

Política de vivienda: ¿una oportunidad para la participación y la habilitación social?

Antonietta Surawski

1. Planteamiento del problema

La política de vivienda impulsada en Chile en la década del noventa se orientó prioritariamente a la producción masiva de nuevas unidades habitacionales, lo que llevó a exitosos resultados en la disminución del déficit durante el período. Pero esta política, que prácticamente marcó un continuismo con anteriores políticas, contribuyó a intensificar las distorsiones, falencias y efectos negativos de las mismas, entre los cuales destacan la insatisfacción del usuario pese a tener una vivienda nueva de mejor calidad; desfocalización de los programas; segregación socioespacial; falta de soluciones integrales para los micro campamentos; y fracaso del sistema crediticio. Estos problemas fueron recogidos en diagnósticos que antecedieron a la formulación de la Nueva Política Habitacional (NPH) 2002, y de los que ésta intenta hacerse cargo a través de una renovada oferta programática. La NPH del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) tiene como objetivos continuar disminuyendo el déficit habitacional, focalizar los recursos en los sectores más pobres, contribuir al equilibrio socio espacial, y mejorar la calidad de las soluciones habitacionales y de sus entornos.

En este marco se diseñan dos nuevos programas habitacionales sin deuda dirigidos principalmente al segmento de población del primer decil de ingreso, uno de los cuales es el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), que se inicia de forma piloto en 2001. Este requiere que la postulación se haga a través de grupos organizados de familias. Recogiendo los factores críticos identificados por el Ministerio, este Programa desarrolla una nueva noción de vivienda asociada al “habitar”, marcando un antecedente importante en las políticas habitacionales al enfatizar los procesos sociales involucrados en la consecución de la vivienda.

El FSV se constituye en un programa innovador al incorporar nociones de focalización, participación, descentralización y conformación de barrios y entornos adecuados, en coherencia con algunos de los referentes planteados desde el sector público para el conjunto de la política social del nuevo milenio. De acuerdo a una documentación de una experiencia piloto del FSV realizada en 2002 en la IX Región de la Araucanía, en el marco del Programa Ciudadanía y Gestión Local (PCGL), se observó que este Programa innova principalmente en cuatro sentidos: Surawski (2003): humanización del subsidio (mayor poder decisor del usuario); enfoque de proceso con una perspectiva integral (abarca pre y post venta y considera aspectos sociales y técnicos conjuntamente); participación y habilitación social mediante la asociatividad; y articulación horizontal de actores en un esfuerzo mancomunado.

Este trabajo indaga en el ciclo de la política como oportunidad y espacio de participación, analizando el FSV (en el marco de la NPH) en su proceso de formulación, implantación en el nivel regional y local, y su evolución durante los primeros tres años de vida a partir de 2001, incluyendo la retroalimentación al nivel central. El análisis contribuye a la comprensión del ciclo de la política en cuanto a su origen, actores, espacios de intervención, articulaciones y relaciones de poder, tanto a nivel central como en los niveles descentralizados.

La estructura e implementación del Programa FSV involucra más actores y crecientes grados de coordinación al interior del sector vivienda y entre éste y otras instancias, a nivel nacional, regional y comunal. Además, la implementación descentralizada obliga a una mayor apertura al desarrollo de miradas regionales, así como a ajustes a partir de particularidades regionales y locales. El FSV promueve vínculos innovadores y alianzas estratégicas con los municipios; traspaso de competencias (técnicas y programáticas) para potenciar el desarrollo local y políticas habitacionales comunales; y

búsqueda de acuerdos y alianzas supra-estatales que convoquen a agentes de la sociedad civil para el desarrollo del Programa, especialmente de la comunidad organizada, posibilitando procesos de participación ciudadana a escala local.

2. Aspectos teórico-conceptuales

Dos dimensiones conceptuales se abordan para el análisis de la política pública de vivienda. Una de ellas dice relación con el ciclo de la política, los momentos, espacios y actores que la conforman y la dinámica que hace avanzar el proceso. El contenido y objetivo de dicha política constituye la segunda dimensión conceptual a abordar, en este caso, el concepto de vivienda social como solución habitacional provista por el Estado para los sectores más pobres y con acceso nulo o restringido al mercado inmobiliario.

2.1 El ciclo de la política pública

Las políticas públicas se pueden entender desde diversos ángulos. Para algunos “es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. (...) Es decir, de los actos y de los “no actos comprometidos” de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” Meny y Thoenig (1992). Para otros se trata de un proceso, que involucran la toma de decisiones y negociación entre actores; en tal sentido “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” Tamayo (1997: 281). Tales diferencias no sólo se observan en la definición, sino también en las prácticas con que decisores y políticos diseñan e implementan políticas.

Desde nuestra perspectiva, entenderemos la política como proceso, situación no exenta de tensiones. Diversos autores en su intento por analizar dicho proceso asumen que el primer eslabón tiene que ver con el surgimiento de un tema como problemática de interés público, y el último, con su consideración en la agenda gubernamental como materia de acción mediante un programa específico. Una caracterización somera de los componentes del proceso incluye la identificación y definición del problema; seguido de la formulación y adopción de alternativas; posteriormente la implementación de la alternativa seleccionada; y finalmente la evaluación de los resultados obtenidos. No obstante, estos componentes no siempre actúan de forma lineal, ni son necesariamente estructurados en una matriz ascendente/descendente.

Bajo esta noción es importante recalcar que “*los resultados de la política retroalimentan el proceso*”. Tamayo (1997: 283) y que la existencia de etapas en el tiempo no significa entender, como lo hacen los modelos apoyados en una concepción lineal de la racionalidad, secuencias lógicas de cálculos racionales, puesto que el proceso de toma de decisiones es bastante más complejo y no sigue la linealidad que presuponen dichos modelos. Urzúa (1999:16).

El Programa Fondo Solidario de Vivienda es una de las líneas programáticas de la política sectorial que recoge problemas específicos planteados en la fase diagnóstica de la Nueva Política Habitacional (identificación y definición del problema). En este esquema de análisis cabe preguntarse ¿Cómo es el ciclo del Programa FSV?, especialmente si se considera que tiene un elemento participativo, y descentralizador, que obliga a la gestión pública a ceder poder de decisión y buscar aliados en otros actores (servicios autónomos regionales, municipalidades, sector privado y ciudadanos organizados)?

Para responder a tales interrogantes nos proponemos analizar el ciclo del Programa Fondo Solidario de Vivienda, desde su visualización en el debate de la Nueva Política Habitacional, hasta su reciente evaluación (de percepción). Se procederá a explorar cuatro componentes del ciclo, cuyo análisis por separado responde a la necesidad de profundizar el conocimiento sobre distintos momentos de la política; pero entendiendo que dichos componentes no se relacionan en forma lineal y consecutiva, sino

generan una dinámica interna que va remodelando la política, sus contenidos y operatoria. Estos componentes son:

- La identificación y definición de problemas públicos: momento en que se detectan los problemas para incorporarlos a la agenda del sector o del gobierno
- La construcción de la agenda pública en Vivienda: el diseño de la Nueva Política Habitacional. Corresponde a los contenidos generados y las orientaciones de la nueva política sectorial.
- La formulación y adopción de alternativas: diseño del Fondo Solidario de Vivienda. Aquí intervienen actores diferentes a los del primer momento, correspondiente a técnicos que operativizan los tópicos de la agenda de acuerdo a una cierta racionalidad, o bien pueden darse posturas (racionalidades) distintas.
- La implementación y evaluación del Programa Fondo Solidario de Vivienda. Implica la puesta en marcha de los lineamientos del programa para la consecución de los objetivos propuestos; así como la identificación de resultados y reflexión sobre el proceso.

De acuerdo a esta aproximación teórica, nuestras observaciones indicarían que el Programa FSV –dado su carácter innovador con respecto a la oferta programática sectorial tradicional- corresponde a un modelo incrementalista, que ha ido paulatinamente corrigiendo los cursos de acción en función de oportunidades, resistencias y problemas a medida que se hacen visibles y entorpecen o facilitan los objetivos originalmente planteados.

2.2 Vivienda social y pobreza

Las soluciones habitacionales corresponden a la respuesta estatal, con y sin apoyo privado, a la provisión de viviendas, si bien su oferta no es necesariamente homogénea para el conjunto de la población. Las soluciones habitacionales corresponden a. Diversas nociones se han usado desde las políticas públicas para hacer referencia a las soluciones habitacionales destinadas a sectores de escasos recursos. La oferta más usual ha sido la vivienda social, cuya noción se vincula a una vivienda económica; o sea, un bajo valor por unidad junto a una racionalización de su diseño: Bravo (1993). Dicha oferta ha estado marcada por la disponibilidad de recursos económicos, supeditando a estas consideraciones la localización, el tamaño y la calidad de la vivienda; es decir, la demanda ha debido ajustarse a la oferta.

La vivienda social se entiende como aquella destinada a mejorar la situación habitacional de los grupos más desposeídos de una sociedad. Tal definición ha planteado al menos dos problemas conceptuales: ¿qué se entiende por grupos desposeídos, quiénes y cuántos son?, y ¿qué significa o qué alcance tiene para las políticas públicas, el actuar hacia el mejoramiento de la situación habitacional? Ambas preguntas son fundamentales al momento de definir, diseñar e innovar en programas habitacionales y sistemas de acceso para este grupo social. En todo caso, un problema que ha acompañado la conceptualización de vivienda social es la cuantificación de su magnitud y la medición de su impacto.

La definición de grupos desposeídos a través de indicadores económicos -principalmente el ingreso- ha claramente primado en los últimos decenios. Según Haramoto han ido surgiendo enfoques que “amplían el concepto de sectores de menor ingreso al de pobreza y extrema pobreza dando una connotación más social y cultural al entrar a considerar además factores tales como alimentación, salud, educación y vivienda” (1983:79). En tal sentido, estudios como el Mapa de Extrema Pobreza¹ han dado cuenta de la relevancia de variables como vivienda, hacinamiento y equipamiento del hogar, al momento de indagar en el nivel de vida de las personas.

¹Estudios iniciados en la década del 70, desde una perspectiva neoliberal cuyo enfoque de pobreza se orienta fundamentalmente a las carencias.

No obstante, los programas de vivienda social desarrollados en Chile no incorporan la noción de hábitat, dejando de lado factores tales como edificaciones, servicios, infraestructura y la posibilidad de cohabitar con otros sectores sociales, todo lo cual tiene un impacto directo en el empleo e incide en el bienestar y calidad de vida de las personas.

Los enfoques integradores advierten que la vivienda, entendida como el lugar donde se vive, no es sólo la “casa” o habitación sino que constituye un conjunto de servicios habitacionales que comprende inseparablemente el suelo, la infraestructura y el equipamiento social-comunitario, junto al techo, refugio o casa. Sumado a ello, la noción de habitar no sólo se reduce a residir en un lugar, sino que da cuenta de un proceso con dimensiones sociales, culturales, ambientales, políticas, económicas y geográficas, donde intervienen no sólo los moradores de las viviendas sino un conjunto de actores públicos y privados que se relaciona con ella y que no termina ni comienza con la ocupación de las viviendas. Va desde la concepción y diseño de la casa hasta la convivencia social una vez constituido el barrio.

Tal definición plantea inmensos desafíos a las políticas públicas. Haramoto señala que el pensar las políticas habitacionales desde una perspectiva amplia, considerando la combinación entre la noción de servicios habitacionales y la de proceso habitacional otorga sin duda una visión totalmente distinta a las políticas de vivienda (1983).

En esta misma línea Mac Donald (1985) señala que una vivienda adecuada debe cubrir las siguientes funciones básicas de habitabilidad: protección ambiental, saneamiento y bienestar, independencia habitacional, estabilidad residencial, e inserción en el entorno.

En los últimos años surge, por otra parte, un creciente interés por el concepto de capital social, particularmente su asociación con pobreza. En un importante libro realizado en conjunto por la CEPAL y la Universidad de Michigan (2003) se reunieron escritos de 19 especialistas para tratar temas que orbitan en torno al concepto de capital social. Es posible sintetizar de las exposiciones que el capital social es conceptualizado como reflejo de un conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de cooperación y reciprocidad, donde se pueden también incluir las redes, los bienes socio emocionales, los valores de arraigo, la pertenencia a las instituciones y el acceso a los canales del poder. Un mayor capital social se asociaría a mayores niveles de inclusión social, visión que también deja de concebir pobreza sólo en términos económicos.

Bajo el concepto de pobreza asimilado al ingreso del hogar, merced al mejoramiento de sus condiciones materiales de vida, un hogar puede perfectamente “salir” de la pobreza desde un punto de vista estadístico. Sin embargo, se mantiene en un estado de pobreza social. Aún más, sus expectativas aumentan en la medida que uno de los logros sociales, cual es acceder a una vivienda, se ha cumplido y ahora sus metas familiares dicen relación con un sustancial mejoramiento de su empleo y calidad de vida por medio del incremento de su capital social.

En términos de la vivienda, las metas apuntan hacia un mejoramiento cualitativo: mayor tamaño y de mejor calidad constructiva.

Empero, las expectativas referidas chocan con un hecho ineludible que M. Tironi explica así: “La familia beneficiada con una vivienda social es arrancada de su hábitat y colocada en extensas urbanizaciones con las que no posee ningún tipo de vínculo formal, sino que además no encuentra en su entorno las herramientas necesarias para construir una relación con su espacio físico y social: el pobre se encuentra en la periferia de la ciudad, sin servicios urbanos, sin conectividad, alejado de toda vida cívica y sin la más mínima diversidad, es decir, en una situación socio urbana donde no encuentra más que a individuos en su misma condición.” (2002:82). Si bien el hogar pobre accede a una vivienda social, sus condiciones materiales mejoran mas no así su capital social, el cual tiende a diluirse. En consecuencia, la construcción de viviendas sociales en zonas de menores recursos, desprovistas de infraestructura y desmembradas del sistema urbano, no hace sino potenciar la situación de pobreza y su reproducción.

3. Características del Fondo Solidario de Vivienda

El FSV constituye el programa más innovador y flexible de la NPH en varios sentidos, imponiendo una nueva lógica. Se orienta a recoger la diversidad de problemas que afectan a la población más pobre, cuyas características y condiciones de vida son también heterogéneas. Incorpora a diversos actores del nivel local, con sus respectivas capacidades y aportes, en la gestación e implementación de proyectos habitacionales. Por otra parte, el FSV acerca la oferta con la demanda, humanizando el proceso de obtención de la vivienda al hacer participar a las familias de la localización y diseño de su propio hábitat. Esta modalidad genera canales de participación y además propone, complementariamente, procesos de habilitación social que mejoren las capacidades de las personas provenientes de los sectores más pobres para su integración en la comunidad. Este representa el único programa de vivienda donde existe un grado de vinculación y compromiso con las personas, rompiendo con el esquema tradicional del sector. El Ministerio se plantea explícitamente la intención de focalizarse en la extrema pobreza, definiendo un universo acotado, y utilizando un instrumento nuevo en los programas de vivienda como es el puntaje CAS².

El FSV es un programa habitacional multiobjetivo que *“apuesta a un nuevo concepto del tema de vivienda, apartándose de la tradicional ‘solución habitacional’ y poniendo atención al proceso de obtención de vivienda y su potencial como espacio de aprendizaje. Releva el acompañamiento necesario antes, durante y después del momento de la recepción, en la lógica que la vivienda es sólo una de las dimensiones de la calidad de vida. Con ello se busca acceder a la lectura del ‘hacerse cargo’ del problema habitacional de manera integral y desde la perspectiva del usuario. La vivienda se constituye en una oportunidad de desarrollo social y personal para el mejoramiento de otros aspectos que afectan la vida en comunidad”* Surawski (2003)

El FSV se sustenta en cuatro ideas fuerza: focalización, concursabilidad, participación y flexibilidad.³ A través de una modalidad concursable, las familias organizadas, previamente asistidas por una Entidad Organizadora (EO) y un Prestador de Asistencia Técnica (PAT), elaboran un Proyecto Habitacional y un Plan de Acción Social. Este es evaluado por los SERVIU⁴ en su componente técnico y social. Los proyectos calificados como adecuados son debatidos por un Jurado Regional quien los selecciona. Posteriormente los proyectos son licitados y ejecutados.

4. Principales desafíos

El FSV promueve una respuesta habitacional financiada por el MINVU a través de subsidios y sin endeudamiento. El nivel central y sus dependencias regionales (SERVIU) se retiran de la ejecución, dando paso al establecimiento de tratos entre privados (comités de vivienda y constructoras); en una relación mediada por una Entidad Organizadora (principalmente el Municipio) y cautelada técnicamente por un Prestador de Asistencia Técnica contratado por los usuarios. Esta nueva relación se apoya en muchos supuestos, que no necesariamente se validan en la realidad, y presenta altas vulnerabilidades para los beneficiarios de la acción pública (comités de vivienda), en tanto se trata de pequeños grupos que en la mayoría de los casos no manejan toda la información necesaria para establecer acuerdos con paridad ni las capacidades para manejarse frente a situaciones conflictivas.

El gran desafío a la gestión institucional es acomodarse a una nueva forma de política, dando respuestas flexibles a los nuevos demandantes (comités de vivienda y no familias particulares), así como abordando a los nuevos oferentes (entidades organizadoras junto con los comités y los

² La Ficha CAS es el principal instrumento que permite focalizar recursos del Estado en la población de mayores carencias. A través de preguntas se asigna un puntaje por familia, indicativo de su nivel de carencia socioeconómica.

³ Bases Generales 2001 del Programa FSV (MINVU, 2001b)

⁴ Servicio de Vivienda y Urbanismo, brazo ejecutor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con representación regional.

prestadores de asistencia técnica).

Entre los principales desafíos, destacamos los siguientes:

SERVIU: ¿está preparado para asumir sus nuevas funciones?

Esta nueva forma de operar, además de activar a ciertas organizaciones, significa un ajuste de funciones de la entidad regional que ha tradicionalmente organizado la demanda y oferta habitacional: el SERVIU. Este pasa a ser ahora un entidad gestora y coordinador del proceso, pero sin un rol ejecutor. Este traspaso de funciones de los SERVIU a los nuevos actores locales impone distintas exigencias a la gestión de la institución como conjunto, tanto por la reducción de funciones como por cambiar la naturaleza de las mismas y los niveles de articulación interna.

¿Hay recursos para que el FSV funcione?

Desde el MINVU se advierten algunas deficiencias en la relación y las funciones de terceros, que no necesariamente responden a los supuestos de la política y ponen en riesgo su eficacia y el cumplimiento cabal de los proyectos habitacionales. Cabe destacar que el FSV no cuenta con recursos adicionales (más allá del subsidio por familia) para financiar la ejecución del plan de habilitación social. Entre los supuestos iniciales del diseño del Programa se pensó que los municipios generarían alianzas con diversos actores para conseguir mayor financiamiento.

¿Están los municipios preparados para asumir nuevas responsabilidades?

En la práctica, se constata que la generación de alianzas en el espacio local para una complementariedad de los proyectos habitacionales con otros proyectos y recursos requiere una sólida gestión municipal. En los municipios que han demostrado una buena disposición y voluntad política para acoger el Programa no dejan de enfrentarse con la dura realidad de la falta de recurso humano, técnico y financiero, situación que tiende a generar algunas reticencias pues el FSV no cubre dicha gestión. Esta situación se percibe como un riesgo para la calidad de los productos habitacionales resultantes.

Otro supuesto en relación a los municipios como Entidades Organizadoras (EO) fue su nivel organizacional y su peso institucional al momento de mediar la relación con las constructoras y administrar los subsidios. De cumplirse este supuesto, permitiría cautelar la autonomía del proceso y cambiar el carácter netamente comercial de la relación, contribuyendo a un mejor producto final.

¿Cómo resguardar la calidad?

El marco regulatorio para cautelar la autonomía es precario y en el caso de establecerse alianzas con una EO no municipal (fundación, corporación, etc.), algunos entrevistados advierten que podría no siempre redundar en beneficios para los nuevos vecinos.

Otra debilidad que se convierte en un desafío por enfrentar a corto plazo es el rol de los municipios, y las entidades organizadoras en general, para otorgar calidad técnica a las obras, ya sea otorgando permisos de edificación, supervisando la obra, etc.

Este riesgo se trató de suplir con la figura de los Prestadores de Asistencia Técnica (PAT), pero existe la duda entre los entrevistados respecto a su suficiencia y al nuevo rol del SERVIU en esta materia.

¿Puede crecer el FSV?

Un desafío a mediano plazo es el manejo y acondicionamiento del Programa frente a su crecimiento

explosivo, el que se prevé se intensificará debido a la alta valoración que le asignan las autoridades ministeriales, prefigurándolo como la alternativa más adecuada en materia de vivienda social. En esta línea la pregunta que se instala es ¿cómo manejar el explosivo crecimiento de la demanda del FSV y sus requerimientos (equipos, recursos, especulación/falta de terrenos, procesos participativos, etc.)? ¿Es sustentable el FSV en la medida que crece?⁵

Esta inquietud remite nuevamente a dónde el Ministerio pone el énfasis con respecto a la política habitacional. Es decir, ¿se trata de potenciar un programa que construya en corto plazo cada vez más viviendas, o promover el desarrollo de barrios con adecuados soportes para la convivencia en comunidad?

¿Cómo complementar las políticas de desarrollo urbano con los programas de vivienda?

Un desafío aún pendiente es la mayor articulación, tanto a nivel central, regional y comunal, de las políticas de vivienda con las de desarrollo urbano, e incluso con otras políticas sociales y económicas. ¿Cómo, al actualizar o elaborar planos reguladores y otros instrumentos de planificación, se incorpora el tema del espacio comunal y su crecimiento con criterios no segregacionistas y con el desafío de superar pobreza?

Vinculado a lo anterior, está el desafío por desarrollar una política de suelo que regule el crecimiento urbano y el desarrollo económico-social en cada comuna, incluyendo el acceso a terrenos adecuados para la edificación de proyectos de vivienda social debidamente equipados e integrados al entorno. Desde una perspectiva más política, se trata de un desafío antiguo en el sector, donde ha faltado voluntad política para regular la relación con privados.

4. Hallazgos y conclusiones

En forma muy resumida, destacamos aquí las innovaciones y potencialidades del proceso de diseño e implementación del FSV, así como los nudos críticos para su perfeccionamiento. Entenderemos por nudos críticos los temas-problemas que han estado presente ya sea en el origen, y/o en la práctica actual, y que en el futuro ocasionan dificultades para el proceso de rediseño (¿perfeccionamiento?) e implementación del Programa. Con el mismo enfoque se analizan dos aspectos centrales de la política que hoy nos ocupan en particular: la participación y la descentralización.

Haremos referencia tanto a los factores endógenos (como por ejemplo la gestión del Programa), como a factores exógenos a la institucionalidad directamente responsable del FSV (gobierno central, regional y local). Los factores exógenos atañen al contexto institucional, político y sociocultural que facilitan o limitan el desarrollo, desempeño y potencial de la política social; así como los actores y/o ámbitos de acción relevantes, incluyendo diversos sectores de la sociedad civil, como la intelectualidad, colegios profesionales, ciudadanos organizados, beneficiarios del Programa, organizaciones no gubernamentales de ayuda social, etc.

4.1 La agenda pública en vivienda: el surgimiento de la Nueva Política Habitacional

En la generación de la NPH, los principales innovaciones y aciertos hablan de la buena disposición y voluntad de acción de la autoridad pública; la presión de grupos de poder que incidieron en apresurar la toma de decisiones para modificar la política sectorial existente; y la creación de espacios de vinculación público-privada que permitió consensuar diagnósticos y establecer prioridades.

⁵ Por ejemplo, qué dispositivos organizacionales se deben desarrollar para enfrentar, desde la evaluación de los proyectos hasta la supervisión y entrega de las obras. No sólo se prevé un incremento de los proyectos, sino también de su envergadura (más familias), sobre todo si se considera que en una proporción importante de casos caducan a los 24 meses de vigencia del subsidio y hay que proceder a ampliación de prórrogas o reemisión de subsidios.

En el origen del FSV, las principales innovaciones quedan de manifiesto en la generación de conocimiento ad hoc, a partir de múltiples diagnósticos elaborados en ámbitos distintos cuyos resultados confluyeron; y la conjugación de la intención de abordar temáticas no asumidas en la política sectorial existente.

Por su parte, los contenidos de la agenda habitacional combinan elementos de continuidad y cambio, destacándose por ejemplo la superación del enfoque puramente técnico y el paso a una mirada más integradora de política social de modo de mejorar la calidad de la oferta; incremento de la eficacia de la política al ampliar la noción de vivienda a la de barrio y hábitat; incorporación de entidades de la sociedad civil en distintos niveles y momentos de la política.

En cuanto a los nudos críticos del proceso de diseño de la NPH, la principal debilidad dice relación con el tipo de actores involucrados en el diálogo y con los momentos y el rol de éstos en tal definición.

En los contenidos de la NPH se revelan al menos tres vacíos, que tienen su impacto tanto en el diseño como la implementación del Programa que estudiamos. Los siguientes temas son abordados por la política; sin embargo sólo parcialmente o bien se pierde el objetivo en la medida que la implementación de la política choca con realidades disfuncionales a su vocación.

- focalización en vivienda: ¿superación de la pobreza o promoción de la segregación espacial?
- descentralización: ¿Basta con traspasar funciones o es preciso traspasar recursos, capacidades e incluso voluntades para que la descentralización funcione?
- Participación y pobreza: Si bien existe un contexto nacional que pone de relieve la promoción de procesos participativos y el fortalecimiento de la sociedad civil, cabe preguntarse ¿qué diagnóstico ha tenido el sector en este punto, que justifique la promoción de la participación ciudadana en el diseño y ejecución de proyectos habitacionales? Relacionado a ello, cabe preguntarse por el resultado perverso de promover una activa participación en ciudadanos vulnerables, con escasa capacidad para actuar sobre lo público y para enfrentar un diálogo tripartito (sector privado, Estado y sociedad civil) en la búsqueda de una solución habitacional. Finalmente y sobre el mismo punto, queda la pregunta por el largo plazo ¿Qué tipo de resultado espera el sector vivienda a largo plazo con la promoción de procesos participativos? Tras el desarrollo del presente estudio se plantea que la política no se hace cargo de una noción de participación entendida como vehículo para construir organización, liderazgo, redes, y la habilitación social de personas excluidas del sistema, por lo que el FSV representa un potencial poco utilizado.

4.2 Origen del FSV y programa piloto

Tras analizar el proceso que originó el Programa FSV, así como su diseño e implementación regional y comunal a partir de dos experiencias locales, se concluye que el Programa tiene una orientación incremental y que en estos tres años de aplicación ha ido perfeccionando aspectos tanto de su diseño programático, como de gestión institucional. En este proceso han participado diversos actores del Ministerio y de otras entidades públicas.

La experiencia muestra la existencia de diversas lógicas para abordar el diseño programático, situación que en algunos casos derivó en tensiones entre los actores involucrados. En cuanto a sus contenidos, se evidencia innovación al buscar constituirse en una oferta pública integral para superar pobreza; no obstante, se observan débiles definiciones y orientaciones programáticas para operacionalizar el marco declaratorio del Programa. Ello deja espacio para variadas interpretaciones a nivel regional y local, junto con constantes cambios en cada año de aplicación del Programa, como ha sucedido efectivamente.

Pese a la conciencia entre los agentes “diseñadores” del carácter incremental del Programa, éste no contempló la existencia de mecanismos para nutrir el rediseño constante, así como tampoco procesos

de capacitación.

El análisis permite detectar nudos interrelacionados que parten del origen del FSV, aparecen en la aplicación del plan piloto y tienen consecuencias en la actual implementación del Programa. Respecto al proceso de diseño del FSV se puede concluir que éste ha tenido un carácter reactivo más que proactivo; poca participación deliberativa de otros actores en la definición de contenidos. En lo programático, se constatan debilidades en las definiciones, partiendo por los cuatro ejes de focalización, concursabilidad, flexibilidad y participación, generando inconsistencias del diseño y un abanico de interpretaciones, que si bien puede estimular la creatividad y la innovación (a nivel regional, comunal, barrial), también pueden desvirtuar el sentido del Programa.

Las orientaciones para la gestión no abordan debidamente el nuevo rol del Estado en su relación con otros actores y con el traspaso de funciones a niveles sub nacionales. No se contempló un mecanismo de retroalimentación (seguimiento, monitoreo, evaluación, etc) que permitiera recoger sistemáticamente las “buenas y malas” experiencias implementadas por las regiones, de manera de incorporar aprendizajes y promover el intercambio entre actores regionales, que con este Programa redefinen su rol.

4.3 Implementación del Programa FSV

La implementación del Programa FSV, ha sido un proceso incremental, con límites poco claros entre el diseño y la actualización permanente. Pese a ello, y para fines analíticos, este estudio identificó tres fases, que hasta el 2003 tienen una estructura temporal similar: plan piloto, afianzamiento y expansión, estabilidad y proyección.

El Programa FSV ha remecido la gestión institucional en al menos tres sentidos: la forma de operar del sector (institucionalidad, relaciones internas, coordinación); las funciones y la relación entre los actores (gestión interna y relación entre institucionalidad y comunidad organizada); y el rol de los ciudadanos y características de los procesos participativos.

Respecto a las estrategias de implementación, no se contempló la capacitación, hay críticas por la falta de intencionamiento entre los proyectos habitacionales y la planificación urbana, la flexibilización ha presentado interpretaciones diversas, debilidades en el uso de la ficha CAS como instrumento de focalización, falta de consideración de diferencias de costo según el tipo de solución habitacional y su ubicación geográfica.

Los estudios de caso vienen a confirmar y agregar a lo anterior: se observa en la implementación del FSV poca claridad de objetivos, particularmente en lo que respecta a habilitación social y participación ciudadana; generación de resistencias debido al cambio en los modelos de gestión (descentralización, intersectorialidad, participación) y los nuevos énfasis políticos (focalización, pobreza-habilitación, barrios); ausencia de mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación; definición precaria de los nuevos roles de las dependencias públicas; falta de capacitación de funcionarios en los niveles locales, entre otros aspectos críticos.

4.4 Participación ciudadana en la gestión de soluciones habitacionales

El estudio analiza la noción y los procesos de participación ciudadana promovidos por el FSV para desarrollar a nivel local, explorando el potencial del Programa para favorecer procesos de habilitación y formación de capital social en los términos que éste dice incidir. Frente a ello, surgen algunas conclusiones y algunos nudos críticos importantes de considerar al momento de reformular el Programa o diseñar nuevas políticas públicas.

En cuanto a los aciertos, el programa FSV innova en la política sectorial del nuevo milenio en su búsqueda de construir tejido social. Hoy, la política busca fortalecer el sentido de comunidad intentando avanzar en los mecanismos participativos, que en la década de los noventa llamaban a las

personas a organizarse para juntar el ahorro requerido y obtener su casa, en respuesta a una motivación de orden administrativo.

A partir de este estudio, los aspectos novedosos de la política habitacional en torno a la participación pueden resumirse en dos temas, y representan nuevas formas de relación entre Estado y actores sociales. Los distintos enfoques que se evidencian en las regiones estudiadas develan la ausencia de definiciones transversales desde el nivel central hasta el nivel regional y comunal, y tales diferencias podrían dar pie a un interesante debate entre regiones.

El primer tema se relaciona con la innovación introducida por el FSV que busca la participación de actores diversos en el proceso de obtención de vivienda. En este sentido destacan por un lado el desarrollo de mecanismos formales de interacción, y en otros casos la profundización de relaciones y vínculos con actores potenciales, preparando el terreno para compromisos más formales.

El segundo tema de participación apunta al involucramiento de los postulantes en las decisiones respecto del producto a obtener, es decir, la vivienda y su entorno. La propuesta participativa incluye dos vías: la constitución y funcionamiento del comité de vivienda como actor decisor, y el diseño y ejecución de un proyecto de habilitación social, que contribuiría a formar capacidades tanto para el éxito del comité como para la integración del grupo en otros ámbitos de la vida social comunal.

En cuanto a los aciertos y debilidades, los procesos de participación realizados difieren, tanto en términos de los actores que participan, como en la forma y resultados logrados. Por otra parte, la comunidad organizada para postular al FSV presenta mucha diversidad en cuanto a su nivel organizativo, capacidades, procesos y resultados. En esta línea, y a partir de los estudios de caso, cabe preguntarse ¿qué condiciones han ayudado a implementar el Programa y desarrollar procesos participativos? Destacan en tal sentido tanto condiciones del contexto institucional, como intra institución (tanto SERVIU, como las entidades organizadoras, principalmente el municipio).

De interés para esta investigación fue la detección de condicionantes internas, que dan cuenta de procesos proactivos, y no reactivos, enmarcados sobre concepciones de más largo plazo respecto al territorio y en particular a la temática de vivienda. En general se destacan aspectos favorables al desarrollo de procesos participativos, tanto a nivel organizacional, a nivel de sentidos, a nivel de acción social y a nivel de acción política.

Tres son los principales nudos críticos referidos a los procesos participativos: nociones sobre participación, procesos participativos y el componente de habilitación social.

Con respecto a la noción de participación, tras el desarrollo del estudio cabe destacar que la participación no es entendida en los mismos términos por todos los involucrados. Para algunos actores se trata de un cambio profundo de sentidos, que no sólo tiene su expresión en la concepción sobre participación, sino en la organización de la demanda y por tanto en la estructura organizacional de la institución. Si bien hay algunos antecedentes que relevan el tema de la participación en el Ministerio⁶, se observa un abanico de definiciones que van desde la inclusión del usuario en el proceso de construcción de viviendas, pavimentos o equipamiento comunitario, pasando por la difusión de información sobre la oferta programática del MINVU de forma pertinente y oportuna, hasta la promoción de procesos de habilitación social que potencien la vida en comunidad y la mantención de viviendas y barrios en un estado adecuado.

En cuanto a los procesos participativos, en el MINVU la participación no se asocia a la toma de decisiones respecto a la política pública y su oferta programática. No se proponen o visualizan la incorporación de actores adicionales en el diseño o evaluación de los programas, la rendición de cuentas públicas o acciones de control social. Lo más cercano a ello es el fortalecimiento de la Oficina

⁶ Variadas opiniones dan cuenta que la promoción de políticas participativas o la inclusión de la participación de los ciudadanos en políticas y programas no es tan relevante en el sector vivienda. Este tema empieza a adquirir relevancia en los últimos dos años a propósito de la agenda de la DOS que propone metas de participación, su operacionalización en compromisos ministeriales y su seguimiento en el tiempo. Esto se ha traducido en el MINVU no sólo en una nueva política habitacional que otorga al tema mayor importancia, sino también a través de diversos programas.

de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) que canaliza las preguntas, críticas y sugerencias de los usuarios, quienes principalmente de manera individual y hasta anónima registran sus comentarios en buzones de los SERVIU.

En el caso del Programa FSV, así como del PET y algunas versiones del Programa Rural⁷, la organización para la postulación colectiva a programas es considerada como indicador de participación. Ello cobra tanta fuerza que es considerada como una dimensión especial para la asignación del puntaje que permite acceder a subsidios. Sin embargo, en muchos casos estos procesos son criticados en tanto se advierte su carácter instrumental, donde el beneficiario no es un real decisor y quien lidera el proceso es la entidad organizadora, el prestador de asistencia técnica o el SERVIU. La participación en muchos casos es reducida a la postulación colectiva y no a la formación de capital social comunitario.

Se observa una brecha entre expectativas generadas y satisfacción frente al proceso, vinculadas ya sea al tipo de subsidio o a los ritmos y plazos de postulación que no necesariamente responden a los ritmos de constitución de los comités, sus dinámicas de trabajo y el desarrollo de lazos de confianza. Esto se incrementa dadas las limitaciones de los comités de vivienda para ejercer liderazgo frente a las negociaciones con terceros (constructores, asistencia técnica, etc), y un manejo limitado en conversaciones técnicas. Por otra parte, no se observa un seguimiento a los procesos participativos, ya sea el fortalecimiento de la organización y su permanencia en un nuevo contexto barrial o su debilitamiento producto de la consecución de su objetivo: la construcción de la vivienda.

Se concluye que el Programa, con la generación de comités de vivienda, cuenta con un potencial no utilizado como escuela de aprendizaje ciudadano que impacte ya sea en la autoestima de los participantes, la valoración y ejercicio de prácticas de asociatividad, la formación de líderes, aprendizaje sobre la resolución de conflictos, capacidad de negociación y concertación de intereses, el manejo de información sobre la oferta estatal, la búsqueda de respuestas y acercamiento a diversos agentes, y mayor sentido de apropiación del barrio e identidad territorial. No obstante, mientras este potencial no sea intencionado, dependerá sólo de factores coyunturales o de voluntades personales que en la mayor parte de los casos derivará en resultados no esperados, y no en el sentido de la participación ciudadana más allá de la postulación colectiva. Finalmente, se pone de relieve el peligro de la instrumentalización de los procesos participativos, no sólo en la formación de clientelas, sino también en contextos de elecciones municipales.

Respecto a la habilitación social⁸, intencionada a través del diseño de Planes de Habilitación Social que acompañan los proyectos habitacionales construidos participativamente, se destaca su diversa interpretación y por tanto, operacionalización. Para algunos, estos deben expresar más fuertemente el intento de la comunidad organizada por desarrollar estrategias para superar pobreza. En tal sentido se han observado propuestas de empleo, capacitación laboral, o acceso a salud. En otros casos se ha intencionado habilitar a la comunidad para una armónica convivencia entre vecinos, poniendo de relieve temas como identidad barrial, niveles de asociatividad, vida comunitaria. En ambos casos se trata de una innovación en la oferta tradicional del sector. Frente a tal diversidad de enfoques y prácticas, el MINVU, en su tercer período de convocatoria al FSV, se propuso definir mínimos y máximos con respecto a la habilitación social, así como promover asistencia técnica y evaluación de esta dimensión.

Sin embargo quedan preguntas abiertas, que emergen como nudos no resueltos, en tanto falta no sólo sistematizar rigurosamente información sobre la práctica regional y comunal, sino también dar

⁷ Estos corresponden a otros programas de vivienda social en el marco de la NPH.

⁸ La idea de habilitar socialmente a la comunidad en programas habitacionales puede encontrar su origen en al menos dos fuentes relacionadas entre sí. Por una parte, la experiencia de otros programas públicos, especialmente lo impulsados por Fosis (Barrio para Todos) y Chile Barrio respecto a la habilitación para vivir en comunidad, pensado como aprendizaje posterior a la obtención de vivienda. Por otra parte, la incorporación regional, ya sea por SERVIUs y SEREMIs, que siguen con más proximidad los cambios producidos por dichas intervenciones.

orientaciones claras para que opere este componente del Programa FSV. Estas preguntas se refieren a estándares mínimos, resultados concretos de la habilitación social, regulación de calidad técnica de los planes sociales, y la coordinación entre proyectos de construcción y proyectos sociales dada su distinta naturaleza.

4.5 Descentralización

Este aspecto se refiere a la incidencia del FSV en los actores e instituciones a nivel regional y comunal –particularmente el municipio- y en los procesos de gestión local, desarrollo local y participación ciudadana. Frente a ello se destacan algunos puntos tanto en lo referente a los actores que entran al diálogo, como a la relación entre los niveles locales y el centro.

Con respecto a los actores y sus relaciones, la implementación de la Nueva Política Habitacional, y particularmente el FSV, pone de manifiesto la necesidad de un diálogo intra sector, inter sector y entre sociedad civil y Estado, entendiendo por sociedad civil el amplio espectro de organizaciones que incluyen desde privados con fines de lucro (empresas constructoras) a privados sin fines de lucro (ONGS, fundaciones, organizaciones sociales, etc.). En tal sentido, el FSV abre el diálogo y potencia actores que actúan en materia de vivienda. Municipios, ONGs, consultoras, asociaciones de municipios, gobierno regional, comités de vivienda, entre otros, forman parte de los interlocutores para canalizar la demanda de vivienda social.

Además, el FSV plantea la necesidad de estrechar relaciones, lo cual implica la búsqueda de una comunicación fluida, complementariedad y capacidad de negociación. En algunos casos trae como consecuencia el fortalecimiento de ciertos actores, en otros, su debilitamiento. Pese a ello, lo cierto es que impone la necesidad de vinculación y desarrollo de habilidades para la acción coordinada.

En el ámbito de la incidencia de la región al centro, a partir de la implementación del FSV en las regiones se observa una activación a nivel regional de la comisión evaluadora compuesta por autoridades de gobierno regionales; a nivel comunal, de las asociaciones de municipios; y en la sociedad civil, de uniones comunales de allegados, fundaciones cooperantes, entre otros. Es decir, el FSV obliga a una articulación estado-sociedad civil, así como la intersectorialidad a nivel regional, impactando ambos en las relaciones centro-región.

Por otra parte, el cambio en la política y particularmente la aplicación del FSV pretenden aumentar la autonomía del SERVIU. Sin embargo, se trata de una autonomía relativa que puede, en ciertos casos, obstaculizar el proceso más que facilitarlo, en la medida que la institucionalidad no está preparada para asumir nuevas responsabilidades. Existe consenso de que *“hay ciertas cosas en que vale la pena que el nivel central entregue ciertos lineamientos mínimos”*, de lo contrario se abre la posibilidad que a nivel regional *“se llenen los vacíos”* o, en el peor de los casos, se inmovilicen.

Ambas opciones – la innovación y la inmovilización - pueden moderarse por el desarrollo de espacios de intercambio entre los SERVIU o de canales más expeditos con el nivel central. Sin embargo, durante los dos primeros años de ejecución éstos no fueron frecuentes. Este hecho es altamente criticado en tanto no genera procesos de aprendizaje ni de intercambio a partir de la experiencia, para así fortalecer a las regiones que presentan avances más limitados. Los escasos intentos han sido dispersos, infructuosos o inconstantes, mermando además el compromiso de continuar desarrollando instancias de ese tipo. En general se da una relación bastante jerárquica, con lineamientos definidos por el nivel central que deben ser acatados por los SERVIU. Además, a nivel regional se mantiene la fragmentación que caracteriza al sector vivienda.

Como nudos críticos, se observan tensiones asociadas a los roles y organización de la demanda. Debido al ajuste de las estructuras organizacionales para la implementación del FSV, se constata cierta confusión de roles entre actores, en tanto el SERVIU deja de ser protagonista canalizador de la demanda y el municipio, en tanto EO, asume mayores responsabilidades, no siempre quedando claros los límites de las obligaciones de una y otra entidad.

El procedimiento para organizar la demanda puede tornarse extremadamente burocrático, pues al no haber una estrategia de participación ni de desarrollo organizacional del municipio, los prestadores no cuentan con un marco orientador ni con exigencias claras en este ámbito, por lo que finalmente responden en forma puramente administrativa: informes oportunos, cumplimiento de cronograma, etc. La institucionalidad y el privado, en su empeño por ajustarse a un engranaje poco fluido, no logran centrar su acción en las personas y su desarrollo.

Los Prestadores de Asistencia Técnica no cuentan necesariamente con capacidades para abordar el componente social, ni se les exige por parte del SERVIU, denotando carencias en la capacitación de actores privados y públicos. Si bien se observa una transferencia de funciones, no hay transferencia de capacidades y recursos económicos y humanos que permita, por ejemplo a los municipios, cumplir adecuadamente con el desafío de organizar la demanda habitacional a nivel local.

La incidencia de la región al centro parte por el desafío que ha significado la coordinación e intersectorialidad, tanto al interior del Ministerio como entre instituciones, programas y actores. Pese a la compartimentalización que caracteriza al sector, se vislumbra en algunas regiones mayor complementariedad a propósito de la implementación del FSV, especialmente entre las áreas de urbanismo y vivienda, y entre SERVIU (ejecución) y SEREMI⁹ (política-planificación). Sin embargo, la escasa relación entre SERVIU y SEREMI constituye un problema estructural en el sector, que no sólo debe ser abordado desde las voluntades políticas y personales de los encargados en las regiones. Ello amerita una acción decidida, desde el nivel central, donde no sólo existan lineamientos, sino espacios para una vinculación real que complemente ambos roles.

En ocasiones, el diseño o implementación de proyectos debe contar con la aprobación de estudios de impacto ambiental de la Corporación Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) o su representación regional (COREMA), vinculación con Obras Públicas y Bienes Nacionales, u organismos como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Sin embargo, no hay canales permanentes de comunicación y sólo se trata de respuestas coyunturales, no hay planificación intersector que implique, entre otras cosas, compartir diagnósticos, premisas de intervención, recursos, etc., y que redunde en una mayor coordinación también a nivel de las instancias centrales.

Existe manifiestamente un mecanismo jerárquico para bajar la información del nivel central al regional y del regional al comunal. Además hay desfases de tiempo, y ambigüedades en la información. Se concluye la necesidad de identificar y resolver vacíos en el sistema de comunicación del centro a lo local y viceversa, a fin de identificar tanto eslabones perdidos, como bases significativas (Banco de proyectos) en la retroalimentación de sentidos e información oportuna y pertinente.

Si bien algunas regiones tienen una alta capacidad propositiva, ésta no siempre se proyecta como lineamiento nacional, en tanto no existen canales formales al interior del MINVU para acoger las innovaciones y propuestas regionales en la toma de decisiones. Lo que se puede apreciar es una participación formal y no sustantiva entre las dependencias nacionales y regionales del sector vivienda, primordialmente decidida y manejada por el nivel central.

En general se observa en los niveles subnacionales limitada reflexión, evaluación, sistematización y rendición de cuentas, y un nudo crítico es ciertamente el sistema de registro y monitoreo de la implementación programática. Ello se enlaza fuertemente con la necesaria revisión operativa del sistema de seguimiento y supervisión de la ejecución regional. Esto debiera operar no sólo como un ejercicio de control del nivel central, sino como una práctica de *accountability* de cada uno de los agentes en cada nivel, tendiente a hacer rendiciones de cuenta pública (tanto de la gestión financiera como de los resultados de la implementación), y generar espacios de control ciudadano por parte de los beneficiarios y otros actores vinculados al FSV.

⁹ Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

BIBLIOGRAFÍA

Haramoto, Edwin (1983). "Políticas de Vivienda Social: experiencia chilena de las tres últimas décadas", en Mac Donald, Joan, *Vivienda social: reflexiones y experiencias*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, Chile.

Mac Donald, Joan (1985). "Dotación básica en vivienda social: hacia una fundamentación de las decisiones", Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, Chile.

Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992). "Las políticas públicas", Editorial Ariel. Barcelona, España.

Surawski, Antonieta y Julia Cubillos (coord.) (2003). "Ampliando la ciudadanía, promoviendo la participación: 30 innovaciones locales", Programa Ciudadanía y Gestión Local, Departamento de Políticas Públicas del INAP-Universidad de Chile y Fundación para la Superación de la Pobreza, Santiago, Chile.

Tamayo S., Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Baños y Carrillo, *La nueva administración pública*, Madrid, España, Alianza Editorial.

Tironi, Manuel (2002). "Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001", Santiago, Chile, RIL Editores.

Urzúa F., Raúl (1999). "Los usos de las ciencias sociales en la formulación de Políticas Públicas: Una introducción al tema", en Seminario *Usos de la ciencias sociales en las políticas públicas*, CAPP-Departamento de Sociología, Universidad de Chile, mineo.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Antonieta Surawski:

Arquitecto, Master en Estudios del Medio Ambiente, York University. Investigadora Departamento de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Diagonal Paraguay 265, Piso 13, Tel.: (56-2) 678 2077; Fax: (56-2) 678 2581, e-mail: surawski@uchile.cl

Se ha desempeñado como Coordinadora Académica del Programa Participación, Ciudadanía y Políticas Públicas del Departamento de Políticas Públicas. Entre sus áreas de especialización destacan: Desarrollo Urbano, Fortalecimiento Institucional. Planificación local, Análisis y formulación de políticas, Planificación ambiental, Demografía urbana, Participación Ciudadana.

Entre sus publicaciones destacan: Surawski, Antonieta y Julia Cubillos (coord.) (2003), "Ampliando la ciudadanía, promoviendo la participación: 30 innovaciones locales", Programa Ciudadanía y Gestión Local, Departamento de Políticas Públicas, INAP-Universidad de Chile y Fundación para la Superación de la Pobreza, Santiago, Chile. Surawski, Antonieta, Ferrer, Marcela, Cubillos, Julia y Basaure, Mauro (coordinadores y Productores) "Los caminos que buscamos: 30 innovaciones en el Fortalecimiento del espacio público local", Programa Ciudadanía y Gestión Local, Centro de Análisis de Políticas Públicas y Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Santiago, 2000. Surawski, Antonieta y Basaure, Mauro, "Caminos de Innovación en Ciudadanía", Programa Ciudadanía y Gestión Local, Centro de Análisis de Políticas Públicas y Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Santiago, 2000. Surawski, Antonieta, "Programas de Innovación en Ciudadanía en el Mundo", Doc. de Trabajo N° 8, Programa Ciudadanía y Gestión Local, Santiago, 2001.