

# Hábitat y participación. Un Análisis de las Propuestas y Compromisos Suscritos por Chile <sup>1</sup>

Ana María Rugiero Pérez <sup>2</sup>

Se analiza el concepto de participación respecto a acciones y grupos sociales involucrados, en los documentos elaborados por Chile y por los países de la Región América Latina y el Caribe, en instancias preparatorias de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat II, así como la Declaración de Estambul, suscrita a su término. Se determinan y aplican criterios de análisis para la 'extensión' -grupos sociales-, y para los 'grados' -tipos de acción-. Las conclusiones señalan que se privilegie la 'negociación' y la 'asociación' entre sectores, promoviendo el paso desde una participación 'dialogante' a otra de mayor responsabilidad. Respecto de la población involucrada Chile plantea la participación de múltiples grupos y de toda la sociedad; América Latina y el Caribe la de los agentes del proceso habitacional y de la sociedad; mientras que en el ámbito internacional se privilegia a grupo-objetivos en una perspectiva de género.

The concept of participation is analysed as regards the actions and social groups involved in the documents developed by Chile and the countries of Latin America and Caribe, in preparation for the United Nations Conference about Human Settlements and Habitats II, as well as the Estambul Declaration signed at its end. Analysis criteria are stated and applied for the "extension" -social group - and the "degrees" - type of action . Conclusions aim at motivating "negotiation" and "association" between sectors , promoting the change from the participation via dialogue to a one with more responsibility. As regards the population involved, Chile promotes the participation of different groups and of all the society; Latin America and Caribe, the agents of the housing process and the society, whereas at international level the objective groups are favoured from the perspective of gender.

## INTRODUCCIÓN

La participación es hoy una noción clave en la formulación de las políticas habitacionales, y de incidencia creciente tanto en el ámbito nacional como internacional. Un hito en tal sentido, lo constituyó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat II, realizada en Estambul en junio de 1996, en la que se abordó ampliamente, junto a la Sustentabilidad, la temática de la Participación.

El contenido del concepto en sí, y las modalidades para su implementación, parecen aún bastante

imprecisos para la ciudadanía en general. Además, por el hecho de formar parte de discursos políticos del más alto nivel, cabe prever que la participación responde a ideologías, entendidas éstas como "cosmovisiones" sobre el hombre y la sociedad. En tal sentido, resulta comprensible que ideologías diferentes den lugar a discursos y debates en que

<sup>1</sup> El presente artículo está basado en la monografía homónima realizada al término del Módulo Políticas Habitacionales del Curso de Especialización en Vivienda Social, impartido por el Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Abril- Mayo de 1998

<sup>2</sup> Académica del Instituto de la Vivienda. Investigadora y Docente en el área de Teoría y Crítica de la Arquitectura.

difícilmente se pueda salvar las diferencias que están en la base de cada enfoque.

Excede el presente trabajo precisar esas cosmovisiones. Para quienes se aproximan por primera vez al tema, aún antes de lo ideológico -y en el entendido de que la participación está llamada a incidir en las relaciones entre los diversos actores del proceso habitacional, sus aportes a la solución de problemas de la vivienda y el hábitat, y los grados de responsabilidad de cada cual-, resulta importante definir a quienes y a qué acciones se quiere hacer extensiva la participación. En este trabajo se buscó precisar esos aspectos, en los que se dan reiterados vacíos comunicacionales.

En efecto; si en ocasiones resulta obvio que la participación está referida a los beneficiarios de las acciones habitacionales, en otras parece afectar a más grupos sociales, dando lugar a una participación más “extensa”. De un modo similar, ora se reclaman o promueven roles activos concretos, ora se generalizan las acciones a tal punto que se desperfilan las posibilidades de una participación efectiva; esto implica diferente grado de autonomía y de responsabilidad de los grupos incluidos en procesos participativos.

Para determinar el contenido del concepto de participación en cuanto a extensión y grado, hemos recurrido a las propuestas y compromisos suscritos por Chile con ocasión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II. En las instancias preparatorias de ese evento internacional, especialistas chilenos y latinoamericanos redactaron sendos documentos con propuestas sobre el tema de la convocatoria: “Asentamientos Humanos en Chile. Plan Nacional de Acción” y el “Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos”. A

estos dos ámbitos, nacional y latinoamericano, pareció importante agregar el internacional a través de la “Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos”, firmada por los países asistentes, entre ellos, Chile.

**El Objetivo General** de la investigación efectuada fue:

Contribuir al conocimiento del alcance y posible repercusión en las políticas habitacionales, de la participación acordada por Chile a nivel nacional, regional e internacional, según documentos elaborados y los compromisos suscritos con ocasión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II.

Y los **Objetivos Específicos**:

- I.- Determinar la extensión y el grado de la participación que se propone en cada uno de los siguientes documentos:
  - a) “Asentamientos Humanos en Chile. Plan de Acción Nacional” (en adelante: NAC).
  - b) “Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos” (en adelante: ALyC).
  - c) “Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos” (en adelante: DEsAH).
- II.- Analizar comparativamente la concordancia que presentan entre sí dichos documentos, respecto de la extensión y los grados de participación.

En cuanto a las **Hipótesis de trabajo** se consideraron las siguientes:

- 1.- Entendiendo como ‘elasticidad en la extensión’: la variación en número y conformación de los grupos involucrados entre una y otra referencia que se hace a la participación, se sostiene como hipótesis, que: en los tres ámbitos -nacional, regional e internacional- el término participación

presenta una gran elasticidad en cuanto a extensión.

- 2.- Entendiendo como 'elasticidad en el grado': la variación de tipo y cantidad de acciones incluidas en cada referencia que se hace a la participación, se sostiene, como hipótesis, que el término participación presenta, en los tres ámbitos: nacional, regional e internacional, una gran elasticidad en cuanto a grado.
- 3.- Las propuestas contenidas en el Plan Nacional de Chile (NAC) son más específicas en extensión y, a la vez, más amplias en grado que las que corresponden al Plan Regional de América Latina y el Caribe (ALyC).
- 4.- En la Declaración de Estambul Sobre Asentamientos Humanos (DEsAH) se exhorta a favorecer una participación más extensa -más grupos involucrados-, que la planteada en los otros dos documentos a analizar (NAC, ALyC) pero ello no implica grados más altos de participación.

La **Metodología** de trabajo se basó en una revisión bibliográfica que permitiera definir criterios para la extensión y los grados de participación y, luego, aplicar los criterios en el análisis comparativo de los documentos señalados, y en las conclusiones.

## 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1. Definiciones.

Previo a determinar quienes y cómo participarían según las propuestas y acuerdos surgidos con ocasión de Hábitat II, se requiere precisar aspectos del enfoque del presente trabajo.

Tal como lo sugiere la raíz etimológica del término, la participación involucra a partes, y éstas lo son en relación a un todo, más amplio y/o previo. Aquí

entenderemos que, en relación a la "extensión", el todo es la sociedad y que las partes son todos sus miembros, tomados en forma individual o conformando sectores o grupos sociales. Y en relación al "grado" de participación, el todo es cada proceso completo orientado a dar solución a un problema, o a alcanzar las aspiraciones que la sociedad se propone concretar.

Las propuestas de participación surgen, explícitamente formuladas, por el reconocimiento de la existencia de sectores sociales insuficientemente integrados a la dinámica social o a un determinado proceso. Esta forma de la pertenencia a la sociedad es, de momento, pasiva, y es ello lo se propone superar mediante la participación. Aunque signada por la 'marginalidad' respecto de la acción, implica el reconocimiento de que determinado conjunto de personas "es parte" de la sociedad o del proceso. Aquí resulta apropiado considerar el término "participar" que significa: "tener o recibir parte de algo"<sup>3</sup>. En este caso, se tiene o recibe -al menos- el reconocimiento como miembro de la sociedad o del proceso. El carácter pasivo de estos integrantes se da igualmente en aquellos casos en que sean destinatarios de una acción ideada o instrumentada por otros. Cabe hablar aquí de "partícipes", pero no de "participantes".

Sucede que la participación implica acción; su definición es: "intervención más o menos directa que se tiene en la realización de una cosa o en la consumación de un hecho"<sup>4</sup>. Ahora bien; no todos los agentes sociales pueden participar simultáneamente en todas las acciones que la sociedad realiza, por lo cual todos los agentes son, por momentos, pasivos; y sin embargo, mantienen su condición de integrantes

<sup>3</sup> Enciclopedia Espasa Calpe

<sup>4</sup> Enciclopedia Espasa Calpe.

de la sociedad. En tanto “partícipes” en relación a la “extensión” -conforman la sociedad-, son miembros “presenciales” respecto de un determinado proceso, pero con roles “potenciales” en otros, paralelos o posteriores.

Ambas condiciones de pertenencia a la sociedad, de ser parte de ella, pueden ser visualizadas como previas a su inclusión en algún tipo de acción efectiva; la condición de ‘partícipes’ de la sociedad, puede darse con o sin opción participativa. En otras palabras: formar parte de la sociedad es un requisito previo para cualquier acción participativa. Y en cuanto a la pasividad de estas dos formas de marginación de un determinado proceso, puede ser de dos tipos: “presencial”, o “receptiva” respecto del producto de acciones de otros.

En extensión se da entonces la calidad de “partícipes” de la sociedad y/o de un proceso, mientras que respecto al grado, tanto la marginalidad y la receptividad no constituyen participación, sino grados inferiores previos a ella. El tránsito de “partícipes” a “participantes” es decisivo para que se inicie la participación; sólo entonces se pueden desglosar diferentes acciones participativas, desde las dialogantes a las resolutivas.

Mediante la revisión bibliográfica veremos de precisar el total, mínimo y suficiente, de acciones que han sido tomadas en consideración, y así mismo, los tipos de extensión más recurrentes, también como mínimo necesario y suficiente, para dar cuenta de cualquier extensión que se explicita en los documentos a analizar.

## 1.2. La Participación en el ámbito de la Vivienda.

La bibliografía revisada permite afirmar, en términos

generales, que la mayoría de las referencias a la participación se centran en los beneficiarios mientras un segundo conjunto de textos la plantean en relación al sector privado como colaborador del sector público. La Administración del Presidente Ibañez estableció por primera vez, en forma explícita, la participación del sector privado, en el D.L. N° 431 de 1953<sup>5</sup>. Entre las acciones que se consideran como participación de los beneficiarios, prima la autoconstrucción, perspectiva que, en Chile, dejó de tener vigencia desde 1970<sup>6</sup>.

En cuanto a los autores que involucran a otros sectores sociales, cabe mencionar a Sepúlveda (1984) que se refiere a cuatro agentes de participación dentro del proceso de provisión habitacional: usuario, Estado, empresas privadas y profesionales.

Haramoto (1984) plantea, más genéricamente, la participación de los sectores involucrados: aún cuando subraya el rol del usuario como “de vital importancia”, incluye a quienes elaboran conocimiento -académicos-; ello se refleja también en la propuesta de “considerar la participación de todos los agentes que pudieran hacer alguna contribución”. En cuanto a las acciones aludidas, este autor sostiene que “toda participación efectiva está sujeta a los niveles de experiencia, conocimiento y capacidad de los agentes que intervienen en el proceso y dentro de una estructura coherente que le

---

<sup>5</sup> Ver: Haramoto 1983; Bravo 1969, entre otros.

<sup>6</sup> Palma y Sanfuentes (1979) comentando el Mensaje Presidencial de 1973 (período de Allende) sostienen: “En ese momento las autoridades ya empezaban a considerar un error el haber rechazado en un principio la Operación Sitio y la autoconstrucción. Asimismo, en las propias viviendas empezó a adoptarse el sistema de construcción progresiva ....” (pg. 58-59; cit.: Haramoto 1983). En varios países latinoamericanos la vigencia de la autoconstrucción continuó hasta los ‘90.

de cabida". Además sostiene como requerimiento "una organización eficiente del proceso de información y comunicación" <sup>7</sup>.

En el ámbito gubernamental, puede señalarse que la autoconstrucción tuvo un máximo de desarrollo durante la administración del Presidente Frei Montalva, llegándose a implementar, aunque sin el éxito esperado, la autofabricación de viviendas<sup>8</sup>. La administración de Allende, en cambio, se manifestó abiertamente contraria a la autoconstrucción, pero en instancias de evaluación de las políticas aplicadas, la participación de los beneficiarios es criticada en los siguientes términos: "en algunos casos la participación del poblador ha dado resultados negativos, manifestándose este aspecto por las peticiones desmedidas, negativas a traslados para la ejecución de obras, etc."; y más adelante: "... la participación de los pobladores de la 'acción vivienda' ha sido sólo parcial y no ha alcanzado aún los niveles de decisión".<sup>9</sup> Este último aspecto evidencia expectativas nuevas sobre la participación: la injerencia de los usuarios en la toma de decisiones.

En cuanto a la política habitacional formulada a comienzos de los '80, estableció como forma implícita de participación, el ahorro previo producto del esfuerzo de la familia que comparte con el Estado su cuota de responsabilidad en la adquisición de la vivienda. Se retoma así planteamientos hechos por la administración Frei Montalva respecto a restar vigencia a la "vivienda como dádiva del Estado"; en la administración Pinochet, el esfuerzo de ahorro se asocia a responsabilidad y, especialmente, a dignidad<sup>10</sup>, tema éste último en el cual se aspira a incluir a todos los agentes del proceso habitacional.

La administración del Presidente Aylwin planteó, en 1990, la "Integración al Desarrollo" como directriz común de las políticas sociales, en el marco de un

Modelo de Crecimiento con Equidad<sup>11</sup>. La gestión del Ministro Etchegaray propició diversas modalidades de participación especialmente la de los beneficiarios, la banca y los empresarios del sector: "... creemos firmemente en el diálogo social, en la participación activa de la comunidad, en el pleno derecho de todo ciudadano de ser atendido e informado de manera eficiente y digna." <sup>12</sup>

La actual administración del Presidente Frei Ruiz-Tagle, insertó la política habitacional en el contexto del "Fomento de la Participación Responsable", directriz que considera atender propuestas de los usuarios, favoreciendo la asunción de responsabilidades respecto de los "compromisos que adopte libremente"<sup>13</sup> la comunidad para satisfacción de sus necesidades", en otras palabras, acoger la contribución de los vecinos organizados. Otra modalidad de participación que se explicita enfáticamente es la responsabilidad de los beneficiarios en relación a los compromisos contraídos por concepto de financiamiento de la vivienda adquirida, es decir, el pago oportuno de los dividendos.

En cuanto al uso del término participación en investigaciones y propuestas de otros países

<sup>7</sup> "Vivienda Social: una Hipótesis de Acción". Pg. 5. El subrayado es nuestro.

<sup>8</sup> Con ocasión de la Operación 20.000/70 se instalan fábricas en las poblaciones a construir con la intención de que después fueran empresas comunitarias, ejemplo de "organización y unidad solidaria". (CORHABIT/CPC 1970, cit. Haramoto 1983)

<sup>9</sup> CORVI 1972, pg. 10; cit. Haramoto 1983

<sup>10</sup> Ver, por ej.: "Vivienda Social: una tarea de Dignidad". Poduje, 1987.

<sup>11</sup> "Memoria 1990" MINVU. El subrayado es nuestro.

<sup>12</sup> Ver: "Huella y Visión de una gestión ministerial"

<sup>13</sup> "Memoria 1994". MINVU. El subrayado es nuestro.

latinoamericanos en las dos últimas décadas, también son más numerosos los que la plantean en relación a experiencias de autoconstrucción asistida, y/o en modalidades de interacción comunitaria promovidas por organizaciones no gubernamentales <sup>14</sup>.

Los términos que se han subrayado, ponen en relieve ya sea los grupos a que se hace referencia o las acciones que se contemplan en la perspectiva de la participación. Son esos términos los que se toman en cuenta para la formulación de los criterios a emplear en el análisis de los documentos que interesan aquí.

### 1.3. La participación en otros ámbitos de pensamiento.

Ampliando la óptica al ámbito regional, cabe destacar la connotación que el término tiene en una línea de pensamiento sociopolítico contemporáneo, en particular de las últimas décadas. Al respecto, como señala Fadda (1990) el origen del estudio de la participación puede ubicarse a principios del siglo pasado, y la sistematización conceptual del término en los escritos de Marx y Engels. La autora reseña una sucesión continua de teorizaciones, propuestas y experiencias de personalidades y grupos “en quienes se aprecia una unanimidad en la importancia que atribuyen a la potencialidad de las masas en el planteamiento de una nueva alternativa para el progreso de la humanidad”.

Basada en varios autores, asimila el concepto de participación a “la apertura del proceso de toma de decisiones, esto es, de una distribución amplia del poder decisorio” <sup>15</sup>, y se interesa por el aporte que el esclarecimiento y sistematización del concepto de participación pueda hacer a las estrategias de consolidación y profundización de la democracia.

Ejemplo de lo anterior es la cita que hace de Delgado (1981): “el desarrollo de las sociedades del Tercer Mundo tiene que significar, necesariamente, un proceso real de participación, es decir, de democratización y socialización del poder.”

A continuación, Fadda aborda la polaridad “integración/conflicto” extremos en los que se ubican quienes relacionan la participación con la democracia y el poder. En tal sentido, sostiene que “los teóricos de la Integración parten del supuesto de que un sistema legitimado integra a la sociedad y neutraliza los privilegios de poder, asegurando el equilibrio entre grupos en competencia”. En cambio, los teóricos del Conflicto “reconocen un antagonismo entre grupos, aun dentro de los regímenes democráticos.” <sup>16</sup>

Hain (1980)<sup>17</sup>, por otra parte, distingue dos enfoques: la interpretación liberal, que tendría como objetivo “reformular la estructura de la democracia representativa”, es decir, “mejorar la calidad de la democracia”, y la interpretación radical que busca sustituirla “por otro sistema, en muchos casos por la denominada democracia participativa”. Esta última postura, la radical, es impulsada por “teóricos y activistas” que abogan por el traspaso “del control a manos de la comunidad” lo cual implicaría una “redistribución total del poder.”

Finalmente, para los efectos de este panorama sobre el concepto de participación, y en un ámbito social

<sup>14</sup> Diversas experiencias en México, Paraguay, Uruguay, así lo señalan.

<sup>15</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>16</sup> Fadda, op. cit., pg. 35. El subrayado es nuestro, y está orientado a una mejor visualización de las posturas que se citan.

<sup>17</sup> Cit. Fadda, 1990, pg. 37

religioso, cabe agregar que también la Doctrina Social de la Iglesia postula como necesaria e insoslayable la participación, incluyéndola entre sus principios fundamentales, que abarcan, además, el de la persona humana, el bien común y la solidaridad. Al respecto, se sostiene<sup>18</sup>: “La participación ocupa un puesto predominante en el desarrollo reciente de la enseñanza social de la Iglesia. Su fuerza radica en el hecho de que asegura la realización de las exigencias éticas de la justicia social. La participación justa, proporcionada y responsable de todos los miembros y sectores de la sociedad en el desarrollo de la vida socioeconómica, política y cultural es el camino seguro para conseguir una nueva convivencia humana.” La iglesia encuentra en el principio de participación “una motivación permanente para favorecer la mejora de la calidad de vida de los individuos y de la sociedad en cuanto tales.” Y más adelante, se agrega: “Participación de todos los sectores y niveles de la sociedad al bien común. Acceso de todos a las decisiones en los diversos campos y niveles de la vida social. Reconciliación y diálogo.”<sup>19</sup>

Consciente de que estas referencias distan de otorgar un panorama exhaustivo de la complejidad y amplitud del término en los diferentes contextos ideológicos, las consideramos, no obstante, suficientes para nuestro propósito: hacer explícita la variación que, en extensión y grado, tiene el concepto que analizamos.

## 2. ENFOQUE OPERATIVO

Para abordar el análisis de las propuestas y compromisos sobre la participación, planteados con ocasión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II, precisaremos

los criterios que se desprenden de la revisión bibliográfica expuesta.

### 2.1. Extensión de la Participación.

Como características de la extensión del concepto de participación, es posible señalar que:

Varias posturas consideran a la sociedad en su conjunto, integrada por el total de los individuos; esta máxima extensión del concepto será llamada global. Aquí cabe precisar que, si bien puede entenderse por tal la que se especifica como “todos los sectores”, creemos apropiado asociar esta frase a los “sectores que pueden hacer aportes” al proceso habitacional. En este caso, la participación será entendida como múltiple, e incluiría a académicos y especialistas de distintos ámbitos -no exclusivamente el habitacional, pero sí vinculados o aplicables a éste-.

Esta extensión, recurrentemente explícita, generalmente desglosa sectores o grupos tales como el público y el privado; el sistema financiero; ONGs, asesores, o técnicos, además de los ya mencionados: académicos y especialistas. Constituye una posibilidad intermedia conformada por actores potenciales en los procesos habitacionales.

Otra posibilidad, igualmente intermedia, es la participación del conjunto de agentes directos del proceso habitacional: empresarios, empresas constructoras, organismos públicos directamente involucrados, y beneficiarios; aquí, la denominaremos: operativa.

La mínima extensión, aquella asignada sólo a los beneficiarios, será denominada específica.

<sup>18</sup> Congregación para la Acción Católica, 1988, pg. 41

<sup>19</sup> El subrayado es nuestro.

## Crterios de Extensin

tipo de extensin carcter	definicin	código
Mxima global	involucra implcita o explcitamente a toda la sociedad	G
Amplia mltiple	grupos especficos: 'profesionales, acadmicos, otros	M
Parcial operativo	referida al conjunto de agentes del proceso habitacional	O
Puntual especfico	atae a los 'grupo-objetivos', beneficiarios -individuos o grupos-	E

Resultan as, cuatro tipos de extensin que podran ser aludidos en los documentos a analizar; que se resumen en cuadro adjunto:

### 2.2. Grados de Participacin.

En el proceso habitacional se suceden una serie de instancias y acciones en las cuales los diversos actores juegan roles ms o menos especficos y que admiten, por separado o en conjunto, una gama, en principio muy amplia, de participacin activa. Por ello, para la definicin de una serie de niveles secuenciales de participacin postulo como necesario considerar la perspectiva de un agente que supuestamente puede asumir todos los niveles de participacin, independientemente de su rol especfico. Tambin resulta oportuno considerar como instancia ideal de participacin, que todo agente amerita ser oportuna y eficientemente informado, y tambin, capaz de tomar decisiones responsablemente<sup>20</sup>.

Cabe plantear, por lo tanto, que un esquema capaz de incluir las referencias que se encuentren en cualquier discurso o documento sobre la participacin, debe formularse considerando que, aisladamente o en grupo, todos los integrantes de la sociedad<sup>21</sup> tienen, a lo menos, una de las siguientes alternativas: i) presencia pasiva; ii) acciones receptivas y iii) acciones propositivas. Cada una de estas alternativas

globales da lugar a varios niveles que, ordenados de acuerdo a su incidencia en el resultado final, constituyen los 'grados' de participacin.

Entendiendo que las acciones que se mencionan en la bibliografa analizada son asimilables a grados de participacin, las ordenaremos segn su incidencia en el producto final de un determinado proceso habitacional<sup>22</sup> : "informacin", "consulta", "conciliacin" y "asociacin". A esos cuatro grados

<sup>20</sup> La 'toma de decisiones responsable' implica conocimiento y preparacin no slo en trminos de "criterios de realidad" - evaluar la posibilidad de llevar a la prctica-, sino muy especialmente en trminos de gestin -saber cmo se lleva a la prctica-. El desafio que ello implica en relacin a lo sico-social, lo educativo y lo cultural, es lo que tne de utpico este nivel; es all donde, en forma personal, entiendo que debe darse efectivos avances societarios a nivel mundial. En otras palabras: el problema estara en el actual nivel de evolucin de las sociedades y no especficamente en trminos de la participacin.

<sup>21</sup> Esta perspectiva consta en la bibliografa existente sobre la participacin en el rea de vivienda y urbanismo, aun cuando no es la ms usual.

<sup>22</sup> En relacin al ordenamiento y jerarquizacin de los grados de participacin, en Fadda, op. cit., encontramos algunas propuestas de instrumentos o escalas evaluativas. Entre esas escalas, la de Arnstein (1969) es la que ms se aproxima a los objetivos del presente estudio Sin embargo, dado que su propuesta est referida a un nico grupo social, los beneficiarios, no resulta aplicable tal cual ha sido formulada, constituyendo aqu una referencia genrica.

cabe agregar los de “marginalidad” y “receptividad”, como niveles pasivos, surgidos del simple “formar parte” -participar- del cuerpo social; y otros dos, que recogen las propuestas de una participación efectiva al más alto nivel: el “propositivo” y el de “toma de decisiones”.

A continuación se precisa la definición de cada uno de estos niveles.<sup>23</sup>

A.- Grados Presenciales: el ciudadano no realiza acción alguna; “está”, o “recibe”.-

Nivel 1: Se entiende aquí que, desde el momento que se plantea la necesidad habitacional, habría un reconocimiento de miembros de la sociedad sin participación activa en la superación de sus carencias. Esta precaria inserción social, en cuanto a asumir responsabilidades y gozar de beneficios, conforma un primer nivel que denominaremos marginalidad.

Nivel 2: Al entregarse una solución habitacional, se cuenta con la receptividad que caracteriza un segundo grado también básicamente pasivo; recordando la diferencia entre participar y participación, el beneficiario es aquí, “partícipe” del proceso -y ya no simplemente de la sociedad, como en el nivel anterior, pero no “participante”, para lo cual se requiere que asuma un rol activo durante el proceso.

B.- Grados de Diálogo: el sujeto conoce y/o discute propuestas que le afectan.

Nivel 3: La información, planteada por varios autores citados, constituye el tercer grado de nuestra escala; este nivel se caracteriza por un “estar en conocimiento” de lo que se hará y/o sus fundamentos, pero no se espera, no se desea, ni favorece, una respuesta que pudiera modificar las decisiones tomadas: el juicio está bloqueado en cuanto a su incidencia en la acción.

Nivel 4: La consulta estimula una respuesta crítica que, eventualmente, podría llevar a la reformulación de las acciones propuestas, sin que tal respuesta sea, en sí misma, resolutive. La decisión permanece en la fuente original.

Nivel 5: En la acción conciliante los diversos intereses de las partes son atendidos y se negocia su incidencia en la toma final de decisiones.

C.- Grados de Participación Decisoria: el sujeto propone acciones y asume responsabilidades.-

Nivel 6: En un escenario de mutuo respecto, se produce la asociación entre grupos, individuos o entidades, que cooperan en la definición de los problemas y las estrategias de solución.

Nivel 7: Se atiende las propuestas provenientes de cualquier individuo, grupo o entidad, lo cual implica una apertura a la innovación en modos de abordar los problemas e instrumentar soluciones. En este nivel, los proponentes delegan la ejecución de la propuesta innovadora, cuya operacionalidad les es ajena, aunque requiera innovación también en cuanto a modalidades de gestión.

Nivel 8: Los individuos, entidades o grupos tienen atribución y están capacitados para interactuar con todos y cada uno de los demás grupos o entidades sociales, de modo que la toma de decisiones está en

---

<sup>23</sup> La coincidencia en la denominación de los niveles intermedios con los de la escala de Arnstein, 1969, no implica igual definición. Como se señala, nos basamos en la bibliografía citada. En todo caso, los niveles que este autor desglosa son: Grados de No-Participación: Manipulación; Terapia; Grados de Plática: Información; Consulta; Conciliación; y Grados de Poder Comunitario: Asociación; Poder Delegado; Control Comunitario.

## Niveles de Participación

Grado	nivel	Definición	Código
Participación	marginalidad	redes sociales mínimas o nulas, sobrevivencia; presencia	1
Presencial	Receptividad	recepción pasiva, sin modificación de estado	2
Participación	Información	recepción activa, respuesta y juicio bloqueado	3
Dialogante	Consulta	respuesta y juicio estimulado, no resolutivo	4
	Conciliación	confrontación de intereses, negociación	5
Participación	Asociación	respeto mutuo, cooperación entre entidades	6
Decisoria	Innovación	nivel propositivo, decisiones con operacionalidad delegada	7
	Interacción	Toma de decisiones con efectiva canalización de acciones.	8

concordancia con la posibilidad cierta de instrumentar las acciones pertinentes.

En concordancia con lo expuesto, consideraremos que una eficiente y adecuada participación, permitirá a cualquier miembro de la sociedad tomar decisiones en armonía con quienes las lleven a la práctica, y que la acción responderá, a su vez, a decisiones coherentes con la responsabilidad que cabe a cada cual en el total del proceso. No obstante ser éste un nivel ideal de participación -y un tipo ideal de sociedad, entendemos que interpreta las posturas reseñadas en la revisión bibliográfica<sup>24</sup>. Ese resultaría ser el desafío que plantea, en último término, la participación que unos y otros plantean<sup>25</sup>. El siguiente cuadro resume los criterios a utilizar.

La aplicación de estos criterios al análisis de los documentos consta en Anexo 1, y la Tabulación en el Anexo 2. A continuación se presenta una síntesis de los resultados que arrojó dicho análisis y, luego, las conclusiones que resultan de la contrastación de hipótesis.

### 3. Análisis de los Resultados

#### 3.1. Extensión del concepto de Participación.

En los gráficos adjuntos se puede observar que en los tres documentos se asocia el término participación a los cuatro tipos de extensión definidos: máxima, múltiple, operativa y específica: Ello ilustra la "elasticidad" que se había previsto, y ratifica la inconveniencia de presuponer que la participación

<sup>24</sup> Incluso la postura radical en lo sociopolítico, y los teóricos del conflicto, plantean -según entendemos-. la autonomía en la toma de decisiones y la capacidad de llevar éstas a cabo, difiriendo únicamente en el marco político en que ello se considera posible, marco que se plantea como 'necesario y suficiente'.

<sup>25</sup> Tal nivel de competencia es difícil de alcanzar por parte de todos los miembros de una sociedad, básicamente -según entiendo-, por las diferencias psicológicas de cada individuo, es decir, la variedad de temperamentos y caracteres humanos. De hecho, algunos somos eficientes organizadores; otros, hábiles artesanos o técnicos, y otros aún, excelentes para concebir soluciones adecuadas. Si bien la competencia puede potenciarse con una adecuada preparación, y siendo evidente que es ese un ámbito en el cual queda mucho por hacer, parece conveniente no desestimar esta perspectiva.

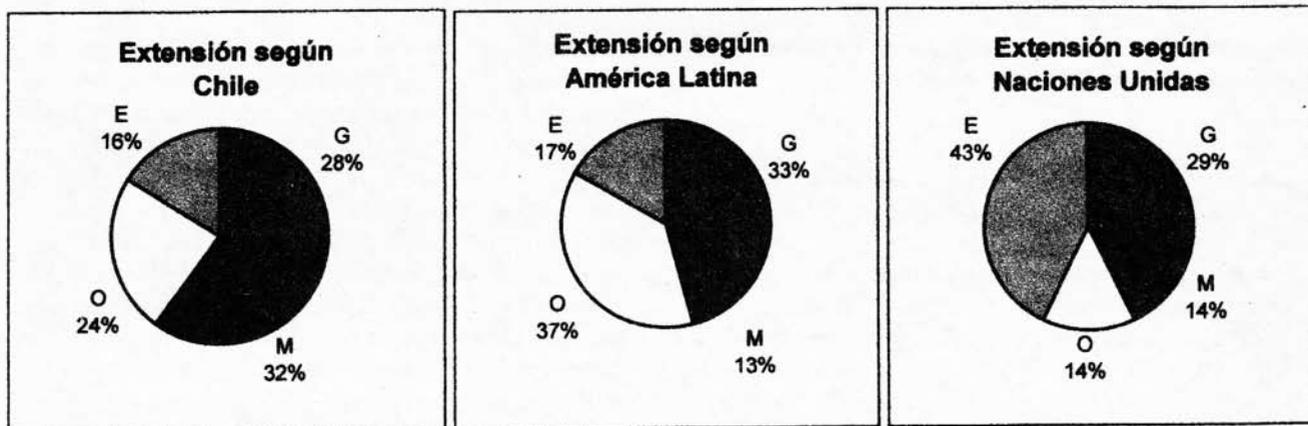


Gráfico N°1

se restringe a los beneficiarios de una acción habitacional o urbana. También es observable que en cada uno de ellos se privilegia diferenciadamente, dos tipos de extensión, lo que particulariza la óptica de cada ámbito, nacional, regional e internacional, sobre el problema.

### 3.1.1. "Plan de Acción Nacional" (NAC).

El documento chileno plantea con la mayor recurrencia la participación "múltiple", es decir, de todos los grupos que puedan hacer aportes -académicos, sector privado, grupos organizados, etc.-. La segunda prioridad, se da para la extensión "global" -toda la sociedad-, disminuyendo con igual gradualidad -cuatro puntos porcentuales-, la mención explícita de participación "operativa" -agentes del proceso-, y más bruscamente, disminuye la "específica" -que se refiere a los beneficiarios-. Con ello, se subraya la intención de ampliar la extensión de la participación, privilegiando el compromiso de cada cual con los objetivos societarios antes que restringirla a grupos cerrados de los directamente afectados.

Esta apertura evidenciaría confianza en el estado de evolución de las políticas habitacionales, lo que resulta ratificado al apoyar las propuestas en modalidades de participación recientemente instrumentadas en ese entonces <sup>26</sup>. También se manifiesta un sesgo de pragmatismo al plantear la continuidad de la experiencia de intercambio propiciada por el trabajo del Comité Nacional Preparatorio para la conferencia Hábitat II.

En el tema del financiamiento la extensión "operativa" de la participación también se amplía a "múltiple" al proponer "incorporar a los diversos sectores del país con sus recursos específicos ...", no necesariamente monetarios. Se trataría de aportes innovadores en el enfoque y solución de los problemas. El cofinanciamiento -Estado, Municipio, usuarios-, se recomienda cuando se recoge el interés y entusiasmo de la comunidad; se trataría de una participación "operativa" que subraya la "responsabilidad de desarrollar y cuidar el hábitat" por parte de los

<sup>26</sup> Actividades de Información, Consulta y Programa de Pavimentos Participativos, por ejemplo.

beneficiarios, que contribuyen a financiar, con recursos variados, la intervención <sup>27</sup>.

### 3.1.2. “Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe” (ALyC).

Predominan las referencias a los grupos involucrados en el proceso -extensión “operativa”-, lo que pone de manifiesto una menor consolidación -en relación a Chile- de las políticas habitacionales en general, y de la participación en particular. Redunda en ello el hecho de que casi la mitad de las referencias a los grupos operativos -agentes del proceso-, se refieran a “financiamiento” -del ámbito urbano y del rural-, tema fundamental en el sector habitacional, que la región -como conjunto-, no tendría resuelto.

Como segunda prioridad, con un tercio de las referencias, se plantea la participación de toda la sociedad -extensión “global”-, en la que se menciona lo sociopolítico y la necesidad de gestión descentralizada. Cabe señalar que también Chile asocia la participación a la descentralización, lo que ilustra un sesgo de la participación: el requerir escala, es decir, circunscribirse a procesos temporal y territorialmente específicos <sup>28</sup>.

Al asociarse al ordenamiento institucional y jurídico a la conveniencia de promover la participación de la sociedad, se confirma la percepción ya señalada sobre la escasa incidencia del tema en particular, y sobre la consolidación de las políticas habitacionales y urbanas en la región.

En las referencias a participación “específica” -un sexto de las menciones-, se habla de “grupos pobres”, “sectores carenciados” o “segmentos de menores ingresos”, no obstante lo cual todas se dan en torno a financiamiento y/o gestión compartida, espe-

cificando el primero como “aportes” de tipo no monetario, y “en la medida de sus posibilidades”. Se minimiza así el ahorro en este sector social -aunque se propone incentivarlo en términos generales-, al tiempo que se enfatiza el propósito de “apoyar y organizar la capacidad y creatividad (de esos grupos) para la autoproducción de alojamientos” con miras a la autogestión, cogestión y cofinanciamiento. Estas últimas son formas de participación de tipo, a lo menos, Dialogante pero que apuntan a grados superiores -niveles decisorios-, en especial, la autogestión.

Para la definición y monitoreo de programas se amplía la participación de los agentes del proceso a “organizaciones ciudadanas”, es decir: se pasa de la extensión “operativa” a la “múltiple”; esto orientado a una interacción del Estado con especialistas, y con “amplios sectores de la opinión pública” en procura de “una base de consenso acerca de los criterios y acciones para mejorar los asentamientos humanos”. Señalemos que la extensión “múltiple”, con el menor porcentaje, se asocia al nivel local y canaliza la consideración de etnias, culturas, intereses e identidades, variables propias de la perspectiva de género.

El abanico de temas que se asocian a la participación ilustran la generalidad en que pueden converger los países de la región, donde las experiencias y consolidación de las políticas presentan grandes disparidades. Este aspecto queda de manifiesto al

---

<sup>27</sup> Cabe mencionar que el Programa de Pavimentos Participativos vigente en Chile, se inscribe en esta perspectiva.

<sup>28</sup> Parecería ser que la participación generalizada, «de todos y en todo», tendría que darse a través de la sumatoria de participación efectiva en múltiples procesos. En esta oportunidad sólo cabe dejar planteado este interesante aspecto.

sostenerse: "... en la región deberán expedirse o actualizarse los ordenamientos jurídicos ... definirse o adecuarse las políticas públicas, urbanas y de vivienda y establecerse o reestructurarse las instituciones gubernamentales, ante todo locales (...) promoviendo la participación de la sociedad". Se da, a lo menos en dos referencias a la extensión global, una indefinición de las acciones participativas, que tanto podrían ser «información» -nivel 3-, como «Interacción» -nivel 8-.<sup>29</sup>

### 3.1.3. "Declaración de Estambul ..." (DEsAH).

También en este ámbito hay una particularización de la extensión dada a la participación. A diferencia de los anteriores, en este documento prima ampliamente la de tipo "específico", apuntándose a grupo-objetivos muy definidos: jóvenes, mujeres, incapacitados, u otras consideraciones propias de la perspectiva de género -etnias, cultura; en general, lo que se ha dado en llamar "discriminación positiva". Esta tendencia a particularizar a los destinatarios, aparece incluso al plantearse la extensión "global" -toda la sociedad-, en términos de: "cada hombre y mujer" y, en otro acápite, de "todas las personas y sus familias".

Se propone integrar a los grupos específicos a lo socio-político, ámbito al que se agrega, explícitamente, la integración a lo económico, y señalándose específicamente la importancia de promover la "seguridad jurídica de tenencia".

En las extensiones "operativa" y "múltiple" se enfatiza la cooperación y la asociación de los distintos sectores de la sociedad, en los diversos temas que inciden en lo social y no sólo en lo habitacional y urbano, siendo la temática de la "cooperación" predominante en relación a los grupos específicos y al total de sociedad.

Cabe observar que la perspectiva última de la "asociación" -elevada a la categoría de principio al igual que la participación-, es la consecución de una "cultura de la solidaridad". Así, la "estrategia potenciadora" (o facilitadora) -en su origen, netamente economicista-, se aúna a principios con carga valórica, lindantes con la ética, para plantearla como "el enfoque más democrático y efectivo para la realización de nuestros compromisos".

## 3.2. Grados de Participación.

Aquí también remitimos a los gráficos que recogen los resultados del análisis realizado. Cabe señalar que se plantea dos situaciones: la que da cuenta de la cantidad de veces que se alude a cada nivel de acción -la importancia y especificidad que cada documento dio al tema de la participación-; y la que considera las menciones a la participación en cada documento, como un cien por ciento, y cada acción como porcentaje relativo a ese total. Esto permite visualizar discursos más prolíferos en Chile y en Latinoamérica y, así mismo, una mayor modulación de las acciones que se propone posibilitar en cada uno de esos ámbitos.

### 3.2.1. Análisis simultáneo de los resultados en los tres documentos.

En Chile (NAC) en veinticinco propuestas sobre modalidades y áreas de participación, es posible

---

<sup>29</sup> En la aplicación de criterios que consta en Anexo 1 se optó por atribuir los niveles 3 y 7, en el entendido que constituyen los intereses extremos; y no se hizo extensivo al 8 por considerar que, de haber sido contemplado por parte de los autores, se habría hecho explícito.

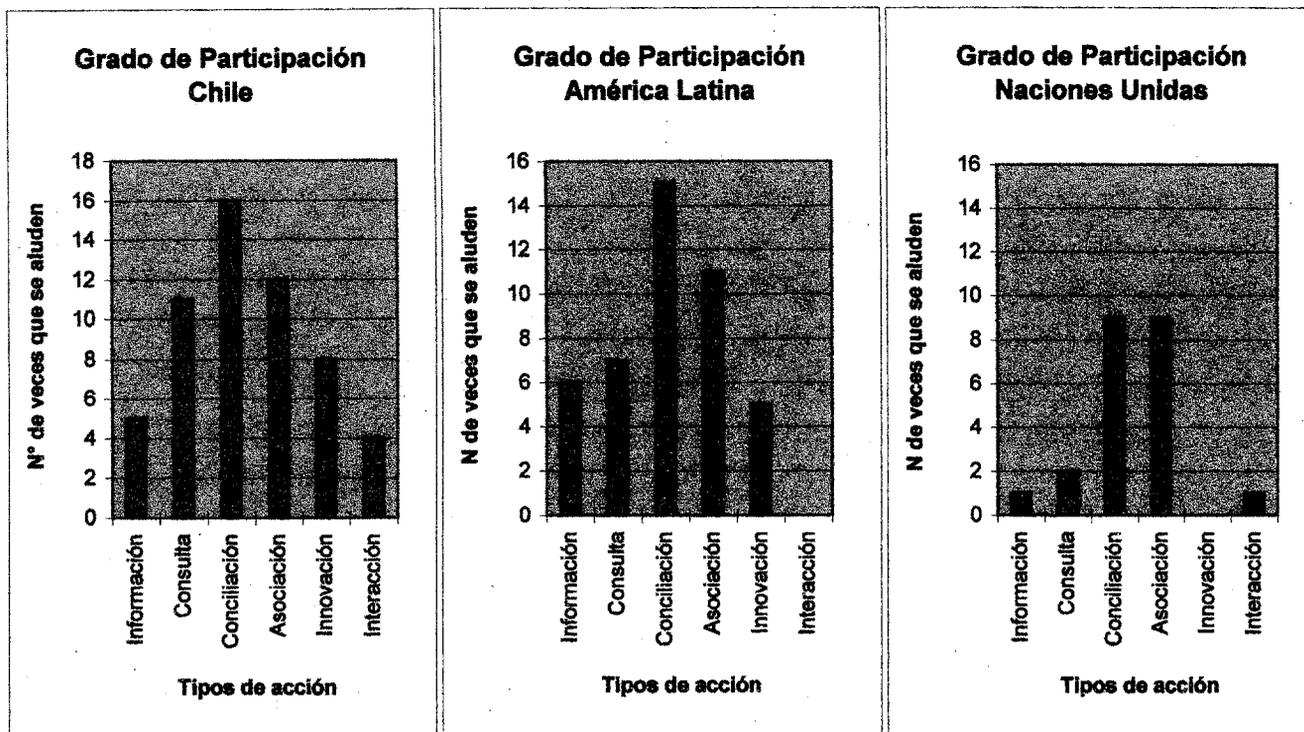


Gráfico N°2

determinar cincuenta asignaciones de nivel, es decir, se estaría contemplando un promedio de dos acciones por cada mención al tema. También en la región (ALyC) casi se duplica los niveles -de veinticuatro referencias sobre participación a cuarenta y cinco alusiones de grado-; pero hay mayor indefinición: por ejemplo, se habla de "participar en la toma de decisiones" pero no queda claro mediante qué acciones: ¿sólo información, como nivel mínimo de participación, o con propuestas innovadoras, que sean acogidas, aunque se concreten mediante gestión estatal?

En la «Declaración de Estambul ...» (DEsAH) aumentan sólo en un tercio los niveles aludidos -

veintidós, en relación a catorce menciones al tema. Aquí también hay indefinición de las acciones que parecen aludirse, pero esto viene dado por adjetivos como «amplia» o «plena» participación. Mientras «amplia» no implica la «Interacción» -nivel máximo que hemos contemplado-, el adjetivo «plena» se asocia reiteradamente a aspectos socio-políticos que, por importantes que sean, resultan genéricos respecto a asumir responsabilidades efectivas en procesos concretos; se propicia otorgar derechos, accesibilidad, igualdad de oportunidades, etc., y no la articulación de las acciones derivadas de ello. Es decir, se apunta a la integración, que es una instancia previa a la participación. Por otra parte, en el ámbito internacional, como se verá en lo que sigue, se

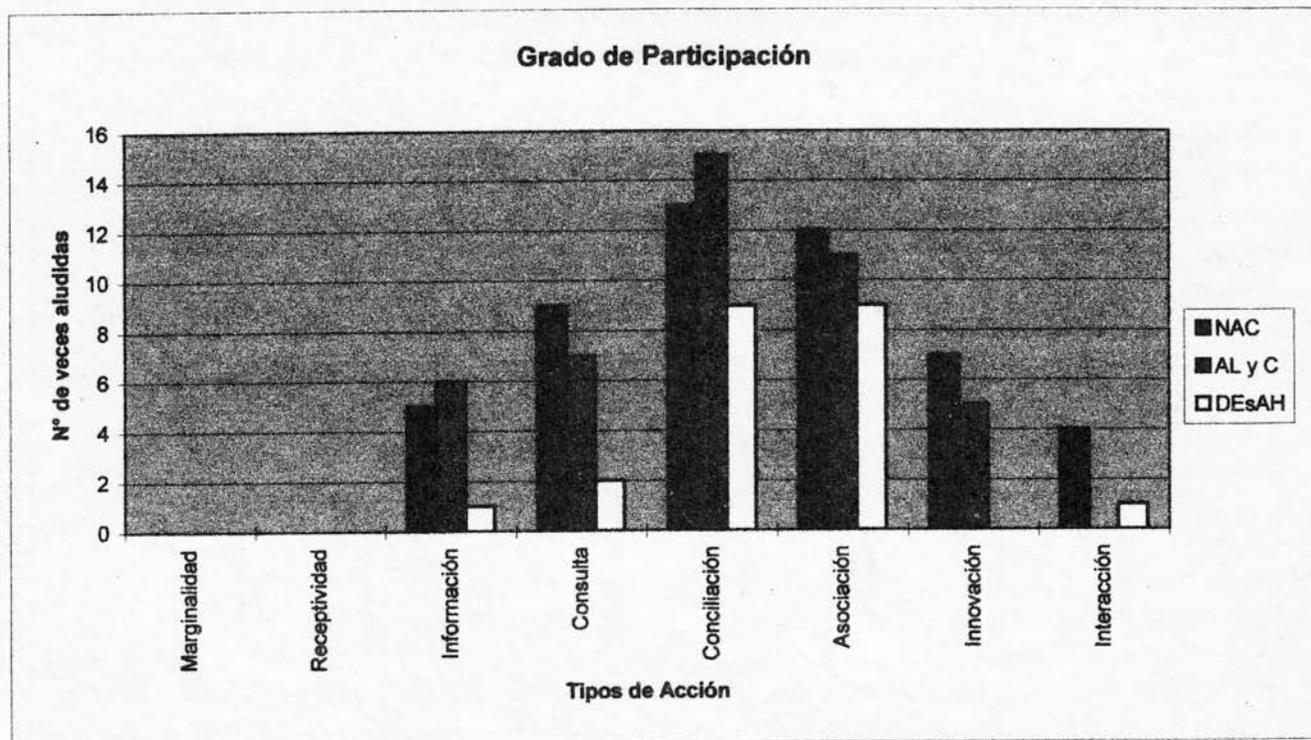


Gráfico N°3

especifica claramente la búsqueda de consensos y colaboración.

La mayor recurrencia se da, en los tres documentos, para el nivel 5, denominado Conciliación, y definido como de: "confrontación de intereses, negociación". Si bien en número de alusiones esta prioridad común aparece como más significativa para Chile y Latinoamérica, porcentualmente es menor que en el ámbito internacional, en el cual cabe destacar que ese nivel tiene igual importancia que el 6, Asociación, definido como "respeto mutuo y cooperación", siendo éste, por escaso margen porcentual, la segunda prioridad en los otros dos ámbitos.

Chile presenta porcentajes uniformemente crecientes, en los niveles de Información (3) y Consulta (4), y uniformemente decrecientes para la Innovación -nivel 7-, y la Interacción -nivel 8-. La indeterminación que se señalara en los otros dos documentos analizados contribuye a una menor continuidad de las curvas que resultan de unir los máximos de cada tipo de acción. Llama la atención que la Declaración de Estambul, aunque en una primera lectura parece apuntar a niveles altos de participación, efectuado el análisis evidencia que no sólo no se aborda el nivel 7 -Innovación-, sino que se plantean aspectos propios de los primeros niveles de la participación, de tipo Dialogante -niveles 3 y 4-, y ello con mínimos porcentajes.

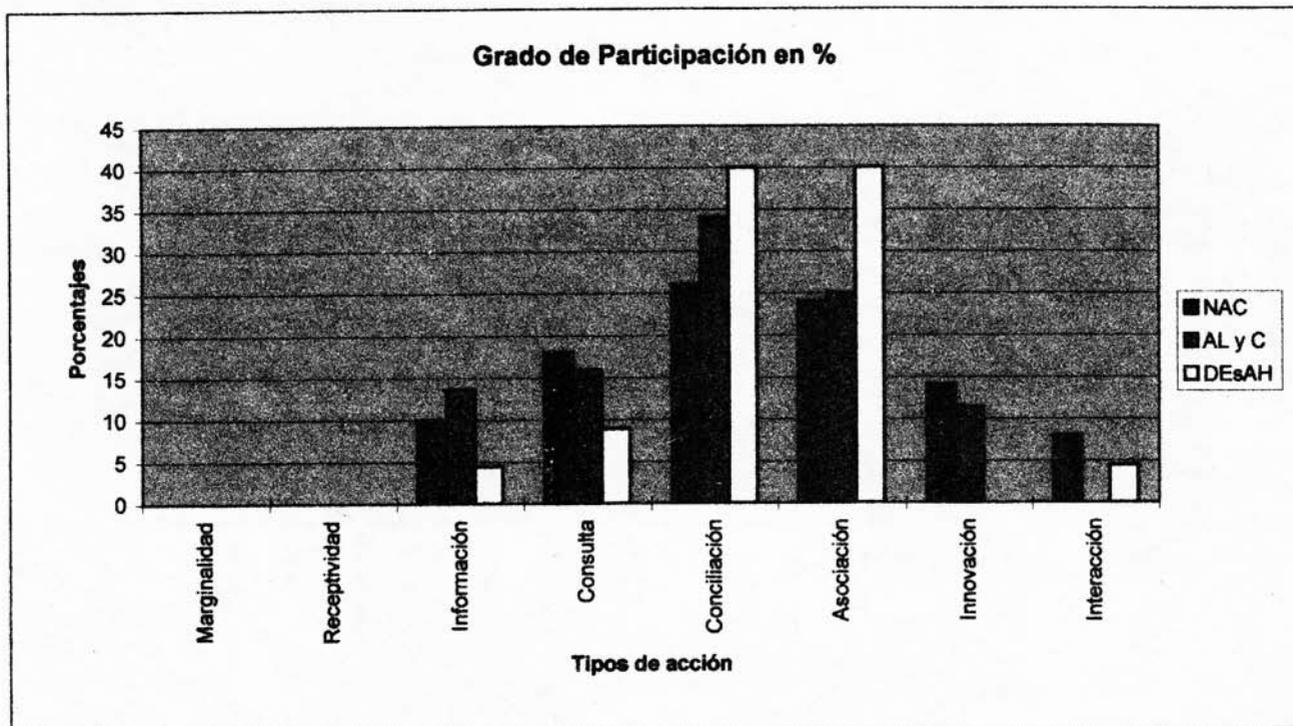


Gráfico N°4

En el documento internacional, no se esperan propuestas por parte de los involucrados en procesos relacionados con los asentamientos o con lo habitacional, siendo que sí se plantea explícitamente en el documento presentado por Chile.<sup>30</sup>

### 3.3. Contrastación de Hipótesis.

Estaría confirmada la hipótesis sobre la elasticidad de la extensión del concepto, pues no sólo los tres documentos abordan el total de los tipos de extensión -Global, Múltiple, Operativa y Específica- sino que las prioridades son diferentes en cada ámbito territorial. Chile coincide con la Región en las extremas

-extensión global y específica-, pero invierte las prioridades a favor de los sectores societarios antes que los operativos, lo cual resulta avalado por el estado actual de la política habitacional chilena, reconocidamente más consolidada que otras de la Región. El nivel internacional se polariza hacia modalidades muy difusas de participación y hacia especificidades muy particularizadas en cuanto a los participantes.

<sup>30</sup> La vaguedad del documento regional no permite determinar este aspecto que corresponde al nivel 7 - Innovación-; en los gráficos debe tenerse presente el carácter tentativo dado a los niveles 3 y 7, que se comentara con anterioridad.

Para Chile, que voluntariamente se compromete a ampliar la participación a “todos los sectores que puedan hacer aportes” y a la sociedad en su conjunto, el compromiso adquirido con la región y en el ámbito internacional lo lleva a tener siempre presente la extensión operativa y la específica que en ellos se privilegia.

En cuanto a la elasticidad del grado de participación, queda en evidencia la variedad de tipos y cantidad de acciones tanto entre una y otra mención al tema como en cada una de ellas, puesto que, por lo general, se alude a más de una acción.

Sobre los dos niveles definidos como previos a la participación -y que por ello, podía preverse que estarían ausentes en los documentos analizados-, aparecen matices de Marginalidad en el caso de la región -cuando se habla de “combatir el déficit en especial de los sectores de bajos ingresos”, y de Receptividad en el ámbito internacional cuando se postula “posibilitar el acceso ...”. En los documentos, tales matices se asocian en forma inmediata a las instancias participativas que se propician, por lo cual no inciden en los resultados y no aparecen en los gráficos correspondientes.

La tendencia general es a un aumento de la participación en los grados intermedios de participación y no en los superiores, tanto por el énfasis explícito en la conciliación de intereses y la asociación, como por la reiteración de cadenas de acciones que los incluyen.

Se confirma una mayor especificación de la extensión en las propuestas de Chile -que se consideraba en la tercera hipótesis-, por cuanto se desglosa los sectores o grupos que se involucran en acciones participativas, justamente por la apertura que señaláramos, desde la extensión operativa a la múltiple y a la de la sociedad en su conjunto.

En cuanto a los grados de participación -que postulamos sería más amplio en el documento de Chile-, queda demostrado por la mayor cuantía de referencias a los niveles extremos -3, 4; y 7, 8-; ello daría cuenta de una estrategia de información y consulta al servicio de una participación innovadora -se propone en forma explícita “acoger iniciativas” de los involucrados-, que podría estar apuntando a un mayor repliegue del Estado.

En relación a la misma hipótesis, lo expuesto en el documento de América Latina y el Caribe tiende a centrarse en temas como el financiamiento, el ordenamiento jurídico, etc., que tienen especificidad direccionada al sector privado o al Estado, resultando genérica en cuanto a extensión y grado; esto, junto al “participar” como verbo implícito, como acción en sí mismo, desperfila las acciones participativas propiamente tales, y pone en relieve las precisiones del documento chileno.

Se confirma también que la participación es, a nivel internacional, un concepto más genérico pero no más amplio: la nula referencia al nivel 7 -Innovación-, definido por su carácter propositivo, y la alusión al 8 en términos de “integración” a lo socio-político y lo económico, particulariza la participación “plena” que se proclama, restringiéndola<sup>31</sup>.

#### 4. Conclusiones.

El trabajo realizado ha procurado posibilitar una nueva perspectiva para entender aspectos básicos

---

<sup>31</sup> Cabe recordar que la integración ha sido considerada en el marco teórico, un nivel previo a la participación, por cuanto se puede “integrar la sociedad” sin asumir roles activos, es decir, efectivamente participativos.

del concepto de participación, y la problemática que es dable encontrar asociada actualmente al término, en nuestro país.

Los criterios aplicados permitieron operacionalizar una lectura que creemos válida -aunque sin duda, no es la única posible-, de datos que, por el alto grado de síntesis de los documentos, tendían a encapsularse en los respectivos contextos discursivos.

Una salvedad nos parece oportuna: las conclusiones sobre lo internacional podrían ser producto de una disparidad en el tipo de documento utilizado, en relación a la extensión y particularización temática de los otros. Tal vez más apropiado hubiera resultado el Programa Hábitat, voluminoso equivalente de los otros; aunque conscientes de ello, no resultó posible abordarlo en esta ocasión.

Aún cuando lo ideológico, entendido como "cosmovisión" sobre el concepto de participación, no está dentro de los objetivos de este trabajo, nos parece pertinente referirnos brevemente a ello, en relación a los enfoques mencionados en 1.3. Sin habernos detenido a profundizar ese aspecto, cabe observar que la participación de toda la sociedad que propone Chile, se asocia en forma preferente a lo sociopolítico, en términos de "encuentro", y de "compromiso entre Estado y sociedad". Se trataría de una postura más cercana a la "interpretación liberal" (en términos de Hain, 1980) antes que a la "radical"; incluso, por el énfasis en el "diálogo", puede entenderse como próxima a la concepción que propugna la Doctrina Social de la Iglesia.

Atendiendo a la relación establecida entre la fórmula "democracia participativa" y la postura de los "teóricos del conflicto", cobra importancia que se adjetiven los procesos o la sociedad como "democrático y participativo", en especial en el documento chileno.

Mientras en el documento de la región hay referencias a la "gobernabilidad en democracia" e implícitamente al "conflicto", a nivel de Naciones Unidas se promueve la participación y la asociación como los principios que, junto con una estrategia potenciadora, constituyen "el enfoque más democrático y efectivo para la realización de nuestros compromisos". Nos parece que esto permite afirmar que también a nivel internacional estaría predominando la interpretación liberal.

Respecto de las interrogantes que interesaba responder -participación ¿de quienes y cómo?-, los resultados obtenidos permiten señalar, a modo de resumen, que se estaría propiciando el tránsito desde los niveles de "participación dialogante" a la "participación decisoria" aunque en su primer nivel, de respeto mutuo y cooperación entre entidades. En cuanto a la extensión de población involucrada, Chile plantea la participación de grupos societarios y de la sociedad en su conjunto; América Latina y el Caribe privilegia la participación de los agentes del proceso habitacional y de la sociedad; y en el ámbito internacional se subraya el fomento a la participación de grupo-objetivos, en una perspectiva de género orientada a favorecer la igualdad de "cada hombre y cada mujer".

### Referencias Bibliográficas.

**Congregación para la Acción Católica.** "Orientaciones para el estudio y enseñanza de la Doctrina Social de la Iglesia". Congregación para la Acción Social de la Iglesia. Roma, 1988

**Fadda, Giulietta.** "La Participación como encuentro: discurso político y praxis" Fondo Editorial Científica Venezolana. Universidad Central de Venezuela, 1990, Caracas.

**Haramoto, Edwin.** "Vivienda Social. Una Hipótesis de Acción". INVI, FAU- Universidad de Chile, 1984, Santiago.

**Haramoto, Edwin.** "Políticas de Vivienda Social. Experiencia Chilena de las Últimas tres Décadas". En "Vivienda social. Reflexiones y Experiencias". J. Mac Donald, editora. CPU, Santiago de Chile, 1993.

**Sepúlveda, Ruben.** "Proceso de Participación en Vivienda Social". DTN°6 INVI, FAU, Universidad de Chile, Noviembre 1984, Santiago.

**Varios.** "I Jornadas de Vivienda Social", INVI, FAU, Universidad de Chile, septiembre 1991, Santiago.

### **Documentos Analizados.**

"Los Asentamientos Humanos en Chile: Plan de Acción Nacional". COMITÉ NACIONAL PREPARATORIO - HABITAT II. Santiago de Chile, Abril de 1996

"Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos". CEPAL. Santiago de Chile. Febrero, 1996.

"Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos". Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Hábitat II. Estambul, Turquía. PNUD. Junio, 1996.

## ANEXO 1: APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ANÁLISIS.

### I.- PLAN NACIONAL DE CHILE

	Extensión	Grado	observaciones
1. Párrafo 5.- Una política de mejoramiento sistemático (...) debe estar fundada ... en un sistema sociopolítico democrático y participativo. (...) además, alentar una participación activa y eficaz de la ciudadanía (...) y motivar espacios de encuentro entre los sectores académicos, sociales, empresariales, políticos, gubernamentales y no gubernamentales.	G G M	4 - 5 3 - 4 - 5 - 6 4 - 5 - 6	socio-político socio-político diálogo-negociación /cooperación
1. párrafo 7.- ...los niveles de organización de los sectores más carenciados sus posibilidades de ahorro, ... sus propuestas y sus propias capacidades de gestión son (...) recursos insustituibles para el mejoramiento de su calidad de vida.	E	5 - 7 - 8	organización; ahorro propuestas; gestión
1. párrafo 10.- El Comité Nacional Preparatorio como instancia de participación y diálogo entre los distintos sectores que lo conforman podría asumir a futuro un papel central en análisis, seguimiento y profundización de los temas .... del presente Plan Nacional.	M M	4 3 - 4 - 5 - 6	Comité Nacional. Preparatorio (CNP) como diálogo proyección del CNP
II. A.- 15.-... el acceso a la vivienda y entorno digno (...) es una necesidad como factor de la superación de la pobreza ... como el compromiso que el Estado y la Sociedad asumen respecto de una solución eficaz y decidida en el tiempo.	G	5	compromiso Sociedad / Estado
15. acuerdo v) potenciar las propuestas (de sustentabilidad) anteriormente descritas, a través de la intervención y participación activa del mundo académico, profesional, organizaciones no gubernamental, instituciones privadas sin fines de lucro e institutos de estudios, en estrecha relación con sector público y privado.	M O	6 - 7 - 8 6	cooperación Sociedad /Estado (idem anterior)
b. 17.- La Política Habitacional, al privilegiar las postulaciones grupales ha incentivado la incorporación y organización de los sectores populares.	E	4 - 5	situación reciente
III. B.- párrafo 37.- Apoyamos un enfoque integral de financiamiento urbano y territorial estable y equilibrado donde todos los agentes participen con sus recursos y capacidades específicas, más allá de lo financiero (...)	O	5 - 6	recursos no monetarios
37. propuesta iii)- incorporar activamente a los diversos sectores del país con sus recursos específicos en el financiamiento de los Asentamientos Humanos, permitiendo (...) realizar aportes fundamentales en la innovación y ejecución de obras, y (...) participar en la responsabilidad de desarrollar y cuidar el hábitat (...) El cofinanciamiento entre el Estado, los usuarios y/o los municipios se debe fomentar especialmente cuando se trata de inversiones fuertemente sentidas por la comunidad (...)	M O O E	6 6 - 7 - 8 5 - 6 7	financiamiento innovación y ejecución financiamiento propositivo
37. propuesta vii) avanzar hacia la internalización de las externalidades por parte de los agentes generadores asumiendo los crecientes costos de urbanización.	O	5	externalidades
IV.-... la gestión de nuestros Asentamientos Humanos requiere (...) una intervención integral (...) con amplia participación ciudadana y una gestión pública (...) descentralizada ... (descentralización = requisito para participación social verdadera y eficiente)	G	6 - 7	gestión de asentamientos
40.- la gestión social debe darse a través de la participación activa de la ciudadanía desde la construcción del hábitat local hasta definición del tipo de Asentamientos Humanos que se quiere (...) fundamento de la identificación de los ciudadanos con su hábitat.	G	6 - 7	gestión social; nivel local
V.- 43.- en los últimos años, las políticas sectoriales han buscado impulsar la participación creciente de los distintos actores. "En el caso específico de la política habitacional, se ha comenzado a incentivar la participación del sector público en todos sus niveles, los empresarios de la construcción, el sistema financiero relacionado a la vivienda, el sector social y gremial, los colegios profesionales y académicos, las organizaciones no gubernamentales y los beneficiarios de manera individual o colectiva."	M O M E	3 - 4 - 5 3 - 4 - 5 3 - 4	situación reciente situación reciente situación reciente situación reciente
45.- cobra importancia promover la participación de la sociedad civil en la solución de necesidades locales y en la definición de los Asentamientos Humanos. (Política flexible, con mecanismos participativos eficaces que retroalimenten las propuestas globales.)	G	7	nivel local; propuestas
45. La participación que se quiere promover (...) se fundamenta en el ejercicio de la ciudadanía plena la cual supone derechos y deberes para todos los actores	G	8	socio-política; derechos y deberes
45. Propuesta i) generar espacios de discusión, integración y coordinación de políticas y acciones, para que las diversas instancias institucionales y organizacionales (...) puedan asumir roles en pro de las condiciones de vida y sustentabilidad de la vivienda y su entorno. (involucrándose en forma responsable en el mejoramiento de la calidad de vida)	M	5 - 6	instituciones y organizaciones

**II.- PLAN REGIONAL A. L. y el C.**

	Extensión	Grado	área de referencia
(se acordaron) medidas para reducir el déficit de viviendas, en especial de las familias de menores recursos, lo que incluye (subsídios transparentes, mejor focalización, créditos flexibles, recursos públicos y privados) la participación ciudadana y el perfeccionamiento del marco regulatorio de la inversión privada.	G	3 - 4	económico
estos objetivos deberán alcanzarse en un marco institucional y jurídico que permita la participación de la población en la toma de decisiones relacionadas con su ciudad, barrio o vivienda ...	G	3? - 7?	(indefinición de acciones)
Los países de la región deberán movilizar recursos de todo tipo (...) también el aporte creciente de los sectores carenciados, en la medida de sus posibilidades, reconociendo que el esfuerzo social está ligado a la dignidad con que deben superarse las carencias más elementales.	E	5	aporte de sectores carenciados esfuerzo y dignidad
las ciudades y sus problemas son manejables mediante (...) una gestión social y urbana sostenible, participativa y eficiente	O	5 - 6	gestión social y urbana
abocarse a la consolidación de una gobernabilidad en democracia que asegure una efectiva ciudadanía y una participación en los beneficios y las obligaciones del desarrollo...	G	5 - 6	socio-político
Los países de la región concuerdan respecto de un conjunto de acciones que deberían ser asumidas no sólo por los gobiernos, sino en forma amplia, por los actores sociales que intervienen en el campo de los Asentamientos Humanos	O	5 - 6	acuerdos; cooperación
acuerdo i).- acrecentar la equidad, acogiendo a todos los sectores en el proceso de gestión urbana y habitacional	M	3 - 4 - 5 - 6	gestión
acuerdo vi).- implementar el acceso al crédito "que permita a los ciudadanos elegir las alternativas de acción que respondan mejor a sus necesidades ..."	G	4 - 5	acceso al crédito pro elección
acuerdo vii) - ampliar recursos disponibles para el financiamiento (...) mediante una combinación de inversiones de origen público y privado y de las mismas comunidades (...) Se incentivará el ahorro y las modalidades de financiamiento compartido	O	4 - 5	financiamiento: recursos; ahorro, financ.compartido
acuerdo viii) optar por una participación social activa y eficaz de las organizaciones ciudadanas en la definición y monitoreo de los programas y acciones de mejora de la calidad de vida de la población ...	O	5 - 6 - 7	definición y monitoreo de programas
... apoyar y organizar la capacidad y la creatividad de los grupos pobres de la región para la autoproducción de alojamientos hacia la puesta en marcha de procesos más estructurados innovadores y eficientes de autogestión, cogestión y cofinanciamiento de viviendas, equipamientos y servicios ...	E	5 - 6 - 7	autogestión, cogestión y cofinanciamiento.
acuerdo ix).- impulsar inversión púb., promover la privada y apoyar la social destinadas a mejorar los asentamientos y alojamientos rurales (...) para ello es indispensable crear mecanismos de regulación a la inversión privada (...) asegurando ... una incorporación competitiva y transparente de la acción privada.	O	4 - 5	financiamiento sector rural
	O	5	financiamiento sector rural
3.v).- acciones acordadas: crear los instrumentos que aseguren una participación amplia y efectiva de la comunidad y la autoridad local en el manejo de asuntos ambientales, urbanos vinculados directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos	G - O	6 - 7	acuerdos a nivel Local
4. acuerdo iv).- (Fortalecer gobiernos locales en el marco de) una gestión local y urbana democrática, que privilegie la participación de los habitantes en las decisiones que conciernen a su propia ciudad, barrio o vivienda y respete la diversidad de culturas, etnias, intereses e identidades ...	G M	3? - 7? 6	socio-político (indefinidas acciones) gestión local género; nivel Local
4. Acuerdo vi) (Consolidar canales de información exacta y oportuna de) la gestión de los Asentamientos Humanos, a fin de que la población pueda acogerse a los programas con plena conocimiento de lo que ofrecen y demandan, y escoger la opción más adecuada para resolver sus carencias habitacionales; ... incluir a amplios sectores de la opinión pública para así construir una base de consenso acerca de los criterios y acciones para mejorar los Asentamientos ...	G M	3 - 4 - 5 - 6 5 - 6	decisión informada  consensos
4 Acuerdo vii) promover acuerdos de asociación de los sectores público y privado, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria en la planificación toma de decisiones, financiamiento, administración y mantenimiento de los servicios e infraestructura de los Asentamientos Humanos	O	5 - 6	planificación toma de decisiones.

5. Acuerdo v) Propiciar un funcionamiento integrado de los diversos mercados habitacionales (...) que atiendan especialmente la demanda potencial de los segmentos de menores ingresos.	O E	5 - 6 4 - 5	oferta de mercados demanda de sectores
5. Acuerdo XII) en la región deberán expedirse o actualizarse los ordenamientos jurídicos (...) definirse o adecuarse las políticas públicas, urbanas y de vivienda y establecerse o reestructurarse las instituciones gubernamentales, ante todo locales, (...) promoviendo la participación de la sociedad.	G	37 - 77	indeterminación de acciones

### III.- DECLARACIÓN de ESTAMBUL sobre Asentamientos Humanos

	Extensión	Grado	observaciones
7.- También aseguraremos la participación plena y bajo igualdad de condiciones, de cada mujer y hombre así como la participación efectiva de los jóvenes en la vida política económica y social.	G E	8 4 - 5 - 6	sociopolítico; y económica (idem)
Promoveremos la accesibilidad plena para personas incapacitadas así como la igualdad de género en políticas programas y proyectos para la vivienda y el desarrollo de Asentamientos Humanos sostenibles	E M	3 - 4 - 5 5	incapacitados género
8.: Procuraremos la activa participación de nuestros socios públicos, privados y no gubernamentales en todos los niveles, para garantizar la seguridad jurídica de tenencia, protección contra la discriminación e igualdad de acceso a soluciones habitacionales adecuadas y asequibles para todas las personas y sus familias	O E E G - E	6 5 5 5 - 6	cooperación jurídico género personas y familias
11: Adoptamos una estrategia potenciadora junto con los principios de asociación y participación como el enfoque más democrático y efectivo para la realización de nuestros compromisos.	G	5 - 6	socio-político
11. (continúa) Aumentaremos nuestra cooperación con parlamentarios, sector privado, sindicatos laborales y organizaciones no gubernamentales y otras de la sociedad civil con el debido respeto para su autonomía.	M	6	cooperación
11. (continúa) Además mejoraremos el rol de las mujeres e incentivaremos la inversión del sector empresarial privado, en lo referente al ámbito social y medio ambiental. La acción local debería basarse e incentivarse mediante programas locales	E O	6 5 - 6	género, cooperación incentivar inversión privada. nivel local
15.: Esta conferencia en Estambul marca una nueva era de colaboración: una época de una cultura de la solidaridad (...) el desafío de construir juntos un mundo donde todos podamos vivir en una vivienda segura, con la promesa de una vida decente y digna ...	G G	5 - 6 6	solidaridad respeto; dignidad

## ANEXO 2

### Tabulación de Resultados Extensión de la Participación.

Nº de veces que se hace referencia al tipo de extensión carácter	Extensión		
	NAC	AL y C	DEsAH
G	7	8	4
M	8	3	2
O	6	9	2
E	4	4	6
total	25	24	14

### Grado de Participación.

Nº de veces que se hace referencia al tipo de acción Nivel	Grado de Participación		
	NAC	AL y C	DEsAH
1	-	-	-
2	-	-	-
3	5	6	1
4	9	7	2
5	13	15	9
6	12	11	9
7	7	5	-
8	4	-	1
Nº de items	25 (50=100%)	24 (45=100%)	14 (22=100%)