

Una lección de Urbanidad

Alfredo Rodríguez

SUR Profesionales Consultores

La acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo¹ durante el período 1990 a 1994 fue un notable éxito. Se temía que hubiera tomas masivas de terrenos: no hubo; se temía que bajara el ritmo de construcción de viviendas: aumentó.²

Las razones, a mi juicio, son tres: pragmatismo, confianza en la gente y manejo de las organizaciones de allegados.

Pragmatismo

La propuesta programática para el Sector Vivienda mantuvo y reforzó varios de los programas que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo había aplicado desde 1978, tales como el de vivienda básica y de subsidios habitacionales, y sólo introdujo dos programas nuevos: el de la vivienda progresiva (PVP) y el de mejoramiento habitacional.

Estos programas surgieron del interés en solucionar la situación habitacional de los sin casa, que era caracterizada por la Concertación de Partidos por la Democracia como insostenible, tanto por las condiciones de allegamiento como por la magnitud del déficit. Tales programas eran una respuesta de emergencia, que claramente privilegiaba la cobertura —número de familias atendidas— por sobre la entrega de una solución definitiva de vivienda. Esto es, era una propuesta muy pragmática: por una parte, no innovar, aplicar lo conocido: mantener y mejorar los programas de subsidios habitacionales que se habían aplicado por más de doce años durante la dictadura militar, y que habían ido evolucionando y perfeccionándose. Por otra, disponer de programas que permitieran resolver las situaciones de emergencia.

Obviamente, esto no basta. Este pragmatismo permite explicar, en gran parte, el aumento del ritmo de construcción, ya que dio garantías a las empresas de la construcción, en general a la Cámara Chilena de la Construcción, respecto a la continuidad de su actividad con reglas ya conocidas. Pero no explica por qué los programas de emergencia, que estaban diseñados para dar respuesta a una situación que se preveía conflictiva, no se aplicaron en la magnitud programada para el período.

Si uno revisa aisladamente los programas de vivienda progresiva o de mejoramiento, puede razonablemente concluir que no funcionaron. En efecto, basta comparar: de las 170 mil viviendas progresivas propuestas, sólo se construyeron entre 20 y 30 mil. Pero —y ésta es nuestra hipótesis— decir que estos programas no funcionaron es una afirmación errada, porque sólo se está refiriendo a un subconjunto y no al conjunto total de las diferentes modalidades de producción de vivienda. Como durante este período se alcanzó la meta global prevista, deberíamos mirar en otra dirección, explorar el carácter de emergencia que se les había otorgado a estos programas. Deberíamos preguntarnos, por ejemplo, si hubo o no emergencia en este período, si los allegados constituyeron o no un sector conflictivo.

Cuadro 1. Programa de vivienda progresiva (número de unidades)

año	Programa de la Concertación		Programadas por MINVU		Entregadas MINVU	
	1 ^{as} Etapas	2 ^{as} Etapas	1 ^{as} Etapas	2 ^{as} Etapas	1 ^{as} Etapas	2 ^{as} Etapas
1990	30.000	0	8.841	0	6.858	0
1991	40.000	0	17.912	4.344	8.779	1.664
1992	50.000	30.000	15.480	5.328	6.840	727
1993	50.000	40.000	16.483	4.008	—	---
Total	170.000	70.000	58.716	13.680	22.477	2.391

Fuentes: Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Concertación Democrática, "Propuesta de vivienda y desarrollo urbano". Carolina de la Lastra, "Programa de Vivienda Progresiva. Breve evaluación tras dos años de funcionamiento", *Documento de Trabajo* 42, Corporación de Promoción Universitaria (Santiago, 1992), y MINVU/GTZ, Revista *Vivienda-Participación-Desarrollo Progresivo*, N° 1.

Nota: Las Segundas Etapas programadas y entregadas a partir de 1991 corresponden en su mayoría a un plan de mejoramiento regido por el PVP.

La historia de estos años indica que los temores iniciales³ no se cumplieron: no hubo una presión habitacional extrema, no hubo necesidad de recurrir a programas o soluciones de emergencia. El comportamiento de los sin casa, de los comités de allegados, no fue el de buscar soluciones a través de invasiones de terrenos, sino a través de los programas normales impulsados por el Ministerio; así lo comprueba el alto número de inscritos en el programa de viviendas básicas, en julio 1993: 317.979 postulantes vigentes para viviendas básicas, en relación con los 30.835 postulantes vigentes para vivienda progresiva (programa diseñado para hacer frente a la posible emergencia).⁴

Confianza

La confianza en los programas de vivienda del Ministerio se manifiesta en el hecho de que el número de cuentas de ahorro para la vivienda creció en más de 70 por ciento en cuatro años: pasaron de 478 mil en 1990 a 816 mil en 1993. El ahorro se incrementó de 232 a 358 millones de dólares, y el ahorro pactado sobrepasa los 810 millones de dólares.

Como se puede observar en el Cuadro 2, la cantidad promedio que los futuros postulantes se comprometen a depositar en sus cuentas de ahorro para la vivienda —el ahorro medio pactado— descendió entre 1990 y 1993. Bajó de US 1.058 a US 993 dólares. Esto indica que las cuentas de ahorro abiertas entre estos años son de sectores de bajos recursos. Hay, por tanto, un cambio en la percepción del problema habitacional por parte de los sin casa. Los datos del Cuadro 2 dan a entender que apuestan por una solución a través de un camino institucional. *Aun más, no piden una respuesta urgente*: explícitamente aceptan un plazo mínimo de ahorro de 18 meses antes de comenzar a postular. Entre la toma de terreno, que es "ya mismo", y esto, hay un abismo.

Cuadro 2. Ahorro para la vivienda 1990-1993

Año	Número de cuentas de ahorro	Ahorro acumulado		Ahorro medio acumulado		Ahorro pactado		Ahorro medio pactado	
		UF miles	US\$ miles	UF	US\$	UF miles	US\$ miles	UF	US\$
1990	478.853	9.318	232.950	19,5	486,5	20.273	506.825	42,3	1.058,5
1991	579.025	9.966	249.150	17,2	430,3	23.199	579.975	40,1	1.001,8
1992	692.744	11.809	295.225	17,1	426,3	26.984	674.600	39,0	973,8
1993	816.026	14.332	358.300	17,6	439,0	32.436	810.900	39,8	993,8

Nota: Para estimación en US dólares se consideró 1 UF igual 25 US\$.

Fuente: Vicente Domínguez, "El ahorro previo para adquirir viviendas", en CIEDESS, ed., *Primer seminario internacional sobre la experiencia chilena en financiamiento habitacional* (Santiago, 1993).

La pregunta es, entonces, por qué esta confianza, si en el fondo no hubo ningún cambio radical de políticas ni de programas habitacionales.

Lo único que parece explicarlo es que el Ministerio, y en particular el Ministro, se abrieron a las organizaciones, abrieron las puertas del Ministerio a los dirigentes poblacionales, confiaron en la gente. Vale la pena recordar que en el período comprendido entre su designación y el momento en que asumió su cargo, el ministro Etchegaray recorrió muchas poblaciones y comités de allegados, para escuchar y conocer su situación. Recogió así la gran demanda de los pobladores: recuperar su dignidad, ser escuchados por las autoridades, ser parte del país. Este fue el origen de una relación de confianza, ratificada y reforzada a lo largo de cuatro años. Y es lo que puede explicar lo inexplicable: cómo una misma política habitacional que antes generaba conflictos, generó integración.

Manejo de las organizaciones

Se abrieron las puertas del Ministerio a los Comités de Allegados y de Sin Casa, pero los que entraron por ellas ya no eran "los de entonces": no eran masas de pobladores, sino comités de poco más de 50 socios (sólo los primeros 50 dan puntaje). Es más fácil dar "solución habitacional" a 50 que a 2 mil o más familias, es más viable, más acorde con la disponibilidad de terrenos, más fácil de coordinar, en fin, es más pragmático.

Y las organizaciones, ¿qué se hicieron?

Hoy llama la atención la baja o nula presencia de instancias coordinadoras políticas en la representación de las demandas de los pobladores. A los pobladores organizados en comités, estas coordinadoras no les son útiles para resolver sus problemas de vivienda.⁵ Ni tampoco las coordinadoras ahora pueden coordinar.⁶ Hoy día es más importante el contacto con algún diputado o concejal para tener acceso a los altos funcionarios del Ministerio o de las Municipalidades.⁷ Que el Ministerio haya abierto sus puertas fue un notable avance; sin embargo, el sistema de la administración pública sigue siendo burocrático e impenetrable, si no es a través de estas grietas.

Final

La gran lección de esos cuatro años fue cómo un *recurso no material* resolvió una situación *materialmente no solucionable*. Porque el problema de la vivienda no es solucionable en cuatro años. Y claramente no es un problema solamente técnico o económico. Se le dio una solución política: apertura, confianza, integración, junto con un discurso no populista. Y se hizo lo que se decía: construir todo lo posible.

El desafío actual es cómo pasar de la relación carismática de la confianza entre Ministro y allegados y sin casa, a una confianza en procedimientos e instituciones eficientes. El hecho de que allegados y sin casa se hayan transformado en ahorrantes, junto con ser una señal de confianza en el sistema,

constituye una demanda que no se puede defraudar. Hay que aumentar sostenidamente, por años, la producción de vivienda para sectores de bajos recursos. Y también hay que responder a la confianza depositada en el Estado. Que no sea éste ese Estado frente al cual todos hemos aprendido a sentirnos culpables: como decía un dirigente de pobladores, "el problema es el mal trato hacia los dirigentes de comités y peor si las familias son pobres. Si van al Ministerio y se nota su pobreza es peor; es una atención muy clasista. Si van de corbata, los atienden bien".

Estas conclusiones, como la experiencia lo indica, deben tomarse con cautela. Si hace cuatro años atrás no se podía prever que las organizaciones poblacionales llegaran a su situación actual de debilidad, tampoco tenemos elementos para afirmar ahora que esta condición se mantendrá.

NOTAS

1. El origen oficial de los programas realizados en el período 1990-94 se encuentra en el documento elaborado por la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Concertación Democrática, "Propuesta de vivienda y desarrollo urbano" (Santiago, diciembre 1989), 43 pp.
2. Véase entrevista a Joan Mac Donald, Subsecretaria de Vivienda, en la revista Vivienda-Participación-Desarrollo Progresivo (Santiago) N° 1, Volumen I (agosto 1993), pp. 4-7: "Preparábamos el Programa de Gobierno de la Concertación, en 1989, y al estudiar la realidad del sector poblacional pudimos comprobar que había un tema que no estaba considerado en ningún programa de vivienda existente: el de los allegados ... si no se buscaba una solución justa a este problema, era más que probable que, apenas asumiera el Gobierno de la Concertación, se generaran grandes conflictos ... Teníamos una bomba de tiempo frente a nosotros".
3. Diversos estudios poblacionales de los años ochenta, habían demostrado la gran magnitud del déficit habitacional y la insatisfacción de los allegados con respecto a su situación habitacional. A juicio de muchos especialistas, los pobladores constituían un sector que podía crear inestabilidad en el período de transición a la democracia.
4. Cifras al 9 de julio de 1993, según la División de Informática del Minvu.
5. Entrevista a dirigente de Comité de Allegados: "La inquietud viene de 1989. Formamos alrededor de 12 comités de allegados, trabajando en un principio con la Coordinadora de Pobladores X. Pero no nos gustó, se planteaba muy políticamente (destacado nuestro) la organización. Nosotros pensábamos que la organización para la vivienda no debía ser política, porque cuesta mucho unir a las personas por una sola cosa y cuando interviene la política, la gente empieza a sentirse usada. Así que al final terminamos peleándonos con ellos. Nosotros no queremos hacer protestas, nosotros queremos lograr una cosa a través de un trabajo nuestro".
6. Entrevista a dirigente: "Nosotros propusimos el sistema de postulación colectiva, el reconocimiento a los Comités de Allegados. Pero no lo respetan. Por ejemplo, si postulas colectivamente, te dan un mayor puntaje: un punto por persona. Pero ese puntaje adicional lo dan hasta 50 miembros por comité. Si tienes más gente, no te dan más puntos. Entonces los comités, para postular, no pueden ser de más de 50. Eso te atomiza la organización social. Si el comité tiene 300 miembros, se dividen en seis grupos de 50 miembros. Aunque la idea sea 'igual nos coordinamos, si ahora nos separamos, es sólo para postular, pero igual seguimos trabajando juntos, coordinados', eso no es efectivo".
7. Según afirma una dirigente de pobladores: "Llegamos a tener el sitio y la caseta, pero no nos conformamos. Hablamos con el Ministro de Vivienda. Hicimos el contacto a través del diputado X; él nos consiguió la entrevista". "El diputado se portó maravillosamente bien con nosotros, siempre que lo necesitamos apoyó". "Entonces el diputado me contrató a mí como su secretaria. Yo usaba la secretaría nada más que para los problemas de vivienda; él nunca se molestó. Yo ahora tengo 28 comités de allegados nuevos, que son formados por mí a través de la Municipalidad".