

LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL CHILENA 1964-84; un análisis de las posibilidades de autoconstrucción en una futura política de vivienda como mecanismo complementario para su solución

Carlos Muñoz Parra

En este trabajo se pretende demostrar la utilidad de incorporar diversas variables de la autoconstrucción a una futura política habitacional de Chile. Para ello se estudian las políticas habitacionales, el déficit de alojamientos y el rol desempeñado por la autoconstrucción en el período comprendido entre 1964 y 1984. Se eligió este marco porque en este tiempo se han sucedido tres gobiernos de orientaciones ideológicas diferentes que cubren todo el espectro político nacional. Con esta base analítica se plantea la incorporación de la autoconstrucción en una futura política de vivienda, como una mecánica complementaria no tradicional de búsqueda de soluciones al problema habitacional. Finalmente, se intenta demostrar que dado el estado actual de la situación chilena en términos globales y en particular del alojamiento social, no se pueden buscar soluciones a los sectores de menores ingresos sólo con los mecanismos tradicionales.

La importancia de la síntesis analítica de las actuaciones, situación y autoconstrucción habitacional en Chile de 1964 a 1984 radica en los tan distintos enfoques y resultados que en ellas se encuentran. Esto hace posible rescatar los componentes más valiosos de esas políticas habitacionales y sus planes de acción, así como comprobar sus errores para no repetirlos.

Tenemos que el gobierno de E. Frei (1964-1970) surgió con el lema de "revolución en libertad", pretendiendo la solución de diferentes problemáticas con una concepción muy particular que acarreó las críticas tanto de la derecha como de la izquierda política. Frente al campo habitacional se pretendió encauzar la labor especialmente hacia

The Chilean housing problem 1964-1984

In this article, an attempt is made to point out the need for accepting various types of "self-help" building in any projected housing scheme for Chile.

To this end, a study is made of the period between 1964-1984, its housing lack, the policies that were put forward to answer this and the part played by "self-help" housing in doing this. The period covered has been chosen because within it three sharply differentiated types of government, running the gamut of national politics, have been in office. On a basis of this analysis, the assumption of "self-help" building as a part of any future housing policy is put forward as a complementary and non-traditional method of answering this ever present need.

The article finishes by underlining that solutions for the problems of low-income groups cannot be found within the possibilities offered by traditional housing mechanisms given the actual state of the question in Chile as a whole and, especially, when any form of subsidized housing is being considered.

los sectores de menores ingresos. Así fue que se enfatizó en el problema numérico del déficit habitacional, que fue la guía de la política habitacional en sus inicios. Junto a esto consideró asumir tres tareas muy importantes, que eran: incrementar la labor constructiva; iniciar planes de vivienda de carácter mínimo para satisfacer al menos parcialmente a los sectores de menores ingresos; y definir las bases orgánicas de un plan popular de viviendas (1). La meta propuesta era producir 360.000 viviendas en el período de seis años, con cuyo objeto se crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, puntualizándose que tendría a su cargo la planificación de la totalidad de la política habitacional y actuar a su vez de orientador

Carlos Muñoz Parra es arquitecto.

(1) *Sexto mensaje del Presidente de la República don E. Frei al inaugurar el período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional*, mayo, 1970. Departamento de publicaciones de la presidencia de la República, Santiago, p. 551.

y control del sector privado de la vivienda (2).

Entre las líneas generales de la política habitacional, se planteó que para solucionar la problemática en este campo se debía contar con la participación de los pobladores afectados. Esto se canalizó en la organización, ahorro y trabajo directo vía autoconstrucción en diversos programas. En el primer momento esta labor no mantuvo mayor importancia, debido a que la acción se centró en producir viviendas ajustadas a la capacidad de pago de los usuarios (3), las que eran producidas convencionalmente. Más tarde se comprobó que los sectores más desposeídos no podían acceder a una vivienda terminada, aunque recibiesen fuertes subsidios (4). Por eso se tuvo que cambiar el concepto de vivienda por el de solución habitacional, y poder controlar la situación. Con esto la oferta estatal se fue degradando desde una vivienda terminada de 60 m², hasta lo que se denominó sarcásticamente "operación tiza", que eran los solares demarcados; su logro fue llegar a un mayor número de beneficiarios, pero con un pésimo punto de partida (5). Entre los programas de acción específicos para ejecutar la política habitacional cabe destacar: a) programas de financiamiento subsidiado; b) operación sitio; c) plan de ahorro popular y d) autoconstrucción.

Se puede decir que esta política habitacional creó muchas expectativas, pero fue marcada por contradicciones, ya que en sus inicios contó con un ministro encargado de la problemática habitacional que era empresario de la construcción, con lo que se planteó un doble juego. En todo caso su acción no puede ser ignorada puesto que contenía un poderoso potencial renovador (6). En definitiva pensamos que fue un intento por crear una política habitacional original, más relacionada con la situación de país en vías de desarrollo.

En cifras, estimamos que el déficit al inicio de la administración Frei era de 450.000 unidades, entregando el Gobierno una estimación de 420.000 unidades (7). La labor total en materia habitacional ascendió a 240.000 unidades (8). Si se le agrega la producción de soluciones habitacionales que ascendió a 170.000 (9), cambia la figura total radicalmente, mostrándonos la importancia que tiene la producción de soluciones progresivas frente a las convencionales para atender a los requerimientos básicos de la población.

La cuestión habitacional en el período de S. Allende (1970-1973), se situó dentro de las líneas globales de acción del Gobierno, que postula-

ba lo que se denominó "vía chilena hacia el socialismo", que estimaba que las causas principales de los problemas estribaban en el sistema capitalista y su propia naturaleza. Se mencionan entre otros la fuerte dependencia externa, la concentración del capital, la marginación de los trabajadores, etc., todo lo cual iba en perjuicio del resto del país (10). La vivienda fue definida como un derecho de todas las familias chilenas, para la cual la única prioridad estaba basada en la necesidad de ella, sin considerar para nada los aspectos ideológicos o económicos de los individuos (11). Para el logro de estas políticas habitacionales, el Gobierno plantea que es fundamental la participación tanto de los funcionarios como usuarios y trabajadores en todos los niveles de acción. Sin embargo, resulta curioso constatar que a pesar de este llamado a la participación, en una medida específica descarta totalmente la mecánica de la autoconstrucción. Se justificó esta medida señalándose que esta mecánica constituía una discriminación para los sectores más desposeídos, que la producción era más costosa y de menor calidad, que explotaba a sus participantes y no creaba fuentes de trabajo (12).

A medida que avanzaba el período, la política habitacional se fue encontrando con una serie de problemas que condujeron a la revisión y readecuación de algunos de los planteamientos enunciados hasta principios de 1973. Entre éstos figura el haber querido entregar viviendas terminadas en cantidades inmensas para controlar el déficit, sistema que mostró la dificultad de ofrecer viviendas definitivas prácticamente gratuitas, lo que creó altas expectativas y la consecuente presión social que se sumó a la demora en la completación de las viviendas iniciadas (13). Así fue que se cambió a unas cuantas alternativas de carácter parcial, que se basaban en el desarrollo progresivo por etapas de la solución habitacional popular (14). Este cambio se hizo oficial en marzo de 1973 por el propio presidente de la República, al señalar la intención de desarrollar un programa amplio de "atenciones habitacionales masivas" (15). Esto fue el resultado del sondeo del gobierno hacia la propia población, la cual mostraba que para ellos lo más importante estaba lejos de ser la vivienda definitiva.

Los programas de acción específicos se caracterizaron por intentar dar respuesta a los requerimientos habitacionales y a la vez activar la construcción como un sector económico fundamental. Su expresión fue la incorporación de componentes de la estructura de planificación sectorial del mo-

(2) Modesto Collados: *Política habitacional de Chile*. Discurso de diciembre de 1964. Ministerio de la Vivienda, 1965. Madrid, temas de urbanismo y vivienda, núm. 3.

(3) Eduardo Palma y Andrés Sanfuentes: *Políticas estatales en condiciones de movilización social: La política de vivienda en Chile (1964-1973)*. Revista EURE, octubre, 1979. Vol. VI, núm. 16, p. 32, Santiago.

(4) Ob. cit. en 3, pp. 35-36.

(5) Ob. cit. en 3, p. 37.

(6) Norbert Lechner: *Chile: un balance de la Revolución en Libertad*. Separata del "Boletín Informativo de Ciencia Política", junio, 1970, núm. 4, Madrid, Prensa Castellana, S. A.

(7) Edwin Haramoto: *Políticas de vivienda social. Experiencia chilena de las tres últimas décadas. Vivienda social, reflexiones y experiencia*. J. Mac Donald editora, 1983. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, p. 92.

(8) *Exposición y encuentro internacional de la vivienda, 1972. Política habitacional del gobierno popular*. Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Editorial Universitaria, Santiago, p. 18.

(9) Ob. cit. en 1, p. 562.

(10) Ob. cit. en 8, p. 12.

(11) *Primer mensaje del Presidente S. Allende ante el Congreso Pleno*, mayo, 1971. Departamento de publicaciones de la presidencia de la República, Santiago, p. 580.

(12) Ob. cit. en 8, p. 16.

(13) Ob. cit. en 3, p. 48.

(14) Ob. cit. en 3, p. 49.

(15) *Tercer mensaje del presidente S. Allende ante el Congreso Pleno*, mayo, 1973. Departamento de publicaciones de la presidencia de la República, Santiago, p. 772.

delo centralmente planificado de la economía, que conformó una actuación con programas de tipo anuales que respondían a los requerimientos imperantes en cada caso (16). El propósito de la administración fue conservar una producción habitacional alta en su período, y evitar el carácter variable del sector que era típico (17).

Se hizo una profunda labor productiva hasta la fecha inigualada. Hubo inconsistencia cuando se utilizaron métodos convencionales para realizar un cambio profundo en lo establecido. En cifras la situación habitacional en sus inicios mostraba un déficit de 480.000 unidades (18). La producción total ascendió a 156.397 unidades (19).

Por su origen de facto, el régimen de A. Pinochet (1973-1984), la política habitacional, así como todas las otras, ha surgido más por reacción que por planificación, lo cual ha ido creando contradicciones. La constante en materia habitacional y que ha regido este campo es la política del libre mercado. Esto queda claramente manifiesto cuando el gobierno dice: "la vivienda es un bien que los ciudadanos deben ganarse con su trabajo y ahorro y no una dádiva del Estado" (20). Esto ha constituido un apoyo al sector privado para que asuma todos los roles que competen al campo de la vivienda, del que no escapa el uso del suelo que se somete al mercado (21). En el primer momento el gobierno mencionó poner en práctica programas de autoconstrucción, los que nunca realiza, ya que en sus programas de acción finales sólo contempla las viviendas terminadas convencionalmente. Entre estos programas se pueden mencionar: sistema único de postulaciones; viviendas sociales C.H.C.; subsidio habitacional; viviendas básicas; subsidio habitacional variable y programas de viviendas económicas e infraestructuras sanitarias básicas. Lo concreto es que no se ha dado una respuesta masiva y realista a los requerimientos de la población de menores ingresos. Uno de los propios ministros del régimen manifestó que de seguir la política habitacional vigente, la esperanza de congelar el déficit sería para 1990; para empezar a reducirlo habría que esperar hasta el 2000 y la solución definitiva no se alcanzaría antes del 2040 ó 2050 (22).

La situación habitacional en cifras, da un déficit en 1973 de alrededor de 500 mil unidades (23); y tenemos estimaciones que lo sitúan en 1984 en alrededor de 850 mil unidades (24). La producción habitacional ha sido, proporcionalmente, una de las más bajas en los últimos veinte años.

Como dijimos en un principio, las fuentes ideológicas de estos períodos cubren el espectro nacional, por lo que han surgido tres políticas habitacionales dispares, sin voluntad de dar continuidad a las acciones previas. En general ha habido el

propósito convencional de producir viviendas terminadas e incentivar la construcción como estimulante de la economía. El alarde de querer producir masivamente viviendas terminadas, ha chocado en todos los casos con una falta de visión de la realidad material y potenciales del país. Ante esto, en algún momento han tenido que recurrir a las soluciones habitacionales progresivas como un intento de controlar la situación con una mecánica más realista. Pero este cambio no ha sido en general por voluntad administrativa, sino que el resultado de la presión de los sectores poblacionales de menores ingresos que no puede acceder al mercado. Se ha visto también en estos períodos la injusticia distributiva de los subsidios, que generalmente han ido a parar donde no eran realmente una urgente necesidad. En resumen, las acciones convencionales llevadas a cabo por las tres administraciones en materia habitacional, no fueron ni son una vía de solución a esta problemática. La solución debe surgir dentro de los recursos disponibles, en los que destaca la propia participación de la población. Junto a esto se requiere continuidad en la acción, factor ausente hasta la fecha.

Luego de haber revisado las políticas habitacionales de los tres períodos señalados, estimamos que en una futura formulación de ellas, es indispensable contar dentro de las mismas con una presencia relevante de la autoconstrucción en el proceso de crear soluciones habitacionales. Al haber un tercio de la población que carece de un alojamiento adecuado, nada se saca con planes de solución basados en conceptos de países desarrollados, es necesario asumir la realidad nacional, enfrentando el problema con los recursos, materialidad y potenciales disponibles.

El típico concepto de "vivienda mínima" asumido por las políticas habitacionales revisadas, no se compadece para nada con la realidad percibida por el poblador. No se puede considerar a la vivienda mínima como un bien terminado, sino como un proceso progresivo de adaptación de un espacio-cobijo, según las necesidades propias de los usuarios, que no es definitiva ni de adquisición rápida desde el mercado, sino en la medida que se requiere, lo cual puede prolongarse por generaciones. Cuando así lo reconozca una política habitacional, podremos decir que se ha dado un gran paso en la solución de este problema; lo cual tampoco implica que lo único que debe considerarse es la mecánica autoconstructiva.

Para desarrollar la vía autoconstructiva es fundamental la participación poblacional, la cual debe ser absolutamente voluntaria para el logro de los objetivos. En el momento que se opte por esta vía, el proceso de participación no debe limitarse a

(16) Joan Mac Donald: *Elementos para una política nacional de vivienda*, junio, 1983. Documento de trabajo (mimeo), núm. 281 de la Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, p. 22.

(17) Ob. cit. en 3, p. 47.

(18) Ob. cit. en 3, p. 44.

(19) Ob. cit. en 7, p. 147.

(20) *Memorias del Ministerio de Urbanismo y Vivienda, Santiago, 1979-1980*. Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

(21) *Mensaje presidencial, 11 de septiembre de 1978-1979*. El presidente de la República general A. Pinochet informa al país,

1979. Ediciones de la presidencia de la República, p. 535.

(22) Marcelo Figuerola: *El problema habitacional chileno. Un análisis de sus causas y de la política de vivienda del gobierno militar*, octubre, 1978. Documento de trabajo (mimeo) núm. 21 de la Corporación de Promoción Universitaria, p. 36.

(23) Héctor Valdés: *Políticas habitacionales vivienda social*, 1976. Revista "Auca", núm. 31, p. 24.

(24) Sergio Wilson: *El drama de las familias sin casa y los allegados*, enero, 1985. Fundación para la Acción Vecinal y Comunitaria "AVEC", pp. 103-104.

la mano de obra, sino asumir responsabilidades de autogestión. Por su parte, el Estado debe asumir un rol prioritario en la regulación, organización y funcionamiento de los medios de participación del poblador para crear un vínculo de co-participación. Junto a esto es fundamental que la política habitacional asuma que la solución habitacional es un derecho. Frente a este nuevo concepto de "solución habitacional", las prioridades del poblador no pueden ser más claras al respecto, tal como lo revela un trabajo de sondeo en terreno realizado por Joan Mac Donald. Dicho trabajo consistió en sondear las múltiples necesidades que las familias intentan tratar de solucionar dentro del contexto genérico de la llamada vivienda. Identificó cinco particularmente importantes, que en el total de muestras recogidas en diferentes niveles habitacionales dieron los siguientes grados de importancia (en porcentajes):

Protección ambiental.....	16,6 %
Saneamiento.....	27,9 %
Independencia.....	18,7 %
Estabilidad.....	18,5 %
Entorno.....	18,3 %
Total.....	100,0 %

Es relevante la importancia que se le dio al componente "saneamiento", sin embargo, el aspecto material de la vivienda captado por "protección ambiental", es el que recibe menor importancia de todos. Con esta evidencia de terreno, quedan sin apoyo concreto las concepciones oficiales que se han tenido respecto a la vivienda, y surge con fuerza el concepto de "solución habitacional".

Si bien el incorporar la autoconstrucción en una política habitacional es un problema de capacidad económica del Estado y de capacidad técnica para implementarla; es también debido a lo abultado de la problemática un compromiso de toda la comunidad. De ahí que no es posible esquivar el significado de la problemática profundamente social y política que acompaña a la habitacional.

Es claro que cuando optamos por una política habitacional que incorpora programas de soluciones progresivas autoconstruidas, es que preferimos entregar menos a más. Pero esto se hace relativo al contar con la participación de los afectados interesados, ya que su eficiencia es tal que en períodos razonables y con sólo su autoesfuerzo pueden duplicar en cantidad y calidad la asistencia estatal.

Queremos optar por un modelo de solución a nuestros problemas de carácter propio, que refleje lo que el poblador necesita y lo que el país verdaderamente puede ofrecer. Este modelo permitirá acceder a una solución de la problemática habitacional en plazos mucho menores que ni el más optimista de los planes convencionales podría ofrecer. Así es que planteamos reconocer la dimensión total de los recursos y dividirlos por la dimensión total del problema. De este modo sabremos el monto de recursos posibles de orientar anualmente a cada hogar deficitario habitacionalmente.

Para implementar la nueva política habitacional que incorpore la autoconstrucción, hemos definido ciertas líneas generales que dicen:

— Se pueden incorporar a los programas de

autoconstrucción todos aquellos núcleos familiares que comprobadamente carezcan de una solución habitacional.

— Respecto al usufructo, los terrenos serán asignados por el Estado en un contrato de usufructo por un período cuyo término estará señalado por la muerte del asignatario o su cónyuge o conviviente sobreviviente. El pago de este usufructo concluye al terminar el pago de la financiación de la solución habitacional pactada con el Estado, pudiéndose optar a la propiedad del solar bajo ciertas condiciones en su gestión y previo pago de una diferencia acordado entre las partes. Tanto el usufructo del solar como los materiales a utilizar, serán parte de un crédito otorgado por el Estado con un interés subsidiado, el cual se repactará anualmente para que su pago no signifique un desembolso inferior al 8 por 100 o más de un 15 por 100 de los ingresos mensuales del núcleo familiar. La producción de las soluciones no se entregarán a fondo perdido, el Estado en situaciones que así lo requieran aportará un subsidio directo.

— Adecuación al medio humano y físico, es decir, a los usos, costumbres, geografía y clima del lugar de las obras.

En la relación de co-participación entre el Estado y los usuarios, es imprescindible definir el rol que jugará cada parte vinculada en la autoconstrucción. Para que funcione, tiene que evitar el paternalismo por parte del Estado, así es que el Estado como organizador será quien *propone* y los usuarios serán quienes *deciden*, aparte de los aportes específicos de ambos.

El Estado como organizador propone:

— Los programas de acción tipo en base a autoconstrucción.

— La formación de comités o cooperativas habitacionales.

— Los planes generales para desarrollar las soluciones básicas.

— Los planes generales para desarrollarlas progresivamente.

— La metodología, técnicas constructivas y materialidad.

— El diseño urbano del terreno acogido para autoconstruir.

— Las fórmulas de financiamiento de la solución habitacional.

A su vez, el Estado aporta la asistencia profesional y técnica; las herramientas, maquinarias e implementos adecuados; bancos de materiales; terrenos para las obras en caso de no haberlos; la urbanización básica de los terrenos cuando no exista; los créditos necesarios y adecuados para cada situación; un organismo encargado de llevar a efecto estos programas que funcione en contacto directo con la base, y tenga amplios poderes de acción para hacer efectiva la co-participación.

El poblador como usuario decide:

— Su pertenencia a determinado comité o cooperativa.

— El tipo de programa al que se incorpora.

— Los planes específicos de acuerdo a sus requerimientos.

— Los planes específicos de desarrollos progresivos.

— Las metodologías, técnicas constructivas y materialidad.

— El diseño de la urbanización del conjunto de las obras.

— El tipo de financiamiento al que se acoge.

Por su parte, los pobladores aportan su participación directa en la toma de decisiones; sus terrenos, en caso de tenerlos; sus ahorros, en caso de que los hubiere. En resumen, los aportes a nivel local son: su compromiso personal y de grupo, su iniciativa, su imaginación, su responsabilidad personal y grupal, su destreza, su energía física y su sentido solidario consigo mismo, con el grupo y con la comunidad nacional en el momento de la emergencia.

Para la puesta en marcha de esta mecánica autoconstructiva, es necesario llegar a definir los programas de acción específicos, para lo cual los usuarios seleccionarán dos componentes básicos cada uno de un grupo distinto. Estos son: I) Programas de acción tipo, compuestos por: 1) artesanal tradicional, 2) autofabricación y montaje, y 3) montaje de partes totales o parciales; II) Planes generales, compuestos por una serie de cinco tipos de soluciones básicas, cinco tipos de mejoramientos progresivos y tres tipos de desarrollos progresivos. Respecto a los terrenos, para todos los casos en que se carezca de ellos, se lotearán solares de 130 m² netos y 162,5 m² brutos, en los que se incluyen vías de acceso y espacios públicos. Existirá un sistema distinto para las obras en más de dos pisos.

Entre los factores que orientan a incluir la autoconstrucción en una futura política habitacional, tenemos que con la presente situación chilena, se ha creado como consecuencia una marginación de un amplio sector de la población. Esta marginación la interpretamos como la incapacidad de un sector de la población de acceder por sus propios medios a los bienes y servicios que el país produce, manifestándose a través de los problemas sociales, económicos y del déficit habitacional. Este conjunto de problemas en cifras, abarca a un 32 por 100 de la población (25). Aunque el logro de una solución habitacional adecuada no es en sí mismo una solución a estos problemas, es un requisito básico para ello (26). La suma de componentes negativos, tanto a escala personal como familiar y social, constituye una unidad denominada *costo social*, que confirma la expresión viva de la marginación, en la cual la carencia de una solución

habitacional es sólo un más de sus manifestaciones (27).

Los sectores poblacionales de menores ingresos son los más afectados por los problemas de carácter social, tanto cualitativa como cuantitativamente. Las mismas organizaciones poblacionales han detectado entre los sectores más desposeídos de Santiago un 22 por 100 de promiscuidad y un 47 por 100 de hacinamiento (28). Al no existir un usufructo estable del medio habitacional, se produce una insatisfacción que afecta la cohesión y estabilidad familiar (29). Por tanto no es posible analizar separadamente el aumento de la miseria en las calles y la delincuencia del problema habitacional, ya que el medio habitacional actúa como mediador entre el núcleo de personas que conforman el hogar y la estructura socio-económica de la sociedad (30).

Obviamente el problema laboral también está íntimamente ligado al habitacional, ya que los sectores desempleados no pueden acceder al mercado para adquirir el alojamiento. Se tiene que la tasa de desempleo real ha llegado al 36,4 por 100 de la población económicamente activa (31). Si las familias que cuentan con ingresos por empleos, destinarán un quinto de ellos mensualmente para la adquisición de su alojamiento, lo podrían hacer por uno de un valor 1,36 veces sus ingresos anuales; de lo cual se dedujo que un 60 por 100 de los hogares no estaban en condiciones de hacerlo por su propio esfuerzo, ya que sus ingresos anuales eran menores o iguales a 200,5 Unidades de Fomento (unidad de transacción de valor creciente, siendo de aproximadamente U.S.\$15 en febrero de 1986), y las viviendas ofrecidas por el mercado tenían un costo mínimo de 400 U.F. (32). De ahí que la participación del Estado en inversiones habitacionales es básica para la solución de la problemática habitacional, agravándose si esta participación no es significativa (33). El Estado debe asegurar el suministro suficiente de soluciones habitacionales adecuadas y/o aportes económicos para este propósito a las familias que no pueden acceder al mercado habitacional (34). La participación del Estado en la producción habitacional ha variado notoriamente en los períodos revisados, tenemos que entre 1965 a 1970 fue del 55,34 por 100; de 1971 a 1973 del 74,98 por 100, y de 1974 a 1981 del 21,22 por 100 (35). Por su parte es claro que la industria privada de la construcción, no tiene ni tendrá un rol sustancial en la solución de la problemática ha-

(25) Odette Magnet: *Extrema pobreza, huella de los marginados*, 1985. Revista "Hoy", núm. 424, Santiago, 2 al 8 de septiembre, p. 13.

(26) José Arellano: *Elementos para una política de vivienda social*, diciembre, 1976. Estudios "CIEPLAN", núm. 5, pp. 5-6.

(27) Josefina Puga: *Consecuencias sociales del déficit habitacional en los sectores urbanos de mínimo ingreso*, septiembre, 1979. Documento de trabajo (mimeo), núm. 176 de la Corporación de Promoción Universitaria, p. 2.

(28) Patricia Acevedo y Patricia Collyer: *Poblaciones, tras la línea de la extrema pobreza*, 19 de julio al 2 de agosto, 1983. Revista "Análisis", núm. 60, p. 23.

(29) Ob. cit. en 27, p. 19.

(30) Eduardo Dockendorf: *Perfil de la situación habitacional de Chile (1959-1978)*, enero, 1978. Documento de trabajo (mimeo), núm. 76 de la Corporación de Promoción Universitaria, p. 30.

(31) Ghislain Peeters: *Los pobladores son capaces de ser muy heroicos*, 5 al 11 de octubre, 1983. Revista "Hoy", núm. 324, p. 17.

(32) José Arellano: *Políticas de vivienda popular: lecciones de la experiencia chilena*, diciembre, 1982. Estudios "CIEPLAN", núm. 9, p. 46.

(33) Marcelo Figuerola y Hugo Lavados: *Elementos para un análisis económico de la vivienda popular en Chile*, 1983. Vivienda social, reflexiones y experiencias. J. Mac Donald editora. Corporación de Promoción Universitaria, p. 159.

(34) J. B. Cullingworth: *La vivienda y el Estado, responsabilidades del gobierno*, septiembre, 1968. Revista "Nueva Planta", núms. 64-65, Madrid, pp. 77-83.

(35) Ob. cit. en 7, pp. 146-148.

bitacional para los sectores de menores ingresos.

El déficit habitacional no debe ser interpretado como una carencia absoluta de alojamiento, sino más bien la existencia de alojamientos inadecuados (36). Desde nuestro punto de vista nos referimos en lo conceptual a las necesidades del poblador como persona; que requiere satisfacer unas necesidades básicas de alojamiento que sea la respuesta fisiológica al mecanismo de supervivencia y defensa frente al medio ambiente, conjuntamente con la posibilidad mínima de conformar una célula familiar independiente (37). La expresión física de este déficit está constituida por "allegados" (alojamiento compartido por más de una familia); "campamentos" (agrupación de chabolistas originadas generalmente de una toma ilegal de terrenos) y además los alojamientos incompletos o precarios. La actitud de los afectados por este déficit se puede identificar en dos tipos: las de la acción directa, con tomas ilegales de terrenos, huelgas de hambre y protestas para exigir solución a sus problemas; y la de la acción indirecta a través de organismos de presión creados para este propósito que cuentan con el apoyo de instituciones como la Iglesia Católica chilena.

La proyección de la problemática habitacional en cifras, según una estimación encargada por el gobierno, señalaba un déficit de 1.700.000 unidades para 1991 (38); cifra que según nuestras estimaciones para el mismo año sería de 1.350.000 unidades.

Los alcances de los sistemas de autoconstrucción en términos generales, podemos decir que ha sido, es y será la vía de producción del cobijo más próxima al hombre y por lo tanto la más humana. Asimismo es posible afirmar que el desarrollo progresivo por autoconstrucción, contribuye sustancialmente a la inversión de los ahorros y a la conformación de un capital pasivo con los recursos propios; a los participantes les mejora las condiciones de vida, moral y productividad; y a nivel nacional ayuda al desarrollo de la industria de la construcción, genera democracia y hace innecesario el endeudamiento externo (39). Esto ha sido experimentado y demostrado en experiencias realizadas en países desarrollados y en vías de desarrollo (Colombia, Senegal, Etiopía, El Salvador, Perú, Méjico, España, Gran Bretaña, Holanda, Alemania Federal, entre otros).

Como la gravedad del problema habitacional chileno es muy profunda, y ante la imposibilidad de solucionarlo en el corto plazo dadas las orientaciones del gobierno, decimos que su solución va directamente vinculada a un cambio de política global. Para que se realice nuestra propuesta, se

requiere previamente la existencia de un gobierno democrático basado en una sociedad pluralista, abierta, con buen nivel de educación, con cierta estabilidad económica y razonablemente igualitaria (40); así como una clara comprensión de la realidad y potenciales de la nación.

Como ya hemos mencionado, la adopción de nuestra propuesta no implica necesariamente la solución de todas las problemáticas sociales de los pobladores, pero sí constituye una poderosa base para ello.

Por otra parte este mecanismo de producción habitacional, incorpora a los pobladores como participantes directos. De esta forma se logra la satisfacción en el suministro y la demanda de los medios habitacionales, al ser determinados por los propios usuarios y sus organizaciones locales.

Esta vía permite preparación y absorción de mano de obra; absorbe desempleados recurriendo a los subsidios de paro; crea empresas comunitarias de autofabricación; crea puestos de trabajo en las urbanizaciones y en la producción de materiales e implementos, así como en la distribución de los mismos.

Dada la mala situación económica chilena, no es posible desviar recursos de otros sectores de importancia hacia lo habitacional; por lo que la propuesta se limitará dentro del gasto histórico en vivienda del P.G.B., que ha variado en estos períodos entre un 2,38 y un 2,97 por 100. Por lo que recogemos una orientación del Banco Mundial que señala un 2,8 por 100 del P.G.B. Con lo cual tendríamos una disponibilidad anual de 30,8 millones de U.F. (41) para implementar nuestra propuesta.

Junto a esto es necesario considerar que tendremos una importante disminución del costo unitario de las soluciones, debido a la gestión y participación del propio usuario (42). Basándonos en un factor aplicado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo al metro cuadrado construido convencionalmente, hemos calculado que por autoconstrucción se puede reducir en un 45,5 por 100 para edificios en media altura, y entre un 17,5 y un 38,92 por 100 en una planta, además los mejoramientos cuestan el 50 por 100 de las soluciones nuevas. Esto permite una capitalización de las familias participantes, capitalización que debe entenderse además de los recursos económicos invertidos en la solución, en los recursos humanos que implican una valoración del trabajo realizado (43).

Industrial y tecnológicamente se produce un incentivo con la puesta en marcha de la autoconstrucción progresiva, ya que es necesario producir componentes o sistemas en serie que sean compati-

(36) Olga Mercado: *El problema habitacional en Chile, evolución a partir del año 1952*, julio, 1977. Documento de trabajo (mimeo) del Departamento de Planificación Habitacional de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica de Chile, p. 5.

(37) Joan Mac Donald: *La situación habitacional precaria*, septiembre, 1978. Documento de trabajo (mimeo), núm. 173 de la Corporación de Promoción Universitaria, p. 14.

(38) Gabriel Figueroa y Pablo Azócar: *Realidades, las casas que faltan*, 26 de marzo al 1 de abril de 1980. Revista "Hoy", núm. 140, pp. 13-14.

(39) William P. Mangin y John Turner: *Benavides y el movi-*

miento de las barriadas, Madrid, 1978. Cobijo y sociedad, Paul Oliver editor. H. Blume Ediciones, pp. 147-148.

(40) Patrick Mc Auslan: *Tierra urbana y vivienda. Las opciones de los pobres*, septiembre, 1985. Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, EARTHSCAN, Londres y Washington D.C., p. 75.

(41) Ob. cit. en 16, p. 55.

(42) John F. C. Turner: *Vivienda. Todo el poder para los usuarios*, 1977. Herman Blume Ediciones, Madrid, p. 101.

(43) Ismael Bugarin: *Doctrina y alcance de la autoconstrucción como sistema de vivienda social*, septiembre, 1968. Revista "Nueva Planta", núms. 64-65, Madrid, p. 7.

bles con los pobladores, de manera que los puedan utilizar según su voluntad. Entre estos sistemas se pueden citar a modo de ejemplo: Sistemas de estructuras y recubrimientos; Sistemas de agua y drenaje; Sistemas de electrificación y el extenso campo que configuran las fundaciones y los pisos.

El déficit habitacional, a su vez, hay que considerarlo de manera adecuada, tal como lo ha investigado J. Mac Donald (44), se puede desglosar en necesidades de nuevas soluciones que serían un 34,6 por 100 y necesidades de mejoramientos que serían el 65,4 por 100. A los sectores de menores ingresos, corresponde un 85 por 100 de las nuevas soluciones (aproximadamente 248 mil unidades), y el 91 por 100 de los mejoramientos (aproximadamente 503 mil unidades). Esta nueva visión del déficit, evita concentrarse en la producción de nuevas soluciones, sino también en rehabilitaciones, lo cual permite con un mismo presupuesto tener un rendimiento mucho mayor de atenciones que cualquier aproximación convencional al problema, y a la vez en mucho menor tiempo.

Con estos antecedentes, hemos realizado una proyección a un plazo de tres años del volumen total de atenciones requeridas (año cero = 1984) para los sectores de menores ingresos.

Nuevas soluciones.....	367.000
Mejoramientos.....	549.000
Cobertura total.....	916.000

Como conclusión diremos que, en general no hubo continuidad en las políticas habitacionales de los períodos revisados, agravándose la problemática habitacional de los sectores más desposeídos. De esto hemos podido formular una propuesta de política habitacional y sus programas específicos, consecuente con la realidad y los potenciales existentes.

Vimos que la aplicación de nuestra propuesta sólo es posible dentro de un Estado democrático.

Con su aplicación, habrá alcances directos e indirectos que beneficiarán especialmente a los sectores más desposeídos.

Es necesario realizar una investigación que determine con exactitud los requerimientos e ingresos, así como la pertenencia al ámbito rural o urbano, con el fin de determinar con claridad los sectores elegibles de ser subsidiados. Por otra parte, para un uso del suelo más justo, se requieren estudios jurídicos que conduzcan a la formulación de normas y leyes al respecto. Además se abre el camino a estudios regionales para determinar materialidad, tecnologías y prediseños más adecuados.

No queremos finalizar esta conclusión sin entregar una cuantificación práctica de nuestra propuesta en un plazo de un trienio, ajustada al gasto fiscal histórico en materia habitacional y a los requerimientos estimativos de la población de menores ingresos:

Atenciones a prestar en el trienio.	
Nuevas.....	367.000
Mejoramientos.....	549.000
Desarrollos progresivos 2. ^a etapa..	355.000
Familias atendidas en 1. ^a etapa....	916.000
Familias atendidas en ambas etapas	1.271.000

Costo del Programa:

Costo subsidio estatal directo: 24.608.400 U.F.
(26,97 %); 381.430.200 U.S.\$

Costo para asignatarios: 66.634.000 U.F.
(73,03 %); 1.032.827.000 U.S.\$

Costo total: 91.242.400 U.F. (100 %);
1.414.257.200 U.S.\$

(44) Ob. cit. en 16, pp. 6-9 y apartado hoja núm. 2.