

Propuesta operativo institucional para la autoproducción de vivienda social, Comuna de La Florida, Santiago de Chile ¹

H. Carlos Grassi Cerra ²

El presente trabajo se propone contribuir a la discusión y reflexión sobre formas innovativas que permitan dar respuesta eficaz y eficiente al grave problema habitacional que afecta principalmente a los sectores más pobres de Chile. Problema habitacional que se expresa, por una parte, en una gran cantidad de personas que aún no disponen de vivienda y por otra, que si bien disponen de una, no cumplen con los mínimos requisitos de habitabilidad. Además, se propone establecer los principios orientadores que debería sustentar un Programa de Autoproducción de Viviendas gestionado por la municipalidad de La Florida y los elementos básicos que debería considerar el funcionamiento operativo de dicha propuesta.

This paper aims at contributing to the discussion around new ways of providing an efficient answer to the very serious housing problem affecting the low income sector in Chile. This housing problems mean, on the one hand, that there are people who still don't have a house and on the other that there are people whose houses do not meet minimum habitability standards. The paper also aims at establishing the guidelines for a Selfbuilt Housing Program, sponsored by the «La Florida» Municipality as well as the basic elements which the functioning of such project should take into account.

MARCO TEÓRICO

El objetivo del trabajo es identificar los componentes principales que debería contener un Programa de Autoproducción de Viviendas Sociales para ser ejecutado por la Municipalidad de La Florida, mediante la proposición de un modelo de gestión local, que tenga como gestor/coordinador al Municipio y que movilice la participación concertada de otros actores locales y nacionales públicos y privados.

¹ El presente artículo deriva de una monografía para aprobar el Módulo de Normativa Habitacional y Urbano-Residencial del Curso de Post-Título de Especialización en Vivienda Social (1995), impartido en INVI-FAU-UCh. Santiago, Chile.

² Arquitecto argentino, titulado en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Actualmente es Jefe del Área de Investigación y Asistencia Técnica de la Escuela Taller «El Encuentro» del Departamento de Vivienda de la Dirección de Desarrollo Social de la Ilustre Municipalidad de La Florida, Santiago, Chile. Autor del «Proyecto 92», de soluciones habitacionales por sistema de autoconstrucción en General Roca, Provincia de Río Negro, Argentina.

1. La Autoconstrucción como proceso de producción social del hábitat: Análisis de conceptos y experiencias.

Se entiende generalmente por autoconstrucción al aporte por parte de la población de la mano de obra necesaria para la construcción de sus viviendas. En la literatura revisada sobre el tema, se propone como un término más adecuado el de **autoproducción** o **autogestión** de viviendas para evitar así la idea común que limita la participación del usuario a la mera aportación de su fuerza de trabajo. Idealmente, se considera que la participación del usuario debería darse en todo el proceso de autoproducción.³

Visto así, la autoproducción de viviendas incluye: el proceso de gestión-organización para el desarrollo de la operación, iniciativas en cuanto a fórmulas que ordenen el aporte de recursos materiales y humanos, y la concreción material de la vivienda. Habrían siete aspectos claves que deben tenerse en cuenta en un proceso de autoproducción: a) Gestión y organización de los grupos beneficiarios, b) Acceso a la tierra, c) Acceso a la infraestructura de servicios básicos, d) Materiales de construcción, e) Tecnología (sistemas constructivos), f) Asistencia técnica, y g) Asistencia financiera.

La importancia relativa de cada uno de estos aspectos tendría estrecha relación con el grupo de usuarios, su composición socio económica y las características modales del emprendimiento.⁴

La autoproducción de viviendas aparece, en la literatura revisada, analizada desde dos puntos de vista: a) Como una práctica social que ha existido desde siempre en los sectores pobres de la población en su afán por obtener una vivienda propia y así mejorar sus condiciones de vida; y b) Como una modalidad constructiva que ha permitido a ciertos programas

estatales o privados de viviendas incorporar la participación de los beneficiarios en algunas etapas de la gestión de tales programas.

Analicemos brevemente los aspectos centrales y aprendizajes que surgen de ambos tipos de análisis.

1.1. La Autoproducción como Práctica Social⁵.

La autoproducción de vivienda como práctica social, se expresa habitualmente en dos modalidades: (i) Por Autoayuda o Esfuerzo Propio: que consiste en la construcción de la vivienda a través del esfuerzo de cada uno de los integrantes del grupo familiar; y (ii) Por Ayuda Mutua: en la cual la construcción de las viviendas es llevada a cabo por grupos de usuarios organizados que aportan su trabajo y/o la capacidad de gestión de la organización en la definición del proyecto.

Ambas modalidades presentan a lo largo de su desarrollo cinco temas o pasos críticos. Los dos primeros son previos a la etapa de construcción; y los tres últimos, se relacionan con el proceso de construcción y el producto terminado. Tales temas o pasos críticos son:

³ Varios autores, *Vivienda Latinoamericana: Tecnología y Participación Social En La Construcción Del Hábitat Popular*, Programa de Ciencia y Tecnología Para el Desarrollo V Centenario, CYTED-D, 1991. p.123

⁴ Varios Autores, *Catálogos de Sistemas Constructivos Tecnologías Para La Autoproducción del Hábitat*, Programa de Ciencia y Tecnología Para el Desarrollo V Centenario, CYTED-D, 1991. p.14-15.

⁵ Cortínez, José Manuel. *Producción de Viviendas Mediante El Desarrollo Progresivo*. Documento de Trabajo N° 143 Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1984. p.4-31.

1.1.1. Acceso a la tierra: etapa desencadenante del proceso de desarrollo progresivo de la vivienda. Requiere de la compra de terrenos aptos para la construcción, y el pago de costos de urbanización.

1.1.2. Adquisición de materiales: concentra casi la totalidad del costo monetario de la vivienda.

1.1.3. Costo total de la vivienda: está compuesto por el costo de los materiales utilizados y los costos de las obras de urbanización. Tales costos suelen disminuir por factores tales como: obtención de materiales por la vía del trueque o recolección; existencia de relaciones de tipo informal que permiten acceso gratuito a mano de obra, medios de transporte, y provisión de herramientas; y utilización de sistemas de prefabricados, técnicas constructivas y acceso a la asistencia técnica adecuados. Evaluaciones sobre el tema han demostrado que las viviendas autoproducidas logran valores por m² entre un 30 y un 70% más bajos que los alcanzados por obras ejecutadas por contratistas. Cabe considerar que la autoconstrucción absorbe elevados costos humanos y sociales que, al no ser monetarios, son difíciles de considerar en un análisis de costos.

1.1.4. Plazo de construcción: habitualmente muy largo, y con interrupciones prolongadas a raíz de: decisión de destinar los escasos recursos disponibles para satisfacer otras necesidades, inexistente capacidad de ahorro, flujo irregular de recursos, e irregularidad del tiempo libre para destinar a la construcción. Y,

1.1.5. Calidad de la vivienda: es baja en lo que se refiere a aspectos formales-espaciales y funcionales de la vivienda dado el uso inadecuado de técnicas constructivas. Sin embargo, su calidad es alta en cuanto al tamaño de superficie construida y a la valoración que de ella hacen sus habitantes.

1.2. La Autoproducción como modalidad constructiva al interior de Programas de Vivienda gestionados por el Estado o Instituciones privadas:

Para analizar los aspectos centrales y aprendizajes que surgen de la implementación de Programas de Vivienda que han incorporado el aporte de los propios grupos beneficiarios al proceso constructivo u otras etapas de la gestión, analizaremos brevemente el caso del Programa de Vivienda Progresiva (PVP), y específicamente los resultados de una evaluación efectuada al Proyecto Piloto Para la Ejecución de Segundas Etapas del PVP que fue convocado mediante licitación por el MINVU a fines de 1990.

A modo de orientación general, es importante señalar que existen tres aspectos centrales que distinguen al PVP de otros programas tradicionalmente implementados por el Ministerio de la Vivienda (MINVU)⁶: Uno, reincorpora el concepto de progresividad en el logro de la solución habitacional; Dos, asigna una crucial importancia a la participación de los beneficiarios en la gestión y realización de los proyectos; y Tres, incorpora agentes privados en relación a la asistencia técnica requerida para el desarrollo de los proyectos y la producción de las viviendas.⁷

⁶ De La Lestra, Carolina: Programa de Vivienda Progresiva. Breve Evaluación Tras Dos Años de Funcionamiento. Corporación de Promoción Universitaria, CPU. Documento de Trabajo N°42. Septiembre, 1992.

⁷ La solución habitacional entregada por el PVP consta de dos Etapas: La Primera, contempla un sitio urbanizado, existente, ya sea de Primeras Etapas PVP o surgidas de otros planes. La postulación al programa puede ser en forma individual o colectiva, y tiene dos modalidades de ejecución: SERVIU y privada. En la modalidad SERVIU, este organismo contrata la construcción de las viviendas y las asigna a quienes, habiendo optado por dicha forma, sean seleccionados. 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.

El Proyecto Piloto ya mencionado propuso «la construcción de un entorno habitacional a la caseta sanitaria, sobre un terreno del cual el beneficiario sea propietario, acogiéndose al Decreto Supremo N°235/85», y propició la participación de los usuarios en la gestión de su solución habitacional a través de sus aportes financieros, de diseño, y mano de obra.⁸

La Evaluación realizada durante 1992 a la ejecución del Proyecto Piloto arrojó un conjunto de constataciones y reflexiones en torno a cuatro Aspectos o dimensiones, que se resumen a continuación⁹:

1.2.1. Aspectos administrativo-financieros y de gestión:

- * Se abrió un espacio de interlocución entre profesionales de ONG y funcionarios estatales, lo que obligó a los primeros a formalizarse y a los segundos a flexibilizar procedimientos y operaciones.
- * Existió un tratamiento administrativo-financiero inadecuado para las ONG y los beneficiarios. Las primeras no contaban con respaldo financiero para asumir gastos de garantías y costos administrativos anexos, los segundos no podían cumplir las altas exigencias de trámites y documentos.
- * Hubo demora y falta de agilidad en entrega de recursos.
- * Se destinó mayor tiempo y esfuerzo en tareas burocráticas que en proceso de construcción y
- * El monto de 70 UF cubrió sólo una parte del costo real de la vivienda.

1.2.2. Aspectos de desarrollo técnico:

- * Las propuestas arquitecto-constructivas sobrepasaron las expectativas y generaron procesos

más amplios de mejoramiento de vivienda.

- * La combinación de diseños con soluciones tipificadas y prefabricadas facilitó la participación de usuarios en la edificación.
- * La diversidad de situaciones que se enfrentaron hizo necesario trabajar caso a caso, con más demora y aumento de costos.
- * Faltó utilizar prefabricación. Hubo poca innovación tecnológica por inseguridad en la continuidad del programa, escasez de recursos y/o por asegurar resultados sin riesgos.
- * La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones planteó obstáculos para la vivienda progresiva. En la práctica fue imposible responder a su normativa.

1.2.3. Aspectos relacionados con los Ejecutores:

- * El conocimiento y cercanía de los beneficiarios por parte de las ONG, facilitó los procesos organizativos y la materialización de un programa de vivienda estatal.
- * Se amplió la oferta por el surgimiento de alterna-

-
- * Por tratarse de un Proyecto Piloto en una fase inicial del PVP, el MINVU se dirigió a aquellas entidades privadas —primero a ONGs, y luego a Municipalidades y empresas constructoras— que pudieran articular y canalizar una demanda grupal en torno a la solución propuesta. Respondieron a la convocatoria ONG especializadas en vivienda, Municipalidades, y empresas constructoras. Ellas participaron de la experiencia, tanto en el diseño arquitectónico y técnico de las soluciones, como en el proceso de construcción y gestión del proyecto, y/o en la asesoría técnica y social a los beneficiarios. Cabe señalar que, en Septiembre de 1992, el proyecto mostró como resultado 2.192 unidades entregadas o en proceso de construcción.
 - * Saborido, Marisol Evaluación Participativa Proyecto Piloto Segundas Etapas Programa de Vivienda Progresiva. Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GTZ. Documento N° 1, Noviembre, 1992.

tivas privadas compitiendo con las ONG en la ejecución de 2ª etapas.

- * Hubo dificultades en las ONG para adecuarse a las formas y modalidades del proyecto; falta de recursos financieros para asumir garantías y anexos; desmotivación, deserciones y conflictos con beneficiarios, producto de los atrasos y burocracia del proyecto.
- * Hubo superposición de dos tipos paralelos de ejecutores: ejecutor técnico para la construcción, y ejecutor político y socio organizativo, lo que generó contradicciones e ineficiencias.

1.2.4. Aspectos relacionados con los Beneficiarios:

- * Aumento de superficie construida y calidad por incorporación de recursos propios.
- * Satisfacción de los beneficiarios por resultados lo que implicó nuevas incorporaciones.
- * Las exigencias del proceso de selección marginaron o hicieron desertar a un buen número de potenciales beneficiarios.
- * Hubo peticiones reiteradas de documentación a los beneficiarios lo que significó gasto de dinero y tiempo adicionales.
- * En campamentos saneados fue difícil encontrar beneficiarios sin construcciones consolidadas, condición para aplicar soluciones tipificadas.
- * Hubo dificultades para alcanzar objetivos de impacto social referidos a la participación y organización de los beneficiarios. La mayor participación se dio en experiencias donde se usó prefabricación. En cambio, en experiencias de autoconstrucción hubo escasa ayuda mutua, siendo mayor la autoconstrucción individual.
- * Hubo experiencia negativa con usuarios que reprobaron la propuesta técnica inicial, lo que significó aumento de gastos y paso a la modalidad individual. Para obtener ventajas que ex-

cedían los términos del proyecto, algunos beneficiarios ejercieron presión negándose a firmar los Mutuos Hipotecarios.

2. Capacidades Municipales en torno a la Vivienda y el Hábitat.

En este segundo punto del Marco Teórico, se abordarán tres temas que permitirán describir cuáles son las capacidades existentes en las municipalidades y, específicamente en la Municipalidad de la Florida (IMLF) para actuar en torno a la problemática de la vivienda y el hábitat.

El primer tema, dice relación con describir cuáles son las funciones que el Marco Jurídico de las Municipalidades¹⁰ asigna a la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) y a la Unidad de Obras Municipales (o Dirección de Obras Municipales) que tienen directa o indirectamente relación con los temas de vivienda y hábitat.

El segundo tema, dice relación con describir cuáles son los postulados centrales que guían la acción de la Dirección de Desarrollo Social (DIDESO) de la municipalidad de La Florida en materia de vivienda y hábitat, y brevemente analizar cómo está organizada dicha Dirección en torno al tema.¹¹

¹⁰ El Marco Jurídico es el conjunto de normas constitucionales, legales, y reglamentarias y criterios jurisprudenciales que regulan la organización y funcionamiento de las municipalidades. Ver: Moreno Arriagada, Omar; Basza Fernández, Rodrigo. *Manual de Consulta en Materias Jurídicas, Administrativas, y Financieras de las Municipalidades*. Corporación de Promoción Universitaria, CPU. 1994. p. 9.

¹¹ Por Decreto alcaldicio de Abril de 1993, en este municipio se modificó el Reglamento Interno creándose la DIDESO como dirección separada de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO).

Y, el tercer tema, dice relación con analizar brevemente cómo están operando las distintas Unidades Municipales de la IMLF en relación a la problemática de la vivienda y el hábitat en lo que respecta a los grupos pobres de la comuna, de acuerdo a las funciones específicas que el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) les asigna.

2.1. Funciones otorgadas por el Marco Jurídico de las Municipalidades a la SECPLAC y a la DOM.

Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC):

- * **Objetivo:** planificar la acción interna y programar las actividades financieras de la municipalidad, interna y externamente, junto con elaborar el Plan de Desarrollo Comunal.
- * **Funciones:** (i) Asesorar al Alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal; (ii) Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y del presupuesto municipal e informar sobre estas materias al Alcalde y al Concejo; y (iii) Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales.

Dirección de Obras Municipales (DOM):

- * **Objetivo:** Velar porque las obras que se ejecuten en la Comuna cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias en esta materia, a la vez que contribuyan al progreso y desarrollo comunal.
- * **Funciones:** (i) Dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción, en general que se efectúen en las áreas urbanas y

urbano-rurales. Ellas incluyen tanto obras nuevas como ampliaciones, transformaciones y otras que determinen las leyes y reglamentos; (ii) Otorgar los permisos de edificación de las obras señaladas en el número anterior; (iii) Fiscalizar la ejecución de dichas obras hasta el momento de su recepción, (iv) Recibirse de las obras ya citadas y autorizar su uso; (v) Proponer y ejecutar medidas relacionadas con la validez urbana y rural; la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias y la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia; y (vi) En general, aplicar las normas generales sobre construcción y urbanización en la comuna.

2.2. Postulados centrales de la Dirección de Desarrollo Social (DIDESO)¹² en materia de vivienda y hábitat, y organización interna de la Dirección.

- * **Objetivo:** Mejorar la calidad de vida de la población pobre de la comuna, favoreciendo la integración económica y social de las familias y grupos pobres de la comuna.
- * **Funciones:** (i) Administrar y ejecutar los programas sociales de capacitación social, acción y asistencia social, conforme al plan de desarrollo comunal; (ii) Atender requerimientos específicos de organizaciones de tipo social o grupos de vecinos en materias de capacitación o acción social, a través de la implementación de proyectos de acción, ya sean de tipo transitorios, periódicos o permanentes; y (iii) Prestar apoyo y asesoría técnica a organizaciones pri-

¹² SECPLAC. Plan de Desarrollo Comunal, Ilustre Municipalidad de La Florida 1993-1994.

vadas y del voluntariado, para el desarrollo de programas de índole social en bien de la comunidad.

Al interior de la DIDESO se ubica el Programa de Vivienda y Hábitat cuyo objetivo central es contribuir a mejorar objetivamente la calidad de vida de los sectores pobres de la comuna a través de facilitar las vías de acceso a los programas ministeriales de vivienda y de la realización de proyectos municipales dirigidos a la vivienda y el hábitat de los sectores pobres de la comuna, apoyados por una instancia de capacitación y servicios para la vivienda y el hábitat.

Este programa está organizado en tres áreas generales de trabajo: (1) Apoyo a los programas ministeriales de vivienda; (2) Desarrollo de proyectos municipales de vivienda y hábitat y (3) Funcionamiento de una instancia de capacitación en oficios ligados a la construcción de viviendas y al hábitat, que pueda a su vez prestar servicios a los beneficiarios de los programas ministeriales y comunales de vivienda y hábitat.

Al interior de esta última línea de trabajo funciona como proyecto específico la Escuela-Taller El Encuentro. Dicha escuela basa su accionar en dos líneas temáticas. La primera, ligada a la capacitación laboral en oficios de la construcción y a la prestación de servicios en estas áreas; Y, la segunda, creando un espacio para la investigación, experimentación y asistencia técnica de procesos constructivos y de diseño, como modelo a introducir en una política comunal de vivienda.

2.3. Análisis de cómo están operando las distintas Unidades Municipales de la IMLF en relación a la problemática de la vivienda y el hábitat en lo que respecta a los grupos pobres de la comuna,

de acuerdo a las funciones específicas que el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) les asigna.

De acuerdo al análisis del Plan de Desarrollo Comunal, es posible hacer tres aseveraciones:

Uno, la SECPLAC ha restringido su acción en materia de vivienda y hábitat a la administración de recursos provenientes de fuentes externas a la municipalidad y a la ejecución de llamados a concursos para licitar la construcción de casetas sanitarias en la comuna.

Dos, la DOM no está realizando acciones vinculadas al tema de la vivienda y el hábitat en lo que respecta a los sectores pobres de la comuna.

Y, tres, la DIDESO ha efectuado avances significativos en torno al tema, entre los que destacan: (i) La elaboración de una política general que fija metas, objetivos, y resultados a lograr en el ámbito de la vivienda en un plazo de cinco años; (ii) La creación de un Departamento al interior de la Dirección especialmente dedicado a la problemática de la Vivienda y el Hábitat; (iii) La creación de una Escuela-Taller que se espera pueda convertirse en un Centro de Servicios a la población pobre de la comuna en materia de vivienda y hábitat; y (iv) lo que es más importante aún, la disponibilidad de un grupo de profesionales y técnicos con conocimientos y capacidades adecuadas para desenvolverse en el ámbito de la vivienda y el hábitat.

No obstante lo anterior, se reconoce que existen aún aspectos deficitarios que se traducen, por ejemplo, en que más de la mitad de los proyectos específicos que desarrolla el Programa de Vivienda y Hábitat están dirigidos al apoyo de los programas ministeriales de vivienda. Esto implica, primero, que se está

ocupando casi toda la capacidad de personal disponible en la administración de programas estatales que el propio SERVIU debería asumir; y segundo, que se limita la posibilidad y capacidad del municipio para generar nuevos proyectos y programas que entreguen respuestas locales a los enormes problemas de la población de la comuna en este tema.

3. Normativa Legal sobre Construcción de Viviendas en el Ambito Comunal.

En este punto se mencionarán las disposiciones generales sobre el tema de vivienda y el hábitat que emanan de la Ley Orgánica de Municipalidades¹³ y de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

La Ley 18.695 Orgánica Constitucional de municipalidades y sus modificaciones establece en su artículo 4º un conjunto de funciones que las municipalidades pueden ejercer directamente o de manera compartida con otros órganos de la administración del Estado. Entre dichas funciones, se encuentra una que regula la Construcción de Viviendas Sociales e Infraestructura Sanitaria.

Con respecto a ese mismo tema, la Ley 18.138 en su reglamento contenido en el Decreto 804, 1982 de Interior, confiere facultades a las municipalidades para desarrollar programas de construcción de viviendas económicas e infraestructura sanitaria, permitiéndoles otorgar subvenciones, préstamos, y facilidades de pago para los beneficiarios.

Del mismo modo, en dictámenes establecidos por la Contraloría General de La República, se establece que cuando los municipios desarrollan dicha función, sea directamente o con otros órganos de la administración del Estado, la venta de soluciones

habitacionales o de los terrenos destinados para su emplazamiento, se efectúa directamente a los asignatarios, sin que sea necesario cumplir con el trámite de remate o de la licitación pública, exigidos por el Artículo 30, inciso 2º de la Ley 18.695, para la enajenación de los bienes inmuebles municipales (Dictamen 24.608 de 1991).

Finalmente, en el artículo 5.1.12. de la Ordenanza General de Urbanismo Y Construcciones, se hace referencia a tres aspectos importantes: Uno, se define a las Viviendas y Obras de Equipamiento Comunitario por Autoconstrucción como «aquellas cuya ejecución se efectúe sin la participación profesional remunerada de un constructor o contratista general, y en las cuales hay un aporte directo de trabajo manual de sus propietarios o familiares, de éstos u otras personas que se comprometan recíprocamente a prestarles colaboración»; Dos, se habilita a las Direcciones de Obras Municipales de las respectivas comunas, además de otros Organismos del Estado, para la preparación y venta de planos tipo de viviendas y equipamiento comunitario y supervisar su construcción; y Tres, se fija precio de venta y antecedentes que deberá incluir el legajo de planos tipo, como también el valor de las obras correspondientes a los planos antes mencionados. Según ello, las viviendas no podrán exceder de 400 UF, y los equipamientos comunitarios no más de 1.000 UF. Dicho artículo enumera además, los requisitos que deberán cumplir los interesados para acceder a esta alternativa.

¹³ Moreno Arriagada, Omar; Baeza Fernández, Rodrigo. Op. Cit p. 33, y 34.

4. Hipótesis de trabajo.

El desarrollo de un Programa de Vivienda Social gestionado por el municipio que utilice: a) sus recursos y capacidades disponibles, en el marco de las funciones que la ley le otorga; y b) la autoproducción, como modalidad que incorpora la participación de los beneficiarios; permitirá dar una respuesta local eficiente y eficaz al problema habitacional de los grupos pobres de la comuna de La Florida.

Los supuestos que subyacen a esta hipótesis son los siguientes:

- * Existen en el municipio mecanismos formales y legales, recursos y capacidades técnicas, financieras, y físicas adecuadas como para desarrollar un Programa de Autoproducción de Viviendas.Y,
- * Existe en los grupos pobres de la comuna la disposición y el interés por participar activamente en la gestión del problema habitacional aportando recursos, conocimientos, y trabajo.

Se debe considerar, sin embargo, que la información a la cual se ha tenido acceso dado el tiempo y recursos disponibles no permitirá hacer afirmaciones concluyentes respecto a la hipótesis formulada aunque sí permitirá establecer en el capítulo final de Conclusiones: Uno, Cuáles son los principios orientadores que deberían sustentar a un Programa de Autoproducción de Viviendas gestionado por la municipalidad de La Florida; y Dos, Cuáles son los elementos básicos que debería considerar el funcionamiento operativo de dicha propuesta.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada consistió fundamentalmente en el análisis de documentos y experiencias sobre temas pertinentes al objetivo del trabajo. Las actividades principales fueron: 1) Revisión bibliográfica de temas claves a ser incorporados en el marco teórico; 2) Síntesis de aspectos centrales contenidos en la bibliografía revisada; 3) Entrevistas en profundidad a la Directora de la Dirección de Desarrollo Social (DIDESO), de la Ilustre Municipalidad de La Florida; y 4) Síntesis de datos recogidos.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se incluirá una síntesis de las conclusiones más relevantes y atingentes que surgen del análisis de los temas tratados en el capítulo de Marco Teórico y que serán considerados posteriormente en la formulación de una Propuesta Para la Implementación de un Programa de Autoproducción de Viviendas Gestionado por el Municipio de La Florida, que se incluirá en el capítulo V de este documento.

Los temas que se detallarán a continuación son los siguientes: 1) Desafíos principales que debería abordar un Programa de Vivienda que pretenda incorporar la autoproducción; 2) Estrategias para enfrentar adecuadamente los desafíos antes mencionados; 3) Constataciones importantes sobre las capacidades municipales para hacer frente a la problemática de la vivienda y el hábitat autoproducidos; y 4) Conclusiones que emanan del análisis de la normativa legal sobre construcción de viviendas en el ámbito Comunal.

1. Desafíos principales que debería abordar un Programa de Vivienda que pretenda incorporar la autoproducción son tres:

Uno, disminuir los costos de la vivienda, especialmente en lo que se refiere a la adquisición de materiales; Dos, disminuir los plazos de construcción; y Tres, mejorar la calidad de las viviendas autoproducidas.

2. Estrategias que permitirían enfrentar adecuadamente los desafíos anteriores:

- * Incorporar nuevas técnicas y sistemas constructivos que permitan la fabricación de partes y componentes de la vivienda por parte de los beneficiarios.
- * Otorgar la capacitación y la asistencia técnica necesarias para apoyar los aspectos Constructivos; Socio-organizativos; y Financieros de los grupos beneficiarios en torno al proceso de producción de sus viviendas.
- * Utilizar el conocimiento y cercanía que existe en los municipios y otras instituciones privadas de los potenciales beneficiarios de un Programa de Vivienda basado en la autoproducción para facilitar el acceso a ellos y el trabajo en conjunto. Y,
- * Compatibilizar las expectativas y gustos de los beneficiarios respecto a las viviendas, con el uso de tecnologías adecuadas que aseguren una mayor calidad de éstas.

3. Constataciones importantes sobre las capacidades del Municipio de La Florida para hacer frente a la problemática de la vivienda y el hábitat autoproducidos:

- * Existen en el municipio tres instancias administrativas normadas legalmente que tienen alguna relación con la temática habitacional: SECPLAC, DOM, y DIDESO.
- * En la práctica, ninguna de estas instancias está desarrollando a cabalidad o adecuadamente — en lo que se refiere a la temática de la vivienda y el hábitat—todas las funciones que el propio marco legal que las rige les permitiría llevar a cabo en esta materia: A modo de ejemplo, consignemos que la DOM prácticamente no está involucrada en el tema; y la SECPLAC limita su acción a la administración de recursos provenientes de fuentes externas a la municipalidad y a la ejecución de llamados a concursos para licitar la construcción de casetas sanitarias en la comuna; y La DIDESO presenta avances significativos en el tema, aunque reconoce que tiene una capacidad potencial mayor de diseñar e implementar proyectos específicos locales que sean gestionados al interior de su Programa de Vivienda y Hábitat. Y,
- * Ni la DIDESO ni ninguna de las otras dos instancias podrá por sí sola desarrollar un programa de vivienda de impacto comunal. Se requiere de la anuencia y la colaboración de las demás instancias municipales, dado que cada una de ellas tiene atribuciones limitadas pero perfectamente complementarias. Por lo tanto, cualquier esfuerzo de esta naturaleza requeriría del concurso de todas ellas.

4. Conclusiones relevantes que surgen del análisis de la normativa legal sobre construcción de viviendas en el ámbito Comunal:

- * La legislación vigente considera al municipio un actor hábil y capaz de participar activamente en la producción de vivienda social.
- * La asignación de viviendas producidas bajo el alero del municipio pueden ser directamente adjudicadas a los beneficiarios sin un proceso de licitación pública.
- * Se reconoce oficialmente a la autoconstrucción como modalidad constructiva.
- * Se habilita a las Direcciones de Obras Municipales para el diseño de soluciones tipo para la construcción de viviendas y el ejercicio de supervisión técnica a las obras.
- * Se fija el valor de las viviendas que sean construídas bajo el alero de las Direcciones de Obras.



Foto de un caso de varias experiencias anteriores al presente artículo; realizadas en Chacra El Monte, Ciudad de General Roca, Provincia de Río Negro, Argentina.

PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE AUTOPRODUCCIÓN DE VIVIENDAS GESTIONADO POR EL MUNICIPIO

En este capítulo se describirán dos aspectos centrales que deberían ser parte de una propuesta para la implementación de un programa de autoproducción de viviendas gestionado por el municipio de La Florida:

Primero, Cuáles son los principios orientadores que deberían sustentar a un Programa de Autoproducción de Viviendas gestionado por la municipalidad de La Florida; y,

Segundo, Cuáles son los elementos básicos que debería considerar el funcionamiento operativo de dicha propuesta.

1. Principios orientadores.

Es posible identificar Seis principios claves que debería considerar un Programa de Autoproducción de Vivienda gestionado por el municipio de La Florida:

Uno, Participación coordinada y articulada de SECPLAC, DOM, Y DIDESO.

El programa requiere articular y coordinar a las tres instancias que a nivel municipal se relacionan con la temática de la vivienda, complementando sus aportes y capacidades. A modo de ilustración y ejemplo, la SECPLAC podría facilitar el otorgamiento de recursos provenientes del presupuesto municipal para un programa de esta naturaleza. La DOM aportaría el marco legal sin el cual no sería posible formalizar un proceso de autoproducción de viviendas a nivel comunal. Y, la DIDESO aportaría su gran expe-

riencia de trabajo con los programas estatales de vivienda y su estrecha relación con los grupos de base.

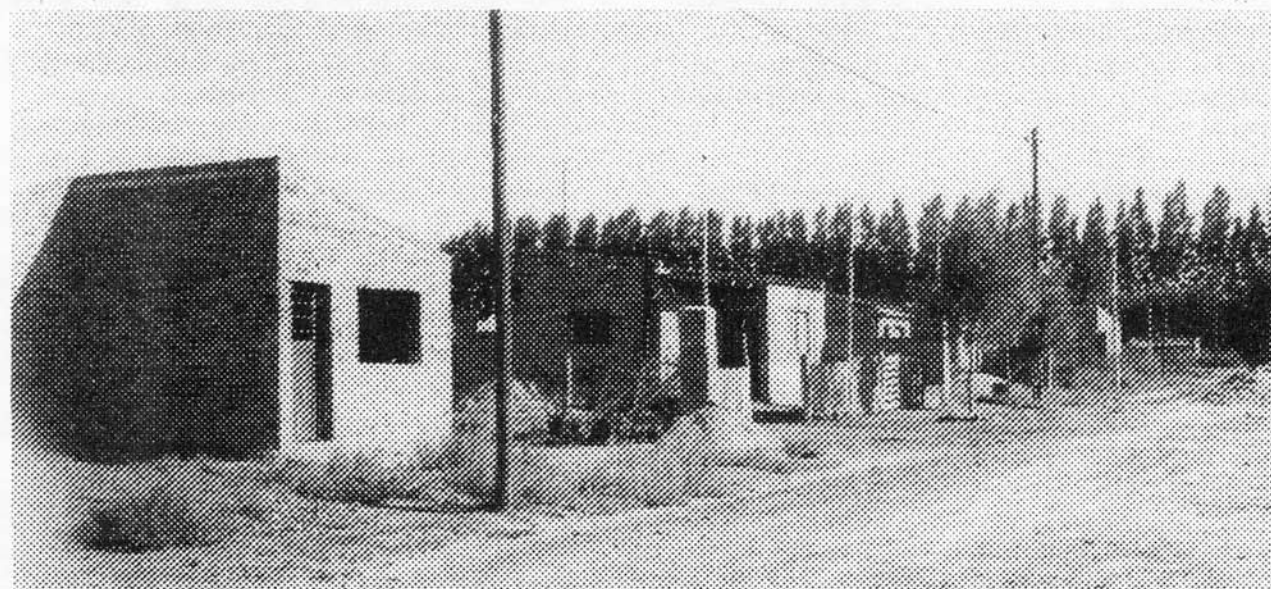
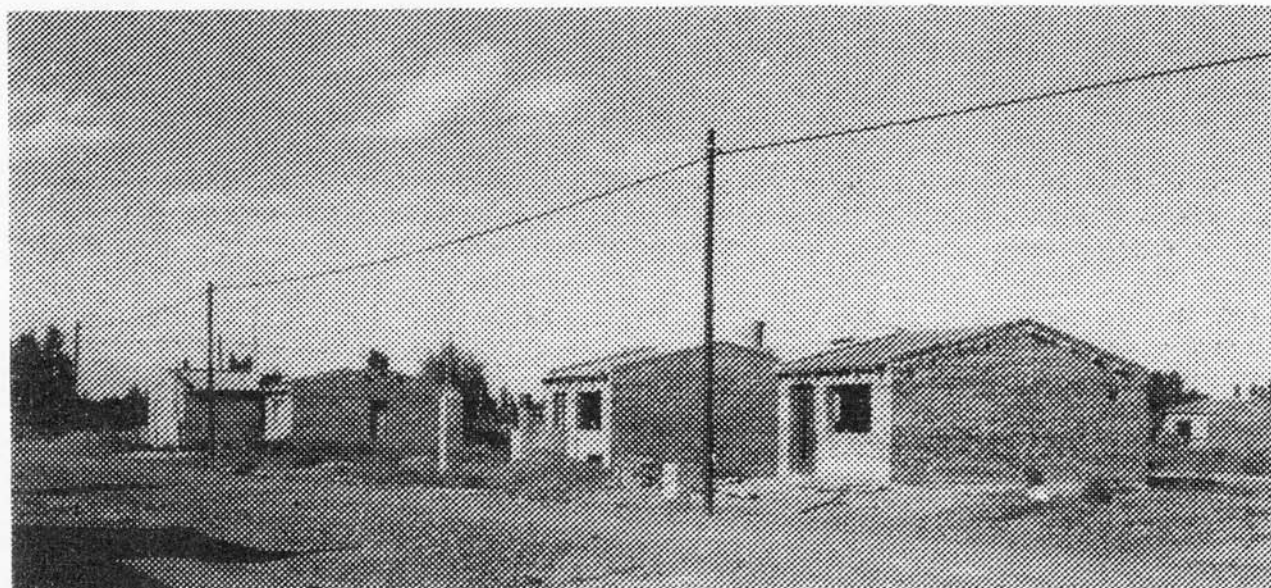
Dos, Existencia de un ente o espacio que permita articular formalmente a las tres instancias centrales que a nivel municipal se relacionan con la temática de la vivienda, y que disponga de las capacidades técnicas, recursos y atribuciones adecuadas.

Parecería recomendable utilizar y potenciar las capacidades existentes al interior del municipio de manera de no requerir de una nueva inversión de recursos que podría hacer inviable la idea del programa.

En esta lógica, sería razonable aprovechar la existencia—como parte de la infraestructura de la DIDESO— de una Escuela Taller que ha sido concebida para transformarse en un Centro de Servicios para la Vivienda y el Hábitat, como la instancia que podría servir de ente articulador de los esfuerzos destinados al desarrollo de un Programa de gestión local de la vivienda.

Tres, Existencia de financiamiento interno y externo al municipio, que aproveche los esfuerzos y programas disponibles a nivel estatal y privado.

El Financiamiento de este programa debería provenir de tres fuentes fundamentales: (i) Del presupuesto municipal a través del Programa de Mejoramiento de Barrios que administra SECPLAC; y (ii) Del Estado a través del Subsidio de Vivienda Progresiva que pudiese ser aportado por los propios beneficiarios; y (iii) Del sector privado nacional (ONG, Fundaciones) e internacional mediante donaciones o aportes directos en asesoría técnica o consultorías.



2 fotos de conjuntos de casas correspondientes a experiencias anteriores al presente artículo; realizadas en Chacra El Monte, Ciudad de General Roca, Provincia de Río Negro, Argentina.

Cuatro, Existencia de voluntad política en las autoridades municipales, especialmente en su autoridad máxima, el Alcalde, para llevar a cabo un programa de esta naturaleza.

Cinco, Involucramiento activo de los pobladores que serán beneficiados por este programa en las distintas etapas de gestión del mismo. Y

Ses, Involucramiento activo de los funcionarios municipales de las distintas unidades municipales involucradas en el desarrollo de este programa.

2. Elementos Básicos para el Funcionamiento Operativo de la propuesta.

El objetivo central de este programa es ofrecer a los sectores pobres de la comuna de La Florida una alternativa válida y eficaz para la solución del problema habitacional, compatibilizando exigencias básicas de habitabilidad con reales posibilidades de concretar una vivienda mínima crecible progresivamente.

Para lograr dicho objetivo se propone que el Municipio implemente un Proyecto de Vivienda que sea administrado por la Dirección de Desarrollo Social, como parte de su Departamento de Vivienda y Hábitat.

Más específicamente, se propone que los diversos componentes de este proyecto sean implementados por la Escuela Taller El Encuentro, que en la actualidad depende administrativamente de dicho Departamento.

Dicha Escuela actuaría como un Centro de Servicios para la Vivienda y el Hábitat, que permitiría servir de ente articulador de las tres instancias centrales que a nivel municipal se relacionan con la

temática de la vivienda, esto es, SECPLAC, DOM, Y DIDESO.

La propuesta debería contemplar el desarrollo de dos Tipos de Actividades:

- **Actividades de Soporte**, destinadas a la creación de condiciones que hagan viable el trabajo coordinado de las distintas unidades municipales, y a la recolección de información necesaria para la implementación del proyecto; y
- **Actividades ligadas a la Producción** propiamente tal, destinadas a la implementación de tres líneas de acción prioritarias.

2.1. Actividades de Soporte.

- * **Formalización de las funciones específicas** que ejercerán los departamentos municipales involucrados en el tema. Implica: (i) Hacer una definición del campo de intervención de las tres unidades municipales, SECPLAC, DOM y DIDESO; (ii) Modificar y/o adecuar la estructura municipal a fin de crear una instancia técnica (o espacio de trabajo) con un modo de operar de carácter permanente; y (iii) Institucionalizar dicha instancia técnica mediante un Reglamento de Procedimiento Interno, reafirmado por el Alcalde y el Concejo Municipal.
- * **Sistematizar y ordenar la información** sobre demanda y oferta disponible, indispensable para la planificación de las actividades a desarrollar dentro de un programa de autoproducción del hábitat. Implica hacer un relevamiento cuantitativo y cualitativo de los posibles beneficiarios, sus necesidades y aspiraciones; y de los recursos con que se cuenta. Debería materializarse en los siguientes productos: (i) Catastro de grupos beneficiarios; (ii) Catastro de terrenos

disponibles; (iii) Catastro de proveedores de materiales de construcción; (iv) Catastro de Instituciones dedicadas a la investigación y al desarrollo de sistemas constructivos adecuados para un programa de esta naturaleza.

2.2. Actividades ligadas a la Producción propiamente tal.

La Escuela Taller debería desarrollar tres Líneas de Acción simultáneas, a saber:

2.2.1. Investigación y Experimentación: tendría a su cargo el estudio y análisis de los aspectos constructivos en lo referido a: Producto (acceso a la tierra, crecimiento progresivo de la vivienda, y tecnología adecuada) y Modo de Producción (sistemas de autoayuda o esfuerzo propio y/o ayuda mutua, banco de materiales, circuito de producción y montaje de partes y componentes, y circuito de comercialización comunitaria).

2.2.2. Capacitación: tendría a su cargo la instrucción de los grupos beneficiarios respecto de los aspectos constructivos y de gestión-organización. Como así también de los funcionarios municipales involucrados en la ejecución de este programa.

2.2.3. Asesoría Técnica: tendría a su cargo el apoyo directo y la orientación de los grupos en los aspectos constructivos, socio organizativos, y financieros.

BIBLIOGRAFÍA

VARIOS AUTORES. *Vivienda Latinoamericana «Tecnología y Participación en la Construcción del Hábitat Popular»*. Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo V Centenario. CYTED-D. 1991.

VARIOS AUTORES. *Catálogo de Sistemas Constructivos*. Tecnologías para la Autoproducción del Hábitat. Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo V Centenario, CYTED-D. 1991.

CORTINEZ, JOSE MANUEL. *Producción de Viviendas mediante el Desarrollo Progresivo*. Documento de Trabajo Nº143. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile. 1984.

DE LA LASTRA, CAROLINA. *Programa de Vivienda Progresiva. Breve evaluación tras dos años de funcionamiento*. Corporación de Promoción Universitaria, CPU. Documento de Trabajo Nº42. Septiembre, 1992.

SABORIDO, MARISOL. *Evaluación Participativa. Proyecto Piloto, segundas etapas, Programa de Vivienda Progresiva*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ. Documento Nº1. Noviembre, 1992.

MORENO ARRIAGADA, OMAR. BAEZA FERNÁNDEZ, RODRIGO. *Manual de Consulta en materias Jurídicas, Administrativas y Financieras de las Municipalidades*. Corporación de Promoción Universitaria, CPU. 1994.

SECPLAC. *Plan de Desarrollo Comunal. Ilustre Municipalidad de La Florida. 1993-1994.*