



DESALOJOS, CAMPAMENTOS Y POLÍTICA HABITACIONAL: ES HORA DE INNOVAR

Respecto a los desalojos de campamentos transmitidos en cadena nacional por matinales, noticieros y programas vespertinos, llama la atención la ausencia de reflexión de quienes tenemos parte en el problema habitacional. A la abundante capacidad para diagnosticar socialmente los campamentos, criminalizarlos, o incluso de romantizarlos, se sigue una preocupante incapacidad para proponer soluciones que permitan conjugar el respeto de las normas sobre la propiedad y la resolución de los conflictos humanos subyacentes a la ocupación de terrenos a lo largo de Chile.

En el meollo del asunto pervive una tensión frente a la cual el Estado no ha sido (¿no es?) capaz de pronunciarse: por una parte, el interés de otorgar viviendas en propiedad a personas de campamentos, según los programas habitacionales vigentes; y por otro, el interés por erradicar campamentos que se encuentran consolidados en la ciudad. Ambas cosas, en aparente armonía, en realidad se encuentran en contradicción a la luz de las consideraciones normativas y administrativas que contempla el programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, que es el instrumento con el cual se ha pretendido dar solución a esta problemática.

La fórmula del subsidio a la demanda: ¿es el camino correcto?

Los subsidios habitacionales son adjudicados en Chile mediante resoluciones dictadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo tras la realización de concursos regionales. El marco jurídico de estas resoluciones viene dado por los Decretos Supremos que regulan los programas habitacionales, indicando en términos generales los requisitos mínimos y la operatoria administrativa de los mismos. Estos decretos, a su vez, se encuentran enmarcados en la Ley 16.391 que faculta al MINVU para dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales, así como para elaborar planes de viviendas urbanas y rurales. Finalmente, los programas permiten adjudicar la cantidad de subsidios según los recursos otorgados por la ley de presupuesto vigente año a año.

A lo largo de mucho tiempo, el decreto que ha sido utilizado para permitir el acceso a vivienda en propiedad de las familias más pobres del país es el D.S. N°49, del año 2011, que creó el programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV).

Este programa es, probablemente, una de las creaciones más interesantes en la historia de la política habitacional,

pues con mayor o menor éxito, ha permitido atender un variopinto de situaciones disímiles por la vía de otorgar subsidios a postulantes para (1) la adquisición de viviendas ya construidas, sean nuevas o usadas; (2) la construcción de viviendas en sitios propios, densificando terrenos con espacio disponible; (3) la construcción de nuevos conjuntos habitacionales para comités de vivienda y (4) la construcción de pequeños condominios entre 2 y 9 viviendas en un mismo predio.

Ahora bien, este subsidio opera en la política habitacional como un voucher o bono, en el cual el Estado reconoce adeudar, al ciudadano que se lo adjudica, un determinado monto en dinero, el cual será pagado al momento de acceder a una vivienda en alguna de las modalidades antes señaladas. Esta promesa de pago es un subsidio otorgado y se imputa al presupuesto vigente en el año en que adjudica. Por su parte, el gasto efectivo para el Estado (desembolso de los recursos) se devenga el año en que se concreta la adquisición de la vivienda propiamente tal, es decir, alrededor de 3 años después de la adjudicación.

Así las cosas, el Fondo Solidario es un programa que funciona en tiempos relativamente prolongados, pues la adjudicación del subsidio tiene lugar en una etapa temprana del programa, mientras que el momento en que el ciudadano cobra el voucher ocurre al momento de la compra de la vivienda, es decir, en la etapa final del mismo.

Para el caso de los campamentos, la modalidad que se ha utilizado es la de

construir nuevos conjuntos habitacionales en los cuales sea posible reubicar a personas que habitan estos asentamientos. En este sentido, los pobladores postulan al subsidio por encontrarse “en situación de campamento”, resultan adjudicatario (en el evento de cumplir los requisitos) y cobran el subsidio al menos 3 años después, al momento de trasladarse a su vivienda definitiva. En otras palabras, el tiempo transcurrido entre la adjudicación del subsidio y el momento en que el beneficiado lo “cobra”, suele ser de entre 3 a 5 años.

Como la pretensión declarada del Estado es entregar vivienda a personas en extrema necesidad, y al mismo tiempo, erradicar los campamentos (ya sea por encontrarse en zonas de riesgo, estar contraviniendo la ley, transgredir la propiedad privada, etc.), se incorporó una norma en las condiciones de postulación a los subsidios que obliga a las personas beneficiadas a desarmar sus mediaguas, piezas o habitaciones al momento de recibir la llave de su nueva vivienda; y consecutivamente, hacer abandono del terreno que utilizaban en el campamento.

Cualquier persona que haya estado ligada a trabajos con familias que habitan un campamento sabrá que la única característica común a todos los asentamientos es su constante dinamismo. Probablemente, la circunstancia que motivó el otorgamiento de un subsidio en un momento habrá cambiado a lo largo de los 3-5 años que tarda el proceso de reubicación. Bajo este supuesto, la

norma establecida para la postulación obliga tácitamente a los beneficiarios a permanecer en precariedad habitacional hasta su traslado, pues de lo contrario, luego de los 3-5 años no tendrán nada que desarmar ni un terreno que desocupar.

Este desface deja en evidencia las dificultades de aplicar el sistema de subsidios a la realidad de los campamentos. Y nótese que esto es solo respecto de las familias que están, al menos en algún momento, en condiciones de cumplir los requisitos de postulación del programa. Otro gran porcentaje de familias, dada su condición migrante, su incapacidad de ahorrar o su composición familiar (núcleos unifamiliares) no llegarán nunca a ser adjudicatarios del subsidio.

Es justamente esto lo que ha marcado las protestas de familias desalojadas en los días recientes (La Florida, Colina, Quilpué, etc.). Solo una pequeña parte de los pobladores ha sido adjudicatario de un subsidio en algún momento, quedando las demás familias dejadas a su suerte. Y una porción aun menor de beneficiarios llegarán a cobrar su subsidio, sólo si permanecen, al momento del desalojo, como parte del catastro del respectivo campamento (y tengan un terreno que desocupar).

La rigidez del sistema habitacional para atender la demanda en campamentos.

Una sentencia del Tribunal Constitucional del año 2009 definió el subsidio habitacional del Decreto N°49 como “un beneficio económico directo... en virtud [del cual] se

transfieren recursos al beneficiario para financiar una actividad que se estima de interés público.” (Causa Rol 1295 del 06 de octubre 2009)

Esta definición calza de cierta manera con el subsidio destinado a la compra individual de una vivienda nueva o usada, sin embargo, no se condice con el subsidio destinado a la construcción de nuevos conjuntos. En este último caso, los recursos no son transferidos a los beneficiados del subsidio, sino que pagados directamente a los intermediarios (entidades patrocinantes, empresas constructoras e inspectores técnicos de obra), ya sea bajo la forma de “anticipos a cuenta del subsidio” o bien como pago del subsidio propiamente tal al momento del cierre de cada proyecto.



Si lo que se quiere es una fórmula ágil que permita conjugar el interés del Estado de reubicar familias de campamentos bajo la fórmula de viviendas en régimen de propiedad privada, el programa habitacional exige transparentar el aporte del Estado como un financiamiento directo a la gestión inmobiliaria y constructiva, esto es, a la “oferta”, desligando a las familias de los asentamientos precarios de la suerte que corra el proyecto en que serán finalmente reubicadas o, inclusive, radicadas.

Esto no atenta contra la idea de generar espacios de trabajo, conformación de barrio y participación ciudadana en los grupos de beneficiarios, ni tampoco contra la idea de que al momento de la reubicación deberán cumplir ciertos requisitos mínimos. Sin embargo, permite disponer de la oferta habitacional de manera directa al momento del desarme de los campamentos, lo que permitiría armonizar los intereses del Estado que se encuentran tensionados al día de hoy: terminar con los campamentos por la vía de resolver el problema habitacional de esas familias.

Sin embargo, lo que se ha dicho anteriormente abre otra pregunta: ¿es el Fondo Solidario un programa adecuado para resolver la demanda habitacional de familias de campamentos?

A lo que se ha señalado sobre la obsolescencia de un sistema de subsidio a la demanda, debe sumarse la rigidez que presenta el sistema habitacional para aplicar soluciones diversas para un problema multifactorial. Y es que el problema de los campamentos no puede reducirse a mero problema de acceso a la vivienda, sino que a una situación más profunda de segregación socioeconómica que ha -literalmente- expulsado a las familias de la formalidad habitacional en la ciudad.

Frente a esto, las acciones del Estado requieren políticas y programas capacitados de enfrentar la situación multifactorial por medio de soluciones integrales, que conjuguen aspectos de formalidad laboral, habitacional,

acceso a la educación e, inclusive, de nutrición infantil.

El programa Fondo Solidario se limita a regular la actividad constructiva de un nuevo conjunto al cual reubicar a familias de campamentos, debiendo -siempre- ser complementado con la aplicación de programas adicionales que otorguen subsidios de arriendos o albergues transitorios (claro está, solo para familias que cumplan requisitos establecidos en la normativa). Sin embargo, cada una de estas soluciones contempla una tramitación propia, individual y cuyos tiempos de resolución son disímiles, dificultando la posibilidad de ser aplicadas para el campamento mirado como un conjunto.

Dado lo anterior, es importante pensar en nuevas fórmulas normativas que permitan abordar la realidad de los campamentos en coordinación interministerial, promoviendo el acceso al empleo formal, resolviendo el problema habitacional -al menos- de forma transitoria (por ejemplo, con barrios transitorios de propiedad pública), promoviendo la escolaridad infantil, etc.

En este sentido, las acciones de integración y promoción de la participación ciudadana que exige el Fondo Solidario se encuentran muy distantes a los requerimientos que tienen hoy en día los múltiples campamentos a lo largo del país. Urge plantear un nuevo programa desde “lo habitacional”, eliminando la fórmula del subsidio a la demanda para familias de campamentos, pero -más importante aun- coordinando esfuerzos en una política que aborde de manera integral la complejidad económica, social y cultural que requieren los asentamientos precarios a lo largo del país.