

Programa de Vivienda Progresiva V Región 1990-1994: la participación de sus actores ¹

Giulietta Fadda ²

El presente artículo se basa en un estudio del Programa de Vivienda Progresiva (PVP) implementado en la V Región (1990-1994), referido a las relaciones entre los actores de la sociedad civil y los estatales. Considerando que una de las principales innovaciones de este Programa es la relevancia asignada a la participación de la comunidad y de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), el análisis se focaliza en las relaciones existentes entre ambos actores y el Estado.

A través del estudio se pudo constatar que los objetivos respecto la participación, se cumplen mejor en las segundas etapas (ampliación y mejoramiento de la unidad construida) que en las primeras (dotación del sitio urbanizado y de una unidad baño-cocina). En estas últimas, los usuarios no tienen grandes opciones en la toma de decisiones. Por otra parte, las situaciones más críticas se relacionan con la falta de compatibilidad entre un programa de vivienda mínima y las estrictas exigencias técnico-burocráticas de la legislación urbana existente.

El logro más significativo, atribuible al programa, es el grado de organización demostrado por las comunidades involucradas, en su interacción con las ONGs y el Estado.

This paper deals with a study of the Progressive Housing Program which was carried out in the V region (1990-1994) and it is concerned with the relationship between the actors of the civil society and the state. Taking into account that one of the main innovations of the Program is the importance given to the community's and the non governmental organizations' participation (NGO), the analysis is centered upon the relationships between both actors and the state.

Through this study it was possible to state that the participation objectives are better achieved during the second stages (extending and improving the built unity) than in the firsts (urbanized site and a kitchen - bathroom unit). The users do not have big chances in taking decisions during the first stages. On the other hand, the most critical situations are related to the lack of compatibility between a minimum house program and the strict technical-bureaucratic demands of the existing urban legislation.

The most significant achievement which can be attributed the program is the degree of organization shown by the communities involved, in their interaction with the NGO's and the state.

INTRODUCCIÓN

Una de las tareas prioritarias para el gobierno «de transición a la democracia» (Aylwin 1990-1994), fue la de enfrentar el problema de la vivienda. El déficit nacional del sector, para ese momento, se estimaba en alrededor de un millón de unidades, ubicándose un 85% del mismo en los estratos más pobres de la población.

¹ El presente artículo deriva del Proyecto de Investigación de la Dirección de Investigación de la Universidad de Valparaíso, DIUV 03/93.

² Arquitecta, Académica del Departamento de Urbanismo de la Universidad de Chile y de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso.

Ante este desafío, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) asumió la tarea de modificar los sistemas tradicionales de acceso a la vivienda. En este sentido, se propuso:

- Ampliar su cobertura, incorporando sectores tradicionalmente no atendidos o atendidos en forma deficitaria;
- Mejorar los mecanismos de focalización de los subsidios;
- Mejorar la regionalización en la asignación de recursos para fomentar la descentralización y orientar la acción;
- Revertir o limitar la regresividad en el otorgamiento de beneficios habitacionales, en el sentido que el sistema tiende a dejar fuera a aquéllos más pobres (CEDESCO, 1992: 6).

A tales efectos, y entre otras cosas, se creó y puso en marcha el Programa de Vivienda Progresiva. Este programa, complementando los ya existentes, se dirige a familias en situación de emergencia habitacional, especialmente a las allegadas³.

EL PROGRAMA DE VIVIENDA PROGRESIVA (PVP)

En general, con el Programa de Vivienda Progresiva se propone «implementar soluciones mínimas que, a través del esfuerzo de los beneficiarios y con apoyo estatal, se consoliden hasta llegar a ser viviendas definitivas» (Green et al. 1991: 4). La solución ofrecida considera dos etapas: la primera comprende como mínimo, un sitio urbanizado y una unidad sanitaria compuesta de baño y cocina. En la segunda se emprende la ampliación y mejoramiento de la unidad existente, ya sea de primeras etapas de PVP o surgidas de otros planes. Ambas etapas cuentan con el apoyo gubernamental tanto en el financia-

miento como en la asesoría profesional. Los requisitos de postulación están diseñados de modo de posibilitar el acceso a los estratos más pobres de la población y, en especial, a las familias que se encuentran en situación de allegamiento.

Al PVP se puede postular en forma individual o colectiva y tiene dos modalidades de ejecución: privada y SERVIU. En la modalidad privada, «el SERVIU concurre al financiamiento del proyecto, otorgando el subsidio y el crédito; y califica su factibilidad técnica y económica, debiendo el postulante contar con sitio propio. En la modalidad SERVIU, este organismo contrata la construcción de las viviendas y las asigna a quienes, habiendo optado por dicha forma, sean seleccionados» (Sugranyes e Icaza, 1992:2). Por lo tanto, en esta última modalidad, normalmente, no se produce la formación de comités, típica de la modalidad privada-colectiva.

Entre los aspectos que distinguen a este programa de aquéllos implementados por el MINVU en los años precedentes, está el concepto de progresividad en el logro de la solución habitacional. Para aclarar este concepto nos remitiremos a Joan Mac Donald, quien lo ha venido trabajando desde hace algunos años. En su libro «Vivienda Progresiva», Mac Donald (1987: 37-57) define esta noción, partiendo de la premisa, según la cual, con la incorporación del tema de la vivienda al campo de la calidad de vida, «el foco de la atención se traslada desde el objeto (o producto vivienda) al sujeto habitante». La vivienda, así entendida, pasa a ser un instrumento con el cual «el habitante lleva adelante el acondicionamiento con el

³ El «allegamiento» se ha definido como «la condición habitacional de una persona o familia, pariente, amigo o 'conocido' del dueño de casa, que por falta de vivienda se ve obligado a vivir con otros» (Greene citada por Jiménez y Araoz, 1991: 30).

medio». Luego, en coherencia a un análisis de las **necesidades habitacionales**, concluye que la necesidad de vivienda no puede entenderse como un producto cerrado de atributos predeterminados, sino como «un agregado de bienes, servicios y condiciones que apuntan a necesidades diferenciadas, es posible concebirla en función de diversos componentes que pueden estar en diferentes niveles de carencias y también son posibles de corregir independientemente. Esta desagregación permite por una parte, diseñar correctivos específicos a las diversas carencias, por otra, aplicarlos de acuerdo a criterios de prioridad que se estimen adecuados a determinada situación del proceso habitacional». Para ello, resultaría fundamental la distinción entre condiciones esenciales y deseables en determinada situación o momento.

Otra peculiaridad que presenta el PVP, es la posibilidad de participación que da a la comunidad y a otras organizaciones no estatales. El PVP estimula la postulación por parte de grupos, en forma colectiva, a sus beneficios. Esto es, la presentación como **grupo organizado y con personalidad jurídica**, modalidad que «contribuye a que las familias carentes de vivienda puedan aunar esfuerzos para solucionar sus problemas habitacionales. De esta forma, los afectados participan activamente en la solución de sus problemas» (Espinoza e Icaza, 1991:1), y los distintos actores pueden contribuir con su aporte al mejoramiento de la vivienda.

Dentro de tal enfoque, el MINVU ha manifestado su voluntad de poner énfasis en la participación de la comunidad en los programas de vivienda y de «traspasar cada vez más a los grupos sociales, espacios de decisión y concreción» (Mac Donald, 1992). Este traspaso supone un cambio en la actitud de la comunidad: de meros receptores o compradores de bienes y servicios deben transformarse en co-gestores

de sus procesos habitacionales y vecinales.

Parece de suma importancia el propósito expresado por Mac Donald en el sentido que el MINVU «desea abrirse a los diferentes grupos sociales, recoger sus prioridades y decidir con ellos la forma en que se abordan los problemas» (ibid).

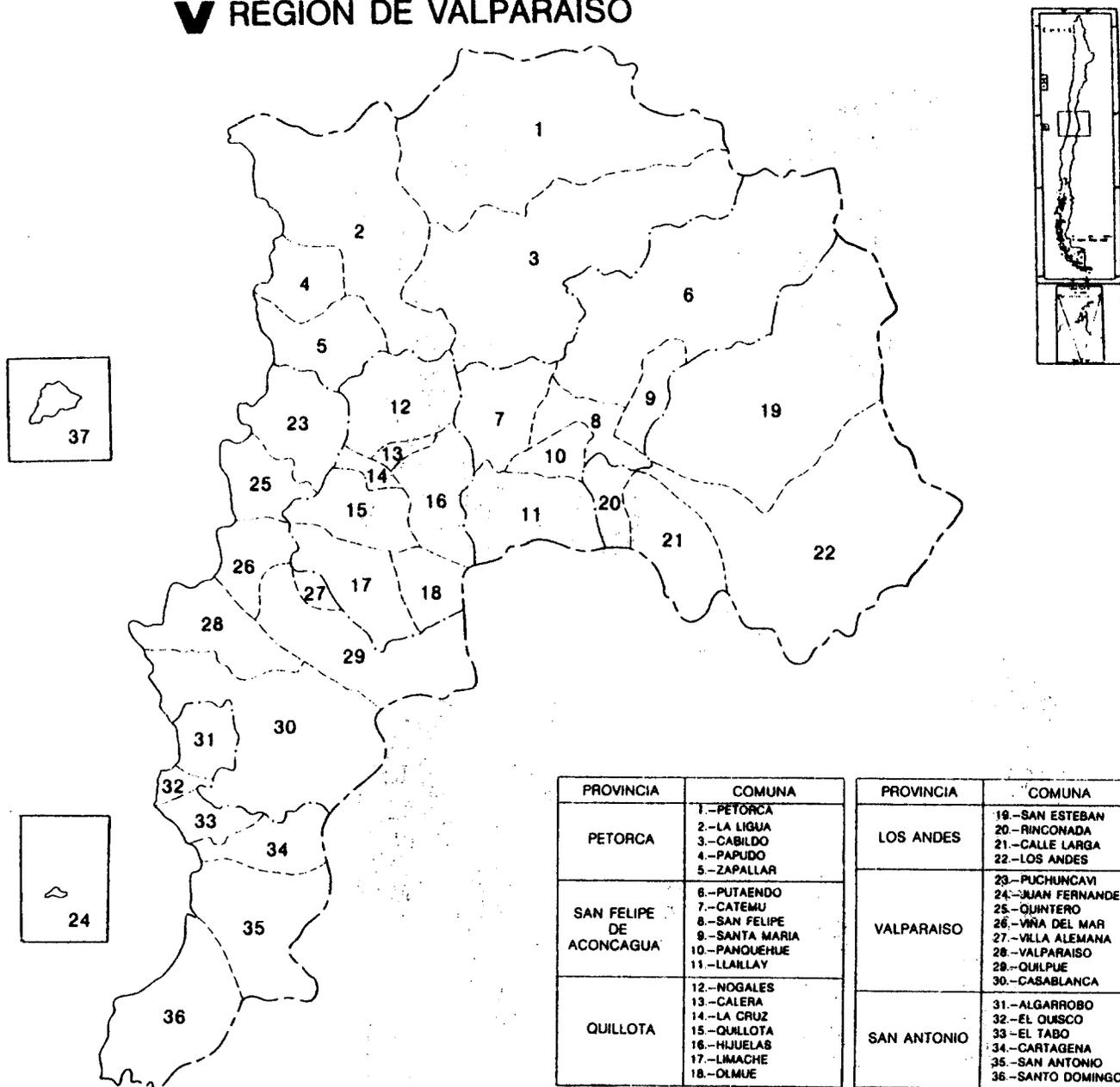
Otro elemento novedoso que se introduce en este programa es la adopción de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) como «conectores» entre el Estado y la comunidad, para facilitar la participación en el proceso habitacional de esta última.

Las ONG son «organizaciones, en su mayoría sin fines de lucro, que intentan llenar o complementar espacios a los que el aparato gubernamental no puede llegar o lo hace en forma deficitaria» (Moure, 1992). Nacieron después de 1973 «como reacción a condiciones creadas por el régimen militar, y como búsqueda a espacios laborales... durante el actual gobierno democrático, la forma de trabajo de las ONGs ha cambiado notablemente: se encontraron con la institucionalidad del Estado» (SUR, 1993: 8 y 12). En el PVP, ellas han tenido, un rol significativo en el asesoramiento a los comités de postulantes y/o beneficiarios, especialmente en las instancias del proyecto que el Estado no asume y que deja a la participación de los interesados.

Así, el programa que nos ocupa, está introduciendo, en su estrategia habitacional, dos elementos inéditos: la participación de la comunidad organizada y la participación de las ONG u otras pequeñas o medianas empresas privadas.

A nuestros fines, interesa entonces, indagar estos aspectos de apertura a la participación, contenidos en un programa oficial. Para ello, se consideraron dos tipos de actores: a) los agentes estatales y b) los

V REGIÓN DE VALPARAÍSO



PROVINCIA	COMUNA
PETORCA	1.-PETORCA
	2.-LA LIGUA
	3.-CABILDO
	4.-PARUDO
	5.-ZAPALLAR
SAN FELIPE DE ACONCAGUA	6.-PUTAENDO
	7.-CATEMU
	8.-SAN FELIPE
	9.-SANTA MARIA
	10.-PANQUEHUE
	11.-LLAILLAY
QUILLOTA	12.-NOGALES
	13.-CALERA
	14.-LA CRUZ
	15.-QUILLOTA
	16.-HIJUELAS
	17.-LIMACHE
	18.-OLMUE

PROVINCIA	COMUNA
LOS ANDES	19.-SAN ESTEBAN
	20.-RINGONADA
	21.-CALLE LARGA
	22.-LOS ANDES
VALPARAISO	23.-PUCHUNCAVI
	24.-JUAN FERNANDEZ
	25.-QUINTERO
	26.-VIÑA DEL MAR
	27.-VILLA ALEMANA
	28.-VALPARAISO
SAN ANTONIO	29.-QUILPUE
	30.-CASABLANCA
	31.-ALGARROBO
	32.-EL QUISCO
ISLA DE PASCUA	33.-EL TABO
	34.-CARTAGENA
	35.-SAN ANTONIO
	36.-SANTO DOMINGO
ISLA DE PASCUA	37.-ISLA DE PASCUA

Piano de la V Región con sus provincias y comunas. (Fuente: Atlas Geográfico de Chile).



Localización de las poblaciones registradas en el estudio en el área geográfica de la V Región (Fuente: Atlas Geográfico de Chile).

LEYENDA PLANO 2			ETAPA	INICIO	TERMINO	OCUPADAS	% OCUPADAS	
Nº OBRA	Nº VIV	UBICACION						1ª
1	EL TABO	25	COM. CENTRAL LOS 25	•	22/04/92	18/09/92	•	60% Junio 93
2	SAN ANTONIO	94	COM. VILLA HOLANDA 3	•	31/12/92	30/04/93	•	100% Junio 93
3	SAN ANTONIO	31	COM. LOS JAZMINES	•	22/07/91	09/92	•	100% asentamiento
4	SANTA MARIA	11	COM. EL LLANO	•	19/08/92	08/01/93	•	100 %
5	SAN FELIPE	16	COM. CASA PIFUTURO	•	24/07/93	11/93 estimada	•	en construcción
6	RINCONADA	29	COM. ESPERANZA 1	•	15/04/92	01/10/92	•	100 % Junio 93
7	RINCONADA	19	COM. ARCO IRIS	•	15/04/92	01/10/92	•	80 % Junio 93
8	RINCONADA	40	COM. ALBORADA	•	15/07/92	01/94 estimada	•	en construcción
9	LA LIGUA	19	COM. EL CRISOL	•	17/03/93	12/93 estimada	•	en construcción
10	CABILDO	33	COM. FE Y FUTURO	•	17/03/93	07/93	•	100%
11	LA CALERA	200	COM. O'HIGGINS	•	08/01/93	09/93 estimada	•	en construcción
12	LA CALERA	35	COM. CRUZ DEL SUR	•	26/07/93	11/93 estimada	•	en construcción
13	QUILLOTA	14	COM. EL PROGRESO	•	01/07/93	11/93 estimada	•	en construcción
14	QUILLOTA	40	COM. ACONCAGUA S	•	08/07/91	09/92	•	100%
15	QUILLOTA	17	COM. DIAZ FUENZALIDA	•	20/07/93	20/11/93 estimada	•	100%
16	QUILLOTA	20	COM. ACONCAGUA SUR 2	•	20/07/93	20/11/93 estimada	•	100%
17	HUJELAS	3	COM. CANALES A	•	01/07/93	09/93 estimada	•	en construcción
18	HUJELAS	47	COM. CANALES B	•	01/08/93	02/93 estimada	•	100%
19	NOGALES	26	COM. HABITACIONAL	•	26/07/93	11/93 estimada	•	en construcción
20	PUCHUNCAVI	64	COM. VILLA ESPERANZA	•	02/01/93	03/08/93	•	Julio 93 20%
21	V. ALEMANA	23	COM. LA FRONTERA	•	19/08/91	09/92	•	100%
22	VIÑA DEL MAR	160	COM. LA ILUSION Y LA ESPERANZA	•	04/08/93	01/94 estimada	•	100%
23	VIÑA DEL MAR	165	CON - CON	•	08/91	07/93	•	100 %
24	VIÑA DEL MAR	150	R P C	•	04/93	18/93 estimada	•	en construcción
25	VIÑA DEL MAR	70	VILLA INDEPENDENCIA	•	04/92	28/03/93	•	100%
26	VIÑA DEL MAR	150	CON - CON AMPL 2	•	10/92	11/93 estimada	•	en construcción
27	VALPARAISO	150	INVICA RODELILLO	•	10/92	09/93 estimada	•	en construcción
28	V. ALEMANA	50	VALENCIA	•	03/93	10/08/93	•	para traslado
29	V. ALEMANA	26	GUMERCINDO	•	03/93	10/93 estimada	•	en construcción
30	HUJELAS	50	LOS NARANJOS	•	03/93	11/93 estimada	•	en construcción
31	LA LIGUA	37	LOS MOLLES	•	08/92	28/12/92	•	100%
32	LIMACHE	60	LIMACHE	•			•	en construcción

agentes de la sociedad civil. Entre estos últimos, se diferencian: las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), los empresarios privados y las comunidades de beneficiarios.

Metodológicamente, se recurrió a la recopilación de antecedentes relativos a los actores que participaron en el programa. Esto se realizó tanto a través de

material bibliográfico como de entrevistas a informantes clave: a) personas que tuvieron vinculación con la formulación y aplicación de políticas del MINVU (actores estatales); b) personas que han desarrollado programas con ONGs o empresas privadas y c) dirigentes de los comités. Para esto se elaboraron, respectivamente, tres tipos de entrevistas semi estructuradas.

EL CASO DE LA V REGIÓN (ver Plano 1)

De acuerdo a antecedentes estadísticos reproducidos en el Cuadro N°1, se puede constatar que 3.469 familias han tenido acceso al PVP-modalidad privada, en diferentes momentos del proceso durante el período 1991-1994; y concretamente, se terminaron de construir 1.087 unidades. En la modalidad SERVIU, se llegó a las 414 unidades (sea en I o II etapas), lo cual totaliza 1.501 viviendas terminadas (ver localización en Plano 2). A lo anterior habría que agregar la demanda para 1994, cuya cantidad de unidades en modalidad privada, asciende a las 1.586 (ver Cuadro N°2/D).

Como ya se había hecho mención, en la modalidad privada las ONGs actúan como mediadores entre el SERVIU y los grupos de comunidades. Se establece así, una relación directa entre ONG y los otros dos actores. La participación de la ONG en estos casos, puede ser en el campo de la construcción o de la organización y capacitación de los grupos. En la modalidad SERVIU, es este organismo el que asume todas las instancias del proceso.

CUADRO N°1: QUINTA REGIÓN PVP
Modalidad privada (1991-1994).

	1991	1992	1993	1994	TOTAL
Terminadas	232	855			1.087
En ejecución	44	405	14		463
Por contratar	64	802	565		1.431
Buscando oferta			488		488
Subtotal	340	2.062	1.067		3.469
Demanda			1.586		1.586
TOTAL	340	2.062	1.067	1.586	5.055

FUENTE: cálculos propios basados en datos SERVIU-V Región contenidos en Cuadro N° 2.

Los actores y sus modalidades de cooperación

En la implementación del PVP en la V Región⁴ han participado, a nivel regional, los precitados actores estatales y civiles.

a) A nivel estatal

El SERVIU Regional partió en 1990, dándole un gran impulso a la difusión del PVP y a la creación y conducción de los grupos de postulantes. Se establecieron relaciones, ya sea con las autoridades, municipios, ONGs, sectores privados, como con los comités de pobladores. Además, se llevó a cabo una constante labor de gestión del programa. Entre las actividades emprendidas con el fin de informar y adiestrar al propio personal respecto a este programa, se destaca la organización de seminarios de actualización y capacitación para los funcionarios del Ministerio y Municipios.

En su Unidad de Servicio Social se diseñó un plan de trabajo, orientado a la capacitación de los grupos en sus diferentes etapas: a) formación, b) inscripción, c) postulación, d) selección, e) asignación, f) instalación y g) consolidación de la etapa habitable.

De acuerdo a un funcionario público (entrevistado A), esta política permitió que «seamos la región que más programas privados tiene en Chile» y que habiéndose recibido normalmente el 10% de la inversión general en vivienda con respecto al país, «específicamente para vivienda progresiva, se ha recibido alrededor del 25%».

Frente a esta circunstancia, la cantidad de grupos fue incrementándose y, por consiguiente, el SERVIU no tuvo la capacidad para seguir apoyándolos en forma

⁴ Ver Plano 1: V Región de Valparaíso con sus provincias y comunas

CUADRO Nº 2/A - AÑO 1991 - NOMINA DE COMITES P.V.P. - PRIVADOS SUBSIDIADOS

COMUNA	LOCALIDAD	NOMBRE DEL COMITE	ETAPA	Nº FAM	ESTADO AVANSE	SUP. VV.	VALOR EN UF.	MATERIAL
S. ANTONIO	LLO LLEO ALTO	LOS JAZMINES 1	2a	31	TT	25 M²	70	A
EL TABO	LAS CRUCES	CENTRAL LOS 26	1a	26	TT	12 M²	140	M
VILLA ALEMANA	LA FRONTERA	LA FONTERA	2a	23	TT	28 M²	70	M
CASABLANCA	-----	S.PATRICIO	1a	24	PC		140	
PUCHUNCAVI	VENTANAS	V. ESPERANZA	1a	64	TT	12 M²	140	M
QUILLOTA	ACONCAGUA	ACONCAGUA SUR	2a	40	TT	27 M²	70	M
LA LIGUA	-----	EL CRISOL	1a	19	PT	74 M²	140	M
RINCONADA	-----	ARCO IRIS	1a	19	TT	36 M²	110+70	M
RINCONADA	-----	ESPERANZA 1	1a	29	TT	36 M²	110+70	M
RINCONADA	-----	ESPERANZA 2	1a	25	PT		140	A
RINCONADA	-----	AUCO	1a	40	REPOSTULADOS			

SIMBOLOGIA PARA LOS CUADROS 2A, 2B, 2C Y 2D:

COLUMNA "ESTADO AVANSE":

CP = CON PROBLEMAS
 BO = BUSCANDO OFERTAS
 SC = SIN CONTRATO
 EPC = EN PROCESO DE CONTRATO
 PC = POR CONTRATAR
 CC = CON CONTRATO
 EJ = EN EJECUCION
 PT = POR TERMINAR
 TT = TERMINADO

Fuente: SERVIU - V Región

COLUMNA "MATERIAL":

A = ALBAÑILERIA DE LADRILLO
 B = BLOQUE DE CEMENTO
 M = MADERA
 PH = PREFABRICADO - HORMIGON ARMADO

REFERENCIAS:

- (1) VER FOTO Nº 1
- (2) VER FOTO Nº 2
- (4) VER FOTO Nº 4
- (5) VER FOTO Nº 5

CUADRO Nº 2/B - AÑO 1992 - NOMINA DE COMITES P.V.P. - PRIVADOS SUBSIDIADOS

COMUNA	LOCALIDAD	NOMBRE DEL COMITE	ETAPA	Nº FAM	ESTADO AVANCE	SUP. VIV.	VALOR EN UF.	MATERIAL
SANTONIO	----	V. HOLANDA	1a	74	TT	7,4 M ²	140	A
SANTONIO	BELLAVISTA	R. SCHNEIDER	2a	13	CC		70	
SANTONIO	----	BELLAVISTA (S. 4)	2a	19	PC		70	
SANTONIO	LLO LLEO ALTO	LOS JAZMINES 2	2a	10	CC		70	
SANTONIO	----	EL CORAL	1a	41	PC		140	
SANTONIO	----	G. HUIDOBRO	1a	36	PC		140	
LLAY LLAY	LLAY LLAY	VILLA DORADA	1a	107	PC		140	
S.FELIPE/CURIMON	CURIMON	CASA FUTURO	1a	15	TT	20 M ²	140	A
PUTAENDO	GRANALLA	ESPERANZA GRANALLA	1a	21	SC		140	
SANTA MARIA		EL LLANO	1a	11	TT	51 M ²	140	M
CABILDO	LAUTARO ESELUERZO	FE Y FUTURO	2a	33	TT	25 M ²	70	M
PETORCA	PETORCA	LA ÑIPA	1a	103	PC		140	
RINCONADA	ALBORADA	ALBORADA	1a	40	EJ	47 M ²	140	A
RINCONADA	EL PATAGUAL	SOR TERESA	1a	14	EJ	20 M ²	140	A
RINCONADA	LAS NUÑEZ	EL ESFUERZO	1a	57	EJ	25 M ²	140	A
LOS ANDES		PUCARA	1a	54	EJ	36 M ²	140	A
ISLA DE PASCUA	----	ISLA DE PASCUA	1a	26	----			
ISLA DE PASCUA	----	ISLA DE PASCUA	2a	15	----			
NOGALES	----	ANDRES BELLO	2a	16	SC		70	
LA CALERA	----	SICEM R.	1a	20	PC		140	
LA CALERA	MALTERIA	SOR TERESA	1a	52	EJ	24 M ²		PH
LA CALERA	----	O'HIGGINS	1a	200	TT	32 M ²	140	B

(1)

(2)

COMUNA	LOCALIDAD	NOMBRE DEL COMITE	ETAPA	Nº FAM	ESTADO AVANCE	SUP. VIV.	VALOR EN UF.	MATERIAL
LA CALERA	ARTIFICIO	PANAMERICANA	2a	10	PC		70	
LA CALERA	---	CRUZ DEL SUR	1a	27	TT		140	B
QUILLOTA	S.PEDRO	EL PROGRESO	1a	14	TT	24M ²	140	A
QUILLOTA	ROSALES	ROSALES KENNEDY	1a	38	EPC		140	
QUILLOTA	BOCO	DIAZ FUENZALIDA	2a	16	TT	36M ²	70	M
QUILLOTA	ACONCAGUAS	ACONCAGUA SUR II	2a	19	TT	36M ²	70	M
LIMACHE	LIMACHITO	AMANECER	1a	58	CP		140	
LIMACHE	POBL. ORVAL	EL ESFUERZO	1a	60	TT	24M ²	140	A (4)
NOGALES	LOS ALMENDROS	HABITACIONAL	1a	26	TT	14,5M ²	140	A
HIJUELAS	---	NUEVO AMANECER	1a	12	CP		140	
HIJUELAS	POB.CANALES MAVABMO	CANALES A/B	1a/2a	3/47	EJ	36/20	70/140	M
LA CALERA	---	VICTORIA	1a	8	TT	12M ²	140	A
OLMUE	LO NARVAEZ	LO NARVAEZ	2a	12	EJ	18M ²	70	M
V. ALEMANA	LA FRONTERA	LA FAMILIA	2a	29	TT	26M ²	70	A
V. ALEMANA	EL PEUMO	NUESTRA CASA	2a	36	TT	26M ²	70	A
V. ALEMANA	ROSENQUIST.	SOL NACIENTE	2a	26	TT	26M ²	70	A
V. ALEMANA	ROSENQUIST.	PASIONARIA	1a	11	TT	30,8M ²	140	A
VIÑA DEL MAR	CHORRILLOS	SUEÑO POR LA VIDA	1a	159	CP		140	
VIÑA DEL MAR	FORESTAL	LA ILUSION	2a	93	TT	22M ²	70	A
VIÑA DEL MAR	FORESTAL	LA ESPERANZA	2a	74	TT	22M ²	70	A (5)
VIÑA DEL MAR	V. HERMOSA	FUERZA Y ESPERANZA	1a	41	EJ	18M ²	140	A
VIÑA DEL MAR	V. HERMOSA	FUERZA Y ESPERANZA	2a	88	EJ	13M ²	70	A

CUADRO Nº 2/B (continuación)

COMUNA	LOCALIDAD	NOMBRE DEL COMITE	ETAPA	Nº FAM	ESTADO AVANCE	SUP. VIV.	VALOR EN UF.	MATERIAL
VALPARAISO	RODELILLO	STA. ROSA	1a	139	CP		140	
VALPARAISO	LITRE	EL LITRE	1a	42	TT	13,6M ²	140	M

CUADRO Nº 2/C - AÑO 1993 - NOMINA DE COMITES P.V.P. - PRIVADOS SUBSIDIADOS

COMUNA	LOCALIDAD	NOMBRE DEL COMITE	ETAPA	Nº FAM	ESTADO AVANCE	SUP. VIV.	VALOR EN UF.	MATERIAL
NOGALES	EL MELON	EL RUNGE	1a	300	PC		140 X 60	
QUILLOTA	S.PEDRO	V. SOL DE JULIO	1a	14	CC	40M ²	140	M
LA CRUZ		BOLONIA	1a	20	PC		140	
LA CALERA		CONVENIO MUNIC-SERVIU	1a	35	PC		140	
LA CALERA		LA GRANJA	1a	148	PC		140	
PETORCA	CHINCOLCO	SOR TERESA	1a	25	PC		140	
CABILDO	SECTOR ALTO CABILDO	BELLAVISTA	1a	18	BO		140	
CABILDO	SECTOR ALTO CABILDO	EL CALVARIO	1a	46	BO		140	
PAPUDO	COSTA V. O'HIGGINS	LOS ALAMOS	1a	31	BO		140	
ZAPALLAR	CACHAGUA	CACHAGUA	1a	40	BO		140	
LA LIGUA	V. HERMOSA	PUEBLO ROCCO	1a	27	BO		140	
RINCONADA		AUCO	1a	40	BO		140	
SANTA MARIA	LA HIGUERA	VILLA LOS OLIVOS	1a	9	PC		140	
SANTA MARIA	Cº LOURDES	EL AMANECER	1a	17	PC		140	
CARTAGENA	CAUPOLICAN	CAUPOLICAN 3	1a	41	BO		140	
S.ANTONIO	CUNCUMEN	V. ALBORADA	1a	25	BO		140	

CUADRO Nº 2/C (continuación)

COMUNA	LOCALIDAD	NOMBRE DEL COMITE	ETAPA	Nº FAM	ESTADO AVANCE	SUP. VV.	VALOR EN UF.	MATERIAL
VALPARAISO	PLAYA ANCHA 1ºS	3 AMERICAS	2a	34	BO		70	
VALPARAISO	MONTEDONICO	VIVIENDA DIGNA	2a	13	BO		70	
VALPARAISO	PLAYA ANCHA 6ºS	EL MOLINO	2a	70	BO		70	
VALPARAISO	ROCUANT	G. MISTRAL	2a	14	PC		70	
VALPARAISO	S.ROQUE	M. ISABEL	1a	38	BO		140	
VALPARAISO	RODELILLO	EL FOLKLOR	2a	55	BO		70	
VALPARAISO	RODELILLO	H. PINTO	1a	7	BO		140	

CUADRO Nº 2/D - AÑO 1994 (DEMANDA) - NOMINA DE COMITES P.V.P. - PRIVADOS

COMUNA	LOCALIDAD	NOMBRE DEL COMITE	ETAPA	Nº FAM	ESTADO AVANCE	SUP. VV.	VALOR U.F.	MATERIAL
PETORCA		M. MONTT	1a	40				
PETROCA		H. VIEJO	1a	25				
CABILDO		EL PROGRESO	1a	37				
CABILDO		STA. LAURA	1a	22				
CABILDO		E. RIQUELME	1a	40				
LA LIGUA		O. E. ALVEAR	1a	77				
PETORCA		PEDEGUA	1a	26				
LA LIGUA		O. E. ALVEAR	1a	77				
LLAY LLAY		SOR TERESA	1a	63				
CATEMU		V. DEL SOL	1a	145				
S.FELIPE		O. BONILLA	1a	16				

CUADRO Nº 2/D (continuación)

COMUNA	LOCALIDAD	NOMBRE DEL COMITE	ETAPA	Nº FAMILIAS	ESTADO AVANCE	SUP. VV.	VALOR EN U.F.	MATERIA
S.FELIPE		LOS OLIVOS	1a	21				
LIMACHE		NVA. ESPERANZA	1a	48				
OLMUE		LA UNION	1a	142				
QUILLOTA		EL MIRADOR	1a	42				
OLMUE		LO NARVAEZ 3	1a	30				
LA CALERA		CONVENIO	1a	50				
LIMACHE		ORVAL	1a	50				
LIMACHE		V. INDEPENDENCIA	1a	50				
PUCHUNCAVI		HORCON	1a	37				
PUCHUNCAVI		MAITENCILLO	1a	40				
QUINTERO		QUINTERO	1a	65				
VIÑA	---	LA CONQUISTA	1a	20				
VIÑA	MIRAFLORES ALTO	GRANADILLAS 6	1a	56				
VIÑA	---	NUEVO AMANECER	1a	36				
VIÑA	MIRAFLORES ALTO	HERNAN MERY						
VIÑA	MIRAFLORES ALTO	EL CIPRES	1a	37				
VIÑA	MIRAFLORES ALTO	EL AVELLANO						
SANTONIO		SOR TERESA	1a	176				
SANTONIO		LAS DALIAS	1a	118				

directa, debiendo recurrir a la participación de ONGs, Universidad, Colegios Profesionales, Obispado y Municipalidades. Estas últimas han llegado a tener un rol bastante importante: algunas han creado oficinas de vivienda para trabajar en forma coordinada con el SERVIU. Esto, de acuerdo a un funcionario (entrevistado B), significa «tener pequeñas oficinas SERVIU en los municipios». Sin embargo, la integración de nuevos organismos al programa, mantiene vigente el problema de la desinformación del nuevo contingente de funcionarios.

En 1992 se inicia la Oficina de Vivienda dentro de la Dirección de Desarrollo Comunal de la Municipalidad de Valparaíso. Esta se compone de tres profesionales: proyectista, cartógrafo y asistente social. Esta Oficina asume, para la ciudad de Valparaíso, las funciones normalmente desempeñadas por las ONGs en el PVP. Por ejemplo, la asesoría a los grupos de allegados: «nosotros partimos como una instancia de coordinación entre la comunidad y el SERVIU. Pretendemos llevarle al poblador porteño las alternativas habitacionales que el Ministerio de Vivienda le ofrece, preocupándonos de que ese proceso sea lo más estricto posible y tratar de optimizar el uso y rendimiento del subsidio» (entrevistado C). De acuerdo a la misma fuente, Valparaíso estaría liderando (en 1993) la experiencia que se trata de implementar en otras Municipalidades de la Región.

En otra esfera, también el Obispado ha tenido un papel importante, especialmente con los comités ubicados en el litoral (programas de pescadores).

No obstante, las demandas han sobrepasado la capacidad de gestión, no sólo del SERVIU, sino de las ONGs y otros agentes que han actuado en el PVP. Ante tal presión, desde 1993, se ha recurrido a ONGs extraregionales e incentivado la creación de nuevas empresas ejecutoras, sobre todo de nivel medio y pequeño para atender a los grupos privados

del programa. Algunas ONGs que antes participaban sólo a nivel de asistencia social, han incursionado últimamente en la construcción de las viviendas. En síntesis, la estrategia del SERVIU Regional ha ido evolucionando: en un primer momento éste se encargaba directamente de todo el proceso, luego ha buscado, para los programas privados, asociados en quienes delegar gran parte de las asesorías técnicas y sociales. Ello ha redundado en que el esfuerzo del SERVIU se ha visto complementado por los otros organismos señalados, dando especial ímpetu a la modalidad privada del PVP.

La asistencia técnica ofrecida por el SERVIU, ya sea en forma directa o por licitación de otros organismos, de acuerdo a Hernández (1994) se ha enfocado hacia tres aspectos distintos:

- A la postulación, esto es, al acompañamiento profesional del proceso de organización de los pobladores hasta que se constituyen en postulantes hábiles;
- Al traslado de los pobladores a la vivienda, tratando de optimizar el uso de los materiales con que cuentan y el mejor aprovechamiento de sus recursos;
- A la gestión de los pobladores con subsidio, o sea a la organización para la administración de sus fondos.



PVP Nogales. Comité Andrés Bello.

Si bien el contrato es directo entre cada grupo y el respectivo asesor o contratista, el SERVIU-V Región ha elaborado, para la coordinación de estas relaciones, un instrumento con las indicaciones de cada uno de los pasos a seguir («Carpeta de Pautas y Normas para la Contratación de Servicios»).

Contractualmente, el SERVIU no tiene ingerencia en las decisiones del grupo. Es este último quien decide si opta por una ONG, por una empresa constructora, por paneles prefabricados o por un esquema mixto y debe presentar al primero un proyecto, el cual es evaluado técnicamente para asegurar que lo que allí se propone sea factible.

Los resultados regionales del PVP han sido calificados, por distintos actores, como positivos: Saborido (1992: 14), en una evaluación, señala que el caso de la V Región se destaca en que «la creatividad y el

compromiso con el programa por parte de la autoridad del SERVIU, se reconoce como una clave en el desentramamiento del programa y en la búsqueda de caminos futuros. Se crea una sociedad mixta SERVIU-ONG que abre una nueva alternativa para la organización de la demanda».

Por su parte, un funcionario del SERVIU (entrevistado B), opina que la política de este organismo «ha sido de gran receptividad frente a todas las inquietudes de los comités o de las ONGs. Normalmente, la Oficina del SERVIU es un punto de referencia tanto para las ONGs, como para los comités. Cada uno de ellos, cuando tienen problemas llegan al SERVIU, el cual actúa de mediador juntando a ambas partes y trata de dar una solución adecuada. Usualmente, el origen de los problemas radica en una mala información, ante lo cual el Servicio aclara dudas...».



PVP La Calera, Comité O'Higgins.

Por último, las entrevistas a actores de ONG y dirigentes comunitarios (esquemáticos en algunos de los cuadros del acápite siguiente) también evidencian que tanto los comités como las ONGs, estiman buenas sus relaciones con el SERVIU Regional. Así mismo, que los beneficiarios del programa han quedado, en términos generales, satisfechos con los resultados obtenidos.

b) A nivel de la Sociedad Civil
La comunidad.

El Cuadro N° 2 proporciona la nómina completa y características esenciales de los comités PVP-V Región en modalidad privada (1991-1994). El Cuadro N° 3 muestra los índices básicos registrados para los comités entrevistados por nosotros y el Cuadro N° 4, la relación de estos mismos con otros actores.

En términos generales, la relación de los dirigentes de las comunidades con el SERVIU ha sido buena. Sin embargo, aquí también es válido lo acotado por SUR (1993) en relación a que existe un contraste entre la buena disposición de los altos funcionarios y las dificultades de operar con los funcionarios de otros rangos. Esta opinión, es compartida por algunos representantes de ONG entrevistados.

La «Carpeta de Pautas y Normas para la Contratación de Servicios», fue especialmente elaborada por este Servicio Regional, para orientar a los postulantes en los pasos a seguir en el trámite para lograr los subsidios.

La relación Comités/Municipios fue buena, a excepción de uno de los casos entrevistados. La Municipalidad estableció los nexos entre los postulantes y el SERVIU, proporcionó información y asesoría técnica para la obtención de los subsidios.



PVP La Calera, Comité O'Higgins.

En general, sólo tienen contacto con ONGs o empresas, los grupos para modalidad privada, puesto que para la modalidad SERVIU, es este organismo quien asume directamente el proceso. Por otra parte, la experiencia ha demostrado que la participación de las mujeres ha tenido gran significación en este proceso.

CUADRO Nº 3: V REGIÓN. INFORMACIÓN BÁSICA DE LOS COMITÉS ENTREVISTADOS

COMITE	VALOR EN UF	Nº	ETAPA	MODALIDAD	Nº VIV.	INICIO	TERMINO	ESTADO AVANCE	MATERIA
1	70	25	II	PRIVADA	33	03/93	07/93	TERMINADA	M
2	140	16	I	PRIVADA	200	01/93	/94	CASI TERMINADA	B
3	140	24	I	PRIVADA	60	/93	/94	EN CONSTRUCCION	A
4	137	12	I	SERVIU	37	08/92	12/92	TERMINADA	M
5	137	15	I	PRIVADA	26	07/93	/94	CASI TERMINADA	A
6	132	47	I	PRIVADA	44	07/93	/94	EN CONSTRUCCION	A
7	70	22	II	PRIVADA	72	06/93	/94	EN ETAPA FINAL	A
8	70	22	II	PRIVADA	101	06/93	/94	EN ETAPA FINAL	A

SIMBOLOGIA:

A - ALBAÑILERIA DE LADRILLO
 B - BLOQUES DE CEMENTO
 M - MADERA

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Con el paso a un gobierno democrático, el trabajo de las ONGs adquiere nuevas modalidades y potencialidades. Estas organizaciones venían trabajando en poblaciones y tratando de rearticular la red de las organizaciones populares, desde el período del gobierno militar. Por consiguiente, a partir de 1990 y por su propia vocación, las ONGs fueron consideradas como los agentes intermediarios entre el Estado y los pobladores en los programas de acción social con acento participativo. Tal es el caso del PVP.

En la práctica específica de la V Región han participado, en este programa, esencialmente seis ONGs. El Cuadro Nº 5 ilustra las relaciones establecidas entre tres de esas ONGs y los demás actores involucrados. Las actividades de estos organismos han estado dirigidas ya sea a la capacitación y organización de los postulantes (tanto en primeras como en segundas etapas), a la construcción de las viviendas o a consultorías. Dentro de estos rubros se

pueden distinguir los siguientes aspectos realizados:

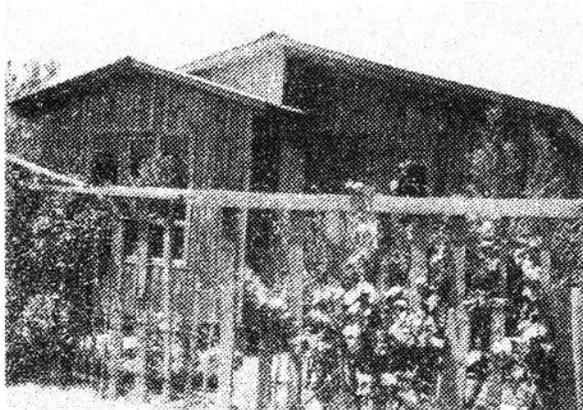
- i) Como entidad organizadora (capacitación y organización):
 - organización de grupos;
 - apoyo en la gestión legal y administrativa de grupo para postulación al programa;
 - apoyo a la búsqueda y compra de sitio;
 - apoyo a la legalización del sitio;
 - apoyo en proyectos de urbanización y arquitectura;
 - apoyo en la búsqueda y contratación de ejecutores;
- ii) Como entidad contratista (construcción y administración):
 - ejecución del proyecto;
 - recepción de la obra
- iii) Como entidad consultora (estudios y asesorías):
 - traslado de los beneficiarios;
 - seguimiento

CUADRO No. 4: RELACIONES DE LOS COMITÉS CON OTROS ACTORES DEL PVP

COMITÉ	MINISTERIO	MUNICIPIO	O.N.G.	EMPRESA	OBSERVACIONES
1	Buena con SERVIU Regional, mediada x Municipio	Muy buena: estimula organizac.comité y asesoría técnica	No tuvieron		Problemas en organización. comité y por cantidad socios. Lograron sus objetivos.
2	Excelente con SERVIU x asesorías técnicas y sociales	Buenas: Dirección de Obras presta asesoría técnica para compra terreno y permisos	No resultaron los contactos	Problemas para conseguir empresa. Luego, hubo buenas negociaciones	Problemas burocráticos. Buenos resultados atribuibles a buena organización grupal
3	Excelente con SERVIU Regional y Provincial	Al inicio muy buenas, con el tiempo se deterioran	Progresivamente llegaron a ser buenas: recibieron cursos	Dificultades en seleccionar empresa. Buenas una vez contratada	Buena organización y participación. Problemas obtención terreno. Hay satisfacción total. Promueven + grupos.
4	Excelente con SERVIU Regional	Buena: reciben apoyo desde organizac. comité	No tuvieron	Buenas	Faltó participación interesados. Objetivos logrados.
5	Excelente con SERVIU Regional y Provincial	Excelente: dió facilidades para solucionar problemas	Buenas: recibieron cursos, asesorías y adiestramiento	Excelentes	Problemas burócrata-jurídicos Hay satisfacción con lo construido. Promueven más grupos.
6	Buena con SERVIU para obtener subsidio y contacto ONG	Buena: ayudó en obtención subsidio	Buena: ayudó a obtener contratista y en asesoría y adiestramiento	Excelentes	Problema: demora en postulaciones y subsidios. Buena organización comunitaria.
7	Buena con SERVIU: mucho apoyo	Muy buena: proporcionó información inicial del PVP y contacto con SERVIU. Dió todo su apoyo.	Buena: fue un excelente apoyo para captar las posibilidades del PVP	Buenas	Problemas burocráticos y pérdida de tiempo. Falta de información. Satisfechos con construcción
8	Muy buena con Director SERVIU	Buena: proporcionó información inicial. Ayuda en materiales y en obviar exigencias.	Buena asesoría técnica	Buenas	Problemas burocráticos para conseguir empresa. Buena organización comunitaria. Contrato incluía mano obra de pobladores

El Cuadro 5, en la línea 6 denominada «usuarios» especifica las formas de asistencia prestadas por las ONGs entrevistadas a los beneficiarios del programa. En general, existe consenso entre las mismas en que la mayor significación de su aporte, está más ligado a las instancias de capacitación (ya sea para primeras como para segundas etapas) que a la de construcción. En ciertos casos, este rol se comparte con algunas Municipalidades, como ya se acotó en el acápite respectivo.

Por otra parte, de acuerdo a CEDESCO (1992) «la participación de las ONG en este programa es quizás, cuantitativamente, lo más importante realizado. Sólo en las Segundas Etapas (ampliación de la vivienda de acuerdo a las necesidades de la familia habitante) se calcula que las ONG han implementado más de 900 soluciones de las 2.100 que contempla dicho programa en las regiones V, VI y Metropolitana».

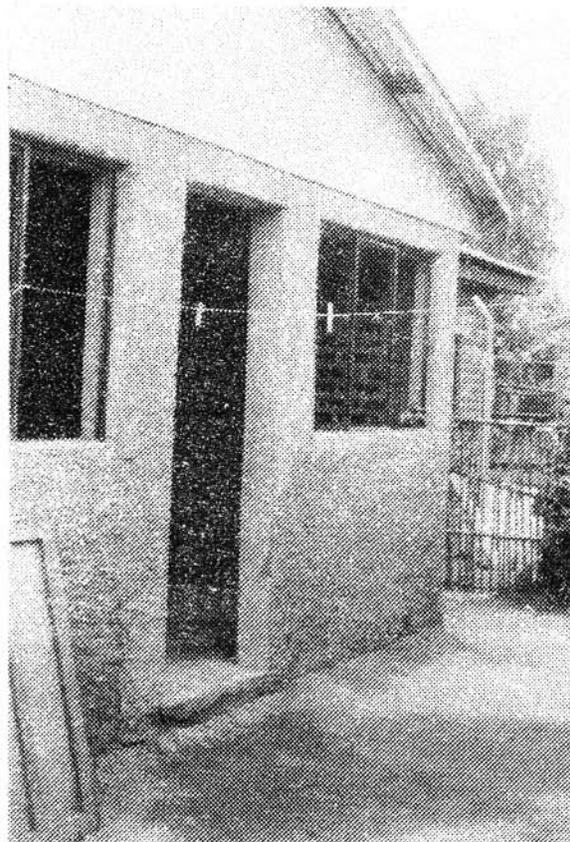


PVP Limache, comité El Esfuerzo

Coherentemente a lo expresado más arriba, se ratifica entre las ONGs entrevistadas, la buena relación establecida con el SERVIU Regional: «este programa era una cosa nueva cuyo éxito dependía mucho de la capacidad de gestión de sus autoridades. Eso ha sido positivo en la V Región y creo que es una diferencia con otras regiones» (entrevistado X). Otro entrevistado (Y) opinó que si bien «en ningún caso la relación fue fácil o sin problemas, ella fue muy cordial», lo que refleja el interés por parte de los directivos del SERVIU por superar los problemas que surgían en la aplicación del nuevo programa.

Las ONGs se relacionan directamente con la Municipalidad, especialmente en lo relativo a aspectos técnicos con las Direcciones de Obras. Organismos, que deben otorgar la Recepción Municipal, que es previa a la recepción definitiva y a la liquidación por parte del SERVIU.

En general, entre las ONGs de la Zona, involucradas en el PVP, existió un intercambio de información relacionado a la experiencia de cada una en el programa. Incluso, se realizaron seminarios y discusiones.



PVP Viña del Mar, Forestal, comité La Esperanza.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El hecho de concebir la vivienda, no como un producto cerrado, sino como un proceso en continuo desarrollo, donde el «sujeto habitante» es el foco de atención, implica una mayor complejidad en su gestión y una cierta dificultad en aprehender, por parte de los distintos actores, estas innovaciones. De acuerdo a Lawner et al (1993), la vivienda así concebida, «requiere de acercamientos sucesivos, de un **sector privado** que, entre otras cosas sea capaz de intervenir en la población objetivo, de un **sector**

CUADRO N° 5: V REGION: RELACIONES DE LAS ONGs CON OTROS ACTORES (1989-1993).

ACTORES		ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs)	
	1	2	3
1. Ministerio	Buenas con SERVIU Regional, resuelven problemas concretos. Buena gestión del Director. Necesidad Depto. ad hoc. PVP.	Buena relación con SERVIU.	Con SERVIU; organismo ejecutor que convoca a participar en el PVP: relación directa y cordial, no exenta de problemas.
2. Municipio	Buenas relaciones y muy fuertes Problemas de Recep. Municipal.	Constituye legalmente grupos de usuarios y los orienta al SERVIU.	Relación técnica con D.O.M.(otorgó materiales a usuarios) y Depto.Social.
3. Otros actores	Empresas constructoras: para subcontratar algunas faenas. Agencias de Cooperación Internac.: apoyo económico. Juntas de Vecinos y Comunales.	Agencias de Cooperación Internacional: Programas de Asistencia Técnica. Juntas de Vecinos. Empresas Constructoras.	Asociación de Vecinos. Comité de Allegados. Ministerio de Justicia para escriturar vivienda. DFL2 sin costo.
4. Otras ONG	Interrelación a través de Coordinadora Nacional e interconsulta constante con ONGs. regionales.	NO	Intercambio de experiencias. Seminarios. Colaboración mutua.
5. Bancos	Por boletas de garantía, para construcción y capacitación.	Para boletas de Garantía para Contratos SERVIU.	Para acceder a Fondo de Garantía.
6. Usuarios	Para pesquisa demanda y procesos de capacitación y organización. También para construcción, pero aquí el aporte de las ONGs es menor que en asesorías. TOTAL BENEFICIARIOS: 405	Comité de Postulantes (allegados). Asesorías en: 1) Elección terreno: Técnica y legal. 2) Postulación y autoconstrucción viv. 3) Organización grupos. 4) Equipamiento. Traslados. TOTAL BENEFICIARIOS: 600.	A través de sus organizaciones sociales y dirigentes, a fin de establecer plan común para el grupo. Asistencia técnica en formación grupos y seguimiento. Asesoría en construcción y autoconstrucción. TOTAL BENEFICIARIOS: 405.
7. Observaciones	PROBLEMAS: Falta terrenos en las ciudades de Valparaíso y Viña del Mar, lo que incide en: más posibilidades para localidades del interior y más postulantes a la modalidad SERVIU que a la privada. Falta información a usuarios en relación al PVP. Para adquisición boleto garantía. Costo inscripción registro contratistas SERVIU. Puntualidad en giro crédito. Aplicación Ordenanza General de Urbanismo y Construcción a PVP.	PROBLEMAS: Bajo monto subvención (I y II etapas). Boletas de Garantía. Adquisición terrenos en PVP-privado. Escasez empresas para propuestas. Normativa que supera la realidad del PVP VENTAJAS: Importancia PVP I etapa para sanear poblaciones. Nexo Estado-ONGs positivo para asesorar y capacitar usuarios SUGERENCIAS: Mayor información usuarios y D.O.M. Normas más flexibles.	PROBLEMAS: Burocracia en tramitación de expedientes (enmarcada en normas públicas). Aunque se promueve la autoconstrucción, la responsabilidad recae en el contratista. No hay proporción costo-beneficio para el constructor (mala experiencia). Garantías. Recepción Municipal. VENTAJAS: El PVP tiene gran significación social. Positiva la articulación Estado-ONGs en beneficio de pobladores. Gran participación femenina (alrededor 80%).

público que asuma e interprete localmente las disposiciones legales, de una población objetivo organizada, y muy especialmente, de una coordinación eficaz y eficiente entre todos los involucrados» (subrayado nuestro).

Si aceptamos estos requerimientos como válidos para la interacción de los actores, en nuestro caso regional podemos constatar una serie de obstáculos para el cumplimiento de los mismos:

En primer lugar, en cuanto al concepto de progresividad, de acuerdo a nuestro entrevistado C, éste resulta demasiado intelectual para poder ser captado por la gente a quién va dirigido el programa. Sin embargo, en términos empíricos, se puede decir que el PVP se diferencia positivamente de la vivienda básica en que la familia que adquiere una vivienda de este último tipo, entra en algo que es inamovible y, por ende, «ya fijó su destino». En ese sentido la vivienda progresiva, al permitir sucesivos mejoramientos, representa una gran ventaja.

En segundo lugar, en relación a la naturaleza participativa del programa, se constató que ésta se hace más evidente en las II etapas. En ellas, al pasar el PVP a constituir una clara modalidad de mejoramiento habitacional, pasa también a diferenciarse del resto de los programas convencionales. Esta modalidad le dá, entonces, las características esenciales y definitorias, relacionadas al hecho inédito de que el beneficiario es una persona conocida, anterior al producto, y ya «instalada en el sitio donde tendrá lugar la construcción» (Lawner et al., 1993: 7). Por otra parte, la diversidad que, individualmente, han asumido las viviendas según su usuario, hace que las aspiraciones de este último tengan mayor peso que en otros programas, en que las viviendas se entregan a *posteriori* y como un producto terminado. En el PVP «es inevitable y fracasaría cualquier

tentativa por ignorar las aspiraciones del usuario, o por imponerle una solución contraria a sus intereses» (ibid: 7).

A este respecto, uno de nuestros entrevistados (entrevistado Y, de ONG constructora II etapas) señala que «un plan de segundas etapas supone la existencia de primeras etapas con un mínimo de 24 meses entremedio. Es impensable que un usuario no haya parado otro palo en ese lapso... Significa la presencia del usuario en el predio. El SERVIU ya no es el propietario, sino que lo son los usuarios dispersos. La empresa constructora no podría plantearse, entonces, como una entidad que va a cerrar el predio y construir en la forma convencional. Cada casa estaba ocupada, esto involucraba un trabajo social que una empresa constructora no hace y creo que difícilmente una empresa (en contraste con la ONG) hubiera podido implementar una construcción, menos aún con el subsidio mínimo que se le otorga». No obstante lo anterior, afirma que «nosotros no nos planteamos frente al usuario como un ser individual, sino de grupo, y dado los costos, el tiempo disponible, la sistematización, la organización de la construcción, el control, no cabía otra posibilidad y había una especie de consentimiento de la gente respecto a la solución planteada. Ellos no modificaron mucho la propuesta».

Otro entrevistado de otra ONG (entrevistado X), señalaba que en la Experiencia Piloto la forma de integrar a los postulantes al proceso fue «mostrándoles las maquetas, trabajando con ellos y convenciéndolos. No hubo mucha oportunidad de discutir las cosas que nosotros hacíamos, salvo la adecuación a los terrenos específicos de ellos y las formas tipo de ventana y donde la querían. En este segundo programa de capacitación, se discute con ellos las alternativas, tratando de que sus expectativas también se sitúen en el marco del programa. Si el programa es

estrecho, las posibilidades no pueden ser muchas».

Estos dos últimos testimonios, si bien reconocen el significado de la presencia del usuario en el proceso, limitan su participación a determinados parámetros bastante restringidos. Evidentemente, que cada contratista le dará su propio cariz al proceso participativo. En todo caso, la modalidad privada permite un cierto rango de toma de decisiones (escoger asesores y opinar sobre las soluciones), que la modalidad SERVIU no contempla.

Entre las dificultades de las relaciones Sector Público/usuarios, está la falta de información a todos los niveles. Este es un obstáculo que, si bien se ha ido salvando, no ha logrado superarse. Ya hemos hecho referencia a las dificultades para comunicarse con ciertos estamentos de funcionarios, lo cual entre otras cosas se podría relacionar a la falta de conocimientos de los mismos. Por otra parte, también hemos mencionado los esfuerzos divulgativos hechos por el SERVIU. El desconocimiento resulta mucho más grave a nivel de los potenciales usuarios o postulantes al programa. Si bien se les capacita en la dinámica del proceso, «nuestra comunidad no está preparada para enfrentar lo que es la vivienda progresiva. Ellos vienen con muchas ideas erróneas. Por ejemplo, creen que dentro del plazo de una semana van a disponer de una casa, y no de una casa cualquiera... se crean expectativas realmente impresionantes con respecto al subsidio... De pronto creen que \$1.400.000 es una fortuna... Para mí era tremendo tener que decirles que la primera etapa era el baño, la cocina y punto. La gente me preguntaba ¿y dónde vamos a vivir?» (entrevistado C). En este sentido, entre los entrevistados aparecieron sugerencias singulares, como las de aumentar el subsidio, implementar un crédito complementario y disminuir el lapso de 24 meses entre la primera y la segunda etapa.

Un funcionario municipal (entrevistado C) nos expresó que «esta Ley del PVP es tan nueva para todos que no hay claridad de donde sale, para donde va y qué agentes deben participar en este proceso». Declaración que, evidentemente, hace mención a una carencia de información sobre el proceso, por parte de todos los estamentos involucrados, y que dice relación con una falta de coordinación entre los actores. Al respecto, hubo sugerencias de realizar programas didácticos-televisivos de divulgación masiva.

Por otra parte, y también en las relaciones Sector Público/sociedad civil, existe un consenso generalizado de que la tramitación del expediente requiere de una excesiva cantidad de pasos administrativos, cuyo cumplimiento tarda entre cinco y siete meses. Plazo que debe cumplirse para que el SERVIU otorgue el crédito y la ONG pueda girar los fondos. Lawner et al. (1993: 8), ilustraron la secuencia de esos pasos en un gráfico que se reproduce en el Cuadro N°6.

Al respecto, casi todos los entrevistados de la sociedad civil han manifestado que los procedimientos administrativos vigentes son muy complejos y prolongados. Que requieren de un gasto imposible de solventar en el marco del subsidio. Que para una vivienda mínima como es la promovida por el PVP, no pueden hacerse las mismas exigencias que para casas de 400 o más UF. El propio Director del SERVIU-V Región expresa que, para facilitar en vez de entorpecer la relación pública-privada, «es necesario mejorar los mecanismos administrativos y jurídicos existentes (Hernández, 1994).

Entre los obstáculos administrativos más críticos, especificados por nuestros informantes, figura el de la Recepción Municipal, sin la cual el SERVIU, no

reconoce oficialmente las construcciones. En la inspección final, para dicha Recepción, la Municipalidad verifica el cumplimiento de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y lo dispuesto en la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal, las cuales muchas veces resultan difíciles de acatar dentro de las condiciones del PVP. La respectiva legislación no permite facilidades, quedando éstas, en muchas ocasiones, al criterio del respectivo Director de Obras. Aquí sería aplicable la adopción de procedimientos de mayor flexibilidad, como se hacía referencia para el sector público.

Este problema se relaciona a otro que tiene que ver con el monto del subsidio, especialmente con el de 70 UF para las segundas etapas. Monto, que es extremadamente reducido y que ha redundado, por una parte, en que las empresas adjudicatarias de los proyectos, han resultado económicamente desfavorecidas. Esto, unido a las exigencias de garantías financieras para los contratistas, a su vez incide en un desinterés por parte de las empresas constructoras para presentarse a las licitaciones. Es especialmente crítico para las pequeñas y medianas empresas que son las que más pueden interesarse y cuya falta de capital ha sido un obstáculo. De esta forma, la dificultad para conseguir constructoras para vivienda progresiva ha llevado a que «de pronto tenemos gente dándose vueltas con el subsidio y no halla qué hacer con él... En este momento hay dos poblaciones buscando una empresa constructora y nadie se interesa» (entrevistado C).

Las ONGs, que tradicionalmente han trabajado incorporando a las familias interesadas, haciéndolas participar activamente, han sido las pioneras de estos programas en la Región. Nuestro entrevistado Y nos dice: «las 70 UF siguen siendo un subsidio bajo, el cual limita muchas cosas, pero las ONGs en general creemos que la participación en estos pro-

yectos tiene una búsqueda más social que técnica. En este último aspecto, no es mucho lo que se puede hacer, pero el impacto social es impresionante».

Además, la calidad de las viviendas resulta insatisfactoria, tanto más que, en muchos casos, gran parte del subsidio se va en gastos de urbanización, la cual es un prerrequisito para la construcción. Esto se vuelve más agudo en ciudades que, como Valparaíso y Viña del Mar, presentan una topografía accidentada, donde las poblaciones suelen localizarse en las quebradas y cerros con las pendientes más abruptas, y por lo tanto, los gastos de urbanización son mayores. La carencia de infraestructura en estos lugares incide negativamente, no sólo en el saneamiento propiamente tal, sino en el deterioro y debilitamiento de la estabilidad de quebradas y laderas.

A lo anterior hay que agregar el problema de la escasez de terrenos urbanos. Ello afecta, principalmente, a la modalidad privada del PVP, la cual exige que las familias postulantes sean dueñas del sitio. En los centros más importantes, como Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué y Villa Alemana, se hace más agudo este déficit y la tendencia es adquirir terrenos en localidades del interior (Los Andes, San Felipe, Quillota). Este hecho se opone a uno de los objetivos del programa que es su propósito de densificar y no expandir las superficies urbanas. Incide también, en la consolidación de los procesos de segregación urbana.

No obstante la persistencia de problemas como los señalados, se puede reconocer que el programa ha tenido una serie de impactos positivos en la zona:

- A nivel del sector privado, tanto las ONGs como algunas pequeñas y medianas empresas locales involucradas han realizado esfuerzos por satisfacer los objetivos del programa y se ha estimulado la participación de este tipo de entidades;

- A nivel del sector público, la V Región aparece como un paradigma por su amplitud de enfoque para abordar el PVP, y la consiguiente versatilidad lograda. Desde otro punto de vista, la creación del «Fondo de Garantía», aportado por la Cooperación Sueca, representó una mejoría significativa para las ONGs y otras empresas, ya que dicho Fondo asumió en un 80% los correspondientes aportes.
- A nivel de la comunidad, el PVP ha incidido en la disminución del déficit habitacional y en un saneamiento de poblaciones de grupos de más bajos ingresos, cumpliendo de esta manera uno de sus principales objetivos.
- La satisfacción por parte de los usuarios ha sido ratificada en las entrevistas a los representantes de las comunidades. Ellos, mayoritariamente, han señalado su conformidad por el logro de los objetivos y/o el resultado de la construcción (ver columna de «observaciones» en Cuadro N° 4).

El nivel de organización alcanzado por las diversas comunidades, a través de la interrelación comités-Estado-ONGs, merece especial atención y es uno de los logros más significativos del PVP. En tal sentido, se ha observado que la noción de «progresividad», consubstancial al programa, está directamente relacionada a la iniciativa de los usuarios.

Por último, a modo de una síntesis conclusiva, y retomando los requerimientos inherentes al concepto de vivienda progresiva planteados al inicio de este capítulo, se puede decir que:

- 1) En lo concerniente al necesario acercamiento entre vivienda progresiva y sectores privados: si se han establecido esas primeras aproximaciones. Además, si bien persisten críticos problemas de desinterés por parte de las firmas constructo-

ras para contratar programas de vivienda progresiva, se ha logrado promover la participación de una serie de empresas locales;

- 2) En cuanto al requerimiento de que el sector público interprete localmente las disposiciones legales: a pesar de la referida versatilidad, subsisten graves obstáculos de tipo técnico-administrativo. Ellos dilatan excesivamente la tramitación del expediente y dificultan la obtención de los permisos y las respectivas recepciones finales. Esta situación, si bien puede ser parcialmente, producto de procedimientos de corte administrativo, deriva también del hecho que las Direcciones de Obras deben aplicar exigencias técnicas, contenidas en cuerpos normativos y reglamentarios emanados del MINVU y de los propios municipios; las cuales resultan muchas veces de difícil cumplimiento en programas de esta especie. Una forma de encarar el problema, sería dotar al PVP o programas similares, de un reglamento elaborado por el propio Ministerio que contuviera las exigencias mínimas que debieran ser cumplidas, coherentes con los principios y el espíritu que anima este tipo de programas; lo que permitiría, a su vez, facilitar los trámites para la obtención de los permisos y las recepciones finales en las Direcciones de Obras.
- 3) En relación a la organización de la población objetivo: si bien los niveles participativos tienen serias restricciones, por definición, el programa promueve la participación del usuario. Esto es especialmente válido en las segundas etapas y es una de las características que lo diferencian de otros anteriores. Este aspecto, también ha contribuido significativamente en el impacto social logrado. Aquí, vale la pena hacer hincapié en la participación protagónica que, en gran parte de los grupos organizados, ha desempeñado la mujer en su calidad de dirigente;
- 4) En lo relativo a una coordinación eficaz y eficiente

CUADRO Nº 6

DIAGRAMACIÓN DE LA SECUENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DEL TIEMPO REQUERIDO POR EL MUTUO HIPOTECARIO HASTA GIRAR LOS FONDOS DEL CRÉDITO.

	1º Mes				2º Mes				3º Mes				4º Mes				5º Mes				6º Mes				7º Mes			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
1	■	■	■	■																								
2		■	■	■	■	■																						
3			■	■	■	■	■																					
4				■	■	■	■	■																				
5					■	■	■	■	■																			
6						■	■	■	■	■																		
7							■	■	■	■	■																	
8								■	■	■	■	■																
9									■	■	■	■	■															
10										■	■	■	■	■														
11											■	■	■	■	■													
12												■	■	■	■	■												
13													■	■	■	■	■											

FUENTE: LAWNER et al., 1993:8

- 1 ONG recolecta todos los documentos necesarios para constitución de hipoteca en favor del SERVIU.
- 2 ONG prepara los contratos de Mutuo.
- 3 ONG organiza la firma de los contratos de Mutuo por los beneficiarios dejando en blanco la fecha y número de la Resolución SERVIU.
- 4 ONG presenta ante el SERVIU la solicitud de crédito.
- 5 SERVIU emite una Resolución otorgando el crédito, previa verificación del ítem presupuestario.
- 6 ONG entrega las carpetas individuales incluyendo toda la documentación para constituir hipoteca en favor del SERVIU.
- 7 SERVIU estudia los títulos de dominio para la constitución del Mutuo y firma los Contratos.
- 8 Protocolización del Mutuo por el Notario.
- 9 Inscripción de la hipoteca y prohibiciones por el Conservador de Bienes Raíces.
- 10 Presentación de la Inscripción de la hipoteca y prohibiciones ante SERVIU.
- 11 Solicitud al SERVIU de giro del crédito por parte de la ONG.
- 12 Emisión por SERVIU de un informe de avance físico de las obras constatando al menos un 50% de avance.
- 13 Resolución de pago otorgando giro del crédito a las ONG.

entre los involucrados: si bien se han hecho grandes esfuerzos de promoción y divulgación del programa, se constataron considerables problemas, especialmente de información.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEDESCO LTDA. «Las organizaciones no gubernamentales y la vivienda. Análisis de la experiencia de ONG en el sector vivienda». Santiago. CEDESCO, Diciembre 1992. 36 pp.

ESPINOZA, VICENTE E ICAZA ANA MARÍA. «Análisis de la Participación de la Comunidad en Modalidad Privada del Programa de Viviendas Progresivas Primera Etapa». Mimeógrafo, Informe de Evaluación, Ministerio Vivienda y Urbanismo. Santiago, 1991. 41 pp.

GREEN, M., DURÁN, L. y ARRIAGADA, C. «Vivienda Básica Y Mejoramiento de Barrios: un estudio comparado de dos líneas de acción complementarias». Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago, 1991. 96 pp.

HERNÁNDEZ, MANUEL. «Una Gestión de Terreno» (entrevista). Reportaje en Vivienda, Participación, Desarrollo, Progresivo, Nº 3, Vol. 2, Stgo, Enero 1994. 7-9.

JIMÉNEZ, RODOLFO y ARAOS, SILVIA. «La Densificación de Lotes: una Alternativa Habitacional para Familias Allegadas». En II Jornada de Vivienda Social. Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago, Septiembre 1991. 29-40.

LAWNER, M., TREVIZÁN, C. y ESCOBAR, P. «Abriendo Camino a la Vivienda Progresiva». Mimeógrafo, MINVU,GTZ, Santiago, 1993. 32 pp.

MAC DONALD, JOAN. Vivienda Progresiva. CPU, Santiago, 1987. 83 pp.

MAC DONALD, JOAN. «La Cooperación entre Gobierno y ONG en Programas de Vivienda y Desarrollo Vecinal». MINVU, Mimeógrafo, Santiago, Noviembre 1992. 7 pp.

MOURE, MANUEL. «Apoyo de las Organizaciones No Gubernamentales en materias Legislativa, Constructiva y de Diseño de la Vivienda». Mimeógrafo, Santiago 1992. 2pp.

SABORIDO, MARISOL. «Evaluación Participativa Proyecto Piloto Segundas Etapas Programa de Vivienda Progresiva». MINVU/GTZ. Documento Nº 1, Santiago, 1992. 38 pp.

SUGRANYES, ANA e ICAZA ANA MARÍA. «Presentación». En Saborido, Marisol. «Evaluación Participativa Proyecto Piloto Segundas Etapas Programa de Vivienda Progresiva». MINVU/GTZ. Documento Nº 1, Santiago, 1992. 1-3 pp.

SUR. «Estudio de los Procesos y Modalidades de Cooperación entre agentes gubernamentales y no gubernamentales en el sector habitacional, un enfoque en el Programa de Vivienda Progresiva». Primer Informe, Borrador, Santiago, 1993. 69 pp.