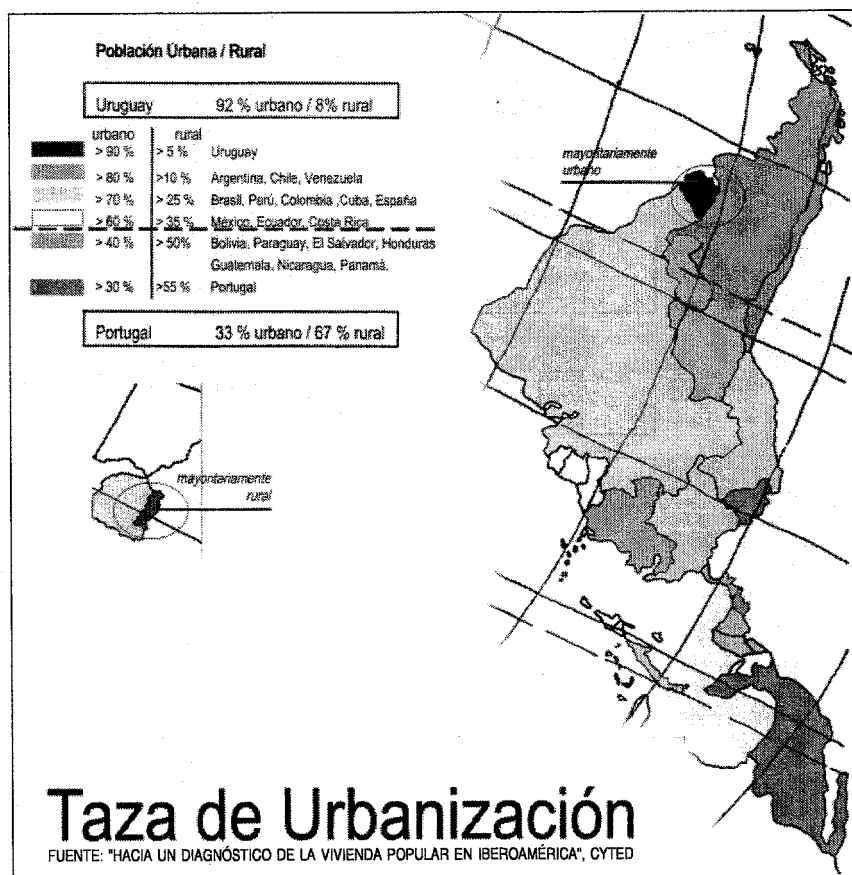
Para entender sus resultados, es necesario contextualizar dichas acciones en el marco de la reconceptualización del papel del Estado, con sus implicancias políticas, organizativas e institucionales, con la generalización en la región latinoamericana del modelo neoliberal de apertura económica y globalización de las economías, que se ha reflejado en tasas de crecimiento sostenidas, ampliación de los mercados financieros, aumento de los flujos comerciales e incremento de la riqueza. Pero el énfasis en el crecimiento y la estabilidad de las variables macroeconómicas y no de la calidad y equidad en el desarrollo, ha dejado sin protección a millones de personas.

Al revisar la experiencia latinoamericana referente a las políticas sociales, se puede observar en los países una heterogeneidad de situaciones, pero en términos generales, se puede afirmar que no se logró alcanzar los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad que propiciaba el Estado de Bienestar, ya que la inequidad y la segmentación social

siempre estuvieron presentes, afectando a las capas más pobres, situación que se ha incrementado con los profundos cambios de orientación sufridos por ellas, desde una responsabilidad exclusiva del Estado a una mayor participación de actores privados, desde un universalismo a una selectividad de las políticas hacia los más pobres, en que derechos consagrados universalmente son suplantados por los dictados de las leyes del mercado, como se visualiza con claridad en el campo habitacional, en las

recomendaciones dadas por las Agencias Multilaterales.

Las reformas estructurales sufridas por los países orientadas a abrir las economías a la competencia externa, estuvieron asociada a sustanciales cambios en el ámbito habitacional, traducidos en un conjunto de políticas orientadas a la liberalización y desregulación (por ej., carencia de instrumentos que normen un desarrollo equilibrado y equitativo de los territorios, fomento al desarrollo de ciertos



sectores de las ciudades, donde la plusvalía es mayor, liquidación de reservas estatales de suelo, etc.).

Lo anterior se refleja en que importantes sectores de nuestra sociedad habitan en ciudades segregadas, segmentadas, con un alto grado de inseguridad ciudadana¹, en que la dificultad de acceso al suelo urbano, carencia de equipamientos públicos y sociales, inadecuados sistemas de vialidad y transporte, agua potable, eliminación y procesamiento de desechos, edificaciones con condiciones de habitabilidad inadecuadas, escaso respeto al entorno ambiental, etc. se traducen -entre otras situaciones- en una baja calidad de vida, precarias condiciones de salud y un alto grado de vulnerabilidad a los fenómenos naturales, que afectan principalmente, a los más pobres.

Esta década demuestra como las ciudades han ido perdiendo su rol integrador y como las acciones habitacionales han contribuido a la segregación y exclusión social, con pérdida del capital social de sus habitantes.

Por otra parte, esta reconceptualización del papel del Estado va acompañada de procesos de desconcentración y descentralización administrativa (no de un traspaso efectivo de decisiones), en que los niveles subnacionales y locales asumen en forma creciente nuevas responsabilidades, sin los recursos adecuados y con una carencia de enfoque sistémico y holístico, que utilice la sinergia como motor de desarrollo.

Para pensar en programas de mejoramiento barrial es necesario concebir "la política social en forma más integrada, de modo que se conjugue los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia en forma acorde con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, superando a la vez la visión de la centralidad estatal"²



COMERCIO INFORMAL EN ANTIGUA, FOTO: CYTED.

CHILE EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

De acuerdo al **Índice de Desarrollo Humano 1999**³ (P.N.U.D, 1999), se observa que Chile presenta en forma creciente mejoras notables, reflejadas en un sostenido crecimiento económico que lo ubica en el primer lugar entre los países de América Latina situado en el puesto 34 del grupo de países de "alto desarrollo humano", por delante de países como Argentina (39), Uruguay (40), Costa Rica (45) y Venezuela (48).

Los chilenos poseen una esperanza de vida al nacer de 75,1 años, una tasa de alfabetización de adultos del 95,2% (por debajo del 96,2% de Argentina y del 97,3% de Uruguay), un Producto Interno Bruto real per cápita de 9.930 dólares (el mayor de América Latina y el Caribe).

Estas cifras positivas del país producto del elevado crecimiento económico del período y de la intensificación de las políticas sociales impulsadas con la asunción de los gobiernos democráticos, ocultan fuertes desequilibrios internos que se expresan por ejemplo, en el Area Metropolitana de Santiago⁴, en comunas como Vitacura (0,909), Providencia (0,906) y Las Condes (0,898) con un alto IDH, en contraposición a comunas rurales como Vilcún (0,582), Carahue (0,600) y Nueva Imperial (0,605) de la Región de la Araucanía, con un bajo IDH.

Lo anterior refleja el refuerzo del Area Metropolitana de Santiago como principal ciudad nodo de la red global, sede del

poder económico transnacional, de las principales actividades financieras y de servicios a la producción, de las industrias más dinámicas y con mayor capacidad innovadora, etc. Dentro de ella, están las comunas que muestran un alto IDH y que alojan mayoritariamente población que se beneficia de la globalización, mientras que en las segundas, sobrevive población rural empobrecida de origen nativo, discriminada históricamente.

Al finalizar la década de los 90, América Latina y el Caribe presentaba una reducción de **los índices de la pobreza** desde el 41% al comienzo de ella, a un 36% en 1997 (los más de 200 millones de personas, se han incrementado producto de la crisis económica reciente), encontrándose un 15% en situación de indigencia. Es importante mencionar que se ha frenado la presencia de la pobreza urbana en un 30% y es donde se debe concentrar la acción de programas de mejoramiento integrales y concertados. (Ver Cuadro 1)

Debe llamar la atención que el 54% de la población rural se encuentra en situación de pobreza y más de la mitad de estos pobres rurales, eran indigentes.

En los países con mayor nivel de urbanización, ha sido posible ofrecer a esta población, una mayor oferta de acceso a comunicaciones, transporte y servicios. Se debe impulsar programas específicos que incentiven la inversión pública y privada que mejoren los asentamientos rurales, considerando que un porcentaje significativo de la población rural, se encuentra espacialmente dispersa. También es necesario, reconocer las nuevas formas de producción que se han generado en el sector rural, ligadas a la globalización económica, que generan formas de ocupación del territorio distinto (por ej., temporeros o "golondrinas", campamentos forestales, pesqueros, etc.).

En Chile, los dos gobiernos de la concertación, han logrado disminuir la población en situación de pobreza de un 38,6% en 1990 a un 21,7% en 1998. Pese a este esfuerzo sostenido, las cifras revelan que la velocidad de disminución de la población en situación de pobreza ha bajado, no obstante haberse aumentado los recursos destinados al gasto social (el gasto público por cada persona pobre, ha sido de US\$ 750, US\$ 1.795 y US\$ 2.990).

En efecto - según las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de dichos años- entre 1990-1994 la velocidad de disminución de la pobreza fue 11.1 y 5.3 en la población indigente y entre 1994-1998, sólo ha sido de 5.8 y 2.0 en la población indigente.

La disminución de la velocidad de reducción de la pobreza, se explicaría por su carácter estructural, cambios en su comportamiento (en los 90, se presenta una notable disminución de la solidaridad para enfrentar problemas y un alto grado de endeudamiento por adquisición de bienes de consumo⁵), una desigual distribución del ingreso⁶, un desempleo persistente (sí bien la desocupación promedio alcanza un 6%, todos los años se observa que el 10% más pobre, registra una tasa de desocupación cuatro veces más alta que el promedio nacional), desigual acceso a las oportunidades, insuficiencia de las acciones sectoriales, desfocalización del gasto social, e ineficiencia administrativa.

En general, en América Latina y el Caribe, se observa una carencia de una política social integral y coherente, que apunte a las verdaderas causas de la pobreza y potencie coordinadamente la inversión

Cuadro 1
Pobreza e indigencia en América Latina

| Años | Pobreza total | Indigencia Total | Pobreza urbana | Indigencia Urbana | Pobreza Rural | Indigencia Rural |
|------|---------------|------------------|----------------|-------------------|---------------|------------------|
| 1980 | 35 | 15 | 25 | 9 | 54 | 28 |
| 1990 | 41 | 18 | 35 | 12 | 58 | 34 |
| 1994 | 38 | 16 | 32 | 11 | 56 | 34 |
| 1997 | 36 | 15 | 30 | 10 | 54 | 31 |

FUENTE: CEPAL. PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 1998

pública como privada. La integralidad de la política social requiere reconocer dos dimensiones para su éxito: su relación con la política económica (consistente con la política macroeconómica sana y estable) y las relaciones entre los sectores que la conforman (relaciones que generen sinergias).

Uno de los grandes desafíos que enfrentan las actuales políticas sociales – incluidas las sociohabitacionales – es abordar en **forma integral** el tema de la pobreza estructural, ya que grandes mayorías quedan fuera de las opciones que brinda la economía de mercado y las acciones del Estado como facilitador y subsidiario son insuficientes.

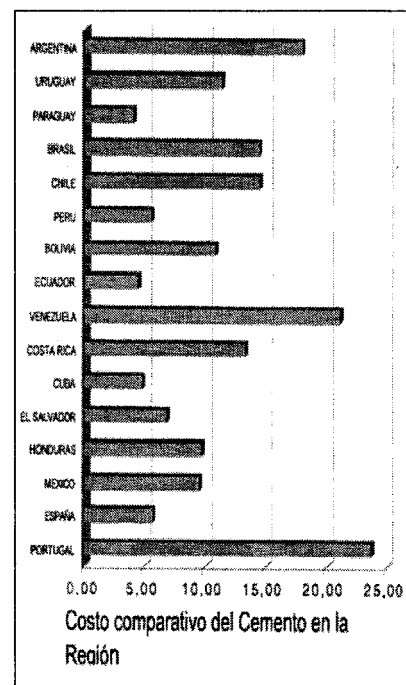
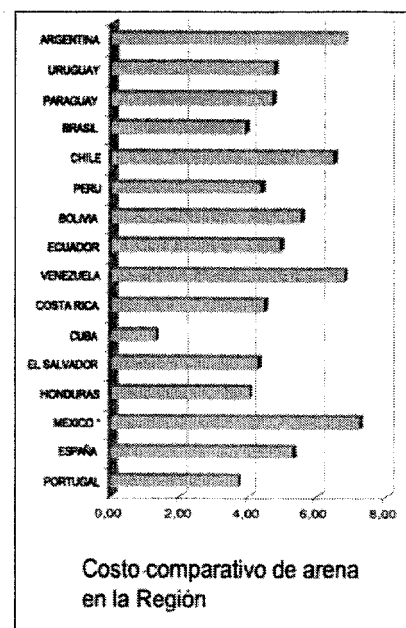
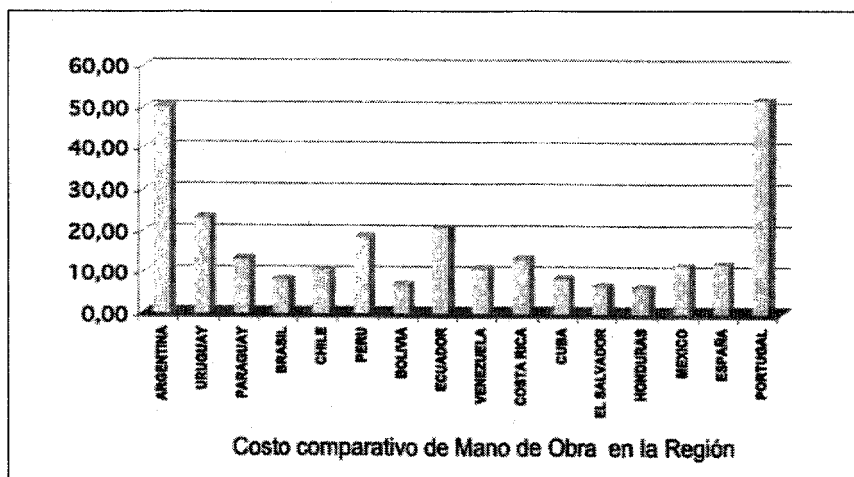
Un rasgo característico de la década pasada lo constituye la **desigual distribución de los ingresos**, según el PNUD (PNUD, 1996), ya que sólo el 20% de la población mundial obtiene el 82,7% del ingreso mundial. Este mismo sector en

los últimos 30 años aumentó su participación del 70% al 85%.

Un antecedente adicional, indica que el 33% de la población de los países en desarrollo (1.300 millones de habitantes), sobreviven con un ingreso de US\$ 1.- diario. En Latinoamérica, son 150 millones de habitantes en dicha situación.

Chile presentaba en 1996, un incremento de la desigual distribución de los ingresos, como el propio Banco Mundial lo reconoce ubicando al país, entre las naciones con peor distribución, que hace que la participación del decil más rico sea cercana a un 42.5% veces la participación del decil más pobre.

Estas cifras demuestran la nula o escasa validez de la teoría del “*chorreo*”, ya que a pesar del sostenido crecimiento económico chileno regulado por el mercado, ha seguido afectando a los grupos más pobres de la sociedad, porque



a pesar de una mayor productividad, los asalariados no ven acrecentados sus ingresos en concordancia a dicho crecimiento.

En América Latina y el Caribe, según antecedentes de CEPAL (CEPAL, 1999), se observa una evolución positiva del **gasto público social**, pero el gasto en vivienda sigue siendo menor que los otros componentes, de un carácter más residual y orientado a los sectores de la sociedad considerados más prioritarios. (Ver Cuadro 2)

En Chile se ha empezado a revertir el déficit habitacional a partir de una producción habitacional que supera la formación de nuevos hogares, expresado en un aumento de la oferta y una activación de la demanda. Son grandes desafíos abordar el déficit cualitativo, la segregación urbana y la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes y servicios urbanos. (Ver Cuadro 3)

Se constata en latinoamérica, una debilidad en los instrumentos de diagnóstico, que impiden un diseño de propuestas más acertadas, especialmente en lo referente a los déficit cualitativos, que cada vez aparecen con una importancia más relevante y que tienen una escasa respuesta en las acciones habitacionales.

Existe consenso que las acciones habitacionales generan importantes efectos laterales de movilización económica, explícitamente reconocidos y por su escala y simbolismo, una fuerte capacidad inductora de procesos de constitución de patrones de interrelación y organización social, que los planes habitacionales usualmente no reconocen y que asigna al habitante un papel pasivo o en el mejor de los casos, su papel se reduce a completar el ahorro previo a la obtención de la solución habitacional

En forma creciente para enfrentar la carencia habitacional se requiere que la acción habitacional sea una **política de Estado**, que trascienda el período de los gobiernos de turno, con un enfoque

integral centrado en el ser humano, con respeto a la diversidad, con eficiencia, equidad, sostenibilidad y gobernabilidad.

Por otra parte, se reconoce una creciente necesidad de un papel protagónico de los gobiernos locales en el manejo de políticas habitacionales, cuestión sin discusión por los sectores políticos sin distinción ideológica, pero que significa un **mayor poder del ámbito local**, frente a modelos de desarrollo deshumanizantes o a las inercias de la administración central y/o regional ¿qué papel le cabe al conjunto de actores que habitan en esa comuna-territorio? ¿Cuál es el grado de autonomía real en las decisiones locales? ¿Qué capacidades institucionales efectivas y reales existen en el ámbito local?

En el diseño de políticas sociohabitacionales en forma creciente se debe tender a una efectiva **descentralización, que signifique un traspaso integral de competencias, recursos y poderes de decisión**. Esto requiere una dispersión del poder, con autonomía, capacidad de normar, con

Cuadro 2
Gasto Social y Gasto en Vivienda (algunos países)

| PAIS | 1990-91 | 1994-95 | 1996-97 | 1990-91 | 1996-97 | 1990-91 | 1996-97 |
|------------|--------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------|
| Argentina | 1222 | 1638 | 1570 | 106 | 110 | 8.7 | 7.0 |
| Brasil | 821 | 888 | 951 | 153 | 162 | 18.6 | 17.0 |
| Chile | 451 | 612 | 725 | 38 | 59 | 8.4 | 8.1 |
| Honduras | 59 | 57 | 58 | | | | |
| Uruguay | 929 | 1260 | 1371 | 17 | 30 | 1.8 | 2.2 |
| Venezuela | 338 | 287 | 317 | 61 | 47 | 18 | 14.8 |
| Prom. Reg. | 359 | 454 | 484 | 37 | 44 | 10.3 | 9.1 |
| | Gasto | Social real | Per cápita | Gasto Viv. | Per cápita | Gasto Viv. | % |

FUENTE: CEPAL 1998: EL PACTO FISCAL

autoridades elegidas democráticamente y con un efectivo control social de la sociedad civil.

Como ejemplo, en Chile el Estado maneja aproximadamente el 20% de la economía y, en 1999, el 44% de los fondos públicos fueron de decisión regional, con instrumentos de gestión que permitan una efectiva compensación a las regiones más deprimidas.

En el diseño de políticas habitacionales se debe considerar la profunda contradicción que la economía global genera en cuanto a **ordenamiento territorial**, ya que favorece los desequilibrios regionales y locales en función de ser fortalecedora de ciudades-nodos de redes económicas y de decisión (por ej., Santiago, Buenos Aires, Sao Paulo). Estas ciudades para ser competitivas y atraer inversiones a cualquier costo, generan reducciones de impuestos y controles, bajos salarios y nivel de protección social, etc. que contribuyen a conformar una espiral descendente de las condiciones de vida, que aumentan la exclusión social.



COMUNA PUNTA ARENAS. VIVIENDA PROGRAMA CHILE BARRIO 1999

Por ejemplo, a pesar de los esfuerzos descentralizadores en Chile, la capital (Santiago) concentra la localización de actividades del nuevo poder económico, incluyendo las funciones de enlace con la economía global, los principales servicios de producción y financieros, el porcentaje mayoritario de la nueva industria, con mayor capacidad innovadora, el 85% del gasto público, el 70% del gasto en ciencia y tecnología, el 74% de las captaciones y el 82% de las colocaciones, el 97% de las operaciones del mercado de valores, el

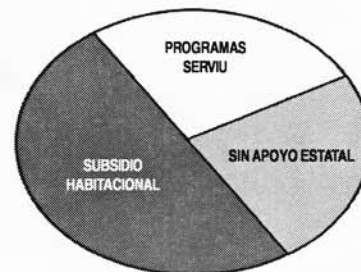
58% de la ocupación industrial y el 55% de los m² construidos en vivienda, el 47,2% de su participación en el PIB nacional, etc.⁷

Por otra parte, en Santiago se incrementó la estructura urbana polarizada y segregada, donde la estratificación social tiene su expresión física, se acentúa el proceso de suburbanización y de metropolización expandida, gentrificación en áreas de renovación urbana del centro de la ciudad, incremento de barrios

Cuadro 3
Viviendas Construidas y tipo de Financiamiento 1990-1998

| TIPO DE FINANCIAMIENTO | NUMERO VIVIENDAS |
|------------------------|------------------|
| Sin apoyo del Estado | 235.057 |
| Programas SERVIU | 255.057 |
| Subsidio Habitacional | 560.012 |
| Total | 1.050.126 |

FUENTE: MINVU



exclusivos y excluyentes, nuevos malls, centros de esparcimientos, etc.

Una moderna política sociohabitacional debe considerar mecanismos efectivos de **control social por parte de la sociedad civil**, que disminuyan los brotes crecientes de corrupción muy fuertes en nuestros países, que desarticulen las máquinas partidarias y el clientelismo político. Para ello, es básico generar sistemas de

información que contribuyan a hacer una gestión habitacional y urbana eficiente.

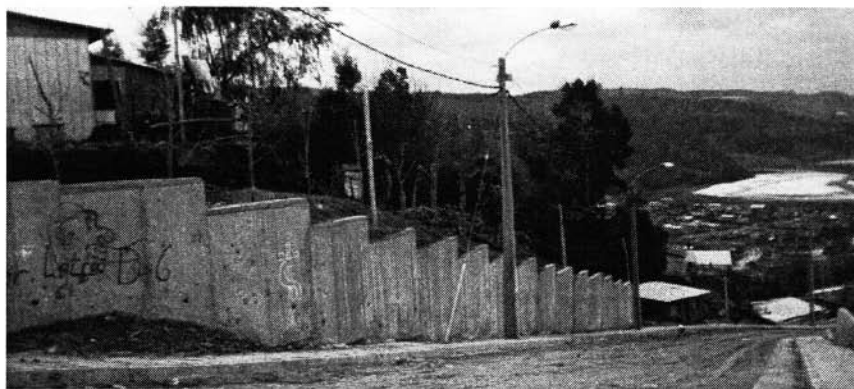
Es interesante mencionar que según el último índice anual mundial de "Transparency International"⁸ (Transparency International, 1998), Chile sigue apareciendo como un país con bajo riesgo de corrupción (6,9), en un lugar 19, sobre Portugal (6,7), Francia (6,6) y España (6,6).

También es clave considerar acciones que faciliten la **sostenibilidad de las acciones involucradas en políticas habitacionales** y contribuir a la formación de **Capital Humano**, perfeccionando la acción de los diferentes actores sociales vinculados a la rica diversidad de realidades y modos de vida, profundizando la convivencia democrática.

Finalmente, se debe considerar que una política habitacional debe tener una **base legislativa que integre el ordenamiento territorial y urbano**. No deben plantearse reglamentos sólo dedicados a sustentar determinados programas o planes habitacionales sin considerar otros aspectos relacionados, como por ejemplo, descentralización, uso del suelo, protección ambiental, constitución de reservas territoriales, etc.

MODELO HABITACIONAL CHILENO

Chile ha experimentado importantes avances en materia de macroeconomía, que se han reflejado también, en una notable disminución de las familias que se encuentran en situación de pobreza, medida por métodos tradicionales. No obstante, este significativo logro de los dos gobiernos democráticos posteriores a la dictadura militar y a pesar, del incremento del gasto social público, existe un 21,7% de la población chilena bajo la línea de pobreza a los cuales no les ha llegado el "beneficio del modelo económico" imperante.



COMUNA DE PENCO. OBRAS DE URBANIZACIÓN Y MEJORAMIENTO PRECARIO. CON PMB. 1999.



COMUNA PENCO. VISITA A OBRAS DE MEJORAMIENTO DE ASENTAMIENTO PRECARIO. ALCALDE Y AUTORIDADES SUBDERE. 1999.

Debe indicarse que el gasto social del país alcanza a dos tercios del gasto público (14,1% del PIB). Esta pobreza de carácter estructural se localiza principalmente en agrupaciones residenciales denominadas "asentamientos precarios y campamentos", que son la forma visible de las múltiples expresiones de exclusión social que sufren sus habitantes: fragilidad de sus empleos, escasa escolaridad de sus jefes o jefas de hogar, falta de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, etc.), viviendas inadecuadas, carencia de propiedad del terreno, etc. Son familias que se encuentran marginadas de los mecanismos institucionales tradicionales, tanto de las políticas y programas públicos (programas sociales existentes aplicados aisladamente sin articularse), como de la acción del mercado (es obvio que la lógica inmobiliaria privada invierte donde el suelo urbano es de mayor valor optimizando la plusvalía).

Para abordar esta pobreza es necesario realizar un esfuerzo del conjunto de la sociedad, mediante iniciativas programáticas que coordinen la acción pública y privada.

El **modelo habitacional chileno**, conformado por tres pilares básicos: ahorro del habitante, subsidio directo a la demanda y crédito hipotecario, ha tenido éxitos desde un punto de vista cuantitativo, demostrado en construir un promedio de 10 viviendas por cada mil habitantes, logrando disminuir el déficit habitacional. Entre 1990-1993 se construyeron 407.645 viviendas y entre 1994-1996 se construyeron 401.443 viviendas con un

promedio anual de 133.614 unidades, cifras históricas que en la variada y extensa experiencia habitacional chilena no se habían alcanzado nunca.

A lo anterior, se debe agregar las soluciones orientadas a la marginalidad sanitaria que ejecuta el Programa Mejoramiento de Barrios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, que entre 1990-1998, ha construido 144.704 unidades con un promedio anual de 16.078 soluciones.

Durante la década pasada la población chilena se expandió en un 15,7% y las viviendas nuevas aumentaron en un 34%, que significa más de las viviendas nuevas que necesitaría cada pareja que cumpliera 18 años (750.000 hombres y 750.000 mujeres) y más viviendas que necesitaría cada matrimonio que se ha constituido legalmente en la década (alrededor de 90.000 al año).

Del total de viviendas construidas entre 1990-1998 (1.050.126 unidades), con el apoyo del Estado se han financiado 815.069 unidades.



PROGRAMA DE DENSIFICACIÓN PREDIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO



PROGRAMAS DE VIVIENDAS BÁSICAS (PVB) EN ALTURA MEDIA. PUENTE ALTO, SANTIAGO CHILE

Estas importantes cifras se lograron mediante una política de subsidios a la demanda, expresada en una diversidad de programas habitacionales que entregan un mayor monto de subsidio a los más pobres y genera condiciones atractivas para créditos hipotecarios a tasa de mercado para sectores de mayores ingresos. Por ejemplo, Programa de Vivienda Progresiva, Programa de Vivienda Básica, Subsidio de Renovación Urbana, etc.

Este positivo panorama oculta graves problemas que tienen que ver con un enfoque sectorial y centralista (solo el 7,47% de su presupuesto es de decisión regional), que ha contribuido a la segregación urbana con la localización de los programas habitacionales donde el suelo urbano tiene un menor valor, con una calidad de la edificación deficiente, uniformidad de las soluciones entregadas, una carencia de integración a políticas de ordenamiento territorial y a otras políticas sociales, etc.

Este modelo habitacional eficiente en su soporte financiero, requiere fuertes ajustes estructurales, que significan una reorientación y descentralización de sus programas, especialmente aquellos orientados hacia los más pobres, en que el municipio tiene que cumplir un papel clave.

Por otra parte, Chile caracterizado como un país unitario, se encuentra llevando a cabo fuertes reformas administrativas que permitan fortalecer las regiones, a través de un proceso de desconcentración y

descentralización, que potencien el rol de los gobiernos regionales y locales.

En nuestro país, los municipios son instituciones políticas, que cuentan con un nivel de autonomía en el ejercicio de sus competencias (Ley N° 18.695-92: Orgánica Constitucional de Municipalidades), que tienen recursos propios generados directamente o transferidos de los niveles regionales y nacionales. En él se conjugan tres contenidos básicos: un determinado ámbito territorial, establecido legalmente; el nivel más descentralizado del Estado, que permite una gestión más ligada a la realidad de la sociedad y como sociedad local, en el que se dan un conjunto de actores y de múltiples relaciones sociales, económicas y políticas dentro de un determinado territorio.

La gestión habitacional social de los Municipios, ha estado principalmente orientada a complementar acciones sectoriales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), organizando la demanda al sistema de postulación habitacional y de saneamiento, complementando las soluciones (por ejemplo, vía Programa Mejoramiento Urbano), aplicando normas y reglamentos urbanísticos y constructivos y a recibir las demandas de la sociedad local, que en definitiva, corresponden a los niveles regionales o nacionales.

En este contexto, en 1997 se ha creado el Programa Chile Barrios, que es un esfuerzo que reorienta, modifica y articula programas y servicios sectoriales existentes, para su aplicación de acuerdo

a la realidad de los distintos asentamientos precarios a través del país, en los cuales al municipio tiene un papel de articulador de la inversión pública, privada y el aporte de las propias comunidades beneficiadas, enfatizando no solamente en la habilitación física del asentamiento (muchos ejemplos existen en Iberoamérica, ya que reportan beneficios políticos cortoplacistas), sino en la habilitación social (proceso complejo y de más largo plazo), que permita transformar a los excluidos en ciudadanos.

En la misma lógica de un enfoque integral se considera el Rediseño del Programa de Mejoramiento de Barrios, acción

gubernamental en que el municipio juega un rol articulador de inversiones públicas y privadas, con activa participación del habitante.

Son grandes desafíos de la política habitacional chilena mejorar el desequilibrio que se produce entre la demanda y una oferta desvinculada del desarrollo local, de los procesos dinámicos de desarrollo urbano, de otras políticas sociales impulsadas por el sector público y adecuar la estructura institucional para una efectiva coordinación de todos los actores involucrados en la acción habitacional.



MEJORAMIENTO HABITACIONAL REALIZADO POR LOS PROPIOS POBLADORES A PARTIR DE PROGRAMAS ESTATALES DE VIVIENDA. POBLACIÓN CONDELL, OSORNO, CHILE.

CONSIDERACIONES FINALES

Consideramos que un desafío central del gobierno es generar las instancias para una **efectiva participación del conjunto de la sociedad civil en el proceso de producción del hábitat**, que es uno de los componentes esenciales del derecho a la vivienda. Esto es especialmente relevante en el diseño de acciones habitacionales y urbanas dirigidas hacia los sectores de menores recursos.

El Estado no sólo debe ser un facilitador, sino un garante del desarrollo sostenible y democrático, que promueva creativas modalidades de planificación, regulación, administración y distribución equitativa de los beneficios obtenidos con el aumento de la productividad urbana, que profundicen procesos de democratización y ciudadanía.

En el caso chileno se requiere fortalecer los mecanismos legales, financieros y

técnicos para la recuperación del parque habitacional existente, recuperando viviendas usadas, facilitando su incorporación en el mercado inmobiliario. En ese sentido, el programa de movilidad habitacional vigente, debe ser complementado por una línea de mejoramiento de viviendas usadas (una propuesta fue desarrollada por el INVI y financiada por la SUBDERE).

Todas las acciones insertas en políticas sociohabitacionales deben reconocer la **diversidad urbana**, promoviendo la integración frente a un modelo económico que propicia la exclusión social, contribuyendo a construir un mundo más solidario, equitativo y responsable.

En Chile se debe propender a la heterogeneidad de los postulantes (mejorando los sistemas de postulación y selección, descentralizado y abierto), generar nuevas formas de ocupación del suelo urbano (tratamiento tributario

especial para incorporar al sector privado en la dotación de equipamientos), diversificar las densidades de las soluciones propuestas, complementar con otros programas sectoriales de equipamientos comunitarios, educación, salud, etc.

Se requiere reconocer las limitaciones del **enfoque sectorial y la necesaria integralidad de las políticas sociales, incluidas las habitacionales**. Esto es especialmente importante cuando diseñamos políticas habitacionales hacia los más pobres en que se debe fortalecer la acción de programas integrales, en que el protagonismo de los habitantes es imprescindible para alcanzar una mejor calidad de vida y una efectiva integración social y laboral, que les permita salir de su condición de excluidos sociales.

En Chile, se deberá efectuar profundos cambios en la institucionalidad vigente, mejorando las capacidades de



coordinación de acciones, tanto en un sentido transversal (entre sectores), como vertical (niveles nacionales y subnacionales) y con el sector privado. Esa vital el fortalecimiento institucional y la capacitación de los operadores.

Se debe fortalecer el papel de los **gobiernos locales**. A nuestro entender lo local no está referido exclusivamente a la administración municipal, «sino a una dimensión territorial de la política que permita el ejercicio de la democracia» (Raposo A., 1994: 8).

Pero también se debe considerar que muchas decisiones traspasan el ámbito territorial de una comuna, por lo que se debe tener en cuenta al conjunto de comunas aledañas que conforman un territorio con problemas comunes. Un ejemplo es lo que ocurre en grandes ciudades como Santiago o en pequeñas comunas rurales que por sí solas no pueden enfrentar los problemas.

Se requiere fortalecer el Asociativismo Municipal.

Se requiere **fortalecer a los municipios** en su estructura institucional, sus ingresos, compensar a las comunas más pobres, generar las instancias de negociación con la comunidad, etc. si se quiere optimizar la gestión municipal en viviendas y servicios urbanos.

Se debe promover una **adecuada oferta programática de acciones tanto físicas como sociales, que garantice la sostenibilidad** de las acciones, especialmente las dirigidas hacia los sectores de menores recursos.

En Chile, es necesario repensar la política de producción de viviendas sociales integradas a la producción de ciudad, potenciando los procesos de industrialización.

Una acción gubernamental en materia habitacional deberá considerar **el acceso al suelo**, evitando la especulación urbana, sobreexplotación o subutilización del mismo, que contribuyen a la inequidad y exclusión social.

En Chile, se requiere un amplio debate al respecto, concertando opiniones de los diversos niveles territoriales, públicos y privados.

Finalmente, creo que es importante mencionar la necesaria **integración a redes** en un mundo globalizado, que permita nutrirse de las experiencias prácticas y teóricas de nuestra Latinoamérica, potenciando los encuentros de este tipo, los intercambios de técnicos y el fortalecimiento y capacitación institucional.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- **CEPAL, 1995:** ALOJAR EL DESARROLLO, UNA TAREA PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. Docto. LC/L 906. CEPAL, Santiago de Chile, 1995.
- **CEPAL, 1999:** CONSENSOS URBANOS. APORTES DEL PLAN DE ACCION REGIONAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Docto. Preliminar para discusión. La Habana. Octubre 1999.
- **CUMBRE DE LAS REGIONES, 1998:** TODO CHILE ES CHILE. Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile. Viña del Mar y Valparaíso. Octubre 1-2, 1998. Pág.: 40.
- **MIDEPLAN, 1997:** RESULTADOS ENCUESTA CASEN 1996. Documento -MIDEPLAN. Santiago de Chile 1997.
- **MIDEPLAN, 1999:** RESULTADOS ENCUESTA CASEN 1998. División Social Docto. N° 6 Situación Habitacional en Chile 1990-1998. Santiago, Chile. Julio 1999
- **PNUD, 1996:** INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO. Docto. PNUD. PNUD. Santiago, Chile. 1996
- **PNUD, 1999:** INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO. Docto. PNUD. PNUD. Santiago, Chile. Junio 1999
- **PROGRAMA CHILE-BARRIOS, 1998:** PROGRAMA CHILE BARRIO. Docto. Trabajo Programa Chile Barrio. Dirección Ejecutiva. Santiago, Chile. 1998. 46 pág.
- **RAPOSO ALFONSO, 1994:** LOS CONTEXTOS INSTITUCIONALES DE LA ACCION PÚBLICA EN LA PRODUCCION DEL ESPACIO HABITACIONAL. En: Documento de Ponencias "Gestión de la Vivienda Social a Nivel Local". Ed. Centro de Estudios de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Bellas Artes. Universidad Central. Santiago, Chile. Abril 1994. Pág. 3-38.
- **SEPULVEDA OCAMPO RUBEN, 1999:** PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS. ACCION GUBERNAMENTAL INTEGRAL EN EL AMBITO LOCAL. En: Documento de Ponencias "Políticas Habitacionales y Pobreza". Seminario INVI. FAU. U. Chile. Santiago, Chile. Agosto 1999. 9 pág.
- **SEPULVEDA OCAMPO RUBEN, 1999:** ROL DEL GOBIERNO FRENTE AL PROBLEMA HABITACIONAL. EL CASO CHILENO. En: Documento de Ponencias Seminario Internacional "Política Habitacional. Actores y Roles". Organizado por COHCIT; PVMR; PRIMHUR; Colegio de Ingenieros de Honduras. Tegucigalpa, Honduras. Octubre 1999. 7 pág.

NOTAS

- 1 En América Latina, la criminalidad ha registrado un aumento alarmante en los últimos años. En la década de los noventa, la tasa mediana de homicidios se aproxima a 13 por cada 100.000 hbs.; equivale a frecuencias de homicidios 4 veces mayores que otros países del mundo. (BiD, 2000: Desarrollo más allá de la Economía)
- 2 **CEPAL, 2000:** Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Docto Vigésimoctavo Período de Sesiones. México D.F. Abril 2000.
- 3 El **Índice de Desarrollo Humano** analiza el logro general de un país respecto a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: longevidad, los conocimientos y el nivel de vida.
- 4 **Área Metropolitana de Santiago.** Esta conformada por la provincia de Santiago, con 32 comunas, más las comunas de Puente Alto y San Bernardo.
- 5 Según el **Consejo Nacional de Superación de la Pobreza**, el 62,3% de los hogares pobres cuenta con refrigerador, comparado con los 37,7% de 1991, el 24,5% cuenta con teléfono comparado al 4,5% de 1991 y el 31% cuenta con calefón comparado con el 15% del mismo año.
En 1996 la canasta básica de alimentos para una familia de 5 integrantes, tenía un valor de US\$ 428. - (\$171.360. -)
- 6 Medio millón de personas pertenecientes al 5% más rico de los hogares, se adjudican en conjunto un ingreso global equivalente al que perciben 10 y medio millones de individuos (el 75% de la población total).
- 7 **CUMBRE DE LAS REGIONES: TODO CHILE ES CHILE.** Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile. Viña del Mar y Valparaíso. Octubre 1-2, 1998. Pág.: 40.
- 8 El **Índice de Percepción de Corrupción (IPC)** clasifica países en función de la medida en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos. La clasificación se refleja en una escala de 10.