



**Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Escuela de Trabajo Social**

**“Participación Ciudadana
en Programa Fondo Concursable para
Proyectos Habitacionales Solidarios”**

**Elizabeth Meza Herrera
Profesor Guía: Omar Ruz Aguilera**

**Tesis para optar al grado de Licenciado en Trabajo Social
Tesis para optar al Título de Asistente Social**

Santiago, septiembre 2005

I N D I C E

INTRODUCCIÓN	4
ESTRUCTURA METODOLÓGICA	8
1. Planteamiento del Problema.....	8
2. Formulación Objetivos del Estudio.....	10
3. Planteamiento de Hipótesis	11
4. Justificación de la Investigación.....	12
5. Estrategia Metodológica.....	14
6. Técnicas de Recolección de Información	17
7. Técnicas de Procesamiento y análisis de información.....	18
PRIMERA PARTE	19
MARCO TEÓRICO	19
CAPÍTULO 1 Un acercamiento al concepto Participación	20
1. Conceptos de participación.....	21
2. Algunos Tipos de Participación Social.....	23
3. Participación Ciudadana	30
SEGUNDA PARTE	36
MARCO REFERENCIAL	36
CAPÍTULO 2 Participación Ciudadana en Chile	37
1. Modalidades o Tipos de Participación Ciudadana	39
2. Participación Ciudadana y Capital Social	40
3. Participación Ciudadana como Política de Gobierno.....	43
4. Matriz de Análisis de Políticas y Programas Sociales.....	50

5.	Participación Ciudadana en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el contexto de La Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana	53
CAPITULO 3 Política Habitacional Ministerio de Vivienda y Urbanismo.....		56
1.	Período 1990 - 1994.....	57
2.	Período 1994 - 2000.....	59
3.	Nueva Política Habitacional MINVU (2001)	61
CAPÍTULO 4 Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios (FSV)		69
1.	El Financiamiento del Proyecto Habitacional:	70
2.	Requisitos del Programa	71
3.	Selección de los Proyectos	73
4.	Asistencia Técnica	75
5.	Banco de Proyectos Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios	76
TERCERA PARTE		81
ANÁLISIS DE LOS DATOS		81
CAPITULO 5 La visión de los Expertos Ministerio de Vivienda y Urbanismo		83
1.	Participación Ciudadana	83
2.	Participación Ciudadana y Programa Fondo Solidario de Vivienda	86
3.	Programa Fondo Solidario de Vivienda	89
4.	Sistemas de Relaciones	98
5.	Gestión de las Entidades Organizadoras	102
6.	Limitaciones del Programa Fondo Solidario de Vivienda	105
7.	Logros del Programa Fondo Solidario de Vivienda.....	108

CAPÍTULO 6 La visión de las Entidades Organizadoras.....	113
1. Participación Ciudadana	113
2. Participación Ciudadana y Programa Fondo Solidario de Vivienda ...	116
3. Programa Fondo Solidario de Vivienda	119
4. Gestión de las Entidades Organizadoras	127
5. Sistemas de Relaciones	136
6. Limitaciones del Programa Fondo Solidario de Vivienda	138
7. Logros del Programa Fondo Solidario de Vivienda.....	145
CAPÍTULO 7 La visión de los Comités de Vivienda.....	151
1. Expectativas	152
2. Participación Ciudadana	163
3. Participación Ciudadana y Programa Fondo Solidario de Vivienda ...	166
4. Programa Fondo Solidario de Vivienda	168
5. Gestión de los Comités de Vivienda	173
6. Sistemas de Relaciones	177
7. Limitaciones del Programa Fondo Solidario de Vivienda	179
8. Logros del Programa Fondo Solidario de Vivienda.....	181
9. Organización Social	184
CONCLUSIONES.....	186
APORTE PARA EL TRABAJO SOCIAL	214
BIBLIOGRAFÍA.....	217
ANEXOS.....	223

INTRODUCCIÓN

La presente investigación constituye una aproximación al tema de la Participación Ciudadana en Programas Sociales del Estado, en el contexto del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Programa concebido desde una perspectiva básicamente participativa en el marco de la Nueva Política Habitacional implementada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo durante el año 2001 y en cumplimiento del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana (2000), razón por la cual esta investigación es de interés tanto para el Estado como para del MINVU (SERVIU).

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo durante los años 2000 y 2001 inició modificaciones en su Política Habitacional, sentando las bases para un nuevo enfoque de ella. Se reconocieron tanto los éxitos alcanzados, como las dificultades que se presentaban en cuanto al acceso a soluciones habitacionales de los sectores más pobres de la sociedad. Por esto, parte de las modificaciones se orientaron a incorporar mecanismos que mejoraran la focalización de los recursos en los segmentos con mayor pobreza.

En el mismo marco de redefinición de políticas, se señaló que en el caso de los grupos familiares en situación de indigencia la vivienda constituye "solo" "uno de sus problemas", dentro del conjunto de carencias en sus condiciones de vida; y que, por tal razón, el acceso a la vivienda debía estar acompañado de un mejoramiento en otros aspectos de la calidad de vida. Junto con ello, se reconoció en el proceso de acceso a la vivienda en forma grupal *un espacio adecuado para desarrollar elementos de habilitación social de la demanda*. Asimismo, se destacó que en este grupo social se presenta una diversidad de situaciones traducidas en distintas necesidades habitacionales.

En términos generales, se postula ampliar el número de actores buscando conformar una malla de cooperación que apoye al Estado en el cumplimiento de su rol subsidiario.

En este contexto se requiere de una acción descentralizada, donde la participación de los municipios cobra importancia en la coordinación local de las acciones. Las organizaciones intermedias de apoyo a la demanda constituyen también un requisito indispensable para el cambio del rol del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El rol subsidiario implica la instalación de capacidades desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a nivel central y regional, hacia los actores privados, municipios, organizaciones intermedias con el fin de promover y regular la acción de éstos.

Entre los nuevos Programas Habitacionales dirigidos a los más pobres están: el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios (Fondo Solidario de Vivienda) y el Programa de Vivienda Social Dinámica Sin Deuda, *los que introducen diferentes criterios de intervención*. Entre ellos cabe destacar la flexibilidad de las soluciones, el apoyo de entidades cercanas a la comunidad en el proceso de acceso a la vivienda con una perspectiva de base integral, estándares de vivienda que permiten la eliminación del crédito hipotecario y otorgan impulso a la movilidad habitacional.

El Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios está destinado a dar solución habitacional a familias que se encuentran bajo la línea de pobreza, que participan en grupos organizados y que se encuentren inscritos en los registros del Servicio de Vivienda y Urbanización (MINVU, 2002:2).

La población Objetivo de este Programa son familias cuyo puntaje CAS, sea inferior o igual a la que corresponde a la línea de pobreza vigente a la fecha de la postulación, de acuerdo a homologación Casen-CAS, efectuada por Ministerio de Planificación y Cooperación Social (Mideplan). Actualmente corresponde a 543 puntos en la Región Metropolitana.

Los grupos o comités de vivienda deben estar integrados por diez familias como mínimo, contar con Personalidad Jurídica y ser patrocinados por entidades organizadoras de demanda con o sin fines de lucro, tales como municipios, fundaciones, corporaciones, cooperativas, prestadores de servicios de asistencia técnica inscritos en el Registro de Consultores del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, además de los SERVIU regionales. Estas entidades son las encargadas de organizar a los grupos, preparar los proyectos, gestionar los correspondientes permisos y aprobaciones, además de presentar los grupos y sus respectivos proyectos a los concursos regionales y controlar el plan de ahorro comprometido.

A través de este programa se busca, además de financiar soluciones habitacionales con la entrega de subsidios, complementarlas con proyectos de infraestructura tendientes a mejorar las condiciones del barrio donde éstas se emplazarán, incentivando a que se desarrollen programas de capacitación o de habilitación social, con el propósito de preparar a las familias para enfrentar la nueva realidad que vivirán cuando obtengan su vivienda propia.

Un aspecto importante de este programa es la creación del Banco de Proyectos, que posibilita "separar la revisión de los antecedentes de cada proyecto, del proceso de postulación y adjudicación de los subsidios habitacionales, permitiendo anticipar aquellos y hacer más expedito el proceso de postulación" (MINVU, 2002:2).

Se describirá las relaciones que se producen entre los agentes activos del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios desde la perspectiva de la Participación Ciudadana, con el fin de entregar insumos para una posterior profundización del tema por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

ESTRUCTURA METODOLÓGICA

1. Planteamiento del Problema

El Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios fue concebido para la postulación “exclusivamente colectiva”, con proyectos habitacionales elaborados por los interesados, sectores de extrema pobreza, con apoyo de Asistencia Técnica proporcionada por Entidades Organizadoras. La apuesta del MINVU a través de este programa, es generar una participación con empoderamiento y habilitación social, en la perspectiva de hacer participe al ciudadano de su solución habitacional definitiva.

En este contexto surgen tres actores operadores del programa, claves y fundamentales: Comités de Vivienda, Entidades Organizadoras y Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Cabe señalar que la experiencia obtenida a través de la postulación colectiva en otros programas habitacionales destinados a la atención de los sectores de extrema pobreza, a pesar de estar fundamentada en la posibilidad que las familias carentes de vivienda puedan aunar esfuerzos para solucionar en conjunto sus problemas habitacionales y de esta forma participar activamente en la solución de sus problemas, actualmente se convirtió en un canal absolutamente instrumental de acceso a la vivienda y se perdió el sentido último de organización.

Los Comités de Vivienda del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios deberán relacionarse directamente con Entidades Organizadoras, ya sean públicas o privadas y éstas se vincularán con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Es decir, eventualmente los usuarios podrían perder el contacto directo con el Ministerio de Vivienda y sólo informarse a través de las Entidades que servirán de puente para la postulación.

Preguntas de Investigación:

-  ¿Cuál es la relación de estos tres actores desde la perspectiva de la participación ciudadana?
-  ¿Las relaciones generadas entre los distintos actores, favorece una verdadera participación de los grupos?
-  ¿La postulación colectiva que estimula la solidaridad, la afinidad y participación de la comunidad se convertirá sólo en vía instrumental de postulación al programa? o ¿efectivamente la forma de postulación colectiva de este programa propenderá al empoderamiento o habilitación social?
-  ¿Cuáles serán los facilitadores u obstaculizadores que las Entidades Organizadoras encontrarán en el marco normativo y procedimientos del MINVU, para desarrollar adecuadamente su labor de organizadores de la demanda?
-  ¿Existirá compatibilidad de intereses entre la ciudadanía y las Entidades Organizadoras?
-  ¿Cómo se caracterizará esta relación?

2. Formulación Objetivos del Estudio

Objetivo General 1

Describir las formas de Participación Ciudadana que genera el Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios.

Objetivos Específicos

1. Caracterizar los proyectos seleccionados a través del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios.
2. Identificar las expectativas de los Comités de Vivienda frente al Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios.
3. Analizar la percepción sobre Participación Ciudadana desde el discurso de los principales actores.

Objetivo General 2

Caracterizar las relaciones de los principales actores del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios.

Objetivos Específicos

1. Identificar el rol y funciones asumidos por los principales actores del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios.
2. Identificar la relación que existe entre los principales actores del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios.

3. Precisar las dificultades del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios desde la perspectiva de los principales actores que componen el programa.
4. Precisar los logros del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios desde la perspectiva de los principales actores que componen el programa.
5. Categorizar los Comités de Vivienda desde la perspectiva de la organización social.

3. Planteamiento de Hipótesis

El Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios fue concebido desde una perspectiva básicamente participativa con miras a la generación de relaciones entre los actores de la sociedad, que propicien formas de participación ciudadana que apoyen la organización de la demanda, pero en su aplicación la participación se reduce solamente a la consecución de la vivienda.

Variables

Para el desarrollo de ésta investigación, se utilizarán las siguientes variables que contribuirán a un mejor análisis de los antecedentes anteriormente expuestos:

- 1. Participación Ciudadana**
- 2. Expectativas**
- 3. Sistemas de Relaciones**
- 4. Limitaciones**
- 5. Logros**
- 6. Organización Social**

4. Justificación de la Investigación

Desde los inicios de los años noventa el Estado en Chile, ha realizado esfuerzos institucionales y programáticos por fortalecer la participación de la ciudadanía, y a través de ella, a las organizaciones sociales. En el discurso oficial gubernamental permanentemente se le valora y reconoce como un pilar fundamental en la consolidación de la democracia, como un factor de modernización de la gestión pública y como un recurso que contribuiría al buen logro de políticas, programas y proyectos sociales.

En este marco, la Nueva Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo busca estimular la participación de más actores, y multiplicar los centros de iniciativa para constituir una red de colaboración con el Estado en la solución del problema habitacional del país, de manera de dar una respuesta más descentralizada e integral a la diversidad de necesidades habitacionales de las familias de menores ingresos.

Respondiendo a éste objetivo se crea el Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, programa creado para estimular la participación de la sociedad civil (diversos actores) y potenciar el capital social de los postulantes.

En este contexto, la investigación se justifica en la conveniencia de conocer las distintas formas de Participación Ciudadana generadas a través del Programa y el tipo de relaciones que establecen los principales actores sociales, que intervienen en el (Comités de Vivienda, Entidades Organizadoras y MINVU (SERVIU)), con la finalidad de constituir insumos para un posterior y necesario análisis del programa.

Esta investigación se enmarca en la 'línea' del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en tanto uno de los compromisos asumidos con la ciudadanía, contenidos en el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, se refiere a "establecer mecanismos e instrumentos para recoger la evaluación de los usuarios y de todos los actores involucrados en aquellos programas que están concebidos con algún componente participativo" (MINVU, UDIU, 2002:26).

Del mismo modo, este programa al constituirse en una innovativa propuesta a la luz de la Nueva Política Habitacional, requiere de una necesaria retroalimentación a partir de su ejecución, siendo esta investigación un aporte en la perspectiva de si en la práctica, efectivamente se ha cumplido uno de sus principales fundamentos, a saber la efectiva habilitación social de sus destinatarios.

Para el Trabajo Social también es relevante una investigación de éstas características, en tanto la profesión se encuentra orientada al desarrollo integral de las personas, grupos o comunidades, estimulando el capital social existente y la organización de grupos y comunidades, finalidades últimas del Programa a investigar.

A partir de lo señalado, las conclusiones de esta investigación serán expuestas a Divisiones y Departamentos estratégicos en el tema Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (División de Política Habitacional, Departamento de Estudios, Unidad de Difusión, Oficina de Informaciones), con la intención de propiciar la reflexión acerca del programa y una posterior evaluación del mismo.

5. Estrategia Metodológica

5.1 Tipo de Investigación

Dadas las características del problema abordado, la investigación utilizada es de tipo descriptivo, ya que éste tipo de estudio tiene como propósito describir situaciones y eventos, es decir cómo son y cómo se manifiestan determinados fenómenos sociales, lo que contribuyó a analizar las relaciones de los actores sociales que intervienen el Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios y como en éstas se manifiesta la participación de la ciudadanía.

El interés fue especificar, caracterizar y medir las dimensiones, aspectos y características importantes de las personas, agrupaciones e instituciones que intervienen en el Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, con la mayor precisión posible para posteriormente someterlas a análisis, lo que nos permitió entregar predicciones aunque éstas son elementales (Hernández Sampieri y otros 1998).

Es una Investigación No experimental, es decir no se alteran ni manipulan las variables seleccionadas en la investigación, sólo se observan los fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para posteriormente someterlos a análisis.

El Diseño es Transeccional descriptivo que tiene como objetivo indagar la incidencia y los valores en que se manifiestan las variables, nos permitió medir un grupo de personas y proporcionar su descripción en un momento determinado de tiempo.

Esta investigación será de carácter cuali-cuantitativa ya que por un lado se describe la realidad desde el discurso de sus principales actores, como también se realiza una caracterización de los sujetos del estudio.

5.2 Universo

El Universo de la Investigación está compuesto por:

-  Todos aquellos Comités de Vivienda Seleccionados durante los llamados 2001 y 2002 del Programa Fondo Concursables para Proyectos Habitacionales Solidarios en la Región Metropolitana (dieciseis Comités de Vivienda).
-  Todas Aquellas Entidades Organizadoras Públicas o Privadas, inscritas en los Registros del MINVU, que patrocinaron a Comités de Viviendas durante los llamados 2001 y 2002, del Programa Fondo Concursables para Proyectos Habitacionales Solidarios en la Región Metropolitana (siete Entidades Organizadoras).
-  Expertos Profesionales del MINVU (SERVIU) Región Metropolitana, que participaron en la creación y puesta en marcha del Programa Fondo Concursables para Proyectos Habitacionales Solidarios a nivel nacional (tres Expertos).

5.3 Muestra

No Probabilística, con el criterio de informantes clave.

Se seleccionaron tres categorías de muestra: Comités de Vivienda, Entidades Organizadoras y Expertos Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), con el fin de contar con representación de los tres principales actores del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios. (Ver Anexo N°3: Selección Muestra).

1. Comités de Vivienda:

Se seleccionó la totalidad de los Comités de Vivienda con Proyectos beneficiados en el Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios en la Región Metropolitana, llamados año 2001 y 2002, los que representan un total de 686 familias.

Total muestra: dieciséis comités de vivienda (cinco año 2001 y once año 2002).

2. Entidades Organizadoras:

En los llamados 2001 y 2002 del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, Región Metropolitana, siete son las Entidades Organizadoras que patrocinaron a Comités de Vivienda:

-  Municipalidad de Huechuraba.
-  Municipalidad de Cerro Navia.
-  Municipalidad de Recoleta.
-  Municipalidad de Peñalolen.
-  Fundación Hogar de Cristo.
-  Fundación San José de la Dehesa.
-  Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción.

Total muestra: siete entidades organizadoras.

3. Expertos Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU):

Se seleccionó una muestra de tres Profesionales "Expertos" en el Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) Región Metropolitana.

Total muestra: tres expertos MINVU (SERVIU), dos Asistentes Sociales y un Ingeniero Comercial.

6. Técnicas de Recolección de Información

6.1 Cuestionario

Aplicación de cuestionario a los Comités de Vivienda seleccionados y a las Entidades Organizadoras, con la finalidad de obtener resultados rápidos, de gran valor y concretos respecto a los objetivos planteados. Dicho instrumento fue construido con preguntas abiertas y cerradas e incluyó datos de identificación.

6.2 Entrevista Semi-Estructurada

Realización de entrevista semi - estructurada a los profesionales "expertos" en el programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios seleccionados. Para la ejecución de estas entrevistas se construyó una Pauta Guía con los temas que se abordarían. Esta técnica para ciertos autores, ha de permitir la formulación de inferencias acerca del emisor y de los receptores así como del contenido o significado latente del mensaje... otorgó mayor flexibilidad en el planteamiento de los temas y permitió profundizar en aquellas áreas de interés para la investigación.

6.3 Información Documental

Para la descripción exhaustiva del problema de estudio fue necesario recolectar documentos, materiales y registros que proporcionaron datos importantes.

7. Técnicas de Procesamiento y análisis de información

Tabulación de Datos:

Cuestionario Comités de Vivienda y Entidades Organizadoras:

Método estadístico, mediante hojas de cálculo del Programa Excel, lo que permitió un análisis cuantitativo expedito. Para este análisis, se utilizaron tablas dinámicas permitiendo una fácil actualización y revisión de los resultados, además de una adecuada estructuración para cada una de las variables.

La tabulación de resultados permite responder a consultas directas y de carácter simple, obteniendo la distribución de las respuestas recibidas para cada pregunta de la encuesta en forma independiente, concentrando los resultados totales por pregunta y alternativa.

Análisis de Contenido por variable para entrevista Semi - estructurada a Expertos MINVU:

A través de esta técnica se puede estudiar y analizar la comunicación de una manera objetiva, sistemática, y cuantitativa. Es una técnica de investigación para hacer inferencias válidas y confiables de datos con respecto a su contexto, describir tendencias en el contenido de la comunicación, medir la claridad de los mensajes, Identificar intenciones y características de los comunicadores. (Hernández Sampieri, 1998).

PRIMERA PARTE
MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 1

Un acercamiento al concepto Participación

En la literatura especializada se ha definido la Participación de diferentes maneras y puntos de vista, adjetivándose el término en dependencia de la esfera de la vida social en que la participación tiene lugar. Por ejemplo, se habla de participación política, social, económica, cultural, comunitaria, ciudadana, electoral, industrial, etc. En cada una de estas esferas la participación adopta formas y mecanismos específicos. De esto se puede inferir sin duda, que mucho se ha hablado de la participación, sin embargo, es claro que no existiría un sentido unívoco para entenderla.

Es así que al intentar definirla, no es posible encontrar un único concepto que logre expresar sus variadas dimensiones, puesto que además, este fenómeno presenta por sí solo una gran complejidad, debido a los diversos elementos que lo constituyen.

Para intentar precisar el término participación, es necesario en primera instancia remitirse a su origen etimológico. En este sentido, Yanny Figueroa (2001:5) sostiene que *'la palabra participación significa "tener parte" en una cosa'*. En tanto que, el diccionario Larousse (1994:771) define como participar: *'dar parte, comunicar, tener parte en una cosa'*.

En este complejo escenario, es importante la distinción entre la participación política, la participación social y la participación ciudadana.

1. Conceptos de participación

En una primera aproximación, Rodrigo Baño fija los parámetros en que se ubicaría este tipo de participación, diferenciándola de la participación social:

'La participación política se relaciona con la democracia representativa y es ejercida por las personas a través del voto, en tanto la participación social se refiere a actividades asociativas o de tipo comunitario y la participación ciudadana, que tiene su terreno específico en la administración y gestión pública, corresponde a los intereses de la sociedad civil, organizada o no en forma permanente'. (Baño, (1998:7)

Incorporando nuevos elementos Yanny Figueroa explica:

'La participación se plantea en una doble dimensionalidad: la individual y la colectiva, se vincula a un proyecto y metas de base social, con una determinada concepción de bien común, ligada a la promoción de hombres y mujeres y al respeto y confianza en el otro socia'. (op .cit.:9)

En esta perspectiva, se puede considerar, que la participación, se configuraría en una herramienta y estrategia fundamental para alcanzar el bien común, donde 'lo colectivo' asumiría la responsabilidad de representar a la comunidad para contribuir al cumplimiento de este fin, y por ende, a la consolidación de un régimen democrático.

Asimismo, se entiende que la participación social es aquella referida a la capacidad de grupos organizados de influir responsable y determináblemente en las acciones y decisiones que afectan su vida cotidiana y su entorno físico más inmediato. De esta forma se la liga al concepto de fortalecimiento de la sociedad civil.

Por su parte Felipe Viveros agrega:

'La participación puede ser enfocada desde una doble vertiente: una pasiva y otra activa. Participar en sentido pasivo es tener una parte en una cosa o tocarle a uno algo de ella, es decir, gozar de una proporción del producto creado entre varios. En su sentido activo, participar es comprometer la libre actuación dentro de un empeño compartido con otros sujetos libres, concurriendo así a las determinaciones colectivas'. (2005:3)

En función de los elementos más recurrentes en las diferentes posturas de los teóricos que aluden a la participación como concepto básico, ésta se podría definir como un proceso social, cuya presencia supone ciertas condiciones sociales y actitudes personales, posibles de aprenderse, que constituye un medio para la intervención de los diferentes actores de la sociedad, por sí mismos o a través de sus representantes, en la toma de decisiones, conforme a la satisfacción de sus necesidades.

De la misma forma, algunos autores señalan que la participación sería un fenómeno que podría influir de manera decisiva en el fortalecimiento de un régimen democrático y en procesos más específicos, como por ejemplo en el desarrollo regional y local de un país, ocupando un lugar central sobre las estructuras y funcionamiento de las sociedades.

En consecuencia, la participación conlleva tres elementos fundamentales que la constituyen: en primer lugar la existencia de una acción colectiva, en segundo lugar se encuentra relacionada de alguna manera con el ámbito de lo público y por último presenta un grado de organización social. Es del caso señalar que uno de los efectos o consecuencias de la participación social es el hecho de que ésta abre la posibilidad de constituir a los sujetos en actores sociales.

2. Algunos Tipos de Participación Social

Como una forma de esclarecer los tipos de participación social que pudieran tener los 'sujetos', 'beneficiarios' o 'población objetivo' de políticas, programas o proyectos sociales, se ha creído pertinente señalar reflexiones y planteamientos formulados por Cardarelli y Rosenfeld (1998), quienes advierten que estas distinciones no son excluyentes, sino complementarias y en ocasiones mutuamente reforzadoras.

2.1 Participación para la Sobrevivencia

Este tipo de participación surgiría en momentos de profundas crisis o en situaciones de emergencia, donde los sectores populares participan y se organizan en torno a la subsistencia, acompañada por aportes públicos y/o privados, tendientes a dotarlos de insumos elementales.

El Estado en este tipo de situaciones, responde creando 'programas participativos', a través de la transferencia de recursos, promoviendo y apoyando formas de organización comunitaria.

Según Cardarelli y Rosenfeld, a través de éste tipo de Participación se promueve un estado subsidiador y paternalista, puesto que:

'Bajo el paradigma casi incuestionado de la 'autogestión', se privilegia la idea de que los grupos carenciados, solos o con el apoyo de organizaciones privadas y/o públicas, son capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales. Subyace la idea de una vuelta al Estado subsidiario en su mínima expresión'.

'A la vez ésta es la lógica de muchas agencias de financiamiento que aportan recursos a ONGs, mediadoras entre los grupos de base y los fondos donados, constituyendo una 'cadena de la ayuda' que obtendría su éxito en el logro de la comunidad autogestionaria'. (Ibid.: 1998:76).

De acuerdo con las citadas autoras una de las dificultades que tendría este tipo de participación es que *'la relación que se produce entre necesidades y respuestas particularistas, podrían ser asumidas y legitimadas como la participación posible y realista, con el riesgo de desactivar el proceso de demanda social más calificada frente al Estado y a otras instancias de poder'* (Ibid:77). Es decir, sólo se responde a la necesidad inmediata, limitando la posibilidad de vivenciar procesos de habilitación social que empoderen efectivamente a la ciudadanía.

Asimismo, se advierte que otro de los riesgos que conllevaría este tipo de participación es la *'tendencia a convertir en una suerte de 'modelo alternativo' a estrategias de sobrevivencia del sector informal, sin indagar si aquello que aparece como creatividad de los grupos, son respuestas coyunturales defensivas ante una experiencia traumática'*. (Ibid:78).

Si bien éste es un tipo de participación que contribuye a 'palear' situaciones o problemas específicos, no cuenta con los elementos necesarios para entender la participación en su real dimensión, ya que se encuentra limitada por las necesidades sentidas e inmediatas de la ciudadanía.

2.2 La Participación Local

En torno a este tipo de participación surgirían los temas de la descentralización y el rol del Municipio, como instrumentos e instancias para promover el desarrollo local.

Según Arocena (2001), tras la crisis económica y social que marcó a América Latina, en especial en la década de los 80 y la crisis política de una serie de regímenes militares en varios países, se produce una dinámica de fortalecimiento de la "dimensión local", en contraposición a "lo global".

En asociación con los procesos de descentralización del Estado, lo local es objeto de numerosas reflexiones y debates, que a su vez han generado propuestas de estrategias y políticas vinculadas especialmente al desarrollo y a la acción social territorial, las que se nuclean en torno a tres ideas fuerza, enlazadas entre sí: la dinamización de la sociedad civil a través de la multiplicación de actores sociales; la democratización del Estado a través de la descentralización política; y, derivado de lo anterior, una nueva articulación entre el Estado y la Sociedad, lo que permitiría que el estado estuviese más al servicio de la Sociedad y que ésta fuese más propietaria de aquel (González, 1996).

En concordancia con lo anterior, en el plano de la sociedad civil se observa un proceso progresivo y generalizado de pérdida de la identificación con los grandes movimientos nacionales y una tendencia a constituir movimientos de carácter territorial-local, lo que lleva a distintos autores a proponer al espacio local como ámbito de realización de la democracia, argumentando las posibilidades que encierra como viabilizador de formas de concertación social y de mecanismos de desburocratización.

Según Borja (1987) *'se asocia la descentralización con un proceso de progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados y con un mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas'* (pos. cit. Cardarelli y Rosenfeld , 1998:79).

En definitiva, es posible afirmar que el escenario local contiene *'todas las potencialidades'* para ejercer formas institucionales de gobierno con participación ciudadana (en un plano más macro) y todas las limitaciones que conlleva identificar Desarrollo Local cuando *'no es más que la reducción de las poblaciones pobres a sus propios barrios (en las intervenciones micro)'* (Ibid:80).

Algunas posiciones critican éstos supuestos, señalando que sería cuestionable que la descentralización sea realmente efectiva para lograr estos objetivos, sin desmedro de que pueda provocar resultados favorables en ciertas comunidades locales.

Quienes apuestan por este tipo de participación social, señalan que es necesario reivindicar modalidades de participación que involucren una vinculación armónica entre estructuras de gestión sociogubernamentales y prácticas democráticas descentralizadas, articuladas entre sí, en torno a intereses específicos.

2.3 Neobeneficencia Participativa

Este tipo de participación se establece en las crisis fiscales de los Estados, de las cuales se desprendería la necesidad de reducir el gasto social y desde las cuales surge el nuevo paradigma de la *'focalización'*. La propuesta de políticas y programas orientados a grupos focales se asocia en general, a una crítica a la prestación universal de servicios.

'Básicamente, la perspectiva de la focalización supone concentrar los recursos de la política social en los grupos caracterizados como "vulnerables". Si bien tendría legitimidad la preocupación por refinar los diagnósticos y la caracterización de las poblaciones que requieren mayor urgencia en la atención, la construcción de estos grupos objetivos desde los espacios técnico-institucionales conlleva algunas limitaciones y peligros' (Cardarelli y Rosenfeld, op. cit. :83).

Peligros y limitaciones asociadas a la identificación de categorías técnicas que precisan las situaciones de pobreza y que son en realidad muy complejas, heteróneas y de límites difusos. Asimismo, las propuestas de focalización parecieran ignorar la multicasualidad de los fenómenos asociados a la pobreza, limitándose a trabajar aspectos aislados y evitando por la amplitud el trabajo integral.

De igual forma, los diagnósticos en los cuales se basa el diseño de los programas focalizados no expresan dinámicamente el cuadro de interacciones sociales, económicas y políticas de estos grupos, con lo cual no permiten definir con precisión ni las metas, ni los recursos ni los programas en que se expresan las políticas públicas.

En este escenario, la participación social queda en el plano de la simple 'declaración de intenciones', ya que políticas con estas características, segmentan a la población en categorías de necesidades y carencias particulares.

Como resultado de ésta participación los ciudadanos pobres, contruidos desde la racionalidad técnica como 'beneficiarios' a partir de carencias específicas, se sitúan en espacios reales y simbólicos de participación, reducidos al campo acotado y predefinido según la necesidad, lo que según Offe (1995) provoca que:

'Cuánto más individualizadas se vuelven las estructuras sociales, cuánto más difieren los modos de vida y cuánto más fragmentados son los actores colectivos, menores son las razones para que los individuos se vean a sí mismos como pertenecientes a una determinada categoría social con una comunidad compartida de destinos y riesgos socio-económicos, y mayores razones tendrán los hacedores de la política social para 'focalizar programas en las siempre estrechas categorías sociales y categorías de necesidad''. (pos. cit. Cardarelli y Rosenfeld, 1998:86)

Si se proyecta ésta afirmación de Offe al campo de las políticas de vivienda social, se puede observar que las propuestas tendientes a enfrentar los déficits de vivienda de los sectores populares buscan integrar los esfuerzos individuales a través de procesos de carácter colectivo, como en el caso del programa que motiva el presente estudio.

2.4 La Participación Privatizada

La descentralización del Estado y la progresiva revalorización de la sociedad civil plantea el desafío de articular la multiplicidad de actores que conviven en el espacio local, lo que también se asocia a la identificación y potenciación de actores capaces de asumir y desarrollar en forma exitosa acciones y tareas que antes desarrollaba el Estado, es decir, con capacidad para desarrollar en el plano social funciones "externalizadas" en condiciones similares a la forma en que los actores económicos asumen las acciones derivadas de la externalización existente en esa área.

Esto, a juicio de Cardarelli y Rossenfeld (op. cit.) genera el espacio de la participación privatizada, el que puede desarrollarse por la existencia de un sector No Gubernamental con capacidad para asumir ese desafío, por consiguiente:

[Esta participación]... se concentra fundamentalmente en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, representada por el denominado Tercer Sector, Sector independiente o No Gubernamental, frente a la comprobación de que en el actual contexto de políticas gubernamentales compensatorias, las organizaciones de la sociedad civil hoy parecen ser redescubiertas por el Estado, para establecer con ellas una suerte de sociedad para la acción social (Ibid:96).

Diversas razones argumentarían ésta revalorización de la sociedad civil. Una de las cuales tiene relación con las críticas a la lógica subyacente de privatización de lo social, como consecuencia del desmantelamiento de los Estados de Bienestar. Otras en cambio, aluden a la existencia de un potencial social de las organizaciones para realizar acciones de bien común, activar la participación y promover actitudes democráticas y solidarias.

'Cualquiera sea la postura que se tome frente a estas perspectivas, lo que sí se constataría en la realidad es que hoy, en medio de sistemas democráticos de economía abierta, resultaría inevitable encarar políticas o programas sociales sin asumir un "modelo mixto" de trabajo entre el Estado y sus servicios, el sector no gubernamental, las organizaciones comunitarias, actores del mundo académico, empresarios y de aquel sector constituido por la familia y las redes de parentesco y vecindad'. (Ibid: 88).

De acuerdo con las citadas autoras, en la actualidad es imposible pensar en una participación real sin la incorporación de la sociedad civil, especialmente la de las denominadas Organizaciones No Gubernamentales que cumplen un rol fundamental en la escena social, teniendo la confianza y relación directa con la ciudadanía y en algunos casos también con el Estado.

3. Participación Ciudadana

Como el problema planteado en este estudio centra su atención en torno a la Participación Ciudadana, interesa conocer más específicamente lo que señalan los autores del concepto.

Al respecto Correa indica que:

'La participación existe cuando hay sociedades vivas, cuando hay ciudadanía fortalecida, cuando se generan conflictos en los que efectivamente la ciudadanía se gana la posibilidad efectiva de participar' (1998:34).

En este sentido, se sostiene que la ciudadanía se fortalece en la medida que se encuentra frente a determinados conflictos, es decir la participación ciudadana se visualiza como un mecanismo de respuesta y protección, sin embargo, si los conflictos no se generan o no son percibidos como tales, la ciudadanía permanece pasiva, es una postura legítima pero más bien limitada.

Por su parte Gabriel Salazar señala:

'...la participación es un producto histórico derivado del accionar de los propios ciudadanos; lo que implica que, prácticamente, no tiene sucedáneos. O se produce, o no se produce: los productos históricos no admiten sin más los sustitutos. Y en parte, porque la participación depende de que el contexto estructural, de por sí, avance de modo consistente en esa misma dirección. La instalación efectiva de la participación ciudadana requiere, así, de la confluencia de dos precondiciones históricas, una social y otra estructural'.(1998:6)

Según Rodrigo Baño:

'...por tratarse de la sociedad civil en relación con las políticas públicas, la participación ciudadana tiene la intención de hacer más eficaces estas políticas y si se realiza en las distintas etapas de su formulación puede contribuir a resolver problemas de gestión pública relacionados con procedimientos burocráticos, ineficiencia y corrupción' (Baño, op. cit. 6).

El autor complementa lo citado, indicando que la participación, debería entenderse relacionada a acciones mancomunadas, que se caractericen por presentar un grado relativamente importante de organización, y que adquirirían sentido a partir del hecho que se orientan por una decisión colectiva. Aquí lo más trascendente, sería la posibilidad de influir en esas acciones y no solamente el estar involucrados en ellas.

Coincidiendo con Baño, Serrano señala: *'La participación no solo actúa como un recurso que abarata costos de implementación, sino que permite conectarse con los problemas más sentidos y más urgentes y busca soluciones adecuadas al medio sociocultural en el cual se está interviniendo'*. (Serrano, 1998:26)

La participación necesita de una ciudadanía que se involucre en las cuestiones públicas, con organizaciones fuertes que representen toda la diversidad. Entendida así la participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas.

En consecuencia, el término alude al ejercicio de derechos, en particular los de reunión o asociación y los de expresión u opinión. A su vez

ello implica otros dos supuestos con los que la participación está fuertemente ligada, el de libertad y el de igualdad.

3.1 Algunas Consideraciones sobre Participación Ciudadana

Según Bernard Kliksberg (1999), históricamente la participación ha tenido '*legitimidad moral y política*', a lo que en la actualidad se agrega la '*legitimidad macroeconómica y gerencial*', ya que ésta entrega mejores resultados que las modalidades tradicionales. Son altamente relevantes los aportes que la participación puede entregar frente a los problemas sociales y la inequidad. Sin embargo, aún existen fuertes resistencias a la participación y a las ventajas que ésta supone.

En este contexto, se considera pertinente analizar las seis tesis sobre participación que plantea Kliksberg, ya que éstas constituyen un acercamiento al tema de estudio y aportan elementos para la discusión y reflexión.

La primera de las seis tesis, plantea que la participación produce resultados, ya que de acuerdo a la experiencia promover y poner en marcha modelos participativos, significa gerenciar con excelencia. Si se la compara con otros modelos organizacionales tradicionales, como los burocráticos o los paternalistas, la participación entrega resultados muy superiores en el campo social.

Es indudable que la efectividad aumenta cuando ésta se encuentra presente en todo el proceso de los programas o proyectos, por lo que no se debe limitar a algunas etapas.

La segunda tesis ahonda en lo anterior, señalando que la Participación tiene Ventajas Comparativas. La base práctica de la que surgen dichas ventajas comparativas tiene relación con que debe haber una estrecha coherencia entre las metas de eficiencia, equidad y sostenibilidad, y el estilo organizacional que se utiliza.

Cuando se trata de control social la participación obliga a la transparencia permanente, previene la corrupción, es un seguro contra desvíos y permite tener idea a tiempo de desarrollos indeseables, información con la que se puede tomar medidas a tiempo.

Respecto de la sostenibilidad, la participación posibilita las condiciones para que la comunidad aprenda, se ejercite en el planteamiento y la gestión, y vea crecer sus capacidades, con lo cual se ve fortalecida su posibilidad de sostener y 'hacer suyo' el proyecto. Cuando se crean las condiciones, la comunidad puede desarrollar el sentimiento de propiedad, lo que moviliza sus energías y esfuerzos para que se logre avanzar y crear una conciencia de protección de sus proyectos.

Kliksberg (Ibid) en la tercera tesis plantea que la Participación es el núcleo central de la gerencia, ya que crea confianzas y éstas provocan seguridad. El modelo gerencial deseado es el de: organizaciones inteligentes, que aprenden y que son innovadoras, sin esta última no hay en los mercados, competitividad.

La cuarta tesis señala que la Participación enfrenta fuertes resistencias e intereses, en la práctica se encuentran con frecuencia experiencias con amplias promesas que sólo se quedan en el 'discurso', lo que provoca frustraciones en la ciudadanía.

La participación de la ciudadanía es un proceso que implica profundos cambios sociales y como tal es esperable que genere resistencias.

Entre las resistencias más comunes se encuentran:

-  El eficientismo cortoplazista.
-  El reduccionismo economicista.
-  El predominio de la cultura organizacional formal.
-  La subestimación de los pobres.
-  La tendencia a la manipulación de la comunidad.
-  El problema del poder.

En la penúltima o quinta tesis, Kliksberg señala que se requieren políticas y estrategias orgánicas y activas para hacer avanzar la Participación.

'En la América Latina actual hay una vigorosa presión de la población por que la democracia conseguida a través de largas luchas adquiera características cada vez más activas. Se aspira a reemplazar la "democracia pasiva" por una "democracia inteligente" donde el ciudadano esté ampliamente informado, tenga múltiples canales para hacer llegar continuamente sus puntos de vista -no sólo la elección cada tantos años de las autoridades máximas- y ejerza una influencia real y constante sobre la gestión de los asuntos públicos. Se están desarrollando positivos y crecientes procesos de fortalecimiento de la sociedad civil' (Ibid,;:21).

Este escenario de cambios genera actitudes y percepciones culturales que visualizan a la participación de la comunidad como una de las vías principales para activar la democracia en los hechos concretos.

Finalmente, la sexta tesis plantea que la Participación se *'halla en la naturaleza misma del ser humano'*, ya que se encuentra en su identidad básica, por lo cual, el involucramiento es una exigencia interna de la naturaleza misma del ser humano.

'La participación comunitaria es un instrumento potente como se ha indicado, pero nunca debe perderse de vista que es al mismo tiempo un fin en sí mismo. Hace a la naturaleza del ser humano participar'. (Ibid:24).

En consecuencia, Kliksberg señala que se demuestra con datos que la participación es superior en eficiencia, tiene ventajas comparativas, posee gran relevancia en el nuevo paradigma gerencial, genera fuertes resistencias, se encuentra frente a diversos intereses, sugiere políticas concretas y finalmente, destaca que la participación se halla en la naturaleza misma del ser humano, constituyendo en definitiva un derecho humano fundamental y básico.

En este contexto, se observa su gran potencial como eje de articulación de proyectos de vivienda social, en que se unen los esfuerzos de los sectores populares organizados, los actores sociales del Tercer Sector (sociedad civil) y de los organismos del Estado, lo que permitiría construir una alternativa válida frente a las lógicas tecnocráticas y sectorizadas, y avanzar en la perspectiva de la democratización urbana y de la vivienda popular.

SEGUNDA PARTE
MARCO REFERENCIAL

CAPÍTULO 2

Participación Ciudadana en Chile

Como se señala habitualmente, la participación sería un fenómeno que podría influir de manera decisiva en el fortalecimiento de un régimen democrático y en procesos más específicos, como el desarrollo regional y local de un país, ocupando un lugar central sobre las estructuras y funcionamiento de las sociedades contemporáneas.

En términos generales, los estudios que tratan el tema de la participación aluden principalmente, a sus aspectos y condiciones más amplias, asociándola a conceptos tales como: participación política, ciudadana y social. De esto se puede inferir sin duda, que mucho se ha hablado de la participación, sin embargo, es claro que no existiría un sentido unívoco para entenderla.

En este sentido es importante la distinción entre la participación política, la participación social y la participación ciudadana. La participación política se relaciona con la democracia representativa y es ejercida por las personas a través del voto, en tanto la participación social se refiere a actividades asociativas o de tipo comunitario y la participación ciudadana, que se asocia fundamentalmente a la administración y gestión pública.

Considerando que este es el ámbito de acción específico donde se encuentra inserto el aparato público y la sociedad civil, es importante consignar el punto de vista de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno (D.O.S.).

“La Participación Ciudadana es una dimensión fundamental de todo sistema democrático, pues contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos. La participación requiere, por una parte, que el sector público tenga la apertura, genere la información y establezca espacios y mecanismos que acojan las preocupaciones, necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía. Por otra parte, la participación necesita de una ciudadanía que se involucre en las cuestiones públicas, con organizaciones fuertes que representen toda la diversidad. Entendida así la participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas” (Lagos, 2000: 1).

En cuanto a las ventajas de la Participación Ciudadana (Sanhueza, 2004:5)

-  Las personas o grupos que participan aportan ideas, opiniones y recursos que sirven para mejorar o completar la propuesta sometida a discusión.
-  El proceso de toma de decisiones se hace más transparente, en la medida que más personas están involucradas y tienen acceso a la información disponible.
-  El involucrar a otros actores los hace responsables de sus derechos y obligaciones frente al proceso.
-  Sirve para canalizar la entrega de información a personas y grupos interesados.
-  Otorga legitimidad al proceso y a la institución pública o privada que lo está impulsando.
-  Promueve la adhesión a la propuesta en cuestión por parte de las personas que han participado.
-  Promueve el que las personas realicen un seguimiento a la propuesta resultante para animar o supervisar su concreción.

A lo anterior se agrega la posibilidad de focalizar mejor los recursos públicos y privados incorporados en programas o proyectos y la adecuación de la oferta del sector público a la diversidad de la demanda ciudadana.

1. Modalidades o Tipos de Participación Ciudadana

En relación al tipo de participación que se desea promover desde la gestión pública, se distinguen distintas modalidades en las cuales el ciudadano puede involucrarse. En primer lugar está el derecho a informarse de la gestión que realiza el gobierno; luego a opinar sobre ella para perfeccionar o reorientar las políticas públicas desde la experiencia de los destinatarios; en algunos casos a co-ejecutar acciones públicas; y finalmente a decidir sobre una acción pública en particular .

‘La intención es abrir cada vez más espacios para que la ciudadanía ejerza su soberanía no solo a través del sufragio sino en una acción más cercana al gobierno, construyendo crecientemente la realidad de “Gobernar con la Gente” (D.O.S., 1998:12).

Participación Consultiva:

Combina la participación que acumula capital social con la participación que utiliza la oferta pública, es decir, con aquella que se incorpora a las reglas del juego preexistentes.

Participación Gestionaria:

Combina la participación asociada a la toma de decisiones con aquella que redundará en beneficios concretos de satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de la Política, Plan, Programa y/o Proyecto para dar respuestas a determinados problemas locales. Supone la existencia de liderazgo social e información para actuar como interlocutor de agencias locales y estatales.

Participación Instrumental:

Combina la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas con aquella que utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales que corresponden.

Participación de Empoderamiento (o de Habilitación Social):

Combina la participación en la toma de decisiones con la acumulación de capital social y o de habilitación social. La comunidad adquiere destrezas y capacidades, fortalece sus espacios y organizaciones y actúa con un sentido de identidad y comunidad propio. Promueve temas al Estado, influye en la toma de decisiones e incrementa su capacidad de negociación e interlocución con el sector público.

2. Participación Ciudadana y Capital Social

Chile es un país que en los últimos años ha tenido importantes logros en el ámbito económico y social. Sin embargo, existe un aspecto muy importante que no ha ido a la par con los dichos avances. En Chile ha aumentado la desconfianza tanto en las relaciones interpersonales como con respecto a las instituciones responsables de la salud, previsión, educación y trabajo de la población, por lo que existe un “mar de fondo”, una sensación difusa de inseguridad que permiten diagnosticar que en el país, la seguridad humana no tiene un nivel satisfactorio, entendiendo por ésta la posibilidad de las personas de ejercer sus opciones en forma libre y segura, además de tener una relativa confianza en sus oportunidades futuras (PNUD, 1998).

A la luz de lo anteriormente expuesto, la sociedad chilena se encuentra cruzada por temores, temor al otro, a la exclusión social, al sin sentido, inseguridad de encontrar empleo, sensación de indefensión frente a la enfermedad e incertidumbre por no tener ingresos para vivir la vejez en forma digna.

Existen al menos tres factores que podrían explicar esta asincronía entre los avances de la modernización y la subjetividad de los chilenos.

En primer lugar, los sistemas económicos, la salud, la previsión, tienen reglas específicas y en su funcionamiento responden exclusivamente a sus códigos internos, sin establecer relaciones de complementariedad con las personas. En segundo término existen claras insuficiencias en las políticas relativas al acceso a la educación y salud, pudiéndose apreciar una desigual distribución de las oportunidades y acceso incierto a ellas. Un tercer factor tiene que ver con el deterioro del vínculo social; precaria cohesión al interior de las familias, deterioro de la sociabilidad que se manifiesta en un escaso nivel de asociatividad, débiles organizaciones tradicionales, encontrándose más bien relaciones informales en torno a metas puntuales. En el campo de las aspiraciones colectivas, se aprecia una crisis de confianza en la capacidad de acción conjunta, constatándose que los sueños de las personas son autoreferentes y asociados al consumo (PNUD, 2000).

Ante todo lo expuesto aparecen dos aspectos prioritarios si se quiere avanzar en la construcción de la sociedad chilena. Por una parte es urgente fortalecer el capital social, orientado a aumentar la confianza social y la asociatividad. En segundo lugar resulta también indispensable acortar la brecha existente entre el sistema político y la ciudadanía con miras al fortalecimiento de la democracia.

Corresponde al Gobierno articular una nueva relación sociedad, política y ciudadanía, donde se promuevan las distintas formas de asociación entre las personas, se restituyan las confianzas entre los ciudadanos y la política, para de esta manera generar una mejor base para la gobernabilidad democrática, contribuyendo a impedir que el ritmo de la modernización lleve a un deterioro social creciente (Ibid:52).

Esta articulación es un paso que necesariamente debe darse, es un tema pendiente que no admite postergación, puesto que el capital social de una sociedad es fundamental, más aún en una sociedad como la chilena que no se ha caracterizado por contar con una ciudadanía poderosa a través de su historia (Martínez, 2000:11).

En este contexto es importante hacer referencia a lo que entiende D.O.S. por capital social: *“los recursos, activos y capacidades con que cuentan las personas, familias y organizaciones sociales para salir adelante con su propio esfuerzo. El fortalecimiento de redes sociales y la capacidad de interacción con el Estado y los programas y/o proyectos públicos, permiten acumular y fortalecer el capital social por medio de procesos de empoderamiento de la ciudadanía”*.(D.O.S., 1998:7). Así, la participación tendería a ampliar su entorno, conectándose con otros y creando redes sociales, económicas, de asesoría y asistencia técnica permitiéndoles conectarse con el mundo que los rodea.

Es así que el Gobierno de Chile ha planteado impulsar el fortalecimiento del capital social del país mediante la implementación de una Política de Participación Ciudadana donde el Estado es el responsable de generar las condiciones para que la ciudadanía se exprese.

3. Participación Ciudadana como Política de Gobierno

Con el advenimiento de la democracia en Chile y durante los gobiernos de la Concertación, la participación ciudadana ha sido un tema recurrente en los discursos de las autoridades y directivos públicos.

En el presente punto, no se desea hacer un juicio respecto de los aciertos y fracasos que en el tema de la participación ciudadana, han tenido dichos gobiernos. Lo que se intenta más bien, es hacer una lectura y una descripción sencilla de los discursos y los argumentos que los gobiernos han tenido para relevar el tema.

3.1 Período 1990 – 2000

Durante el mandato de Patricio Aylwin (1990–1994), se definieron cinco criterios que orientarían la política social del gobierno, cuales eran: *Solidaridad, Equidad, Integralidad, Eficiencia y Participación*. En relación a éste último criterio, se indicaba que “la política social estará orientada a promover la participación social, a alentar la respuesta de los afectados en la búsqueda de soluciones y favorecer la autoayuda” .

Se indicaba además, que la participación de la ciudadanía era una condición necesaria y deseable para lograr los objetivos de bienestar e integración social, ya que ésta elevaría la calidad de la acción pública al facilitar la adecuación de los programas y proyectos sociales a las realidades concretas de las personas, maximizando el uso eficiente de los recursos al permitir un mayor control social de los mismos y una mayor complementariedad entre los recursos públicos y los de la comunidad.

Para materializar la participación de la comunidad en la política social, el gobierno se habría propuesto avanzar en tres aspectos: 1) Democratizar el Estado, fundamentalmente vinculado al tema de los Municipios 2) Descentralizar y desconcentrar el proceso de toma de decisiones públicas, lo que se relacionaba especialmente con la Ley de Gobiernos Regionales, y 3) Transferir la capacidad e información a la sociedad civil para que ésta pueda participar en los programas definidos por el Estado (Aylwin, 1990:25-27).

La participación para las autoridades gubernamentales, en ese momento requería prioritariamente de una mayor capacidad de decisión por parte de los Municipios y de la ciudadanía, en la asignación de recursos para proyectos de impacto social a nivel comunal, de modo de asegurar que estos se destinaran a solucionar los problemas locales más agudos. La focalización individual de los programas sociales debían combinarse con un criterio de participación de las organizaciones sociales en las decisiones, en conjunto con las instancias técnicas, de modo de contribuir al control de la ejecución de los programas. Además, debía lograrse una transparencia en la asignación de los subsidios sociales a través de la información de los criterios, montos, coberturas y temporalidad de los diversos tipos de subsidios a cargo de los Municipios.

Asimismo, el primer gobierno democrático, se planteó tareas fundamentales ligadas a la participación social. Primero, modernizar el sector público con el fin de acercar el gobierno a la gente y hacer más eficiente la acción con la comunidad. Segundo, emprender acciones legales que tendieran a facilitar la organización de la comunidad y su participación. Y tercero, rescatar y valorar la experiencia y el trabajo de las ONGs en el terreno participativo.

De esta forma, durante el Gobierno de Patricio Aylwin el discurso de la participación ciudadana indicaba que está permitiría a las personas participar en los procesos de toma de decisiones, como también en la formulación de políticas públicas, fiscalizando y controlando la gestión de las mismas. Se privilegiaba la participación local y se consideraba relevante la participación del tercer sector. También, se quería fortalecer la interacción entre el Estado y la ciudadanía, siendo los sujetos de la participación social personas individuales, pero especialmente organizaciones sociales.

En el segundo gobierno de la Concertación (1994 – 2000), también se dió importancia al tema, pero más que como una estrategia para fortalecer la democracia, como uno de los componentes necesarios en la modernización y descentralización del Estado.

En el Programa de Gobierno del Presidente Frei (1993), se mencionaron tres medidas para fortalecer la participación social y sociedad civil:

“Perfeccionar y hacer efectivos los canales de participación local, provincial y regional. La participación social se debe vincular con el proceso de descentralización, pues ésta es una forma concreta y eficaz de hacerla real”.

“Garantizar la participación de los sectores destinatarios de las políticas y programas sociales. Avanzar en la superación de la pobreza, hace necesario no sólo el crecimiento económico y la signación de subsidios estatales, sino también generar las capacidades e instrumentos que les permita a las personas jugar un rol activo en su desarrollo”.

“Desarrollar un modelo de gestión pública transparente, abierto al control ciudadano, que articule eficacia y participación de la comunidad, perfeccionando los procedimientos y mecanismos institucionales de interlocución entre el sector público y la ciudadanía.”

“Estimular el fortalecimiento de la sociedad civil, con un respeto irrestricto a su autonomía, fomentando la capacidad de gestión de las organizaciones sociales, ampliando el derecho a la sociación e impulsando la participación, a nivel local de los ciudadanos”.

“Impulsando la tramitación de la nueva Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, así como una Ley General de Asociación; y eliminar toda forma de discriminación hacia grupos de población”. (Ibid:107-108)

Es importante destacar que en el Programa de Gobierno de Frei, además se indicaba que era preciso lograr una mayor relación entre la vida cotidiana de la gente y el Estado, combinando la constitución de los Gobiernos Regionales y Comunales con la creación de canales de participación de la comunidad local. Se señalaba también, que era relevante avanzar en un sistema participativo con mecanismos y normas que permitieran a la comunidad incidir, en el diseño, ejecución y evaluación de la gestión pública en todos los ámbitos y niveles. Este tipo de participación exigiría que ‘las organizaciones se modernicen y eleven su nivel de propuestas, superando los esquemas reivindicativos’ (Frei, 1993: 107).

A su vez se menciona que se fortalecería la capacidad organizacional de la sociedad civil en las tareas del desarrollo social, sean estas organizaciones propias de la comunidad favorecidas por las políticas sociales u otras de apoyo a los sectores más desposeídos. Así mismo, se señalaba que se promovería la capacidad de organización y de gestión y la formación de dirigentes.

De esta forma, el discurso del Gobierno de Eduardo Frei en torno a la participación social, considerando los tópicos analíticos y conceptuales señalados precedentemente, relevó aquel tipo de participación que permite a las personas influir en todo el ciclo de los programas sociales, es decir, en el diseño, ejecución y evaluación de los programas y en los procesos de toma de decisiones vinculados a su relación con el sector

público. Sería de interés además para este gobierno, que la gente participará en el control de la gestión pública. Al igual que el gobierno de Patricio Aylwin el discurso del gobierno de Eduardo Frei daría gran importancia a la participación local, pero con menor peso a la participación del tercer sector. También, se aprecia en este discurso mayor significado por establecer relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales, como sujetos de la participación social.

3.2. Período 2000 – 2006: Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana

El tema de la Participación Ciudadana aparece destacado en el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública diseñado en 1997 por el Comité Interministerial de Modernización, el que señala como eje de la acción estatal, la satisfacción del público usuario.

En este Plan, la gestión participativa es entendida como *“la generación de espacios de participación tanto de los funcionarios públicos como de los usuarios para mejorar los servicios y desarrollar la capacidad de responder satisfactoriamente a sus diversas necesidades”*. En ese contexto se habló del *“Estado al servicio de la gente”* y se destacó como una de las líneas de acción la calidad del servicio y la participación ciudadana, para lo cual era necesario desde el aparato público *“promover el respeto y el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como la igualdad y equidad; legitimar y revitalizar la función pública y fomentar la confianza de los ciudadanos hacia el Estado”*. (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1997:5-7).

Posteriormente, se deben destacar varios hitos que señalan la importancia que el actual Gobierno otorga a la Participación

Ciudadana dentro de su gestión. Una primera referencia se encuentra en la campaña presidencial cuando el entonces candidato Ricardo Lagos firmó el Acuerdo por la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil con directivos, profesionales y voluntarios de diferentes organizaciones sociales, en Santiago de Chile, agosto de 1999.

Consecuente con lo anterior, el tema de la Participación Ciudadana se incluye en el Programa del Tercer Gobierno de la Concertación, donde se le destina un capítulo, *“Más Descentralización y Participación”*, en el cual se señala: *“Para crecer con igualdad debemos otorgar más poder a la ciudadanía, de modo que participe más activamente en las decisiones que le atañen en su barrio, en su comunidad, en su región, con un estilo de gobierno más cercano a la gente y con una política más comprometida con la distribución equitativa de los recursos”*. (Lagos, 1999:21).

Más adelante, en el primer Mensaje Presidencial, el 21 de mayo de 2000, el Presidente Sr. Ricardo Lagos planteó la necesidad de generar una Política Nacional y Transversal explícita de Participación Ciudadana que permitiera una articulación permanente entre el Estado y la Sociedad Civil, encargando esta responsabilidad al Ministerio Secretaría General de Gobierno (segegob).

La División de Organizaciones Sociales (D.O.S) de esta Secretaría fue la entidad encargada de liderar el tema, para lo cual delineó tres ámbitos de trabajo en la materia: desarrollar espacios de Participación Ciudadana en las políticas y programas públicos, facilitar un gran acuerdo para el fortalecimiento de la sociedad civil y fomentar una política nacional de voluntariado. El financiamiento de las actividades en esas tres áreas se obtuvo de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al Gobierno de Chile.

Considerando los contenidos de estas tres áreas de trabajo, la primera de ellas tiene directa relación con la acción de ministerios y servicios públicos puesto que se busca ampliar y mejorar los canales participativos en los programas del Estado, reconociendo como interlocutores válidos a las organizaciones de la sociedad civil. Para llevar adelante este desafío, la D.O.S, estableció una Mesa Gubernamental, integrada por representantes de los distintos ministerios y servicios, los que se reunieron en torno a los siguientes ejes temáticos:

-  Realizar un diagnóstico del estado de situación de la Participación Ciudadana en políticas, planes, programas, proyectos y/o actividades en cada una de las instituciones públicas.
-  Contribuir a la formulación de un Instructivo Presidencial que obligara a los funcionarios públicos a ampliar y mejorar la Participación Ciudadana en las políticas públicas.
-  Definir Compromisos Sectoriales en Participación Ciudadana, a partir de la información recogida en los Ministerios y Servicios, los que deberían orientarse a mejorar la oferta participativa, contribuyendo a la formulación de una Política Pública de Participación Ciudadana.

Posteriormente, la Política en torno a esta temática fue materializada en el Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana enviado por el Presidente de la República a todos los Ministros, Subsecretarios, Directores de Servicios e Intendentes, el 7 de diciembre de 2000. En él se explicitan los principios orientadores de la acción del Gobierno en Participación Ciudadana, los que están referidos a: transparencia en la gestión pública; orientación al ciudadano; buen trato al usuario; igualdad de oportunidades para la participación; respeto a la diversidad y autonomía de la sociedad civil. El documento también instruye a los órganos de la administración del

Estado para establecer mecanismos de participación formal tanto al interior de las instituciones como en su gestión de cara a la ciudadanía.

El Instructivo establece como fecha límite para su plena aplicación, el 1° de enero de 2003, encargando a la Segegob hacer seguimiento y evaluación de su cumplimiento. Solicita además a las instituciones del Estado la nominación de un Encargado de Participación para que actúe de contraparte de esa Secretaría en las tareas de coordinación interministerial, conformando una red con todos los responsables sectoriales. Adicionalmente, en el Instructivo se incluyen 106 compromisos ministeriales de Participación Ciudadana en políticas y programas públicos 2000-2001, formulados por las distintas instituciones públicas.

4. Matriz de Análisis de Políticas y Programas Sociales

Herramienta que permite conocer e informar acerca de la descripción general de una iniciativa gubernamental mediante el ejercicio de auto-observación al que es sometida, en un proceso de pregunta - respuesta, identificando su Objetivo; los Agentes Institucionales con los que se relaciona o que cooperan para su ejecución a nivel nacional, regional y local; la Modalidad de Participación que promueve, así como los Momentos de la Participación que incorpora en sus Ciclos de Planificación; las Estrategia de Intervención que propicia y el papel de la participación en ella; los Instrumentos que permiten la participación en ella; los Destinatarios de su Oferta Pública; y por último, los Niveles Territoriales en que se focaliza. (D.O.S., 1998:11-21).

A) Momentos de la Participación

Segmentos temporales o instantes en que ocurre la participación en el Ciclo de la Planificación de las Políticas y Programas Públicos, involucrando al destinatario como receptor, coproductor y/o productores de esa actividad. En este sentido, es posible identificar los siguientes momentos: Difusión, Diagnóstico, Diseño, Ejecución, Evaluación, Control Social y Rediseño.

B) Modalidades de Participación

Variantes, tipos o maneras, en que la participación ciudadana se presenta en las Políticas Públicas, siendo posible identificar cuatro modalidades:

1. Participación Consultiva.
2. Participación Gestionaria.
3. Participación Instrumental.
4. Participación de Empoderamiento (o de Habilitación Social).

Cabe destacar que estas modalidades se recrean al caracterizar los distintos momentos de participación que incorpora el ciclo de planificación de una iniciativa pública. Del mismo modo, se debe agregar que estas modalidades de participación no son puras, por ello una Política, Plan, Programa y /o Proyecto puede presentar más de una modalidad por cada momento de participación en el ciclo de planificación ya descrito.

C) Sujeto de la Participación

Destinatarios de la Política, Plan, Programa y/o Proyecto, que participan de ella en forma individual o colectiva, o que acceden a la oferta pública compartiendo o no alguna característica etarea, socioeconómica, étnica, de género o sociocultural. La Política los identifica mediante los requisitos de postulación, que pueden exigir o no la condición de asociación para el destinatario individual, o pueden contemplar o no la personalidad jurídica en caso de destinatarios colectivos. Lo anterior no indica que el programa este destinado sólo a sujetos individuales o colectivos, sino que también pueden estar identificando a un sujeto que accede a la oferta pública mediante la combinación de las subcategorías ya indicadas; es decir con o sin condición de asociación y con o sin personalidad jurídica.

D) Instrumentos de la Participación

Estos son entendidos como aquellos mecanismos orales, escritos, visuales, audiovisuales, simbólicos y/o virtuales, que inauguran, promueven, estimulan y facilitan el proceso participativo en distintos momentos del ciclo de la planificación de la Política, Plan, Programa y/o Proyecto. De esta manera, para dicho descriptor se construyeron las siguientes categorías: Instrumentos Grupales, Instrumentos de Divulgación, Instrumentos de Publicación, Instrumentos de Estudios, Instrumentos de Planificación, Instrumentos de Comunicación, Instrumentos de Recolección de Información., Instrumentos Normativos – Legales.

5. Participación Ciudadana en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el contexto de La Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana

La Participación Ciudadana se incorporó a la gestión del MINVU desde el año 1990 con el regreso a la democracia cuando, siendo concordante con los lineamientos del Gobierno del Presidente Sr. Patricio Aylwin, se definió como objetivo estratégico: *“Crear las condiciones para que todos los actores involucrados en el ámbito de la vivienda y el desarrollo urbano, pudieran informarse y participar en forma activa y eficiente en la generación e implementación de las políticas.”* (Mideplan, 1992:49-57).

Este ha sido un proceso paulatino que se ha desarrollado en distintas áreas del quehacer ministerial. Es así como en la gestión 1990-1994 se impulsó la creación de oficinas de información en todo el país con el propósito de mejorar la cobertura y la calidad de la información que el MINVU ponía a disposición de la ciudadanía, poniéndose en marcha la atención regular a las organizaciones sociales relacionadas con el sector, tanto en las mismas oficinas como en terreno; junto a esto se mejoraron los procedimientos para la postulación y selección de los subsidios habitacionales, dando mayor transparencia al proceso de asignación de recursos por parte del Estado en materia de vivienda.

Las experiencias que más claramente dan cuenta de una “política de puertas abiertas” destinada a promover las instancias de diálogo y acercar la gestión ministerial a la gente son: los encuentros comunales y las mesas de trabajo con dirigentes sociales.

Los encuentros comunales fueron eventos masivos que bajo el lema "Vivienda, Desarrollo Urbano y Calidad de Vida", se llevaron adelante entre 1991 y 1996, en diferentes comunas de la región metropolitana. En estos encuentros participaron tres actores fundamentales: los equipos técnicos del MINVU y del municipio encabezados por el Ministro y el Alcalde respectivamente y los dirigentes de comités de allegados y juntas de vecinos. Estos eventos constituyeron instancias de difusión de los programas ministeriales, discusión de las problemáticas locales relacionadas con el sector vivienda y acuerdo en torno a soluciones a implementar.

Por su parte las mesas de trabajo con dirigentes sociales realizadas entre 1994 y 1998, estuvieron presididas por el Ministro y en ellas se recogió la opinión de los dirigentes en torno a temas específicos del sector, tales como el Programa de Pavimentos Participativos, la Ley de Copropiedad, entre otros (MINVU, Unidad de Difusión, 2000:24).

En otro orden de cosas, se encuentra la participación asociada a los programas ministeriales. En los inicios de la década pasada, las autoridades ministeriales de la época encontraron un grave déficit habitacional estimado en más de un millón el número de familias sin casa. Frente a esa realidad, el MINVU optó por fomentar la organización de los afectados a través de comités de allegados, creando e incorporando la postulación colectiva en los Programas de Vivienda Básica y Progresiva, destinados inicialmente a los sectores de más escasos recursos, alternativa que después se incorporó prácticamente en todos los programas de vivienda.

En los programas habitacionales se creó también la modalidad privada en la cual El Estado aporta un subsidio para que el interesado gestione su solución habitacional en el sector privado, lo que permite mayor injerencia por parte del interesado en el proceso de obtención de la vivienda, en tanto ha de decidir la elección de un terreno para construir su vivienda, definir el tipo de solución a implementar, la empresa que lo desarrollará y

con quienes se coordinará para llevar adelante su proyecto (Nieto de los Ríos, 1998:9).

En materia de participación de la comunidad en programas relacionados con el mejoramiento del barrio, los vecinos beneficiados con el Programa de Parques Urbanos pudieron realizar sus aportes en la fase de diseño de los mismos, en tanto se incorporó la organización de los vecinos en torno a la pavimentación de calles y pasajes, iniciándose experiencias piloto en varias comunas de la región metropolitana. Estas experiencias sirvieron de base para la creación del Programa de Pavimentos Participativos, que exige como requisito la participación agrupada y la gestión de los vecinos para obtener los recursos y patrocinio municipal.

Posteriormente en la gestión ministerial 1994-2000, se contempló la postulación colectiva de los interesados en los programas relacionados con el barrio, creados en ese periodo; el Programa de Pavimentos Participativos ya mencionado (1994), el Programa de Mejoramiento Comunitario para dotar de equipamiento a las poblaciones de viviendas sociales (1996) y el Programa de Asistencia Financiera en Condominios de Viviendas Sociales para mejorar los espacios comunes en los conjuntos habitacionales (1998). También debe destacarse las diferentes instancias de participación de los copropietarios de condominios, consideradas en la Ley N° 19.537 sobre Copropiedad Inmobiliaria (1998).

Nota:

El Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública fue creado en 1994 durante el Gobierno del Presidente Sr. Eduardo Frei, con la misión de impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los distintos ministerios y de proponer al Presidente de la República políticas en la materia.

CAPITULO 3

Política Habitacional Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Con la apertura democrática en Chile y luego de años de Dictadura Militar, el discurso de los Gobiernos de la Concertación sobre el fortalecimiento de la sociedad civil ha adquirido una creciente legitimidad, en especial en los esfuerzos por profundizar la democracia y garantizar una mejor calidad de vida para todos, prioritariamente para los sectores más pobres.

En este contexto, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo pone a disposición de la ciudadanía una amplia gama de programas habitacionales orientados a satisfacer las necesidades habitacionales de la población, dependiendo de sus ingresos y capacidad de ahorro, con especial énfasis en los sectores de escasos recursos. Asimismo, existe una creciente tendencia por traspasar más poder y más responsabilidades a las instituciones locales en relación a los destinatarios de las políticas sociales.

Es del caso señalar que dentro de la política habitacional del Ministerio de Vivienda y urbanismo, la vivienda se concibe como un bien primario de defensa y protección; como un bien de uso y desarrollo familiar (contribuye a su estabilidad); como un bien de mejoramiento de los estándares sociales, de salud y educación; como un bien de inversión durable (muchas veces la mayor inversión que desarrollará la familia en toda su vida); como un bien transable y que transforma a su propietario en sujeto y protagonista de la economía en la cual se desenvuelve.

1. Período 1990 - 1994

Durante este período se realizaron mejoramientos y cambios para ampliar la red de accesibilidad habitacional, profundizando el proceso de regionalización y descentralización de la asignación de recursos habitacionales e introduciendo cambios al sistema de financiamiento habitacional (D.S. 132, Ley 19.003, Ley 19.199).

Uno de los primeros cambios introducidos en los programas dice relación con el monto de los subsidios máximos, el cual fue disminuido en el Subsidio Unificado y aumentado en el Programa Especial de Trabajadores como en el recién creado Programa de Viviendas Progresivas. Complementariamente, experimentaron cambios los sistemas de selección, con miras a mayor focalización en los sectores de menores recursos. También se introdujeron importantes cambios en la composición o estructura presupuestaria según programas habitacionales, incrementándose los programas destinados exclusivamente a los sectores de menores recursos.

Cambios que ampliaron la cobertura de la red de accesibilidad

-  Creación del Programa de Viviendas Progresivas (D.S. 140 (V. y U.), de 1990 e Implementación e incentivo a la Postulación Grupal.
-  Subsidio Rural: Flexibilización de las normas que restringían postulación de los campesinos no-propietarios de tierras e incorporación a los pueblos indígenas.
-  Generación del Subsidio de Renovación Urbana, para aplicarlo en zonas de remodelación urbana.
-  Promulgación Ley 19.281, normativa sobre el arriendo con promesa de compraventa (Leasing Habitacional).

Cambios que mejoraron el financiamiento habitacional

-  Saneamiento de la Cartera Hipotecaria: dictación del D.S. N° 132 del MINVU que permitió a 150.545 deudores habitacionales pagar el total de su deuda, más 76.043 deudores SERVIU que se acogieron a otros beneficios establecidos por el Decreto.
-  La Ley 19.003 permitió a su vez, solucionar los problemas más apremiantes de 10.000 deudores bancarios. Finalmente, el parlamento aprobó la Ley 19.199 que ayudó significativamente al pago de los deudores de la ex-ANAP.
-  Licitación de la administración y recaudación de la Cartera Hipotecaria de los SERVIU.
-  Fomento del Ahorro.
-  Establecimiento de estímulos a deudores cumplidores.

Postulación Colectiva

La Modalidad de Postulación Colectiva fue considerada en los Programas Sociales del MINVU entre los años 1990 y 1991.

Esta modalidad de postulación colectiva, se refiere a la organización de un grupo de personas como Comité de Vivienda o de Allegados, Cooperativa u otra agrupación destinada a postular de manera conjunta a una vivienda o programa Habitacional. Requieren personalidad jurídica y tienen la oportunidad a futuro de consolidar su nuevo barrio con los miembros de su organización.

Los Objetivos Institucionales de la Postulación Colectiva son:

- a) Facilitar el flujo de información entre el Servicio y sus destinatarios.
- b) Hacer más expedito los trámites relacionados con la inscripción y postulación de quienes se interesan por acceder a una vivienda con

ayuda del Estado y que, por diversos motivos, tienen dificultades para realizarlos personalmente.

- c) Favorecer el proceso de postulación de los socios accediendo la directiva a información oportuna y atención personalizada a cargo de un equipo profesional.
- d) Crear condiciones que favorezcan a futuro la organización de los vecinos como copropietarios y la constitución de barrios.

El fin último es organizar la demanda a la vivienda y crear una canal de participación de los postulantes.

2. Período 1994 - 2000

La administración del Ex – Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se caracterizó por la masividad de la acción estatal, la mayor inserción urbana de los programas habitacionales y la diversificación de las alternativas de financiamiento de la vivienda. De este período son destacables los logros cuantitativos obtenidos por la política de vivienda, el enfoque de política habitacional, las innovaciones del período, así como el perfeccionamiento de la red de programas ministeriales.

En la actualidad el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Servicios dependientes tiene como misión contribuir a mejorar la igualdad de oportunidades de los chilenos en materia de calidad de vida, concentrando su acción en aquellos grupos que enfrentan mayores dificultades de acceso a los bienes y servicios que permiten satisfacer necesidades básicas compatibles con su dignidad. Tales necesidades se expresan en dos tipos de carencias, las carencias habitacionales y las carencias urbanas (acceso a Parques Urbanos, a vida de barrio).

Un sello definitivo de la acción del MINVU es reconocer el rol de la comunidad para mejorar sus condiciones de vida. Por esto, el Ministerio valora y estimula la participación activa de los destinatarios de sus políticas. Esta opción implica el cumplimiento recíproco de compromisos: el MINVU, aumentando las posibilidades de acceso a sus programas, mejorando la focalización y transparencia de sus sistemas; la comunidad organizándose, ahorrando, cuidando, embelleciendo su barrio y esforzándose por pagar oportunamente sus dividendos, permitiendo con estos que otras familias alcancen la anhelada vivienda.

En el ámbito que tiene relación al campo de la vivienda, el MINVU los desarrolla a través de los Programas Habitacionales por medio de acción directa o indirecta:

Labor Directa:

Para aquel segmento de la población de más bajos ingresos o que vivan en condiciones de extrema marginalidad, en que los SERVIU Regionales actuando como entidades ejecutoras de los Programas Habitacionales, llaman a licitaciones a las empresas constructoras inscritas en el Registro Nacional de Contratistas de este Ministerio, para que construyan las viviendas y las asigna entregando un subsidio a los postulantes inscritos y que hayan sido beneficiados. El Programa de Acción Directa que ejecutan los SERVIU Regionales corresponde al Programa de Vivienda Básica - Modalidad SERVIU.

Labor Indirecta:

A través de la entrega de subsidios habitacionales para los estratos socio-económicos que tienen mayores recursos y sean motivo de crédito en la banca privada, que puedan postular a la adquisición de una vivienda de los Programas Habitacionales que construyen las empresas inmobiliarias o constructoras en el área privada. Los programas de Acción Indirecta que ejecutan dichas entidades son: el Programa de Vivienda Progresiva - Primera

y Segunda Etapa, Programa de Vivienda Básica de Libre Elección, Programa Especial de Trabajadores (PET), Subsidio Rural, Subsidio General Unificado y Programa de Leasing Habitacional.

3. Nueva Política Habitacional MINVU (2001)

La actual política habitacional ha tenido importantes éxitos, principalmente en la producción estable de un alto número de soluciones, en su capacidad para canalizar la demanda habitacional y en la maduración de un sistema de financiamiento que le asegura continuidad. Sin embargo, su evolución ha dejado en evidencia la existencia de profundas debilidades que hicieron necesaria una reformulación.

Se han tendido a reproducir numerosas distorsiones que afectan principalmente a la focalización de la política habitacional. Sus principales manifestaciones son:

-  Débil respuesta a las necesidades habitacionales de los más pobres.
-  Superposición en los valores de vivienda y desequilibrio entre las señales que ofrecen los distintos programas para canalizar la oferta y la demanda.
-  Existencia de importantes subsidios ocultos.
-  Baja correlación entre la localización de la oferta y de la necesidad habitacional.

A) Criterios Básicos de la Política Habitacional

-  Asegurar la construcción de manera sostenida de un alto número de viviendas, con el fin de reducir el déficit habitacional.

- ✚ Ampliar el papel del sector Privado, tanto en el financiamiento como en la producción habitacional, con el fin de cubrir las necesidades de crédito y construcción de las familias de menores ingresos.
- ✚ Estimular la participación de más actores y multiplicar los centros de iniciativa con el fin de constituir una red que colabore con el Estado en la solución del problema habitacional del país, de manera de dar una respuesta más descentralizada e integral a la diversidad de necesidades habitacionales, especialmente de las familias de menores ingresos.
- ✚ Fortalecer el rol subsidiario del estado, con el fin de que éste, pueda responder con mayor eficacia a sus principales desafíos: asegurar a los más pobres un mayor acceso a la vivienda y lograr equilibrio y coordinación entre la construcción habitacional y el desarrollo urbano.

B) Componentes de la Nueva Política

En la demanda se pueden reconocer tres conjuntos de familias desde el punto de vista de su realidad económica, cada grupo con limitaciones propias para acceder a la vivienda (MINVU-D.P.H., 2001):

1. Aquellas familias que cuentan con capacidad económica suficiente para contraer una “pequeña” deuda hipotecaria y que cuentan con un trabajo formal, lo que podría facilitarles el acceso a financiamiento en el sistema bancario.

2. Aquellas familias con capacidad suficiente para pagar un crédito hipotecario, pero en virtud de la informalidad de sus ingresos presenta mayores dificultades para acceder al sistema financiero.

Para estos dos grupos, se propusieron mecanismos destinados a facilitar su acceso al financiamiento bancario, en reemplazo del crédito SERVIU. Se propuso también un sistema común de acceso a la vivienda, que no considera la participación directa de los SERVIU y que reemplaza a la diversidad de programas habitacionales existentes.

3. Aquellas familias en situación de pobreza, cuya precariedad socio económica no les permite servir una deuda hipotecaria. Muchas de estas familias actualmente no llegan a acceder a los programas del Ministerio.

Los aspectos centrales de la nueva política habitacional se expresan en los siguientes componentes:

-  Financiamiento
-  Sistema de acceso a la vivienda
-  Atención de la demanda en situación de pobreza
-  Gestión inmobiliaria social

C) Política Habitacional Orientada a la Población en Situación de Pobreza

La actual política habitacional ha tenido importantes éxitos. Sin embargo, su capacidad para permitir el acceso a soluciones habitacionales adecuadas, a algunos sectores de la población en situación de pobreza, ha sido insuficiente.

Hay estratos de la población cuyos ingresos no les permiten contar con capacidad de pago para vivienda:

- ✚ La población en situación de indigencia cuyos niveles de ingreso (per capita del hogar) son inferiores al costo de una canasta alimenticia normativa, lo que limita su capacidad de financiamiento para otros bienes. En pesos de 1998, la línea de indigencia se ubica en \$18.944 por persona en áreas urbanas, y \$14.598 en áreas rurales. El ingreso del hogar puede estimarse como promedio en alrededor de \$90.000 mensuales. (MINVU-DPH, 2001)
- ✚ La población en situación de pobreza cuyos niveles de ingreso son inferiores el doble del costo de la canasta alimenticia (equivalente al costo de satisfacción del conjunto de necesidades básicas); en este estrato, la capacidad de pago para vivienda está relacionada con la prioridad que la satisfacción de la necesidad de vivienda tenga para los hogares, dentro del total de sus necesidades básicas. La línea de pobreza se ubica en \$37.889 por persona en áreas urbanas, y \$25.546 en áreas rurales. El ingreso del hogar puede estimarse como promedio en alrededor de \$180.000. (MINVU-DPH, 2001)

Para las familias en situación de indigencia, su carencia habitacional no es su problema principal, sino que está inmerso en una situación general de mala calidad de vida, insuficiente acceso a los medios que satisfacen sus necesidades básicas y falta de integración a los circuitos formales de la sociedad. Debido a los avances que ha logrado el país en materia de superación de los niveles críticos de pobreza, estas familias no responden a una tipología estándar; por el contrario, presentan una diversidad de situaciones caracterizadas por diferentes combinaciones de carencias o debilidades.

En aquellas familias que han accedido a un programa habitacional, el grado de participación en la solución ha sido insuficiente. Ello que se refleja posteriormente en insatisfacción con el tipo de solución alcanzada, la percepción de no haber logrado un significativo mejoramiento en su calidad de vida, el deterioro de los barrios y los espacios públicos de los conjuntos habitacionales, lo que a su vez, conlleva un alto grado de morosidad en la cartera hipotecaria SERVIU.

Los programas del MINVU han estado excesivamente centrados en el acceso a la vivienda, en desmedro de una efectiva mejora en la calidad de vida de las personas; desaprovechando elementos potenciadores que se encuentran en la postulación colectiva, en programas que enfatizan la integración social (salvo Chile Barrio). A pesar del aumento en los estándares de pavimentación, equipamiento, áreas verdes y arborización que se han definido como obligatorios en los nuevos conjuntos de viviendas sociales, las intervenciones de los SERVIU no han contribuido efectivamente a la generación de nuevos barrios. La capacidad de articulación de recursos y programas sectoriales, así como con otros ministerios, gobiernos regionales, municipios, instituciones privadas, etc. no se ha desarrollado en un grado suficiente.

Criterios y Orientaciones de Política Habitacional hacia la Población en Situación de Pobreza (MINVU-DPH, 2001)

Brindar solución habitacional a las familias en situación de pobreza, entendiendo que ellas no tienen capacidad de pagar una deuda hipotecaria, creando mecanismos específicos para las diversas situaciones y contribuyendo a la habilitación social de dichas familias.

Tender a una acción habitacional cada vez más integral e integrada en las líneas de atención hacia sectores en situación de pobreza, a fin de asegurar la sustentabilidad y eficacia de la inversión sectorial.

Estimular la participación de más actores y multiplicar los centros de iniciativa para constituir una red que colabore con el Estado en la solución del problema habitacional del país, de manera de dar una respuesta más descentralizada e integral a la diversidad de necesidades habitacionales de las familias de menores ingresos.

Garantizar el acceso a asistencia técnica y asesoría profesional a la demanda de escasos recursos para el desarrollo de proyectos habitacionales y, en general, para asegurar una contraparte eficaz ante la oferta privada. Introducir el concepto de Asistencia Técnica Integral, que en base al predominio de criterios de calidad, permita -en un continuo- mejore los procesos de postulación, ejecución física de las obras y la instalación de las familias en sus nuevas soluciones.

La participación preponderante de los municipios como centros de iniciativa en la generación de proyectos, en la coordinación local de acciones integradas de apoyo a los más pobres, en el rol de entidades organizadoras de la demanda.

Incentivar y regular adecuadamente el desarrollo de entidades intermedias especializadas en la organización de las familias, orientándolas para la identificación de problemas y la formulación de proyectos - solución, optimizando el acceso a los diferentes programas públicos o privados, promoviendo la obtención de recursos provenientes de distintas fuentes, asegurando la calidad técnica y la factibilidad económica de los proyectos.

Líneas de Acción Existentes Dirigidas a Población en Situación de Pobreza

Existen líneas de acción en marcha cuya población objetivo coincide con la población en situación de indigencia y/o con población pobre no solvente.

Entre ellas, se cuentan:

-  Chile Barrio.
-  Subsidio Rural.
-  Programa de Viviendas Básicas entregadas a adultos mayores.
-  Subsidio para Vivienda Progresiva modalidad I y II etapas simultáneas.

Nuevas Líneas de Acción Diseñadas para la Atención de la Demanda de la Población en Situación de Pobreza

Se ha avanzado en la identificación y en algunos aspectos del diseño de nuevas líneas de acción, que podrían ser útiles en la atención de sectores de la población que no han alcanzado solución a través de las líneas existentes.

Adquisición de Viviendas sin Crédito: El Programa de Viviendas Básicas de Estándar Mínimo, destinadas a familias sin capacidad de crédito. Este programa se creó en reemplazo del PVP SERVIU, mejorando el estándar de la solución para atender a población en situación de indigencia.

Adquisición de Viviendas con Aporte de Terceros: Reglamentado a través de una modalidad del Programa Especial de Trabajadores, consiste en el acceso a la propiedad de la vivienda sin aporte financiero de los beneficiados.

Entrega de Viviendas de Bajo Estándar en Régimen Diferente a Propiedad: Esta línea de acción se basa en la idea de fortalecer la movilidad habitacional. Se formaría de un stock de viviendas, mediante la adquisición de Viviendas Progresivas usadas y/o básicas antiguas poco valoradas y, si es preciso, la construcción de viviendas básicas de estándar mínimo.

Fondo de Proyectos Especiales: dirigidos a población particularmente vulnerable, que no encuentra acceso a solución habitacional a través de otras modalidades o líneas de acción. Está concebido para operación grupal, con énfasis en la habilitación social de las familias.

El eje de esta alternativa es la formulación de proyectos integrales, que atacan el conjunto de necesidades más urgentes de un determinado grupo de familias. Para ello se pueden considerar diferentes programas existentes, provistos por distintas instituciones o sectores y se puede acudir a distintas fuentes de financiamiento.

El programa debe operar por proyectos, los que deben ser patrocinados por una entidad organizadora, que podría ser:

-  Un municipio, que podría incrementar su capacidad de generar y evaluar estos proyectos a través de profesionales del Servicio País,
-  Una entidad de derecho privado, por ejemplo ONG, cooperativa, corporación o fundación,
-  Un SERVIU.

CAPÍTULO 4

Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios (FSV)

El Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios es un Programa Habitacional destinado a dar solución habitacional a familias que se encuentran bajo la línea de pobreza, que participan en grupos previamente organizados, que no hayan obtenido anteriormente un subsidio y que se encuentren inscritos en los registros del SERVIU.

La población objetivo de este Programa son familias cuyo puntaje CAS sea inferior o igual al puntaje promedio Nacional o Regional, según se determine mediante resoluciones el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la región correspondiente.

A través de este programa se obtiene un subsidio que junto al ahorro permite la construcción de alguna de las siguientes soluciones habitacionales:

-  Una vivienda que como mínimo debe considerar estar - comedor, cocina, baño y un dormitorio.
-  Densificación predial (construcción de otra vivienda en el mismo sitio).
-  Construcción de viviendas en el mismo sitio en que las familias residen.
-  Construcción de viviendas en nuevos terrenos.
-  Adquisición y mejoramiento de viviendas usadas.
-  Adquisición y rehabilitación de viviendas en cités.
-  Adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos, para convertirlos en viviendas.
-  Otras soluciones similares.

Se busca complementar esta solución con proyectos de áreas verdes y equipamiento comunitario que permitan mejorar las condiciones del barrio. Junto al subsidio, se otorgará asistencia técnica a los proyectos seleccionados para la contratación y ejecución de las obras.

1. El Financiamiento del Proyecto Habitacional:

El monto del subsidio que obtendrá cada familia integrante del grupo, podrá alcanzar hasta el monto máximo que se indica en la siguiente tabla, expresado en Unidades de Fomento, según la comuna de emplazamiento del proyecto habitacional:

Comuna De Emplazamiento Del Proyecto Habitacional	Monto Máximo Subsidio (en U.F.)
Todas las comunas de la XII Región con excepción de la comuna de Punta Arenas	420
Comuna de Isla de Pascua de la V Región	420
Todas las comunas de la XI Región.	360
Todas las comunas de la Provincia de Palena X Región	360
Comuna de Punta Arenas de la XII Región	360
Resto de las comunas del país	280

Fuente: Decreto Supremo N°115 / 2001.

En las comunas del país en que el monto máximo de subsidio puede alcanzar hasta el equivalente a 280 Unidades de Fomento, se podrán destinar hasta el equivalente a 180 Unidades de Fomento a financiar parte del precio de la construcción de la vivienda y hasta el equivalente a 120 Unidades de Fomento a financiar parte del precio del terreno y su urbanización, no pudiendo la suma de ambos exceder del equivalente a 280 Unidades de Fomento.

En las comunas del país en que el monto máximo de subsidio puede alcanzar hasta el equivalente a 360 Unidades de Fomento, se podrán destinar hasta el equivalente a 240 Unidades de Fomento a financiar parte del precio de la construcción de la vivienda y hasta el equivalente a 120 Unidades de Fomento a financiar parte del precio del terreno y su urbanización, no pudiendo la suma de ambos exceder del equivalente a 360 Unidades de Fomento.

En las comunas del país en que el monto máximo de subsidio puede alcanzar hasta el equivalente a 420 Unidades de Fomento, se podrán destinar hasta el equivalente a 300 Unidades de Fomento a financiar parte del precio de la construcción de la vivienda y hasta el equivalente a 120 Unidades de Fomento a financiar parte del precio del terreno y su urbanización, no pudiendo la suma de ambos exceder del equivalente a 420 Unidades de Fomento.

2. Requisitos del Programa

Para participar en este programa, es requisito estar inscrito en el Registro Único de Inscritos del SERVIU. Cada familia interesada deberá tener sólo una inscripción en el mencionado Registro. Podrán participar el jefe de familia, su cónyuge o su conviviente, de acuerdo a la Ficha CAS. En todo caso, la misma persona que esté en el Fondo Solidario, deberá estar inscrita en el Registro.

La familia interesada, deberá tener su ficha CAS vigente al momento en que el proyecto ingrese al SERVIU y representada por el jefe de familia, cónyuge o conviviente.

Sólo pueden participar personas solas (familias unipersonales) según ficha CAS, siempre que cumplan con ser personas de 60 años o más, personas con discapacidad debidamente inscrita en el Registro Civil Nacional de la Discapacidad y las personas indígenas que acrediten tal condición según la ley 19.253. Con todo, las familias unipersonales no podrán superar el 30% del total de familias integrantes del grupo.

2.1 Organización para la postulación

Los grupos deben estar integrados por 10 familias como mínimo, con excepción de los proyectos de adquisición y rehabilitación de cités y de adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos, en cuyo caso, dependiendo del proyecto pueden estar integrados por menos familias; requieren ser patrocinados por entidades organizadoras de demanda con o sin fines de lucro, tales como municipios, fundaciones, corporaciones, cooperativas, prestadores de servicios de asistencia técnica inscritos en el Registro de Consultores del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, además de los SERVIU regionales. Serán estas entidades las encargadas de organizar a los grupos, preparar los proyectos, gestionar los correspondientes permisos y aprobaciones, además de presentar los grupos y proyectos a los concursos regionales y controlar el cumplimiento del plan de ahorro comprometido.

2.2 Del Proyecto

Los Proyectos deben estar incorporados en el Banco de Proyectos del Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios.

Además, los proyectos deben contar con el respectivo permiso de construcción o alteración otorgados por la Dirección de Obras Municipales y las factibilidades de dación de los servicios de

urbanización, cuando corresponda. En caso que los proyectos requieran de suelo, deberá acreditarse la propiedad del terreno, ya sea ésta a nombre de los postulantes individualmente, del grupo o de la entidad organizadora.

Los conjuntos de viviendas nuevas deben cumplir con los siguientes estándares de equipamiento:

Nº Viviendas	Unidad Mínima de Equipamiento
De 30 a 70	Plaza con Juegos Infantiles de 200 m ² y Área Recreacional Deportiva de 80 m ² .
De 71 a 200	Plaza con Juegos Infantiles de 400 m ² ; Área Recreacional Deportiva de 200 m ² y Sala Multiuso de 120 m ² .
De 201 a 300	Plaza con Juegos Infantiles de 800 m ² ; Multicancha de 600 m ² y Sala Multiuso de 120 m ² .

Fuente: Decreto Supremo N°115 / 2001.

Tratándose de viviendas de uno o dos pisos, el permiso de construcción debe contemplar su futura ampliación hasta alcanzar una superficie edificada de a lo menos 50 metros cuadrados.

3. Selección de los Proyectos

Los criterios de selección de los proyectos responderán a los siguientes factores :

- + Vulnerabilidad del Grupo:
 - Porcentaje de familias monoparentales.
 - Porcentaje de familias en que cualquiera de sus miembros tenga alguna discapacidad y se encuentre inscrito en el Registro Nacional de la Discapacidad.

- Porcentaje de familias en que cualquiera de sus miembros se encuentre aquejado por una enfermedad catastrófica.
- Porcentaje de personas Adultas Mayores integrantes del grupo, considerando para tales efectos como adultos mayores a hombres y mujeres de 60 años o más, incluidos los que cumplan esa edad durante el año calendario en que se efectúe el llamado a concurso.
- Porcentaje de menores de 15 años, considerando entre ellos los que cumplen los 15 años durante el año calendario del llamado a concurso.

-  Habilitación Social de acuerdo al Plan de Acción Social.
-  Habilitación Social de acuerdo al Plan de Acción Social. Condición de Pobreza reflejada en el puntaje CAS.
-  Menor monto promedio de subsidio solicitado por el grupo postulante, medido en Unidades de Fomento, inferior al monto máximo de subsidio asignado a la respectiva región, provincia o comuna, según corresponda.
-  Mayor monto promedio de aporte de terceros, expresado en Unidades de Fomento, por postulante integrante del grupo.

La respectiva región asignará a cada uno de estos cinco criterios un valor no inferior a cinco puntos y, en todo caso, la suma de todos los factores no puede ser superior a 100 puntos.

Respecto de cada uno de estos criterios de selección, el proyecto que en cada región tenga la mejor calificación obtendrá como puntaje el valor máximo que se le haya asignado a ese criterio y el proyecto que tenga la menor calificación obtendrá cero punto. En cuanto a los proyectos con calificaciones intermedias, éstos obtendrán un puntaje producto de una relación lineal entre ambos extremos.

A la suma de los puntajes obtenidos en estos cinco criterios se agregará:

1. Puntaje asignado por el Jurado
2. Puntaje adicional por proyecto factible que no fue seleccionado en llamados anteriores, el que no podrá ser superior a 20 puntos.

La selección se efectuará por estricto orden de puntaje, escogiendo primeramente aquellos proyectos que cuenten con Certificado de Precalificación Definitiva y, de quedar recursos disponibles luego de seleccionar éstos, se elegirá también por estricto orden de puntaje, aquellos que cuenten con Certificado de Precalificación Condicionada", emitido por el SERVIU, en base a los proyectos ingresados al Banco de Proyectos.

El Jurado Regional estará presidido por el Intendente e integrado por el SEREMI de Vivienda y Urbanismo, el Director del SERVIU, el SEREMI de SERPLAC, un representante del Capítulo Regional de la Asociación de Municipalidades y un Consejero Regional.

4. Asistencia Técnica

Adicionalmente al subsidio, se entregará asistencia técnica a los proyectos seleccionados para la contratación y ejecución de las obras, para lo que se destinará un máximo de 10 UF por familia.

5. Banco de Proyectos Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios

5.1 Objetivos del Banco de Proyectos

El objetivo principal del Banco de Proyecto es contar permanentemente con proyectos idóneos desde el punto de vista técnico, económico, legal y social, para que puedan participar en los concursos del Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios.

La creación de este Banco permite separar la revisión de los antecedentes que deben ser presentados con el proyecto, del proceso de selección y adjudicación de los subsidios del Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, regulado por el D.S. N°155, (V. y U.), de 2001.

Con la implementación de este Banco se pretendió lograr un buen nivel de calidad en los proyectos; facilitar la operación y disminuir el tiempo de selección de proyectos en los concursos regionales; entregar igualdad de oportunidades a todos los participantes; aumentar la transparencia de los concursos y asegurar una equitativa adjudicación de los recursos estatales.

5.2 Descripción del Banco de Proyectos

El Banco de Proyectos es un sistema de información que está conformado por una base de datos administrada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y un archivo físico administrado por el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) de cada región. La base de datos contiene toda la información relevante de los proyectos y

grupos, que permite la identificación y clasificación de ellos. El archivo físico contiene la documentación presentada por las entidades organizadoras en relación al proyecto, los antecedentes del proceso de precalificación y copia del Certificado de Precalificación otorgado.

El Banco de Proyectos comienza a operar cuando una entidad organizadora, interesada en postular al Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, presenta al SERVIU respectivo un proyecto habitacional asociado a un grupo de familias. Una vez ingresado el proyecto al Banco será revisado y, si procediere, se entregará posteriormente el Certificado de Precalificación. De ser necesario se podrán formular observaciones al proyecto, las que deberán ser subsanadas para obtener la certificación correspondiente.

La revisión de los proyectos será efectuada por una Comisión Técnica Evaluadora que deberá conformarse en cada SERVIU regional, la que podrá realizar observaciones a los proyectos y recomendar, cuando corresponda, la entrega de la certificación.

Las observaciones y el Certificado de Precalificación es suscrito por el respectivo Director del SERVIU.

Los proyectos podrán encontrarse en alguno de los siguientes estados en el Banco de Proyectos:

Ingresados, aquellos proyectos que el SERVIU ha recibido con todos sus antecedentes y documentos completos.

Con precalificación condicionada, aquellos proyectos ingresados, que cumplen con todos los requisitos, pero cuya precalificación se encuentra condicionada a la presentación del permiso municipal aprobado, o de la copia de la inscripción de dominio con certificado de vigencia del inmueble en que se emplazará el proyecto, o de ambos documentos.

Precalificados, aquellos proyectos ingresados, que cumplen con todos los requisitos, sin condiciones pendientes, y que obtienen un Certificado de Precalificación, que será requisito indispensable para su presentación a futuros concursos del Fondo.

El Banco de Proyectos se encuentra permanentemente abierto para recibir proyectos, los que pueden ser entregados en cualquier momento por las entidades organizadoras, sin esperar que se notifique la apertura de un concurso. En los llamados a concursos regionales sólo se aceptará la participación de proyectos ingresados en el Banco de Proyectos y que cuenten con el Certificado de Precalificación sin condiciones pendientes.

Los Certificados de Precalificación tienen una vigencia de 12 meses, período en que se entenderán cumplidos los requisitos para participar en un llamado a concurso, tanto por las familias como por el proyecto y no se solicitarán antecedentes técnicos adicionales al Certificado de Precalificación.

Una vez finalizado el período de vigencia del Certificado de Precalificación, las entidades organizadoras interesadas en renovarla, deberán actualizar los antecedentes del proyecto o de las familias que hayan experimentado modificaciones, y/o presentar una declaración por escrito, en la que se señale que ni el proyecto ni las familias han modificado su condición, según corresponda. En caso que las Fichas CAS 2 de las familias integrantes del grupo se encuentren vencidas, deberá acreditarse la re-encuesta para obtener la certificación por el siguiente período.

5.3 Proceso de Precalificación de los Proyectos

La revisión y precalificación se realiza en el ámbito del Banco de Proyectos. El proyecto ingresa al Banco cuando la entidad organizadora presenta ante el SERVIU regional los antecedentes completos del proyecto y del grupo como de sus integrantes, lo que será verificado previo a la recepción del proyecto. El SERVIU entregará un comprobante de recepción donde se anotará la fecha, nombre y firma del funcionario receptor.

Los antecedentes deberán ir acompañados del formulario de inscripción al Banco o carátula del proyecto, donde se especificarán los datos mínimos para la identificación de la entidad organizadora, del grupo, de los postulantes y del proyecto. La información contenida en la carátula e ingresada a la base de datos, podrá ser modificada por el SERVIU en la medida que la entidad organizadora aporte nuevos antecedentes para responder a las observaciones formuladas en el proceso de revisión, de modo de contar con la información completa y definitiva en relación a los proyectos y grupos.

El SERVIU dispondrá de un plazo máximo de 45 días para pronunciarse sobre la factibilidad técnico, económica, legal y social del proyecto. Una vez transcurrido dicho plazo y, en caso de no haber efectuado observaciones a los antecedentes presentados por la entidad organizadora, se entenderá aprobado el proyecto, debiéndose otorgar el correspondiente Certificado de Precalificación.

La revisión que realizará la Comisión Técnica Evaluadora del SERVIU a los antecedentes del proyecto que solicita ser ingresado al Banco de Proyectos, deberá ser completa, considerando los aspectos legales, técnicos, económicos y sociales y, por tanto, se deberá verificar en esa oportunidad el cumplimiento de todos los requisitos que

son exigidos. Las observaciones que se formulen podrán referirse a la falta de acreditación de los requisitos exigidos o si los antecedentes presentados no son suficientes para asegurar la necesaria complementación en sus aspectos técnicos, económicos y sociales. Además de la verificación de las exigencias establecidas a las familias, en términos de inscripción, Ficha CAS 2 y chequeo de beneficio anterior.

Las observaciones formuladas a los proyectos deberán ser informadas por escrito a la respectiva entidad organizadora, en un solo acto, suscrito por el Director del SERVIU. Por su parte, la entidad organizadora deberá subsanar los problemas y/o complementar los antecedentes, también en un solo acto.

A contar de la fecha en que la entidad organizadora ingrese al SERVIU los antecedentes y documentos requeridos, éste dispondrá como máximo de otros 45 días, para pronunciarse en forma definitiva, otorgando un Certificado de Precalificación (Condicionado o Definitivo), o devolviendo el proyecto con todos sus antecedentes a la entidad organizadora por no cumplir con los requisitos, mediante carta certificada.

En síntesis, el programa Fondo Solidario de Vivienda, se propone promover el desarrollo de proyectos integrales por medio de los cuales las familias accedan a una solución habitacional acorde a sus necesidades e intereses y junto con ello, participen de un plan social tendiente a facilitar la cohesión del grupo, la 'sana convivencia en el barrio', el adecuado uso y cuidado de la vivienda, entorno y equipamiento y adquieran habilidades para gestionar proyectos de desarrollo. Asimismo, mediante la 'concursabilidad' que plantea, se convoca a participar a la sociedad civil para que asuma un rol activo en la planificación y ejecución de soluciones habitacionales.

TERCERA PARTE
ANÁLISIS DE LOS DATOS

En el presente apartado se da cuenta del análisis de la información recopilada en el presente estudio, con la idea de entregar una visión y un análisis más amplio de las temáticas se optó por invitar a conversar a los tres actores fundamentales, que operan con el Programa Fondo Solidario de Vivienda: Entidades Organizadoras, Dirigentes de Comités de Vivienda y Expertos Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU).

Dadas las diferentes posiciones y preocupaciones de los actores fue necesario variar el instrumento de recopilación de la información optando, por una parte, por entrevistar a los Expertos MINVU a quienes se les expuso una serie de preguntas que permiten conocer sus percepciones y visiones de los temas en estudio, y por otra parte, encuestar a los Comités de Vivienda y Entidades Organizadoras, a quienes se les aplicó una encuesta de similares características, con la idea de comparar percepciones y visiones.

La consecuencia directa de esta apuesta metodológica fue la obtención de resultados muy interesantes y diversos, por lo que se plantea como un gran desafío el ser capaces, al momento de escribir este informe, de mostrar esta complejidad sin perder por ello la posibilidad de sintetizar las problemáticas y demandas de cada uno de ellos.

CAPITULO 5

La visión de los Expertos Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Uno de los desafíos del actual Gobierno es restablecer la confianza entre las instituciones del Estado y los destinatarios de las políticas públicas. En este contexto, la participación ciudadana surge como un eje orientador del quehacer gubernamental, el cual es asumido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) con la creación de programas con el componente participativo, tales como el Programa Fondo Solidario de la Vivienda.

En las páginas siguientes, se recopilan opiniones de los expertos del MINVU, cuya diversidad y riqueza, constituyen una estimulante invitación a dialogar sobre participación y pueden ser un punto de partida para que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo inicie una profunda reflexión sobre el estilo de relación que hoy se requiere entre Estado y ciudadanía.

1. Participación Ciudadana

El tema de la participación ciudadana se ha ido constituyendo como un componente clave en las decisiones del Estado con respecto a la gestión de sus políticas sociales. En tanto metodología de intervención pública, se ha demostrado que la participación ciudadana posibilita el logro y la perdurabilidad de los impactos esperados.

En este sentido, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo cuenta con una larga trayectoria en materia de Participación Ciudadana, la que se inicia los años noventa con la definición de procedimientos transparentes para el acceso a los subsidios ministeriales y la creación e incorporación de la postulación colectiva a sus programas.

En este contexto, y considerando que la participación ciudadana es un concepto complejo y heterogéneo, que se puede delimitar desde muchos puntos de vista, a continuación se describen los distintos enfoques planteados por las entrevistadas.

Desde una perspectiva teórica la Participación Ciudadana ha estado siempre ligada al concepto Identidad, como lo señala Kliksberg en su sexta tesis, *'la Participación se halla en la naturaleza misma del ser humano, la necesidad de la participación se halla en la identidad básica del ser humano'...* (Kliksberg, 1999:24). En este sentido, una de las entrevistadas hace un análisis, dejando el concepto identidad en el centro de la participación de la ciudadanía, al respecto señala:

'Primero es ser parte, ser parte de algo, para sentirte parte... creo que tu tienes que tener una identidad, saber identificarse con eso que puede ser persona, un proyecto, un deseo compartido y tienes que sentirte como protagonista de 'eso' como capaz de incidir en el resultado'...(SH)

No obstante, el enfoque planteado entiende la participación ciudadana en el plano de la individualidad, no destacando el núcleo del concepto que es la organización y el diálogo que debe haber para lograr provocar cambios en los resultados finales, como lo señala la otra entrevistada:

'Es cuando la gente forma parte y eres capaz de escuchar las opiniones de la gente o una participación más activa y que lo que tienes pensado o la política o lo que consultaste pueda tener algún cambio o algún giro o incorporar los insumos que la gente te entrega en algún momento'... (CP)

El sentirse parte y protagonista de proyectos participativos, eleva el autoestima de las personas, los hace sentirse importantes y logra entusiasmarlos aún más con el objetivo común, sienten que son parte del gran engranaje organizacional, en consecuencia se sienten en el centro de la acción.

Otra entrevistada considera que la participación ciudadana es la acción colectiva, es decir la acción organizada de personas en pro de objetivos comunes, con fuerza para provocar cambios e incidir en la toma de decisiones, como se señala a continuación:

'Entiendo por participación que la gente se involucra en la solución de sus problemas y tenga la capacidad de tomar algunas decisiones, no sólo que estén informados, no sólo que tengan ahorro, sino que también tengan opción de decidir'... (MN)

Esta entrevistada hace una revisión más cercana a la participación ciudadana como habilitación social y empoderamiento que se traduce en participación en la toma de decisiones y control social de los compromisos públicos, en la cual la comunidad adquiere destrezas y capacidades, fortalece sus espacios y organizaciones y actúa con un sentido de identidad propio. Agrega, que no sólo es moverse en el ámbito operativo sino que también es tener opción de decidir.

No obstante lo anterior y como lo señala Kliksberg en su sexta tesis, *'la Participación enfrenta fuertes resistencias e intereses, en definitiva un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal es esperable que genere resistencias, y que al vulnerar intereses instalados los mismos desarrollen estrategias de obstaculización'*, (Kliksberg, op. cit:24), al respecto una entrevistada plantea lo siguiente:

'...Creo que el tema de la participación... no sólo es por que no hay una oferta participativa desde la política pública sino que principalmente el tema de la participación no está instalado en el país, no hay fórmula y la propia gente no la demanda'...(MN)

Muchas pueden ser las explicaciones para el fenómeno del desinterés colectivo por participar y casi todas apuntan a lo mismo, después de 17 años de Dictadura, tiempo en el cual la organización se dio en términos subterráneos con objetivos claros y con el afán de provocar un cambio que beneficiara al país entero, la ciudadanía se manifestó, se organizó, trabajó en torno a la liberación del país. Sin embargo, después de varios Gobiernos de la Concertación, hoy existe una suerte de desconfianza en la participación y un desánimo general, ya no todos están dispuestos a participar y organizarse si no subyace un afán personal, se observa que se ha individualizado la participación.

En definitiva, las respuestas se acercan a un concepto más instrumental de la Participación Ciudadana, ninguna de ellas logra coincidir con la definición exacta y categorización entregada por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, lo que sin duda nos presenta un panorama difícil de analizar.

2. Participación Ciudadana y Programa Fondo Solidario de Vivienda

El programa Fondo Solidario de Vivienda se crea en el año 2001, proponiendo promover el desarrollo de proyectos integrales para que a través de éstos las familias puedan acceder a una solución habitacional definitiva y acorde a sus necesidades e intereses. Junto a lo anterior se espera que las familias participen de un plan social tendiente a facilitar la cohesión del grupo, la sana convivencia en el barrio, el adecuado uso y

cuidado de la vivienda, el entorno y el equipamiento, y adquieran habilidades para gestionar proyectos de desarrollo, accediendo así a los programas sociales del gobierno a través de los municipios. Una propuesta ambiciosa en el contexto de lo planteado anteriormente, y muy participativa en los términos que se plantean en el presente estudio.

Considerando la relevancia que tiene la incorporación del componente participativo en las políticas y programas habitacionales, el Sr. Presidente de la República, es claro en señalar que: *'La participación requiere, por una parte, que el sector público tenga la apertura, genere la información y establezca espacios y mecanismos que acojan las preocupaciones, necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía'*, (Instructivo Presidencial, 2000).

Según lo manifestado por una de las entrevistadas el componente participativo estuvo desde la concepción del programa, sin embargo fue cambiando de forma, se creó un Plan Social con el fin de hacer participe y protagonista al ciudadano de su solución habitacional, pero con el tiempo, esta concepción casi 'ideal' fue adquiriendo nuevas formas y se fue restringiendo cada vez más al incorporar un actor intermedio, que puede por un lado hacer más fácil el trabajo participativo o por otro, definitivamente limitarlo dando paso a sus intereses comerciales.

'Sí, estaba fuertemente, siempre estuvo el componente participativo y se fue cambiando de forma'... 'fue un diseño sin participación de un programa que tenía como componente la participación, a tal punto que cuando nosotros hicimos la primera matriz de Marco Lógico del programa para presentarlo a MIDEPLAN yo sostenía y defendí la idea de que el proyecto social era un componente, ósea, para mí este programa tenía tres secciones incluye concurso para financiar la preparación de los proyectos, de tal manera que el financiamiento no fuera un obstáculo para contar con proyecto y los grupos no tuvieran que embarcarse con quien les ofertara financiar el proyecto'...(MN)

Se plantea que el diseño del programa fue lo menos participativo que hay, siendo pensado y diseñado sólo por cinco personas, además señala que los primeros pasos del programa fueron bastante especiales ya que, de alguna forma, se gestó fuera del MINVU, en conjunto con un Diputado (Carlos Montes). Agrega que el programa inicialmente tenía múltiples espacios que motivaban la participación de la comunidad y que en el camino fue perdiendo el sello esencialmente participativo para ajustarse a la normativa habitacional.

Otra entrevistada tiene dudas acerca de los orígenes participativos del programa, sosteniendo que fue producto de una situación puntual que vivía la política habitacional en ese momento, al respecto señala lo siguiente:

'Yo no sé si este programa está concebido, ni pensado, por la gente que lo diseñó, desde un concepto de participación ciudadana... creo que este programa está pensando y se gesta en virtud de que el escenario de las necesidades habitacionales estaba generando mucha segregación, había dificultades con los conjuntos habitacionales, costaba llegar a los sectores más pobres de la sociedad, teníamos una cartera hipotecaria con un grave endeudamiento (69%) todo eso hace que se geste este programa'...
(CP)

En este caso, el nacimiento del programa se atribuye a una necesidad que tenía la política habitacional del momento, es decir la existencia de la cartera hipotecaria SERVIU en morosidad, y la constatación de que no se estaba produciendo un mejoramiento real de la calidad de vida de las familias que accedían a la vivienda básica, muy por el contrario, frente a la nueva realidad se presentaban diversas problemáticas que las familias no estaban preparadas para enfrentar. Enfoque instrumental y restringido dirigido sólo a enfrentar las problemáticas y contingencias presentes en el momento, dejando de lado los importantes avances en materia participativa.

Desde una mirada regional, una entrevistada plantea que el programa en teoría si fue concebido desde la perspectiva participativa, sin embargo que en la práctica no lo es, ya que para llegar a ser realmente participativo es necesario que los ciudadanos se identifiquen con el programa y se sientan protagonistas del mismo, lo que actualmente no sucede ya que las personas no exigen más, no imponen sus opiniones, en consecuencia no se hacen cargo de su solución habitacional.

'Yo creo que en la teoría sí, en la práctica no, participativo en el sentido de como yo estoy entendiendo la participación por que, como te digo, yo entiendo que participar es como sentirte parte de algo y para eso tienes que ser protagonista, tienes que identificarte y tienes que desarrollar un sentido de pertenencia... si la gente fuera de verdad la protagonista del proyecto yo tendría una cercanía natural que por ultimo me impondría la misma gente, para relacionarme mucho con ello'... (SH)

Lo que se podría entender en el contexto de la decisión del MINVU (SERVIU) de poner término a su rol de primer vendedor, elevando una figura intermedia, externa a la institución: las Entidades Organizadoras de la demanda, con lo cual las familias pierden la conexión con el Estado y se relacionan directamente con estas empresas.

3. Programa Fondo Solidario de Vivienda

3.1 Rol del MINVU (SERVIU)

Como ya se ha señalado, el MINVU decide ceder su rol de primer vendedor en favor de entidades privadas, que tienen la misión de organizar la demanda y operar los programas habitacionales, especialmente los destinados a atender las situaciones de marginalidad habitacional. Es así como el MINVU (SERVIU), progresivamente va cerrando su línea de programas modalidad

SERVIU, concentrando sus esfuerzos en la entrega de subsidios y la prestación de Asistencia Técnica, para el buen logro de los proyectos. En síntesis, el MINVU (SERVIU) hoy se limita sólo a la entrega de subsidios habitacionales.

La primera entrevistada señala la existencia de muchas debilidades en el aparato público, ya que no hay una política integral, indica que se dieron pasos en este sentido, como es el caso de Chile Barrio, pero que finalmente no tuvieron muy buenos resultados dada la 'incapacidad' de coordinación de los servicios involucrados, en pro de un programa distinto.

'Reconocíamos dos cosas, debilidades del aparato público, en ese momento, primero que no existe una política social, ni existe en este gobierno, que tenga una mirada social con la integralidad que se requiere y por lo tanto no hay una oferta política social, hay oferta de políticas sectoriales... y segundo la dificultad, para mí incapacidad de los organismos del sector público de coordinarse para estructurar, un programa complejo como lo que pasó con Chile Barrio'...

... 'lo que hicimos fue decir ok!, pongamos en los grupos la necesidad de generar la demandas hacia los distintos programas existentes, la idea era esa en un principio'...

'Entonces, el rol del Ministerio es decir: yo voy a promover una dinámica en la capacidad de generar demandas a base que tengo una oferta muy interesante que es un subsidio súper bueno y los obligas a generarlas, esa era la idea, yo creo que es una idea que todavía puede estar viva'... (MN)

Otra entrevistada es enfática en señalar que el rol del MINVU efectivamente se ha diluido, a pesar de que sigue siendo el servicio que entrega subsidios, no obstante, indica que era necesario que sucediera de esa forma, para dar paso a que las entidades privadas trabajen y se conecten con la ciudadanía, al respecto señala:

'Con esta política el rol Ministerial se ha empezado a diluir mucho porque sigue siendo el Ministerio que entrega subsidios, sin embargo el actor que hace la gestión del proyecto es la entidad organizadora, que muchas veces ni saben que se llaman entidades organizadoras, como el Municipio, la Fundación, lo individualizan en personas como la Asistente Social, la Sra. Juanita es la que tiene reuniones con ellos y la gracia es que la Sra. Juanita es la que hizo el proyecto'...

'Creo que lo que está haciendo hoy el Ministerio, en los términos de establecer ceremonias en conjuntos, es apropiarse de la información que es una forma de decirle a la familia que forma parte de este proyecto y que nosotros también estamos presentes como Gobierno y Ministerio'...(CP)

En esta nueva lógica de programa, se reconoce un rol distinto, un rol más bien privatizado, el MINVU (SERVIU) entrega atribuciones a entidades organizadoras, públicas y privadas, para que éstas organicen la demanda y tengan la relación directa con los ciudadanos, lo que sin duda plantea serios riesgos a la política habitacional, si la ciudadanía no se encuentra informada adecuadamente se puede dar lo que plantea la entrevistada, es decir que las personas no identifiquen quien les está otorgando el beneficio.

Con un enfoque distinto, otra entrevistada es enfática en señalar que el MINVU (SERVIU) tenía la obligación de cambiar su rol, dado el cambio de la política habitacional, no obstante, agrega que en este nuevo escenario era necesario primero que todo, cambiar o modificar las rígidas estructuras ministeriales y rescatar las viejas y buenas prácticas, relacionadas con la 'vivienda antigua', con la lógica del terreno y con la relación 'cara a cara' con las personas, al respecto señala:

'Como operadora creo que éste tipo de programa te empuja a cambiar el rol, el punto es que cambió la política y el diseño pero las estructuras siguen siendo las mismas... Un Programa como éste debe ser distinto, debe ser de nuevo, de alguna manera, hacer esa vivienda antigua'...

'De alguna manera hay algo que rescatar de ese rol antiguo en donde los Asistentes Sociales y los Ingenieros Civiles salían a terreno y se dividía Santiago en zonas, mucho más trabajo comunitario, promoción popular, toda la historia de esa época: la operación sitio, de ahí en adelante'...(SH)

En síntesis, el MINVU (SERVIU) pasó de un rol conservador, poco o nada ligado a la organización y que no promovía la demanda (sólo la mantenía) a uno que en teoría, entrega atribuciones a la ciudadanía y a las empresas privadas, con el fin de articular una suerte de alianzas estratégicas. Las entrevistadas señalan que no fue fácil para la institución dejar dicho rol, sin embargo era un imperativo social. Al respecto, el Presidente de la República, señala:

'la participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas.', (Lagos, 2000:1).

3.2 Difusión

En este punto sólo tenemos opiniones de dos de las entrevistadas, ya que la experta que participó en los orígenes del programa, en la actualidad no se encuentra trabajando en el tema y declinó referirse al tema sin contar con antecedentes previos.

La difusión es clave para el buen éxito del programa, también para mantener la presencia del MINVU (SERVIU), desde este nuevo escenario, como un actor fundamental de la nueva política habitacional.

Una de las entrevistadas, entrega la visión regional del tema difusión, señalando directamente que es un 'gran vacío', una tarea pendiente, que la demanda es enorme y se encuentra dispersa entre las comunas de la Región Metropolitana, a lo que se agrega otro factor que complejiza aún más la labor, que es el trabajar con varios actores a la vez, al respecto señala:

'Encuentro que la difusión tiene un gran vacío... por lo menos nosotros acá en la Región Metropolitana tenemos una demanda bastante grande, sin embargo, la región es grande y la demanda está dispersa... por un lado están las entidades, por otro lado está la gente, sus problemas, por otro lado las empresas'...

'El tema del SERVIU es poner en la mente de las personas éste programa... es así como funciona: 'Ud. tiene que hacer esto', si esa información estuviese en la gente nos ahorraríamos mucha pega, pero eso implica que deberíamos hacer un trabajo que no se hace hoy, que es difundir en una forma masiva todos los programas que tiene el SERVIU'...

'Cuando uno va a terreno la gente quiere saber 'todo', no tan sólo del Fondo Solidario, y no tenemos, hoy, todos los dispositivos para que se haga esa difusión masiva... el SERVIU hace difusión reactiva, de la que hay que salir'...(SH)

Se observa que, al menos en el discurso, es una preocupación y una tarea que aunque se encuentra pendiente, está en pleno conocimiento de los encargados del programa.

De acuerdo a lo señalado, se entiende que la difusión es una función que va mucho más allá del Programa Fondo Solidario de Vivienda, es un trabajo que involucra a diversos actores y unidades especializadas, cuyo objetivo es dar a conocer, divulgar y acercar las políticas y programas ministeriales al público en general o a grupos específicos de personas, la ciudadanía necesita información de toda la oferta habitacional y no sólo de una parte de ésta. El SERVIU como operador del programa debe intentar 'poner en la mente de las personas éste programa', no obstante, este trabajo se observa como complejo, ya que el hecho de realizar una difusión a gran escala,

significa contar básicamente con recursos materiales y humanos, de los que precisamente hoy, carece la institución.

En el ámbito nacional, la encargada del programa se hace cargo del tema, señalando que es una función ministerial, que se encuentran trabajando en el área y que el desafío es tratar de reducir la brecha de información existente, entre la entidad organizadora y la familia, al respecto plantea:

'Sí, como equipo que está pensando en el programa, estamos divididos en 3 partes: Difusión e información, área técnica y área de gestión'...

'Para nosotros, el funcionamiento del programa, la relación directa, es tratar de acortar la brecha de información entre la entidad organizadora y la familia que, sin duda, es responsabilidad ministerial y del SERVIU'... (CP)

Respecto de las percepciones analizadas, la visión regional es más rica en el sentido que entrega elementos para hacer un análisis más exhaustivo del tema y que va más allá del programa en estudio, por su parte la visión nacional es más restringida, ya que sólo hace referencia a lo específico, de igual forma se observa preocupación por el tema, considerando que es una deuda pendiente con la ciudadanía.

En general, quedan de manifiesto las carencias que existen en los niveles operativos de los SERVIU, específicamente respecto de la escasez de recursos tanto materiales como humanos, que hacen más compleja cualquier intervención que intente sobresalir de los márgenes básicos de trabajo. Este es un elemento clave que merece ser analizado desde el MINVU central para que en el futuro se piense la política habitacional considerando las necesidades que ésta generará al interior de los servicios.

3.3 Asistencia Técnica

Al igual que en el punto anterior la experta que participó en los orígenes del programa, se excuso de dar su opinión considerando que actualmente no se encuentra vinculada al tema en estudio.

En Programa Fondo Solidario de Vivienda, adicionalmente al subsidio, entrega asistencia técnica a los proyectos seleccionados para la contratación y ejecución de las obras, para lo que se destina un máximo de 10 unidades de fomento por familia.

El objetivo de la asistencia técnica, es asegurar que exista una asesoría profesional adecuada frente a la oferta de terrenos, proyectos y obras, de manera de homogeneizar la calidad de los proyectos y así igualar las oportunidades de comunidades patrocinadas por municipios pobres u otras entidades organizadoras que carezcan de las competencias técnicas necesarias, asegurando una contraparte eficaz ante la oferta privada.

Una de las entrevistadas es enfática en señalar, que el tema tiene 'hartas críticas', específicamente de ciudadanos que reclaman que ésta no 'funciona bien', sin embargo, su percepción es absolutamente diferente, ya que considera que ésta funciona bien y sin dificultades, que han sido fundamentales para el desarrollo del programa y que han cumplido la labor de facilitadores que se encuentra estipulada en el reglamento del programa, además indica que gracias al trabajo que se realiza, existe una creciente relación público - privada, lo que es muy beneficioso para el desarrollo de la política habitacional, al respecto plantea:

'El tema de la asistencia técnica tiene hartas críticas, hay gente que alega que no funcionan bien, pero yo creo que en este programa funciona bien, sin dificultades, creo que ha sido más que hablar de los consultores en sí, creo que ha sido la herramienta o el complemento del programa, que ha facilitado la elaboración del proyecto porque en la práctica donde hay tantos actores municipales participando, creo que los mayores 'sustos o amenazas' que tenía este programa era que los municipios eran entidades organizadoras más pequeñas'...
'Tenemos un mercado de actores que hacen proyectos y tienes un municipio que le interesa quién los haga y que también hay un aporte que uno logra pesquisar, porque hay una relación pública - privada que se ha hecho la práctica'...(CP)

En este contexto llama especialmente la atención, con la rapidez que la entrevistada manifiesta las dificultades que están denunciando los comités de vivienda, frente al tema de la asistencia técnica, dificultades de las que no se ha hecho cargo la institución, lo que es preocupante dada la relevante función que éstos deben realizar para el éxito del programa. Si la asistencia técnica no está cumpliendo su objetivo, se plantean serios riesgos a la política habitacional y especialmente al programa, asimismo, es perjudicial para las familias, que deben relacionarse directamente con éstas empresas.

Otra entrevistada es clara en señalar que las empresas que trabajan con este programa, lo hacen porque consideran que es un gran 'negocio' ser entidad organizadora y cumplir el rol de prestador de asistencia técnica, es decir ser 'juez y parte', lo que complica aún más el trabajo de fiscalización que debe realizar el MINVU (SERVIU). En este sentido, señala que el SERVIU como operador de la política habitacional, actualmente, no cuenta con la capacidad suficiente para fiscalizar y controlar este importante aspecto, al respecto plantea:

'Por lo menos en esta región muchas entidades entran a este programa por que el negocio es ser entidad y ser prestador, este programa lo permite: 'ser juez y parte...' por el tema del financiamiento pero en el fondo ellos dicen: 'bueno nosotros casi no ganamos con supervisar el proyecto'...

'Hemos detectado muchos problemas de fiscalización y tiene que ver con ser 'juez y parte' pero también nos damos cuenta que por ahora el SERVIU no tiene la capacidad de hacer que el prestador cumpla el rol por el cual está contratado... creo que como Estado tenemos que disminuir nuestra intervención pero hay fuertes donde debemos seguir: donde tenemos problemas tenemos que seguir controlando... y yo creo en nuestro rol de controladores en este sentido la asistencia técnica debe mejorarse mucho más... no en tanto darle atribuciones a los prestadores sino que más bien generar los controles necesarios para que los prestadores de verdad cumplan el rol que tienen que cumplir, no tan sólo el proyecto conductivo sino que el programa cumpla con todos los objetivos... no es sólo construir la casa, sino habilitar socialmente'...(SH)

En síntesis, es perjudicial que éste aspecto del programa carezca de fiscalización, ya que el MINVU (SERVIU) no puede dejar de monitorear lo que está sucediendo con los subsidios entregados, la ciudadanía confía en que ésta institución se encuentra atenta a las problemáticas que puedan surgir de la operación de la nueva política habitacional, se plantea como un gran desafío el controlar que las empresas cumplan con lo estipulado por el reglamento, cuidando de mantener vivo el espíritu del programa, para que éste no se transforme en sólo un negocio más.

4. Sistemas de Relaciones

4.1 Los actores y el programa

Desde el año 2002, año del lanzamiento oficial de la nueva Política Habitacional, el MINVU (SERVIU) tiene relación con diversos actores: usuarios, organizaciones sociales, empresas bancarias y financieras, ONG'S, municipios, entidades organizadoras y fundaciones, ajustándose a sus particulares características y generando un vínculo más estrecho que en años anteriores.

En este contexto, es interesante conocer como se han manifestado estas relaciones, especialmente entre las entidades organizadoras y los comités de vivienda, destinatarios directos del Programa Fondo Solidario de Vivienda.

Una entrevistada plantea desconocer como se está dando hoy en día esta relación, pero intuye que sería una relación bilateral, entre la entidad organizadora y el MINVU (SERVIU), que los comités de vivienda están fuera de relación, agrega que fue precisamente ésa la relación que se buscó, ya que el MINVU no tenía, ni tiene, la capacidad de interlocución con grupos, considerando que a éstos se les debe entregar bastantes herramientas para dotarlos como organizaciones sociales y los SERVIU, que son los que operan las políticas habitacionales, no cuentan con los recursos técnicos, humanos y materiales para realizar esta importante labor, frente a lo cual señala:

'La relación MINVU, Entidad Organizadora y Comité de Vivienda, no sé como se está dando por que hoy día yo estoy muy afuera de la gestión... tengo la sospecha de que el MINVU y Entidad organizadora... y los grupos están absolutamente fuera de relación, pero no estoy tan segura... lo que pasa es que efectivamente eso fue lo que se buscó: tener un intermediario,

por que el MINVU no era capaz de sostener una relación, puede que el MINVU sí, puede que la Unidad de Difusión sí, pero a nivel de los SERVIU, no eran capaces de mantener ésta interlocución con los grupos, porque a los grupos no sólo hay que abrirles un canal en que ellos como grupo puedan acceder al beneficio... para que los grupos prosperen como una instancia de participación ciudadana tu tienes que darles una oferta de apoyo: la formación de los dirigentes, la supervivencia del grupo... hay que dar un tipo de apoyo que el MINVU no es capaz de dar, que el SERVIU no es capaz de dar... no tenemos una estructura institucional adaptada a 'mirarle la cara a la gente'...(MN)

En este sentido, no deja de llamar la atención que esta relación bilateral haya sido pensada así, ya que deja fuera al protagonista indiscutido del programa, los comités de vivienda. Además, destaca que el MINVU (SERVIU) no tiene una estructura adecuada para 'mirarle la cara a la gente', ya que se pierden más bien en cuestiones burocráticas, en vez de avanzar en los temas de real importancia social.

Otra entrevistada manifiesta que no existen relaciones únicas que se establezcan entre entidades organizadoras y comités de vivienda, sino que existen muchas y de diferente tipo, que hay entidades que son más pro-activas que otras, por lo cual van directamente a buscar a la demanda (comités de vivienda), como otras que sólo esperan a que lleguen los futuros postulantes. Respecto de los Comités de Vivienda, agrega que la relación de éstos es por 'necesidad', por tanto ésta es una relación asociada a un objetivo común, la obtención de la vivienda propia, al respecto indica:

'Tienes un abanico de entidades organizadoras, lo cual te da un abanico infinito de tipos de relaciones que se establecen... yo creo que se da de dos formas: en alguna instancia la Entidad Organizadora: Municipio se ha preocupado de buscar la demanda, demanda de solución habitacional insatisfecha, demanda que no es difícil encontrar... En la comunidad los Comité de Vivienda son, sin duda, una organización

fundamental existente, una organización que tiene su propio comportamiento, su propia dinámica y que funciona... la búsqueda de vivienda es una necesidad que los une y de ahí toda una relación no sé si de dependencia, una relación mancomunada, en algunos sectores'...

'No sé si sea una relación muy horizontal, o sea, que los dirigentes sean capaces de hacer exigencias a la entidad organizadora, de hacer valer y cumplir sus derechos... creo que una relación en esos aspectos es asimétrica, una entidad organizadora que maneja toda la información y los tiempos frente a algunas familias que están en una condición más desfavorable... por eso nosotros siempre le hemos dado vuelta que al ser la familia o los grupos de comité el actor más desigual en esta relación nuestra intervención, como Ministerio, es dotarlos de información o capacitación para que esta relación, que es un poco desigual, se torne más igualitaria'...(CP)

La entrevistada agrega, que entre las entidades organizadoras y los comités de vivienda se da una relación no del todo horizontal, lo que se observa que está en contra de los principios del programa, enfatiza en que los dirigentes sociales actualmente no tienen la capacidad de hacer valer sus derechos, que las organizaciones sociales se encuentran en una etapa 'pasiva', por lo cual no exigen, no buscan, no se coordinan, sólo esperan las indicaciones de parte de la entidad organizadora. Al contrario de lo planteado inicialmente por el programa el liderazgo de la organización del grupo, actualmente está en manos de la entidad organizadora, ya que son éstos los que cuentan con la información necesaria, en tanto que las familias quedan en una situación desfavorable, lo que también es observado como una responsabilidad del MINVU (SERVIU) y desde el discurso de los actores, es entendido como una gran debilidad y un desafío pendiente.

Desde la visión regional, la entrevistada es enfática en señalar que la relación que actualmente existe 'no se ajusta al espíritu del programa', ya que el SERVIU como operador de la política habitacional del MINVU, debe ser el articulador de las relaciones que se dan bajo el trabajo con los programas habitacionales y coincide en manifestar que las estructuras del MINVU (SERVIU), no permiten una labor de dichas características, considerando que la primera gestión que se debe desarrollar es al interior de los servicios, con la intención de romper la estructura y así, aportar a un trabajo hacia fuera.

'Bueno la verdad soy bastante autocrítica pero tal vez lo que rescato como positivo es que de hecho las mismas entidades se están relacionando con otras entidades'...

'Yo creo que la relación no se ajusta al espíritu del programa, por que el espíritu del programa para mi gusto es que los SERVIU debiesen jugar un rol articulador de todos estos actores y sin embargo, nosotros tenemos mucha incapacidad para poder jugar ese rol articulador porque todavía 'el SERVIU está muy dentro del edificio'... En ese sentido, la vinculación a mi no me parece satisfactoria como para poder concretar el espíritu que tiene el programa'...(SH)

En general, se plantea que primero es necesario organizar las relaciones al interior del servicio, para poder así cumplir el rol de articuladores que les corresponde, lo que es bastante complejo considerando que el MINVU (SERVIU) es un servicio altamente burocratizado, regido por una serie de normativas que escasamente permiten el movimiento y la flexibilidad de los programas habitacionales convencionales, lo que se acentúa con el programa en estudio, que se supone es innovador dentro de la política habitacional.

5. Gestión de las Entidades Organizadoras

En este punto, sólo se cuenta con la percepción de una de las entrevistadas ya que la experta que participó en los orígenes del programa, se excusó de dar su opinión considerando que actualmente no se encuentra vinculada al tema en estudio, la otra entrevistada no se manifestó frente a la pregunta.

A partir del lanzamiento de la nueva Política Habitacional, las entidades organizadoras cuentan con una serie de funciones y atribuciones que antes no tenían y que les significa realizar una gran cantidad de gestiones, con la finalidad de desarrollar de buena forma los proyectos habitacionales, desde conseguir un suelo adecuado para la construcción, hasta coordinar los ahorros mínimos de las familias.

La entrevistada destaca que la mayor parte de las entidades organizadoras que trabajan actualmente con el Programa Fondo Solidario de Vivienda, son Municipalidades, instituciones sólidas y antiguos socios del MINVU (SERVIU) en materia habitacional, además son quienes mejor conocen las necesidades de la comunidad que representan, al respecto señala:

'La gestión de ellos, creo que, en el general, es una súper buena gestión, creo que hemos tenido la suerte que las malas entidades organizadoras son una excepción, no es la regla general... existen malas entidades organizadoras pero creo que igual sigue siendo un mercado cerrado... ... Por una parte tenemos 52% de los proyectos que son presentados por los Municipios, por lo tanto, son actores conocidos, puede ser que el municipio sea bueno, regular o medio malo, pero son instituciones sólidas, independiente que cambie el Alcalde que asume ciertas responsabilidades'...

'Empiezas a encontrar buenas entidades organizadoras que hacen un trabajo integral con la familia, entidades organizadoras que son una máquina de hacer proyectos'...(CP)

Agrega que en general, la gestión de las entidades organizadoras es buena, aunque ésta sigue siendo un mercado cerrado. Existen entidades que sólo son 'una máquina de hacer proyectos' sin ningún valor agregado, son las menos, pero existen, señala que es un aprendizaje, como en todo orden de cosas, lento, pero que hay avances al respecto dada la buena voluntad de las entidades, y las ganas de trabajar en equipo, lo que permite controlar más el buen éxito del programa.

5.1 Seguimiento a Familias Beneficiadas

Al igual que en otros aspectos, la experta que participó en la creación del programa, se excusó de dar su opinión, considerando que actualmente no se encuentra vinculada al tema.

La importancia de realizar acciones de seguimiento, radica, no solamente en verificar que los programas, proyectos y actividades de gestión sean ejecutadas bajo las condiciones planteadas, sino en contar con información que permita establecer las diferencias entre lo planteado y lo ejecutado, sus causas y recomendaciones. Además, esta información permite acumular experiencia para mejorar los procesos de preparación de los proyectos y detectar problemas o riesgos, durante el proceso de ejecución y operación, de tal manera de tomar medidas durante dicho proceso.

Una entrevistada señala que en los inicios del programa el seguimiento a las familias no era algo prioritario, ya que importaba más instalar y difundir el programa, y que los proyectos seleccionados fueran realizables, llegando a concretarse. No obstante lo anterior, agrega que el seguimiento debía estar incorporado en el plan de habilitación social, requisito de presentación de los proyectos, pero que éste aspecto no fue entendido como fundamental, manifiesta que en la actualidad se puede tratar el tema sin la presión de los inicios y es

una apuesta que están haciendo como equipo de nivel nacional, al respecto señala:

'El Plan Habitacional Social apunta al tema de pre-venta y post-venta como está diseñado, en la práctica el plan de habilitación, hasta los llamados que tu estás revisando 2001-2002, era un antecedente más porque ahí la apuesta no era la integrabilidad del programa'...

'Creo que hoy tu puedes empezar a tratar esta filosofía o idea fuerza que sustenta una iniciativa de esta política pública, y eso implica generar un proceso de habilitación social, que es toda la apuesta que estamos haciendo para el próximo año, que esté desde el inicio la familia'...

'Paralela a la intervención que se realiza, debe haber un acompañamiento y este proceso de acompañamiento va desde que presentamos el proyecto, hasta que ese proyecto es seleccionado... ahí podrías hablar de un proceso denominado post-venta y que yo lo llamo de habilitación social o acompañamiento de la familia'...(CP)

De acuerdo a lo señalado, queda en evidencia que éste aspecto es un tema que aún no está resuelto, ni ha sido madurado al interior del MINVU (SERVIU), atribuyendo la responsabilidad del mismo a las entidades organizadoras, quienes tendrían que trabajarlo a través del Plan Social, sin embargo tienen la certeza que éste no ha sido desarrollado por las empresas. Dado el nuevo escenario habitacional, el MINVU (SERVIU) tiene la obligación de relevar éste importante aspecto, con el fin de conocer el nivel de satisfacción de las familias y la calidad de las viviendas entregadas.

Desde la visión regional, la entrevistada es enfática en señalar que en la Región Metropolitana el seguimiento lo realiza el prestador de asistencia técnica, evitando emitir juicios respecto de la calidad de la labor que desarrollan éstas entidades. Agrega, que están analizando la idea de trabajar adecuadamente el seguimiento de las familias, haciendo directa alusión a la deficiente labor que desarrollan dichos prestadores, después de tomar contacto directo con los involucrados, al respecto señala:

'En lo que respecta a esta región el seguimiento lo hace el prestador'.. 'Estamos trabajando directamente con los destinatarios, para captar si es necesario trabajar con grupos y con eso pretendemos el 'después qué...?.'...' (SH)

En definitiva, se observa que no es fácil avanzar en el tema dado el explosivo aumento de postulantes que tiene en la actualidad el programa, sin embargo, en teoría se han planteado desafíos concretos respecto del tema.

6. Limitaciones del Programa Fondo Solidario de Vivienda

Conscientes que todo nuevo programa habitacional que se promueve con una mirada distinta a la 'tradicional', puede traer consigo una serie de limitaciones o dificultades que afecten el normal desarrollo de los proyectos y fundamentalmente a sus beneficiarios. En este contexto, es importante conocer la perspectiva de las entrevistadas.

Una de ellas, es clara en señalar que uno de los fundamentales riesgos que presenta el programa, es la manipulación económica de la que puede ser objeto, considerando el generoso subsidio que se entrega, situación que eventualmente puede propiciar que las entidades organizadoras manejen los puntajes, discriminando así a los postulantes por determinadas características (personas solteras no obtienen puntaje por concepto de grupo familiar, puntaje CAS II, etc.), lo que traería como resultado directo la limitación del acceso al programa y lo que es más delicado aún, podría desfocalizarlo, al respecto señala:

'Veó una dificultad que es muy grande... por que es un programa que pretende ser muy focalizado, que está realmente intentando dar un

beneficio a la población por debajo de la línea de la pobreza y ese sentido tiene la lógica que el monto del beneficio es muy grande... eso implica que hay todo una serie de incentivos para que el beneficio se desfocalice, incentivo a transgredir la forma en que medimos la línea de pobreza y quiénes son los que aplican las fichas CAS, incentivo a que las empresas descubran sólo las lógicas económicas del negocio y no la lógica integral del programa, incentivos a todo tipo de desfocalización o de perturbaciones... yo creo que eso es un riesgo y que uno debe estar siempre alerta y nunca burocratizar este programa, siempre mantener el nivel de alerta sobre las regiones, sobre los procesos de postulación'...(MN)

De acuerdo a lo señalado, se observa que el programa aún es frágil. Si el MINVU (SERVIU) no está alerta ante cualquier irregularidad que se presente durante la operación del programa, los más perjudicados serán fundamentalmente los postulantes o potenciales postulantes, que quedaran indefensos frente a la lógica de mercado que tienen algunas entidades organizadoras.

Otra entrevistada, señala que uno de los principales obstáculos es la rigidez de la estructura ministerial, frente a un programa que es dinámico y flexible, plantea que es necesario hacer modificaciones al interior de la institución, renovar las viejas estructuras y flexibilizar los procesos asociados a los programas habitacionales, tema de gran complejidad considerando que el MINVU (SERVIU) es una institución por excelencia burocrática y dirigida por lineamientos Gubernamentales, al respecto indica:

'Creo que en algún momento este ministerio va a tener que remirarse a sí mismo... lanza una política que es súper interesante para los sectores más pobres que va años luz de los cambios ministeriales'...
'Hay una debilidad fuerte en términos de cambio de las estructuras que permita que sea más óptimo... cuando quieres un programa con una mirada integral requerimos equipos al interior de los servicios que tengan una mirada integral para hacer frente a las estructuras y eso no lo encuentras en todos lados, requieres equipos constituidos, conformados, multidisciplinarios, requieres equipos que entiendan que la gente no viene a buscarnos a nosotros, sino que nosotros tenemos que tener una actitud preactiva, que tienen que establecer una relación con el sector privado de co-gestión, que muchas veces

estamos hablando de entidades organizadoras mas pequeñas, o empresas muy pequeñas... no es la cámara Chilena de la construcción, entonces eso requiere adecuaciones en nuestro aparato administrativo, ya que no está la voluntad de hacer el cambio rápido'...(CP)

Se destaca la urgente necesidad de contar con equipos multidisciplinarios con perfiles adecuados para trabajar bajo esta nueva lógica habitacional, lo que se contrapone con las restricciones presupuestarias a que están sometidos los servicios públicos en general, situación que los limita e impide el normal desarrollo de tareas. En general, los funcionarios del sector vivienda son personas con años de trayectoria funcionaria, habituados a ejecutar sus funciones bajo estrictas normas burocráticas, condición que les dificulta la comprensión de procesos participativos y flexibles, sin duda ésta es una de las limitaciones que impide el avance en algunas áreas del quehacer ministerial y entorpece el normal desarrollo de algunos procesos habitacionales y urbanos.

Una de las entrevistadas, señala como un aspecto complejo y confuso los vacíos existentes en la normativa actual del programa, no obstante lo anterior, añade que sería un contrasentido incorporar más restricciones o condiciones al programa, si lo mejor que tiene es precisamente la flexibilidad de la normativa, es una disyuntiva que no está resuelta y que desconcierta a los actores del programa, al respecto plantea:

'Desde el punto de vista normativo el programa tiene muchos vacíos, es un contrasentido y un 'cuello de botella', pero si normamos más el programa puede perder la flexibilidad que tiene, entonces hay como una disyuntiva de resolver estos vacíos'...

'La habilitación social o plan social, también es una debilidad, es como un 'saludo a la bandera', en general, con algunas excepciones'...(SH)

Respecto del Plan de Habilitación Social la entrevistada indica que éste no ha cumplido con el objetivo planteado inicialmente por el programa, ya

que las entidades organizadoras lo han postergado a un segundo o tercer ámbito de interés, salvo algunas excepciones. Situación que debe ser analizada y reflexionada, por parte de los encargados del programa, ya que si no se cumple el Plan de Habilitación Social, que es el aspecto más participativo del programa, no se está cumpliendo la finalidad del mismo, lo que sin duda afecta directamente a los destinatarios, dejándolos sin derecho a ser partícipes de su solución habitacional y sin la posibilidad de vivir procesos de habilitación social.

7. Logros del Programa Fondo Solidario de Vivienda

Como en cualquier proyecto que se precie de tal, existen dificultades que se van subsanando en la medida que se va adquiriendo experiencia en la materia, también existen aspectos considerados como logros, que es legítimo rescatar y resaltar, éstos son los logros más destacados desde la perspectiva de las entrevistadas.

Desde la visión nacional, la entrevistada plantea que los logros más significativos son que el programa ya está asentado, es decir ya es un programa sólido, que es un programa conocido, que cuenta con una red de actores conocidos y con experiencia acumulada, que cumple con el objetivo de focalización, ya que está llegando a los sectores más pobres del país, que en los años de puesta en marcha ha duplicado el presupuesto asignado por el MINVU (SERVIU) y lo que es todavía más importante, que los proyectos se han concretado, en definitiva que es una buena alternativa de solución habitacional, al respecto señala:

‘Creo que es un programa que está asentado, es un programa conocido y creo que está consolidado que requiere perfección constante, como la evaluación de cualquier política... creo que es un

programa que cuenta con una red de actores conocidos y con aprendizaje y que tienen un manejo de como elaborar proyectos, como trabajar con la familia -eso es fundamental-, creo que es un programa que está llegando realmente a los sectores más pobres, es un programa que está súper focalizado de 94% a 95% promedio para los tres primeros deciles'...

'La cobertura que tenemos, creo que es importante el programa ha duplicado la cantidad de recursos que tenemos involucrados'...

'Es un programa de muy buena alternativa, que es otro logro importante, que se puede trabajar más... es que empezaste a diversificar la oferta de soluciones habitacionales, entonces el ministerio dejó de construir los típicos block de Arica a Punta Arenas'...

'Este programa al ser descentralizado e invitar a otros actores, te permite una intervención territorial súper completa, creo que es otro de los logros que este programa tiene, esos son los logros que más me llaman la atención... y dentro de lo que te decía, dentro de la flexibilidad, de la innovación que puedes permitir en soluciones habitacionales'...(CP)

La entrevistada puntualiza que uno de los más grandes logros del programa es la diversidad de soluciones habitacionales que entrega, señala que no se restringe a entregar soluciones tipo (viviendas pareadas o block de departamentos) intenta ir más allá, apostando al dinamismo y la flexibilidad. Agrega que otro aspecto interesante es la asociación de actores estado – privados – ciudadanía, una relación que no era pensada para atender el segmento más pobre de la población.

Desde la visión regional, la entrevistada es más moderada a la hora de plantear los logros del programa, si bien coincide en que uno de los grandes logros del programa es el significativo aumento de la demanda, no va más allá y más bien se detiene en un análisis interno, destacando el logro organizacional que se ha dado al interior de la institución con la creación de departamentos Fondo Solidario de Vivienda a nivel nacional, lo que observa ha sido de gran apoyo para los actores externos a la institución que cuentan con interlocutores válidos en el servicio, y que además permite reflexionar y resolver dificultades en el desarrollo de los proyectos habitacionales, al respecto indica:

'Ha habido un aumento súper importante de la demanda del programa'...

'Otro logro que es interno es el avance en la organización institucional del programa, ósea, como hasta el año pasado no había un interlocutor interno para el programa... eran puros pedacitos: una comisión que se junta de distintas unidades y a partir del año pasado salió un departamento, un equipo que se encarga de darle conducción al programa dentro de la región, ir viendo cuáles son los 'cuellos de botella', tratando de resolver y generar procedimientos internos, eso también lo veo como avance'...

'Hacer una reflexión que nos permite ir viviendo los problemas no resueltos del programa'...

'Hasta el año pasado este programa no había gastado nada de su plata, ósea, se sabía que en el sector público: un programa que no gasta, es un programa que no sirve!... hoy en día se están pagando los subsidios y se está avanzando en el proyecto'...(SH)

La entrevistada agrega que otro logro destacable es que el programa ha gastado los recursos asignados, lo que ha permitido entregar más soluciones habitacionales y de paso, que el MINVU (SERVIU) asigne mayor presupuesto al programa.

Otra entrevistada considera un apreciable logro la aceptación que ha tenido el programa de parte de la ciudadanía, dado el aumento de la demanda y la entrega de soluciones habitacionales. Asimismo, agrega que el programa efectivamente ha beneficiado a la población de bajos ingresos y ha llegado a lugares que el SERVIU nunca antes había llegado, al respecto señala:

'Creo que es un programa que ha tenido bastante aceptación, tiene mucha demanda, se han hecho muchas soluciones'...

'En forma gruesa efectivamente ha beneficiado con vivienda a la población de bajos ingresos, en algunos lugares hemos llegado a comunas donde nunca el SERVIU había llegado con soluciones, hemos llegado a grupos chiquititos, incluso con operadores bien privados, hemos tenido procesos de habilitación ciudadana bien interesantes no todo lo profundo y todo lo amplio que uno quiere pero creo que son logros'...(MN)

De la misma forma, destaca que ciertamente ha habido procesos de habilitación social bastante interesantes, que siempre es posible avanzar más, pero que son avances dignos de mencionar.

El Programa Fondo Solidario de Vivienda podría convertirse en una solución Paternalista...

Considerando todo lo anteriormente expuesto, se observa interesante plantear la posibilidad de que este programa, que beneficia a familias en extrema pobreza, que entrega soluciones habitacionales sin deuda, que no requiere de un gran ahorro (10 unidades de fomento), pueda convertirse en una solución paternalista, frente a lo cual las entrevistadas no coincidieron y señalaron lo siguiente:

Una entrevistada indicó que efectivamente puede ser un programa paternalista si no se cumple con el espíritu del programa, si los postulantes no demandan y sólo reciben órdenes de las entidades organizadoras, al respecto indica:

'Puede ser... si uno toma este punto de vista que recién te estaba comentando de hacer cosas para que la gente exprese sus demandas y organiza y tenga una actitud de participación ciudadana, una actitud de decir 'yo he diagnosticado que tengo estos problemas y yo he elegido tales soluciones y yo demando del país, del otro resto de la ciudadanía, de las empresas, de los gobiernos y de los organismos del sector público, yo demando esto...' eso no es paternalismo, ahora claro, si yo digo 'Ud. registrándose a esto y pídamelo y haga esto otro y tengo por lo menos un reglamento de co-propiedad achatado totalmente'...(MN)

Otra entrevistada es enfática en señalar que éste programa no está pensado de forma paternalista, que tiene una mirada distinta, dirigida fundamentalmente a la co-gestión Gobierno – Sector Privado, que es posible que el programa en algunos años no responda a las necesidades de las personas en materia habitacional, pero que eso no es paternalismo, al respecto indica:

'Creo que este programa no está pensado paternalistamente, no tiene una mirada paternalista, creo que la mirada es súper distinta, es una mirada de co-gestión entre Gobierno y el Sector Privada principalmente, no lo veo para nada paternalista'...

'Lo que puede ser es que este programa sea como reiterativo de aquí a 10 años, no sea el más adecuado para solucionar problemas habitacionales'...(CP)

Finalmente, una entrevistada plantea que efectivamente puede convertirse en una solución paternalista si el Estado se queda en sólo dar respuesta y no generar capacidades en las personas, al respecto señala:

'Claro, como el Estado sabe sólo hacer eso: dar respuesta y no generar capacidades... entonces podríamos quedarnos en dar respuesta: entregar un subsidio o proyecto de vivienda y todo lo demás un 'puro saludo a la Bandera'...(SH)

En general, se observa que los expertos MINVU están preocupados de que el programa no pierda el sentido inicial, es decir que se convierta en un programa que privilegia los intereses de las empresas, dejando en segundo lugar a los protagonistas del programa, los ciudadanos.

CAPÍTULO 6

La visión de las Entidades Organizadoras

Las siete Entidades Organizadoras encuestadas, se dividen en cuatro Municipalidades de la Región Metropolitana (Cerro Navia, Recoleta, Huechuraba y Peñalolen), dos son Fundaciones (Hogar de Cristo y San José de la Dehesa) y sólo una Corporación (Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción). Entre estas siete entidades se encuentran distribuidos los comités de vivienda, la mayoría de los proyectos son auspiciados por la Fundación de Viviendas del Hogar de Cristo (9), seguida por la Municipalidad de Cerro Navia (2), las restantes entidades patrocinaron sólo un proyecto.

Las personas que respondieron la encuesta son mayoritariamente profesionales representantes de las entidades organizadoras, algunos de ellos directamente a cargo del o los proyectos en estudio.

Cabe destacar que en la actualidad del total de proyectos visitados, sólo cinco aún se encuentran en construcción, los demás ya fueron entregados a sus respectivos destinatarios.

1. Participación Ciudadana

Como ya se ha señalado, el concepto Participación Ciudadana es amplio, complejo y heterogéneo, en este escenario es importante conocer la percepción de los representantes de las entidades organizadoras, con el fin de aportar al análisis de la temática en estudio.

Algunos de los encuestados consideran que la Participación Ciudadana es el elemento fundamental, para la canalización efectiva de los intereses y necesidades de la ciudadanía, al respecto plantean:

'Expresar necesidades y resolverlas (vivienda, salud, educación). Es un medio para expresar necesidades de la gente y una herramienta que les permite resolverlas'.(FSJDLD) (FVHC)

Efectivamente, en cada una de las esferas en que se desarrolla la participación, ésta constituye una acción que tiene que ver con las necesidades y las aspiraciones humanas, además con la capacidad de las personas de analizar esas necesidades y buscarles solución.

Otros encuestados vinculan la participación ciudadana específicamente con el concepto integración, concepto también complejo, con múltiples definiciones y que principalmente alude a un proceso sociocultural fundado sobre la interdependencia, la confrontación, el intercambio y la igualdad, es decir a un proceso en que los individuos se hacen participantes activos de la vida económica, social y cultural del país y que supone el reconocimiento de los valores de cada grupo, así como la puesta en marcha de condiciones para que éstos puedan enriquecerse mutuamente, al respecto plantean lo siguiente:

'Integración a actividades o proyectos de la comunidad... "integra a...". (MP) (MH)

Otras percepciones conectan la Participación Ciudadana con la comunidad organizada en torno a proyectos y objetivos comunes, al respecto expresan:

'Incorporación de la comunidad en todo el proceso de gestación, ejecución y evaluación de un programa o proyecto determinado'.(MCN)(MR)

Ciertamente, cuando se pertenece a grupos organizados con intereses afines, la relación personal es más directa y existen mayores oportunidades de establecer vínculos estrechos y definitivos que logran un beneficio común.

Igualmente, el concepto participación ciudadana es vinculado con las decisiones respecto del desarrollo de la población, al respecto algunos encuestados señalaron:

'Participación directa de la ciudadanía en las decisiones más relevantes respecto del desarrollo de la población'.(CHCCHC)

El acto de participar no significa solamente tener parte en algo preconcebido, ser consultado sobre algo ya decidido, o estar presente en una actividad determinada, sino que participar significa intervenir desde la propia determinación y concientización de las necesidades hasta la valoración y selección de sus posibles soluciones.

En síntesis, no obstante la diversidad de enfoques planteados por los encuestados, se visualiza que el concepto participación ciudadana, al menos en el discurso, es relevante ya que éste se concibe como fundamental para el éxito de los proyectos ligados al trabajo con las personas.

De este modo, es indudable que la participación ciudadana permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, el aprovechamiento mejor de los recursos de la comunidad; responsabiliza y compromete a los ciudadanos, desterrando el paternalismo e interesándolos en el mantenimiento de las obras construidas con su propio esfuerzo, favoreciendo así el desarrollo individual y comunitario.

2. Participación Ciudadana y Programa Fondo Solidario de Vivienda

La normativa del Programa Fondo Solidario de Vivienda, exige a las Entidades Organizadoras que auspician proyectos un Plan de Habilitación Social, aspecto absolutamente vinculado a la Participación de la Ciudadanía ya que a través de éste, las familias se hacen parte y son protagonistas de su solución habitacional, en las distintas etapas: Difusión; Diagnóstico; Diseño; Ejecución; Evaluación; Control Social o Fiscalización y Rediseño. En este contexto, se destaca que en general los encuestados relacionaron la participación ciudadana con todas las etapas del programa, con énfasis en el diseño, lo que evidencia que ése es el aspecto en que las entidades organizadoras trabajaron de forma especial con la ciudadanía.

Uno de los siete encuestados fue enfático en señalar que la participación ciudadana se encuentra *en 'todas las etapas.'*(MR) del programa, lo que es destacable, ya que evidencia que la entidad organizadora abrió la discusión a lo largo de todo el proceso y permitió la participación activa de la comunidad.

Otro encuestado señala que el programa es fundamentalmente participativo en la etapa de diseño, no obstante agrega, que también lo es en la etapa de difusión, en la gestión y el trabajo con dirigentes sociales.

'En el Diseño y en la Difusión, ya que llevan a la comunidad una determinada tipología de vivienda y la adaptan a las necesidades de la gente. También en la gestión y en el trabajo con dirigentes.'(FVHC)

Es importante destacar el alcance que hace un encuestado, quien señala que el programa es participativo porque lleva a la comunidad una determinada tipología de vivienda, la que se adapta a las necesidades de las personas, haciendo directa alusión a la diversidad de soluciones

habitacionales a las que se puede acceder a través del programa y la flexibilidad que tiene éste para adaptarse a las características y necesidades de la ciudadanía.

De igual forma, un encuestado manifiesta que el programa es participativo porque recibe los requerimientos que realiza la comunidad en la etapa de diseño, añadiendo que también se distingue la variable participativa en las etapas de ejecución y control, ya que en éstas radica la satisfacción de los usuarios con el producto que se les entrega, al respecto indican:

'En los requerimientos que realiza la comunidad al Diseño del proyecto. Además en la Ejecución y Control (supervisión de las obras)'. (MCN) (CHCCHC)

Se distingue la opinión de uno de los encuestados, quien señala que efectivamente la participación está ligada al diseño del programa, sin embargo, el resultado de contar con un proceso participativo en esa etapa del proyecto, genera muchas expectativas en las familias lo que, en este caso en particular, se rewertió negativamente, ya que las personas imaginaron que la solución habitacional que tendrían sería de acuerdo a sus propias expectativas y no a lo que decidiera la mayoría, o a los recursos que se disponía para hacerlo. Paradójicamente, la entidad que realizó este comentario fue un Municipio, actor conocido por el trabajo ligado al sector vivienda y cercano a la comunidad.

'En el Diseño o propuesta de proyecto, lo que se rewertió negativamente porque provocó muchas expectativas. En general, el programa es muy participativo'.(MP)

Los demás encuestados sólo ligan la participación ciudadana a la etapa de ejecución, etapa práctica, en la cual ya tendrían que estar asentadas las bases de la organización y estar trabajando con lo ya definido participativamente por el Comité de Vivienda.

'En la Ejecución, ya que el proyecto sale seleccionado y se trabaja con las familias'. (MH)

Otro encuestado limita la participación de la ciudadana, señalando que sólo está inserta en la asesoría y definición del proyecto de vivienda, de lo que se desprende la poca importancia que se le atribuye a la participación de los beneficiarios del proyecto.

'Supuestamente a través de la asesoría, definir un proyecto de vivienda'. (FSJDLD)

En consecuencia, la mayoría de los encuestados vincula la participación de la ciudadanía a la etapa de diseño del programa, etapa de gran importancia ya que en ella se sientan las bases de lo que será el proyecto y en la que se planifican las acciones de habilitación social que se entregará a las personas. De igual forma, se destaca la importancia que tienen las demás etapas en la integralidad del programa.

No obstante lo anterior, es lamentable que existan entidades organizadoras que aún tienen temor de abrir espacios de participación a la ciudadanía, por los efectos que ésta puede generar, sin duda que éste es uno de los más importantes obstáculos que tiene el tema en la actualidad y que es un gran desafío no sólo para el MINVU (SERVIU), sino para la sociedad en su conjunto.

3. Programa Fondo Solidario de Vivienda

3.1 Motivaciones

Respecto de los objetivos, motivaciones o intereses de las entidades organizadoras por participar de este programa, algunos encuestados mencionan razones de tipo social, fundamentalmente referidas a apoyar a las familias de escasos recursos y aprovechar el nuevo programa ministerial, al respecto señalan:

'Ayudar a la gente a obtener una vivienda y aprovechar la excelente iniciativa del MINVU para apoyar a las familias más carentes de recursos socio-económicos'.(FSJDLD) (MR) (FVHC)

Otros encuestados, señalan razones de orden técnico, relacionadas con el nivel de allegamiento, la demanda existente y la necesidad habitacional de las personas de la comuna, al respecto indican:

'La condición de allegamiento, necesidad habitacional y pésimas condiciones de habitabilidad de las familias de la comuna. Además la nula posibilidad de acceder a un beneficio'.(MCN) (MP)

Un Municipio, en calidad de entidad organizadora, agrega que aparte de contar con altos niveles de allegamiento comunal y una demanda conocida, el otro factor que los motivó a participar del programa, fue que las personas no abandonaran la comuna de origen, previniendo así el desarraigo de las familias.

'Nivel de allegamiento comunal (40%); Demanda (exigencia de las personas); Que las personas no abandonen su comuna de origen'.(MH)

Otro encuestado, representante de la Corporación, manifiesta que el programa les llamó la atención como un desafío, por la experiencia que les daría la reconversión de un cité en un conjunto de viviendas nuevas, razón de orden estrictamente técnico y comercial.

'Desafío; Experiencia en reconversión de cité en conjunto de viviendas nuevas'.(CHCCHC)

En consecuencia, las razones señaladas como objetivos o motivaciones para participar del programa apuntan a criterios básicamente localistas (Municipios) y de orden económico y social, destacando la pobreza de las familias como el fundamental. De cualquier forma, considerando que al momento de la postulación de los proyectos en estudio, se trataba de un programa en fase piloto, se entiende que éstas entidades organizadoras asumieron un riesgo y aceptaron el desafío que les presentaba el MINVU, sin presentar mayores condiciones y sólo con la visión de aprovechar el recurso, para así contribuir con las familias de escasos recursos de la comuna.

3.2 Difusión

Considerando que la difusión del programa es una responsabilidad que comparten tanto el MINVU (SERVIU) como las entidades organizadoras, es interesante conocer como éstas últimas han difundido el o los proyectos a sus potenciales destinatarios.

En este contexto, la mayor parte de los encuestados coincide en que el principal canal para la difusión de los proyectos han sido las Municipalidades de residencia de los proyectos. Los Municipios a través de sus dependencias, realizaron los esfuerzos necesarios para conectar a las entidades organizadoras con los potenciales beneficiarios, esta relación de colaboración se entiende en el contexto de la necesidad actual que tienen los Municipios, de dar solución a los

allegados de la comuna, especialmente a aquellos comités de allegados que llevan años a la espera de una solución habitacional, todo lo anterior al margen de las opciones políticas de las autoridades comunales.

Se destaca la cantidad de actividades realizadas por las entidades organizadoras en torno a la difusión del programa, al menos en el discurso, se visualiza un gran compromiso por aportar a la iniciativa y de esta forma otorgar solución habitacional a las familias.

El medio mayormente utilizado por las entidades organizadoras para la difusión del programa fueron las reuniones ampliadas con dirigentes sociales, con lo que lograron acercarse a la comunidad y proponerles el nuevo y flexible programa.

Se distingue el trabajo realizado por los profesionales de una entidad organizadora, quienes no disponía de antecedentes acerca de la demanda comunal y se vieron en la obligación de salir a terreno para ofrecer el programa, en muchas ocasiones casa a casa, situación que les permitió observar en terreno las carencias habitacionales existentes.

'El Municipio no contaba con demanda conocida, por lo que tuvieron que salir a buscar interesados. Se difundió en reuniones ampliadas a través de las Juntas de Vecinos'. (MCN)

Otro encuestado, señala que la difusión realizada en torno al programa fue especial, ya que la focalizaron directamente en dos campamentos existentes en la comuna, con la idea de otorgar solución habitacional a las familias que habitan en ellos, además de que éstos no tuvieran que abandonar la comuna de origen.

'El Municipio difundió el proyecto a dos campamentos y a los allegados de la comuna a través de visitas a terreno, reuniones con dirigentes y asambleas'. (MH)

Algunos encuestados señalan que el proyecto fue difundido por el Municipio, a través de un trabajo conjunto con las diversas áreas de la administración Municipal, al respecto señalan:

'A través de un trabajo con los Alcaldes, DOM, Encargados de Vivienda, DIDECO y Dirigentes Sociales. Reunión con todos los actores Municipales para ofrecer la postulación al programa'. (FVHC) (MP)

Un encuestado explica que la etapa de difusión estuvo a cargo directamente de la Municipalidad de residencia del proyecto, quienes son los intermediarios entre la entidad organizadora y el comité de vivienda, sumando un nuevo actor al proyecto. Es del caso señalar que ésta no es una situación habitual, ya que la idea del programa es que las entidades organizadoras se comuniquen y coordinen directamente, con los comités de vivienda.

'Este tema lo vio directamente la Municipalidad de Til - Til, fue el intermediario ante el Comité de Vivienda y los interesados'. (FSJDLD)

Considerando su calidad de Corporación con fines de lucro, ésta entidad señala haber difundido el proyecto a través de un Equipo de Asesores Habitacionales, especialmente capacitado para cumplir con esta función, trabajo bastante menos ligado a la labor social que está inserta en el espíritu del programa.

'A través del Equipo de Asesores Habitacionales y Contacto con Municipios'. (CHCCHC)

En definitiva, desde el discurso de las entidades organizadoras no se visualizan grandes problemáticas en la difusión del proyecto. No obstante lo anterior, la etapa de difusión es mucho más que realizar reuniones ampliadas con los potenciales interesados, ya que se trata más bien, de entregar a las personas las herramientas necesarias, que les permita decidir si el programa se ajusta a las particularidades de cada grupo familiar.

3.3 Organización Demanda

Se refiere a la búsqueda y organización de las personas para constituir los comités de vivienda, que integrarán los proyectos para la postulación al programa. De acuerdo a la normativa vigente, ésta es una de las funciones que es de absoluta responsabilidad de las entidades organizadoras.

En este contexto, es necesario conocer si las entidades organizadoras propiciaron la organización de los comité de vivienda, frente a lo cual algunos encuestados señala que efectivamente éstos la promovieron e impulsaron, sólo un encuestado indica que no, ya que el comité tenía años como agrupación, a la espera de una solución habitacional (*Municipalidad de Til - Til*).

Respecto del criterio utilizado por las entidades organizadoras para definir el ingreso de los postulantes a los proyectos, unos encuestados son enfáticos en señalar que el criterio más importante fue beneficiar a familias de escasos recursos, o con mayores niveles de vulnerabilidad social, agregan que realizaron ésta tarea a través de diversas evaluaciones, al respecto indican:

'Mayor pobreza para lo cual se realiza una evaluación técnica, social y legal'. (FVHC) (MP)

Otros encuestados expresando razones de orden técnico, se limitaron a plantear que incorporaron sólo a aquellas personas que cumplieran con los requisitos exigidos por el programa, al respecto señalan:

'Interesados en el programa y proyecto que cumplan con los requisitos exigidos'. (MCN) (MR)

Especial es la situación de los campamentos auspiciados por uno de los Municipios, en calidad de entidad organizadora, ya que el criterio utilizado fue beneficiar a las familias integrantes de los campamentos residentes en el territorio. Sin perjuicio de lo anterior, éstos debían cumplir con los requisitos exigidos por el programa, lo que no fue fácil considerando que muchas de las familias no tenía los recursos económicos suficientes como para completar el ahorro exigido.

'Campamentos; Personas que cumplieran con los requisitos solicitados.' (MH)

Otra entidad organizadora señala que los criterios utilizados para la incorporación de personas a los comités de vivienda, fueron básicamente las variables: número de integrantes del grupo familiar, ingresos y edades, información que utilizaron para completar el porcentaje de adultos mayores que permite el programa y que otorga un puntaje adicional.

'Número de integrantes de familia; Ingresos; Edades'. (CHCCHC)

En general, la organización de la demanda, función que es de responsabilidad de las entidades organizadoras, es uno de los principales riesgos que plantean los expertos MINVU, ya que éste aspecto podría ser manipulado económica y políticamente en pro de intereses unilaterales, considerando que el Estado otorga a través de este programa, un generoso subsidio. En consecuencia, si no existe una fuerte fiscalización de parte del MINVU (SERVIU) a las entidades organizadoras, éstas podrían generar una suerte de discriminación y limitación del acceso al programa, y lo que es más delicado aún podrían desfocalizarlo irreversiblemente.

3.4 Compromisos y Responsabilidades

Respecto de los compromisos y responsabilidades asumidas por las entidades organizadoras, para lograr el desarrollo del proyecto, un encuestado señala que el principal compromiso es con las familias de escasos recursos, lo que conlleva una gran responsabilidad, ya que deben conseguir trabajar, organizar y coordinar a las familias.

'El compromiso fundamental es con los grupos y familias de escasos recursos. La responsabilidad es organizarlos, construir y entregar viviendas, además definir los sectores con mayores carencias'. (FVHC)

De igual forma, otro encuestado señala que aparte de la responsabilidad de entregar viviendas a familias de escasos recursos, asumen compromisos técnicos, es decir intentar entregar la posibilidad de ampliación de las viviendas. Es del caso, manifestar que en este caso se observan motivos altamente paternalistas, ya que la idea de la entidad es 'donar' a las familias el terreno y las viviendas.

'Entregar vivienda a familias de escasos recursos, con dormitorios diferenciados por número de integrantes del grupo familiar y posibilidad de ampliación; Trabajo con Municipalidad; Compra de Terreno y donación a familias'.(FSJDLD)

Sin considerar explícitamente el compromiso con las familias de escasos recursos, otros encuestados señalan que la responsabilidad radica en hacer participar a las personas del proyecto, conseguir que éstas se integren y se identifiquen con el mismo. En este sentido el discurso es más cercano a la participación de la ciudadanía y al objetivo del programa, al respecto indican:

'Hacer participar a la gente, lograr que se integren al desarrollo del proyecto; Contribuir al mejoramiento de la solución que se les entregará; Todo el Proyecto'. (MP) (MH)

Otro encuestado, expresa una opinión más instrumental acerca de los compromisos adquiridos, destacando como eje central el trabajo que desarrolla el Municipio frente al proyecto, agrega que la entidad se compromete con recursos humanos y materiales y se responsabiliza de todo el proceso.

'Primero el compromiso y la responsabilidad de asumir todo el proceso. Trabajo de Profesionales del Municipio; Recursos Municipales (complemento ejecución - tema urbano)'.(MCN)

En ese sentido, un encuestado señala que los compromisos asumidos, son las diversas gestiones que realiza la Municipalidad para el desarrollo del proyecto, tangencialmente se menciona la recepción de la opinión de los beneficiarios.

'Decreto de Exención Pago Permisos Municipales; Ahorrar lo más posible para aportar al proyecto; Aportar Premios para actividades; Respaldo total al proyecto; Asistencia Técnica; Fiscalización; Recibir opinión de beneficiarios'.(MR)

Desde un ámbito estrictamente técnico, la Corporación Habitacional plantea que los compromisos asumidos son las gestiones realizadas para que el proyecto sea armónico y de buena calidad constructiva.

'Entregar vivienda con el traspaso del Dominio; Conjunto Habitacional armónico que cumpla con las expectativas de las familias'.(CHCCHC)

En general, se observa que el análisis que realizan las entidades organizadoras acerca de los compromisos, es más bien técnico, dejando en segundo plano el ámbito social, de lo que se puede deducir que atribuyen poca o nada importancia al compromiso y responsabilidad de trabajar en conjunto con la comunidad y lo que es más importante aún, satisfacer las necesidades que ésta plantea.

4. Gestión de las Entidades Organizadoras

Las gestiones que deben realizar las entidades organizadoras, están definidas por la normativa del programa, y se trata básicamente de gerenciar el proyecto para que éste llegue a buen término.

En cuanto a las actividades que realizan las entidades organizadoras para el desarrollo del proyecto, se señala que han sido básicamente reuniones de difusión y promoción.

'Reuniones de promoción y difusión con Alcaldes, con Dirigentes Sociales y con Pobladores'.(FVHC)

Otros encuestados expresan que las actividades realizadas son fundamentalmente técnicas, con la finalidad de coordinar el trabajo,

ordenar la demanda y analizar los detalles operativos del proyecto, al respecto señalan:

'Asambleas; Reuniones; Visitas a Terreno; Entrevistas por familia; Ordenamiento de la demanda y de los comités'.(MH) (MR)

Algunas entidades organizadoras, son enfáticas en señalar que realizan todo tipo de actividades: desde conseguir recursos humanos municipales, hasta gestionar los detalles operativos y administrativos del proyecto, al respecto expresan:

'¡Todas!. Conseguir recursos humanos en el Municipio; Gestiones Municipales para afinar los requerimientos del programa; Licitaciones; Modificaciones; Supervisión y Todo el proceso'.(MCN) (MP)

Otro encuestado señala que las actividades desarrolladas para la ejecución del proyecto son múltiples, entre las que se cuentan la definición de éste y la compra del terreno para emplazar las viviendas.

'Definir el proyecto (profesionales); el terreno no tenía factibilidad de agua: trámite con Aguas Andinas, MINVU, Municipio, etc.; Compra de Terreno'.(FSJDLD)

Se destaca como experiencia participativa e innovadora lo planteado por un encuestado, quien señala que aparte de las gestiones técnicas asociadas al proyecto, realizaron una encuesta para detectar las necesidades y preferencias de las familias, receptoras de la solución habitacional.

'Reuniones; Obtención de Personalidad Jurídica de los grupos; Encuesta de necesidades orientadas al proyecto (gustos y preferencias)'.(CHCCHC)

En síntesis, la mayoría de los encuestados se quejaron por la gran cantidad de trámites que deben realizar para lograr la presentación y el

desarrollo del proyecto, puntualizaron que en general no se trataba de actividades sino más bien de trámites burocráticos, lo que en definitiva los molesta y desmotiva, además de restarles tiempo para realizar las verdaderas e importantes actividades con los comités de vivienda.

4.1 Elaboración del Proyecto

Respecto de la elaboración conjunta del proyecto, los encuestados estuvieron divididos: algunos señalan que efectivamente confeccionaron en conjunto el proyecto y otros son honestos en expresar que no involucraron a los comité de vivienda en este aspecto, lo que es complejo considerando que éste es un requisito del programa.

Con el interés de profundizar en lo señalado anteriormente, se consultó si las entidades organizadoras acogieron, de alguna forma, las demandas, propuestas y prioridades de la comunidad, paradójicamente, los mismos encuestados que señalaron no haber involucrado a los comités de vivienda en la elaboración del diseño del proyecto, indicaron que efectivamente habían acogido la opinión de la ciudadanía.

Unos encuestados expresaron que acogieron las sugerencias de las familias principalmente a través de reuniones ampliadas, metodología que no es la más adecuada para trabajar con grupos numerosos, ya que siempre son las mismas personas las que opinan, sin embargo se observa una preocupación por involucrar a los beneficiarios, al respecto señalan:

*'A través de reuniones ampliadas y con Dirigentes Sociales'. (MP)
(MH) (FVHC)*

Por otro lado, otros encuestados indican que acogieron las necesidades y demandas de la comunidad a través del diseño y ejecución de la solución habitacional, ajustando las viviendas a la realidad de cada familia, al respecto manifiestan:

'Cada familia participó de su solución habitacional a través del Diseño y la Ejecución de las Obras'. (MCN) (CHCCHC)

Se destaca lo planteado por un encuestado, quien señala que la entidad organizadora acogió la opinión de las personas a través del Plan Social, diseñado en conjunto con las familias y en beneficio de éstas, lo que indica que efectivamente trabajaron en conjunto con el comité de vivienda y que vivieron el proceso más relevante del programa. No es extraño que sea precisamente una Municipalidad la que se refiere a este requisito del programa, ya que la mayoría de éstas instituciones trabaja con una lógica participativa y de alguna forma comprenden que es la mejor manera de acercarse a la comunidad.

'A través del Plan Social'. (MR)

En general, se observa que aún es difícil incorporar como un estilo de trabajo la participación de la ciudadanía, sin considerar que ésta genera grandes beneficios para las partes involucradas. Algunas entidades organizadoras no logran comprender que con la colaboración de la comunidad, ésta se hace responsable de su propio desarrollo y se origina una nueva actitud, al no esperar a que otros atiendan sus problemáticas, sino que procura tomar medidas en pro de resolver aquellas dificultades que están dentro de sus posibilidades, intentando así asegurar el bienestar general de la comunidad.

4.2 Administración de los Recursos del Proyecto

Éste aspecto se refiere fundamentalmente a la mantención y distribución de los recursos asociados al programa, es decir aportes adicionales y coordinaciones que las entidades organizadoras deben realizar para el buen desarrollo del proyecto.

Al ser consultados por la proveniencia de los recursos del proyecto, algunos encuestados manifestaron, de manera directa o tangencial, que éstos provenían del subsidio aportado por el Estado, o en su defecto por el MINVU (SERVIU), enfatizando que sumado al subsidio están los recursos humanos y materiales aportados por las respectivas entidades organizadoras, al respecto expresan:

'Subsidio del Estado; Recursos Humanos de la Entidad Organizadora'. (FVHC) (FSJDLD) (CHCCHC)

Algunos encuestados, aparte de mencionar como fuentes proveedoras de recursos materiales al Municipio y el MINVU (SERVIU), agregan que postularon a un programa especial que aportó recursos adicionales a los proyectos, dineros con los que finalmente lograron entregar viviendas dignas a las familias, al respecto señalan:

'Programa para la Superación de la Pobreza Urbana (Convenio Gobierno); Municipio y MINVU-SERVIU'. (MCN) (MR) (MP)

Otro encuestado señala que los recursos humanos y materiales son aportados directamente por el Municipio en calidad de entidad organizadora, sin considerar el aporte entregado por el Estado. En este punto, se destaca el trabajo realizado por la entidad en torno a la constitución de una Mesa Técnica multidisciplinaria, para la gerencia del proyecto.

'Municipio a través de Presupuesto Anual, Recursos materiales y humanos (Constitución de Mesa Técnica de Trabajo DOM - SECPLAC - DIDECO)'.(MH)

Éste es uno de los aspectos tratados con los expertos MINVU, quienes señalan que tiene directa relación con las deficiencias presentadas por el MINVU (SERVIU), en cuanto a la difusión del programa. Es necesario que ésta institución asuma mayor presencia en el desarrollo del programa y en el monitoreo de los proyectos.

En cuanto a la administración de los recursos del proyecto, algunos encuestados coinciden en expresar que la ejecutan a través de licitaciones, presupuestos y giros de ahorros anticipados, al respecto señalan:

'De acuerdo a Bases de Licitación y Presupuesto'. (MR) (FSJDLD) (FVHC) (CHCCHC) (MCN)

En este sentido, sobresale la iniciativa impulsada por la entidad municipal que organizó una Mesa Técnica para la gerencia y administración del proyecto, con el fin de transparentar los procesos asociados a recursos materiales.

'A través de la Mesa Técnica que cuenta con Gerente Social y Gerente General del Proyecto. Cuenta Especial que reúne el subsidio más el ahorro y Presupuesto de Proyecto (Carta Gantt)'.(MH)

De acuerdo a lo señalado por un encuestado, la administración de los recursos del proyecto, se radicó en los departamentos municipales competentes.

'Son administrados por el Departamento de Contabilidad y el Departamento de Proyectos de Construcción Municipal'.(MP)

En general, se observa que la administración de los recursos del proyecto ha sido un área en la que no ha habido mayores dificultades, por el contrario las entidades organizadoras se han coordinado a la perfección, haciendo coincidir tiempos, recursos y calidad de las soluciones habitacionales.

Respecto del plan de ahorro de los comités de vivienda, la mayoría de las entidades organizadoras se encuentran a cargo de éste aspecto, coordinándolo a través de distintos departamentos municipales, muy pocos encuestados señala que ésta es una tarea que corresponde fundamentalmente a los comités de vivienda, al respecto señalan:

'A través de la Unidad de Vivienda que tiene bloqueadas las cuentas de ahorro'.(MH) (MCN) (MP)

Otro encuestado, afirma que las libretas se encuentran en poder de la entidad organizadora, explicando que es por una cuestión de seguridad y para evitar que los socios del comité de vivienda, extraigan los dineros ahorrados.

'Se chequea en reuniones las Libretas de Ahorro que se encuentran en manos de la entidad'.(FVHC)

Un encuestado señala que supervisan el plan de ahorro, en conjunto con los comités de vivienda, chequeando y revisando los ahorros en reuniones.

'Se coordina con ellos, se van cumpliendo hitos y revisando ahorros comprometidos'.(CHCCHC)

En síntesis, una parte importante de las entidades organizadoras se inclina por coordinar el tema de los ahorros, con el objeto que los dineros se encuentren disponibles en el momento que sea necesario utilizarlos. Lo anterior tiene una doble lectura, por un lado se observa la necesidad de asegurar que los requisitos exigidos por el programa sean cumplidos y por otro, se evidencia la falta de confianza de éstas empresas en las personas y en las organizaciones sociales.

4.3 Apoyo organizacional entregado a los Comités de Vivienda

De acuerdo a lo señalado anteriormente, una de las funciones que les corresponde a las entidades organizadoras es organizar la demanda y entregar las herramientas que sean necesarias para apoyar la organización de las familias.

Un encuestado se abstuvo de responder ya que como entidad organizadora no trabajan el aspecto, éste es ejecutado por la Municipalidad de residencia del proyecto, (*Municipalidad de Til – Til*). Llama especialmente la atención el poco interés demostrado por ésta entidad, en cuanto a relación directa con la comunidad, ni siquiera porque es un requisito del programa.

En cuanto al apoyo organizacional otorgado a los comités de vivienda, la mayoría de los encuestados señala una serie de actividades de capacitación y apoyo a la consolidación de la organización, al respecto indican:

*'Capacitación a Dirigentes; Cursos a Mujeres y Grupos Etéreos'.
(MH) (MR)*

En la misma línea, unos encuestados agregan que entregaron apoyo y orientación para la obtención de la Personalidad Jurídica y refuerzo del marco legal en que se circunscribe el programa, al respecto señalan:

'Información para adquirir Personalidad Jurídica (Marco Legal): Capacitaciones de acuerdo a requerimientos.' (MP) (CHCCHC)

Otros encuestados afirman que entregan herramientas para reforzar la organización social y acceder a las redes de apoyo, además de orientación técnica en torno al mejoramiento de las viviendas, al respecto expresan:

'Refuerzo organización; Mejoramiento de la Vivienda; Ampliación de Redes Sociales.' (FVHC) (MCN)

En consecuencia, aunque los encuestados visualizan las actividades como un simple trámite, la calidad de las capacitaciones señaladas es óptima, al menos en el discurso, están bien orientadas y focalizadas para los diferentes grupos de personas, en general es un aspecto destacable de la labor realizada por las entidades organizadoras.

4.4 Seguimiento a los Comités de Vivienda

Se refiere a la etapa posterior a la entrega de la vivienda. En este aspecto entregaron su opinión solamente seis de los encuestados, ya que como se mencionaba anteriormente, una entidad delegó el trabajo con los comités a la Municipalidad de residencia del proyecto. Los demás encuestados estuvieron divididos, algunos señalan que efectivamente realizan un adecuado seguimiento a través de visitas periódicas y capacitaciones. Otros encuestados indican directamente, que no lo ejecutan.

5. Sistemas de Relaciones

5.1 Comunicación, Acuerdos, Conflictos

Se refiere a como se articulan las relaciones y el tipo de conexión que se produce entre las entidades organizadoras, el MINVU (SERVIU) y los comités de vivienda.

Respecto de la comunicación que establecen las entidades organizadoras con el MINVU (SERVIU), el medio más frecuentemente utilizado para llevar a cabo este vínculo es el teléfono, ya que éste les acomoda por lo directo, rápido y expedito. Agregan que, en general, tienen muy buena recepción de parte de la institución.

En cuanto a la relación que establecen las entidades organizadoras con los comités de vivienda y los problemas o conflictos que se pueden ocasionar, señalan que en muy pocas ocasiones se presentan y que se resuelven fundamentalmente a través de diálogo y reuniones ampliadas con todos los beneficiarios.

Respecto de los acuerdos que es necesario alcanzar para el buen desarrollo del proyecto, la mayoría de los encuestados señala que éstos se logran, de la misma forma con los comités de vivienda y el MINVU (SERVIU), a través de reuniones ampliadas, excepcionalmente, sólo con los profesionales de la entidad a cargo del proyecto.

En referencia a los probables problemas o conflictos que se generan a partir de la relación con el MINVU (SERVIU), algunos encuestados, señala que naturalmente se han suscitado pequeñas diferencias y que éstas han sido resueltas a través de diálogo, acuerdos

y reuniones de trabajo, a continuación se describen algunas expresiones en este sentido.

Un representante señala que trabajar coordinadamente con una institución como el MINVU (SERVIU), siempre es un aprendizaje y como tal tiene altos y bajos, los que son resueltos con diálogo permanente y aceptándose mutuamente.

'Aprendizaje conjunto, diálogo permanente y aceptar sugerencias'.(FVHC)

Otro encuestado es enfático en expresar que la resolución de las diferencias con la institución, es sobre la base de mucha paciencia, ya que los retrasos en las cancelaciones de los dineros asociados al subsidio, es un trámite lento y burocrático.

'Con mucha paciencia. Se trata de la ejecución de las obras y el pago de contratistas'.(MCN)

Uno de los encuestados indica que los conflictos con la institución se resuelven a través de negociaciones, pero hasta cierto punto, en otras palabras se deduce que tampoco pretenden quedar en desventaja en dichas transacciones.

'Con negociación, pero hasta cierto punto'.(MH)

En general, la percepción de los encuestados en cuanto a las relaciones con los demás actores, es bastante eficiente, ya que no se manifiestan mayores dificultades o conflictos. Sin embargo, respecto de los comités de vivienda, esta relación tiene una doble lectura, por un lado indica que se generó una apertura al diálogo y una relación positiva, por otro, puede señalar que los comités no lograron relacionarse abierta y cómodamente con éstas entidades y que más bien asumieron lo que se les indicaba, sin poder emitir su opinión directamente.

6. Limitaciones del Programa Fondo Solidario de Vivienda

Se trata de todas aquellas dificultades que se presentan en cualquier etapa del desarrollo del programa.

En el ámbito de la Asistencia Técnica, es necesario hacer una aclaración, la relación que alcanzan las entidades organizadoras con los prestadores de este servicio, depende de la cantidad de proyectos que éstas últimas auspician, ya que si patrocinan a más de un proyecto, necesariamente se conectan con más de un prestador de asistencia técnica, lo que les otorga mayores y valiosos argumentos al momento de emitir una opinión acerca del trabajo que éstas ejecutan.

En este contexto, algunos encuestados manifiestan que la calidad de la asistencia técnica depende del prestador del servicio y sus propósitos, ya que algunos realizan una muy buena gestión y otros que, simplemente no ejecutan la función que les corresponde, al respecto expresan:

'Depende del Prestador de Servicios de Asistencia Técnica y sus propósitos'. (MCN) (FVHC)

Otro encuestado es enfático en señalar que el rol de intermediario de los prestadores de asistencia técnica, no colabora con la fluidez del proyecto, es más, entorpece algunos procesos. En este caso, queda claro que el prestador de asistencia técnica no es parte de la entidad organizador.

'La relación MINVU - Entidad Organizadora se ve dificultada por Asistencia Técnica, ya que el rol de intermediario es poco fluido y bloquea más que ayuda'. (MCN)

Una de las dificultades que sobresale y que de una u otra forma, todos expresan, es el tema de la rigidez de los plazos, se plantea que éstos son demasiado reducidos, lo que obliga a entregar productos que no necesariamente son de buena calidad.

'Los plazos para la ejecución'.(MP)

En este sentido, también se plantea el alto costo de las Inspecciones, en referencia a los recursos disponibles para el desarrollo del proyecto, situación que de una u otra forma, incide en la calidad de la solución habitacional que se entrega.

*'Alto costo en Inspecciones respecto de recursos disponibles'.
(CHCCHC)*

En síntesis, en este ámbito lo que busca la institución es introducir el concepto de Asistencia Técnica Integral, es decir que en base al predominio de criterios de calidad, se facilite el mejoramiento de los procesos de postulación, ejecución física de las obras e instalación de las familias, en las nuevas soluciones habitacionales.

En el ámbito de la Normativa del programa, la totalidad de los encuestados señala haber tenido dificultades de diferente orden, desde que la normativa apareció muy tarde (después de lanzado el programa), hasta que es rígida y poco clara, en adelante se exponen algunas de éstas expresiones.

Algunos encuestados consideran que la normativa fue presentada tardíamente, ya que no se encontraba finalizada al momento en que las entidades necesitaron hacer uso de la misma, además indican que es poco clara, rígida y no contiene un gran criterio social, al respecto expresan:

'Poco clara la operatoria; Reglamento no estaba terminado; Rigidez; Falta de criterio social'. (MH) (FVHC)

Otros encuestados señalan que la cantidad de requisitos y documentos que se exigen siempre son una dificultad, sobretodo cuando se deben postular los proyectos, además que existen aspectos que no fueron considerados en los reglamentos y que dejan en desventaja a algunas personas, al respecto indican:

'No se puede postular a personas que cuentan con casetas sanitarias; Demasiados requisitos: Mecanismos de Suelo'. (MCN) (MR)

Un encuestado señala como limitación, que en general las superficies de las viviendas son insuficientes para el monto de subsidio que se otorga, el mismo propone incorporar éste aspecto como una variable de puntaje, con el fin de frenar los intereses particulares de algunas empresas privadas.

'La superficie de las viviendas, escasa para los montos de subsidio; El tema de la superficie de las viviendas debe ser una variable a considerar en el puntaje y poner restricciones de Empresas.' (FSJDLD)

Otra dificultad que se señala en este ámbito, es la poca claridad y subjetividad de los conceptos técnicos de la normativa del programa, lo que se traduce en que ésta no es comprendida por la comunidad. Desde otro enfoque agrega, que es necesario clarificar los procesos de selección, ya que considera que existen arbitrariedades en esta definición.

'Poca claridad de la Normativa; Subjetividades en Conceptos Técnicos; Lenguaje poco claro para la población'. (MP)

En este sentido, otro encuestado indica que es necesario transparentar el proceso de selección de los proyectos, ya que dicho proceso se visualiza arbitrario y se desconocen los parámetros utilizados.

'Más claridad para selección de proyectos adjudicados (arbitrariedad); Parámetros de selección técnicos y sociales'. (CHCCHC)

Otros encuestados manifiestan que los plazos ligados a la normativa son una dificultad, ya que son demasiado ajustados, especialmente cuando se presentan varios proyectos. Por otro lado, plantean la duplicidad de la información que se solicita, ya que gran parte de ésta se encuentra en poder del MINVU (SERVIU), respecto de lo cual señalan:

'Plazos muy ajustados para proyectos grandes; Muchos requisitos de identificación; Modificación de Formularios; Información solicitada ya existe en los SERVIU'. (MH) (MR)

En síntesis, los encuestados plantean una serie de dificultades que, se observa, pueden ser subsanadas en base a acuerdos y negociaciones con el MINVU (SERVIU).

En el ámbito de la Organización de los Comité de Vivienda, los encuestados señalan que las principales dificultades tienen relación con la incapacidad de los comités de vivienda, de alcanzar acuerdos democráticos, trabajar en equipo y reconocer liderazgos. Además, plantean que no tienen capacidades técnicas, tema en el cual, por definición del programa deben ser asesorados por las entidades organizadoras, al respecto expresan:

'No tienen capacidad técnica, les cuesta ponerse de acuerdo, no les gusta la dirigencia'.(CHCCHC) (MR)

Un encuestado señala que la heterogeneidad de los integrantes del comité de vivienda, muchas veces se percibe como un obstáculo, ya que la brecha generacional que se genera provoca conflictos al interior de la organización.

'Heterogeneidad de los integrantes del Comité, lo que genera muchas diferencias; Brecha generacional (jóvenes - adultos mayores)'. (MP)

Otros encuestados manifiestan que la principal dificultad que se presenta, en torno a la organización de los comités de vivienda, es el ingreso de personas externas a las agrupaciones ya existentes y consolidadas, lo que provoca resistencias en los dirigentes sociales, frente al tema indican:

'Desarmar la organización de los Campamentos y comenzar nuevos Comités con gente externa; Gran resistencia de dirigentes'. (MH) (MCN)

En el ámbito de las Especificaciones Técnico - Constructivas, las dificultades se refieren fundamentalmente a las interpretaciones que realizan los Directores de Obras Municipales, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

'Con los Directores de Obras Municipales y la interpretación que éstos hacen a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones'. (FVHC)

Un encuestado señala que el principal problema en este ámbito, es el lenguaje y los tecnicismos utilizados en el trabajo cotidiano, términos que van más allá del conocimiento de las personas y que son propios del ámbito técnico habitacional, en este sentido es necesario que los profesionales del rubro, hagan esfuerzos por interactuar en términos sencillos con la comunidad. Asimismo, agrega que otro obstáculo es lo reducido y estricto de los plazos que impone el MINVU (SERVIU).

'Tecnicismos y plazos'.(MP)

Por otro lado, algunos encuestados hacen hincapié en la excesiva demora del MINVU (SERVIU) en la aprobación de los subsidios y la entrega de los dineros asociados a éste. En este sentido, se plantea que es un riesgo

que las entidades organizadoras administren estos recursos, ya que esta situación puede ser utilizada como una potencial 'arma política', en torno a los intereses que crea la temática habitacional, sobretodo cuando el país se encuentra frente a un proceso eleccionario. En este contexto, es necesario que el MINVU (SERVIU) se encuentre fiscalizando permanentemente que los dineros otorgados se utilicen en lo que corresponde, control que evitará que el programa se perjudique y afecte de paso a los postulantes, al respecto señalan:

'Demora de SERVIU en aprobación de subsidios (dineros); Dineros en juego (peligro); Puntajes CAS II; 'Arma Política'; Patrocinio: mucho interés creado'. (MP) (MCN)

En síntesis, los encuestados coinciden en que el MINVU (SERVIU) es demasiado lento en la aprobación y entrega de los subsidios, lo que provoca retrasos innecesarios que afectan fundamentalmente a los beneficiarios del subsidio. Ésta situación también fue planteada por los expertos MINVU, quienes coinciden en que las demoras se deben en gran medida, a las burocráticas estructuras ministeriales y al trabajo disperso que se realiza al interior de la institución.

Por otro lado, se plantea con preocupación los riesgos de un programa que entrega todas las facultades a las entidades organizadoras, ya que ésta confianza puede generar, de alguna forma, manipulaciones que afecten el normal desarrollo de los proyectos y limiten el libre acceso a la vivienda.

Respecto de las dificultades de orden general, se expresa lo siguiente:

El negocio que realizan las empresas o entidades organizadoras, comprando grandes extensiones de terreno y vendiéndolas a los comités de vivienda, al doble del precio que corresponde en el mercado. Éste aspecto fue conversado con los Expertos MINVU, quienes señalan que no es posible controlarlo, ya que es parte del 'negocio' de las empresas.

'Negocio que realizan las Empresas comprando grandes extensiones de terreno y ofreciéndoselas a los Comités en el doble del precio'. (FSJDLD)

Otra dificultad que se expresa, es la carencia de seguimiento, posterior a la entrega material de la vivienda, lo que va en contra de toda la participación que se alcanzó con el programa, les interesa conocer por ejemplo, la situación de los beneficiarios, si están conformes con la solución habitacional o si continúan organizándose. Éste es un tema pendiente, de acuerdo a lo señalado por los Expertos MINVU.

'No se hacen seguimientos posteriores a la entrega de la vivienda'. (CHCCHC)

También se plantea como una posible dificultad, que dadas las particulares características del programa (vivienda definitiva sin deuda hipotecaria), éste podría llegar a convertirse en una solución paternalista. Los expertos MINVU coinciden en que efectivamente está presente este riesgo, si no se entregan las herramientas de habilitación social que plantea el programa. Por otro lado, se señala como un importante riesgo el alto valor de los terrenos en la región metropolitana, lo que de alguna forma limita el acceso al programa y el ámbito de acción del mismo.

'Podría llegar (futuro) a convertirse en una solución muy paternalista; Alto valor de los Terrenos'. (FVHC)

En definitiva, la mayoría de las dificultades percibidas por los encuestados coincide con lo planteado por los expertos MINVU, de alguna manera se critica que el MINVU (SERVIU) haya acondicionado el programa sobre la marcha de éste, es así que aspectos relevantes como la normativa del programa fue tomando forma con la experiencia de los proyectos que estaban en pleno desarrollo. Sin embargo, se observa que la institución tiene pleno conocimiento del tema y de alguna forma está tomando medidas, que favorecen el normal desarrollo de los proyectos ligados al programa.

7. Logros del Programa Fondo Solidario de Vivienda

Se trata de todas aquellas manifestaciones de resultados positivos, en cualquier etapa del desarrollo del programa.

En el ámbito de la Asistencia Técnica, un encuestado atribuye importantes logros al trabajo coordinado que realizan algunos prestadores de asistencia técnica, lo que es de gran relevancia, ya que contribuye a mejorar la calidad de los productos que se generan y a lograr avances más significativos, favoreciendo al beneficiario último del programa, los ciudadanos.

'Trabajo Coordinado.' (FVHC)

Otro encuestado señala que un aspecto destacado de los prestadores de asistencia técnica, es que lograron integrarse y trabajar en conjunto con los comités de vivienda, lo que es significativo considerando que a través de esta integración, se logran articular los elementos materiales y humanos, que se señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un proyecto de esta naturaleza.

'Gran integración entre Comités de Vivienda y Prestador de Asistencia Técnica'. (MR)

Asimismo, se destaca la buena disposición presentada por los prestadores de asistencia técnica, frente al trabajo que realiza el Municipio, un encuestado señala que siempre están presentes y atentos a resolver situaciones conflictivas, lo que es beneficioso para el proyecto en su conjunto.

'Buena disposición, frente al trabajo del Municipio; Están siempre presente y resuelven problemas'. (MP)

Un encuestado señala que los logros en éste ámbito, sólo son visibles en la última etapa del proyecto, reduciendo así el aporte de los profesionales a la etapa de materialización del proyecto habitacional.

'Facilita que las familias materialicen el proyecto (rol sólo en la última etapa)'. (FSJDL)

Otro encuestado destaca como un apreciable logro, el adecuado control y exigencias que realizan los prestadores de asistencia técnica, ya que verifican que los hechos vayan ocurriendo de acuerdo con los objetivos y plazos establecidos.

'Controla y exige cumplir lo contratado'.(CHCCHC)

En general, se observa que éste aspecto es visualizado positivamente por los encuestados, quienes valoran especialmente el aporte y relación que tienen los prestadores de asistencia técnica con los comités de vivienda.

En el ámbito de la Normativa del programa, escasos son los logros señalados por los encuestados, entre los que se destaca la flexibilidad de la normativa para adaptarse a las problemáticas que se van presentando en el desarrollo del proyecto y en la incorporación de los aprendizajes de anteriores experiencias.

'Se ha adaptado a las problemáticas presentadas en llamados anteriores'. (FVHC) (MCN)

Un encuestado señala que la normativa, a pesar de haber sido elaborada tardíamente, tiene un carácter social directo, lo que es favorable para las familias beneficiarias del programa.

'Enfocada al área social en forma directa'.(FSJDLD)

En síntesis, la normativa del programa se observa como un gran desafío para el MINVU (SERVIU), ya que los logros destacados por las entidades organizadoras son mínimos, sobresaliendo la necesidad de contar con lineamientos claros y precisos.

En el ámbito de la Organización del Comité de Vivienda, numerosos son los logros destacados por los encuestados, entre ellos que los socios del comité lograron identificarse con la organización, es decir se sintieron parte y se reconocieron en ella, lo que les generó las confianzas necesarias para la participación de todos y el reconocimiento de los liderazgos, al respecto expresan:

'La gente se identificó con el Comité, reconocieron liderazgo de Presidenta y se produjo confianza'.(MCN) (MP) (MH) (FSJDLD)

Otros encuestados enfatizan en la eficiencia de la dirigencia del comité de vivienda, lo que sin duda, permite fluidez en las relaciones y confianza en las coordinaciones, frente al tema indican:

'Gran coordinación de dirigente'.(MR) (FVHC)

Un encuestado, señala brevemente que la organización es una tendencia natural del ser humano, por lo que el hombre siempre tiene disposición a la asociación.

'La gente 'tiende' a organizarse'.(CHCCHC)

En síntesis, se destaca el valor que tiene la organización de la ciudadanía para el éxito del proyecto.

En el ámbito de las Especificaciones Técnico – Constructivas, un encuestado destaca los buenos y apropiados estándares constructivos de las viviendas.

'Estándares apropiados'.(FSJDLD)

Otro encuestado, resalta las buenas condiciones de las viviendas y la excelente disposición del contratista, ya que fue esa disposición la que permitió entregar viviendas de mejor calidad a las familias.

'Vivienda de buenas condiciones y buena disposición del contratista para mejorar las condiciones'.(MCN)

Otro encuestado señala que el logro más significativo, es el apego de las especificaciones técnico – constructivas a la normativa vigente, lo que hace más transparente el trabajo ejecutado.

'Todas apegadas a la norma'.(CHCCHC)

En general, los logros destacados en este ámbito son escasos, lo que indica un gran desconocimiento del tema, lo que de alguna forma es un riesgo, dadas las problemáticas que se han suscitado en el aspecto técnico constructivo y en la calidad de las viviendas entregadas.

Respecto de los logros de orden general, se expresa lo siguiente:

Se destaca el mejoramiento de la calidad de vida de las familias, ya que el programa les permite el acceso a una vivienda y las hace participar de lo que será la solución habitacional, lo que genera las confianzas

necesarias para el éxito del proyecto. Además, de ser una importante oportunidad de obtener una vivienda a bajo costo, al respecto señalan:

'Las personas pueden participar de lo que será su vivienda; Al ver que se está construyendo las personas adquieren la confianza necesaria y creen en el proyecto; Mejoramiento de Calidad de Vida a bajo costo; Gran oportunidad'. (MR) (MP)

Un encuestado señala que los logros principales logros se encuentran asociados a la política habitacional del MINVU (SERVIU), ya que el Programa Fondo Solidario de Vivienda está dirigido a la familia y otorga en forma directa el subsidio, lo que demuestra que el programa se percibe bien focalizado.

'Es un programa dirigido a la familia, que otorga directamente un subsidio'. (FVHC)

En este sentido, otro encuestado destaca que el programa entrega solución habitacional a personas que efectivamente, no cuentan con recursos económicos para cancelar dividendos hipotecarios y que tampoco son sujetos de créditos por los bancos y entidades financieras, agrega que efectivamente llega a las personas más pobres del país.

'Se da solución a la gente que no tiene recurso para pagar un dividendo hipotecario; Llega a la gente más pobre del país'. (CHCCHC)

Asimismo, se destacan los altos montos de subsidio que otorga el programa, lo que genera gran interés en las entidades organizadoras. Efectivamente, el Estado a través de este programa, otorga un subsidio de 280 unidades de fomento (aproximadamente 5 millones de pesos), alcanzando las 420 unidades de fomento, en las comunas extremas de la XII Región, de esta forma es el más alto subsidio que otorga el Estado para atender las situaciones de marginalidad habitacional.

'Montos de Subsidios'. (FSJDLD)

Un encuestado destaca que el programa entrega viviendas a adultos mayores, aunque esto produzca pequeñas diferencias al interior de la agrupación, es algo que merece ser destacado. Efectivamente, este programa permite la participación de hasta el 30% de adultos mayores, personas discapacitadas o personas indígenas que acrediten la condición de tal, lo que entrega un puntaje especial al grupo. Además, plantea que el logro fundamental es la satisfacción que tienen las personas al vivir en la nueva vivienda y la demanda que progresivamente está alcanzando el programa.

'Entrega de vivienda a Adultos Mayores (con dificultades pero...); El mayor logro es como se siente la gente viviendo en la nueva casa; Gran demanda.' (MCN)

En definitiva, la mayoría de los encuestados destaca como un importante logro la focalización del programa, lo que indica que éste aspecto es un acierto que debe ser protegido, para que no se desperfile en atención de los intereses particulares, asociados fundamentalmente al negocio de las empresas.

CAPÍTULO 7

La visión de los Comités de Vivienda

Producto de la información recogida a través de la aplicación de una encuesta a dieciséis comités de vivienda, seleccionados en los llamados 2001 y 2002 del Programa Fondo Solidario de Vivienda, en adelante se presenta el análisis de los aspectos más destacados por los dirigentes sociales de dichas agrupaciones.

La comuna que agrupa la mayoría de los comités de vivienda es Isla de Maipo (3 proyectos), seguida por Cerro Navia (2 proyectos) y Calera de Tango (2 proyectos), Talagante, Til – Til, Recoleta, Independencia, Paine, Quilicura, Peñaflores (Malloco), Huechuraba y Peñalolen, sólo cuenta con un proyecto.

Respecto del cargo de los dirigentes sociales que respondieron la encuesta, once son Presidentes, un Vice-Presidente, un Secretario, un Tesorero y un Delegado, además de un socio de un comité de vivienda, que no cuenta con dirigencia activa.

La mayoría de los encuestados son de sexo femenino, lo que no es casualidad considerando que las mujeres son el principal usuario del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de acuerdo a información estadística entregada por la institución. Del total nacional de personas atendidas anualmente en las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias del MINVU (SERVIU), el 75% son mujeres.

Las edades de los encuestados fluctúan entre los 41 y los 60 años de edad, declarándose la mayor cantidad de ellos casado.

1. Expectativas

Se refiere a las motivaciones, aspiraciones e intereses de los dirigentes sociales antes de la postulación al Programa Fondo Solidario de Vivienda.

Respecto de la motivación que los decidió a participar de este programa, diversas fueron sus reflexiones, desde la obtención de una vivienda, hasta ayudar a la gente a mejorar la calidad de vida, discurso elaborado considerando el rol de dirigentes sociales que ostentan los encuestados, a continuación se detallan algunas de las razones mayoritariamente destacadas.

Algunos dirigentes sociales señalan que la principal motivación para participar de este programa, fue la necesidad de contar con una solución habitacional definitiva, de vivir en mejores condiciones y con mayor comodidad, al respecto señalan:

*'Necesidad de vivienda, vivir en mejores condiciones'. (FVHC-ARS)
(MR-LVS) (FSJDLD-RFH) (FVHC-CEA)*

En este sentido, un encuestado expresa que su motivación fue la necesidad de optar a mejores condiciones de vida y mayores comodidades, además, de ser una oportunidad para participar y estar organizacionalmente activo.

*'Necesidad de estar en mejores condiciones de vida, de poder optar a mejores comodidades. Además oportunidad para participar'.
(FVHC-CMA)*

Otros encuestados manifiestan que la principal motivación fue simplemente la obtención de una vivienda que cobije al grupo familiar, al respecto expresan:

'Obtener una Vivienda'. (MCN-EMS) (MP-JLA)

Algunos dirigentes sociales, señalan que la motivación fundamental fue ayudar a la comunidad a mejorar la calidad de vida, a través de la obtención de una vivienda digna, intentando de alguna forma, disminuir la extrema pobreza y la desigualdad existente, al respecto indican:

'Ayudar a la gente, mejorar la calidad de la vivienda y obtener una vivienda digna'. (FVHC-MRC) (FVHC-NBI)

Otros dirigentes sociales, señalan que la principal motivación para participar del programa, es la necesidad de dar solución habitacional a las familias que habitan en los campamentos de la comuna, quienes viven en situación de riesgo social, habitando viviendas provisorias y en precarias condiciones higiénicas y de salubridad, al respecto indican:

'La pobreza de la gente, también para salir del campamento y tener algo más normal, más digno'. (MH-AAG) (CHCCHC-MLF)

Caso especial es el que plantea un encuestado, quien es enfático en señalar que su principal motivación fue la solicitud que le realizó directamente el Alcalde, situación que es recurrente y que tiene que ver fundamentalmente con el tema de las confianzas de los ciudadanos en las autoridades comunales.

'El Alcalde le solicitó que participara, tenía desconfianza pero estaba en malas condiciones de vivienda'. (FVHC-MCB)

Otros encuestados señalan haber sido motivados únicamente por el prestigio, seriedad y confiabilidad de la entidad organizadora que patrocina los proyectos habitacionales. Uno de ellos manifiesta haber asistido a una

reunión en la que se daría a conocer el subsidio rural y que sin embargo, se les ofreció participar de éste programa, destaca que sólo se involucró por la confiabilidad que le otorga la entidad, al respecto expresan:

*'La seguridad y confiabilidad en el Hogar de Cristo'. (FVHC-MGG)
(FVHC-MTJA)*

Un dirigente social señala que fue una oportunidad, un regalo, ya que el programa no está al alcance de todas las personas, agrega que es un programa realmente muy barato.

'Oportunidad. Fue un regalo ya que no está al alcance de todas las personas. Súper barato'.(FVHC-LTP)

Lo anteriormente expresado deja en evidencia la carencia informativa que tienen los dirigentes sociales, ya que el programa está al alcance de todas las personas y organizaciones sociales, éste es precisamente uno de los aspectos tratados con los Expertos MINVU, quienes lo señalan como un desafío para la gestión institucional.

Otro encuestado plantea que la principal motivación, fue tener algo sólido para que vivan los hijos, agrega, que la idea es dejarles la vivienda de herencia y que tengan donde poder desarrollarse de forma normal.

'Tener algo sólido para los niños'.(MCN-CEV)

En general, las motivaciones expresadas por los dirigentes sociales para la postulación al programa son diversas, tanto como las personas que respondieron la encuesta, sin embargo, todas apuntan a lo mismo, que es la obtención de una solución habitacional definitiva, que cobije y entregue protección al grupo familiar.

1.1 Expectativas respecto del Tamaño de la Vivienda

En cuanto a las expectativas de los dirigentes sociales respecto del tamaño de las viviendas, aspecto que debía ser trabajado en conjunto con las entidades organizadoras en el diseño del proyecto habitacional, la mayoría de los encuestados señala conocer el tamaño de la vivienda, sin embargo, extrañamente no conocen el metraje exacto de las mismas, sólo se refieren a aproximaciones que varían entre 25 y 47 m².

El metraje de las viviendas es uno de los aspectos críticos del programa, según el Manual de Procedimientos del Fondo Solidario de Vivienda, el mínimo es 28 metros cuadrados de construcción (en caso de viviendas de uno o dos pisos, el Permiso de Construcción debe contemplar su futura ampliación hasta alcanzar una superficie edificada de a lo menos 50 metros cuadrados). Considerando que las dimensiones de las viviendas son reducidas y la mayor parte de las familias tiene dos o más hijos, la mayoría de los dirigentes sociales se declara insatisfecho con éste aspecto, ya que consideran que el tamaño es insuficiente para acoger al grupo familiar. No obstante lo anterior, algunos dirigentes señalan que el tamaño de la vivienda no les genera mayor dificultad, considerando que tienen la posibilidad de una futura ampliación, dado que la longitud del terreno que se entrega junto a la vivienda así lo permite, sin embargo, destacan que esto depende de la situación económica de la familia.

1.2 Expectativas respecto del Equipamiento de la vivienda

Se refiere al equipamiento que contempla la solución habitacional: servicios sanitarios, piso, tina de baño, revestimientos,

calefont. En referencia a éste aspecto, la mayoría de los encuestados señala que es adecuado, lo que llama la atención considerando que no se sienten conformes con el tamaño de las viviendas, sin embargo, el equipamiento de éstas si los satisface completamente. Cabe señalar que sólo uno de los dirigentes sociales, percibe que el equipamiento es inadecuado, ya que no responde a las necesidades actuales de las familias.

1.3 Expectativas respecto de la Vida Familiar: hijos, pareja

Se refiere a las expectativas de los dirigentes sociales frente a las relaciones de pareja y con los hijos, en el escenario de la obtención de una solución habitacional.

Considerando que la familia es una instancia de afecto indispensable para el pleno desarrollo y maduración del ser humano, la mayoría de los encuestados manifiesta que la relación familiar en la nueva vivienda será mejor que la actual. En este contexto, se destacan algunas de las expresiones de los dirigentes sociales.

Algunos encuestados señalan la felicidad como el eje de la nueva relación familiar. La felicidad que según la Real Academia Española es el *'estado del ánimo que se complace en la posesión de un bien'*, al respecto indican:

'Están todos contentos, más felices'. (FVHC-MCB) (FVHC-ARS)

Otros dirigentes sociales, señalan que la vida familiar se verá beneficiada por la comodidad y el espacio que tendrán en la nueva vivienda, al respecto indican:

'Antes estaban muy estrechos y necesitaban espacio'. (FVHC-CEA) (FVHC-LTP) (FVHC-MRC)

Se destaca lo planteado por un encuestado, quien manifiesta que la vida familiar mejorará notoriamente, ya que gozarán de mayor higiene y limpieza en la vivienda, aspectos que han sido críticos, según agrega, ya que en la actualidad no cuentan con las condiciones mínimas de salubridad, lo que es riesgo permanente para el grupo familiar (no tienen baño y el agua la consiguen con vecinos del sector).

'Todo es más higiénico y más limpio'. (MCN-EMS)

Otros dirigentes sociales, plantean que sus hijos se realizarán en la nueva vivienda y estarán en mejores condiciones para enfrentar los desafíos que plantea la vida en la actualidad, además, que les aumentará el autoestima, lo que definitivamente repercutirá en el fortalecimiento de la vida familiar y social, al respecto expresan:

'Aumenta el autoestima, fortalece como familia, otro nivel, subir de escala'. (FVHC-NBI) (MR-LVS)

Unos encuestados señalan que el habitar una vivienda que se encuentra en mejores condiciones estructurales y de materialidad, es siempre positivo y mejora de todas maneras la convivencia y la relación familiar, además de permitir mayor tranquilidad y confortabilidad, al respecto indican:

'Están contentos porque es casa de ladrillo y se puede dormir más calentitos'. (MCN-CEV) (FVHC-MTJA)

Refiriéndose a la calidad de vida, concepto subjetivo, propio de cada individuo, que está influido por el entorno en el que habita, como por la sociedad, la cultura y las escalas de valores, los encuestados señalan que ésta mejorará significativamente y otorgará mayor motivación a los integrantes del grupo familiar, al respecto indican:

'Mejor calidad de vida'. (FVHC-MGG) (MP-JLA)

En este sentido, otros encuestados destacan que tendrán mejores condiciones de vida, lo que señala el grado de satisfacción de las necesidades de las personas, en todos los sentidos, específicamente en el aspecto familiar, agregan que, de todas maneras, estarán mejor de lo que están en la actualidad, al respecto expresan:

'Tendrán mejores condiciones de vida'.(FVHC-CMA) (MH-AAG)

Un encuestado es enfático en señalar que la vida familiar en la nueva vivienda se verá deteriorada, ya que el cónyuge se niega a cambiar el campo por un sector poblacional, agrega que éste no se imagina la vida sin sus animales. En esta opinión se plantea el importante tema del desarraigo de las personas, es decir la separación de un individuo del lugar o medio donde se ha formado, cortando así los vínculos afectivos primarios.

'Marido no se quiere ir a una población, está acostumbrado a vivir en el campo y tener animales'.(FSJDL-D-RFH)

En ese sentido, otro encuestado plantea que el vivir en un sector poblacional puede ser perjudicial para la vida familiar, dadas las probabilidades que en dicho lugar se produzca venta de drogas, haciendo directa referencia al flagelo que en la actualidad afecta principalmente a las poblaciones SERVIU, problemática que se asocia con la falta de oportunidades y específicamente con la pobreza.

'Puede haber venta de drogas, sucede en las poblaciones'.(CHCCHC-MLF)

En general, a pesar que la vivienda que se otorga es de tamaño y equipamientos mínimos, la mayoría de los encuestados tiene altas expectativas de mejoramiento de la vida familiar, las que se traducen fundamentalmente en mayores comodidades y mejores condiciones de salubridad.

Respecto de la Vida Conyugal o en pareja, la mayoría de los dirigentes sociales declara encontrarse casado y tiene la convicción de que el acceso a la vivienda definitiva, renovará de alguna forma la relación de pareja.

Algunos encuestados señalan que la relación de pareja efectivamente se verá beneficiada por la comodidad que conseguirán, ya que tendrán la posibilidad de organizarse de mejor forma, lo que en definitiva les otorga gran satisfacción, al respecto plantean:

'Están más felices y más cómodos'. (MR-LVS) (FVHC-MTJA) (FVHC-MCB) (FVHC-CMA)

En este sentido, otros encuestados manifiestan que con la nueva vivienda, se encuentran más tranquilos, serenidad que les permite tener una vida de pareja más plena. Cabe señalar, que los dirigentes que plantean ésta opinión ya se encuentra habitando las nuevas soluciones habitacionales. Frente al tema expresan:

'Tienen mayor tranquilidad'. (FVHC-ARS) (MCN-EMS)

Algunos dirigentes sociales señalan que la vida de pareja mejorará con la intimidad y privacidad que tendrán en la nueva vivienda, ya que el contar con un lugar adecuado les permite relajarse y poder recuperar los afectos deteriorados por el diario vivir, al respecto expresan:

'Mayor intimidad y privacidad'. (FVHC-MGG) (MH-AAG)

Un encuestado manifiesta que el habitar en una nueva vivienda, les permite recuperar los respectivos metros cuadrados, es decir los espacios que necesita todo individuo.

'Hay más espacio y separaciones, cada uno vive en su metro cuadrado'. (CHCCHC-MLF)

Otros encuestados señalan que añoraban tener una vivienda propia, lo que les ha permitido cumplir uno de los principales objetivos trazados como pareja, situación que les genera mucha esperanza, al respecto expresan:

'Añoraban tener una casa propia'. (FVHC-NBI) (MCN-CEV)

Un dirigente social indica que la nueva vivienda contribuye al equilibrio y seguridad de las relaciones de pareja, lo que aporta a la estabilidad y al reconocimiento de la persona con quien comparten la vida.

'Por estabilidad'. (MP-JLA)

En general, la mayoría de los encuestados señala que la obtención de la vivienda, les otorgará un nuevo aire a las relaciones de pareja y permitirá la intimidad que por mucho tiempo no tuvieron, con lo que en definitiva desarrollarán más libremente la relación. Cabe señalar que algunos encuestados se sintieron intimidados e inquietos al momento de entregar una opinión en este aspecto.

Respecto del futuro de los hijos, la mayoría de los encuestados manifiesta que efectivamente sus hijos gozarán de nuevas oportunidades.

Algunos encuestados plantean que las nuevas oportunidades de sus hijos tienen relación con los espacios que éstos tendrán fundamentalmente para estudiar y desarrollar sus habilidades estudiantiles, lo que posteriormente se traducirá en ingresar en mejores condiciones al mundo laboral, además agregan que éstos podrán relacionarse más abiertamente con sus amistades, al respecto señalan:

'Cada cual tiene su espacio y su dormitorio, podrán estudiar tranquilamente y compartir con amigos'. (MCN-EMS) (FVHC-MTJA) (FVHC-CMA) (MP-JLA)

En este sentido, uno de los encuestados indica que al contar con mayor espacio, su hija que es discapacitada, podrá desenvolverse con mayor soltura, lo que le otorgará mejor calidad de vida.

'Espacio más cómodo para hija discapacitada'. (FVHC-LTP)

Algunos dirigentes sociales, manifiestan que la vivienda aparte de entregar oportunidades en el aspecto estudiantil de los hijos, también contribuye a que éstos no se avergüencen de su lugar de residencia, problema que enfrentan cotidianamente dada la falta de servicios sanitarios básicos en el hogar, situación que los hace sentirse discriminados e inferiores frente a sus pares, al respecto expresan:

'Podrán invitar a sus amigos sin avergonzarse de no tener baño con alcantarillado y tendrán mejor calidad de vida'. (FSJLD-RFH) (FVHC-CEA) (FVHC-MCB)

Del mismo modo, los dirigentes sociales de campamentos sienten que son discriminados y estigmatizados por el lugar en el que residen, agregan que para la sociedad actual es muy importante la imagen, por lo que los hijos necesitan ser reconocidos como un igual y no una persona inferior, al respecto indican:

'En todo, van a ser mejor mirados, que el vivir en un campamento'. (MH-AAG) (FVHC-NBI)

Otros encuestados son enfáticos en señalar que las oportunidades para los hijos, son infinitas y en todos los ámbitos de la vida, son nuevas esperanzas de surgimiento, al respecto plantean:

'Todas. Nuevas Esperanzas'. (MR-LVS) (FVHC-ARS)

Utilizando un criterio más político, un encuestado afirma que las nuevas oportunidades que tendrán los hijos se relacionan con la comuna en la que residirán, ya que ésta, según su discurso, es la mejor comuna del país.

'Estarán en la mejor comuna del país'. (CHCCHC-MLF)

Otros encuestados, declaran no percibir nuevas oportunidades, fundamentando que sólo obtendrán mayor independencia, en el contexto de la obtención de espacios más adecuados para el grupo familiar.

'Sólo mayor independencia'. (FVHC-MGG) (MCN-CEV)

En general, la mayoría de los encuestados percibe que efectivamente sus hijos tendrán nuevas oportunidades, especialmente en el plano estudiantil y en el ascenso social que éste les puede proporcionar. Se destaca como una importante problemática la sensación de discriminación y estigmatización que experimentan los encuestados, por el sólo hecho de habitar en un campamento. Para aclarar el concepto, discriminación se refiere a "Toda forma de menosprecio, distinción o exclusión, restricción o preferencia hecha con o sin intención- por persona, grupo o institución, basada en la raza, color, religión, descendencia, origen étnico, sexo, orientación sexual o

cualquiera otra característica análoga que anule o menoscabe el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales tanto en las esferas políticas, sociales, económicas, culturales, como en cualquier otra” (MINVU, UDIU, 2001).

2. Participación Ciudadana

Se refiere a las variantes, tipos o maneras, en que la participación ciudadana se presenta en las políticas públicas, y como ésta es percibida por los dirigentes de comités de vivienda.

En este contexto, es necesario conocer la percepción que tienen los dirigentes sociales respecto de la participación ciudadana, la mayoría de ellos declara no conocer el significado del concepto, sin embargo, algunos aventuran comentarios al respecto.

La participación vinculada fundamentalmente a la comunidad, fue el discurso de algunos de los encuestados, quienes agregan que se trata de compartir, integrarse y ayudarse mutuamente, al respecto señalan:

‘Compartir con las personas de la comunidad’. (FVHC-CEA) (FVHC-MGG) (FVHC-ARS) (FVHC-LTP)

En este sentido, un dirigente social plantea que la participación ciudadana, aparte de estar ligada al apoyo mutuo y al trabajo conjunto de la comunidad, también es un espacio para aceptar las opiniones de las demás personas.

'Participar todos unidos, aceptar distintas opiniones y apoyarse entre todos'. (FVHC-MCB)

Otro encuestado expresa que la participación ciudadana no es sólo opinar, sino también actuar, es colaboración, tener metas de bien común, ser solidario con el resto de la comunidad.

'No es sólo opinar, sino actuar; que los vecinos se junten con metas fijas de bien común y no sólo material; colaboración comunitaria 'hacer el bien, sin mirar a quién...'" (CHCCHC-MLF)

La participación ciudadana conectada con la información y opinión, es lo que plantea otro dirigente social, quien manifiesta que es no quedarse a la espera, es informarse y hacerse escuchar.

'Enterarse de los proyectos que hay y opinar, no quedarse callado... Hacerse escuchar'. (MH-AAG)

Considerando que la participación ciudadana es un derecho inherente a las personas, algunos encuestados señalan que todos tienen la opción de participar en igualdad de condiciones y oportunidades, al respecto plantean:

'Derecho de participar todos en igualdad de condiciones y oportunidades'. (FVHC-NBI) (MP-JLA)

En este sentido, otro dirigente social plantea que la participación ciudadana es vivir en mejores condiciones, como corresponde a todas las personas, sugiriendo que es un derecho de los ciudadanos.

'Vivir mejor como corresponde a todas las personas'. (FVHC-MRC)

Otro encuestado señala que la participación ciudadana es una fortaleza, ya que todos los seres humanos deben ser valorizados como ciudadanos, además la asocia a cambios favorables. Evidentemente la participación debe servir para dignificar y para valorizar al ser humano, ya que implica el esfuerzo propio mediante una acción comunitaria, coordinada y planificada.

'Es una fortaleza, son valorizados como ser humano, como ciudadano Chileno, con cambios favorables'.(MR-LVS)

Desde un enfoque principalmente instrumental, unos dirigentes sociales señalan que la participación ciudadana, es ser parte y optar libremente a los beneficios sociales y municipales, al respecto señalan:

'Participar de los beneficios sociales y municipales, para optar libremente y como comunidad'.(FVHC-CMA) (MCN-CEV)

Con el mismo enfoque, un encuestado manifiesta que es lo que se ofrece y es sacar provecho de lo que se pueda, tangencialmente menciona la ayuda a la comunidad. La anterior opinión, permite evidenciar la pasividad e instrumentalización de la organización, además del individualismo que domina actualmente a las personas.

'Ayudar a la comunidad, a los que les rodean y sacar provecho a lo que se pueda en el sector'.(FSJDL-D-RFH)

En general, los encuestados a pesar de declarar inicialmente no conocer el concepto participación ciudadana, se acercan bastante a la esencia misma de ésta, aún así, no deja de llamar la atención que siendo la mayor parte de ellos dirigentes sociales de comités de vivienda, titubeen y no sientan comprender el real significado de la participación de la ciudadanía. En este sentido, no cabe duda, que reconocer el potencial afectivo e intelectual de la participación de la ciudadanía, significa volver a la persona sujeto y protagonista de sí mismo como ser social.

3. Participación Ciudadana y Programa Fondo Solidario de Vivienda

Aunque la mayor parte de los encuestados declara no conocer el concepto participación, es necesario para el estudio conocer la percepción que éstos tienen del programa al que postularon. Paradójicamente, la mayoría de los encuestados manifiesta que efectivamente el programa es participativo.

En este contexto, algunos dirigentes sociales afirman que el programa es participativo, ya que permite la participación de todas las personas, propiciando la unión para juntar el dinero solicitado, favoreciendo las relaciones de solidaridad y confianza al interior de los comités de vivienda, frente al tema señalan:

'La gente puede unirse en torno a un deseo común y vivir una experiencia de comunidad (perder el temor a expresarse)'. (CHCCHC-MLF) (MH-AAG) (MR-LVS) (FVHC-MTJA)

Un encuestado afirma que el programa es participativo ya que admite la integración de muchas personas y es el único que permite conocer anticipadamente a los futuros vecinos de barrio, agrega que además favorece las relaciones con la Municipalidad.

'Participan muchas personas y se conoce más a los vecinos, y la Municipalidad los apoya mucho'. (MCN-EMS)

Considerando que el programa es más cercano a la comunidad, que los demás programas habitacionales, un encuestado señala que permite tomar decisiones, dar ideas y opiniones. En esta opinión se rescata el verdadero espíritu del programa.

'Se toman las decisiones en conjunto, se dan ideas y opiniones'.(FVHC-MGG)

Algunos dirigentes sociales plantean que el programa es participativo, ya que es una buena opción para las personas de bajos ingresos, agregan que sólo deben ahorrar una cantidad mínima de dinero, lo que es difícil, pero no imposible, al respecto expresan:

*'Es una opción única cuando no se tienen los medios'. (FVHC-MRC)
(FVHC-CEA)*

Vinculando la participación ciudadana a las confianzas que entrega el programa, algunos dirigentes sociales señalan que éste les otorga seguridad en la obtención del beneficio habitacional, agregan que sin duda se puede lograr, que es verdad y que les permite aspirar a más cuando no se tienen medios económicos, al respecto indican:

'Es bueno para las personas, ya que se puede aspirar a más y todo es verdad'.(FSJDL-D-RFH) (FVHC-LTP)

En este sentido, un encuestado señala que el programa es participativo, porque otorga la oportunidad de ser *dignos*, es decir sentirse respetados por las demás personas y de ser mejores en el futuro.

'Da las oportunidades de ser dignos y de ser mejores en el futuro'.(FVHC-MCB)

En el ámbito técnico, algunos dirigentes sociales manifiestan que el objetivo del programa es bueno, las casas que entrega son mejores y especiales, haciendo referencia a la flexibilidad de las soluciones que entrega, agregan que la gente se entusiasma con la idea de tener una '*casa sólida*' y dejar de la mediagua, al respecto señalan:

*'El objetivo es bueno, las casas son mejores y especiales'. (FVHC-NBI)
(MCN-CEV)*

Por otro lado, otros dirigentes sociales son enfáticos en señalar que el programa no es participativo, ya que deja *'mucha gente en el aire'*, es decir fuera del comité y sin solución habitacional, haciendo referencia a las personas que no cumplen con los requisitos que plantea el programa, además agregan, que se sienten desinformados y que nunca les consultaron por ningún aspecto del proyecto habitacional, al respecto señalan:

*'Deja mucha gente en el aire, se sienten desinformados'. (FVHC-ARS)
(FVHC-CMA)*

En definitiva, no es casualidad que la mayor parte de los encuestados señale como eje central del programa a la comunidad, ya que en la pregunta anterior queda en evidencia que la participación de la ciudadanía es asociada fundamentalmente a ésta. De igual forma, aparecen discursos interesantes respecto del programa, por ejemplo la posibilidad que éste les otorga de emitir su opinión o el tipo de solución habitacional que entrega, asimismo, surgen aspectos deficitarios tanto del programa, como de la gestión de las entidades organizadoras.

4. Programa Fondo Solidario de Vivienda

4.1 Rol del MINVU (SERVIU)

En cuanto a la percepción del aporte que entrega el MINVU (SERVIU) al proyecto, la mayoría de los dirigentes sociales señala que efectivamente conoce éste aporte, sin embargo, el subsidio habitacional es mencionado sólo circunstancialmente.

Algunos dirigentes sociales señala que el aporte del MINVU (SERVIU), se refiere principalmente a las visitas que éstos realizan a las obras de construcción de las viviendas, agregan que se preocupan de que todos los detalles técnicos se encuentren en las mejores condiciones, reduciendo el aporte estatal sólo al aspecto técnico – constructivo, al respecto plantean:

'Visitan las obras y se preocupan que todo se encuentre en las mejores condiciones'. (MR-LVS) (FVHC-LTP) (FVHC-MRC) (FVHC-NBI) (FVHC-CEA) (FVHC-MCB)

Otros encuestados, aparte de considerar el aspecto técnico, señalan que el aporte otorgado por el MINVU (SERVIU) es el Subsidio Habitacional, aporte que entrega el estado a los ciudadanos para la adquisición de viviendas, al respecto expresan:

'Entregan el subsidio e inspeccionan las obras'. (FVHC-MTJA) (FSJDLD-RFH) (MCN-EMS)

Reduciendo el aporte estatal a un aspecto exclusivamente operativo, un encuestado indica que éste es sólo recibir las postulaciones, trámite que es lento y engorroso. Es evidente la escasa información que maneja el dirigente respecto del programa, lo que claramente es una responsabilidad que comparten tanto el MINVU (SERVIU), como las entidades organizadoras.

'Recibir las postulaciones, el aporte es lento y mucho trámite'.(CHCCHC-MLF)

Otro dirigente social señala que el aporte que entrega el Estado, es sólo la visita que realizó el Ministro de Vivienda al campamento.

'El Ministro ha estado en el Campamento'.(MH-AAG)

En consecuencia, se observa un gran desconocimiento del aporte que entrega el Estado a través de éste programa, lo que deja en evidencia lo difuso que hoy es el rol del MINVU (SERVIU) para las organizaciones sociales, quienes atribuyen ésta colaboración monetaria a las entidades organizadoras. Éste aspecto fue conversado con los expertos MINVU, quienes plantean que dada la lógica con que trabaja el programa: intermediarios, la información es clave, ya que si ésta no llega a los beneficiarios del subsidio, se produce una desvinculación de éstos con la institución. El desafío del MINVU (SERVIU) es retomar el contacto directo con las organizaciones sociales y reforzar el aspecto informativo, además de fiscalizar a las entidades organizadoras, para que éstas últimas cumplan las funciones que por reglamento les corresponden.

A pesar de las falencias señaladas en este sentido por los demás actores, los dirigentes sociales, perciben que en el aspecto técnico – constructivo, el MINVU (SERVIU) realiza un trabajo eficiente y de buena forma, ya que se preocupan de todos los detalles, tienen buen trato y son responsables.

4.2 Organización Demanda

Se refiere a la organización de grupos para la presentación y postulación de proyectos habitacionales, la mayoría de los encuestados coincide en que éste aspecto es de responsabilidad de la entidad organizadora, quienes los motivaron a organizarse como comité de vivienda. Otros dirigentes sociales señalan que ya se encontraban organizados y que la entidad sólo les ofreció participar del proyecto.

En síntesis, el rol de la entidad organizadora frente a la organización de la demanda es clave para la obtención de la solución habitacional. No obstante lo anterior, queda en evidencia la pasividad de las organizaciones sociales existentes, anteriormente denominados Comités de Allegados (en la década de los '90 tuvieron su mejor momento, logrando representar a un gran porcentaje de los ciudadanos carentes de viviendas), ya que el Programa Fondo Solidario de Vivienda, les permite asociarse a entidades organizadoras y lograr la solución habitacional que por tanto tiempo han esperado.

4.3 Compromisos y Responsabilidades

Se refiere a los compromisos o responsabilidades asumidas por los dirigentes sociales para conseguir el desarrollo del proyecto.

La mayoría de los encuestados señala que el principal compromiso es la obtención del ahorro solicitado como requisito por el programa (diez unidades de fomento), unido a la responsabilidad de trabajar como organización social, al respecto plantean:

'Juntar el ahorro y Trabajar todos unidos en el grupo'. (FVHC-MCB) (CHCCHC-MLF) (FVHC-NBI) (FVHC-LTP) (FVHC-MTJA) (FVHC-ARS)

Un dirigente social manifiesta que el principal compromiso asumido es juntar a los vecinos y analizar la situación habitacional de cada uno de ellos. De esta opinión se deduce que quienes organizaron la demanda fueron los dirigentes sociales y no la entidad organizadora, responsable del tema.

'Juntar a los vecinos, ver situación de vivienda de la comunidad'. (FVHC-MRC)

Otros encuestados indican que entre los compromisos asumidos, los principales eran reunir el ahorro solicitado y los requisitos exigidos por el programa, tarea difícil considerando la importante cantidad de documentos que se exige para la postulación del proyecto, al respecto expresan:

*'Juntar el dinero y los requisitos del programa'. (FVHC-MGG)
(FVHC-CEA) (MP-JLA)*

Unos dirigentes sociales señalan que, aparte de reunir el ahorro solicitado, el principal compromiso asumido, es participar en los cursos y capacitaciones programadas, ya que éstas les permiten avanzar como comunidad, al respecto expresan:

'Hacer trabajos comunitarios, Capacitar a los integrantes del grupo en el cuidado de la vivienda y avanzar como comunidad'.(MR-LVS) (MH-AAG)

Un encuestado señala que el principal compromiso asumido como dirigente social, fue conseguir el apoyo de la Municipalidad.

'Juntar el ahorro y buscar apoyo en la Municipalidad'.(FSJDL-D-RFH)

En el marco del rol de dirigente social, un encuestado señala los altos costos personales y familiares que significa desarrollar dicha labor, agrega que es un gran compromiso y una enorme responsabilidad.

'Costos personales y familiares. Conseguir el ahorro solicitado'.(MCN-CEV)

En general, llama la atención que en ninguno de los discursos de los dirigentes sociales apareciera como compromiso la fiscalización de los proyectos habitacionales, la contribución al diseño del mismo y la coordinación con las entidades organizadoras. Se observa que en

general los dirigentes son más bien pasivos frente a éstos importantes aspectos, no obstante, reconocen sus compromisos y los asumen, a pesar de los costos que les significa dirigir una organización social.

5. Gestión de los Comités de Vivienda

Las gestiones que los comités de vivienda deben realizar, no se encuentran definidas por la normativa del programa, sin embargo, son básicamente todas las actividades que se deben realizar para el buen éxito del proyecto.

Respecto de las actividades desarrolladas en torno al proyecto, muy pocos dirigentes sociales señala haber realizado actividades como organización, los demás son claros en indicar que no lo hicieron, lo que del alguna forma evidencia la fragilidad de éstas agrupaciones, ya que el objetivo que los reúne es absolutamente instrumental, obtención de la solución habitacional, dejando de lado lo enriquecedor que es el trabajo organizado.

5.1 Elaboración Proyecto

Respecto de la intervención en las decisiones del proyecto, la mayoría de los dirigentes sociales señala que efectivamente participó de dichas decisiones, no obstante algunos encuestados manifiesta no haber sido considerado en éste aspecto.

En general, se observa que las entidades organizadoras generaron una buena relación con los dirigentes sociales, ya que éstos se sintieron altamente valorados por éstas instituciones al ser considerados en las decisiones del proyecto.

5.2 Administración de los Recursos del Proyecto

En cuanto a la administración de los recursos del proyecto, la totalidad de los dirigentes sociales señala que es la entidad organizadora, quien realiza esta labor.

Respecto del Plan de Ahorro de los comités de vivienda, una leve mayoría de los encuestados señala que es la entidad organizadora quien tiene a cargo esta función, sin embargo hay otros dirigentes sociales que afirman que ésta es una función propia de los comités de vivienda. El plan de ahorro, es uno de los aspectos que genera más preocupación en los dirigentes sociales, tanto es así, que es visto como uno de los principales compromisos y responsabilidades asumidas, ya que dada la pobreza de las familias es todo un desafío lograr reunir diez unidades de fomento (aproximadamente \$180.000).

5.3 Apoyo Organizacional recibido por los Comités de Vivienda

Respecto del apoyo organizacional recibido por los comités de vivienda, la mayoría de los dirigentes sociales señala que efectivamente obtuvieron éste apoyo de parte de las entidades organizadoras.

En este contexto, algunos encuestados manifiesta que el apoyo obtenido fue básicamente a través de profesionales, quienes les otorgaron la información y orientación adecuada, durante el desarrollo del proyecto, al respecto expresan:

'De profesionales (sicólogos, arquitectos, asistentes sociales y abogados) que entregan información y orientación'. (FVHC-NBI) (FVHC-MTJA) (FVHC-MCB) (FVHC-MGG) (FVHC-LTP) (CHCCHC-MLF)

En este sentido, otros dirigentes sociales indican que aparte de haber recibido apoyo durante todo el proyecto, les otorgaron la información adecuada para la inscripción y postulación al programa, además de asistencia en la planificación de las actividades incorporadas en el proyecto, al respecto señalan:

'Inscripción y todo el proceso'. (MH-AAG) (MCN-EMS) (MP-JLA)

Algunos encuestados afirman que el apoyo recibido fue de equipos profesionales de la Municipalidad, específicamente del Alcalde, lo que no es extraño considerando que los dirigentes que plantean éstas aseveraciones, son patrocinados por dichas entidades, al respecto plantean:

*'Información de equipos profesionales y del Alcalde'. (MR-LVS)
(MCN-CEV)*

Otros dirigentes sociales no se extienden demasiado e indican que el apoyo recibido fue sólo para la obtención de la Personalidad Jurídica, al respecto señalan:

*'Información y orientación para convertirse en grupo con
Personalidad Jurídica'. (FVHC-CEA) (FVHC-CMA)*

Un encuestado, contrastando con lo anteriormente señalado y notoriamente molesto, señala que no recibieron ningún tipo de apoyo, ya que la capacitación quedó pendiente y aún no es realizada.

'Reuniones, quedó pendiente la capacitación'. (FVHC-ARS)

En síntesis, el apoyo recibido por los comités de vivienda, en general es percibido positivamente y valorado por los dirigentes sociales, quienes agradecen cada uno de los esfuerzos desarrollados por los profesionales que trabajaron durante todo el proceso junto a

ellos. Éste es un buen indicador respecto de la labor desarrollada por los prestadores de asistencia técnica, lo que coincide con lo planteado por las entidades organizadoras, que también se refieren positivamente a este aspecto y destacan la importante labor ejecutada.

5.4 Seguimiento a la Organización Social

Respecto del seguimiento a los comités de vivienda, la mayoría de los encuestados señala que efectivamente continuaban recibiendo apoyo y acompañamiento de parte de los profesionales de las entidades organizadoras.

En este contexto, algunos dirigentes sociales manifiesta que el seguimiento que reciben se refiere fundamentalmente a visitas a terreno periódicas. Es del caso destacar que la totalidad de los dirigentes sociales que señalaron ésta afirmación, son patrocinados por la Fundación de Viviendas del Hogar de Cristo, lo que indica que ésta fundación ha realizado una notable labor con las organizaciones, logrando vincularse con ellas, más allá de la entrega material de la solución habitacional. Frente al tema, los encuestados expresan:

'Visitas a terreno de Hogar de Cristo y Municipalidad'. (FVHC-MCB) (FVHC-NBI) (FVHC-MTJA) (FVHC-LTP)

Desde un enfoque fundamentalmente técnico, algunos encuestados señalan que habitualmente reciben visitas de profesionales, quienes fiscalizan la construcción de las viviendas y analizan los detalles de éstas, además, manifiestan continuar recibiendo diversas capacitaciones, al respecto plantean:

'Reuniones para ampliar vivienda y uso adecuado'. (FVHC-CMA) (FVHC-MGG) (FVHC-CEA)

Otros dirigentes sociales indican que continúan recibiendo el apoyo de profesionales de la Municipalidad, quienes siguen capacitándolos y preocupándose de aquellas familias que no cumplieron los requisitos exigidos por el programa, por lo que quedaron fuera del comité de vivienda, al respecto expresan:

'La Municipalidad continúa viendo la situación de familias que quedaron fuera del Comité, para darles una solución habitacional'. (CHCCHC-MLF) (MR-LVS) (MP-JLA)

Un encuestado plantea que efectivamente continúan recibiendo el apoyo de la entidad organizadora, el que se traduce en asesoría permanente y colaboración en dinero.

'Dinero, apoyo y asesoría de la Fundación'. (FSJDLD-RFH)

En síntesis, en términos estrictamente técnicos no queda claro si se trata efectivamente de un seguimiento, sin embargo, no hay dudas que deja satisfechos a los dirigentes sociales. Es destacable la labor que desarrollan entidades organizadoras como la Fundación de Viviendas del Hogar de Cristo, que no han perdido el contacto con las personas, a pesar de patrocinar proyectos en lugares apartados y de difícil acceso.

6. Sistemas de Relaciones

6.1 Comunicación, Acuerdos, Conflictos

En cuanto a la comunicación que establecen los dirigentes sociales con las entidades organizadoras, la mayoría de los encuestados señala que el medio que utilizan para concretar esta

relación es fundamentalmente las visitas a terreno, lo que no es extraño ya que la mayoría de los proyectos se encuentran ubicados en comunas y localidades apartadas.

Respecto de los conflictos que se generan a partir de las relaciones cotidianas entre los comités de vivienda y las entidades organizadoras, algunos dirigentes sociales declaran no haberlos experimentado, otros encuestados señalan que efectivamente se produjeron algunas dificultades, en adelante se describen algunos comentarios.

Un dirigente social plantea un conflicto puntual, que fue resuelto gracias a la elección de nueva directiva del comité de vivienda y a través de diálogo con la entidad organizadora.

'Se eligió nueva directiva y han dialogado con la Fundación... Comenzaron de nuevo'. (FSJDLD-RFH)

Otros encuestados señalan que resolvieron los conflictos a través de reuniones con el Alcalde y profesionales de la Municipalidad, en calidad de entidad organizadora, quienes tuvieron la voluntad de atender a todos los socios del comité.

'Con reuniones con el Alcalde'. (MR-LVS) (MCN-CEV)

Algunos dirigentes sociales indican que resolvieron los problemas a través de diálogo, logrando alcanzar acuerdos que benefician a las partes involucradas, lo que les genera gran satisfacción.

'Se discute y se toman acuerdos'. (MH-AAG)

Otro encuestado señala que los conflictos fueron resueltos a través de votación popular , y en asambleas con todos los socios del comité de vivienda.

'A través de votación popular en asambleas'. (MP-JLA)

En síntesis, las entidades organizadoras generaron relaciones positivas con los dirigentes sociales y con los integrantes de los comités de vivienda, ya que ninguno de ellos se manifiesta mayormente afectado por situaciones complejas, todo lo contrario plantean que siempre se optó por el diálogo y la conciliación de voluntades.

Respecto de la forma en que se alcanzan los acuerdos al interior del comité de vivienda, la mayoría de los encuestados señala que es a través de reuniones ampliadas, o si la situación lo amerita solamente con las entidades organizadoras.

7. Limitaciones del Programa Fondo Solidario de Vivienda

Se refiere a todas aquellas dificultades que se presentan en cualquier etapa del desarrollo del programa.

Uno de los encuestados señala dificultades puntuales con un dirigente del comité, persona que, según indica, no considera la opinión de la agrupación, problema que se asocia al aspecto organización del comité de vivienda.

'Con otro Dirigente (Tesorero) que se arranca con los tarros...'. (MR-LVS)

Otro dirigente social, considera una dificultad la lentitud del proceso de obtención del subsidio, ya que deben esperar demasiado tiempo para el comienzo de la construcción de la vivienda.

'Proceso de obtener el subsidio habitacional es muy lento.' (CHCCHC-MLF)

Cabe hacer presente, que lo señalado anteriormente es un nuevo indicador de la escasa información con la que cuentan los dirigentes, ya que el subsidio es entregado al proyecto y no por individuo, después del proceso de postulación y selección del mismo, lo que en total no demora más allá de dos meses.

Otro encuestado, manifiesta que la mayor dificultad que visualiza es la demora de la construcción de la vivienda, ya que ésta les provoca graves problemas económicos a aquellas familias que cancelan arriendos.

'Demora excesiva en la construcción.' (FVHC-ARS)

En relación a este punto, efectivamente y por diversos motivos, la construcción de algunos proyectos, se ha extendido más allá de lo planificado, lo que afecta directamente la economía de las familias, no sólo de aquellas que cancelan arriendos. Es importante que las entidades organizadoras controlen más rigurosamente a las empresas constructoras, multándolas o sancionándolas de alguna forma, para que no se produzcan éste tipo de situaciones, que sin duda generan importantes dificultades.

Un dirigente social manifiesta como una limitación, la carencia de apoyo y acompañamiento profesional al comité de vivienda, haciendo clara alusión a las deficiencias presentadas por el prestador de asistencia técnica del proyecto.

'No hemos tenido Asistencia Técnica.' (FVHC-MGG)

Otro encuestado señala que la principal dificultad fue que la entidad organizadora, no los consideró como organización en la toma de decisiones del proyecto.

*'No tomar en cuenta las decisiones de los integrantes del grupo'.
(FVHC-CMA)*

En consecuencia, queda en evidencia el escaso conocimiento de los aspectos del proyecto, ya que los dirigentes sociales no comprendieron la idea inicial y les ocasionó dificultades el asociar conceptos con las experiencias personales vivenciadas. Pese a lo anterior, se destaca que la mayoría de los dirigentes sociales al visualizar el proceso completo, no encuentra mayores dificultades, lo que tiene una doble lectura, por un lado puede señalar el temor a emitir una crítica, teniendo de por medio la entrega de la vivienda y por otro, que efectivamente el trabajo realizado por las entidades organizadoras, haya sido plenamente satisfactorio.

8. Logros del Programa Fondo Solidario de Vivienda

Se refiere a todas aquellas manifestaciones de resultados positivos en cualquier etapa del desarrollo del programa.

Uno de los encuestados señala que todo es un logro, lo que indica la importancia que tiene para las personas la obtención de un lugar digno y seguro, para habitar junto al grupo familiar.

'Todo es logro'. (FVHC-CEA)

Es destacable, la valoración que otorgan los dirigentes sociales a la obtención de la vivienda y al experimentar un proceso de características participativas, ya que el relacionarse directamente con las entidades organizadoras, algunas de ellas con gran prestigio, quienes trabajaron con la comunidad, que en muchos casos, acogieron sus demandas y que respetaron sobretodo los sueños y anhelos de las familias, es invaluable.

En este sentido, un dirigente social señala que el logro más relevante es la obtención de la ansiada 'casita'.

'La casita'.(FVHC-MTJA)

Otro encuestado considera que el logro más relevante de todo el proceso, es la organización social que impulsaron y las relaciones sociales que se originaron en torno a ésta, lo que coincide directamente con el espíritu del programa, lograr la participación activa de la comunidad.

'Los dirigentes impulsaron el Comité'.(FVHC-MCB)

En este contexto, cabe destacar que la solidaridad es el fin y el motivo esencial del valor de la organización social, ya que ésta ofrece la posibilidad de lograr objetivos que el individuo aislado no puede conseguir y aunque, en la actualidad, ésta se ha visto relegada a segundo plano, aún quedan individuos que necesitan sentirse útiles socialmente, servir a los demás y desarrollarse en el ámbito de las relaciones sociales comunitarias.

Un dirigente social señala que el logro más importante fue el apoyo que les otorgó el Alcalde, personalizando sus agradecimientos en la figura de la autoridad comunal, sin considerar que el éxito del proyecto va más allá de la autoridad de turno, ya que el objetivo de las Municipalidades es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las comunas.

No obstante lo anterior, es indiscutible que existen autoridades que tienen más cercanía con las personas que otras.

'Apoyo del Alcalde'. (FSJDL-D-RFH)

Desde un enfoque técnico, uno de los encuestados señala que el logro más importante son las características de la vivienda que obtendrán, agrega que los espacios que obtuvieron producto de las negociaciones con la entidad organizadora, son realmente un beneficio para la familia.

'Características de la vivienda'. (MCN-CEV)

En este sentido, otro dirigente social señala que el principal logro es que el programa considera aspectos que la política habitacional, habitualmente no considera al momento de la postulación a la vivienda, tal es el caso de la agrupación y capacitación.

'Consideran aspectos que habitualmente no son considerados para la postulación: el grupo, la capacitación'. (FVHC-MGG)

Respecto de la capacitación, se señala que es una vía de crecimiento para las personas que conforman las organizaciones sociales, a través de la cual se les entregan las herramientas necesarias para que las personas descubran y desarrollen sus potencialidades, tanto personales como sociales.

En este sentido, un encuestado señala que el logro fundamental es la colaboración del profesional representante de la entidad organizadora, quien los acompañó y apoyó durante todo el proceso.

'Colaboración de profesional del Hogar de Cristo'. (FVHC-CMA)

Un dirigente social señala como un logro significativo el que hayan existido terrenos disponibles para la construcción de viviendas en la comuna, ya que no se verán obligados a abandonar el territorio que habitan.

'Terrenos disponibles'. (MH-AAG)

Es del caso señalar, que precisamente la escasez de terrenos para la construcción de viviendas sociales en la Región Metropolitana, es uno de los aspectos más críticos que enfrenta actualmente la política habitacional. No obstante, existen municipios que han realizado esfuerzos adicionales y priorizado la construcción de viviendas sociales, permitiendo así, que los ciudadanos de la comuna continúen habitando el mismo territorio, con lo que se evita el desarraigo de las personas.

En definitiva, los logros dan cuenta de una notable gestión de las entidades organizadoras, pero también dejan ver la gran carencia informativa que tienen los dirigentes sociales. En este escenario el desafío para el MINVU (SERVIU) es retomar su rol como institución fiscalizadora y protectora de los derechos de las personas, difundiendo e informando a los ciudadanos sus derechos y deberes.

9. Organización Social

Se refiere a aquella asociación de individuos o familias, en torno a la obtención de una solución habitacional definitiva.

Respecto del tiempo que llevan como agrupación, éste varía entre uno y once años, lo que indica que son agrupaciones diversas en antigüedad. En referencia a las agrupaciones antiguas, dada la cantidad de años que

tienen como comité de allegados, destaca la confianza que les generó el programa para la adquisición de una solución habitacional.

En cuanto al liderazgo de los dirigentes sociales, la mayoría de éstos señala haber sido elegido por votación popular y ser reconocido al interior de la agrupación.

En referencia al conocimiento y respeto de las normas de la organización, la mayoría de los dirigentes sociales señala que efectivamente éstas son reconocidas y respetadas por los socios de los comités de vivienda. De igual forma, los socios asumen los compromisos adquiridos al interior de la agrupación.

Respecto de la periodicidad de las reuniones, existe una división en éste aspecto, una parte de los dirigentes sociales señala reunirse periódicamente y la otra parte, indica que se reúnen a lo lejos, sin embargo, coinciden en que la asistencia a las reuniones es alta. Situación que evidencia que el grupo sólo tiene el objetivo de obtener una 'solución habitacional definitiva' y la organización social, es un requisito más del programa.

CONCLUSIONES

A lo largo de los anteriores capítulos, se ha explicado que el objetivo fundamental del presente estudio es analizar las relaciones participativas que se dan entre los tres principales actores del Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, actualmente denominado Fondo Solidario de Vivienda: Entidades Organizadoras, Dirigentes de Comités de Vivienda y Expertos Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU).

En adelante se describen las principales conclusiones obtenidas en el estudio y que de alguna forma, dan respuesta a las preguntas de investigación inicial y son coherentes con los objetivos generales y específicos planteados.

Dado los resultados es difícil considerar el presente estudio concluido en un sentido literal, puesto que el número de hallazgos identificados, evidencia que es probable ampliar la investigación a diversos ámbitos del quehacer habitacional.

1. Participación Ciudadana

Los actores coinciden en que la participación ciudadana es el elemento fundamental, para la canalización efectiva de los intereses y necesidades de la ciudadanía, además les da la capacidad de concientizar esas necesidades y buscarles solución, por lo que es considerada una fortaleza, ya que se asocia a cambios favorables y a los derechos propios de las personas.

Desde otro enfoque la participación ciudadana ha estado ligada a las nociones de Identidad e integración, conceptos que se relacionan con procesos en que los individuos se hacen parte activa de la vida económica, social y cultural del país, y que suponen el reconocimiento de

los valores de cada grupo, entregando las condiciones para que éstos puedan enriquecerse mutuamente.

De forma especial se la vincula a la toma de decisiones y al control social de los compromisos públicos, en los cuales la comunidad adquiere destrezas y capacidades, fortaleciendo sus espacios y organizaciones. Asimismo, es entendida como una acción colectiva, que en otras palabras, es la acción organizada de personas en pro de objetivos comunes, con fuerza para provocar cambios e incidir en la toma de decisiones respecto de múltiples ámbitos de la sociedad, lo que de alguna forma eleva el autoestima de las personas, haciendo que se sientan protagonistas y otorgándoles oportunidades de establecer vínculos estrechos y definitivos.

Desde un enfoque instrumental, la participación ciudadana es percibida como el medio para alcanzar bienes materiales o acceder a beneficios sociales y municipales.

De lo anterior se concluye que, no obstante la diversidad de enfoques y discursos planteados por los actores y a pesar de las diferencias culturales, sociales, económicas y educacionales de éstos, la participación ciudadana es visualizada, como relevante ya que es entendida como fundamental para el éxito de los proyectos ligados al trabajo con las organizaciones y con las personas.

Es indudable que la participación ciudadana permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan; el aprovechamiento mejor de los recursos de la comunidad; responsabiliza y compromete a los ciudadanos desterrando el paternalismo e interesándolos en el mantenimiento de las obras construidas con su propio esfuerzo, favoreciendo así el desarrollo individual y comunitario. No obstante las bondades que entrega la participación activa de la ciudadanía, hoy existe una suerte de desconfianza en ésta y se observa un

desánimo general, ya no todos están dispuestos a participar y organizarse si no subyace un afán personal, se observa una progresiva individualización de la participación.

Finalmente, en los distintos espacios del quehacer público y, en especial en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se han producido grandes avances en la materia, sin embargo, el debate sobre participación ciudadana deberá dar paso a nuevos compromisos hacia la comunidad, lo que permitirá enriquecer esta relación que se ha ido construyendo entre el Estado y las personas.

1.1 Participación Ciudadana y Programa Fondo Solidario de Vivienda

Desde el discurso de los expertos MINVU, no existe consenso respecto de los orígenes participativos del programa. Por un lado, se indica que en teoría se encontraba inserto en la definición del mismo, pero en la práctica éste fue adquiriendo nuevas formas, de hecho se creó un Plan Social con el fin de hacer participe y protagonista al ciudadano de su solución habitacional, pero con la operación del programa, se fue restringiendo cada vez más la participación de la ciudadanía. Por otro lado, se señala que no estaba en la concepción del programa y que si éste hoy es participativo, es sólo consecuencia de una situación puntual que experimentaba la política habitacional del MINVU (SERVIU), en ese momento.

Para que un programa habitacional sea realmente participativo es necesario que los ciudadanos se identifiquen con el y se sientan protagonistas, lo que actualmente no sucede ya que las personas no exigen más, no imponen sus opiniones, en consecuencia no se hacen cargo de la solución habitacional

Por su parte, las entidades organizadoras aterrizan el concepto y lo vinculan directamente con la etapa de diseño del programa, etapa de gran importancia ya que en ella se sientan las bases de lo que será el proyecto y las herramientas de habilitación social que se entregarán a las personas. De la misma forma, destacan la importancia que tienen las demás etapas en la integralidad del programa.

Los dirigentes sociales, desde su perspectiva, perciben que el programa es efectivamente participativo, ya que permite la participación de todas las personas, entrega la posibilidad de conocer anticipadamente a sus futuros vecinos de barrio, tomar decisiones y les otorga mejores y especiales viviendas, además de ser una muy buena opción para las personas de bajos ingresos, dado el mínimo ahorro que solicita.

En síntesis, se puede sostener que existen entidades organizadoras que tienen temor de abrir espacios de participación a la ciudadanía, por los efectos que ésta puede generar, sin duda que éste es uno de los más importantes obstáculos que tiene el tema en la actualidad y entrega una luz de alerta al MINVU (SERVIU), ya que este actor intermedio puede hacer más fácil el trabajo participativo o, definitivamente lo puede restringir, dando libre acceso a los intereses comerciales de las empresas, se observa como un importante desafío para la gestión ministerial y para la sociedad en su conjunto.

2. Programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV)

2.1 Rol del MINVU (SERVIU)

En esta nueva lógica de programa, el MINVU (SERVIU) entrega atribuciones a la empresa privada, articulando una suerte de alianzas estratégicas para que éstos organicen la demanda y tenga la relación con los ciudadanos. Los ciudadanos ya no se relacionan a nivel ministerial, sino que lo hacen directamente con una empresa (entidad organizadora), lo que plantea serios riesgos a la política habitacional si no existe una rigurosa fiscalización y una adecuada información a las personas. En este contexto, es evidente que el MINVU (SERVIU) tiene un rol distinto, un rol más bien privatizado, limitándose solamente a la entrega de subsidios habitacionales, lo que de alguna forma permite sostener que ésta importante institución hoy es invisible para la comunidad.

Desde un enfoque técnico, se plantea que el MINVU (SERVIU) tenía la obligación de cambiar su rol, dada la renovación de la política habitacional, sin embargo, antes de transformar su rol era fundamental y necesario modificar las rígidas estructuras ministeriales, para con ello facilitar el desarrollo y funcionamiento de los programas en este novedoso escenario habitacional, tema que no ha sido resuelto y que sin duda es uno de los más grandes obstáculos que se presentan actualmente.

Se constata que los dirigentes sociales hoy no identifican al MINVU (SERVIU), como la instancia que aporta el subsidio con el que se construyen las viviendas, en general éstos reducen el aporte del MINVU (SERVIU) sólo al aspecto técnico – constructivo y al de receptor de postulaciones, considerando que las entidades organizadoras son

quienes aportan los recursos que permiten la construcción de las soluciones habitacionales.

De la misma forma, algunos representantes de entidades organizadoras, desconocen completamente que los recursos ligados al proyecto, provienen del subsidio que entrega el Estado a través del MINVU (SERVIU), lo que coincide con la escasa información que tienen los dirigentes sociales en este ámbito.

En síntesis, es evidente lo difuso que hoy es el rol del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, especialmente en este programa que trabaja con intermediarios, entidades que en ocasiones no cumplen con las funciones que les corresponde, dejando una importante brecha informativa que afecta fundamentalmente a los beneficiarios del subsidio. Lo anterior plantea la necesidad de que el MINVU (SERVIU), retome la relación directa con la ciudadanía, para que ésta reconozca que el Estado, es quien lidera la entrega, la fiscalización y la calidad de las viviendas sociales.

2.2 Difusión FSV

Como se ha señalado, la difusión del programa es clave para el buen éxito del programa y para mantener la presencia del MINVU (SERVIU) como un actor fundamental en esta nueva lógica. La difusión es un aspecto del programa, en el que comparten responsabilidades tanto el MINVU (SERVIU) como las entidades organizadoras.

En este sentido, los expertos MINVU plantean lo complejo que es ejecutar esta función ya que no cuentan con los recursos (materiales y humanos) necesarios para materializarla, a lo que se agrega una gran y dispersa demanda, además de una gran diversidad de actores. No obstante, al menos en el discurso, asumen que es una tarea pendiente y plantean estar trabajando en disminuir la brecha de información,

entre la entidad organizadora y la familia. No deja de llamar la atención que éste servicio gubernamental no haya pensado y diseñada la política habitacional, sobre la base de las necesidades que ésta generaría al interior de la institución, pensando en facilitar el trabajo que les corresponde realizar.

Por su parte, las entidades organizadoras exponen que el canal mayormente utilizado para la difusión de los proyectos fue el Municipio de residencia de los proyectos, con los que generaron una importante relación de colaboración, que desembocó en un significativo acercamiento a la comunidad y en una óptima difusión. Es del caso señalar que, otras entidades organizadoras utilizaron la lógica del mínimo esfuerzo y delegaron ésta relevante función en entidades intermedias, agregando un nuevo actor al desarrollo del programa, lo que de alguna forma, entorpece procesos y genera mayor confusión.

2.3 Organización Demanda

En cuanto a la organización de la demanda, tema de gran relevancia para el desarrollo y funcionamiento del programa, una parte de las entidades organizadoras afirma haber promovido la organización de los comités de vivienda, la otra parte recurrió a organizaciones ya existentes, que se encontraban a la espera de una solución habitacional.

Respecto de los criterios mayormente utilizados por las entidades organizadoras, para incorporar a personas a los comités de vivienda, se señala que fueron básicamente sociales, buscando beneficiar a familias de escasos recursos o con mayor nivel de vulnerabilidad social. Otras entidades se enfocaron en necesidades específicas, como es el caso de los campamentos.

Dado el dinamismo y la flexibilidad que presenta el programa en estudio, queda de manifiesto la pasividad de las organizaciones

sociales existentes, ya que éstas podrían llegar a convertirse en entidades organizadoras o en su defecto solicitar al MINVU (SERVIU), conexión con entidades patrocinadoras de proyectos habitacionales, es un desafío para las organizaciones posicionarse con la misma fuerza que la década de los '90.

Finalmente, en este aspecto se visualizan los principales riesgos que podría experimentar el programa, ya que de alguna forma puede ser manipulado económica y políticamente, en pro de intereses unilaterales y comerciales, considerando que la organización de la demanda ésta radicada en las entidades organizadoras y el subsidio que entrega el estado es generoso. En consecuencia, si no existe una adecuada fiscalización de parte del MINVU (SERVIU), estas entidades pueden provocar una suerte de discriminación y limitación del libre acceso al programa, además de desfocalizarlo.

2.4 Compromisos y Responsabilidades de los actores

Las entidades organizadoras, con un discurso cercano al proyecto y a la participación de la ciudadanía, como parte de su responsabilidad social, consideran que el principal compromiso que adquirieron, fue con las familias de escasos recursos, lo que conlleva la responsabilidad de entregarles viviendas de buena calidad y acorde a las necesidades de la comunidad. Se observa que en algunas entidades subyace un afán altamente caritativo, ya que enfatizan en la idea de 'donar' las viviendas a las familias.

Por su parte, los dirigentes sociales señalan que el principal compromiso que adquirieron, fue reunir el ahorro solicitado como requisito por el programa, desafío no menor considerando las graves

carencias económicas que tienen las familias, además de juntar a los vecinos y participar de las capacitaciones planificadas. Cabe señalar que algunos dirigentes sociales enfatizan en la responsabilidad que les significa su rol de dirigentes, ya que implica una serie de actividades que suponen postergar a sus respectivas familias y sus propios intereses en función de los demás.

2.5 Asistencia Técnica

Respecto de los prestadores de asistencia técnica, desde la perspectiva de los expertos MINVU éstos trabajan correctamente, cumpliendo efectivamente la labor de facilitadores que se les encomienda a través del reglamento del programa, sin embargo, hay plena conciencia que existen aspectos que se deben perfeccionar. La figura de la asistencia técnica se observa como un aspecto beneficioso para el desarrollo de la política habitacional, ya que la mutua colaboración enriquece el trabajo y el producto que se entrega.

En éste aspecto, se observa como un potencial riesgo el aumento de las entidades organizadoras que se están convirtiendo en prestadores de asistencia técnica, en otras palabras, están siendo juez y parte del desarrollo del programa, lo que complica aún más el trabajo de fiscalización que tiene el deber de realizar el MINVU (SERVIU).

En este sentido, a pesar de que el MINVU (SERVIU) tiene pleno conocimiento de las dificultades que se están presentando, no se ha hecho cargo de ellas, justificándose en la carencia de recursos y en la escasa capacidad para asumir esta función. Es impresentable que éste aspecto del programa no cuente con fiscalización, ya que el

MINVU (SERVIU) no puede dejar de monitorear lo que está sucediendo con los subsidios que entrega, la ciudadanía confía en que esta institución se encuentra atenta a las problemáticas que se presenten en la operación de los mismos, de esta forma se plantea como un desafío el controlar que las empresas cumplan con lo estipulado por el reglamento, vigilando que las viviendas que se entreguen sean de calidad y cuidando que el programa no se transforme en un negocio más.

3. Gestión Entidades Organizadoras y Comités de Vivienda

La gestión de las entidades organizadoras en general es buena, aunque ésta sigue siendo un mercado relativamente cerrado, no obstante lo anterior, existen entidades que sólo funcionan con la lógica del mercado. Se observa que es un aprendizaje lento, pero que se han dado pasos al respecto, al menos en el discurso, la mayoría de las entidades organizadoras tiene la voluntad de trabajar en equipo, lo que permite de alguna forma controlar el buen éxito del programa.

Las actividades realizadas por las entidades organizadoras para hacer más eficiente la gestión, han sido múltiples, desde conseguir aportes adicionales para la ejecución del proyecto, hasta reuniones técnicas para coordinar el trabajo y analizar los detalles operativos del mismo.

En este sentido, cabe señalar el reclamo generalizado que realizan éstas entidades, indicando la sobrecarga de trámites que deben ejecutar para lograr la presentación del proyecto, lo que en definitiva los desmotiva y les resta tiempo para realizar actividades más extensas con los comités de vivienda.

En cuanto a la gestión de los comités de vivienda, éste es en general débil, ya que algunos grupos no alcanzaron a cohesionarse, ni realizaron actividades paralelas, más bien se limitaron a llevar a cabo lo que se les indicaba, dejando de lado lo enriquecedor que es el trabajo organizado.

3.1 Elaboración del Proyecto

Respecto de la elaboración conjunta del proyecto, fundamental requisito del programa, los discursos de las entidades organizadoras se encuentran divididos, por un lado, algunas son explícitas en señalar que no involucraron a la ciudadanía en la elaboración del proyecto, paradójicamente son éstas mismas las que indican que efectivamente acogieron las demandas, prioridades y problemáticas de la comunidad. Por otro lado, hay entidades que señalan haber trabajado en conjunto con los comités de vivienda, acogiendo sus opiniones y demandas a través del diseño y ejecución de la solución habitacional, intentando de esta forma, confeccionar las soluciones de acuerdo a las necesidades, prioridades y en beneficio de la comunidad, lo que permite deducir que efectivamente vivieron el proceso más relevante y participativo del programa, considerando como protagonista al beneficiario del proyecto. Planteamiento que es coincidente con lo percibido por algunos dirigentes sociales, quienes efectivamente sintieron haber participado del proyecto y de la solución habitacional.

En consecuencia, se observa que hay algunas entidades organizadoras a quienes aún les complica incorporar la participación de la ciudadanía como un estilo de trabajo, subestimando el aporte y la experiencia que entregan las organizaciones sociales y sin considerar que ésta reporta importantes beneficios para las partes involucradas. Las entidades organizadoras que no se sintieron amenazadas por la

ciudadanía, consiguieron generar una relación importante con los dirigentes sociales y con la comunidad en general, quienes aún les agradecen esta confianza, sintiéndose altamente valorados por las empresas en las cuales depositaron su confianza.

3.2 *Administración de los Recursos del Proyecto*

Respecto de la administración de los recursos del proyecto, las entidades organizadoras coinciden en que ésta fue ejecutada fundamentalmente a través de licitaciones, presupuestos, giros de ahorro anticipado o a través de otras iniciativas. Se observa que este aspecto ha sido notablemente coordinado y monitoreado, haciendo coincidir tiempos, recursos y calidad de las soluciones habitacionales, lo que va en directo beneficio del éxito del proyecto.

En relación al plan de ahorro de los comités de vivienda, las entidades organizadoras coinciden en que son ellas las que coordinan este aspecto, por una cuestión de seguridad y para evitar que los socios del comité extraigan los dineros ahorrados, evitando así que éstos no puedan postular, lo que coincide con lo señalado por los dirigentes sociales. Ésta disposición de alguna forma confirma la poca confianza que tienen las entidades organizadoras en las personas y en las organizaciones sociales. No obstante lo anterior, la precaria situación económica de las familias beneficiarias de este programa, refuerza la decisión de las entidades, ya que es todo un desafío lograr reunir el ahorro solicitado como requisito por el programa (diez unidades de fomento).

3.3 *Seguimiento a Familias Beneficiadas*

De acuerdo al discurso de los Expertos MINVU, en los inicios del programa este aspecto se observó como secundario, ya que la prioridad del momento era posicionar el programa, sin embargo, señalan que el seguimiento a las familias debía estar incorporado en el plan de habilitación social, requisito de presentación de los proyectos y labor que corresponde a la entidad organizadora.

Por su parte, las entidades organizadoras señalan que efectivamente realizan seguimiento a las familias y lo ejecutan a través de visitas a terreno o en algunos casos, a través de capacitaciones. Los dirigentes sociales, ratifican esta afirmación, indicando que han continuado relacionándose con las entidades organizadoras, más allá de la entrega material de la vivienda.

En definitiva, en términos estrictamente técnicos no queda claro si efectivamente se trata de un seguimiento, tampoco queda claro si este seguimiento debe ser realizado por la entidad organizadora, o si esta sería una labor que corresponde más bien al MINVU (SERVIU). De igual forma se observa que es un tema que aún no está resuelto y que dicha institución manifiesta encontrarse definiendo, advierten que no es fácil avanzar dado el considerable universo de participantes que tiene el programa. No obstante lo anterior, desde el discurso de los dirigentes sociales se constata una importante satisfacción con la labor que está desempeñando actualmente la entidad organizadora. En este sentido, se destaca la labor desarrollada por la Fundación de Viviendas del Hogar de Cristo, que no ha perdido el contacto con las familias, a pesar de que la mayoría de los proyectos que auspicia, se encuentran en lugares apartados y de difícil acceso.

4. Expectativas

4.1 *Motivación Postulación al Programa*

Las motivaciones señaladas por los dirigentes sociales para participar en el Programa Fondo Solidario de Vivienda, son diversas, sin embargo se destaca la necesidad de contar con una solución habitacional definitiva que mejore las condiciones y calidad de vida de las personas, que cobije y entregue protección al grupo familiar. Es del caso señalar que la postulación a este programa se presenta como una oportunidad conveniente de obtener una solución habitacional, dada la precaria situación económica de las familias.

Se destaca la opinión entregada por los dirigentes sociales de los dos campamentos incluidos en el estudio, quiénes señalan que fueron motivados fundamentalmente por el mejoramiento de las precarias condiciones higiénicas y de salubridad en que viven.

Por otro lado y con un discurso que se asocia fundamentalmente al rol dirigencial, se señala que es una oportunidad para participar, estar organizacionalmente activo y contribuir con la comunidad.

Se destaca la motivación generada por las autoridades comunales, en su calidad de entidades organizadoras, quiénes fueron claves al momento de incentivar y otorgar seguridad a las organizaciones sociales para la postulación al programa. Asimismo, sobresalen otras entidades organizadoras, quiénes a través de su prestigio, seriedad y confiabilidad lograron involucrar a las familias otorgándoles confianza y sobretodo protección, aspectos de fundamental importancia para los dirigentes sociales.

Por su parte, las entidades organizadoras fueron motivadas por criterios de orden básicamente localistas (Municipios), económico y social, destacando la pobreza de las familias como el eje fundamental. Cabe señalar que al momento de la postulación de los proyectos en estudio, se trataba de un programa en fase piloto, por lo que se entiende que estas entidades organizadoras asumieron un riesgo y aceptaron el desafío que les presentaba el MINVU (SERVIU), sin mayores condiciones y sólo con la visión de aprovechar la oferta, para así contribuir con las familias de escasos recursos, además de que éstas no abandonaran la comuna de origen, previniendo así el desarraigo de las mismas.

4.2 Expectativas Tamaño de la Vivienda

Respecto del tamaño de la vivienda, es importante hacer notar que la mayoría de los dirigentes sociales declara conocer el tamaño de sus viviendas, no obstante siempre se refieren a metrajes aproximados, la mayoría de ellos indica que estas dimensiones son insuficientes para acoger al grupo familiar, por lo general de más de cinco miembros. Los demás dirigentes sociales se sienten satisfechos con el tamaño de la vivienda, lo que se puede explicar en la perspectiva de una futura ampliación, opción que entrega el programa dadas las dimensiones del terreno que se entrega junto a la vivienda, lo que de todas formas está supeditado a la situación económica familiar.

4.3 Expectativas Equipamiento de la Vivienda

En relación al equipamiento de la vivienda y desde la información proporcionada a los dirigentes sociales por las entidades

organizadoras, éstos perciben que es adecuado y los satisface plenamente, lo que es paradójico considerando que no están conformes con el tamaño de las viviendas, pero sí con el equipamiento que ésta incluye. Tal situación se puede entender en el contexto de la urgente necesidad que tienen las familias de habitar un lugar higiénico, seguro y sólido.

4.4 *Expectativas Vida Familiar: Hijos, Pareja*

Respecto de las expectativas que tienen los dirigentes sociales de la vida familiar en la nueva vivienda, la mayoría coincide en que ésta efectivamente mejorará, ya que el hecho de contar con una vivienda sólida, con mayores comodidades y espacio, les otorga tranquilidad y una mejor convivencia, lo que en definitiva fortalece y consolida el núcleo familiar.

No obstante lo anterior, hay quienes plantean que la vida familiar se verá afectada por el desarraigo del que serán víctimas, en otras palabras el cambio a la nueva vivienda y el consiguiente abandono de la comuna de origen, los hace sentirse frágiles social y económicamente, lo que es relevante en el contexto de las precarias condiciones económicas de las familias. Asimismo, se destaca la negativa de habitar en sectores poblacionales, dadas las problemáticas sociales que de alguna forma se vivencian en estos barrios.

En relación a la vida conyugal o en pareja, los dirigentes sociales concuerdan en que ésta se verá beneficiada por la comodidad y privacidad que les otorgará el nuevo espacio habitacional, lo que facilita una vida de pareja más plena, equilibrada y organizada, en definitiva permite recuperar los afectos deteriorados por el diario vivir.

Respecto del futuro de los hijos, se percibe que éstos también tendrán nuevas oportunidades, especialmente en el ámbito estudiantil, ya que disfrutarán de mayor espacio para realizar sus quehaceres y desarrollar sus habilidades, lo que se traducirá en ingresar al mundo laboral en mejores condiciones y a través de éste, optar a mayores posibilidades de promoción social.

Cabe señalar que un importante número de dirigentes sociales expresa como un grave problema, la actual sensación de discriminación y estigmatización de la que son víctimas especialmente sus hijos, por el sólo hecho de habitar en un campamento, situación que les afecta y los hace sentirse como ciudadanos de segunda clase o inferiores socialmente.

En definitiva, a pesar de ser una solución habitacional de reducido tamaño y con equipamientos mínimos, la mayoría de los dirigentes sociales tiene altas expectativas de mejoramiento de la vida familiar y conyugal, lo que da cuenta de una alta valoración de la vivienda definitiva. Se constata que el acceso a la vivienda, en términos de propiedad, es un factor de diferenciación social.

5. Sistema de Relaciones

Desde el enfoque de los expertos MINVU, se reconoce que las relaciones que genera el programa son básicamente bilaterales, ya que el programa fue diseñado y pensado en que se dieran de esa forma. En este contexto, surgen dudas acerca de la concepción participativa que tiene el programa, ya que deja fuera de toda relación al protagonista del mismo: los comités de vivienda, lo anterior se justifica en una estructura organizacional inadecuada para relacionarse directamente con las personas u

organizaciones, la institución se pierde más bien en cuestiones burocráticas en vez de avanzar en los temas de real importancia social.

Como ya se ha señalado, la relación de las entidades organizadoras con los comités de vivienda, no es una relación horizontal, el liderazgo total del proyecto está radicado en las entidades organizadoras, ya que en general las organizaciones sociales se encuentran en una etapa de pasividad, por lo cual no tienen la capacidad de hacer valer sus derechos. Se constata que en general las relaciones no son participativas lo que deja en una situación bastante desfavorable a las familias postulantes.

En este sentido, el desafío que debe enfrentar el MINVU (SERVIU), como operador de la política habitacional, es realizar un trabajo al interior del servicio intentando romper la rigidez de la estructura ministerial, para dar paso a un trabajo 'hacia fuera', cumpliendo con su rol de articulador de actores, lo que se observa complejo considerando que ésta institución es por excelencia burocrática y en general organiza su trabajo bajo una lógica legalista, que escasamente permite el movimiento y la flexibilidad.

Respecto a las comunicaciones que se dan en esta triple relación, las entidades organizadoras se comunican fundamentalmente a través del teléfono con el MINVU (SERVIU), medio que les acomoda por lo directo, rápido y expedito, con los comités de vivienda se comunican básicamente a través de visitas a terreno, considerando que la mayoría de éstos, tiene residencia en comunas y localidades apartadas.

En relación a los conflictos y la resolución de los mismos, los dirigentes sociales manifiestan no haber experimentado situaciones complicadas con las entidades organizadoras, ya que se encuentran en permanente diálogo. Respecto de las diferencias que se presentan entre el MINVU (SERVIU) y las entidades organizadoras, se señala que son resueltas a través de diálogo, acuerdos y negociaciones.

Se constata que en general las relaciones entre los actores son bastante positivas, ya que no se manifiestan mayores dificultades, optando por el diálogo permanentemente y la conciliación de voluntades. Sin embargo, en el caso específico de los comités de vivienda, es un aspecto que tiene una doble lectura, por un lado indica que se generó una apertura al diálogo y una relación positiva, por otro lado, puede señalar que las organizaciones no lograron relacionarse abierta y cómodamente, dado que está de por medio la obtención de la solución habitacional, y que más bien asumieron lo que se les indicaba sin poder emitir su opinión libremente.

6. Organización Social

La organización social de los comités de vivienda, se observa frágil, a pesar de que la mayoría de los grupos son antiguos, los líderes aún no han logrado posicionarse y consolidarse en su rol, son escasamente reconocidos, aún cuando fueron elegidos por votación popular. En el caso de las organizaciones nuevas, la directiva, si es que existe, aún no es reconocida, ni valorada por las bases, al menos en el discurso de los dirigentes sociales.

No obstante lo anterior, los socios reconocen normas y las respetan, se reúnen a lo lejos, pero la asistencia es alta, se observa que hace falta que lleguen a conformarse en un grupo que trascienda el objetivo inicial-instrumental, para poder convertirse en una agrupación que logre canalizar las posibles problemáticas que surjan en el contexto del nuevo barrio.

6.1 Apoyo organizacional recibido por los Comités de Vivienda

Respecto del apoyo organizacional que entregaron las entidades organizadoras a los comités de vivienda, los dirigentes sociales

manifiestan haberlo recibido a través de profesionales, quienes les otorgaron una serie de herramientas de apoyo organizacional y legal, fundamentalmente a través de capacitaciones en diversas materias de interés comunitario.

Desde el discurso de las entidades organizadoras, es evidente que consideran éste aspecto un requisito más del programa, no obstante, los dirigentes sociales consideran y valoran positivamente este apoyo, agradeciendo cada uno de los esfuerzos desplegados durante todo el proceso, expresando además, la excelente calidad de las capacitaciones entregadas.

En general, éste es uno de los aspectos en que se destaca la labor efectuada por las entidades organizadoras en coordinación con los prestadores de asistencia técnica, quiénes aunaron esfuerzos en pro de un trabajo bien focalizado y de calidad.

7. Limitaciones del Programa Fondo Solidario de Vivienda

Respecto de la normativa del programa los expertos MINVU, afirman que actualmente existen muchos vacíos, no obstante se encuentran en la disyuntiva de continuar con la flexibilidad del programa, o concretamente incorporar nuevas restricciones y exigencias al programa.

Por su parte, algunas entidades organizadoras concuerdan en la existencia de vacíos en la normativa del programa, agregan que es poco clara y subjetiva en algunos conceptos, rígida en los plazos y sin criterio social, exige demasiados requisitos y solicita documentos innecesarios, muchos de los cuales están en poder del (MINVU (SERVIU)). Asimismo, enfatizan en las dificultades que les generó que ésta apareciera después de la selección de los proyectos. Por otro lado, se expresa la necesidad de

transparentar el proceso de selección de los proyectos, ya que éste se observa arbitrario y se desconocen los parámetros que utiliza la institución.

Las problemáticas planteadas en este ámbito, de alguna forma, se relacionan con que el programa se fue acondicionando y modificando sobre la marcha, fue tomando forma con la experiencia de los proyectos que estaban en pleno desarrollo. Se observa que la institución tiene pleno conocimiento del tema y que está tomando medidas en este sentido, para favorecer el normal desarrollo de los proyectos asociados al programa.

Respecto del Plan de Habilitación Social se expresa que éste no ha cumplido con el objetivo planteado en la normativa del programa, ya que las entidades organizadoras lo han postergado a segunda prioridad, salvo excepciones. Este aspecto que es por definición el que da el matiz participativo al programa, no está cumpliendo su propósito que es hacer partícipe a la ciudadanía de su solución habitacional, por lo cual debe ser analizado y reflexionado con la finalidad que los operadores del programa, cumplan la función de habilitar socialmente a las personas.

En el ámbito de la Asistencia Técnica, lo que busca el MINVU (SERVIU) es introducir el concepto de 'Asistencia Técnica Integral', que en base al predominio de criterios de calidad, permita mejorar los procesos de postulación, ejecución física de las obras y la instalación de las familias en sus nuevas soluciones. Sin embargo, los actores coinciden en que el resultado de ésta, depende del tipo de prestador de asistencia técnica y de sus propósitos, ya que algunos realizan una muy buena gestión y otros que en su rol de intermediarios (cuando no son parte de la misma entidad organizadora) no colaboran con la fluidez del proyecto, sino que lo entorpecen, agregando elevados costos por inspecciones.

En relación a las dificultades expresadas en el ámbito de la Organización de los Comité de Vivienda, existe concordancia respecto de

la incapacidad que tienen estas organizaciones de alcanzar acuerdos democráticos y trabajar en equipo, lo que se explica en el contexto de la heterogeneidad de los integrantes de los comités de vivienda, en la brecha generacional que se produce al introducir personas de diferentes edades, además en el ingreso de personas ajenas a la agrupación original, lo que provoca conflictos y resistencias, afectando la dinámica grupal y la sinergia del mismo.

Respecto de las dificultades identificadas en el ámbito de las especificaciones técnico - constructivas, éstas se refieren fundamentalmente a problemas con los Directores de Obras Municipales y la interpretación que éstos realizan de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, además, de los tecnicismos utilizados en el lenguaje.

Limitaciones de orden general

Demora del MINVU (SERVIU) en la aprobación y entrega de los subsidios, existe coincidencia en que ésta genera atrasos innecesarios que afectan especialmente a los beneficiarios del subsidio. Dichos retrasos se explican en torno a la rigidez de la estructura ministerial, la burocracia de los servicios y el trabajo disperso que se realiza al interior de la institución.

Rigidez de los plazos, se expresa un gran descontento por lo reducidos y rigurosos que son éstos, lo que obliga a entregar productos que no necesariamente son de buena calidad.

Demora en la construcción de las viviendas, los dirigentes sociales manifiestan que ésta dificultad afecta directamente la economía de aquellas familias que cancelan arriendos. En este sentido, es importante que las entidades organizadoras controlen más rigurosamente a las empresas constructoras para que no se produzcan éste tipo de situaciones, que sin duda perjudican directamente a los beneficiarios y sus familias.

Rol de intermediarios que cumplen las entidades organizadoras, algunos actores señalan que el hecho de entregar todas las facultades a las entidades organizadoras, supone un importante riesgo, ya que ésta confianza y el generoso subsidio otorgado por el MINVU (SERVIU), puede de alguna forma generar manipulaciones político-comerciales que afecten el normal desarrollo de los proyectos, limiten el libre acceso a la vivienda y desfocalicen el programa.

En este sentido, se advierte el incipiente negocio que realizan las empresas o entidades organizadoras, comprando grandes extensiones de terreno y vendiéndolas a los comités de vivienda, al doble del precio que corresponde en el mercado, agregan, que las superficies de las viviendas en muchos casos son insuficientes para el monto de subsidio que se otorga.

Carencia de información, existe una gran carencia informativa que como consecuencia deja a los dirigentes sociales frágiles y sin herramientas para poder opinar y reclamar por sus derechos. En este sentido, es un desafío para el MINVU (SERVIU), retomar su rol como institución protectora de los derechos de las personas.

En definitiva se observa que el programa aún es frágil en diversos aspectos, si el MINVU (SERVIU) no se encuentra atento ante cualquier irregularidad que se produzca, como siempre los más perjudicadas serán los postulantes, que quedaran indefensos frente a la lógica de mercado que tienen algunas entidades organizadoras, por lo cual es urgente frenar los intereses particulares y transparentar los procesos con el fin de contar con un programa integral y dinámico que efectivamente beneficie a la comunidad.

Por otro lado, la rigidez de la estructura ministerial se observa como una de las principales limitaciones, ya que afecta el adecuado y normal desarrollo del trabajo con este programa que es por definición dinámico y flexible. En este contexto, es urgente y necesario realizar cambios al interior de la institución, que permitan avanzar eficientemente en los procesos asociados a los programas habitacionales. Asimismo, es conveniente contar con equipos multidisciplinarios e idóneos, que faciliten el cumplimiento de las funciones que le corresponden al MINVU (SERVIU): trabajar con las personas, fiscalizar el desarrollo de los proyectos y controlar la calidad de las soluciones habitacionales que se entregan, lo que se observa difícil considerando las restricciones presupuestarias que tiene la institución.

8. Logros del Programa Fondo Solidario de Vivienda

En cuanto a los logros identificados en el ámbito de la asistencia técnica, sobresale el trabajo riguroso que realizan algunos prestadores de este servicio, quienes lograron integrarse y trabajar en conjunto con los comités de vivienda y con las entidades organizadoras, con buena disposición ejecutaron un adecuado control y se encargaron de exigir calidad en los proyectos y verificaron que lo que se ejecutaba coincidiera con los objetivos y plazos establecidos.

Respecto de la normativa del programa, se destaca la flexibilidad de ésta para adaptarse a las problemáticas que se van presentando en el desarrollo del proyecto, a pesar de haber sido elaborada tardíamente, ha logrado adquirir progresivamente un carácter social, lo que es favorable para las familias beneficiarias del programa.

En el ámbito de la organización social de los Comités de Vivienda, se expresa como un logro que los socios, consiguieran identificarse con la organización, sentirse parte y reconocerse en ésta, lo que les ha generado las confianzas necesarias para la participación de todos. Asimismo, sobresale la eficiencia del trabajo realizado por algunos dirigentes sociales, quienes estimularon las relaciones al interior de la organización, generando una visión de grupo, lo que coincide directamente con el espíritu del programa.

En el ámbito de las especificaciones técnico – constructivas, los logros expresados tienen relación con la buena calidad y características de las viviendas, se plantea que los estándares constructivos son los apropiados y apegados a la normativa, lo que hace más transparente el trabajo.

Logros de orden general

Respecto del programa, en términos generales se destaca que éste ya se encuentra asentado, es decir que ya es un programa sólido, conocido y aceptado por la ciudadanía, que cuenta con red de actores y con algunos años de experiencia, que desde la puesta en marcha ha duplicado el presupuesto asignado por el MINVU (SERVIU) y que los proyectos que se originan del programa se han concretado eficientemente.

Focalización, se destaca que el programa está llegando a los sectores más pobres y apartados del país, lo que indica que éste aspecto es un acierto que debe ser protegido, para que no se desperfile en atención de los intereses particulares, asociados fundamentalmente al negocio de las empresas.

Demanda, el programa ha tenido un significativo aumento en la demanda y como consecuencia ha entregado un elevado número de soluciones habitacionales, diversas en materialidad, beneficiando a miles de personas a nivel nacional.

Relación de los actores, se distingue como un logro, la nueva relación de los actores estado, privados y ciudadanía, quienes se asociaron en este nuevo programa, lo que es novedoso en la atención habitacional del segmento más pobre de la población.

Monto del subsidio, el elevado monto de subsidio que entrega el programa, es uno de los logros mayormente destacados por los actores, lo que genera gran interés, fundamentalmente de parte de las entidades organizadoras.

Interlocutores directos al interior del MINVU (SERVIU), se destaca la creación de departamentos encargados del programa a nivel nacional, lo que es de gran importancia para los actores externos, que cuentan con interlocución válida y directa en el servicio.

En definitiva, sobresale el mejoramiento de la calidad de vida de las familias y la satisfacción de las mismas con la vivienda, ya que el programa les permite acceder a una solución habitacional definitiva, especialmente a quienes no cuentan con los recursos económicos para cancelar dividendos hipotecarios y que tampoco son sujetos de créditos por los bancos y entidades financieras, además de permitir el acceso de adultos mayores. Asimismo, los dirigentes sociales beneficiarios del programa, expresan su agrado por que se sintieron participe de lo que sería su vivienda, lo que los animó a creer en el proyecto y en la oportunidad que se les presentaba de vivir un proceso en relación directa con entidades organizadoras, algunas de ellas con gran prestigio.

Finalmente, se destaca la notable gestión realizada por algunas entidades organizadoras, que lograron acercarse a la comunidad, permitiéndoles hacerse parte de su solución habitacional y vivir un verdadero proceso de habilitación social.

APORTE PARA EL TRABAJO SOCIAL

El Estado, a través de sus políticas sociales, tiene la misión de revertir las inequidades y buscar el bien común, intencionando el trabajo por superar la pobreza y otorgar igualdad de oportunidades a las personas.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, es una institución gubernamental del área social, que define las políticas en materia de ciudad, barrio y vivienda, materializándolas en programas que son operados por múltiples actores. El Programa Fondo Solidario de Vivienda, es un claro ejemplo, ya que trabaja con diversos actores públicos y privados que intentan relacionarse a pesar de las deficiencias estructurales del MINVU.

Como ministerio social tiene por misión priorizar y focalizar sus programas en los sectores más pobres de la población, buscando con ello "mejorar la calidad de vida de las personas". No obstante lo anterior, se aprecia una progresiva subordinación del área social respecto de la económica, en todos los niveles de las políticas habitacionales, especialmente en los programas creados bajo la nueva lógica de trabajo con intermediarios.

En este contexto, se encuentra el principal campo de acción del Trabajo Social, por cuanto, éste debe prioritariamente focalizarse en el sector de mayor postergación de la sociedad, de mayor riesgo y vulnerabilidad social.

El Trabajo Social es una profesión que dentro del campo de las ciencias sociales interviene a partir de las necesidades, demandas, intereses y reivindicaciones de la ciudadanía, intentando buscar alternativas, junto a las personas, para dar respuesta a las problemáticas planteadas. Esta intervención debe situarse en una perspectiva fundamentalmente facilitadora, a fin de que sean las personas y sus organizaciones protagonistas de su cambio y de la transformación de la realidad.

Las instituciones vinculadas a las políticas sociales conforman un evidente ámbito de intervención profesional, en el cual se puede aportar desde muchas áreas, según la formación y vocación, que permite una comprensión de las problemáticas de la pobreza y sus manifestaciones, además de contar con las herramientas metodológicas y técnicas adecuadas.

La intervención es un proceso complejo, en el que inciden factores como la institución en la que se desempeña el trabajador social, la ciudadanía y su demanda, la coyuntura cultural, social, política y económica y el mismo trabajador social, su formación e idiosincrasia.

El sector habitacional se ha destacado por ser uno de los ministerios que más trabajadores sociales tiene entre sus funcionarios, sin embargo, éstos han reducido su aporte a la mínima expresión refugiándose en el tecnocratismo o el normativismo, realizando un trabajo básicamente administrativo – burocrático, sin brindar soluciones reales a los conflictos, reduciendo con ello la intervención profesional y el rol social.

Esta situación resta protagonismo a la disciplina frente a otras profesiones que se erigen como hegemónicas dentro de la institución. Sin embargo, en el último tiempo se ha advertido una suerte de nueva generación de trabajadoras sociales que desarrollan actividades innovativas en la intervención con individuos, familias, grupos y comunidades, abordando conflictos, relacionándose con la ciudadanía y promoviendo la autogestión, sin embargo, éstas iniciativas se han visto interrumpidas por restricciones presupuestarias.

Un ministerio que se ha caracterizado por una mirada excesivamente técnica constructiva requiere urgentemente de una mirada desde el trabajo social para llegar a buen término; escuchar a la gente, interpretar su realidad, hacerlos partícipe, atender sus intereses y prioridades, es decir aportar al trabajo integral. De lo contrario, como ha ocurrido, se satisface la necesidad de una

vivienda, pero no se mejora la calidad de vida (el riesgo de trasladar la pobreza desde un mediagua a una casa de concreto).

Desde el mundo académico y la investigación, el trabajo social también puede hacer un gran aporte en el ámbito habitacional, ya que toda la institución social necesita retroalimentación e insumos que le permita reflexionar respecto de lo que se está realizando.

El trabajador social con su formación y experiencia entrega a la institución elementos que permiten incorporar la opinión de los destinatarios de la gestión, para posteriormente introducir modificaciones que favorezcan a la ciudadanía.

Además, el trabajador social, primero que todo es un ciudadano y como tal tiene el deber de conocer las políticas y programas gubernamentales, con lo que puede opinar e intentar influir en ellas, en su diseño, en la intervención, en el trabajo directo con la comunidad. Considerando que el Gobierno administra los dineros de todos los chilenos corresponde que los programas sociales del estado sean monitoreados por los ciudadanos y especialmente los trabajadores sociales tienen una opinión importante y especializada al respecto.

Por su parte el gremio de trabajadores sociales, colegiados y organizados tiene el deber de ejercer su rol en términos de pronunciarse ante las políticas sociales, y exigir un espacio para influir en las mismas.

Finalmente, el profesional del área social interacciona frecuentemente con profesionales de otras disciplinas que intentan imponer en el manejo de la problemática habitacional una mirada sesgada de la realidad, a pesar de lo anterior se destaca que en los últimos años han habido, distinguidas mujeres trabajadoras sociales ocupando importantes cargos tanto a nivel gubernamental como en el MINVU (SERVIU).

BIBLIOGRAFÍA

1. AROCENA, JOSÉ. (2001). *'El desarrollo local: un desafío contemporáneo'*, Taurus - Universidad Católica. Uruguay.
2. BAÑO, RODRIGO. (1998). *'Consideraciones acerca de la Participación Ciudadana'*. Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas. FLACSO. Santiago. Chile.
3. BRÜNER, JOSE JOAQUÍN. (1997). *'Participación y Democracia: Viejos y Nuevos Dilemas'*. Santiago. Chile.
4. CARDARELLI, GRACIELA Y ROSENFELD, MÓNICA. (1998). *'Las Participaciones de la Pobreza'*. Editorial Paidós. Buenos Aires. Argentina.
5. CORREA, ENRIQUE. (1998). *'Participación Ciudadana y Gobernabilidad'*. Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, FLACSO. Santiago. Chile.
6. CHANDLER, DAVID. (2001). *'Sabemos que la respuesta es mayor participación en los asuntos públicos, pero ¿cuál es la pregunta?'*, ABSTRACT presentado por el autor en la II Conferencia 'Developments in Public Participation', organizado por la Universidad Autónoma de Barcelona y University of Luton. Barcelona.

7. FIGUEROA, YANNY. (2001). *'Participación Social en contextos de pobreza dura'*, Artículo forma parte de la discusión conceptual desarrollada en la tesis para optar al Grado de Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

8. GONZÁLEZ MEYER, RAÚL. (1996). *'Espacio Local, Sociedad y Desarrollo'*, Ediciones PET – UAHC. Santiago. Chile.

9. HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO. (1998). *'Metodología de la Investigación'*. 2ª Edición, México.

10. KLIKSBERG, BERNARDO. (1999). *'Seis Tesis no Convencionales Sobre Participación'*, Santiago de Chile. Documento de Trabajo INDES-BID.

11. LAGOS, RICARDO. (7-12-2000). *'Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana'*. Gabinete Presidencial N° 030. Santiago. Chile

12. MARTINEZ KEIM, MARCELO. (2000). *'Nuevo trato, Alcances Políticos y Conceptuales para una Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana'*. Documento de discusión N° 2, D.O.S. Santiago. Chile.

13. MINISTERIO DE HACIENDA – MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (18-07-2001). *'Decreto Supremo N°155'*. Santiago. Chile.

14. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. (1992). *'Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social: Logros y Proyecciones'*. Santiago. Chile.
15. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. (24.08.2001). *'Resolución Exenta N° 2179'*. Santiago. Chile.
16. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. División de Política Habitacional. (8-2002). *'Minuta Explicativa Nueva Política Habitacional'*. Santiago. Chile.
17. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, MINISTERIO DE BIENES NACIONALES. (2000). *'Mesa Gubernamental "Participación Ciudadana en Políticas Públicas": Balance Sectorial, Documento de Trabajo'*. Santiago. Chile.
18. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, UNIDAD DE DIFUSIÓN E INFORMACIÓN AL USUARIO. (2000). *'Experiencias Participativas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Aprendizajes de una década 1990 - 1999'*. Santiago. Chile.
19. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, UNIDAD DE DIFUSIÓN E INFORMACIÓN AL USUARIO. (04/2002). *'Gestión Ministerial y Participación Ciudadana: Documento de Discusión'*. Santiago. Chile.
20. MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. (1990). *'Mensaje Presidencial Presidente Patricio Aylwin Azocar - año 1990'*. Santiago. Chile.
21. MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. (1994). *'Mensaje Presidencial Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle - año 1994'*. Santiago. Chile.

22. MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO. (2000). *'Mensaje Presidencial Ricardo Lagos Escobar – año 2000'*. Santiago. Chile.
23. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES. (1998). *'Enfoque Analítico: para Analizar la Participación en Programas Sociales'*. Santiago. Chile.
24. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES. (08/1994). *'Temas de Participación'*. Santiago. Chile.
25. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES. (08/1994). *'Participación Social y Estado: elementos conceptuales y programáticos relativos al rol de la División de Organizaciones Sociales. Documento Interno de Trabajo N°1'*. Santiago. Chile.
26. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. (06/2001). *'Participación Ciudadana en la Gestión Pública: Marco Conceptual'*. Santiago. Chile.
27. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. (1997). *'Política y Orientaciones en Calidad de Servicios y Participación Ciudadana'*. Santiago. Chile.
28. NIETO DE LOS RÍOS, MARÍA DE LA LUZ. (1998). *'Participación en el Sector Vivienda'*. FLACSO. Santiago. Chile.

29. PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. (1994). *Participar: Dar parte, comunicar. / Tener parte en una cosa.* Ediciones Larousse. París.
30. SALAZAR, GABRIEL. (11-1998). *'De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales): Sociedad Civil, Participación y Ciudadanía Emergente. Proposiciones SUR N° 28'.* SUR Ediciones. Santiago. Chile.
31. SANHUEZA, ANDREA. (2004). *'Participación Ciudadana en la Gestión Pública'.* Corporación Participa. Santiago. Chile.
32. SERRANO, CLAUDIA. (1998). *'Participación Ciudadana y Ciudadanía: Un debate del Chile Contemporáneo'.* MIDEPLAN. Santiago. Chile.
33. VIVEROS, FELIPE (2005). *'Participación: Dimensiones Teóricas, Políticas y Jurídicas'.* Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: http://www.bcn.cl/pags/home_page/ver_articulo_en_profundidad.php?id_subarticulo=793&id_destaca=787

Fuentes Electrónicas:

-  **Página Web:** www.minvu.cl Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
-  **Página Web:** www.fsv.cl Fondo Solidario de Vivienda - Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
-  **Página Web:** www.participacionciudadana.cl División de Organizaciones Sociales – Ministerio Secretaría General de Gobierno.
-  **Página Web:** www.segegob.cl Ministerio Secretaría General de Gobierno.
-  **Página Web:** www.modernizacion.cl Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
-  **Página Web:** www.fundacionpobreza.cl Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.
-  **Página Web:** www.bcn.cl Biblioteca Congreso Nacional de Chile.

ANEXOS

Nº1: Operacionalización de Variables

Nº2: Instrumentos de Recolección de Información

Nº3: Selección Muestra