



Campamentos y vivienda propia: un camino hacia soluciones más participativas

I. Introducción

Chile puede ser definido como un país de contrastes en múltiples sentidos. Uno de estos, y el más crudo quizás, es la realidad socio-económica y la calidad de vida de los chilenos. A pocos kilómetros de distancia, es posible observar que coexisten mundos totalmente distintos y con expectativas muy diferentes. Aún cuando ha habido un importante crecimiento económico no se ha logrado avanzar de la misma forma en igualdad de oportunidades para todos.

Este problema, que amenaza con ser crónico, ha motivado diferentes políticas sociales consideradas de vital importancia para generar condiciones de vida dignas para quienes no pueden proveérselas. En este marco, la política habitacional se ha considerado como esencial y urgente, produciéndose durante los últimos diez años, un gran aumento de participación de organizaciones sociales civiles para proveer soluciones, tanto provisionales como permanentes, en materia de vivienda.

RESUMEN EJECUTIVO

Desde hace décadas el problema de los campamentos y las soluciones habitacionales ha sido en nuestro país uno de los grandes desafíos para alcanzar una mayor justicia social y mayores oportunidades para todos. El presente trabajo expone la manera en que se ha enfocado históricamente esta labor desde el Estado, y cuáles son los desafíos a futuro. Se trata de generar una política habitacional que enfoque los problemas asociados a la vivienda, no sólo como la carencia de un espacio físico, sino también como una deuda de dignidad, libertad y autonomía.

Existen múltiples razones por las cuales la vivienda digna es un tema central de la política social. En primer lugar, se trata de un tema de dignidad y justicia, ya que si se considera la libertad como un valor humano esencial, la igualdad de oportunidades es un requisito fundamental para garantizar esa libertad, siendo imposible que surjan las mismas oportunidades para quienes no cuentan con una vivienda que intente ajustarse a sus necesidades mínimas.

En segundo lugar, en una vivienda digna se dan las condiciones para que pueda desarrollarse más plenamente la vida familiar, pues garantiza espacios de intimidad y descanso, claves en la formación y desarrollo de las personas.

En tercer lugar, es un tema relevante en materia de salud, ya que en campamentos y viviendas precarias o de baja calidad, es más fácil la proliferación de distintos tipos de enfermedades, sobre todo aquellas gatilladas por la tierra, el polvo y la humedad, entre otros elementos que pueden surgir en estos ambientes.

Finalmente, es un tema de relevancia en materia de integración social, ya que cualquier solución habitacional, en conjunto con la planificación urbana, puede y debe generar mayores y mejores espacios de encuentro de la ciudadanía. Los problemas de seguridad ciudadana, por ejemplo, tienen entre sus múltiples causas deficiencias en la regulación de espacios comunes y carencias en la política habitacional.

II. Breve reseña histórica: el problema de la cobertura

La historia de los planes y estrategias habitacionales en Chile se remonta a nuestros inicios como nación independiente. Si bien desde muy temprano los distintos gobiernos han intentado avanzar en políticas habitacionales eficientes y solucionar el déficit de viviendas a través de la creación de instituciones como la CORVI en 1952, el MINVU 1965, y las secretarías ministeriales de vivienda y urbanismo en 1976 (en adelante SERVIU), también han tenido que lidiar con el aumento progresivo de familias en situación de pobreza y carencia de vivienda, ya sea por efecto de las crisis económicas, los sucesivos desastres naturales o por los conflictos políticos, que han condicionado el desarrollo de la política en comento.

Un paso significativo en la solución de los problemas habitacionales de los estratos más bajos fue la creación de los Comités Habitacionales Comunales en 1975. La propuesta de estos comités era la construcción de viviendas por medio de mandatos, ya sea al Ministerio de Vivienda o a particulares, para posteriormente venderlas por medio de créditos flexibles y sin intereses, o bien arrendándolas como una forma de ahorro previo. La reglamentación establecía además que, tanto el dividendo como el arriendo, no podían sobrepasar el 15% de la renta del comprador. Los Comités Habitacionales Comunales dejaron de funcionar en 1979, heredando sus funciones a los Servicios Regionales de Vivienda.

Posteriormente en la década del 80 se crean los subsidios habitacionales variables, sobre la base de la vivienda básica como primer paso hacia la vivienda social. En 1984 se amplía este beneficio a sectores que habían quedado fuera, como a los “allegados” de cada comuna, mediante un nuevo sistema de postulación. Este sistema incorporaba la consulta a la ficha CAS, creada en 1979, como un instrumento que permite medir diferentes variables socio-económicas para poder focalizar programas sociales a los sectores más vulnerables.

Sin lugar a dudas la década del 90, bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, es cuando más se avanza en intervención estatal y diversificación de los medios de financiamiento, sentando las bases para la nueva etapa de la política habitacional.

Un pilar del actual sistema es la creación, por Decreto Supremo 174 del año 2005, del programa Fondo Solidario de Vivienda. En este mismo texto se crean las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (en adelante EGIS), que tendrán a cargo desde el levantamiento de las necesidades hasta el completo desarrollo de los proyectos respectivos. De esta forma, según el artículo 58 del Decreto Supremo son funciones de ésta: la organización de la demanda habitacional; el diseño y elaboración de proyectos de arquitectura; el diseño y ejecución del plan de habilitación social; la contratación de las obras e inspección técnica de obras; así como también, en el caso de viviendas usadas, asesoría para la adquisición de las mismas.

El Fondo Solidario de Vivienda está destinado a proporcionar una solución habitacional sustentable a familias que viven en situación de pobreza e indigencia. La idea de este programa es que los postulantes se presenten en grupos organizados, con personalidad jurídica y con un mínimo de 10 familias y un máximo de 300. Por otro lado, el subsidio otorgado se complementa con un ahorro previo que cada postulante debe tener en su libreta de ahorro de la vivienda al momento de ingresar al proyecto, equivalente a un mínimo de 10 Unidades de Fomento, aumentable en 0,5, si el proyecto contempla recursos del fondo de iniciativa.

Adicionalmente, como parte de la nueva política habitacional, también se contempla la elaboración de un plan de habilitación social. Por lo tanto, esta nueva política habitacional no solamente contempla la entrega de una vivienda definitiva, sino también la elaboración de un diagnóstico y un plan de intervención social más completo, en base a los datos obtenidos. Este plan contempla una amplia área social, abarcando educación, salud y trabajo. Todo este informe debe ser presentado al momento de ingresar el proyecto al SERVIU, y debe contener las actividades y acciones ejecutadas, así como también aquellas que se realizarán durante la construcción del proyecto.

III. Nueva política habitacional: más cobertura, manteniendo verticalidad

Hoy en día, la propia autoridad define su objetivo en los siguientes términos: “superar la condición de campamento mediante la obtención de soluciones habitacionales por medio de relocalizaciones y

radicaciones, procurando aplicar estrategias integrales que contemplen el cierre de campamentos, en coordinación con entidades públicas y privadas”¹.

El actual gobierno se ha planteado como meta contribuir significativamente a la erradicación de la pobreza más dura. Este objetivo se ha manifestado en los planes del MINVU, que pretende construir una cantidad suficiente de viviendas que permita el término definitivo de los campamentos. Para esta misión se ha establecido un sistema estructurado, con la mayoría de las decisiones radicadas en la autoridad, quien lleva a los postulantes a través de las distintas etapas del proceso de la manera más eficiente posible. Así se generan soluciones habitacionales más bien homogéneas para la mayoría de los casos.

El proceso consta de distintas etapas, y comienza con un catastro de campamentos, que permita determinar la cantidad de personas a beneficiar; hacer una caracterización de ellas; y generar planes regionales lógicos y ordenados. Con posterioridad, se verifican e ingresan los campamentos al programa, y con dicha información la autoridad analiza la situación global de éstos y de las familias, determinando cual sería la solución más apropiada para ellos.

Se distingue entre radicación del campamento –construyendo las viviendas definitivas en el mismo terreno en que está ubicado el campamento– o su erradicación a un terreno distinto. Aquí entran en juego los estudios de pre-factibilidad del terreno, en cuanto a si cumplen los requisitos básicos para instalar viviendas definitivas, exigiéndose cumplimiento de estándares de calidad de suelo; certificado de informaciones previas; un certificado de avalúo fiscal; inscripción de dominio vigente; factibilidad sanitaria y eléctrica y “*pre-cabida*”.

Es la misma autoridad la que estudia, para el caso en que corresponda la erradicación, la disponibilidad de terrenos; y para ambos casos (erradicación y radicación) la presencia del EGIS en la zona, así como también de empresas constructoras que puedan hacerse cargo del proyecto.

En este caso se requiere la postulación de quienes quieran acceder al subsidio –ya sea de manera colectiva o individual– y pueden postular por distintas vías, dependiendo de la forma en que lo hagan, siendo las más comunes: Construcción en Nuevo Terreno (CNT), Construcción Colectiva en Zona Rural (CCZR), y Adquisición de Vivienda Construida (AVC). También se puede postular por vía de licitación. A partir de todo lo anterior, se genera como resultado una cartera de proyectos regulares, otra cartera de proyectos de licitación, y una cartera de terrenos.

Los proyectos de erradicación exigen que se incluya en ellos al menos un 50% de la población del campamento a erradicar, y pueden considerar a aquellos ingresados al sistema de gestión de barrios, o bien, sin incluirlos a todos, el proyecto puede implicar la erradicación de un campamento completo.

1. Presentación Instrucción Lineamiento de Campamentos, MINVU, 2011.

De todo lo anterior se concluye que el peso de la iniciativa recae principalmente en la autoridad estatal, representada por el SERVIU regional. Ellos son quienes se encargan de la factibilidad de cada familia como eventual beneficiaria, así como de ejecutar diversas gestiones en la preparación y posterior ejecución del proyecto (llevar la cartera de proyectos, buscar terrenos, EGIS y empresas constructoras, seguir el proceso de preparación del proyecto, y además el proceso interno en el SERVIU). Aquí la participación de los mismos beneficiarios del subsidio es mínima y casi irrelevante, cuestión que se replica en lo que es el proceso de diseño y ejecución del proyecto inmobiliario.

En las instrucciones internas que se dan a los SERVIU, es posible encontrar como objetivos de sus funciones atender a necesidades específicas del campamento al momento de determinar el terreno y el fortalecimiento de grupos organizados. Esto, sin embargo, no es una lógica fuertemente arraigada ni tampoco está recogida en el sistema legal. También se encuentra entre las metas “generar el compromiso de las familias con los objetivos del programa”, lo que puede llegar a ser contradictorio con lo anterior, debiendo ser más bien la generación de un objetivo común entre administración y familias.

En palabras de una dirigente² poblacional de San Bernardo, los proyectos vienen asignados “desde arriba” y no es posible apelar o corregir lo que se ofrecía, incluso en casos tan evidentes como familias con algún miembro discapacitado. “Si te toca el cuarto piso, te toca no más”, eran sus propias palabras. Ella se sentía muy agradecida de la ayuda que estaba recibiendo de las autoridades y del hecho de que prontamente ya tendría su casa propia, pero consideraba igualmente, que el proceso habría sido mejor si se hubiese oído las inquietudes y atendido las necesidades específicas de los pobladores.

IV. Análisis crítico del sistema actual: más participación e integración

En camino a la obtención de una vivienda definitiva, las familias ciertamente se encuentran con una serie de inconvenientes, que es importante señalar.

En primer lugar, existe una falta de información clara respecto a las formas de postulación, plazos y demás requisitos necesarios para obtener estos subsidios, lo que deriva en que muchas personas no sepan como acceder a ellos, quedando muchos sin entrar al sistema.

En segundo término los procesos son largos y muchas veces engorrosos. La deserción en el camino es frecuente, no solamente por la falta de información sino también por la baja inclusión que muchas veces tienen las familias en el proceso, lo que hace que pierdan el sentido de algo propio y las esperanzas van desapareciendo ante cualquier mala noticia.

En tercer lugar, una vez que se entregan las viviendas, la forma de vida es completamente diferente a la acostumbrada en un asentamiento irregular. Cambian las expectativas, servicios que antes no

² Elsa González del campamento Ochagavía.

se pagaban como el agua y la luz ahora pasan a ser un gasto más que muchas veces las familias no pueden cubrir, y lo más importante, las relaciones entre los vecinos del nuevo barrio también cambian, los problemas ya no son los mismos y esto hace que muchas veces se generen conflictos de mayor consideración.

Por tanto, las políticas habitacionales para solucionar el verdadero problema deben estar enfocadas de manera específica a los requerimientos de cada comunidad específica. En este sentido, la inclusión y participación activa de cada una de las familias postulantes en el proceso completo debe ser el principal foco de atención a la hora de desarrollar una política habitacional. En efecto, al dar solución a este problema, por medio de la construcción de una vivienda definitiva, se deben atacar también otros problemas de mayor trascendencia social, como las oportunidades de inclusión laboral y educacional de los más vulnerables.

Por tanto, la solución va más allá de la construcción de una casa. La elaboración de una política habitacional efectiva debe tener en cuenta factores que hagan que el grupo humano que habitará las nuevas viviendas logre la ansiada “movilidad social” de manera integral y se vea más protegido de los males sociales, tales como: la delincuencia, adicciones, deserción escolar, entre otros. Por consiguiente, para poder crear un barrio digno y sustentable en el tiempo se debe incluir a los beneficiarios del proceso y hacerlo cada vez más asequible para las familias que viven en campamentos, que son los más vulnerables de nuestra sociedad.

V. Conclusiones

Uno de los problemas en la regulación y práctica del actual proceso de soluciones habitacionales, es la poca participación de las mismas comunidades beneficiadas en la generación del proyecto. Ello es deseable para que la solución se ajuste a las especiales necesidades que puedan tener las familias.

En el D.S 174/2005, que reglamenta el Programa de Fondo Solidario de Vivienda, se establece que deberá haber reuniones informativas entre la EGIS y las familias. Sin embargo, la EGIS sólo está obligada a señalar la vía que ellos están siguiendo en el proyecto, sin atender a lo que las mismas familias pidan de acuerdo a sus necesidades específicas, salvo circunstancias establecidas taxativamente por la ley.

Lo anterior parece poco razonable, ya que a partir de este sistema se producen soluciones habitacionales muy homogéneas a nivel nacional, que no atienden a las especiales necesidades de cada familia. Además no apuntan a resolver las cuestiones más de fondo que se producen a partir de la completa falta de libertad de estas personas, y la reducción del sistema de Fondo Solidario de Vivienda a una política meramente asistencialista.

Se propone, por lo tanto, que se modifique el sistema actual de tal forma que los proyectos modelo existentes constituyan una suerte de molde, modificable por medio de un trabajo conjunto entre la

misma EGIS y las familias, representadas por sus dirigentes vecinales. Se sugiere que se establezcan reuniones de trabajo para señalar los problemas, necesidades e intereses específicos de las familias, que fueran a requerir una eventual modificación, dentro de lo posible, dado el presupuesto establecido.

El objetivo no es sólo que las viviendas se adecúen a la realidad objetiva de cada familia que accede a este subsidio –cuestión del todo relevante– sino también a poner más responsabilidades en manos de los beneficiados. Así se reduce el elemento asistencialista y se reemplaza por una lógica de co-gestión de la solución habitacional, entre la EGIS y las comunidades beneficiadas.

Lo anterior es importante, ya que entrega a las personas más desposeídas las herramientas para salir adelante por su propio esfuerzo e implica otorgarles más responsabilidades en todo el proceso de postulación al beneficio del Estado. El sentido, es que esas familias sean parte activa de su beneficio, y no sólo meros espectadores.

En segundo lugar, se debe reconocer que la política habitacional ha tendido tanto al aumento de las viviendas, como a la mejora en su calidad. Con todo, una transformación fundamental a destacar es el Plan de Habilitación Social que abarca todo el proceso del proyecto habitacional. No obstante, y pese al avance, esta nueva política de inclusión y desarrollo social requiere de organismos aún más especializados de lo que pueden llegar a ser las EGIS. La creación de organizaciones especialistas en el tema y dependientes del Ministerio de Vivienda, con profesionales capacitados, es un requisito fundamental para un plan de habilitación social exitoso. Este grupo de profesionales, junto con los dirigentes sociales, deben liderar el proceso ya que sólo de esta forma se conseguirá una completa inclusión de las familias.

Finalmente, es fundamental una capacitación adecuada de los dirigentes sociales para que instruyan y organicen a su comunidad, a fin de crear y mantener una comunidad activa y capaz de solucionar sus problemas. La autogestión de la propia comunidad tiene que ser progresiva desde que comienza el proyecto, y para esto los dirigentes deben estar preparados para canalizar de manera eficiente las demandas de su entorno y buscar la mejor solución a estas.

A lo largo de los años, ha habido grandes avances en las políticas que buscan resolver el déficit habitacional y poner un techo sobre todas las familias. El próximo paso a dar, debe consistir en hacer este proceso más participativo y resolver los vicios que se han producido a través del tiempo. Avanzar en estos aspectos es fundamental para otorgar mayor libertad y generar una sociedad de verdaderas oportunidades.