
*Las ORGANIZACIONES
de la SOCIEDAD CIVIL y
la DESCENTRALIZACIÓN
en CHILE*

Sergio Galilea Ocón

Facultad de Gobierno • Centro de Análisis de Políticas Públicas

Universidad de Chile

Las **ORGANIZACIONES**
de la **SOCIEDAD CIVIL** *y*
la **DESCENTRALIZACIÓN**
en **CHILE**

Sergio Galilea O.

Facultad de Gobierno • Centro de Análisis de Políticas Públicas
Universidad de Chile



**FACULTAD DE
GOBIERNO**
UNIVERSIDAD DE CHILE

CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

Autor

Sergio Galilea Ocón

Editores colaboradores

Samuel Garrido Ruiz

Beatriz Pogorelow Morales

Leandro Espíndola Vergara

Diseño y producción editorial

Alejandro Peredo Gómez

Año 2024

Sugerencia de cita al libro:

Galilea Ocón, S. (2024). Las Organizaciones de la Sociedad civil y la descentralización en Chile (S. Garrido Ruiz, B. Pogorelow Morales, y L. Espíndola Vergara, Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas. Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.

Disponible en:

https://bit.ly/SociedadCivil_Descentralizacion

APA 7ma edición.

NOMENCLATURAS

AGCI Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo	INDAP Instituto de desarrollo agropecuario
ANI Asociación Nacional Indígena	LOCE Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza
APL Acuerdos de Producción Limpia	MAT Movimiento por el Agua y los Territorios
APR Agua Potable Rural	MINVU Ministerio de Vivienda y Urbanismo
BID Banco Interamericano de Desarrollo	MTT Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
BIPS Banco Integrado de Proyectos Sociales y No Sociales	MOP Ministerio de Obras Públicas
CChC Corporación de la Cámara de la Construcción	OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CONFECH Confederación de Estudiantes de Chile	OSC Organizaciones de la Sociedad Civil
CORVI Corporación de la Vivienda	OSC Organizaciones de la Sociedad Civil
CORHABIT Corporación de Servicios Urbanos	PET Programa Especial para Trabajadores
CORMU corporación de mejoramiento urbano	PMB Programa de Mejoramiento de Barrios
COSOC Consejo de la Sociedad Civil	PMU Programa de Mejoramiento Urbano
DIDEKO Dirección de Desarrollo Comunitario	PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DGA Dirección General de Aguas	PPP Programa de Pavimentos Participativos
DOH Dirección de Obras Hidráulicas	PRODESAL programa de desarrollo de acción local
DOS División de Organizaciones Sociales	PT Partido de los Trabajadores
ENAMI Empresa Nacional de Minería	PVP Programa de Vivienda Progresiva
EGIS Entidades de Gestión Inmobiliaria Social	SAPR Sistemas de Agua Potable Rural
FCM Fondo Común Municipal	SENDOS Servicio Nacional de Obras Sanitarias
FHL Fundación Huella Local	SEREMI Secretaría Regional Ministerial
FIP Fondo de Inversión Participativa	SERVIU Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo
FNDR Fondo Nacional de Desarrollo Regional	SISS Superintendencia de Servicios Sanitarios
FODEC Fondo de Decisión Ciudadana	SUBDERE Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
FOSIS Fondo de Solidaridad e Inversión Social	TC Tribunal Constitucional
FRIL Fondo Regional de Iniciativa Local	TPM Tasa de Política Monetaria
GORE Gobiernos Regionales	
IDH Índice de Desarrollo Humano	

Índice

Introducción.....	6
I. EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: UNA MIRADA DESDE LA EXPERIENCIA CHILENA	9
<i>Los actores públicos, privados y sociales del desarrollo: la triple alianza estratégica.....</i>	10
<i>La participación y la gestión ciudadana como un activo para el desarrollo chileno futuro</i>	15
<i>La reflexión desde las experiencias sociales directas por el desarrollo.....</i>	20
<i>Movimientos sociales y Organizaciones de la Sociedad Civil como agentes de cambio.....</i>	29
<i>Otras instancias ciudadanas de colaboración</i>	44
<i>Referencias</i>	48
II. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN LA GESTIÓN LOCAL	53
<i>La Sociedad Civil y la Gestión Local.....</i>	54
<i>Marco normativo de la participación ciudadana y de las OSC en Chile.....</i>	58
<i>Sobre el marco legal que regula la participación ciudadana a nivel local</i>	63
<i>Juntas de vecinos en Chile, historia, regulaciones, limitaciones y propuestas</i>	67
<i>Transferencia de Recursos a Organizaciones de la Sociedad Civil.....</i>	74
<i>Referencias.....</i>	78
III. LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE RURAL (SAPR): UNA EXPERIENCIA DE AUTOGESTIÓN CIUDADANA	81
<i>Una aproximación inicial a los Sistemas de Agua Potable Rural como experiencia chilena.....</i>	82

<i>El origen de los Sistemas de APR</i>	84
<i>Los APR desde los años 90 en Chile</i>	87
<i>La situación de los Sistemas de APR hoy en Chile</i>	91
<i>Los desafíos actuales de los APR</i>	95
<i>Referencias</i>	100
IV. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA LUCHA POR LA VIVIENDA	103
<i>La Organizaciones históricas en la lucha por la Vivienda en Chile hasta 1973</i>	104
<i>Las Organizaciones pro vivienda en la dictadura</i>	108
<i>El nuevo carácter de las política públicas de vivienda post 1990</i>	112
<i>La lucha por la vivienda en los tiempos recientes</i>	124
<i>Propuestas vitalizadoras de la fuerza social entorno a la Vivienda</i>	127
<i>Referencias</i>	128
V. REFLEXIONES FINALES	135
<i>El triple esfuerzo público, privado y social como claves futuras del desarrollo territorial</i>	136
<i>La Junta de Vecinos como institución fundamental de la sociedad civil en el territorio</i>	137
<i>El fortalecimiento del rol municipal como contraparte de las organizaciones sociales territoriales</i>	138
<i>El rol de las organizaciones sociales en torno a educación y salud</i>	139
<i>El deber de los Gobiernos Regionales en reconocer y accionar conjuntamente con las OSC en el territorio</i>	140
<i>Sobre la transparencia y rendición de cuentas respecto a la acción institucional en su vínculo con las organizaciones sociales</i>	141
<i>Fortalecimiento de los lazos directos con las organizaciones de la sociedad civil</i>	141
<i>Prospectivas para una descentralización sostenible</i>	142

Introducción

¿Es el desarrollo, ampliamente entendido, sólo un resultado de la capacidad autoorganizativa de toda organización social (país, región, comuna)? ¿Lo es sólo de la efectividad de una “ingeniería de la intervención en el territorio”? ¿Será acaso el resultado de un “mix” virtuoso de ambos procesos?

Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Revista Eure*, XXIII (69), 7-29.

La Descentralización ha constituido siempre un proceso complejo en Chile, en la medida que se trata de la transferencia de «poderes institucionales y decisionales» desde el nivel central a los Gobiernos Subnacionales. La descentralización es fundamental para el funcionamiento democrático, la diversificación económico-productiva, la equidad e igualdad socioterritorial, la modernización de la gestión pública y la participación ciudadana.

Definida así la Descentralización, ella debe entenderse como un proceso que va más allá de la «lógica interna» de las burocracias de la administración y gobierno. Siendo decisivo que se considere a los agentes privados del desarrollo, las empresas, como participantes esenciales de este complejo proceso. Difícilmente será posible generar condiciones estructurales en favor de un desarrollo integral de un territorio, sin el concurso activo, innovador y colaborativo del sector privado.

Los clústeres productivos asociados, la inversión pública y privada complementada en los territorios en investigación e innovación como catalizadores claves del desarrollo futuro, los desafíos energéticos y del desarrollo sustentable, son solo parte de las grandes «demandas asociativas» que comprometen a la actividad privada y los entes públicos subnacionales que protagonizan el desarrollo endógeno territorial.

Este texto avanza en la dimensión relativa al protagonismo social en las propuestas y la gestión del desarrollo en los territorios. En su sentido más genérico la Sociedad Civil chilena, entendida en su ámbito más amplio de instituciones, desarrollos históricos y protagonismos actuales, da cuenta de una vida social orgánica clave para el progreso en sus comunidades. El esfuerzo que busca este trabajo es explícitamente de avanzar en la construcción del conocimiento (mediante la experiencia y/o observación de casos prácticos) sobre la participación ciudadana, vista desde un enfoque de las expresiones sociales específicas de sus propias organizaciones sociales, cuya manifestación por antonomasia, es desde lo territorial.

Es fundamental observar la «capacidad asociativa-colaborativa» que surge desde las organizaciones sociales y su vínculo principal con el municipio, como ente institucional privilegiado *in situ* para el despliegue de su accionar ante las diversas demandas y problemáticas de la comunidad. A su vez, el modo en que la fuerza social de las organizaciones de la ciudadanía es capaz de juntar eficazmente las iniciativas y las acciones privadas, es totalmente admirable.

La compleja historia de una «descentralización inacabada e imperfecta» no hace sino reconocer que la ausencia y/o debilidad del protago-

nismo social es una de sus debilidades más estructurales. Los territorios «sin fuerza social integradora» están destinados a una precariedad permanente determinada por una insuficiencia estructural en su desarrollo, retrasando así la mejora de calidad de vida de sus familias. Se trata de una relación «poco estudiada» y reconocida muy parcialmente. Como si la democracia representativa diera lugar a entidades gubernamentales propias en los territorios, desprovistas tanto de sus vínculos empresariales como sociales. Esto se contrapone con nuestra propia historia, donde gran parte de las conquistas del progreso y la integración social han sido el resultado de la fortaleza de las instituciones propias de la Sociedad Civil.

La lucha por la vivienda ha estado protagonizada por movimientos sociales propios predominantemente reivindicatorios, pero que crecientemente han llevado a cabo esfuerzos cada vez más orgánicos para proponer y protagonizar los aspectos esenciales de las políticas públicas al efecto. Los movimientos de arrendatarios a inicios del siglo XX constituyeron la base de un «actor social» del desarrollo. Las fuertes migraciones desde la crisis salitrera del norte y el abandono rural del centro sur chileno, derivaron en una urbanización acelerada que llevó aparejada muchísimas demandas estructurales en vivienda y hábitat popular. Los Movimientos de Pobladores como actor político creciente de la sociedad dan cuenta de ello. En consecuencia, este «actor ciudadano urbano» y sus familias, con una destacada y principal protagonismo de las mujeres jefas de hogar, explican buena parte de la evolución indispensable de las políticas de vivienda en Chile.

Desde los años 60, la problemática urbana creciente a lo largo de Chile refuerza el rol de actores sociales del mundo del trabajo (Sindicatos, Cooperativas, entre otros), los cuales han ido surgiendo históricamente demandas salariales, laborales y de prestaciones sociales fundamentales. Actores sociales del desarrollo sin cuya participación es imposible visualizar el desarrollo chileno futuro. Ocurrió con las identidades del sindicalismo minero del Norte salitrero, con la industrialización sustitutiva manufacturera concentrada en el Gran Santiago y las ciudades más relevantes de Chile, se expandió posteriormente en la sindicalización campesina que se constituyó al alero del proceso de Reforma Agraria y hoy en día, da cuenta de la organización social laboral en sectores productivos extendidos en los servicios y la actividad terciaria.

Otro tanto ocurrió, en los albores de la década del 2000, con la emergencia de «movimientos sociales estudiantiles», principalmente de las vanguardias universitarias, que se fueron constituyendo como actores sociales relevantes y significativos en el desarrollo nacional, movimiento estudiantil protagonista de muchas de las reivindicaciones que se expresan en la demanda por la educación pública gratuita y de calidad.

Ocurrirá también con los movimientos feministas en el desarrollo nacional desde la demanda por el sufragio universal, la igualación de oportunidades laborales y salariales y un conjunto cada vez más extendido de la «lucha del género» en el desarrollo nacional y en sintonía con los avances internacionales en la materia. Se expresa de forma heterogénea pero vital, los movimientos que defienden el rol de nuestros pueblos originarios en el desarrollo nacional y su aporte vital a la demanda integradora de la sociedad chilena.

Interesa examinar el enorme potencial que implica la ciudadanía organizada como factor clave del cambio, del progreso y la mejora continua en la calidad de vida de las grandes mayorías carenciadas de la sociedad. Es vital revisar sistemáticamente experiencias sociales relevantes como las aquí mencionadas. Analizaremos en profundidad a los Comités de Agua Potable Rural (APR), siendo una expresión chilena de organización activa de la población que requiere urgentemente acceso oportuno, de calidad y equitativo al agua.

En Chile, los movimientos y la organización social de la Sociedad Civil han protagonizado intervenciones trascendentales. El «mosaico» de expresiones activas de la Sociedad Civil es amplio, extenso y variable a lo largo del tiempo. Históricamente han generado condiciones de unidad e integración de propósitos, esfuerzos de unificación de propósitos y de organizaciones variadas en el ámbito sindical, campesino, poblacional, estudiantil, de mujeres, de etnias originarias, de jóvenes y de la población de tercera edad constituida también en actor social del desarrollo.

Estos movimientos sociales, entidades específicas de movilización, organización y acción social han de jugar un rol clave para una Descentralización efectiva, innovadora y de «nuevo tipo», siendo la participación social particularmente relevante en el quehacer des-

centralizador, rol vinculante que ha sido, en muchos sentidos, una «asignatura pendiente» del esfuerzo de construcción de Gobiernos Regionales y Locales que refuercen la gobernabilidad democrática en el país.

Es en los grandes territorios, donde residen los actuales Gobiernos Regionales, donde la articulación de estos actores sociales adquiere una dimensión esencial. Esos participantes, especialmente cuando logren coherencia, coordinación y estrategias comunes, se habrán de convertir en «factores de cambio» y en articuladores de nuevas acciones de política pública en cada territorio.

En el municipio y/o el gobierno local estas entidades se desenvuelven en su «ámbito natural», gestionando y articulando la acción social, que contribuyen a la cohesión de las comunidades, y buscan nuevas formas de solución a problemas de larga data. Los instrumentos metodológicos de la planificación territorial como los Presupuestos Participativos surgen como una alternativa para que las comunidades expresen prioridades de trabajo e influyan en el accionar y la planificación de los gobiernos locales.

No se pueden entender las políticas y programas más innovadores de acceso a la vivienda y a los servicios fundamentales del hábitat urbano sin esa participación y gestión ciudadana. La realidad actual de la problemática de abastecimiento de agua potable en localidades rurales no es posible de enfrentar sin la función de los Comités de Agua Potable Rural.

El mundo empresarial y el mundo social asociados, constituyen una «unidad de propósitos» capaz de enfrentar desafíos de la mayor relevancia, tanto a escala local, provincial, regional y nacional, siendo la mejor versión de esta alianza, cuando se da en un ambiente de coherencia, cohesión, acción inter-agencial pública coordinada y cooperación adecuada entre los diferentes niveles de forma iterativa, donde los desafíos del crecimiento y el desarrollo se observan de manera más abordable. En consecuencia, en los tiempos actuales más que nunca, la descentralización deberá ser revitalizada mediante una gestión social activa y organizada. Donde se construyan fuertes alianzas público-sociales, del modo mismo en que se han articulado las asociaciones público-privadas en el esfuerzo descentralizador.

Tenemos historia, memoria, antecedentes y ejemplos importantes a mano, contribuyendo estas páginas a conectar el conocimiento experto con los desafíos todavía presentes y futuros que deberá resolver el país de forma sostenible más aún en un contexto de cambio climático y vulneración constante a la naturaleza y al medioambiente.





CAPÍTULO I

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: UNA MIRADA DESDE LA EXPERIENCIA CHILENA

Los actores públicos, privados y sociales del desarrollo: la triple alianza estratégica

Durante décadas se ha desarrollado un proceso complejo en materia de transferencias de competencias y funciones políticas, administrativas y fiscales pertenecientes al nivel central hacia los gobiernos subnacionales como mecanismo de avanzar en materia de descentralización, desarrollo entendido imperfectamente como un «esfuerzo solamente de lo público».

En el libro «Asociatividad público-privada en la descentralización chilena»¹ dedicamos un arduo trabajo al análisis de la asociatividad de agentes públicos y privados como formas de gestión eficaz para dotar al desarrollo territorial de este país de un horizonte más realista y esperanzador. Publicación que ha intentado reconstruir la gestión histórica de entes privados en el impulso de la planeación territorial chilena, donde se ha reflexionado sistemáticamente sobre la contribución público-privada en materia de infraestructura, sistemas y realidades concesionales al efecto², mediante el estudio de clústers productivos presentes en los territorios, siendo una forma de definir nuevos desarrollos regionales y locales, con énfasis en los desarrollos forestales en el centro-sur de Chile³.

Este tipo de modalidades en función de «lo público y lo privado» se

1 Galilea Ocón, S. (2022). *Asociatividad público-privada en la descentralización chilena* (S. Garrido R., L. Espíndola Vergara, y C. Ramírez V., Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas-Universidad de Chile.

2 En el ámbito de las asociaciones público-privadas, hay varios tipos de contrato, entre ellos la contratación externa; corporativización y acuerdo de desempeño; contrato de administración; arrendamiento (leasing); franquicia y concesión entre otros. Estos últimos califican como asociación público-privada (APP). Véase Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. (2014). Introducción. 3. El Ámbito de las APP. En *Economía de las asociaciones público-privadas: una guía básica* (pp. 15-41). Fondo de Cultura Económica.

3 Ibíd., 185-209. Se sugiere consultar el «capítulo V: Los clústers productivos, el nuevo desarrollo regional y los Institutos de Fomento y Emprendimiento» del libro.

han encontrado en medio de desastres socio-naturales inducidos por el cambio climático, donde su acción coordinada es esencial como base del éxito, tanto para el enfrentamiento de desastres como su reconstrucción posterior⁴.

En este sentido, se hará el esfuerzo de centrarse en el «eslabón perdido» del proceso descentralizador, siendo las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). La ciudadanía organizada es cada día más un agente de cambio o transformación en los procesos de crecimiento productivo y expansión social y cultural⁵ de las regiones y las comunas. El «actor social directo» es un protagonista eficaz del proceso descentralizador; el cual establece los «cables a tierra» esenciales para la factibilidad social y política⁶ de propuestas de cambio, compartiendo con

4 Para más información véase: Galilea Ocón, S. (2019). *La Tormenta de Fuego y la Nueva Santa Olga*; Galilea Ocón, S. (2020). *Cambio climático y desastres naturales: Acciones claves para enfrentar las catástrofes en Chile* (I. Barriga y S. Garrido, Eds.); Galilea Ocón, S. (2020). *Cambio climático y Desastres naturales: Una perspectiva macroregional* (S. Garrido R., I. Barriga C., y C. Ramírez V., Eds.). Galilea Ocón, S. (2021). *Cambio climático y Desastres Socio-Naturales: El caso del Área Metropolitana de Santiago* (S. Garrido R., I. Barriga C., y L. Espíndola Vergara, Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.

5 Para esta concepción, hemos adoptado la idea y contribución del filósofo y sociólogo alemán, Jürgen Habermas, al momento de percibir a la Sociedad civil como una composición de asociaciones voluntarias que no están vinculadas directamente con el Estado o el Mercado y que nacen desde el abanico de acciones culturales, sociales, políticas, ambientales entre otras, confluyendo intereses colectivos a la esfera pública. Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society* (Vol. 1). Beacon Press; Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. MIT Press; Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press.

6 Algo muy importante de destacar es que la participación ciudadana en la modernidad, ha luchado constantemente para llegar a los derechos sociales y económicos, como derechos políticos y civiles en sus respectivos Estado-Nación. A su vez, como hay derechos, también hay responsabilidades que suponen un elemento crucial para tomar decisiones en democracia. Como señala Jaime Fierro (2017, 2da ed.), «La

la institucionalidad pública (léase Gobiernos regionales y municipios) la responsabilidad con el desarrollo y el establecimiento de puentes esenciales con el empresariado en la inversión y el desarrollo.

De esta forma, se busca recuperar precisamente la alianza entre organizaciones e instancias públicas, los actores privados empresariales y las entidades representativas de la sociedad civil en los territorios, reconociendo en estos sus singularidades para materializar las diversas gestiones y catalizadores de crecimiento y progreso. Esta «triple alianza» seguirá presente en la base de los esfuerzos esenciales del desarrollo futuro territorial del país.

Las ausencias privadas y sociales han sido parte de las insuficiencias que Chile muestra en sus estrategias y propuestas de desarrollo futuro. La idea de esta triple cooperación es asegurar que se den en el tiempo próximo, pasos decisivos hacia un desarrollo sustentable, socialmente inclusivo, altamente competitivo-colaborativo internacionalmente y con grandes perspectivas futuras.

El estilo de desarrollo chileno venidero requerirá de «reglas justas y claras» o mejor dicho, de la importancia de las reglas «que orientan la conducta de los individuos y las empresas, por una parte, y las instituciones públicas, por la otra»⁷, generando formas de cooperación y participación de los actores claves y de compartir una cantidad importante de desafíos del desarrollo nacional. Enfrentados al cambio climático y sus imprevisibles efectos en nuestro territorio, además del desafío de alterar a fondo nuestra matriz energética⁸ para asegurar desarrollos de largo aliento sustentables y eficaces, comprometidos a fondo con nuevas formas de acceso al agua, mediante extracción oceánica y un uso riguroso de nuevas tecnologías, y desafiados cada vez

participación en una comunidad política nacional es una dimensión fundamental de la ciudadanía» (pág. 318), es importante prevenir ciertos riesgos donde la élite o autoridades tomen el control de las decisiones que inciden en la vida diaria de las personas o en el territorio donde se encuentran los grupos sociales, puesto que, el desafío de «quienes participan del proceso de toma de decisiones serán unos pocos [atendiendo la complejidad y el desinterés de los ciudadanos(...)]» Christiano 2012: 77-8.

⁷ Tanzi, V. (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público. CEPAL, (71), 11-14.

⁸ Véase a: Leal Rodríguez, José (2023). *Informe País Estado del Medio Ambiente 2019-2022. Segunda Parte, Capítulo 9, Energía*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, 1044-1102.

más por el desarrollo del Hidrógeno Verde (H2V) como combustible del futuro⁹. Chile navega en aguas turbulentas y complejas, pero lo suficientemente precisas en los objetivos estratégicos compartidos.

Desde estas primeras páginas establecemos que la acción concertada pública, privada y social es de gran complejidad, pero con un potencial enorme. Si ya es difícil establecer coordinaciones adecuadas entre las propias agencias públicas en el ancho y largo del territorio, o de aglomerar los objetivos fundamentales de los variados agentes productivos privados, habrá de imaginarse lo complejo que es generar condiciones de coherencia y armonía territorial-social en la propia sociedad civil.

Las dificultades en lo que respecta a la cohesión, coherencia y acción conjunta de los actores de la Sociedad Civil, dependerá inicialmente de cómo los identifiquemos en el territorio, algo que se irá presentando en las diferentes secciones y acápitulos a lo largo de este libro. Nos referimos principalmente a las expresiones y organizaciones sociales como las siguientes:

- a. Las que son expresión de una acción de desarrollo territorial, vinculadas a procesos productivos esenciales como la provisión de agua potable en el mundo rural o las instituciones (tipo cooperativas o proto cooperativas) vinculadas con la producción agrícola, ganadera o acuícola. En estos casos, la «organización productiva»¹⁰ le da un destino claro y preciso a la entidad, define relaciones con el medio y entorno inmediato, genera formas estructuradas de división del trabajo y plantea desafíos de orden superior, cual es el de satisfacer necesidades esenciales de calidad de vida, supervivencia y expansión económica de sus miembros;
- b. Aquellas asociaciones que son fundamentalmente la «expresión de una demanda», sobre todo hacia los entes públicos, y que

⁹ Para mayor información, consúltese la Estrategia Nacional de Hidrógeno Verde del Gobierno de Chile publicado en el año 2020, vinculado al ODS 13 Acción por el Clima: https://www.chileagenda2030.gob.cl/iniciativas/31/documento/estrategia_nacional_de_hidrogeno_verde_-chile.pdf

¹⁰ Acorde a la clasificación ICNPO, estas organizaciones pueden encontrarse en la categoría de Asociaciones gremiales, asociaciones profesionales y sindicatos o «Business and professional Associations, Unions». Salomon, Lester M. y Helmut K. Anheier. (1996). The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

- constituyen lo que denominaremos las «organizaciones reivindicativas»¹¹, instituciones fundadas en la reclamación sostenida de derechos fundamentales. Estas suelen estar vinculadas con las demandas sobre educación, salud, infraestructura vial, vivienda y su hábitat, energía y agua, además de demandas directas a las agencias públicas asociadas al fomento y el emprendimiento productivo;
- c. Las que se constituyen como «organizaciones territoriales» y que son expresión de la fortaleza vecinal. Establecidas desde la Ley N° 19418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias del gobierno de Eduardo Frei Montalva¹². Estas agrupaciones vecinales asumen tareas de amplio espectro, son propiamente participativas y representativas en su vínculo con la institucionalidad principalmente municipal;
 - d. Las expresiones directas en el territorio de la «organización sindical y laboral»¹³ (sindicatos y otros afines) que, asumiendo una concrescencia vinculada al mundo del trabajo, reivindican condiciones laborales y salariales. Organizaciones las cuales han tenido una larga tradición nacional, y que en las últimas décadas han acrecentado su «vínculo territorial» con el medio del que forman parte, asumiendo causa y demandas territoriales o asociándose a ellas; y
 - e. Las «organizaciones ambientales y/o protecciónistas»¹⁴ de los ecosistemas naturales, la biodiversidad y los equilibrios entre naturaleza y producción, que promueven la conservación del medio ambiente y que pueden administrar e incentivar diversas formas de desarrollo sustentables, y que en las últimas décadas han tenido

11 Idem, estas organizaciones pueden encontrarse en la categoría de Defensa de derechos y política o «law, advocacy and politics».

12 Decreto 58, Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418 del Ministerio del Interior, publicada el 01 de diciembre de 1996.

13 Decreto 453, Reglamenta la Aplicación de la Ley N°16.625 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicada el 21 de septiembre de 1967.

14 Organizaciones que pueden encontrarse en la categoría de Medio ambiente o «Environment». Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier. (1996). The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

do una importancia superior en el territorio por el énfasis en la naturaleza y los desequilibrios ecosistémicos y territoriales a los que ha llevado el calentamiento global.

Es posible que esta clasificación inicial sea aún más amplia¹⁵, aunque ya da cuenta de un «mundo variado de sociedad civil» el que se expresará también con particularidades en cada territorio. Asimismo tenderá a ocurrir que las organizaciones adopten «fórmulas mixtas o conexas» de las categorías antes expuestas.

Las organizaciones a las que hacemos referencia, se han de vincular con el sector privado estrechamente, ya sea que comparten esfuerzos productivos o bien que hayan generado sinergias en los diferentes territorios. En ocasiones, estos vínculos serán o parecerán como contradictorios y en otros serán eficazmente complementarios para alcanzar los fines u objetivos establecidos entre varias esferas fronterizas (público-privado-civil). Lo importante es rescatar esos vínculos y el modo en que pueden adoptar las formas de una relación virtuosa y asociativa.

Más habitual y muy amplia es la relación de las organizaciones descritas con la institucionalidad pública, estatal y/o gubernamental. Muchas de ellas se relacionan con las instancias públicas que estrictamente tienen que ver con la temática sectorial de cada caso. En buena parte de las situaciones estudiadas, el vínculo es predominantemente municipal. La municipalidad es la institución que tiene responsabilidad directa con las organizaciones de las y los ciudadanos, principalmente en su rol de vecinos de una comunidad determinada.

También ha ocurrido en nuestra historia social-participativa, la existencia de intermediación de fundaciones, vale decir, de instituciones sin fines de lucro¹⁶ que crean una expresión orgánica superior, y que

15 Según las categorías establecidas del INCPO, cabe destacar aquellas organizaciones relativos a Cultura y Recreación; Educación e Investigación; Salud; Servicios Sociales; Desarrollo y Vivienda; Intermediarios Filantrópicos y Promoción del Voluntariado; Internacional; Religión y los no clasificados (en otro lugar).

16 Se comprende como organizaciones, grupos o entidades sin fines de lucro, como aquellas entidades que no distribuyen utilidades, ganancias, beneficios o rentas entre los miembros que la conforman, pero que sí pueden acumular excedentes o contribución voluntaria de sus miembros para reinvertirlo en las actividades de la propia entidad. Véase en Irarrázaval, I.; Streeter, P. (2020). *Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2020*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile+Hoy. 9-10, como definición metodológica del Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad John Hopkins.

intentan abordar problemas y demandas sociales fundamentales para grupos de la población identificados y focalizados que presentan carencias específicas y/o multidimensionales, y que existen muchas veces por la propia ineeficacia e insuficiencia de las instituciones públicas, facilitando habitualmente una convocatoria hacia actores sociales claves del Tercer Sector.

Esta expresión institucional de fundaciones se ha constituido en un actor relevante en la sociedad chilena, particularmente en los últimos años (Ver Figura 1), y a través de ellas se expresan intereses, motivaciones, innovaciones y formas organizativas sociales de gran relevancia para las temáticas abordadas en este libro. Cabe destacar que el tipo de asociaciones voluntarias tradicionales como «Asociaciones gremiales, asociaciones de profesionales y sindicatos» ha presentado una disminución del 26% de participación (2006) a un 9% (2020). Situación similar ocurre con las asociaciones de «defensa de derechos y política» disminuyendo de un 3% (2006) a un 1% (2020), al igual que la categoría «Otros» presentando una baja en la participación de un 7% (2006) a un 1% (2020). En cuanto a las asociaciones relativas a «Medioambiente, Salud y Servicios sociales» mantienen una baja participación relativa y una pequeña participación en el tiempo. Finalmente, se constata un crecimiento en aquellas OSC pertenecientes a «Cultura y recreación», donde se incluyen clubes deportivos y agrupaciones con fines recreativos para personas adulta mayor y, las OSC en «Desarrollo social y Vivienda», que contienen a las juntas de vecinos y organizaciones comunitarias de base¹⁷. Respecto a esta última categoría, se constata el fenómeno del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en Chile. El primero, según datos del CENSO 2017, son 393.613 requerimientos de nuevas viviendas y, el segundo, la existencia de 1.303.484 viviendas con requerimientos de mejoramiento y conservación material; acceso a servicios sanitarios básicos y/o ampliación¹⁸, donde la Pandemia fue otra causante para el requerimiento de hogares nuevos en viviendas irrecuperables, hogares allegados y núcleos secundarios con hacinamiento, sin considerar aún en el análisis la oferta y demanda del agua.

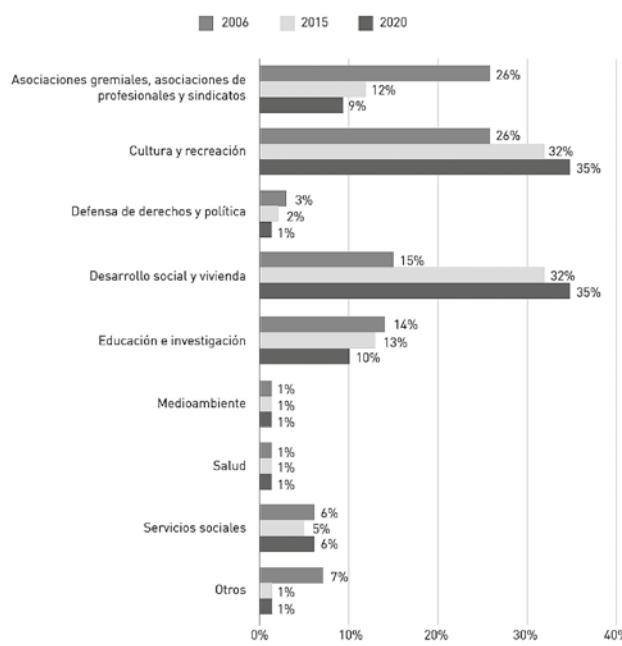
17 Idem.

18 Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. (s.f.). *Déficit Habitacional en Chile*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile. <https://centrodeestudios.minvu.gob.cl/deficit-habitacional/>

Es en este contexto sobre las OSC, donde también debemos entender que hay cuestiones que resolver de especificidad y alternativas para convocar a la acción pública o algunas otras modalidades de fuerza conjunta, como materias relacionadas al financiamiento privado y/o público, ante la existente necesidad de profundizar dicha realidad a la luz del crucial tema de las transferencias públicas por parte de Ministerios y/o Gobiernos Regionales a fundaciones que están en pleno desarrollo noticioso, observado desde el ángulo de la asociatividad público-privada, de la gestión y la participación ciudadana, además del uso adecuado o no de los recursos públicos y los mecanismos de rendición de cuentas (accountability) que se necesitan aplicar. Es altamente probable que, en ocasiones se espere excepcionalmente, como mecánica de transferencias desde lo público, múltiples riesgos y que estén en los límites del principio de legalidad o transgredan las normativas de la probidad y la legitimidad pública institucional, elementos que se verán en el capítulo posterior sobre «Transferencia de recursos a Organizaciones de la Sociedad Civil».



Figura 1: Evolución temporal de las Organizaciones de la Sociedad Civil Chile según categorización ICNPO



Fuente: Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2020.

En definitiva, se abre un abanico de perspectivas que acoge, investiga, valora y cuestiona de forma constructiva el rol de las organizaciones participativas ciudadanas que son una expresión de la sociedad civil dinámica y cambiante, que consideran organizaciones intermedias y que valoran la acción conjunta con las entidades públicas y privadas. A su vez, aunque de manera excepcional, la cooperación es en el triple sentido una colaboración pública, privada y social, como suele ocurrir como caso práctico en la gestión integral de desastres socio-naturales y otras emergencias nacionales y territoriales de gran significación. Ello ha sido estudiado con ocasión especial en la publicación del año 2019¹⁹ en la región del Maule.

19 Galilea Ocón, S. (2019). *La Tormenta de Fuego y la Nueva Santa Olga*. Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile.



La participación y la gestión ciudadana como un activo para el desarrollo chileno futuro

Cada día y de modo más cotidiano, especialistas de diferentes disciplinas orientados al desarrollo apuntan a las OSC. Estos actores, a veces «olvidados», han sido un artífice para la constitución de muchos países democráticos y protagonistas de inmensos esfuerzos por el progreso.

Las nuevas formas tecnológicas, la defensa de una calidad de vida sostenible e inclusiva para el conjunto de los actores de la sociedad, la nueva relación campo-ciudad, los desafíos de la construcción cultural en los territorios, la superación de las brechas y déficits de importantes sectores de la sociedad, son todas materias de gran relevancia en donde la sociedad organizada desempeña papeles claves.

Hay quienes sostienen, cada día con mayor urgencia, que las organizaciones sociales activas, solidarias, desafiantes y colaboradoras con el mundo público y el privado, se han ido convirtiendo en protagonistas de un «orden social» cada vez más complejo y promisorio en la modernidad²⁰. La acción social responsable, a través de organizaciones representativas, confiables y eficaces es el mejor antídoto a los estallidos sociales, a las desconfianzas y aminorar la falta de legitimidad en nuestros sistemas políticos democráticos. La sociedad civil activa es así un «factor de desarrollo» crecientemente reconocido.

En Chile, existe una tradición participativa interesante y en general hablamos de una sociedad civil activa y reconocible. Esas organizaciones y sus directivas protagonistas (en gran mayoría femeninas), se han convertido en numerosas acciones concretas en factor aglutinador del desarrollo, especialmente las referidas a nuestra histórica organización de vecinos y pobladores. Si bien, recién en el periodo del expresidente Eduardo Frei Montalva, se promulgó una disposición legal sobre Jun-

20 Aguilar, O. (2007). Estado, mercado y sociedad civil. Una mirada desde la sociología. *Revista Némesis*, (5), 131-150.

tas de Vecinos y Demás Organizaciones Comunitarias²¹, existe una larga tradición de cooperación entre pobladores, de apoyo a los establecimientos educacionales y sanitarios, de la iglesia y del trabajo social, del desarrollo de sindicatos y otras formas de vinculación laboral, de organizaciones que se plantearon la reivindicación de derechos de Jóvenes y Mujeres, y de la preocupación cada vez más expresa por los equilibrios medioambientales y la lucha contra el cambio climático y sus complejos riesgos de desastres asociados.

Existe, en consecuencia, un «mundo participativo social organizado», con particularidades en nuestros diferentes territorios. Y ese tipo de «agente social del desarrollo»²² ha de cooperar y vincularse con los esfuerzos públicos y privados por el progreso y la mejora de la calidad de vida de las respectivas poblaciones de cada comunidad y territorio. Esos actores sociales no pueden invisibilizarse, a riesgo de que transiten hacia el camino de la disruptión del desarrollo y el descreimiento de las instituciones, sobre todo las locales. Lo público y lo privado pueden beneficiarse significativamente por estas formas de colaboración, que permiten irradiar sus respectivas propuestas de avance en un campo social fértil y asegurar su factibilidad material.

La tradición e historia chilena muestra en el caso de la lucha y la demanda por la vivienda propia, una batalla social que en ocasiones da

21 Se hará referencia sobre esta ley y periodo en el capítulo 2 de este libro.

22 Acá hemos acuñado este concepto dirigido a las OSC por su gran contribución en la co-construcción y transformación de sus propias realidades territoriales, siendo un agente cuyos intereses son sociales, económicos, culturales y medioambientales. No obstante, los «agentes del desarrollo» tienen una amplia categoría y que son orientados bajo sus propios intereses de conformación, como intereses nacionales, leyes, ideologías, modelo de burocracia entre otros. Para mayor conocimiento consultar a: Wolfe, M. (1987). Agentes del «desarrollo». *Revista de la CEPAL*, (31), 111-117.

como resultado negativo la «toma de terrenos»²³, expresándose como una demanda colectiva radical, pero que en un punto de nuestra historia se tradujo en la materialización de un cambio hacia una mayor organización territorial, compromiso de ahorro y fortalecimiento de las y los demandantes. Por su parte, los Comités de Vivienda son una institución de larga data, que explican buena parte de los grandes esfuerzos a nivel país en materia habitacional y urbana, y que generan expectativas no menores para enfrentar los enormes desafíos y brechas pendientes.

Chile se plantea hoy llegar a 260.000 nuevas soluciones habitacionales para el año 2025²⁴, lo que es bastante superior a nuestra media constructiva histórica. Como en los grandes desafíos nacionales, ello requiere acción en políticas, planes y proyectos públicos bien diseñados, con acceso efectivo a nuevos terrenos a través de un Banco de Suelo público²⁵ urgente destinado a la gestión del suelo, debido a la hiperconcentración de vulnerabilidad en los territorios y la dificultad de desarrollar viviendas en muchos territorios²⁶, además de normativas de organización y construcción acordes con la factibilidad de esos proyectos de inversión social. Lo anterior requiere un compromiso no menor del empresariado, en la innovación, materiales, diseños de construcción, nuevas y desarrolladas tecnologías constructivas y en su uso innovador en la manera de cómo enfrentamos la propia industria-

23 La toma de terrenos puede entenderse como «(...) la dimensión comunitaria de la acción, como la dimensión de identidad. Esta acción se realiza en búsqueda de una reivindicación habitacional, buscando establecer una negociación directa con el estado y sus instituciones, asimilándose de esta forma a movimientos sindicales». Sepulveda Swatson, D. (1998). De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. Revista INVI, 13(35).

24 El Plan de Emergencia Habitacional oficializado en junio de 2022, gestionará distintas estrategias, recursos y capacidades para entregar 260.000 viviendas adicionales en el periodo presidencial 2022-2025, entre las que se incluyen modelos cooperativos, sistemas de industrialización, rehabilitaciones y ampliación de viviendas, adquisición de inmuebles existentes y nuevas construcciones, entre otras modalidades. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2022). *Plan de Emergencia Habitacional, 2022-2025*. Consultado el 18 de Noviembre , 2023, obtenido en: <https://www.mivivienda.gob.cl/wp-content/uploads/2022/07/Plan%20de%20Emergencia%20Habitacional.pdf>

25 Fernández, O. (2020, August 9). Minvu creará banco de suelo para proyectos habitacionales. La Tercera. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/minvu-creara-banco-de-suelo-para-proyectos-habitacionales/>

26 Rolando, G. (2020, Noviembre). Gestión de Suelo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=213838&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

lización de la vivienda²⁷ en el país. Comenzamos a ver «brotes verdes» de esas manifestaciones y compromisos empresariales, en los cuales se requiere que las organizaciones sociales de familias demandantes sean capaces de establecerse, de aportar ahorros y esfuerzos, con mucha disciplina y trabajo para lograr el famoso «sueño de la casa propia digna». Este es un ejemplo de cooperación urgente en Chile, que puede extenderse en múltiples otros sectores de la actividad nacional.

Otro ejemplo importante es lo que ocurre con los avances del sindicalismo nacional respecto a sus distintas áreas de actividad. Los sindicatos mineros, manufactureros, forestales-agrícolas y acuícolas, entre otros, no son solamente reivindicadores de los intereses inmediatos de las y los trabajadores del rubro, sino que adoptan crecientemente una conciencia sobre el desarrollo desafiante de la actividad productiva de la que se trate. Ello abre compromisos laborales significativos para la inversión en innovación productiva, la aportación de nuevas tecnologías, el ahorro, la disciplina energética, y la forma en que tratamos el recurso hídrico como base del desarrollo futuro. Estamos llamados a invertir y aplicar las nuevas formas productivas de la madera y la celulosa, de la industria salmonera, de las nuevas plantas energéticas fotovoltaicas y eólicas, entre otras, que implican nuevas formas de incorporación y adaptación laboral, con modalidades más creativas de capacitación y/o perfeccionamiento, mayor integración de jóvenes y mujeres al mundo laboral y las nuevas ideas de entendimiento y crecimiento de todos los actores.

En el ámbito más local y municipal, han sido múltiples las formas o mecanismos participativos sociales que la población per se ha «inventado y llevado a cabo». Para señalar sólo algunos ejemplos del despliegue vital en los esfuerzos por el desarrollo, como los Sistemas de Agua Potable Rural (SAPR), organizaciones que son la expresión organizada de las y los vecinos en el mundo rural y que han logrado éxitos notables para su concreción. No obstante, y a pesar de tener un gran compromiso en la materia, Chile todavía presenta carencias en el abastecimiento formal de agua potable en diferentes territorios²⁸,

27 Para mayor información sobre esta práctica de construcción de vivienda, consulte a: Montes, F. (2023). *Vivienda industrializada – Construye2025*. Consultado el 18 de Noviembre, 2023, obtenido en: <https://construye2025.cl/tag/vivienda-industrializada/>

28 CEPAL. (2022). *Los servicios básicos de agua potable y electricidad como sectores clave para la recuperación transformadora en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica

ya sea porque el agua está comprendida como un bien económico²⁹ o porque las disposiciones legales y normativas desde hace décadas han desvinculado al Estado de responsabilizarse por proveer este bien directa o indirectamente al sistema de agua potable rural³⁰. Pese a estas deficiencias no menores, las entidades territoriales de este tipo de organización en la comunidad se han desarrollado en cooperativas y otras asociaciones vitales por la demanda del agua para consumo humano y saneamiento.

También ocurre con la demanda establecida por los caminos rurales y la evaluación de estos mediante el «(...) entendimiento de las necesidades percibidas por las comunidades rurales y de las prioridades que expresan»³¹, los que a partir del año 2003 efectúa la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que hasta la fecha de los 88.210 km de caminos, 18.578 km han sido construidos con asfalto³², lo que ha significado un avance cuantitativo del mundo productivo rural y el transporte y de la calidad de vida de esas familias. En la expresión urbana, el programa de Pavimentos Participativos en calles y veredas de nuestras ciudades y localidades es otra forma de colaboración, cuyo mecanismo es el concurso directo que realizan las juntas de vecinos o comités pro-pavimentación en los barrios. A pesar de contar con los diagnósticos y la necesidad de pavimentar en Chile, los indicadores de resultados en los últimos tres años terminados (2020-2022) demuestran que la ejecución y terminación de las obras contemplan un desempeño negativo, donde el número de regiones por pavimen-

para América Latina y el Caribe; y de la Vega Planet, F. (2021). *Derecho Humano al agua potable y saneamiento en el ámbito rural: propuestas de la U. de Chile para el país*. Universidad de Chile. <https://uchile.cl/noticias/173923/derecho-humano-al-agua-potable-y-al-saneamiento-en-el-ambito-rural>

29 Cuyul, S. (2022, Octubre 14). *Samuel Cayul: «Chile es el único país donde el agua se transa como un bien económico»*. CIGIDEN. <https://www.cigiden.cl/samuel-cayul-chile-es-el-unico-pais-donde-el-agua-se-transa-como-un-bien-economico/>

30 Hantke, M. (2011). *«Los Sistemas de Agua Potable Rural en Chile Son uno de los Más Desvalidos a Nivel Mundial»*. Diario UACh. <https://diario.uach.cl/los-sistemas-de-agua-potable-rural-en-chile-son-uno-de-los-ms-desvalidos-a-nivel-mundial/>

31 Smith, M., y González, S. (2000). Evaluación de caminos rurales: hacia un enfoque orientado al usuario. *Revista de Urbanismo*, (2), 1-15.

32 Consultar en Dirección de Vialidad. (2023). *Red Vial Nacional 2023 Dimensionamiento y Características*. Ministerio de Obras Públicas. <https://vialidad.mop.gob.cl/areasdevalidad/gestionvial/Documents/Red%20Vial%20Nacional%20Dimensionamiento%20y%20Caracter%C3%ADsticas%20A%C3%B3%202023.pdf>

tación/repavimentación ha disminuido significativamente las obras³³ perjudicando a cientos de familias que requieren dicho servicio.



33 Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. (2023). *MONITOREO Y SEGUIMIENTO OFERTA PÚBLICA 2022 PAVIMENTACIÓN PARTICIPATIVA*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-310712_doc_pdf.pdf

Box 1: El caso de la Fundación Huella Local como modelo para la colaboración público-privada

El trabajo de Fundación Huella Local (FHL) busca generar un proceso de articulación en el territorio, vinculando al sector privado, municipios y comunidad, en el desarrollo de programas y proyectos de infraestructura y equipamiento, multiplicando el impacto de los esfuerzos privados y aumentando la inversión pública, instalando una nueva gobernanza en las comunas en situación de vulnerabilidad a nivel país.

Ello mediante una metodología novedosa llamada «Mesas de Convergencia» para el desarrollo local, la cual ha permitido multiplicar 12 veces las donaciones recibidas por la fundación, alcanzando una inversión pública de 63 mil millones de pesos que ha beneficiado a más de 900 mil personas³⁴. Estas mesas de convergencia han sido una práctica innovadora para la descentralización de recursos a partir de las alianzas público-privadas para el desarrollo, que ha permitido aumentar el acceso de la población vulnerable a infraestructura básica mediante

una nueva cultura colaborativa.

El trabajo de FHL apunta directamente a trabajar por mejorar históricas problemáticas como los altos niveles de desigualdad observados en las capacidades de los gobiernos locales para liderar procesos de articulación y desarrollo, lo cual alimenta grandes brechas de desarrollo y genera a su vez altos niveles de desconfianza respecto a la colaboración entre el sector privado, las municipalidades y la comunidad. Siendo su estandarte, la misión de «Mejorar la democracia a través de una nueva gobernanza en los territorios». Su trabajo ha permitido desarrollar más de 20 mesas de convergencia a lo largo del país³⁵, generando así una nueva cultura colaborativa para el desarrollo local en términos de articulación, colaboración e innovación.

Fuente: huellalocal.cl



34 Fundación Huella Local. (s.f.). Nuestra Propuesta. Huella Local. <https://www.huellalocal.cl/un-modelo-innovador/nuestra-propuesta/>

35 Fundación Huella Local. (s.f.). Mesas de Convergencia por el Desarrollo Local. Huella Local. <https://www.huellalocal.cl/en-terreno/me-sas-convergencia/>

Lo anteriormente expuesto, son ejemplos concretos de la gestión ciudadana directa que contribuyen de un modo decisivo, junto al esfuerzo empresarial, en los desafíos de gobiernos regionales y municipales, permitiendo llevar a cabo propuestas de desarrollo en todos nuestros territorios.

Sobre esto debemos profundizar con todas sus luces, sombras y potencialidades futuras, que muestran a Chile con «organizaciones vivas, con historia y trayectoria y legitimidad social ganada» que hacen que, en nuestra expresión nacional y sobre todo territorial, los actores sociales movilizados son parte integrante eficaz de la mejora de calidad de vida de los sectores sociales más carenciados.

Considerando lo anterior, y en los mismos casos presentados, se extrae a su vez una conclusión compleja, que es la dificultosa institucionalidad que estas organizaciones poseen. Muchas de esas entidades son de estructura o arquitectura precaria, se encuentran débilmente amparadas por alguna formalidad, hasta la municipal incluida, y se desenvuelven en un marco de informalidad no menor. De allí surge con clara evidencia el desafío organizativo social destinado a fortalecer a estas entidades desde las bases para su mayor contribución y participación en la toma de decisiones respecto a la materialización de bienes y/o servicios sociales.

Finalmente, la situación más emblemática es la que presentan las juntas de vecinos, abordada en profundidad en el siguiente capítulo, especialmente porque desde que se instituyó un esquema legal de «libertad asociativa» en el régimen cívico-militar, han aparecido múltiples expresiones organizativas que le han restado valor a la idea de la junta de vecinos única y asociada a un territorio acotado que define el municipio. De esta forma, reflexionaremos sobre esta materia, observando la «fortaleza social» tras las organizaciones de la Sociedad Civil en el territorio, por la enorme riqueza, variedad y especificidad del trabajo social. Avanzaremos en esa dirección tanto en el análisis como en la experiencia histórica registrada.



La reflexión desde las experiencias sociales directas por el desarrollo

Resulta de especial interés tratar de investigar y analizar sobre las OSC, destacando aquellas modalidades y ámbitos de esfuerzo en que se han desempeñado históricamente. Existe una multiplicidad «rica, variada y muy enriquecedora» respecto del análisis propuesto. Sin embargo, hemos optado por enfocar esta investigación en aquellas entidades que han efectuado una contribución sólida en la temática.

En la gran mayoría de los casos históricos de organizaciones e instituciones, ellas se vinculan con las demandas urgentes por la calidad de vida de las grandes mayorías sociales con carencias evidentes. Por ello, hemos optado por analizar las orgánicas vinculadas a: i) movimientos sociales y aquellas OSC como agentes de cambio; ii) la lucha por la vivienda y el hábitat como elemento básico para el derecho a la ciudad y desarrollo humano; iii) entidades relacionadas al acceso al agua potable en el sector rural y; iv) las organizaciones desarrolladas para la mejora de caminos, calles y aceras, en el medio rural y urbano que han visto oportunidades en programas como Caminos Básicos del MOP y Pavimentos Participativos del MINVU.

Adicionalmente, hemos decidido dedicar un esfuerzo investigativo a temáticas más integrales de participación y gestión ciudadana, que se expresan tanto en el trabajo y movilización del financiamiento y el presupuesto local, como en la confección de estrategias y planes de desarrollo local u otros instrumentos de gestión y planificación. Ciertamente hay muchas otras expresiones de organización popular en otros ámbitos, como ha ocurrido históricamente con las demandas por la educación pública y la salud primaria.

En la mayoría de los casos (no en todos), el municipio ha sido y es la institucionalidad pública más cercana a estas formas de gestión y protagonismo ciudadano. Por eso, se destina un extenso capítulo a ver la evo-

lución de diálogos participativos emergentes desde la institucionalidad, evidenciando su progreso, los aportes y las limitaciones del municipio chileno.

1. La experiencia social en la conquista de la vivienda y los servicios urbanos

Es evidente el protagonismo que las organizaciones construidas desde las familias demandantes por viviendas dignas y propias está plasmada en la historia nacional urbana. Desde inicios de 1900 a 1970, estimulados por una migración rural-urbana cada vez más sostenida y explosiva, se generó una expansión demográfica en la región metropolitana del Gran Santiago, dando origen al Movimiento de Pobladores³⁶, cuyos registros y estudios de arquitectura de la época demostraban:

(...) que el 60,1% de los pobres de la ciudad vivían aún en conventillos y casas antiguas alquiladas por piezas, mientras que sólo un 13,8% lo hacía en «callampas» y campamentos. Y sólo un grupo cercano al 26,1% obtuvo una vivienda estable en alguna de las poblaciones levantadas por los organismos del Estado³⁷.

Así, dentro de las medidas que se realizaban por diferentes gobiernos en Chile hasta 1970 la situación fue empeorando, donde la población en el Gran Santiago presentaba un 27,8% de marginalidad³⁸, situación

36 Valenzuela Marchant, C. (2020). El movimiento de pobladores en Chile y las tomas de terrenos como principal sujeto territorial en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Territorios y Regionalismos*, (2), 24-47.

37 De Ramón, A. (2007). *Historia de una sociedad urbana*. Catalonia. 242

38 *Ibid.*, 244.

que se fue reproduciendo en ciudades de rango medio-mayor como las conurbaciones de Concepción, Antofagasta, Temuco y Puerto Montt. El conjunto de ciudades chilenas fue acumulando un déficit estructural que para el año 1982 se proyectaba en cerca del millón de viviendas³⁹. La respuesta de movimientos populares, en específico por la demanda de una vivienda digna, en la última década han tenido diversas manifestaciones desde la ocupación masiva en terrenos de Peñalolén Alto (2006); ocupación de familias damnificadas por el terremoto del 2010 en inmuebles estables en barrio Matta en Santiago Centro (2012); el acampe más largo en las riberas del río Mapocho llegando a los 74 días por la Federación Nacional de Pobladores (2014)⁴⁰ entre otros casos connotados.

En el complejo desafío de la política pública habitacional, se estableció un sistema de postulación para las familias, el que reconoce mediante «puntaje objetivo» la caracterización socioeconómica de la familia demandante, el monto de ahorro comprometido y el tipo de programa habitacional específico que define el MINVU⁴¹. En ese esfuerzo han desempeñado un rol clave los comités pro-vivienda, lo que fue reconociéndose como «postulación global y agregada», y en donde se fue asignando puntajes especiales a los grupos demandantes, a la situación de las mujeres Jefas de Hogar y los casos especiales de personas de tercera edad en situación social crítica (con soluciones de arrendamiento público). También se fueron acogiendo los problemas de campamentos o tomas de larga data, donde se buscaron formas de regulación acordes con los sistemas de postulación generales establecidos por la cartera ministerial respectiva.

El rol del comité pro-vivienda es clave. Allí hay una fórmula asociativa que genera conducción responsable y la existencia de una contraparte social relevante y eficaz en su relación con el municipio y/o el MINVU. Se constatan ejemplos de estas luchas sociales, conducidas por los co-

39 MacDonald, J. (1994). *¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional, Documento de Trabajo 16/94* CPU.

40 Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC. (s.f.). *La respuesta de los movimientos populares. Autogestión y Cooperativas de Vivienda.* Obtenido en: <https://estudiosurbanos.uc.cl/guia-temas/la-respuesta-de-los-movimientos-populares/>

41 En la actualidad, estos son los beneficios a la vivienda que ofrece el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (s.f.). *Beneficios Vivienda.* MINVU-Vivienda. Obtenido en: <https://www.minvu.gob.cl/beneficios/vivienda/>

mités, que contribuyeron a soluciones colectivas de vivienda pública en muchos sectores del país.

En la actualidad, ese desafío se ve reflejado en el programa extraordinario de emergencia habitacional presentado en el actual gobierno, lo que permite observar y proponer las mejoras de vínculo asociativo entre las organizaciones sociales, las agencias responsables del Estado, las empresas constructoras y desarrolladores urbanos.

En la lucha por la vivienda, ha proliferado el fenómeno socioeconómico de las tomas de terreno o, como legal y penalmente se diría, la ocupación ilegal de terrenos como forma de usurpación, mecanismos que han constituido buena parte del «método de lucha social» por parte de una población carenciada y limitada al acceso a la vivienda digna. Fenómeno alimentado a su vez por fuertes procesos migratorios campo-ciudad⁴².

Con la creación del MINVU en los años 60, se da un paso fundamental en la estructuración de políticas públicas activas en esta materia. La Corporación de la Vivienda (CORVI), la CORHABIT (Corporación de Servicios Habitacionales) y la CORMU (Corporación de Mejoramiento Urbano) constituyeron las bases institucionales fundamentales para el acceso a la vivienda social, lo que hasta el año 1973 adquirió la forma de una acción predominantemente pública en su diseño, financiamiento y hasta su materialización; ello especialmente hacia los sectores sociales más carenciados y vulnerados. Excepcionalmente, el acceso a la vivienda propia de sectores medios y/o asalariados, fue adquiriendo la forma de «corporaciones de ahorro y de acceso al crédito», entidades especializadas que trabajaban con ciertos ámbitos de la acción pública y las organizaciones laborales principalmente de empleados públicos.

Parte importante de esa trayectoria histórica del acceso a la vivienda social fue mostrando avances significativos en la vida nacional (sobre todo post MINVU), pero debemos reconocer que se trataba de políticas

42 Garcés, M. (2022). Tomando su sitio: El movimiento de pobladores de Santiago 1957-1970. LOM Ediciones.. En este trabajo el autor señala que las poblaciones callampa «Surgían como hongos, de la noche a la mañana, allí donde se pudiera, es decir en sitios de escaso valor, fiscales o abandonados: en las riberas de los ríos, canales con aguas contaminadas, zanjones, basurales, faldas de los cerros, sitios eriazos».

públicas «onerosas» que mejoraron la condición y calidad de vida de sectores sociales medios y de trabajadores de un modo bien limitado a las necesidades que se iban identificando y reconociendo en el tiempo. De allí que las «tomas de terreno» han sido la expresión principal de las organizaciones de familias demandantes de solución a la vivienda y de sus servicios conexos al Estado.

El periodo del régimen cívico-militar marcó un tiempo muy complejo respecto de la dinámica social antes expuesta. Ante el control social y represivo a las diversas entidades sociales organizadas de la población en todas sus expresiones, agreguemos que se indujeron (hasta planificadamente) muchos desplazamientos de grandes contingentes de familias hacia las periferias del Gran Santiago (y en las ciudades de mayor entidad urbana a lo largo del país), generando condiciones estructurales de «segregación social» que permanecen hasta los tiempos actuales.

También en ese tiempo se estructuró un sistema de subsidios orientado al modelo ABC (bono, modalidades de ahorro y crédito)⁴³ hacia las familias sin vivienda, que teóricamente buscó institucionalizar el logro de la vivienda como el resultado del esfuerzo sistemático del potencial ahorro de las familias. Se definen las principales formas de subsidio concursable de forma directa, programas especiales de «lotes con servicios» para los campamentos y zonas urbanamente más marginales en las ciudades y algunos incentivos al ahorro para sectores populares y medios de la población.

La problemática social de la época mostró muchos esfuerzos sociales organizados de las familias carenciadas por la «sobrevivencia elemental», en materia de vivienda (las tomas, campamentos y otras organizaciones de mayor desarrollo en asentamientos precarios de ocupaciones ilegales de larga data); de acceso a servicios básicos fundamentales como el agua, el transporte y movilidad, la educación preescolar (básica y media), la salud, el acceso a mejores condiciones laborales; y muchas acciones para acceder y mejorar la «alimentación esencial» como las Ollas comunes. Mucha de esa fuerza social activa recibió el apoyo de

43 Para mayor información sobre este modelo, consultar a: Ruiz-Tagle, J., Valenzuela, F., Czischke, D., Cortés-Urra, V., Carroza, N., y Encinas, F. (2020). Capítulo 5: Propuestas de política pública para apoyar el desarrollo de cooperativas de vivienda autogestionarias en Chile. En *Propuestas para Chile: Concurso Políticas Públicas UC 2020* (pp. 145-172). Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile.

instituciones como de la Iglesia Católica y otras denominaciones religiosas, fundaciones y otras instituciones de apoyo y trabajo social. En definitiva, la emergencia de instituciones de «fuerza y resistencia social» no menores al calor de esos difíciles momentos que aquejaba al país.

La recuperación democrática desde los años 90 implicó avanzar en políticas y programas sociales de amplio espectro respecto de las necesidades y carencias relevantes. Aún con la institucionalidad creada de la «concursabilidad a los subsidios de vivienda» cambió cualitativamente el volumen de recursos públicos comprometidos, la distinción entre familias beneficiarias y sobre todo la incorporación de los comités de vivienda como actores férreos del proceso, más allá de la postulación de carácter individual. Estos avances, unidos a una gran fortaleza de las instituciones populares creadas con ese propósito, explican una dinámica que logra reducir los niveles de pobreza cercanos al 40% en 1990 a cerca de un promedio del 10% al 2013⁴⁴. Cifras más actuales según la CASEN 2022, la pobreza por ingreso ha disminuido significativamente, siendo un 6,5% de la población en esta situación, equivalente a 1.292.521 personas⁴⁵. En cuanto a la pobreza multidimensional, se ha reducido se ha reducido desde un 20,3% en 2017, a un 16,9% en 2022⁴⁶.

En la actualidad, el avance progresivo de las políticas públicas en infraestructura de vivienda y urbanismo han permitido, a su vez, un incremento en materia de viviendas materializadas, acceso más universal a soluciones habitacionales para diferentes sectores de la sociedad y de mejoramientos cualitativos en la red de alcantarillado, red de agua potable, electricidad, gas y servicios urbanos esenciales, sin embargo, otro factor determinante en este avance ha sido la trayectoria partici-

44 Según la metodología empleada entre 1990 y 2013, se establece una serie antigua y una serie nueva (aplicada en 2006), teniendo como resultado mayores niveles de pobreza, dado que duplican a la serie antigua por contemplar criterios más exigentes que la anterior metodología. Consultar a: Larrañaga, O., y Rodríguez, M. E. (2014). 4. La Reducción de la pobreza. En *Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013* (pp. 14-21). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Chile: Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

45 CASEN 2022: *Pobreza por ingresos y multidimensional registra índices más bajos en la historia*. (2023, July 27). Universidad de Chile. Consultado el 21 de Noviembre, 2023. Obtenido en: <https://uclile.cl/noticias/207431/casen-2022-baja-la-pobreza-por-ingresos-y-multidimensional-en-chile>

46 Ídem.

pativa social en Chile, donde la mayoría de las veces se ha encontrado conducida por mujeres dirigentes, muchas de ellas jefas de hogar⁴⁷. No obstante, el déficit estructural de vivienda vuelve a remontar en la última década, incluido la presencia de campamentos de distinto grado de formalidad, como también en aquellas viviendas desagregadas en allegados, hacinados e irrecuperables conformados por una creciente población migrante internacional en diferentes regiones del país⁴⁸.

A pesar de los grandes esfuerzos, la realidad nacional sigue siendo dramática en cuanto al déficit habitacional. El último Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023 de la Fundación Techo registra 1.290 campamentos en todo el territorio nacional, albergando 113.887 familias, las cuales representan un 2% de la población nacional según el Censo 2017 y, que al comparar dichas cifras con el Catastro del periodo anterior 2020-2021, el incremento de familias en estas condiciones es de 39,49% y un 33,13% en el número de campamentos⁴⁹.

2. Los Sistemas de Agua Potable Rural y la gestión comunitaria

Pocas son las realidades sociales participativas y fundamentales para el logro de objetivos esenciales de las familias carenciadas, como los Sistemas de Agua Potable Rural, entendidas como organizaciones ciudadanas directas, en que se asume la responsabilidad de dotar del estratégico recurso del agua a comunidades rurales y habitualmente aisladas que carecen del vital elemento.

En Chile existen 2.239 Comités de APR en todas las regiones de Chi-

47 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2019). *Según cifras de la DOS, tres de cada cuatro dirigentes sociales que se capacitan en Chile son mujeres - División de Organizaciones Sociales*. División de Organizaciones Sociales. Obtenido en: <https://dos.gob.cl/segun-cifras-de-la-dos-tres-de-cada-cuatro-dirigentes-sociales-que-se-capacitan-en-chile-son-mujeres/>

48 Garay, R., Contreras, Y., Díaz, J., Herrera, R., y Tapia, R. (2020). Propuestas para repensar las viviendas y el habitar Chile. *Policy Brief - Serie Domesticar la Ciudad*, (3), 1-13.

49 Techo-Chile. (2023). III. Resultados. En *Catastro Nacional de Campamentos 2023: Resumen Ejecutivo* (pp. 17-34). Centro de Estudios (CES); Bertolotto, I., y Villalobos, L. (2023, March 14). *Yá casi 114 mil familias viven en campamentos en Chile y un 35% son extranjeras*. Diario Financiero. Consultado el 21 de Noviembre, 2023, obtenido en: <https://www.df.cl/economia-y-politica/pais/ya-casi-114-mil-familias-viven-en-campamentos-en-chile-y-un-35-son-extranjeras>

le⁵⁰. Esta tradición organizativa tiene que ver con una forma de entidad «patrimonial» de las poblaciones rurales que enfrentan directamente esta necesidad esencial. En algunos casos, se han constituido cooperativas, que en la mayoría son los propios APR, y en algunas ocasiones se han establecido al alero de la institucionalidad municipal.

Interesa observar el modo en que estas organizaciones, muy precarias en recursos materiales y monetarios, han sido capaces de «captar, potabilizar y distribuir» el agua entre sus comunidades y, a su vez, ir diseñando y perfeccionando crecientes redes de distribución. Al efecto, han contado históricamente con el apoyo del MOP, a través de la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH), quienes han ayudado a la definición de proyectos de acceso, tratamiento y distribución de agua potable y, en ocasiones, convenios de acción empresarial adicionales, han contribuido a su financiamiento, ya sea sectorial o con apoyo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en cada región, existiendo una relación habitual de los comités con los municipios rurales.

La experiencia de los APR puede considerarse como un caso de estudio a nivel país, por su inicial contribución en la gestión local ciudadana por la demanda del agua para consumo humano y saneamiento, especialmente el caso de los comités de vivienda, donde la mayoría de las organizadoras y dirigentes son mujeres y, adicionalmente, son instituciones sociales que se han mantenido en el tiempo, desempeñando roles que también comienzan a abrirse a la lucha por los servicios urbanos, periféricos y rurales en general.

Estos ejemplos de protagonismo social activo y directo demuestran la experiencia chilena en la «práctica auto gestada» que tiene muchísima fortaleza social constituida. Así comprenderemos que son muchas las ocasiones en que la dirigencia del APR organiza la demanda, definen las fuentes de agua, tramitan los subsidios y las obras públicas, cobran solidariamente el importe por el consumo y gestionan una entidad de notable y creciente complejidad.

Pese a lo anterior, debemos agregar a esta situación, que la sequía estructural chilena, hace que:

50 Gobierno de Chile. (s.f.). Listado de Sistemas de Agua Potable Rural en Chile [Año 2021]. datos.gob.cl. Consultado en mayo, 2023, obtenido en: <https://datos.gob.cl/lv/dataset/listado-de-sistemas-de-agua-potable-rural-en-chile>

Más del 50% de las comunas del país se encuentra bajo escasez hídrica. Estas 188 comunas, en las cuales habitan más de 8 millones 350 mil personas (47,5% de la población de Chile) se encuentran en 9 de las 16 regiones Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Los Ríos, Los Lagos y Aysén, abarcando un tercio de la superficie del territorio nacional (231.056 km²)⁵¹.

Esto se focaliza aún más con la problemática del agua en el sector rural, haciendo más difícil el acceso, las formas de captación y las modalidades de distribución. Complementariamente, Chile fue adoptando programas y proyectos de mejoramiento a estos sistemas, contemplando a las localidades rurales a muchos asentamientos semi-concentrados, estableciendo una demanda superior. Los «arreglos institucionales» complejos (como la relación entre empresas sanitarias y Dirección de Obras Hidráulicas del MOP), muchas veces han implicado avances, pero en otras han dificultado severamente el funcionamiento de los APR a lo largo del territorio nacional.

Los sistemas de APR son la esencia de la organización social-rural, asociada a cooperativas y otras formas productivas agrícolas, que cuentan con el apoyo de las entidades públicas históricas como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Varios de sus programas, por ejemplo, el Programa de Desarrollo de Acción Local (PRODESAL), complementan una visión productiva difícil a los avances en sistemas de APR con la infraestructura social básica (educación y salud) que suelen ser provistas por el FNDR del que disponen los Gobiernos regionales.

3. Los presupuestos participativos y la gestión local de las organizaciones

El presupuesto participativo se entiende como un procedimiento democrático que permite a los ciudadanos de una comunidad local incidir en el proceso de toma de decisiones respecto a cómo se deben asignar los fondos públicos⁵², aumentando así la transparencia y la rendición

51 Dirección General de Aguas (DGA). (2022). *Escasez Hídrica para el 47,5% de la población*. DGA- Ministerio de Obras Públicas. Obtenido en: <https://dga.mop.gob.cl/noticias/Paginas/DetaildeNoticias.aspx?item=835>

52 Goldfrank, Benjamin. (2007). «The politics of deepening local democracy: Decentralization, party institutionalization, and participation. Comparative Politics».

de cuentas. El presupuesto participativo va más allá de ser un mero ejercicio consultivo, ofreciendo a los ciudadanos un papel activo en la determinación de las prioridades presupuestarias. La participación ciudadana en el proceso presupuestario fomenta una mayor implicación cívica y contribuye a que los presupuestos reflejen mejor las necesidades y deseos de la comunidad.

El presupuesto participativo se rige por un conjunto de principios fundamentales y presenta una serie de características distintivas. Entre ellas, según Avritzer⁵³, destacan la Participación, Inclusión, Rendición de cuentas y Continuidad.

Existe una alta coincidencia en distintos autores acerca de los orígenes de los Presupuestos Participativos, como una iniciativa del Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre a fines de los años 80. El programa de gobierno proponía democratizar las decisiones de la nueva gestión, permitiendo que cada ciudadano pudiera ser un actor en la creación de políticas públicas y en las demás decisiones de gobierno, democratizando la relación del Estado con la sociedad, rompiendo la visión tradicional de la política en la que el ciudadano limitaba su participación al acto de votar⁵⁴. Esta iniciativa se presentó como una herramienta que no solamente profundizaba los procesos democráticos, sino que también se lo concibió como una estrategia de transformación social, por medio del empoderamiento de las clases populares frente a las élites que habían monopolizado tradicionalmente el gobierno de Brasil⁵⁵.

Desde su origen en Brasil, los presupuestos participativos han sido adoptados e implementados en más de 1.700 ciudades alrededor del mundo⁵⁶. La implementación de Presupuestos Participativos es reco-

53 Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Woodrow Wilson Center Press.

54 Pagani, María Laura. (2015). «Vos proponés, vos decidís»: Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014). Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Obtenido en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1178/te.1178.pdf>.

55 Idem.

56 Schroedel, Jenna (2020). «El desarrollo de presupuestos participativos en América del Sur». CitizenLab. Obtenido en: <https://www.citizenlab.co/blog/participacion-ciudadana/el-desarrollo-de-presupuestos-participativos-en-america-del-sur/?lang=es>

mendada por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que no solo valoran positivamente esta iniciativa de democracia participativa, sino que también ofrecen asistencia técnica y financiamiento, facilitando su expansión en Latinoamérica como una forma de inclusión social, de fortalecimiento democrático y de hacer frente a la corrupción y a la desigualdad.

La incorporación de la propuesta de Presupuestos Participativos a la realidad chilena ha sido un proceso lento y desigual, que ha tenido avances y retrocesos ligados, en buena parte, a la voluntad política coyuntural de ciertas autoridades o funcionarios gubernamentales. A comienzos del presente siglo, en el contexto de la fase de expansión mundial de este fenómeno, se dan los primeros esfuerzos para instalarlos en ciertas comunas de la Región Metropolitana.

Sin embargo, a diferencia de como ocurrió en el sur de Brasil, y con las avanzadas experiencias de las ciudades de Curitiba y Porto Alegre, donde se han dado prácticas en las cuales la función presupuestaria de municipios, intermunicipales y hasta entidades estadales, diseñan su presupuesto de inversiones de acuerdo a prioridades establecidas directamente por los ciudadanos del territorio, en nuestro país en ninguno de los municipios se han usado efectivamente criterios de inversión de prioridades derivados de una participación ciudadana, observándose el mecanismo utilizado más bien como una asignación igualitaria a territorios de recursos que posteriormente son utilizados en el financiamiento de «proyectos de inversión a la comunidad»⁵⁷.

El compromiso municipal es una condición basal para que esta modalidad de trabajo pueda llevarse a cabo y perfeccionarse con el tiempo. Son los propios dirigentes sociales y, en ocasiones, directamente la población, quienes definen las prioridades de la inversión local, habitualmente dispersa en función de énfasis muy extensos y variados.

Los mayores éxitos se producen cuando las carteras de proyectos locales son amplias, cubren eficazmente los territorios y tienen prediseños adecuados que permiten su ejecución en tiempo inmediato. Sin embargo, existen formas de ahorro o cofinanciamiento minoritario

propio, lo que les da prioridad también a determinadas líneas de proyectos.

Las primeras experiencias en nuestro país corresponden a municipios medianos y pequeños del Gran Santiago: Cerro Navia, Buin, San Joaquín, Recoleta, entre otros. Desde entonces, esta modalidad participativa se difundió en todo el territorio nacional llegando a contarse en la actualidad, según distintos estudios, alrededor de 50 municipalidades en las que este ejercicio se mantiene, pero con distintos grados de efectividad. Cerro Navia fue el municipio pionero que implementó el primer presupuesto participativo en Chile, con la introducción del mecanismo de votación comunal abierta en el Programa Fondo de Inversión Participativa (FIP) del Fondo de Decisión Ciudadana (FODEC)⁵⁸. Luego, impulsado por la División de Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), se promovió esta iniciativa como una buena práctica en la gestión municipal, entregando asesoría técnica a las municipalidades.

Entre el año 2000 y el 2011 hubo una incorporación de alrededor de 40 municipios del país a este ejercicio participativos, incluyendo a municipios pequeños como Negrete; metropolitanos como Peñalolén; de centro izquierda (Lautaro, Purranque, Lanco); de centro derecha (Río Negro, Villa Alemana)⁵⁹. Son muchas las experiencias exitosas en municipios chilenos, con aprendizajes interesantes.

Entre 2004 y 2017, el 63,8% de las municipalidades de las cuales se tiene información ha financiado en algún momento proyectos vinculados al desarrollo económico local, lo que incluye áreas como fomento productivo, consumo, tecnología, capacitación e infraestructura productiva, entre otros. Presentándose entre los años 2004 y 2017 un total de 6.589 proyectos financiados con fondos de presupuestos participativos⁶⁰.

Lo más importante de la incorporación de metodologías de presupuestos participativos es que la comunidad y/o sus dirigentes y dirigentes,

58 Correa, Felipe y Hepp, Pedro (2021) «Desarrollo económico local y presupuestos participativos: la experiencia de Chile», Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/170), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

59 Montecinos, Egon y Carrasco, Manuel. (2022). Op. Cit.

60 Correa, Felipe y Hepp, Pedro (2021) Op. Cit.

57 Montecinos, E., y Carrasco, M. (2022). Origen y evolución del presupuesto participativo en Chile. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (25), 1-24.

toman conciencia y abogan por sus prioridades y necesidades sentidas. Se trata de experiencias extraordinarias de «responsabilidad y conciencia ciudadana» que favorecen el rol fiscalizador de las propias organizaciones y la ciudadanía en la construcción y operación de los proyectos acordados. Muchas veces estas priorizaciones se encauzan en «aportes comunitarios» directos en recursos y en trabajo. En otras situaciones, el

aporte adicional del mundo privado hacia dichas comunidades. Ciertamente, aquí el rol del municipio es vital, desde el punto de vista de su voluntad política y convocatoria, como de generar condiciones para el debate sobre prioridades que la población considera y aporta en su desarrollo.

Box 2: El caso del Programa de la SUBDERE para el Fortalecimiento de la Gestión Subnacional (2006-2009): Presupuestos Municipales Participativos

Dentro de los instrumentos desarrollados por la SUBDERE, específicamente por el Departamento de Desarrollo Municipal, podemos encontrar:

- Fortalecimiento de Asociaciones Municipales
- PLADECOS
- Presupuestos Participativos
- Cartas Ciudadanas

Dentro del Programa Fortalecimiento de la Gestión Subnacional, entre el año 2006 y 2009, el programa consideró dentro de sus componentes el apoyo por parte de SUBDERE para la instalación de Presupuestos Participativos y Cartas Ciudadanas a lo largo del país, destinando fondos para la orientación y asistencia metodológica y técnica a los municipios interesados. Participaron 37 municipios en talleres respectivos a las Cartas Ciudadanas y 90 municipios en actividades relativas a los Presupuestos Participativos⁶¹.

En 2015, la encuesta nacional sobre Presupuestos Participativos⁶² reveló que 29 municipios a nivel nacional afirmaron haber desarrollado presupuestos participativos al 2015, correspondiendo a comunas urbanas y semiurbanas de tamaño poblacional medio. Si bien, existen municipios que han logrado sostener este mecanismo de democracia participativa por más de tres años (16 municipalidades), gran parte de los casos lo han hecho de manera intermitente o se encuentran en su primera versión, lo que puede deberse a condiciones institucionales, sociales o políticas bajo las cuales se desarrolla el presupuesto participativo en Chile.

De los resultados se puede desprender que a mayor debilidad municipal, menor ejecución de dichas instancias participativas⁶³. Quedando sin implementación en municipalidades que expresan problemas por falta de personal, falta de conocimiento relativo a la implementación de la metodología, y falta de presupuesto para la implementación de la iniciativa.

61 SUBDERE. (2010). *Informe Final: Programa Fortalecimiento de la Gestión Subnacional*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Ministerio del Interior. Obtenido en: https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-141149_informe_final.pdf

62 SUBDERE. (2015). *Evaluación Presupuestos Municipales Participativos. Informe final*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Ministerio del Interior. Obtenido en: <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/418>

63 SUBDERE. (s.f.). *Encuesta sobre Presupuestos Participativos*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Ministerio del Interior. Obtenido en: https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-73089_recurs_1.pdf

Respecto a la caracterización de la población participante en dichas instancias, el 46% correspondió a mujeres y un 32% a hombres entre los 30 y 60 años, además de un 12% correspondiente a mujeres adultas mayores. De acuerdo a la caracterización socioeconómica, el 50% corresponde a personas de ingresos medios que frecuentemente interactúan con el municipio, y personas más vulnerables que frecuentemente interactúan con el municipio (30%). Perteneciendo los participantes más activos a barrios de sectores medios antiguos de la comuna (45%), y luego de barrios vulnerables antiguos de la comuna (37,5%), y de barrios de sectores medios nuevos de la comuna (20,3%).

El monto de recursos municipales destinado a presupuestos participativos en el 45% de las municipalidades que respondieron tener estas iniciativas oscila entre 100 y 500 millones de pesos. Correspondiendo la priorización, en la mayoría de los casos (alrededor de un 80% las iniciativas), a iniciativas previamente acordadas con las organizaciones sociales de la co-

Para una exitosa implementación de los Presupuestos Participativos deben presentarse condiciones previas fundamentales como una voluntad política que mantenga canales de participación ciudadana vinculantes; un capital social organizado y dispuesto; personal técnicamente calificado; definir un territorio de tamaño reducido; contar con recursos suficientes para la ejecución de proyectos; y atribuciones por parte de los gobiernos locales para solucionar los requerimientos ciudadanos⁶⁵.

A pesar del crecimiento y la aceptación de los presupuestos participativos en Chile, no existen leyes o regulaciones nacionales específicas que obliguen a su implementación o que proporcionen orientación sobre su

65 Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*. Universidad de Nuevo México. Estados Unidos, 26(2), 3-28.

muna, existiendo también instancias públicas de confección de proyectos en conjunto con el municipio, los que luego fueron sometidos a instancias de priorización ciudadana.

La historia en la práctica de los Presupuestos Participativos desde sus inicios se encontró ligada a municipios mayoritariamente de comunas urbanas y con un nivel de desarrollo medio-alto, poseyendo así financiamiento para estas instancias y proyectos, jugando un rol importante los alcaldes y la comunidad activa, por sobre los gobiernos nacionales y partidos políticos. Sin embargo, las limitaciones históricas presentadas determinaron la poca relevancia del mecanismo de Presupuestos Participativos en el «fortalecimiento de la democracia participativa a escala municipal»⁶⁴.

64 Montecinos, Egon, y Carrasco, Manuel. (2022). Origen y evolución del presupuesto participativo en Chile. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (25), 00101.

desarrollo y gestión. Los presupuestos y metodologías participativas de instrumentos de «priorización popular» de necesidades son modalidades participativas que no constituyen situaciones mayoritarias en Chile y su ejercicio está sujeto a las regulaciones y procedimientos establecidos en reglamentos u ordenanzas municipales. Ambas modalidades presentan fragilidad normativa; no se cumplen, o se modifican permanentemente.

Los presupuestos participativos han evolucionado en Chile desde sus inicios. En los primeros años, el enfoque estaba más orientado hacia la consulta, permitiendo a los ciudadanos expresar sus prioridades, pero sin tener un impacto directo en las decisiones finales. Sin embargo, con el paso del tiempo, este proceso se ha vuelto más vinculante, ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad de deliberar y tomar decisiones directas sobre el uso de los fondos públicos.

Todavía quedan varios desafíos para que este mecanismo alcance un nivel de incidencia mayor, entre ellos podemos encontrar la necesidad de reforzar las fuentes presupuestarias municipales, mejorar la tasa de participación ciudadana, estimular la participación activa de grupos tradicionalmente marginados, e integrar tecnologías digitales de forma tal que no representen una brecha de participación de los grupos socioeconómicos más bajos y áreas rurales.

Para avanzar en la implementación de metodologías participativas vinculantes, es imperante desarrollar programas de educación y capacitación que instruyan a la ciudadanía en su rol y cómo ejercer su derecho. Sobre todo, en los tiempos actuales y venideros, el rol de la tecnología en dichos procesos será clave a la hora de determinar la participación efectiva, por lo que se requiere incluir el uso de plataformas en línea para compartir información, recoger propuestas y permitir la votación electrónica. Reconociendo que aún existe una brecha importante para acceder a nuevas tecnologías, «existe la alternativa de habilitación de locales de votación -por ejemplo, escuelas, juntas de vecinos, etcétera - que cuenten con computadores y acceso a internet mediante los cuales emitir el voto»⁶⁶.

A su vez, debe definirse un marco legal que regule una implementación coherente y efectiva en todas municipalidades, además de establecerse los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas los cuales deben estar integrados en todos los aspectos del proceso de presupuesto participativo. Y para ello sin duda debe, primero que nada, garantizarse los recursos necesarios para ejecutar el procedimiento.

Es absolutamente posible, y necesario, adecuar las reglamentaciones de las fuentes de inversión externas, estableciendo que un porcentaje de las iniciativas que postulen las municipalidades provengan de un ejercicio participativo en donde los ciudadanos, organizados funcionalmente y/o territorialmente, así como otras entidades de la sociedad civil, defina y priorice las iniciativas. Incluso es posible establecer en las glosas de estos programas de inversión este requerimiento, de modo que se focalicen los recursos en sintonía con las prioridades ciudadanas y de sus organizaciones.

66 Correa, F. (2021). Recomendaciones para ejercicios de Presupuestos Participativos Regionales en Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Una experiencia interesante en la línea de lo planteado, son la asignación por parte de los gobiernos regionales de una proporción del Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL)⁶⁷, a inversión local que tenga su origen en ejercicios de participación ciudadana. Ya son varios los casos de gobiernos regionales que han adecuado sus reglamentos FRIL para impulsar esta asignación hacia proyectos participativos.

Esta incorporación de la participación ciudadana como requisito en la definición y priorización de los recursos locales financiados con fuentes externas puede también hacerse extensiva al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y a un sinúmero de programas de carácter social y territorial, así como de fomento productivo. (FOSIS, INDAP, CORFO, SERCOTEC, MINVU, MTT, etcétera). Indudablemente, la incorporación de la voz ciudadana en la definición y/o priorización de las iniciativas financiadas con recursos públicos, no solo aumenta la pertinencia de la provisión de bienes y servicios públicos, sino que también fortalece la democracia, y aumenta la credibilidad sobre los organismos del Estado.

67 El Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) tiene por objeto financiar proyectos de infraestructura menor, que permitan mejorar la calidad de vida de la población de las comunas. Están sujetos a las reglamentaciones de cada gobierno regional y, en su mayoría, están exentos del requisito de contar con informe favorable del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Movimientos Sociales y Organizaciones de la Sociedad Civil como agentes de cambio

Si bien las asambleas populares, consejos locales, cabildos y otras modalidades de participación han estado presente con distinta intensidad y efectividad a lo largo de la historia, es durante los siglos XVIII y XIX, con el surgimiento del liberalismo político, que la sociedad civil empezó a adquirir mayor relevancia. Los filósofos ilustrados y los teóricos políticos de la época defendieron la idea de que la sociedad civil debía ser un espacio autónomo y separado del gobierno y el mercado, donde los ciudadanos pudieran asociarse libremente para perseguir sus intereses y contribuir al bienestar colectivo. Esta visión se basaba en la idea de que la sociedad civil era fundamental para contrarrestar los posibles abusos de poder del Estado y para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones⁶⁸.

Los movimientos sociales, como expresión de la sociedad civil, se orientan intencionalmente a la defensa de intereses específicos. Su acción se dirige a cuestionar las estructuras de dominación prevalecientes y su voluntad implícita es transformar, parcial o totalmente, las condiciones de la sociedad. Estos movimientos no tienen que ser necesariamente organizados⁶⁹. No obstante, es muy frecuente que los organismos de la sociedad civil se sumen a estos movimientos ciudadanos, así como también estos adopten cierta organización, con diferentes niveles de formalización.

A medida que avanzaba el siglo XX, el surgimiento de los movimientos sociales, como el movimiento por los derechos civiles, el movimiento feminista y el movimiento ambientalista, entre otros, impulsó la parti-

68 Espejel Mena, J. (2016). Liberalismo, conservadurismo y la idea de administración. *Espacio Pùblicos*. Universidad Autónoma del Estado de México, 19(46), 149-172.

69 Camacho Monge, D. (2015). Movimientos sociales, algunas definiciones conceptuales. En *El pensamiento latinoamericano: Diálogos en ALAS. Sociedad y Sociología*. Bialakowsky, Alberto, L., Cathalifaud, Marcelo A. y Martins, Paulo H. (Compiladores).

cipación de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos movimientos ejercieron presión sobre los gobiernos locales y nacionales para implementar políticas más inclusivas y responsables.

Surgen espontáneamente por el descontento ante situaciones que les afectan directamente, y que no son atendidas por los gobiernos. La pobreza, la lucha por la vivienda digna, la falta de expectativas de los jóvenes, el desempleo, los bajos salarios y pensiones, la corrupción, la falta de libertades, las democracias imperfectas, los privilegios de algunos y, por sobre todo, las desigualdades, se encuentran entre los orígenes de estos movimientos⁷⁰.

Estos movimientos cumplen funciones claves en el campo político, tales como la reivindicación por cambios sociales, el debate público sobre problemas sociales y políticos, la formación y renovación de liderazgos, la canalización de las demandas de grupos sociales de base, constituidas por organizaciones formales y no formales. Hay que destacar el rol de las redes de organizaciones civiles en la elaboración de propuestas estratégicas de desarrollo regional, nacional y local. La construcción de «lo político» en la cultura interna de los movimientos sociales, sea en su propio espacio o en el espacio nacional, es una clara manifestación de democracia participativa⁷¹. Movimientos que han promovido la justicia, la verdad y la memoria, y luchan por una sociedad cada vez más inclusiva y equitativa.

70 Biblioteca del Congreso Nacional. (2019). *Movimientos sociales. Antecedentes en el mundo y en Chile*. Serie Estudios. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones.

71 Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. (2017). *Informe Final de la Comisión Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil*.

1. Movimientos y Organizaciones pro vivienda

Una de las manifestaciones más relevantes del Movimiento de Pobladores en nuestro país corresponde a la reivindicación por una vivienda digna. Su origen se remonta a la década del 40 del siglo pasado en donde, derivado de la creciente migración campo-ciudad a la capital del país y a las ciudades más grandes del país. Surgen asentamientos informales, conocidos como «poblaciones callampas» instalados en los extramuros de las ciudades, sin servicios básicos y de construcciones precarias, debido a escasa construcción de nuevas viviendas, y su valor inalcanzable para muchas familias, sumado el gran aumento de la población urbana, debido al crecimiento vegetativo y a la migración⁷².

Ya en esos años se empiezan a constituir organizaciones de pobladores con la finalidad de exigir de sus arrendadores mejores condiciones de sus asentamientos, protestar contra las irregularidades en los loteos y las alzas de los arriendos. En la década de los 50 estos grupos lograron una notable capacidad organizativa. Entre las acciones emprendidas, una que adquirió un lugar central fue la de las «tomas de terrenos». Acciones llevadas a cabo por un grupo compacto de familias que realizaban esta «invasión bajo el liderato de uno o varios partidos políticos»⁷³. Es así como en 1957 se realiza la primera toma del área conocida como La Feria, en lo que considera la primera acción de este tipo en América Latina, y que daría origen a la población La Victoria⁷⁴.

Desde esa fecha surgen de manera acelerada movimientos de «los sin casa», con el objetivo de conseguir viviendas a través de las tomas de terreno como acción directa, para la solución habitacional. Las tomas de terreno se incrementaron de manera importante en las décadas siguientes, y a lo largo del país. Las tendencias de cambio social de la época y la ampliación de la participación política, transformaron a los

pobladores en actores sociales y políticos relevantes para la obtención de votos de los distintos sectores políticos.

Durante el gobierno de la Unidad Popular el Estado reforzó la participación popular mediante la creación de la Oficina Nacional de Pobladores y la Central Única del Poblador⁷⁵. En este período, el movimiento poblacional organizado encarna una suerte de proyecto, donde los pobladores construían sus viviendas en tomas ilegales de terrenos y organizaban parte importante de la vida comunitaria en dichas poblaciones. Incluso algunos autores enmarcaron aquel proceso dentro de un proyecto global de transformación llamado «el poder popular, el que terminaría, violentamente, con el golpe de Estado y el fin de la Unidad Popular»⁷⁶.

El período de la dictadura golpeó fuertemente a las organizaciones poblacionales, y fueron desarticuladas. Uno de los elementos de desarticulación fue la erradicación masiva de pobladores desde las comunas centrales y del sector oriente hacia la periferia del área metropolitana. Entre 1979 y 1985 se llevó a cabo un programa de erradicación de campamentos que afectó a cerca de 330.000 personas, quienes fueron relocalizadas en la ciudad de Santiago. Asimismo, se estableció una nueva división por comunas, modificando radicalmente la organización espacial de la capital y la transformó en una ciudad segregada de acuerdo a la condición socioeconómica de cada hogar. Este plan permitió, además, liberar suelos para la construcción inmobiliaria en comunas centrales y de altos ingresos⁷⁷.

Las «Operaciones Confraternidad» de los años 1976, 1978 y 1979, junto con la entrega de títulos de dominio en el Estadio Nacional de septiembre de 1979, marca la política de intervención de la dictadura en las poblaciones. Estos actos masivos se repitieron a lo largo del país en otras ciudades, estadios, teatros y oficinas de la administración del Estado. A las familias se les entregó un llavero para la nueva propiedad a la que se podría acceder mediante el pago de cuotas.

72 Giannotti Emanuel. (2013). La movilización social en Chile en torno al problema de la vivienda. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

73 Idem.

74 Valenzuela Marchant, C. (2020). El movimiento de pobladores en Chile y las tomas de terrenos como principal sujeto territorial en la segunda mitad del siglo XX. Revista Territorios y Regionalismos. Universidad de Concepción, (2), 24-47.

75 Valenzuela Marchant, Catherine (2020). Op. Cit.

76 Herrera, J. (2018). El nuevo movimiento de pobladores en Chile: el movimiento social desplazado. Revista Polis, 17(49), 179-199.

77 Biblioteca Nacional de Chile. (2023). Casa Impuesta. Memoria Chilena. Obtenido en: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-619876.html>

Indudablemente esta política de erradicación, junto con objetivos de control de los sectores populares, desarraigando y desarticulando cualquier intento de organización, fue también muy funcional al modelo neoliberal imperante, que incluyó también una Política Nacional de Desarrollo Urbano que eliminó el límite urbano, permitiendo una expansión irracional del gran Santiago, y la instauración de una nueva subdivisión comunal, altamente segregada, la que fue difundida como una gran transformación para el desarrollo Social.

Consecuentemente con esta intervención territorial de la dictadura, desaparecen las tomas de terreno organizadas, provocando que los asentamientos populares crezcan hacia adentro, aumentando la densidad de ellos por la vía del allegamiento de familiares, en un escenario social complejo, marcado por el alto desempleo y aumento de la pobreza. Es en este contexto que las organizaciones populares comienzan a reorganizarse, fundamentalmente en la instalación de economías de subsistencia a través de las «ollas comunes».

A inicios de 1983, antes de la primera gran jornada de protesta nacional, se materializaron importantes y masivas ocupaciones. Entre ellas los campamentos Cardenal Silva Henríquez y Monseñor Francisco Fresno, en La Granja, en lo que actualmente es la comuna de La Pintana, en donde se albergaron miles de familias, generando una amplia red de contactos, solidaridades y alianzas, que en gran medida imposibilitó su desalojo. Estos eventos generaron un aumento de las expectativas de las familias allegadas, las cuales impulsaron nuevas ocupaciones⁷⁸.

A contar de la recuperación de la democracia varios estudios señalan una importante desmovilización de los sectores populares en su lucha histórica por una vivienda digna, atribuida a los efectos de la política de vivienda desplegada por los gobiernos de la Concertación, que consideró la construcción masiva de viviendas sociales, desarrollada durante toda la década del noventa, la que si bien exitosa desde el punto de vista cuantitativo, reduciendo significativamente el déficit habitacional heredado de la dictadura, es altamente cuestionada por la profundización de la segregación social, la falta de servicios, y por el tamaño y la calidad de las soluciones habitacionales. El caso más emblemático sin duda fue el de los daños sufridos por los blocks de departamentos de Villa El Vol-

cán 2 de Puente Alto, un conjunto de viviendas sociales que se llovían y que pasarían a la historia como las «casas Copeva» o «casas de nylon» debido a que la «solución» del gobierno fue cubrir con plástico a los hogares de las 1.708 familias residentes⁷⁹.

Es un hecho que la reivindicación por una vivienda digna sigue entre las principales demandas poblacionales, con el resurgimiento de campamentos a través de las tomas de terrenos una vez recuperada la democracia, incrementándose en las últimas décadas. Una de las acciones más emblemáticas es la denominada «Toma de Peñalolén» en 1999, además del reciente suceso del 11 de noviembre de 2019, a menos de un mes del estallido social, donde alrededor de 300 familias intentaron tomarse un terreno perteneciente a la Viña Cousiño Macul, en el sector de Lo Hermida en Peñalolén. Es indudable que la movilización de las organizaciones por el acceso a una vivienda digna seguirá en la agenda política y social del país.



2. El Movimiento estudiantil

A fines de los años sesenta, el conjunto de universidades que componían el sistema universitario chileno experimentaron un profundo y extenso cambio conocido como reforma universitaria, la que modificó y estableció una nueva estructura de autoridad y poder que permitió la participación de la comunidad universitaria en el gobierno de las universidades⁸⁰, proceso en el que los estudiantes tuvieron un rol activo, exigiendo un involucramiento de las universidades en el proceso de cambio social que vivía el país.

Entre 1967 y 1968 todas las universidades se encontraban inmersas en el proceso de reforma universitaria. Los estudiantes universitarios se alzaron contra un sistema absolutamente anacrónico, imponiendo una profunda reforma universitaria democratizadora y participativa, que sólo la dictadura de Pinochet logró revertir⁸¹.

La lucha de los estudiantes contra la dictadura fue sin duda importante, destacando entre otros hitos, la caída del más emblemático rector impuesto por la dictadura en la Universidad de Chile en 1987, José Luis Federici. Con su caída no solo era evidente la descomposición del régimen, sino también los nuevos aires, refrendados en el plebiscito un año más tarde⁸². Los estudiantes habían demostrado que Pinochet podía ser derrotado y el país se arrojó con similar entusiasmo buscando acabar con el régimen⁸³.

Varias décadas después hubo un resurgimiento del movimiento estudiantil, primero el año 2006, iniciado por estudiantes secundarios que

80 Biblioteca Nacional de Chile. (2023). La reforma universitaria y el movimiento estudiantil. Memoria Chilena. Obtenido en: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-705.html>

81 Aquevedo Soto, E. (2015). El movimiento estudiantil chileno: amenazas y desafíos. En *El pensamiento latinoamericano: Diálogos en ALAS*. Alberto L. Bialakowsky, Marcelo Arnold Cathalau y Paulo Henrique Martins (Compiladores). <https://www.tescopress.com/dialogosenalas/chapter/el-movimiento-estudiantil-chileno-amenazas-y-desafiosfootnote-una-primer-a-versi-n-de-este-articulo-fue-publicada-en-ciencias-sociales-hoy-weblog-en-footnote/>

82 Dimter, H. (2017). José Luis Federici, la primera gran derrota del régimen. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/08/28/jose-luis-federici-la-primer-a-gran-derrota-del-regimen/>

83 Idem.

levantaron consignas en favor de la igualdad de acceso a la educación, la reforma del sistema educativo y la eliminación del lucro en la educación. Este movimiento estudiantil del año 2006, denominado «movimiento pingüino» o «revolución pingüina» de estudiantes secundarios⁸⁴, es considerado la primera acción social masiva de protesta y de carácter nacional desde el retorno a la democracia en 1990.

Este movimiento, a través de marchas, ocupaciones de colegios y universidades, y la creación de organizaciones como la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), lograron poner el tema de la educación en el centro del debate público y presionar al gobierno para implementar reformas en el sector.

Entre las reivindicaciones planteadas por los estudiantes se encontraban la derogación la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) y el decreto 524 de 1990, que regula los Centros de Alumnos; el fin de la municipalización de la enseñanza establecida a contar del año 1980 por la dictadura; el estudio y reformulación de la Jornada Escolar Completa; la gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), del pase escolar y de la tarifa escolar en el transporte público para la Educación Media, entre otras demandas. Como nunca en nuestra historia, el tema de la educación se transformó en un tema nacional, remeciendo la institucionalidad gubernamental y política.

Tuvieron que pasar algunos años para que nuevas movilizaciones estudiantiles el año 2011, encabezadas por estudiantes universitarios y secundarios que, al igual que lo sucedido en 2006 con la «Revolución Pingüina», volvieran a remecer al sistema educacional chileno bajo la consigna «Educación gratuita y de calidad». Uno de sus resultados más significativo es el mejoramiento de los beneficios económicos a los estudiantes de educación superior y, si bien no se logró la gratuidad universal en la educación superior, se obtuvo para un número importante de estudiantes, en particular de bajos recursos⁸⁵.

84 Denominación derivada de los uniformes escolares, dados sus tonos monocromos.

85 Sotomayor López, F. (2019). Malestar, acción colectiva y movimientos sociales en Chile (2001-2017). *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Valparaíso, Chile. Luis Gómez Encinas ed., (80), 44-60.

Asimismo, por décadas se han mantenido las movilizaciones docentes por la denominada «Deuda Histórica», correspondiendo esta al «perjuicio salarial» que habrían sufrido miles de profesoras y profesores de la educación pública durante la dictadura, cuando la administración de los establecimientos fue traspasada desde el Estado a las municipalidades, lo que impidió que los profesionales recibieran el reajuste salarial que estaba contemplado en el Decreto Ley N° 3.551 (Artículo 40), pues este fue desconocido por sus nuevos empleadores. Esto, de acuerdo a la demanda docente, hizo que vieran mermados sus salarios, por lo que en las últimas cuatro décadas miles de docentes han exigido la reparación de esta deuda. Demanda que, a la fecha, sigue siendo una de las principales reivindicaciones del Colegio de Profesores, y que continúa sin una solución visible.

3. Movimientos por los Derechos de Pueblos Originarios en Chile

El surgimiento de los movimientos por los derechos de los Pueblos Originarios en Chile tiene profundas raíces históricas. Desde la llegada de los colonizadores españoles en el siglo XVI las poblaciones indígenas enfrentaron la pérdida de sus tierras, la explotación y la discriminación. La resistencia indígena se manifestó en numerosos conflictos a lo largo de los siglos.

Durante el siglo XX, las políticas gubernamentales chilenas a menudo marginaron a las comunidades indígenas, lo que generó un crecimiento en la conciencia de las injusticias sufridas por los Pueblos Originarios. Si bien entre los sectores del «progresismo» hay un reconocimiento de la opresión, explotación y discriminación extremas de los pueblos indígenas, se continuaba planteando que el Estado de Chile debía ser unitario y homogéneo y que, por lo tanto, requería la «integración» de los indígenas a la ciudadanía⁸⁶. Planteamiento que, en gran medida, se ha mantenido desde entonces.

De acuerdo al Censo 2017⁸⁷, las personas que en Chile se consideran pertenecientes a un pueblo indígena u originario alcanzan a 2.185.279; 1.745.147 (79,8%), pertenecen al pueblo Mapuche; 56.754 (7,2%) al Aymara; 88.474 (4,1%) al Diaguita; 33.868 (1,5%) al Quechua; 30.369 (1,4%) al Lican Antai o Atacameño; 20.744 (0,9%) al pueblo Colla; 9.399 (0,4%) al Rapa Nui; 3.448 (0,1%) al pueblo Kawésqar; y 1.600 (0,1%) al Yagán o Yámana. Además, el Censo consigna que 28.115 personas, correspondiente a un 1,3% del total de la población que se auto percibe indígena, se identifica con otros pueblos y 67.874 (3,1%), se considera perteneciente a un pueblo ignorado.

3.1 Principales Reivindicaciones Históricas de los Pueblos Originarios en Chile

i. Tierras y Territorios

Una de las demandas fundamentales de los Pueblos Originarios en Chile es la restitución de las tierras que consideran ancestrales y que históricamente les fueron arrebatadas. Además, los movimientos indígenas luchan por la protección y gestión sostenible de sus territorios tradicionales. Esto incluye la preservación de sus recursos naturales, lugares sagrados (cementerios indígenas) y la participación en la toma de decisiones sobre su uso mediante una Consulta Previa, debido a la constante amenaza de estos y de su calidad de vida por parte de proyectos de desarrollo del mundo minero, forestal y energético. Derecho reconocido en normativas nacionales e internacionales como el convenio OIT 169.

ii. Autonomía y Autodeterminación.

Los Pueblos Originarios buscan la autonomía en la gestión de sus recursos naturales, económicos y culturales. Esto incluye el control sobre la explotación de recursos en sus tierras y la promoción de actividades económicas que respeten sus valores y tradiciones. Además, abogan por la creación de instancias de autogobierno que les permitan tomar decisiones relacionadas con su desarrollo y bienestar.

86 Samaniego, A. (2020). Pueblo Mapuche. Ensayos por un Chile Plurinacional. Ensayo 3 «Allende y el Pueblo Mapuche: el camino desde el Niñol». Ariadna Ediciones. Santiago, Chile.

87 Instituto Nacional de Estadísticas. (2018). Síntesis de Resultados Censo 2017. INE. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicaci%C3%B3n-de-resultados/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf?sfvrsn=1b2dfb06_6

iii. Reconocimiento Cultural y Lingüístico.

Los Pueblos Originarios luchan por el reconocimiento y la preservación de su identidad cultural. Esto implica la promoción de la cultura indígena en la educación y en la sociedad en general. El fomento y preservación de las lenguas indígenas es una demanda clave debido a ser un pilar fundamental de su identidad, buscando su revitalización y promoción en la educación y en la esfera pública. También luchan por el respeto y la protección de los conocimientos tradicionales en áreas como la medicina, la agricultura y la gestión sostenible de recursos naturales.

iv. Mejores condiciones de vida y no discriminación.

Las comunidades indígenas enfrentan altos niveles de pobreza y exclusión social. Acceso limitado a servicios de salud y educación de calidad, lo que perpetúa la desigualdad económica y social. La discriminación y el racismo cotidiano hacia los Pueblos Originarios persisten en la sociedad chilena, repercutiendo en el acceso a empleo. Realidad conjunta que dificulta el acceso de los indígenas a una vida digna y a la mejora de su calidad de vida.

3.2. Actores en la defensa de los derechos de los Pueblos Originarios.

Los movimientos por los derechos de los Pueblos Originarios en Chile involucran una variedad de actores, tanto individuos como organizaciones. Algunos de los actores principales incluyen a las Comunidades Indígenas, base de estos movimientos y definidas por la Ley Indígena N° 19.253⁸⁸ como toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: i) Provengan de un mismo tronco familiar; ii) Reconozcan una jefatura tradicional; iii) Posean o hayan poseído tierras indígenas en común, y iv) Provengan de un mismo poblado antiguo. A su vez, a marzo de 2023, de acuerdo al Registro CONADI, en Chile existían 4.548 comunidades indígenas, de las cuales 4.104 corresponden al pue-

88 Ley N° 19.253 (D.O. 05.10.1993), que «Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena».

blo Mapuche. Las regiones que concentran mayor número de comunidades son las regiones de: La Araucanía con 2.332 comunidades; Los Lagos con 845 comunidades; y Los Ríos con 565 comunidades⁸⁹.

Por otra parte se encuentran las Asociaciones Indígenas, definidas por el artículo 37 de la Ley N°19.253 como una agrupación voluntaria y funcional integrada por, a lo menos, veinticinco indígenas que se constituyen en función de algún interés y objetivo común, el que podrá ser, entre otros, el desarrollo de actividades: i) Educacionales y culturales; ii) Profesionales comunes a sus miembros, y iii) Económicas que benefician a sus integrantes tales como agricultores, ganaderos, artesanos y pescadores. De acuerdo al Registro CONADI, actualmente existen alrededor de 2.000 asociaciones indígenas.

Por surgimiento y grandes demandas históricas relacionadas a abogar y defender los derechos de los Pueblos Originarios, surgen Organizaciones Indígenas como:

- a. *La Sociedad Caupolicán Defensora de la Araucanía.* Organización política mapuche fundada el 3 de julio de 1910. Es considerada la primera gran organización mapuche con carácter sociopolítico y representación de todo el pueblo mapuche. Se trató de una organización representativa de los mapuches moderados e ilustrados, que veían en la educación y el progreso occidental una posibilidad de desarrollo para su pueblo⁹⁰.
- b. *Sociedad Mapuche de Protección Mutua de Loncoche*, creada en 1916 por Manuel Aburto Panguilef, intérprete en el Protectorado de Indígenas de Valdivia. La Sociedad tomó un carácter más político, y en 1919 se dan a conocer nuevos lineamientos, que incluyen la necesidad de acercar a todas las agrupaciones mapuches del país, así como de recuperar el orgullo nacional perdido⁹¹.

89 Rojas Castillo, J. (2023). Pueblos Originarios y sus Comunidades en Chile. Reconocimiento legal y proyectos de ley. Biblioteca Congreso Nacional (BCN). Asesoría Técnica Parlamentaria.

90 Bengoa, J. (1996). Historia del pueblo mapuche: siglos XIX y XX. Ediciones Sur, 331-332.

91 Foerster, R., y Montecinos, S. (1988). Organizaciones, Líderes, y Contiendas Mapuches (1900-1970). Cuadernos de Historia. Ediciones Centros Estudios de la Mujer (CEM), (9), 33-52.

- c. *Federación Araucana*. Importante organización mapuche existente entre 1922 y 1946. Surgida de la Sociedad Mapuche de Protección Mutua, más otras organizaciones. Se caracterizó por defender una línea tradicionalista, que se oponía a otras organizaciones más proclives a la integración con la sociedad chilena. En 1921 la Sociedad realiza el Primer Congreso Araucano en Collimallín⁹². Estos congresos araucanos se convierten en un espacio anual de encuentro de la sociedad mapuche, realizándose hasta mediados de la década de 1940. Durante este periodo, el principal problema planteado era la situación de las reducciones, señalando que la tierra aún fiscal debía ser utilizada para crear nuevos espacios indígenas y no ser entregada a colonos, de forma de reparar en parte el daño de la Ocupación de la Araucanía⁹³.
- d. *Comité Ejecutivo de la Araucanía*. Alianza de organizaciones mapuches existentes entre 1926 y 1931. Tuvo como principal objetivo incidir en las discusiones parlamentarias en torno a las tierras indígenas, uniendo a todas las organizaciones mapuches que estaban en contra del proyecto de ley de división de comunidades.
- e. *Corporación Araucana*. Conocida también como «Corporación de Indios» o «Movimiento Indigenista de Chile»⁹⁴, fue una organización mapuche, fundada el 12 de noviembre de 1938, en la ciudad de Temuco, como un proyecto de unificación de todas las organizaciones mapuches existentes en ese momento⁹⁵.
- f. *Frente Único Araucano*: fue un partido político chileno fundado el 17 de abril de 1938. Fuerza política de izquierda, integró al Frente Popular entre 1937 y 1941 donde desarrolló un programa político de defensa de los intereses mapuches en el sur de Chile. Este partido se articuló de forma de defender la identidad mapuche y de promover el desarrollo para la comunidad y la mejor accesibilidad a sus tierras y una buena educación para sus hijos.
- g. *La Asociación Nacional Indígena (ANI)*. Se constituyó a partir del Primer Congreso Nacional Mapuche de 1953. Centró sus demandas en torno a la restitución de las tierras usurpadas, el fin del asentamiento de nuevos colonos no mapuches, y la conformación de cooperativas agrícolas indígenas entre otras demandas de política nacional⁹⁶.
- h. *Centros Culturales Mapuche*. Los Centros Culturales Mapuche emergen durante el año 1978, como la primera organización mapuche conformada con posterioridad al golpe de Estado, con un carácter independiente y autónomo. Esta organización se opuso al Decreto de Ley N°2.568⁹⁷, el cual pretendía anular la propiedad colectiva de las tierras indígenas⁹⁸. Apoyados fuertemente por sectores de la Iglesia Católica, es considerada la primera organización post golpe de Estado cívico-militar con un carácter independiente y autónomo⁹⁹. Los Centros Culturales mapuches asumen en primera instancia una posición culturalista, manifestando su rechazo a la división de las comunidades, pues temían que con el proceso divisorio gran parte de los rasgos culturales mapuches se perdieran, y que sus habitantes fueran asimilados a la cultura criolla occidental¹⁰⁰.
- i. *Asociación Gremial de Pequeños Agricultores y Artesanos Ad-Mapu*. La dictadura exige que los Centros Culturales Mapuche sean parte de los Centros Culturales Municipales. No obstante, la organización no acató dicha imposición y optó por un tipo de personalidad jurídica que pudiese incluir a 1.500 comunidades, generando la creación de la Asociación Gremial de Pequeños Agricultores y

92 Idem.

93 Idem.

94 Samaniego, A., y Ruiz, C. (2007). Mentalidades y políticas Wingka: pueblo mapuche, entre golpe y golpe (Ibáñez y Pinochet). Editorial Consejo Superior De Investigaciones Científicas.

95 Idem.

96 Foerster y Montecinos (1988). Op. Cit.

97 Decreto Ley N° 2.568 (D.O. 28.03.1979). Modifica Ley N° 17.729, Sobre Protección de Indígenas, y Radica Funciones del Instituto de Desarrollo Indígena en el Instituto de Desarrollo Agropecuario. Entre los considerandos de este decreto se señala «La aspiración evidente de los indígenas de llegar a ser propietarios individuales de la tierra, comprobada por las divisiones de hecho que entre ellos han efectuado».

98 Ayenao Lagos, M. (2023). Resistencia mapuche durante la dictadura civil y militar chilena. Sobre los Centros Culturales Mapuche y la organización Ad-Mapu. Londres 38. Espacio de memorias.

99 Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2003) Editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas. Santiago de Chile

100 Idem.

Artesanos Ad-Mapu, conformada en la práctica por los mismos integrantes de los Centros Culturales Mapuche¹⁰¹. Ad-Mapu continúa el legado de las organizaciones mapuches anteriores a la dictadura, principalmente en la demanda por la restitución de las tierras usurpadas, y la defensa de la comunidad y cultura del pueblo mapuche. Asume las características de un movimiento anticapitalista, elaborando un recurso de reivindicación étnica¹⁰². «*Los mapuches constituimos un pueblo, con una cultura, con una historia propia, que nos hace diferenciar del resto de la sociedad chilena; situado bajo una permanente y sistemática política de dominación aplicada por los diferentes regímenes imperantes en nuestro país*»¹⁰³.

- j. *Consejo de Todas las Tierras (Aukiñ Wallmapu Ngulam)*. El Consejo se crea en el marco de la Comisión Nacional de Comunidades Mapuches 500 Años de Resistencia que inicia sus actividades a finales de 1989, reuniéndose definitivamente como «Consejo de Todas las Tierras» en la «Conferencia Nacional de Autoridades Originarias Mapuche» en abril de 1990¹⁰⁴. La idea del Consejo era convertirse en una suerte de instancia de representación de todos los territorios mapuche; una especie de parlamento territorial con base en las autoridades tradicionales. «Con esto se intentaba reconstruir una esfera pública a partir de los Lonko, como había existido previamente a la ocupación de la Araucanía»¹⁰⁵. Las acciones del Consejo se orientaron, así, a una revitalización de la tradición mapuche; un retorno al «origen», celebrando el reemplazo

del adjetivo «indígena» por el de «pueblo originario», pregonando una forma «histórica» de organización¹⁰⁶.

3.3. Reformas legales e institucionales vinculadas a los Pueblos Originarios

En relación al reconocimiento institucional y legal de los pueblos originarios, y desde una perspectiva histórico-jurídica, se sostiene que los parlamentos que tuvieron lugar durante la colonia, otorgan un reconocimiento del estatus independiente del Pueblo Mapuche y de su territorio, la Araucanía. Posteriormente, la consolidación del Estado-Nación trajo consigo el concepto de unificación del territorio y de la población¹⁰⁷.

En cuanto al reconocimiento constitucional, queda en evidencia que desde 1810, a la actualidad, la única mención se remonta a la Constitución de 1822, en donde, tangencialmente su artículo 47, relativo a las funciones del Congreso, en su numeral 6º señala que a este órgano le corresponde «cuidar de la civilización de los indios del territorio»¹⁰⁸. Ninguna de las Constituciones siguientes, incluida la vigente, hace referencia alguna al tema indígena.

Pasaría mucho tiempo hasta que en el año 1972 se aprueba la Ley N° 17.729¹⁰⁹, considerada la primera ley indígena. Ley que fue impulsada por dirigentes mapuche de izquierda, luego del Primer Congreso Mapuche, celebrado en 1969 donde establecen en sus demandas que la reivindicación era un tema que requería un tratamiento directo no solo como una preocupación por el campesinado. En el Segundo Congreso Mapuche, de 1970, se le entregó la propuesta al presidente Allende,

101 Ayenao Lagos, Margarita (2023). Op. Cit.

102 Leivil Chicahual, R. (2006). Sociedad Mapuche Contemporánea. En: ¡... Escucha, winka...!: cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro. LOM Ediciones.

103 Ad-Mapu. (1982). El pueblo mapuche se dirige a las autoridades de gobierno, a la opinión pública nacional e internacional [Boletín AUKINKO N° 3. Asociación Gremial de Pequeños Agricultores y Artesanos AD-MAPU]. Temuco, Chile.

104 Labra Mocarquer, Ricardo (2020). Narraciones del origen desde una materialidad nacional moderna: El proceso de creación del Wenüföye (Bandera Mapuche) y su proliferación no tradicional. Artículo parte de la Tesis para optar al grado de Magíster en Antropología Sociocultural por la Universidad de Chile y se enmarca en el proyecto Fondecyt 1140921 «Estudio del sentido, uso y circulación de categorías mágico-carismáticas en los discursos antropológicos y políticos referidos al mundo mapuche en Chile entre 1880 y el presente». Pontificia Universidad Católica de Chile.

105 Martínez Neira, C. (2009). Transición a la democracia, militancia y proyecto étnico. La fundación de la organización mapuche Consejo de Todas las Tierras (1978-1990). Estudios sociológicos. El Colegio de México, A.C. México, XXVII(80), 595-618.

106 Labra Mocarquer, Ricardo (2020). Op. Cit.

107 Donoso, S., y Palacios, C. (2018). Pueblos indígenas y reconocimiento constitucional: aportes para un debate. Temas de la Agenda Pública Año 13. Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile., (103).

108 Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). Historia Política. Constituciones políticas y Actas constitucionales. Constitución de 1822. BCN. Obtenido en: <https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/index.html>

109 Ley N° 17.729 (D.O. 26.09.1972) Establece Normas Sobre Indígenas y Tierras de Indígenas. Transforma La Dirección de Asuntos Indígenas en Instituto de Desarrollo Indígena. Establece Disposiciones Judiciales, Administrativas y de Desarrollo Educacional en la Materia y Modifica o Deroga los Textos Legales que señala. Ministerio de Agricultura.



quién la envió para su discusión en el Parlamento al año siguiente y fue publicada el 26 de septiembre de 1972¹¹⁰.

Los elementos centrales de esta nueva normativa son el reconocimiento de la pluralidad cultural; poner fin al proceso de división de las tierras indígenas, en la recuperación de tierras a través de la expropiación y la restitución y en la promoción del desarrollo económico y social indígena mediante cooperativas comunitarias. La creación del Instituto de Desarrollo Indígena, que posibilitó la participación institucional de los pueblos indígenas, particularmente de los mapuches. Cabe también resaltar, entre las normas de desarrollo educacional, que las universidades deberían reservar anualmente un número determinado de matrículas para estudiantes indígenas y que el Instituto Nacional de Capacitación Profesional debería destinar anualmente un porcentaje no inferior al 10% de sus recursos a la realización de programas orientados a la promoción, capacitación y adiestramiento de campesinos indígenas¹¹¹.

La dictadura cívico – militar, instaurada en nuestro país a contar del 11 de septiembre de 1973, puso término a estas políticas estatales de reconocimiento, protección e incorporación de los pueblos indígenas a la institucionalidad. Es así como el año 1979 mediante el Decreto Ley N° 2.568 se suprimió el Instituto de Desarrollo Indígena, y en su lugar se creó el Departamento de Asuntos Indígenas que se hizo depender del Instituto de Desarrollo Agropecuario. A través de este Decreto se reimpulsó la subdivisión de las tierras indígenas y la liquidación de las comunidades, generando un cambio sustancial en la propiedad de las tierras indígenas.

Entre 1979 y el fin de la dictadura en 1990, alrededor de 2.000 comunidades mapuche fueron divididas, dando origen a alrededor de 72 mil hijuelas individuales con un total de 463 mil has, un promedio de 6,43 hectáreas por hijuela. Si bien estaba prohibida la enajenación de las hijuelas resultantes de la división, en la práctica se dejó abierto su traspaso a no indígenas a través de diversos contratos, tales como arriendos por 99 años, cesión de derechos, etc. Esta división de las tierras comunales generó el empobrecimiento de la población mapuche rural, lo que ace-

leró su migración hacia los centros urbanos¹¹². Desde el censo de 1992 alrededor de un 80% de la población que se considera perteneciente a pueblo indígena u originario, reside en el área urbana. De acuerdo a los resultados del último censo de población y vivienda del año 2017, un 80,51% habita en localidades urbanas¹¹³.

Si bien, una vez recuperada la democracia, el gobierno del presidente Aylwin presentó una reforma constitucional relativa a los pueblos indígenas (Boletín N° 513-07), que señala: *«El Estado reconoce y ampara a los indígenas que integran la Nación chilena y velará por su desarrollo y su adecuada protección jurídica»*, esta propuesta aprobada en general en la Cámara de Diputados el año 1992.

La tramitación de esta Ley Indígena (N° 19.253) fue compleja y de largo debate, sufriendo importantes cambios la propuesta inicial del Ejecutivo. Esta creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, como organismo «encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional», y un Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, así como un Fondo de Desarrollo para abordar sus necesidades más apremiantes.

El gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, si bien no es reconocido por avances en materia indígena, sin embargo, en su periodo se reinicia el estudio para la ratificación del Convenio 169 OIT, y se retoma la discusión legislativa de la reforma constitucional, desarchivando el proyecto a mediados del año 1999.

110 Martínez Neira, Christian (2009). OP. Cit.

111 Chaippe, M. C. (2016). La ley N° 17.729. Desarrollo e integración del sujeto indígena en una época de polarización política (chile, 1972). Revista Historia y Justicia, (7), 39-66.

112 Aylwin, José (2002). «Políticas públicas y pueblos indígenas: el caso de la política de tierras del estado chileno y el pueblo mapuche». Documento presentado en la «Sesión del Grupo de Trabajo sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios», convocada por la Organización de Estados Americanos Washington (7 y 8 de noviembre de 2002). En www.lanic.utexas.edu/project/laoap/clas-po/dt/0006.pdf.

113 Instituto Nacional de Estadísticas. (2018). Radiografía de Género: Pueblos originarios en Chile 2017. Unidad de Estudios y Estadísticas de Género (INE). Obtenido en: https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/genero/documentos-de-an%C3%A1lisis/documentos/radiografia-de-genero-pueblos-originarios-chile2017.pdf?sfvrsn=7cecf389_8

Durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), a tres días de iniciado su mandato, se constituyó el Grupo de Trabajo para Pueblos Indígenas¹¹⁴. Fruto de este trabajo, el 31 de mayo del 2000, el presidente Lagos da a conocer su Carta a los Pueblos Indígenas, en la que señala «*La integración de las diferentes visiones, etnias y pensamientos de la sociedad chilena, en un proyecto de país, sólo es posible dentro de las normas de convivencia que emana del Estado de derecho*». Asimismo, se asume como compromisos 16 medidas, entre las que destacaban el impulsar ante el Congreso Nacional el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la creación de una Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato.

El 18 de enero de 2001 fue promulgado el Decreto Supremo N°19¹¹⁵ que creó la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los pueblos indígenas que tuvo como misión asesorar al Presidente y proponer recomendaciones para una nueva política de Estado en la materia. La Comisión fue presidida por el expresidente Patricio Aylwin e integrada por 25 personas, más de la mitad de las cuales representaban a los diferentes pueblos indígenas, además de representantes de la Iglesia Católica y Evangélica, de gremios empresariales, académicos y diversos estamentos de la sociedad chilena.

La Comisión, que trabajó durante 2 años y 9 meses, entregó su informe final en 2003, en el que se recomienda perfeccionar la Constitución Política del Estado, incluyendo una declaración respecto de la existencia de los pueblos indígenas que forman parte de la nación chilena y un reconocimiento al hecho que poseen culturas e identidades propias. El informe recomendaba a su vez que se estableciera el deber del Estado de garantizar la preservación de la diversidad étnico-cultural de la nación y, por consiguiente, el ejercicio de la cultura y la identidad de los pueblos indígenas con pleno respeto de la autonomía de sus miembros¹¹⁶. En este sentido, señaló que el Estado de Chile debe cumplir las directrices y derechos reconocidos en el orden internacional a los pueblos indígenas, incluyendo la más pronta ratificación del Convenio

114 Fundación Patricio Aylwin. (s.f.). Grupo de trabajo y carta a los pueblos indígenas. Consultado el 24 de Noviembre de 2023, obtenido en: <https://fundacionaylwin.cl/grupo-de-trabajo-y-carta-a-los-pueblos-indigenas/>

115 Decreto N° 19 (D.O. 17.02.2001). Decreto 19 Crea Comisión Verdad y Nuevo Trato. Ministerio De Planificación y Cooperación

116 Donoso, Sebastián y Palacios, Camila (2108). Op. Cit.

N°169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes¹¹⁷.

Existe un alto consenso en la necesidad de un reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, así lo refleja los resultados del Estudio de Opinión Pública el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas¹¹⁸, en el marco del proceso constitucional, al preguntar ¿Cree usted que se debe reconocer constitucionalmente a los pueblos originarios de Chile?, la opción afirmativa obtiene un 97% del total de los encuestados. Asimismo, un 85% está de acuerdo con reconocer constitucionalmente las lenguas de los pueblos originarios de Chile como lenguas oficiales. No obstante, sigue siendo un gran pendiente en nuestro país.

De este importante esfuerzo, con propuestas concretas consensuadas con la participación de representantes de los pueblos originarios, luego de dos décadas, lamentablemente se constata un muy limitado cumplimiento. Continúa pendiente quizás la principal reivindicación como lo es el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios. Si bien se ratificó el Convenio 169 de la OIT el año 2008, los gobiernos no han dado cumplimiento efectivo a los derechos indígenas que, de acuerdo a este Convenio, deben ser protegidos y garantizados. En consecuencia, es entendible el malestar de los pueblos originarios, que ha ido creciendo con más fuerza, expresándose en mayores demandas como las que se ven en el proceso constituyente, y hechos de violencia que agravan aún más un problema que viene desde la época colonial¹¹⁹.

117 Bascuñán, C., y Eichholz, M. (2022). El Informe de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Una Mirada a Fondo Sobre Los Pueblos Originarios y Sus Demandas. Fundación Patricio Aylwin.

118 Centro de Estudios Interculturales e Indígenas. (2020). Estudio de Opinión Pública: Pueblos Originarios y Nueva Constitución. CIIR. Obtenido en: https://www.cir.cl/cirr/wp-content/uploads/2022/08/Estudio-de-Opinion_Agosto_2022-1.pdf

119 Idem.

Box 3: Los movimientos feministas, por la igualdad de género y la diversidad sexual

Para comprender la historia del movimiento feminista en Chile, es crucial explorar el contexto social y cultural previo al siglo XX. En ese periodo, las mujeres enfrentaban un panorama marcado por restricciones y desigualdades sistémicas que limitaban su desarrollo individual y su participación en la esfera pública. La sociedad chilena estaba fuertemente influenciada por una estructura patriarcal arraigada, en la que el poder y la autoridad estaban monopolizados por los hombres. Las mujeres se encontraban relegadas a roles tradicionales de cuidado y domesticidad, encargadas del hogar y la crianza de los hijos (*oikos*). En su mayoría, se veían confinadas a trabajos precarios y mal remunerados, condiciones laborales reflejo de la subvaloración del trabajo femenino y la discriminación salarial que persistía en la sociedad.

A principios del siglo XX, surgieron las primeras organizaciones feministas en Chile. El sufragio femenino representó una de las demandas más significativas e icónicas del movimiento. Estas visionarias mujeres argumentaron que la participación política era crucial para derribar las barreras de discriminación y conseguir cambios estructurales que transformaran su realidad.

A lo largo de décadas, las mujeres feministas se manifestaron en las calles, realizaron campañas de concientización, organizaron charlas y promovieron proyectos de ley para impulsar el derecho al voto femenino. Finalmente, el 15 de enero de 1934 el presidente Arturo Alessandri Palma promulgó la Ley N°5.357 que permite a las mujeres votar y ser candidatas en las elecciones municipales. En 1949 la Ley N° 9.292, promulgada por Gabriel González Videla, concedió el derecho a voto a las mujeres para las elecciones presidenciales y parlamentarias. Con ello, se concreta definitivamente la implementación del sufragio universal e igualitario, incorporando definitivamente a la mujer en el sistema político chileno.

Durante la dictadura militar, las mujeres enfrentaron un periodo de represión y persecución agravada por la brutalidad del régimen. Tras el fin de la dictadura, el movimiento feminista resurgió con un renovado ímpetu y un amplio espectro de temáticas. Desde entonces, enfocándose en temas como la violencia de género, la equidad salarial, el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, participación política y representación en espacios de poder. Uno de los hitos más significativos fue la promulgación de la Ley de Violencia Intrafamiliar en 1994. Otro logro destacado del movimiento fue la aprobación de la Ley de Cuotas de Género en 2015. Lográndose avances en temas como la igualdad salarial, la prevención de la discriminación de género en el ámbito laboral, el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, la protección de los derechos reproductivos y la lucha contra la trata de personas y la explotación sexual.

En las últimas décadas, Chile ha sido testigo de una transformación social y legal de gran envergadura, moldeada por los incansables esfuerzos de los Movimientos por la Diversidad Sexual. Desde los primeros atisbos de activismo, en un contexto marcado por la opresión y la invisibilidad, hasta la obtención de derechos legales fundamentales, esta lucha ha dejado una marca indeleble en la historia del país.

En el mes de abril de 1973, durante el gobierno de la Unidad Popular y en un contexto de polarización política, un grupo de jóvenes homosexuales protestaron en la Plaza de Armas de Santiago por el fin al acoso policial y derechos civiles tales como el matrimonio. Esta es considerada la primera protesta homosexual de Chile.

Durante la dictadura de Augusto Pinochet en Chile (1973-1990), el régimen militar implementó políticas represivas que afectaron a la comunidad LGBTQ+. La dictadura considera-

ba la homosexualidad como una amenaza a la moral y a los valores tradicionales, y esto llevó a la persecución y discriminación de personas LGBTQ+.

La lucha por los derechos humanos y la justicia social que surgieron como respuesta a la dictadura tuvieron un impacto profundo en la visibilidad y la lucha de las personas LGBTQ+. Asimismo, el impacto de influencias externas, como los movimientos globales de liberación LGBTQ+ y los cambios en la cultura popular internacional, ha tenido un papel en el desarrollo de la lucha por la diversidad sexual en Chile. La comunidad LGBTQ+ y sus organizaciones, han sido actores protagónicos en la formulación, tramitación y promulgación de leyes que resguardan los derechos de la diversidad, entre ellas la legalización de las orientaciones sexuales diversas y término de la criminalización Ley N° 19.617¹²⁰ (vigencia en

120 Ley N° 19.617 (D.O. 12.07.1999). Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otros cuerpos legales. Ministerio de Justicia.

1999); Ley que Establece Medidas contra la Discriminación (Ley Zamudio)¹²¹ año 2012; Acuerdo de Unión Civil (AUC)¹²² año 2015; Ley de Identidad de Género¹²³ año 2018; Ley Matrimonio Igualitario¹²⁴ año 2021; Día Nacional de la Diversidad, Ley 21.511¹²⁵ año 2022.

121 Ley N° 20.609 (D.O. 24.07.2012). Establece Medidas Contra la Discriminación. Ministerio Secretaría General de Gobierno.

122 Ley N° 20.830 (D.O. 15.04.2015). Crea el Acuerdo de Unión Civil. Ministerio Secretaría General de Gobierno

123 Ley N° 21.120 (D.O. 10.12.2018). Reconoce y da Protección al Derecho a la Identidad de Género. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

124 Ley N° 21.400 (D.O. 10.12.2021). Modifica Diversos Cuerpos Legales para regular, en Igualdad de Condiciones, el Matrimonio entre personas del mismo sexo

125 Ley N° 21.511 (D.O. 29.12.2022). Establece el Día Nacional de la Diversidad. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

4. Estallido Social, Octubre 2019

El más reciente movimiento social tomó forma en octubre de 2019, cuando Chile fue testigo de una serie de manifestaciones masivas que sacudieron el país y capturaron la atención del mundo. Estas manifestaciones, que si bien se originaron como respuesta al alza en las tarifas del metro de Santiago, rápidamente se transformaron en protestas generalizadas contra una variedad de cuestiones socioeconómicas y políticas. A pesar de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido que el país había experimentado en las últimas décadas, subyacían descontentos latentes en la sociedad que alcanzaron su punto de ebullición en este estallido social.

Esta oleada de protestas, por lo tanto, no sólo cuestionó políticas específicas, sino que desafió las bases mismas del modelo de desarrollo chileno. A este movimiento social se incorporaron transversalmente un número significativo de organizaciones de la sociedad civil, sumando sus propias demandas específicas, sin que ello implicara cooptar o tratar de dirigir esta ola de malestar social.

En nuestro caso, si bien se señala que el elemento gatillador fue el alza de 30 pesos en el pasaje del metro, haciendo que cientos de estudiantes saltaron los torniquetes sin pagar el pasaje, lo que derivó en un apoyo masivo de los ciudadanos saliendo a las calles a protestar por esta medida, pero también por sus propias demandas, salud, educación, vivienda, empleo y salarios dignos, etc, no obstante, el tema de fondo era la enorme desigualdad de nuestra sociedad.

El informe «Desiguales» del PNUD (2017)¹²⁶ da cuenta que la desigualdad en Chile se expresa, entre otros indicadores, en la gran brecha de ingresos; el acceso al capital o el empleo; esperanza de vida; acceso y calidad de la educación y la salud; el poder político y el respeto y dignidad con que son tratadas las mujeres, los pueblos originarios, y a personas de diversas minorías. Pero también tiene una expresión territorial en la segregación urbana; en el atraso de las comunas y regiones, en particular de zonas rurales y aisladas geográficamente.

Si comparamos las comunas de la Región Metropolitana con las de otras regiones, la brecha en calidad de vida es también muy significativa en un número importante de territorios. De hecho, de las catorce comunas de mayor valor del Índice de Desarrollo Humano 2017 (IDH), con 0,75 y más, ocho pertenecen a la Región Metropolitana, cinco a la Región de Valparaíso y una a la Región de O'Higgins. En contraposición, las 25 comunas de menor IDH (valores menores a 0,65) se concentran en regiones de la macrozona sur (entre Maule y Los Lagos)¹²⁷.

La concentración del 25 de octubre se destacó no solo por su magnitud, sino también por su carácter pacífico y transversal. Personas de todas las edades, clases sociales y procedencias se congregaron para expresar su descontento y su deseo de cambio. El estallido social de 2019 en Chile marcó una transformación profunda en el paisaje político y social del país. Las multitudinarias manifestaciones y la profunda conmoción social llevaron al gobierno a revisar y modificar diversas políticas públicas para intentar dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Entre las múltiples voces y demandas, una resonó con especial fuerza: la necesidad de una nueva Constitución que refleje y aborde las profundas desigualdades y aspiraciones de la sociedad chilena. La decisión de redactar una nueva Constitución no sólo marca un hito en la historia política de Chile, sino que también representa el reconocimiento de la necesidad de renovar el pacto social, buscando una sociedad más justa, inclusiva y democrática.

126 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. PNUD. Santiago de Chile.

127 Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. (2018). Desigualdad Regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial

5. Organizaciones de defensa del medio ambiente

En el siglo XXI, las organizaciones medioambientales han adquirido una creciente importancia en Chile. Estas organizaciones han jugado un papel fundamental en la defensa de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. Han trabajado en la conservación de ecosistemas, la promoción de energías renovables, la protección de especies en peligro de extinción y la denuncia de actividades que causan daño ambiental.

Estas organizaciones han promovido la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente, presionando al gobierno y a las empresas para adoptar prácticas más sustentables. También han impulsado campañas de concientización y educación ambiental para promover un cambio en las prácticas individuales y colectivas. Entre estas organizaciones, de acuerdo al levantamiento efectuado por el medio de comunicación electrónico NODAL¹²⁸, se puede señalar:

*Programa Chile Sustentable*¹²⁹. Iniciativa de organizaciones ecologistas, activistas, académicos, profesionales y ciudadanos comprometidos con cambiar el paradigma de desarrollo vigente en Chile. Creada en 1997, sus objetivos son estimular un amplio debate y promover un esfuerzo de concertación intelectual y social orientado a sistematizar y cuantificar metas y acciones para reorientar el proceso de desarrollo chileno hacia la sustentabilidad, y fortalecer la acción ciudadana y sensibilizar a la clase política y a la ciudadanía en torno a los fundamentos políticos para una propuesta de sustentabilidad para Chile.

Movimiento de Defensa por el acceso al Agua, la Tierra y la Protección del Medioambiente (MODATIMA). Surgió el 2010 en Petorca, Valparaíso, con el fin de defender los derechos de los campesinos, trabajadores y habitantes de la zona afectados por el acaparamiento de aguas de

128 González, B. (2021). Chile | ¿Cuáles son las organizaciones ambientales que estarán representadas en la Constituyente? NODAL. Consultado el 24 de Noviembre, 2023. Obtenido en: <https://www.nodal.am/2021/06/chile-cuales-son-las-organizaciones-ambientales-que-estaran-representadas-en-la-constituyente-por-bianca-gonzalez-contreras/>

129 Programa Chile Sustentable. (2023). Nosotros. Obtenido en: <https://chilesustentable.net/nosotros/>

empresas agroindustriales. Su principal objetivo ha sido denunciar y visibilizar los conflictos por el agua en esta provincia y a nivel nacional mediante marchas, participación en foros universitarios y debates con expertos.

Asamblea por el Agua del “Guasco Alto”. Ha luchado contra el megaproyecto minero Pascua Lama, una mina de oro operada por la empresa Barrick Gold en la naciente de las aguas de la cordillera del Valle del Huasco, en la zona norte del país. Desde sus inicios, en el 2000, la comunidad se opuso a este proyecto y realizó múltiples acciones, entre ellas, corte de caminos, movilizaciones en Santiago y una estrategia judicial que terminó por declarar su cierre definitivo en septiembre de 2020.

Plantemos Nativo. Agrupación que funciona a nivel nacional para promover la recuperación territorial. Mediante la plantación de árboles y flora nativa, fomentan la restauración de ecosistemas que han sido degradados producto de la erosión y el cambio climático. También acercan a la gente a los espacios naturales como ríos y cerros organizando cicletadas, jornadas de limpieza y actividades de mejoramiento de áreas verdes.

Red Plurinacional de Humedales de Chile. Red de organizaciones ambientales que pretende salvaguardar áreas protegidas como humedales, ríos, esteros, entre otros espacios que se encuentren amenazados principalmente por proyectos inmobiliarios, industriales y forestales. Se encarga de coordinar agrupaciones para generar acciones en conjunto y visibilizar la protección de estos ecosistemas.

Movimiento por el Agua y los Territorios (MAT). Movimiento plurinacional nacido en 2013 que reúne organizaciones y territorios desde Arica hasta Magallanes y organiza marchas, encuentros y comisiones en pos de la educación y defensa ambiental. Está conformado por comunidades indígenas, juntas de vecinos, organizaciones territoriales, asociaciones de agua potable rural, entre otros. Funciona como instancia de intercambio y organización de comunidades que quieren recuperar el agua y los territorios en Chile.

Coordinadora de Territorios por la Defensa de los Glaciares. Agrupa a más de 30 organizaciones de norte a sur y su trabajo consiste en defender los

glaciares a lo largo de todo el país y denunciar proyectos extractivos que los destruyen. Desde 2015 se concentra especialmente en concretar una ley de protección efectiva de estos ecosistemas y sus ambientes.

Comité Pro-Defensa de la Flora y Fauna. Es la organización medioambiental más antigua del país –fue fundada en 1968– y opera a nivel nacional. El objetivo de esta organización es incentivar la conservación de la naturaleza, el medioambiente y el desarrollo sustentable. A través de la realización de estudios y campañas de preservación, difunden información a la ciudadanía en esta materia a lo largo de Chile.



Otras instancias ciudadanas de colaboración

Habitualmente el mundo sindical organizado lucha por demandas salariales, de estabilidad, de continuidad laboral y de prestaciones sociales y previsión. No obstante, en varios sectores productivos, principalmente en los más modernos y exportadores en el caso chileno, los compromisos de expansión productiva consultan formas de participación laboral directa, sobre todo valorizando un nuevo y renovado mundo de la organización sindical tradicional.

Esto es especialmente destacado en empresas de envergadura que en el país son exportadoras claves y desempeñan liderazgos efectivos en el sector de que se trate. Es el caso de las grandes empresas forestales, acuícolas, mineras y agroindustriales. Son consorcios empresariales que buscan potenciar «sellos de calidad» que favorezcan su despliegue exportador.

Ello ha llevado a modificar y adecuar tecnologías productivas, en pro de la protección de determinados ecosistemas amenazados, a buscar un uso racional y riguroso del escaso recurso hídrico en territorios de estructural escasez, a la adopción de formas renovadas y no tradicionales (eólicas y solares) en materia energética y a avanzar en innovaciones tecnológicas que permitan su carbono neutralidad en el más breve plazo.

En dichos casos, las entidades sindicales han comenzado a desempeñar «roles de colaboración» eficaces entre los diversos actores de la producción y suelen hacerlo en conjunto también con las agencias públicas preocupadas del fomento en Acuerdos de Producción Limpia (APL). Esta modalidad renovada de sindicalismo colaborativo ha dado frutos en relaciones laborales virtuosas en el desarrollo empresarial y favorecedoras de la innovación, la valoración y el empleo en las regiones de pertenencia.

Conviene resaltar estas experiencias de «organización y fortaleza social» por su vínculo con la actividad privada y el empleo, factores claves del desarrollo local. Diversas expresiones de este sindicalismo con fuerte arraigo territorial, comienzan a comprometer variadas instancias sociales participativas. Incluso, habría que extender el concepto de «estricto sindicalismo» para adentrarse en el mundo diverso del trabajo, las reivindicaciones sobre capacitación y emprendimiento, las mejoras en el desempeño de jóvenes y mujeres, y la incorporación activa de mano de obra local en las actividades productivas regionales.

En el sentido participativo más político y comprometido de las comunidades ha ido resurgiendo en Chile la organización territorial de las comunidades, en pos de consultas ciudadanas más constantes, concretas y oportunas, lo que termina facilitando la gestión democrática local vinculada a la institucionalidad municipal.

Las reivindicaciones sociales organizadas en el territorio tienen que ver con los instrumentos de planeación y de ordenamiento urbano y territorial, muy demandados por los dirigentes y las organizaciones sociales y territoriales, en especial cuando responden a formas urbanas desordenadas y/o especulativas que limitan severamente la calidad de vida de las familias. La ciudadanía demanda crecientemente que estas «materias claves» para el territorio se abran a consultas y/o plebiscitos formales e institucionales. Ello requerirá ciertamente perfeccionamientos legales y electorales, pero el desarrollo de las tecnologías informáticas permite la materialización de instrumentos participativos.

Box 4: ¿En qué consisten los Diálogos Participativos?

Son reuniones organizadas con entidades de la Sociedad Civil, y las autoridades del Estado (gubernamentales y municipales) para el diálogo sobre materias de interés público. Es un proceso donde la ciudadanía canaliza inquietudes, propuestas y soluciones en materias específicas de políticas públicas.

Estas instancias han sido implementadas por varios servicios públicos, entre estos SERNAC; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Justicia; Junji; Instituto de Salud Pública, entre otros.

Si bien cada institución define los formatos de estos encuentros con los organismos de la sociedad civil vinculados a las materias de dichas instituciones, generalmente, son encuentros de medio día o un día de duración, que permite reunir a un numeroso grupo de personas (desde 40 hasta 1000) en un mismo recinto para que dialoguen respecto a un tema, analicen, debatan, tomen acuerdos, y finalmente, prioricen dichos acuerdos¹³⁰.

En estos diálogos participan representantes de la sociedad civil, principalmente dirigentes, socios y líderes locales, representantes de organizaciones vinculadas al tema y que representen el

interés general ciudadano. También pueden sumarse otros actores como representantes del mundo académico, expertos sobre la temática abordar en el diálogo convocado, que puedan potenciar la discusión como también develar investigaciones y análisis de expertos que existan en la materia.

Desde el punto de vista de los actores participantes es posible identificar los siguientes objetivos e impactos¹³¹.

- a.** Desde la institucionalidad pública: implementar la agenda programática; abrir los espacios de la conversación en torno a nuevas iniciativas de políticas públicas para la ciudadanía; conocer los nuevos temas y demandas que, desde la sociedad civil, en sus diversas dimensiones, van a exigir en la generación de políticas públicas apropiadas para los nuevos temas.
- b.** Desde los actores de la sociedad civil y los ciudadanos: establecer una corresponsabilidad en torno a las políticas públicas; un mayor empoderamiento de las organizaciones y de los ciudadanos; reconocimiento y legitimación de los actores sociales, sus voces y miradas.

130 Ministerio Secretaría General de Gobierno y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2015). «Guía Metodológica Diálogos Participativos».

131 Idem.



Conviene resaltar estas experiencias de «organización y fortaleza social» por su vínculo con la actividad privada y el empleo, factores claves del desarrollo local. Diversas expresiones de este sindicalismo con fuerte arraigo territorial, comienzan a comprometer variadas instancias sociales participativas. Incluso, habría que extender el concepto de «estricto sindicalismo» para adentrarse en el mundo diverso del trabajo, las reivindicaciones sobre capacitación y emprendimiento, las mejoras en el desempeño de jóvenes y mujeres, y la incorporación activa de mano de obra local en las actividades productivas regionales.

En el sentido participativo más político y comprometido de las comunidades ha ido resurgiendo en Chile la organización territorial de las comunidades, en pos de consultas ciudadanas más constantes, concretas y oportunas, lo que termina facilitando la gestión democrática local vinculada a la institucionalidad municipal.

Las reivindicaciones sociales organizadas en el territorio tienen que ver con los instrumentos de planeación y de ordenamiento urbano y terri-

torial, muy demandados por los dirigentes y las organizaciones sociales y territoriales, en especial cuando responden a formas urbanas desordenadas y/o especulativas que limitan severamente la calidad de vida de las familias. La ciudadanía demanda crecientemente que estas «materias claves» para el territorio se abran a consultas y/o plebiscitos formales e institucionales. Ello requerirá ciertamente perfeccionamientos legales y electorales, pero el desarrollo de las tecnologías informáticas permite la materialización de instrumentos participativos¹³².

Ciertamente el campo de «consultas y plebiscitos» puede ser de gran amplitud e incorporar acciones y programas urgentes en seguridad ciudadana y vecinal, como también la necesidad de fortalecer los sistemas educacionales y de salud, las formas de administración de áreas verdes, espacios públicos, de aseo y ornato entre otros.

132 Peña, D., Olivari, C., y Primera, N. (2008). Tecnologías de información y comunicación en mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. *Revista Venezolana de Gerencia*, 13(43), 398-416.

Los diferentes mecanismos y las historias vividas de consultas ciudadanas y su gestión creciente de estas, se han materializado hacia formas continuas y activas de consulta popular para la exigencia y reivindicación de necesidades humanas elementales. Pueden y deben recogerse esas historias, la más de las cuales ha permitido tomar decisiones de política pública adecuadas, focalizadas y eficaces. La ocurrencia de estas acciones participativas y consultivas en la escala local o regional, dan cuenta de la necesidad de una descentralización que aumenta su capacidad en la gestión de las instancias organizadas de la respectiva sociedad civil.

Como ha ocurrido en la última década en el país, se han acentuado y agravado los riesgos de desastres socio-naturales como resultado del creciente Calentamiento Global. Varias situaciones de catástrofes gravísimas han asolado a Chile, como en los mega incendios del año 2017 y en los aluviones del año 2015 en la región de Atacama y otras localidades del norte del país, eventos revisados en mayor profundidad en anteriores publicaciones¹³³.

En esos y otros casos críticos, se observó en nuestro territorio un despliegue de organizaciones e instituciones de «solidaridad y cooperación» activas ante los desastres e incluso en la posterior fase reconstructiva y de rehabilitación. Tienen asidero estas modalidades de trabajo en un país donde la solidaridad frente a los desastres y/o catástrofes es manifiesta, concreta y habitualmente eficaz.

De ese modo, intentamos recuperar y reivindicar en este trabajo, esas formas de organización de los ciudadanos, ciudadanas e instituciones centradas en la solidaridad, para comprender y explicar su colaboración eficiente y oportuna, cercana e inmediata para con las personas afectadas. Estas organizaciones suelen ligarse con las juntas de vecinos y otras organizaciones comunitarias ya existentes que cuentan con patrocinios de privados y que suelen encontrar adhesión de los medios de comunicación.

133 Para más información véase: Galilea Ocón, S. (2019). *La Tormenta de Fuego y la Nueva Santa Olga*; Galilea Ocón, S. (2020). *Cambio climático y desastres naturales: Acciones claves para enfrentar las catástrofes en Chile* (L. Barriga y S. Garrido, Eds.); Galilea Ocón, S. (2020). *Cambio climático y Desastres naturales: Una perspectiva macrorregional* (S. Garrido R., L. Barriga C., y C. Ramírez V., Eds.). Galilea Ocón, S. (2021). *Cambio climático y Desastres Socio-Naturales: El caso del Área Metropolitana de Santiago* (S. Garrido R., I. Barriga C., y L. Espíndola Vergara, Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.

El esfuerzo de estas formas de gestión ciudadana se medirá en su persistencia en el tiempo, más allá de la reacción inmediata ante el desastre, la recuperación reconstructiva tiene un rol esencial. La experiencia concreta de la reconstrucción de la localidad de Santa Olga en la Región del Maule es un tremendo ejemplo en materia de colaboración. Más frecuentemente un incendio voraz en la comuna de Castro (Isla Grande de Chiloé), provocó un tipo de reacción solidaria directa poblacional, con alta participación pública y privada, que muestra que es posible la reconstrucción en tiempo récord.

Es interesante observar el devenir de estas expresiones sociales organizadas a raíz de la ocurrencia cada vez más recurrente y habitual de los desastres socio-naturales como consecuencia del Calentamiento Global¹³⁴. De hecho, es en estas circunstancias que han surgido movimientos reivindicativos de reconstrucción, exigencias de una acción preventiva eficaz y de una gestión pública más eficiente, sobre todo en la definición de zonas de riesgo en instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial.

El despliegue en desastres y/o catástrofes es público, privado y social. Se dan así circunstancias favorables para la «acción tripartita». Hemos publicado varios textos sobre la crisis climática y los desastres socio-naturales y en todas esas investigaciones se expresan modos de cooperación superiores a los habituales, donde el rol intermediario de corporaciones y/o fundaciones es también clave. El ejemplo de la reconstrucción de Santa Olga sigue muy vigente; dado que, organizaciones territoriales como la Junta de Vecinos, el comité de APR, la inversión privada efectiva, más las agencias públicas coordinadas actuando como un solo actor, permitieron la reconstrucción en tiempo récord del villorrio forestal con mejor el estándar en infraestructura de Chile, pos desastre.

134 IPCC, 2012: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 582 pp.

Referencias

- Ad-Mapu. (1982). *El pueblo mapuche se dirige a las autoridades de gobierno, a la opinión pública nacional e internacional*. Boletín AUKINKO N° 3. Asociación Gremial de Pequeños Agricultores y Artesanos AD-MAPU. Temuco, Chile.
- Aguilar, O. (2007). Estado, mercado y sociedad civil. Una mirada desde la sociología. *Revista Némesis*, (5), 131–150. <https://revistanemesis.uchile.cl/index.php/RN/article/view/66627>
- Allende, M. F., y Olave, S. (2013). *50 Años de Políticas de Vivienda Social a raíz del caso de La Villa San Luis. Memoria para optar al Título de Periodista. Instituto de la Comunicación e Imagen. Escuela de Periodismo. Universidad de Chile*.
- Aquevedo Soto, E. (2015). El movimiento estudiantil chileno: amenazas y desafíos. En El pensamiento latinoamericano: Diálogos en ALAS. Bialakowsky, Alberto, L., Cathalifaud, Marcelo A. y Martins, Paulo H. (Compiladores). Obtenido en: <https://www.teseopress.com/dialogosenalas/chapter/el-movimiento-estudiantil-chileno-amenazas-y-desafiosfootnote-una-primer-versión-de-este-artículo-fue-publicada-en-ciencias-sociales-hoy-weblog-en-footnote/>
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Woodrow Wilson Center Press.
- Ayenao Lagos, M. (2023). *Resistencia mapuche durante la dictadura civil y militar chilena. Sobre los Centros Culturales Mapuche y la organización Ad-Mapu*. Londres 38. Espacio de memorias.
- Aylwin, J. (2002). *Políticas públicas y pueblos indígenas: el caso de la política de tierras del estado chileno y el pueblo mapuche*. Obtenido en: <http://www.lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0006.pdf>
- Bascuñán, C., y Eichholz, M. (2022). El Informe de Verdad Histórica y Nuevo Trato. Una Mirada a Fondo Sobre Los Pueblos Originarios y Sus Demandas. Fundación Patricio Aylwin. <https://fundacionaylwin.cl/el-informe-de-verdad-historica-y-nuevo-trato/>
- Bengoa, J. (1996). Historia del pueblo mapuche: siglos XIX y XX. Ediciones Sur, 331-332.
- Bertolotto, I., y Villalobos, L. (2023, March 14). Ya casi 114 mil familias viven en campamentos en Chile y un 35% son extranjeras. Diario Financiero. Consultado en 21 de Noviembre de 2023. Obtenido en: <https://www.df.cl/economia-y-politica/pais/ya-casi-114-mil-familias-viven-en-campamentos-en-chile-y-un-35-son>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2019). Movimientos sociales. Antecedentes en el mundo y en Chile. Serie Estudios. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). Historia Política. Constituciones políticas y Actas constitucionales. Constitución de 1822. BCN. Obtenido en: <https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/index.html>
- Biblioteca Nacional de Chile. (2023). Casa Impuesta. Memoria Chilena. Obtenido en: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-619876.html>
- Biblioteca Nacional de Chile. (2023). La reforma universitaria y el movimiento estudiantil. Memoria Chilena. Obtenido en: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-705.html>
- Camacho Monge, D. (2015). Movimientos sociales, algunas definiciones conceptuales. En El pensamiento latinoamericano: Diálogos en ALAS. Sociedad y Sociología. Bialakowsky, Alberto, L., Cathalifaud, Marcelo A. y Martins, Paulo H. (Compiladores).
- CASEN 2022: Pobreza por ingresos y multidimensional registra índices más bajos en la historia. (2023). Universidad de Chile. Consultado el 21 de Noviembre de 2023. Obtenido en: <https://uchile.cl/noticias/207431/casen-2022-baja-la-pobreza-por-ingresos-y-multidimensional-en-chile>
- Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. (s.f.). Déficit Habitacional en Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile. <https://centrodeestudios.minvu.gob.cl/deficit-habitacional/>
- Centro de Estudios Interculturales e Indígenas. (2020). Estudio de Opinión Pública: Pueblos Originarios y Nueva Constitución. CIIR. Obtenido en: https://www.ciir.cl/ciir/wp-content/uploads/2022/08/Estudio-de-Opinion_Agosto_2022-1.pdf
- CEPAL. (2022). Los servicios básicos de agua potable y electricidad como sectores clave para la recuperación transformadora en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/enfoques/servicios-basicos-agua-potable-electricidad-como-sectores-clave-la-recuperacion>
- Chaiappe, M. C. (2016). La ley N° 17.729. Desarrollo e integración del sujeto indígena en una época de polarización política (chile, 1972). *Revista Historia y Justicia*, (7), 39-66. <https://doi.org/10.4000/rhj.655>
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. (2017). Informe Final de la Comisión Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

- Correa, F. (2021). Recomendaciones para ejercicios de Presupuestos Participativos Regionales en Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2021-12-02_recomendaciones_para_ejercicios_de_presupuestos_participativos_regionales_flira_0.pdf
- Correa, F., y Hepp, P. (2021). Desarrollo económico local y presupuestos participativos: la experiencia de Chile. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/170). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cuyul, S. (2022, October 14). Samuel Cayul: «Chile es el único país donde el agua se transa como un bien económico». CIGIDEN. Obtenido en: <https://www.cigiden.cl/samuel-cayul-chile-es-el-unico-pais-donde-el-agua-se-transa-como-un-bien-economico/>
- de la Vega Planet, F. (2021, March 25). Derecho Humano al agua potable y saneamiento en el ámbito rural: propuestas de la U. de Chile para el país. Universidad de Chile. Obtenido en: <https://uchile.cl/noticias/173923/derecho-humano-al-agua-potable-y-al-saneamiento-en-el-ambito-rural>
- De Ramón, A. (2007). Historia de una sociedad urbana. Catalonia.
- Dimter, H. (2017, August 28). José Luis Federici, la primera gran derrota del régimen. El Mostrador. Obtenido en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/08/28/jose-luis-federici-la-primer-gran-derrota-del-regimen/>
- Dirección de Vialidad. (2023). Red Vial Nacional 2023 Dimensionamiento y Características. Ministerio de Obras Públicas. Obtenido en: <https://vialidad.mop.gob.cl/areasdevialidad/gestionvial/Documents/Red%20Vial%20Nacional%20Dimensionamiento%20y%20Caracter%C3%ADsticas%20A%C3%BDo%202023.pdf>
- Dirección General de Aguas (DGA). (2022, marzo 10). Escasez Hídrica para el 47.5% de la población. DGA- Ministerio de Obras Públicas. Obtenido en: <https://dga.mop.gob.cl/noticias/Paginas/DetailedeNoticias.aspx?item=835>
- Donoso, S., y Palacios, C. (2018). Pueblos indígenas y reconocimiento constitucional: aportes para un debate. Temas de la Agenda Pública Año 13. Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile., (103).
- Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. (2014). Introducción. 3. El Ámbito de las APP. En Economía de las asociaciones público-privadas: una guía básica (pp. 15-41). Fondo de Cultura Económica.
- Espejel Mena, J. (2016). Liberalismo, conservadurismo y la idea de administración. Espacio Públicos. Universidad Autónoma del Estado de México, 19(46), 149-172.
- Fernández, O. (2020, August 9). Minvu creará banco de suelo para proyectos habitacionales. La Tercera. Obtenido en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/minvu-creara-banco-de-suelo-para-proyectos-habitacionales/NEXP5LNEJNCYFADQNPUNR6XI/>
- Fierro, J. (2017). Capítulo 9: ¿Hacia una ciudadanía cosmopolita? 3. Derechos y Responsabilidades; 4. Participación Política. En La ciudadanía y sus límites (2da edición ed., pp. 313-318). Editorial Universitaria.
- Foerster, R., y Montecinos, S. (1988). Organizaciones, Líderes, y Contiendas Mapuches (1900-1970). Cuadernos de Historia. Ediciones Centros Estudios de la Mujer (CEM), (9), 33-52.
- Fundación Huella Local. (s.f.). Nuestra Propuesta. Huella Local. Obtenido en: <https://www.huellalocal.cl/un-modelo-innovador/nuestra-propuesta/>
- Fundación Patricio Aylwin. (s.f.). Grupo de trabajo y carta a los pueblos indígenas. Consultado el 24 de Noviembre, 2023. Obtenido en: <https://fundacionaylwin.cl/grupo-de-trabajo-y-carta-a-los-pueblos-indigenas/>
- Galilea Ocón, S. (2019). La Tormenta de Fuego y la Nueva Santa Olga. Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile. https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:350c82fc-1546-4a11-bd86-4dc8f7b192a6/La_Tormenta_de_Fuego_y_la_Nueva_Santa_Olga.pdf
- Galilea Ocón, S. (2020). Cambio climático y desastres naturales: Acciones claves para enfrentar las catástrofes en Chile (I. Barriga y S. Garrido, Eds.). Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile. https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:7a33c6db-769c-49ec-a532-f8fdab407c00/libro_cambio_climatico_y_desastres_naturales_pdf_6268_kb.pdf
- Galilea Ocón, S. (2020). Cambio climático y Desastres naturales: Una perspectiva macroregional (S. Garrido R., I. Barriga C., y C. Ramírez V., Eds.). Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile. https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:f6595d1b-cafe-4ffc-b55e-df21172ae046/Cambio_Clima_tico_y_Desastres_Naturales_Una_Perspectiva_Macroeconómica.pdf
- Galilea Ocón, S. (2021). Cambio climático y Desastres Socio-Naturales: El caso del Área Metropolitana de Santiago (S. Garrido R., I. Barriga C., y L. Espíndola Vergara, Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:ab3d9d9f-74e4-4e8c-8abe-2a79efad4e93/Cambio_Clima_tico_y_Desastres_Naturales_El_caso_AMS_1_.pdf
- Galilea Ocón, S. (2022). Asociatividad público-privada en la descentralización chilena (S. Garrido R., L. Espíndola Vergara, y C. Ramírez V., Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas-Universidad de Chile. [https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:126012b5-d2b5-4068-863e-85dab398d89b/Pub_PublicoPrivado_verLiviiana%20\(1\).pdf](https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:126012b5-d2b5-4068-863e-85dab398d89b/Pub_PublicoPrivado_verLiviiana%20(1).pdf)

- Garay, R., Contreras, Y., Díaz, J., Herrera, R., y Tapia, R. (2020). Propuestas para repensar las viviendas y el habitar Chile. Policy Brief - Serie Domesticar la Ciudad, (3), 1-13. <https://uchile.cl/dam/jcr:75982cf-d6727-491c-bdfd-4f558be33679/policy-brief-3-viviendas-y-habitar.pdf>
- Garcés, M. (2022). Tomando su sitio: El movimiento de pobladores de Santiago 1957-1970. LOM Ediciones.
- Giannotti Emanuel. (2013). La movilización social en Chile en torno al problema de la vivienda. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. <https://cdsa.aacademica.org/000-010/429>
- Gobierno de Chile. (s.f.). Listado de Sistemas de Agua Potable Rural en Chile [Año 2021]. datos.gob.cl. Consultado en mayo de 2023. Obtenido en: <https://datos.gob.cl/lv/dataset/listado-de-sistemas-de-agua-potable-rural-en-chile>
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*. Universidad de Nuevo México. Estados Unidos, 26(2), 3-28.
- Goldfrank, B. (2007). En The politics of deepening local democracy: Decentralization, party institutionalization, and participation. *Comparative Politics*.
- González, B. (2021, June 3). Chile | ¿Cuáles son las organizaciones ambientales que estarán representadas en la Constituyente? NODAL. Consultado el 24 de Noviembre, 2023. Obtenido en: <https://www.nodal.am/2021/06/chile-cuales-son-las-organizaciones-ambientales-que-estaran-representadas-en-la-constituyente-por-bianca-gonzalez-contreras/>
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society* (Beacon Press ed., Vol. 1).
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (MIT Press ed.).
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (MIT Press ed.).
- Hantke, M. (2011, December 22). «Los Sistemas de Agua Potable Rural en Chile Son uno de los Más Desvalidos a Nivel Mundial». Diario UACH. Obtenido en: <https://diario.uach.cl/los-sistemas-de-agua-potable-rural-en-chile-son-uno-de-los-ms-desvalidos-a-nivel-mundial/>
- Herrera, J. (2018). El nuevo movimiento de pobladores en Chile: el movimiento social desplazado. *Revista Polis*, 17(49), 179-199. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682018000100177>
- Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC. (s.f.). La respuesta de los movimientos populares. Autogestión y Cooperativas de Vivienda. Obtenido en: <https://estudiosurbanos.uc.cl/guia-temas/la-respuesta-de-los-movimientos-populares/>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2018). Radiografía de Género: Pueblos originarios en Chile 2017. Unidad de Estudios y Estadísticas de Género (INE). Obtenido en: https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/genero/documentos-de-an%C3%A1lisis/documentos/radiografia-de-genero-pueblos-originarios-chile2017.pdf?sfvrsn=7cecf389_8
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2018). Síntesis de Resultados Censo 2017. INE. Obtenido en: https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicaci%C3%B3n-de-resultados/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf?sfvrsn=1b2dfb06_6
- IPCC, 2012: *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 582 pp.
- Irarrázaval, I., y Streeter, P. (2020). En Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2020. (pp. 9-10). Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile+Hoy. Obtenido en: https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2020/07/MAPA-ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL-2020_-JULIO.pdf
- Labra Mocarquer, R. (2020). Narraciones del origen desde una materialidad nacional moderna: El proceso de creación del Wenüfoye (Bandera Mapuche) y su proliferación no tradicional. Artículo parte de la Tesis para optar al grado de Magíster en Antropología Sociocultural por la Universidad de Chile, enmarcada en proyecto Fondecyt 1140921 «Estudio del sentido, uso y circulación de categorías mágico-carismáticas en los discursos antropológicos y políticos referidos al mundo mapuche en Chile entre 1880 y el presente». Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Larrañaga, O., y Rodríguez, M. E. (2014). 4. La Reducción de la pobreza. En Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013 (pp. 14-21). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Chile: Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cl/undp_cl_pobreza_cap_7_desigupob.pdf
- Leal Rodríguez, J. (2023). Informe País: estado del medio ambiente y del patrimonio natural. Segunda Parte, Capítulo 9: Energía. Portal de Libros Electrónicos - Universidad de Chile. <https://libros.uchile.cl/1351>

- Levil Chicahual, R. (2006). Sociedad Mapuche Contemporánea. En: ¡...Escucha, winka...!: cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro. LOM Ediciones.
- MacDonald, J. (1994). ¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional. Documento de Trabajo 16/94 CPU.
- Martínez Neira, C. (2009). Transición a la democracia, militancia y proyecto étnico. La fundación de la organización mapuche Consejo de Todas las Tierras (1978-1990). Estudios sociológicos. El Colegio de México, A.C. México, XXVII(80), 595-618.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2019, March 7). Según cifras de la DOS, tres de cada cuatro dirigentes sociales que se capacitan en Chile son mujeres - División de Organizaciones Sociales. División de Organizaciones Sociales. Obtenido en: <https://dos.gob.cl/según-cifras-de-la-dos-tres-de-cada-cuatro-dirigentes-sociales-que-se-capacitan-en-chile-son-mujeres>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2022). Plan de Emergencia Habitacional, 2022-2025. Consultado el 18 de Noviembre, 2023. Obtenido en: <https://www.miviu.gob.cl/wp-content/uploads/2022/07/Plan%20de%20Emergencia%20Habitacional.pdf>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (s.f.). Beneficios Vivienda. MINVU-Vivienda. Obtenido en: <https://www.miviu.gob.cl/beneficios/vivienda/>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2015). «Guía Metodológica Diálogos Participativos».
- Montecinos, E., y Carrasco, M. (2022). Origen y evolución del presupuesto participativo en Chile. Revista iberoamericana de estudios municipales, (25), 1-24. <http://orcid.org/0000-0003-4209-4351>
- Montes, F. (2023). vivienda industrializada – Construye2025. Construye2025. Consultado el 18 de Noviembre, 2023, Obtenido en: <https://construye2025.cl/tag/vivienda-industrializada/>
- Pagani, M. L. (2015). «Vos proponés, vos decidís»: Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014). Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1178/te.1178.pdf>
- Peña, D., Olivari, C., y Primera, N. (2008). Tecnologías de información y comunicación en mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. Revista Venezolana de Gerencia, 13(43), 398-416. https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842008000300005
- Programa Chile Sustentable. (2023). Nosotros. Obtenido en: <https://chilesustentable.net/nosotros/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). Desigualdades. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. PNUD. Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. (2018). Desigualdad Regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial.
- Rojas Castillo, J. (2023). Pueblos Originarios y sus Comunidades en Chile. Reconocimiento legal y proyectos de ley. Biblioteca Congreso Nacional (BCN). Asesoría Técnica Parlamentaria.
- Rolando, G. (2020, Noviembre). Gestión de Suelo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=213838&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION
- Ruiz-Tagle, J., Valenzuela, F., Czischke, D., Cortés-Urra, V., Carroza, N., y Encinas, F. (2020). Capítulo 5: Propuestas de política pública para apoyar el desarrollo de cooperativas de vivienda autogestionarias en Chile. En Propuestas para Chile: Concurso Políticas Públicas UC 2020 (pp. 145-172). Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile. https://politicaspublicas.uc.cl/content/uploads/2021/04/Cap_5.pdf
- Salamon, L. M., y Anheier, H. K. (1996). The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1, 1-26. ISBN 1-886333-23-8
- Samaniego, A. (2020). «Pueblo Mapuche. Ensayos por un Chile Plurinacional». Ensayo 3 «Allende y el Pueblo Mapuche: el camino desde el Ñielol» (Ariadna Ediciones. Santiago, Chile ed.).
- Samaniego, A., y Ruiz, C. (2007). Mentalidades y políticas Wingka: pueblo mapuche, entre golpe y golpe (Ibáñez y Pinochet). Editorial Consejo Superior De Investigaciones Científicas.
- Schroedel, J. (2020). El desarrollo de presupuestos participativos en América del Sur. Participación Ciudadana. CitizenLab. Obtenido en: <https://www.citizenlab.co/blog/participacion-ciudadana/el-desarrollo-de-presupuestos-participativos-en-america-del-sur/?lang=es>
- Sepúlveda Swanson, D. (1998). De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. Revista INVI. Consultado 19 de Noviembre, 2023. Obtenido en: <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62087>
- Smith, M., y González, S. (2000). Evaluación de caminos rurales: hacia un enfoque orientado al usuario. Revista de Urbanismo, (2), 1-15. <https://doi.org/10.5354/ru.v0i2.12308>
- Sotomayor López, F. (2019). Malestar, acción colectiva y movimientos sociales en Chile (2001-2017). Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Valparaíso, Chile. Luis Gómez Encinas ed., (80), 44-60.

- SUBDERE. (2010). Informe Final: Programa Fortalecimiento de la Gestión Subnacional. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Ministerio del Interior. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141149_informe_final.pdf
- SUBDERE. (2015). Evaluación Presupuestos Municipales Participativos. Informe final. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Ministerio del Interior. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/418>
- SUBDERE. (s.f.). Encuesta sobre Presupuestos Participativos. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Ministerio del Interior. https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-73089_recurs_1.pdf
- Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. (2023). MONITOREO Y SEGUIMIENTO OFERTA PÚBLICA 2022 PAVIMENTACIÓN PARTICIPATIVA. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-310712_doc_pdf.pdf
- Tanzi, V. (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público. CEPAL, (71), 11-14.
- Techo-Chile. (2023). III. Resultados. En Catastro Nacional de Campamentos 2023: Resumen Ejecutivo (pp. 17-34). Centro de Estudios (CES). https://cl.techo.org/wp-content/uploads/sites/9/2023/03/CNC22-23_resumen_ejecutivo.pdf
- Valenzuela Marchant, C. (2020). El movimiento de pobladores en Chile y las tomas de terrenos como principal sujeto territorial en la segunda mitad del siglo XX. Revista Territorios y Regionalismos, (2), 24-47. <https://revistas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/2104/2527>
- Valenzuela Marchant, C. (2020). El movimiento de pobladores en Chile y las tomas de terrenos como principal sujeto territorial en la segunda mitad del siglo XX. Revista Territorios y Regionalismos. Universidad de Concepción, (2), 24-47.
- Wolfe, M. (1987). Agentes del «desarrollo». Revista de la CEPAL, (31), 111-117. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bits-teams/35c41d34-67b4-4592-80fe-08d8e1381881/content>
- Jurisprudencia, Leyes y Decretos
- Ley N° 17.729 (D.O. 26.09.1972) Establece Normas Sobre Indígenas y Tierras de Indígenas. Transforma La Dirección de Asuntos Indígenas en Instituto de Desarrollo Indígena. Establece Disposiciones Judiciales, Administrativas y de Desarrollo Educativo en la Materia y Modifica o Deroga los Textos Legales que señala. Ministerio de Agricultura.
- Ley N° 19.253 (D.O. 05.10.1993), que «Establece Normas Sobre Protección, Fo-
- mento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena».
- Ley N° 19.617 (D.O. 12.07.1999). Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otros cuerpos legales. Ministerio de Justicia.
- Ley N° 20.609 (D.O. 24.07.2012). Establece Medidas Contra la Discriminación. Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Ley N° 20.830 (D.O. 15.04.2015). Crea el Acuerdo de Unión Civil. Ministerio Secretaría General de Gobierno
- Ley N° 21.120 (D.O. 10.12.2018). Reconoce y da Protección al Derecho a la Identidad de Género. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ley N° 21.400 (D.O. 10.12.2021). Modifica Diversos Cuerpos Legales para regular, en Igualdad de Condiciones, el Matrimonio entre personas del mismo sexo.
- Ley N° 21.511 (D.O. 29.12.2022). Establece el Día Nacional de la Diversidad. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Decreto 453, Reglamenta la Aplicación de la Ley N° 16.625 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicada el 21 de septiembre de 1967.
- Decreto Ley N° 2.568 (D.O. 28.03.1979). Modifica Ley N° 17.729, Sobre Protección de Indígenas, y Radica Funciones del Instituto de Desarrollo Indígena en el Instituto de Desarrollo Agropecuario.
- Decreto 58, Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418 del Ministerio del Interior, publicada el 01 de diciembre de 1996
- Decreto N° 19 (D.O. 17.02.2001). Decreto 19 Crea Comisión Verdad y Nuevo Trato. Ministerio De Planificación y Cooperación

CAPÍTULO II

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN LA GESTIÓN LOCAL



La Sociedad Civil y la Gestión Local

Un rol activo de la sociedad civil en la gestión de la institucionalidad pública local es esencial para una gobernanza efectiva y el fortalecimiento democrático. La sociedad civil da cuenta de los intereses de diversos grupos de ciudadanos y desempeña un papel fundamental y necesario en la articulación de sus inquietudes, necesidades y demandas ante el gobierno local. Actúa como un contrapeso y una voz independiente que puede monitorear y exigir responsabilidad a las autoridades locales, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, la gestión local, en una relación virtuosa, se beneficia de la participación y el conocimiento de la sociedad civil, haciendo que las decisiones políticas reflejen las necesidades reales de la comunidad y promuevan el desarrollo sostenible¹³⁵.

La sociedad civil está compuesta tanto por organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios, movimientos sociales, así como por ciudadanos individuales que trabajan para abordar los asuntos y desafíos que afectan a su comunidad. La gestión local, por su parte, se refiere a la administración y gobernanza de una localidad o territorio, considerando su institucionalidad, autoridades locales, y sus órganos colegiados

Promover y generar condiciones para un rol activo de la sociedad civil en la gestión local, indudablemente, contribuye a sociedades más justas, participativas y sostenibles. En este acápite se hará una revisión de los procesos participativos a nivel local, sus instancias formales, experiencias exitosas y otros ámbitos de esta interacción sociedad civil-gestión local, como un eje central en la construcción de comunidades fuertes y democráticas.

135 Organización de Estados Americanos. (2008). *La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática*.

1. Elementos característicos de la sociedad civil

La Sociedad Civil es un concepto multifacético y ampliamente debatido en la teoría social y política. Sin embargo, se puede describir de manera general como un espacio intermedio entre el Estado, el mercado y el ámbito privado de los individuos, donde las personas se organizan y actúan colectivamente para perseguir objetivos compartidos, a menudo con fines públicos o sociales.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se definen por su naturaleza voluntaria, su autonomía frente al Estado y al mercado, su carácter no lucrativo y su orientación hacia el bien público¹³⁶.

Las características esenciales de la sociedad civil incluyen:

- a. Autonomía:** Opera independientemente del gobierno y del sector privado, aunque puede interactuar y colaborar con ambos. Esta autonomía le permite representar y defender intereses sociales que pueden ser ignorados o contrariados por el Estado o el mercado.
- b. Diversidad:** Engloba una variedad de grupos y organizaciones con diferentes objetivos, intereses, estructuras y métodos. Esta diversidad es crucial para su capacidad de representar a una amplia gama de comunidades y cuestiones.
- c. Participación voluntaria:** La membresía y la participación

136 Gramberger, M. (2001). *Citizens as Partners - OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. International Budget Partnership.

son voluntarias. Esto subraya la libertad de asociación y la autoorganización que son fundamentales para la sociedad civil.

- d. Orientación hacia el bien público:** Tienen una orientación hacia fines públicos o sociales, tales como la defensa de derechos, la provisión de servicios, la promoción del desarrollo comunitario o la protección del medio ambiente.
- e. Acción colectiva:** La sociedad civil moviliza a las personas para trabajar juntas en la consecución de sus objetivos, lo que puede incluir el activismo, la prestación de servicios, la educación, la investigación, entre otros.

Su papel es fundamental en la representación de los ciudadanos, el fortalecimiento de la democracia y la promoción del bienestar social. Actúan en diversos ámbitos, como el desarrollo comunitario, educación, salud, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, igualdad de género, defensa de pueblos originarios, justicia social, y cultura. Son entidades que se caracterizan por defender temas y causas específicas; representar a grupos o comunidades marginadas y trabajar en estrecha colaboración con los ciudadanos para promover el cambio social y abordar problemas que afectan directamente a la sociedad. Han asumido, progresivamente, un papel cada vez más activo e importante en la gobernanza global, promoviendo la rendición de cuentas de los actores políticos y económicos, demostrando su capacidad para influir en las políticas públicas y promover la justicia social y la sostenibilidad.

La sociedad civil se distingue tanto del gobierno como del sector privado. A diferencia del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil no tienen autoridad coercitiva ni poder político directo, pero pueden ejercer influencia y presión a través de la movilización y la participación ciudadana. A diferencia del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil no están impulsadas por intereses de lucro, sino por la defensa de causas y la promoción del bienestar colectivo.

2. Sobre la Gestión Local

Los gobiernos locales son responsables de una amplia gama de funciones, que incluyen la planificación territorial, la educación, la salud pública, el transporte, el medio ambiente, la cultura, colaborar en las

políticas de seguridad ciudadana, y el mantenimiento de la infraestructura comunal. Además, tienen un rol crucial en la promoción del desarrollo económico local, la creación de empleo y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

La gestión de la institucionalidad local se caracteriza por su cercanía a la comunidad y su capacidad para responder de manera ágil y adaptarse a las necesidades y demandas específicas de los ciudadanos. A través de los gobiernos locales, los ciudadanos pueden tener un acceso más directo y visible a los servicios y recursos públicos, así como una mayor participación en la toma de decisiones que afectan su entorno inmediato.

Los gobiernos locales actúan como intermediarios entre los ciudadanos y los niveles de gobierno superiores, ya sea el gobierno nacional o regional. Son responsables de traducir y aplicar las políticas y legislaciones generales en acciones concretas y tangibles a nivel local. Además, juegan un papel fundamental en la coordinación y colaboración con diferentes actores de la sociedad, incluyendo a la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones comunitarias, para lograr objetivos comunes y abordar desafíos locales.

La gestión local implica una combinación de liderazgo político, administración eficiente y participación ciudadana. Los gobiernos locales deben tomar decisiones informadas y transparentes, asegurando que los recursos se asignen de manera equitativa y eficiente. Además, deben fomentar la participación ciudadana, creando espacios y mecanismos para que los ciudadanos puedan expresar sus preocupaciones, opinar sobre las políticas y proyectos locales, y colaborar en la búsqueda de soluciones a los problemas comunes. «Los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil de regiones, son fuente de legitimidad democrática de los gobiernos regionales, actor coadyuvante en la definición de prioridades y factor de control del correcto ejercicio de las nuevas responsabilidades, así como del efectivo avance del proceso descentralizador»¹³⁷.

137 Baer, H. v. (Ed.). (2017). Descentralización 2.0: construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país. Ediciones Universidad de la Frontera. ISBN 978-956-236-333-4. Parte I: Propuestas desde la sociedad civil para el período de gobierno 2018-2022.

Los gobiernos locales desempeñan un papel fundamental en la provisión de servicios públicos, la toma de decisiones locales y la promoción del desarrollo y bienestar de la comunidad. A través de la gestión local, se busca una gobernanza efectiva, participativa y cercana a los ciudadanos, en la que estos tengan la oportunidad de influir y participar activamente en la configuración de su entorno y calidad de vida. Asimismo, el nivel gestión local es considerado la «puerta de ingreso a las instituciones del Estado», dado su amplio conocimiento sobre el territorio y las necesidades de las personas que habitan y se desarrollan en su comuna. El rol jugado durante la pandemia COVID – 19, y su capacidad de acción social frente a los desastres y catástrofes socio naturales refuerzan esta valoración¹³⁸.

3. El rol de la Sociedad Civil

La participación de la sociedad civil en la gestión local es crucial para la democracia, ya que permite la inclusión directa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que afectan su vida cotidiana. Este tipo de participación se traduce en una ciudadanía activa, donde los individuos no sólo son receptores de políticas y servicios públicos, sino también, y de manera creciente, actores en su diseño e implementación. Así, la participación local fomenta una democracia más viva, estable y significativa, donde los ciudadanos pueden ejercer su derecho a tener un papel activo en la gobernanza de su comunidad. El rol de la sociedad civil en la gestión local tiene también otras ventajas. Algunos de los aspectos más elevados en la literatura y experiencia comparada dan cuenta de su importancia en:

- a. **Promoción de la participación ciudadana:** La sociedad civil fomenta y facilita la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones locales, posibilitando a los ciudadanos expresar sus opiniones, contribuir a la formulación de políticas y programas locales, y colaborar en la implementación de soluciones. Esto fortalece la legitimidad de las decisiones gubernamentales, asegura que los intereses y necesidades de la comunidad sean considerados, y promueve la construcción de sociedades más inclusivas y participativas. En suma, la participación local fortalece la democracia.

138 Asociación de Municipalidades de Chile (2021). Hacia un nuevo concepto de Participación Ciudadana a nivel local: Propuestas de mejora.

- b. **Aumento de la efectividad de respuesta a las necesidades de la comunidad:** La sociedad civil tiene la capacidad de identificar y priorizar las necesidades insatisfechas de la comunidad de manera ágil y adaptativa. Su conocimiento de las realidades locales, permite que planteen propuestas de solución innovadoras, e incluso movilizan recursos propios para abordar problemas específicos. En su trabajo directo con los gobiernos locales, se promueven acciones concretas para cerrar brechas en la provisión de servicios públicos, mejorar la infraestructura, fortalecer la seguridad, fomentar la inclusión social y abordar desafíos específicos que afectan a la comunidad. Esto contribuye a una gestión local más eficiente, efectiva y centrada en las necesidades reales de los ciudadanos.
- c. **Favorece la equidad y la inclusión:** La sociedad civil defiende los derechos de los grupos marginados y desfavorecidos, que a menudo enfrentan barreras para acceder a los servicios y recursos locales. Las organizaciones abogan por la igualdad de oportunidades y la inclusión de todos los ciudadanos, sin importar su origen étnico, género, edad, discapacidad o cualquier otra característica que los pueda marginalizar. Al garantizar que la gestión local sea inclusiva y equitativa, se construyen comunidades más justas y cohesionadas, donde se valora y respeta la diversidad y se promueve la igualdad de oportunidades para todos.
- d. **Promoción de la sostenibilidad y el desarrollo local:** Trabajando en colaboración con los gobiernos locales, se impulsan iniciativas que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos a largo plazo, preservando los recursos naturales y culturales de la localidad, promoviendo el desarrollo sostenible, fomentando la economía local y promoviendo prácticas responsables en relación con el medio ambiente.
- e. **Educación cívica y formación de opinión:** Pueden desempeñar un papel educativo, proporcionando información, concientización y capacitación a los ciudadanos para que puedan participar de manera informada y efectiva en la vida democrática. También pueden fomentar el debate público y la formación de opiniones sobre asuntos de interés común.

f. Responsabilidad, vigilancia monitoreo y rendición de cuentas: Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan cada vez más un papel crucial en el monitoreo de las acciones y decisiones de los gobiernos y administraciones locales. Demandan información, vigilan la implementación de políticas y programas y su efectividad, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas, identificando irregularidades, abusos de poder o falta de cumplimiento de los compromisos.

La relación entre la sociedad civil y la gestión local también ha evolucionado a lo largo del tiempo en respuesta a los cambios en la sociedad y la gobernanza. En el pasado, la sociedad civil y el gobierno local a menudo operaban en esferas separadas, con poca interacción entre ellas. Sin embargo, en las últimas décadas, se ha reconocido cada vez más la importancia de la participación de la sociedad civil en la gestión local, y ya no es vista sólo como una mera receptora de servicios y asistencia, para ser reconocida como un actor crucial en la formulación e implementación de políticas locales.

Esta evolución hace que exista un cada vez mayor consenso en que la participación ciudadana, y de sus organizaciones debe ser entendida como «aquella acción a través de la cual la ciudadanía toma conciencia crítica y tiene la capacidad de afectar la toma de decisiones en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos; de manera que sea posible el mantenimiento, la reforma y/o la transformación de las estructuras políticas, sociales y económicas existentes; es decir, la ciudadanía obtiene poder en el espacio público. Esta actuación implica, en primer lugar, una concertación política no basada en la instrumentalización; y, en segundo lugar, la creación de un espacio auténticamente público que permita tanto el empoderamiento de los sujetos y su inclusión en la sociedad, como también la creación de una sociedad más acorde a su voluntad»¹³⁹.

Esta nueva mirada ha sido influenciada también, entre otros factores, por los progresivos avances en materia de descentralización del Estado, lo que ha llevado a tomar conciencia de la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local. Es así como

los gobiernos locales han propiciado una mayor colaboración con la sociedad civil para aumentar la efectividad de la implementación de políticas y programas, dando una mayor coherencia y legitimidad a la toma de decisiones, fortaleciendo la capacidad de los gobiernos locales para abordar de manera efectiva los desafíos locales.

La sociedad civil ha sido reconocida por los gobiernos locales como una forma de ampliar la representación de los intereses y necesidades de la comunidad y garantizar una toma de decisiones más inclusiva. Los mecanismos de participación ciudadana, como los presupuestos participativos, los consejos ciudadanos y las consultas públicas, han proporcionado espacios formales para que los ciudadanos contribuyan a la toma de decisiones y ejerzan influencia en las políticas locales, sobre todo en un escenario de creciente complejidad de los desafíos locales, con nuevas temáticas como el cambio climático, la seguridad ciudadana, la migración, incremento de las desigualdades, pandemias, entre otras.

En las últimas décadas, las sociedades civiles se han diversificado y activado notablemente, sobre todo con el surgimiento de las tecnologías de la información y la comunicación. Los avances tecnológicos, como Internet y las redes sociales, han facilitado la movilización de individuos y organizaciones de la sociedad civil a nivel mundial. Esto ha llevado a un aumento en la capacidad de la sociedad civil para influir en la toma de decisiones y abordar problemas locales y globales. La digitalización ha abierto nuevas vías para la participación local.

En la actualidad las plataformas en línea han hecho posible que los ciudadanos se conecten, se informen y se movilicen de maneras que antes eran impensables, facilitado la creación de comunidades virtuales, donde las personas pueden discutir y tomar decisiones sobre asuntos de interés local, más allá de las limitaciones geográficas. Sin embargo, también ha dejado en evidencia el desafío de la brecha digital, que puede excluir a aquellos que no tienen acceso o habilidades para usar las nuevas tecnologías, por lo general comunidades de adultos mayores y poblaciones más carenciadas.

139 Collado, A. (2018). Las políticas públicas de participación ciudadana en Chile: ¿Poder ciudadano o mantenimiento de la hegemonía? *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4(1), 79-98.

Marco normativo de la participación ciudadana y de las OSC en Chile

1. Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública Ley N° 20.500 (2011)

La Ley de participación ciudadana en la gestión pública es el resultado de un largo debate, el cual comenzó durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos¹⁴⁰, en el marco del desarrollo de una necesaria Agenda de Reforma del Estado y Transparencia el año 2003, en la que se consideraron importantes iniciativas modernizadoras, siendo la mayor parte de estas hoy leyes de la república con años de vigencia y práctica. Entre estas: financiamiento de la política, incluyendo el financiamiento de los partidos, de las campañas, y límite al gasto electoral y transparencia del origen y destino de los recursos; redefinición del fuero parlamentario, transparencia de los recursos del Congreso; reducción de los cargos de confianza; cargos concursables de la administración pública; Ley Orgánica de la Contraloría; fortalecimiento de la regionalización y de los municipios; y compras públicas por licitación.

En la institucionalidad chilena en materia de participación es posible identificar algunos objetivos que en gran medida se recogen en la Ley N° 20.500 como el desarrollo de la capacidad innovadora por parte de la ciudadanía, o comunidad política; el desarrollo del vínculo entre la sociedad civil y la gestión pública en distintos contextos (local, regional, o nacional); las prácticas participativas en la gestión interna de los aparatos públicos o programas de mejoramiento de la gestión interconectados entre los mismos actores ministeriales o sectoriales, y el desarrollo de los programas públicos y sociales que fortalezcan tanto la interacción con el mundo público estatal, privado

¹⁴⁰ Aranzaes Villagra, F. (2017). Estructuras de Participación Ciudadana en la Gestión Pública chilena. Tesis para obtener el Grado de Magíster en Gobierno y Gestión Pública.

y civil, como motivar a las prácticas autogestionarias, especialmente en el ámbito local y comunal¹⁴¹.

Esta ley señala que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, por lo tanto, indica que los órganos de la Administración del Estado deberán establecer cuáles son las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones sociales en el ámbito de su competencia¹⁴².

Los mecanismos de Participación Ciudadana en la gestión pública que consagra la Ley N° 20.500 son¹⁴³:

- a. **Acceso a la Información Relevante.** Una de las bases que sustentan el derecho a la participación ciudadana corresponde al acceso expedito a información pertinente sobre la gestión pública. La ley establece que cada órgano de la Administración del Estado deberá poner en conocimiento público la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros.

¹⁴¹ Gentes, I. (2006). Modernización del Estado y gestión pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas. *América Latina Hoy*. 42, 61-91. Universidad de Salamanca. España

¹⁴² Aranzaes Villagra, Felipe (2017). Op. Cit.

¹⁴³ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2016). Guía Participación Ciudadana en la Gestión Municipal. División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/654/Guia%20Participacio%CC%81n%20Ciudadana%20en%20la%20Gestion%20Municipal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- b. **Consultas Ciudadanas.** En su artículo 73, la ley indica que «los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar aquellas materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas (...) La consulta señalada (...) deberá ser realizada de manera informada, pluralista y representativa (...) Las opiniones recogidas serán evaluadas y ponderadas por el órgano respectivo, en la forma que señale la norma de aplicación general».
- c. **Cuentas Públicas Participativas.** La Ley N° 20.500 establece el derecho de la ciudadanía a participar en las distintas instancias de la gestión pública, señalando en su artículo 72: «Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria».
- d. **Consejos de la Sociedad Civil.** Los Consejos de la Sociedad Civil se fundan en el derecho que el Estado reconoce a las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones gubernamentales estableciendo la ley que «Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo».

2. Instructivo de participación ciudadana en la gestión pública

En base a los compromisos asumidos en su programa de Gobierno en materia de fortalecimiento de la sociedad civil y participación ciudadana, la Presidenta Michelle Bachelet, en su segundo periodo de gobierno, firma un instructivo de participación ciudadana en el que manifiesta:

Nuestro gobierno entiende la participación ciudadana como un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colecti-

vos, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas¹⁴⁴.

En dicho instructivo se refuerza el concepto de que cada órgano de la Administración del Estado debía establecer las modalidades formales y específicas de participación de las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia, planteando medidas inmediatas para fortalecer la aplicación del marco normativo¹⁴⁵. El instructivo presidencial planteaba, asimismo, implementar y reforzar nuevos mecanismos de participación ciudadana, definiendo nuevas formalidades para las Audiencias públicas, Presupuestos Participativos, Cábildos Ciudadanos, Plataformas digitales participativas y Encuentros de diálogos participativos¹⁴⁶.

En 2022, el gobierno de Gabriel Boric formuló un nuevo Instructivo Presidencial para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública, el cual se realizó por primera vez mediante un proceso participativo en el cual participaron los COSOC en conjunto con los encargados de participación ciudadana de todos los ministerios y servicios del Estado. Señalando en el escrito la visión del gobierno respecto a la participación ciudadana como un elemento «indispensable para el desarrollo de nuestro país y, particularmente, para el fortalecimiento de nuestra democracia»¹⁴⁷. Se plantean además 5 objetivos estratégicos para ello, dentro de los cuales se recogen medidas de promoción de los COSOC, estimulación de mecanismos de participación a nivel regional y mejoras en el acceso a la información por parte de las organizaciones de la sociedad civil con especial énfasis en aquellas periféricas¹⁴⁸. Adicionalmente, se busca las modificaciones al instructivo del año 2014, significando un refuerzo a la institucionalidad para la participación ciudadana y apoyar a la disminución de las problemáticas derivadas de la falta de información y capacidades, desafíos históricos

144 Gabinete Presidencial. OF. N° 07 (2014) Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública.

145 Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2014). Presentación del Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública. División de Organizaciones Sociales. Unidad de Estudios y Desarrollo.

146 Ibid., 4 y 5. Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2022). Instructivo Presidencial para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública.

147 Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2022). Instructivo Presidencial para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública.

148 Ibid., 2 y 3.

cos que ha acarreado el proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública propiciado por la Ley 20.500.

3. Limitaciones del marco normativo y algunas propuestas

Si bien se reconoce los importantes avances normativos para una mayor participación ciudadana, y en particular de las organizaciones de la sociedad civil, se observa una serie de «trabas» que han afectado su efectividad. Es posible identificar algunas complejidades como¹⁴⁹:

- a. Desconocimiento por parte de la ciudadanía de la ley y sus implicancias, impidiendo que la ciudadanía tome partido de las instancias consagradas en la ley;
- b. Carencia de funcionarios públicos capacitados para llevar adelante las tareas administrativas propias de la participación ciudadana y la implementación de la ley, tanto en el Estado central como en los municipios, en donde aún en un número significativo no se constituyen los Consejos Comunales de la Sociedad Civil¹⁵⁰;
- c. La ley no contó ni cuenta con mecanismos de financiamiento, tanto para las organizaciones de interés público como para las reparticiones de las instituciones del Estado, mandatadas por ley a cumplir funciones pero que carecen de partidas presupuestarias;
- d. Un carácter consultivo e informativo de las instancias de participación que se abren, donde la mayoría de estas instancias no son con carácter vinculante, tanto a nivel del Estado Central, como en los gobiernos locales, y
- e. La ley no contempló la participación ciudadana en los Gobiernos Regionales, fueron incorporados recién en 2018, a través de la Ley N° 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización.

149 Senado de la República de Chile. (2011). Informe Ley N° 20.500: Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en Servicios Inversores Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

150 En la actualidad hay más de 120 municipalidades en Chile que no han constituido su Consejo Comunal de la Sociedad Civil. Para mayor información consulte a: SUBDERE. (s.f.). Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM). <http://www.sinim.cl/>

A pesar del reconocimiento de una mayor institucionalización del derecho a la participación ciudadana, tanto en los órganos de administración central como en las municipalidades, tal como señala el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017), en su informe final, un análisis más profundo de la implementación de la Ley N°20.500 muestra debilidades que afectan la efectividad de este importante cuerpo legal. Entre estas se resalta¹⁵¹:

- a. La ley carece de mecanismos de fiscalización y sanción que aseguren su cumplimiento, dejándolo a criterio y voluntad del directorio del servicio;
- b. No se establece el financiamiento de los mecanismos de participación de modo de garantizar su funcionamiento estable;
- c. El carácter de estos mecanismos finalmente consultivos, informativos y no vinculantes, los hace muy poco efectivos, desmotivando la participación;
- d. Los Consejos (de la administración central y comunal) no cuentan con una definición precisa ni se les asigna un lugar en el sistema de administración pública;
- e. Las barreras establecidas para la realización de plebiscitos ciudadanos locales hacen que dicha herramienta sea en la práctica inaplicable;
- f. Existe un importante desconocimiento de esta normativa por la sociedad civil, prevaleciendo una visión más bien negativa de la misma, y
- g. Por su parte la Constitución Política no establece como un derecho humano la participación ciudadana en la gestión pública ni reconoce adecuadamente el aporte de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil a la democracia y al desarrollo.

Todas estas trabas se reflejan en el creciente descontento e insatisfacción ciudadana con el sistema político y de representación, y en una demanda por una democracia mucho más participativa y real. Sin duda esta falta de participación fue otra de las causas del estallido social de octubre de 2019. Hay una mayor conciencia y consenso en que la desigualdad en el país, que afecta a todos los ámbitos del quehacer nacional, también se da al momento de participar en la toma de decisiones.

- a. Una definición central para el éxito en la incorporación de la sociedad civil a un proceso participativo, es tener claro cuáles son los objetivos, mecanismos y productos asociados a su incorporación. Asimismo, es indispensable que exista una devolución y comunicación del estado de avance de los procesos a las personas que expresaron su opinión y participaron en las distintas instancias¹⁵².
- b. Un completo estudio de 52 municipalidades en las regiones pertenecientes a las regiones de Los Ríos, Los Lagos, y Aysén, sobre la efectividad de la Ley N°20.500, da cuenta que existen municipios que cumplen con estándares mínimos de participación, y que en la gran mayoría no ha sido gravitante. Algunos motivos que explicarían esta dinámica a nivel local serían¹⁵³:
- c. Bajos incentivos de la ley para incorporar la participación ciudadana en la gestión municipal;
- d. Excesiva dependencia de la voluntad política de alcaldes para iniciarla. La presidencia de los COSOC a cargo de los alcaldes, hace perder contrapeso social, la participación ciudadana en algunos casos se transforma en hegemonía local, cooptación o control de dirigentes sociales;
- e. Precariedad financiera municipal para sostenerla;

152 Irarrázaval, I., y Streeter, P. (2017). Sociedad en acción: construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas UC.

153 Montecinos, E., y Contreras, P. (2020). Municipios y Democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la Ley N° 20.500 de Participación Ciudadana? Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, (23), 63-80.

- f. Ausencia de una unidad de participación;
- g. El principal espacio de participación ciudadana (COSOC) en la gestión municipal no reviste mayor utilidad para autoridades políticas y representantes de la sociedad civil;
- h. Desincentivos de los propios dirigentes para integrar un espacio que no tiene atribuciones vinculantes;
- i. En la práctica termina siendo un conjunto de sugerencias que fortalecen la voluntad política del gobernante sin provocar un fortalecimiento de la sociedad civil;
- j. No castiga o sanciona a aquellos gobernantes que privan a la sociedad civil de ejercer la participación ciudadana sobre los asuntos públicos. Pero tampoco premia, motiva o incentiva a aquellos municipios que impulsan procesos participativos;
- k. La ley es condición necesaria, pero no determinante, para provocar procesos de mayor inclusión y participación ciudadana en la gestión municipal, y
- l. Si su principal foco se concentra en fortalecer más al representante que al representado, los mecanismos de participación ciudadana finalmente no complementan a la democracia representativa, sino que profundizan su crisis.

Luego de más de 10 años de su entrada en vigencia, las distintas evaluaciones que se han hecho concluyen que los aportes de la ley a la democracia participativa a nivel local han sido bajos, de limitado impacto, e importante incumplimiento de sus disposiciones, con una materialización asociada a aspectos exclusivamente procedimentales. Desde su formulación, la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, no ha incorporado importantes y necesarias reformas¹⁵⁴.

154 Desde la aprobación de la Ley N° 20.500 el año 2011, se han presentado, a la fecha alrededor de 15 iniciativas para su modificación, la mayoría sigue en un lento trámite legislativo y otras archivadas,

El presidente Boric comprometió en su programa de gobierno¹⁵⁵ importantes reformas legales para fortalecer la participación ciudadana. Entre estas:

- a. Impulsar la creación de instrumentos de participación en múltiples instancias, incluyendo la aprobación de las estrategias de desarrollo regional y el diseño e implementación de instrumentos de planificación y desarrollo local y regional¹⁵⁶;
- b. En línea con las propuestas de participación y de ciudades, fortaleceremos a las unidades vecinales como piedra inicial de la planificación urbana¹⁵⁷;
- c. Se mejorará la Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, para dotarlas de real incidencia en los asuntos públicos de sus territorios¹⁵⁸;
- d. Promoveremos la gestión de Gobierno Abierto a nivel municipal, considerando, entre otras medidas, un mayor control ciudadano sobre los recursos municipales y el proceso presupuestario, y trabajaremos para fortalecer políticas de prevención de la corrupción a nivel local, evaluando cambios a las facultades de la Contraloría en materia de fiscalización¹⁵⁹;
- e. Haremos adecuaciones al diseño de los Servicios Locales de Educación, para aumentar la eficiencia de su planificación y gestión presupuestaria, aumentar su dotación profesional efectiva, y mejorar la representatividad, participación y relevancia de los actores locales y educacionales en su gobierno (corrigiendo la actual disparidad entre el Consejo Local de Actores y el Consejo Directivo Local)¹⁶⁰; y

155 Programa de Gobierno Apruebo Dignidad. (2022). Capítulo 2 y Capítulo 3. En Apruebo Dignidad, Boric Presidente. Plan de Gobierno: proceso participativo (pp. 133-2011).

156 Ibid., 208.

157 Idem.

158 Ibid., 192.

159 Ibid., 211.

160 Ibid., 133.

- f. Aumentaremos la participación de las comunidades locales y reforzaremos el protagonismo de docentes, educadoras, asistentes de la educación y técnicos de párvulos para favorecer el cambio pedagógico y el trabajo en redes incluyendo jardines infantiles y escuelas de la nueva educación pública¹⁶¹.

Una señal de la baja consideración de la participación ciudadana es el Proyecto de Ley de Financiamiento Regional, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional (Boletín 15.921-05), en trámite legislativo en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. En esta iniciativa se le asigna un rol a los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) en materia de rendición de cuentas de los Gobiernos Regionales, señalando en su mensaje que «el proyecto de ley avanza en el fortalecimiento del rol de estos Consejos». No obstante, las medidas propuestas no entregan atribuciones significativas, «se les convoca», «se les hace participar», pero sin avanzar en una real incidencia. Incluso es posible afirmar que con las actuales disposiciones de la Ley N° 20.500 bastarían para llevar adelante estas medidas propuestas en el proyecto de ley¹⁶².

161 Idem.

162 El proyecto de Ley considera una modificación a la Ley N° 20.550, proponiendo: «El gobernador regional deberá solicitar al consejo regional que se celebre una sesión especial durante el cuarto trimestre para acordar las acciones de rendición de cuentas que implementará el año siguiente el gobierno regional y su respectiva planificación, convocando al Consejo de la Sociedad Civil (...). «Una vez que se cumpla con la planificación aprobada, con la participación del COSOC, el consejo regional deberá evaluar el logro de los objetivos propuestos, analizar las dificultades presentadas en el proceso y elaborar propuestas de mejora para abordarlas, resultados que serán formalizados en un informe ejecutivo que deberá publicarse oportunamente en la página web del gobierno regional.».

Sobre el marco legal que regula la participación ciudadana a nivel local

En un país tan legalista como el nuestro la doctrina es que «solo se puede hacer aquello que está expresamente permitido en la ley». Este principio de legalidad conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisdicción, no a la voluntad o arbitrio de personas particulares o mandatarios, se aplica también a las instancias de participación ciudadana y de la sociedad civil, la que, parojojalmente, se entiende debiera tener entre sus características la espontaneidad. Es así como el marco jurídico orgánico que rige a las municipalidades¹⁶³ contempla un título expreso «De la Participación Ciudadana» en el que se regula el cómo y cuándo y en cuáles materias puede participar la ciudadanía y la sociedad civil y a través de qué instrumentos.

Cada municipalidad debe establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local¹⁶⁴, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna. Esta ordenanza debe contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, debe describir los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que «podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos», consultas u otros.

Los instrumentos incluidos en las ordenanzas corresponden a aquellos que la Ley Orgánica de Municipalidades obliga a tener en cuenta, es-

tos son Audiencias Pùblicas, Plebiscitos y Consultas Ciudadanas¹⁶⁵. A pesar de ser un requisito legal, no todos los municipios los incluyen en sus respectivas Ordenanzas, más aún un número importante de municipalidades no cuentan con esta Ordenanza. Otros mecanismos que son reflejo exclusivamente de una voluntad política de la autoridad comunal se encuentran mucho menos presentes en las ordenanzas. Entre estos, Defensorías Comunales, Mesas Territoriales y Cabildos Vecinales. Los Presupuestos Participativos, señalados explícitamente en la Ley N° 20.500, se han ido incorporando progresivamente.

1. Sobre el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC)

Los COSOC surgen a raíz de la promulgación de la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública¹⁶⁶. Este importante marco legal, entre otros objetivos, apunta hacia una gestión pública local más participativa e inclusiva de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil, fortaleciendo de ese modo el sistema democrático. Establece la conformación de COSOC en diversos niveles de gobierno, incluyendo el comunal¹⁶⁷, buscando promover la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública, para asegurar que las decisiones gubernamentales reflejen las necesidades e intereses de las comunidades que sirven.

163 D.F.L. N° 1 (2006): Fija El Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

164 Art. 93 D.F.L. N° 1 (2006): Fija El Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

165 Marín, T., y Mlynarz, D. (2012). Monitoreo a la Normativa de Participación Ciudadana y Transparencia Municipal en Chile.

166 Ley N° 20.500 (2011). Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

167 Una de las falencias de la Ley N° 20.500 fue la no inclusión de los Gobiernos Regionales entre los órganos de la administración del Estado con obligación de instalar Consejos de la Sociedad Civil. Situación corregida solo el año 2018 con la promulgación de la Ley N° 21.074 de fortalecimiento de la regionalización, que modificó el inciso primero del artículo 75 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, incluyéndolos. En la actualidad, pasados ya algo más de 5 años de esta disposición, solamente 9 gobiernos regionales los han constituido.

En cada municipalidad debe existir un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, lo que no ocurre en casi un tercio de los municipios, el cual será elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna. Asimismo, y en un porcentaje no superior a la tercera parte del total de sus miembros, podrán integrarse a aquellos representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.

En cuanto a las funciones definidas por la ley, estas se concentran en temas de acceso a información y deberes de consulta que debe realizar el alcalde al COSOC. Una síntesis de las funciones de este organismo, da cuenta de¹⁶⁸:

- a. Formular consultas al alcalde sobre materias respecto de las cuales éste debe pronunciarse. Por ejemplo, en materias de proyectos de inversión comunal en desarrollo o vinculados a la «cartera» de iniciativas por impulsar respecto a temáticas como salud y educación, planificación territorial, ejercicio presupuestario, entre otras.
- b. Solicitar al alcalde la realización de un plebiscito comunal.
- c. Interponer recursos de reclamación en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad.
- d. Emitir su opinión sobre las materias que el Alcalde y el Concejo Municipal le sometan a consideración.
- e. Pronunciarse durante el mes de marzo de cada año sobre la cuenta pública anual del Alcalde, la cobertura y eficiencia de los servicios municipales y las materias que hayan sido determinadas por el Concejo Municipal para ello, siendo esta actividad de carácter anual una de las más relevantes realizada por los COSOC.
- f. Formular observaciones a los informes que el alcalde le presentará sobre: presupuestos de inversión municipal, plan comunal de

desarrollo, modificaciones al plan regulador. Sin embargo, la ley no establece el destino que debe darse a dichas observaciones, ni establece la obligatoriedad de respuesta por parte de la autoridad comunal, restándole así potencia a la facultad otorgada.

- g. Informar al alcalde su opinión acerca de las propuestas de asignación o modificación de los bienes municipales y nacionales de uso público que se encuentren bajo la administración de la municipalidad.
- h. Los consejeros deberán informar a sus organizaciones, recibir consultas y opiniones, en sesión, especialmente convocada respecto de la propuesta de presupuesto municipal, el plan comunal de desarrollo, incluyendo el plan de inversiones, modificaciones al plan regulador comunal y cualquier otra materia presentada.

El funcionamiento de los COSOC puede variar, adaptándose a las particularidades de cada comunidad y nivel de gobierno. En general, desempeñan un papel consultivo y asesor, proporcionando aportes y orientaciones para la elaboración y ejecución de políticas y decisiones gubernamentales a nivel local, así como en la supervisión de la implementación de las políticas públicas. Contribuyen a asegurar que estas políticas se lleven a cabo de manera eficiente y eficaz, y que beneficien a las comunidades a las que están destinadas. Además, pueden jugar un papel importante en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, exigiendo claridad en la gestión de los asuntos públicos y responsabilidad por parte de las autoridades.

2. Las Audiencias Públicas

Este mecanismo representa el derecho ciudadano a dialogar con la autoridad local para expresar sus preocupaciones, demandas y propuestas mediante el cual ésta conoce desde la perspectiva de los propios ciudadanos sus opiniones sobre una materia de interés público. También podrán ser convocadas por la autoridad o a requerimiento de la mayoría simple del Consejo de la Sociedad Civil del servicio respectivo¹⁶⁹.

168 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2018). Manual para la «Implementación y funcionamientos de los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil en Chile» 2020. SUBDERE.

169 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo / División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno (2016). Op. Cit.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala expresamente que cada municipalidad deberá regular estas audiencias en la ordenanza municipal de participación, antes señalada. Las audiencias públicas son un medio a través de la cual el alcalde y el concejo cono- cerán acerca de las materias que estimen de interés comunal, como asimismo las que no menos de cien ciudadanos de la comuna les planteen. Se exceptúan de esta exigencia las comunas de menos de 5.000 habitantes, en las que el concejo determinará el número de ciudadanos requerientes¹⁷⁰.

3. Los Plebiscitos comunales

Nuestro ordenamiento jurídico, regula los plebiscitos comunales en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, esta determina que someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal¹⁷¹.

Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral. Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna. Siendo el costo de los plebiscitos comunales a cargo de la municipalidad respectiva.

Una de las principales limitaciones que se ha planteado para efectuar plebiscitos comunales es el porcentaje habilitante para solicitar plebiscitos comunales lo que ha hecho que, progresivamente, hayan ido dismi-

nuyendo desde que este mecanismo de participación se consagró en la ley. Junto con los cambios en materia de porcentajes, se han introducido otras modificaciones relacionadas con el incremento de materias que podían plebiscitar, y respecto al carácter vinculante de los resultados, ninguno de los cuales ha logrado el efecto de incentivar el uso de este mecanismo de participación.

En el ámbito internacional existen mecanismos semejantes de participación y por ejemplo en España, donde la institución se denomina Consultas Populares, se exige también un porcentaje mínimo, que es diverso en cada Comunidad Autónoma y puede o no estar sujeto a la cantidad de población del respectivo municipio, además de no establecerse requisitos de autentificación de las firmas respectivas. A pesar de existir porcentajes más bajos y menos dificultades para su realización, en España no ha habido una utilización significativa, pues desde su instauración en 1985, hasta el año 2003, se habían realizado 21 consultas en todo el país, sobre un universo total de más de 8.000 ayuntamientos.

Existen mociones parlamentarias en nuestro congreso nacional para rebajar a un 5% de la población que votó en la última elección, para requerir la realización de un plebiscito comunal¹⁷². Si bien parece adecuado bajar el % habilitante para su convocatoria, de modo de incentivar la utilización de este instrumento, la baja participación en las elecciones locales, puede hacer que este 5% sea muy bajo, dado el cambio de inscritos a votantes efectivos.

En Chile se han desarrollado cuatro plebiscitos comunales, tres convocados por el alcalde con aprobación del Concejo Municipal (Las Condes 1994, Zapallar 2003 y Peñalolén 2011), y uno convocado por iniciativa ciudadana (Vitacura 2009). Todos han sido vinculantes puesto que ha sufragado más de la mitad de los electores de las respectivas comunas. Los plebiscitos de Vitacura y Peñalolén resultan relevantes de estudiar porque en ambos perdió la posición que presentaba el municipio¹⁷³.

170 Art. 96 D.F.L. N° 1 (2006): Fija El Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

171 Artículos 99 al 104 y siguientes. Párrafo 3º. «De los plebiscitos comunales»; D.F.L. N° 1 (2006): Fija El Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

172 Congreso Nacional. Boletín 12136-06. (2018). Moción del Diputado Tomás Hirsch. Modifica la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, en materia de convocatoria a plebiscitos comunales, a requerimiento de la ciudadanía, y de su carácter vinculante.

173 Mlynarz, D. (2012). [Opinión] Plebiscitos comunales en Chile - Cooperativa.cl. Opinión - Cooperativa.cl. <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/ciudadania/plebiscitos-comunales-en-chile/2012-09-21/124207.html>

El plebiscito comunal de Vitacura fue una consulta ciudadana cuyo tema central fue la aprobación o rechazo de los vecinos a tres cambios en el plano regulador de dicha comuna. Este plebiscito es el primero de carácter oficial, obligatorio y vinculante realizado en una comuna de nuestro país, ya que estuvo respaldado por el Servicio Electoral. La consulta dio por ganadora a la opción que rechazaba los cambios propuestos por el municipio. En este plebiscito votaron algo más de 35.000 vecinos, quienes rechazaron por más de un 70% los tres cambios.

El plebiscito de Peñalolén de 2011 y, al igual que el de Vitacura, consultaba a la ciudadanía la aprobación o rechazo a una serie de cambios en el plano regulador de la comuna. Este plebiscito fue de carácter oficial, vinculante y obligatorio. La consulta dio por ganadora al «No», con lo que se desestimaron las propuestas anunciadas por el municipio, lo que fue visto como un triunfo por parte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, que se oponen a la acción de las empresas inmobiliarias. Este plebiscito tuvo una importante convocatoria, con casi 70.000 votos válidamente emitidos, de los cuales el 52,1% optó por el rechazo¹⁷⁴.

No es casual que los plebiscitos comunales y las consultas ciudadanas locales se concentren en las comunas del sector oriente de la región metropolitana, correspondientes a las municipalidades de mayores recursos a nivel nacional, dejando en evidencia que el ejercicio de esta facultad por parte de la ciudadanía es actualmente muy limitado, por los costos asociados a su organización. Hasta la fecha, por esta misma razón, tampoco los COSOC han hecho uso de esta herramienta, sumado a las restricciones de la normativa sobre materias a plebiscitar, y la dificultad de alcanzar el quórum para ello.



174 Diario La Tercera. (2011). Plebiscito en Peñalolén: Rechazo al Plan Regulador se impone con un 52,2%. <https://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/12/680-410753-9-plebiscito-en-peñalolen-rechazo-al-plan-regulador-se-impo-ne-con-un-522.shtml>

Juntas de vecinos en Chile, historia, regulaciones, limitaciones y propuestas

1. Historia de las Organizaciones Vecinales hasta 1990

La Promoción Popular, impulsada por el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, situó su principal foco en el fomento de las organizaciones vecinales, sobre todo de los sectores más marginados de la sociedad, y se orientó a promover la participación ciudadana en diversas áreas como la organización vecinal, la capacitación cultural, deportiva y social, los Centros de Madres, la capacitación de dirigentes populares, y la organización sindical¹⁷⁵.

Este objetivo gubernamental se materializa mediante la Ley N° 16.880¹⁷⁶, conocida como Ley de Organizaciones Comunitarias. Este marco legal distingue dos tipos de organizaciones comunitarias: las de carácter territorial y las de carácter funcional. Se reconoce a las Juntas de Vecinos como una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las Municipalidades. Asimismo, con el nombre de organizaciones funcionales, la ley reconoce también a otras organizaciones comunitarias, tales como Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Culturales y Artísticos, Organizaciones Juveniles, Organizaciones Deportivas, Grupos Corales, Cooperativas y otras que tengan caracteres similares, que representen y promuevan valores específicos de la comunidad vecinal.

Surge en un contexto de un movimiento poblacional creciente, generado por la migración desde los sectores rurales hacia la capital del país

175 Biblioteca Nacional de Chile. (2023). Sindicatos Campesinos (1967-1973) | Ley de Promoción Popular. Memoria Chilena. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-97798.html>

176 Ley N° 16.880 (D.O. 07.08.1968). Organizaciones Comunitarias. Ministerio del Interior.

y a otras cabeceras de provincias en los márgenes de las ciudades, en condiciones de vida extremadamente precarias. La promulgación de esta primera Ley de Juntas de Vecinos constituyó un fuerte impulso a la organización poblacional, principalmente para los nuevos asentamientos humanos, cuya demanda principal e inmediata era de terrenos para construir viviendas o, más directamente, un techo para vivir¹⁷⁷.

Este nuevo espacio de participación democrática, con el reconocimiento legal de estas organizaciones, en un escenario social y político de gran efervescencia, facilitaron y promovieron la organización poblacional, y se extendieron a todos los barrios y comunas del país, sin distinción de condición económica y social, siendo las juntas de vecinos su figura emblemática¹⁷⁸.

Si bien este hito legislativo tuvo un impacto innegable en la promoción y formalización de las organizaciones de la sociedad civil a nivel local, cabe señalar que ya existían en nuestro país organizaciones comunitarias de hecho, desde fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX fue surgiendo en el país un creciente tejido de organizaciones sociales, anteriores a las actuales juntas de vecinos¹⁷⁹.

La organización social en Chile entre las décadas del 30 y del 60 del siglo pasado es un fenómeno predominantemente urbano, activado por la acelerada migración campo-ciudad, dejando en evidencia el déficit

177 Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2017). Informe Consulta Participativa sobre Ley N°19.418 de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. División de Organizaciones Sociales.

178 Ibid., 11 y 12.

179 Delamaza, G., y Corvera, M. T. (Eds.). (2018). Juntas de vecinos en Chile: 50 años: historia y desafíos de participación. Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

habitacional, proliferando las «poblaciones callampa»¹⁸⁰, llamadas así por su aparición súbita y su carácter de supuesta temporalidad, dado que sus habitantes las consideraban una fase de tránsito hacia una vivienda definitiva, lo que en la mayoría de los casos, no ocurrió y terminaron radicándose en esos lugares. «Las callampas eran una especie de sala de espera para miles de chilenos que buscaban cumplir con el sueño de tener una casa propia»¹⁸¹. Es en este contexto que se da la aparición de organizaciones que demandaban una vivienda digna, y protestaban por el abuso en el precio de los arriendos y de las condiciones de las viviendas a las que accedían, caracterizadas por la mala calidad de la edificación, la falta de servicios básicos y el hacinamiento.

Al momento de asumir el presidente Frei Montalva, el 4 de noviembre de 1964, existían en el país alrededor de mil juntas de vecinos. Esta primera legislación sobre organizaciones comunitarias, como es la Ley N° 16.880, tenía por objeto incorporar plenamente a la vida institucional del país a estas organizaciones espontáneas, denominadas Organizaciones Comunitarias, buscando fomentar, a través de estos organismos, el desarrollo pleno e integral de las comunidades agrupadas en torno a las Juntas de Vecinos, dotándolas de los medios legales y económicos adecuados para cumplir dicho fin.

Esta ley, que permitió reglamentar la existencia de las mencionadas juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, tuvo una larga tramitación en el congreso, siendo finalmente publicada como ley de la República el 7 de agosto de 1968¹⁸².

Simultáneamente a la tramitación legislativa del proyecto, se continuaba promoviendo la constitución de juntas de vecinos –que seguían siendo informales- y de otras entidades que expresaban intereses vinculados al mundo de los pobladores y de los vecinos. Así se fue generando

una importante red de organizaciones territoriales y temáticas o por actividades, que respondían a las más variadas motivaciones e intereses.

El trabajo realizado por la Consejería de Promoción Popular, que atendía de preferencia a los sectores urbanos, y del INDAP, en los sectores rurales campesinos, posibilitó que entre 1964 y 1969 ambas entidades constituyeron más de 20.000 organizaciones de base: juntas de vecinos, centros de madres, centros juveniles, centros deportivos, centros de padres y apoderados, y otros— que llegaron a cubrir una población superior a los dos millones de habitantes¹⁸³.

Aunque la ley de Juntas de Vecinos fue finalmente aprobada por la unanimidad del Congreso, y todos los partidos estuvieron de acuerdo en legislar sobre las organizaciones de base, hubo importantes discrepancias sobre el modo de articular y gestionar estas organizaciones. Este marco normativo entregaba a las juntas de vecinos importantes funciones y atribuciones (Artículo 23 de la Ley N° 16.880), considerablemente superiores a las actuales.

Durante el gobierno de la Unidad Popular la Promoción Popular fue reemplazada por la Consejería Nacional de Desarrollo Social y el ‘poblador’ fue considerado como un sujeto revolucionario primordial¹⁸⁴. Las juntas de vecinos tuvieron mayores espacios de participación en la acción social y política del país, llegando a ser vistas como «instrumentos de participación y transformación de la sociedad»¹⁸⁵; crean lazos con otras organizaciones como sindicatos, centros de madre, agrupaciones de los «sin casa», y se coordinan en federaciones locales, regionales y nacionales.

Esta participación popular protagónica, ya no es dirigida solamente «desde arriba», como había sido la tónica en la historia del país. Así, por ejemplo, se crean las Juntas de Abastecimiento y Precios (JAP),

180 Gárces, M. (2002). Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago 1957-1970. LOM Ediciones. En este trabajo el autor señala que las poblaciones callampa «Surgían como hongos, de la noche a la mañana, allí donde se pudiera, es decir en sitios de escaso valor, fiscales o abandonados: en las riberas de los ríos, canales con aguas contaminadas, zanjones, basurales, faldas de los cerros, sitios eriazos».

181 Mancilla, A. (2017). Las poblaciones callampa como expresión del derecho de necesidad. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 755-765.

182 Idem.

183 Molina Silva, S. (1972). El proceso de cambio en Chile: la experiencia 1965-1970. NU. CEPAL | ILPES.

184 Giacaman, D., y Montalva, E. F. (2018). 50 años de una ley que cambió la historia de Chile -. Escuela de Líderes de Ciudad-ELCI. Consultado el 25 de Noviembre de 2023. Obtenido en: <https://elci.sitiosur.cl/50-anos-de-una-ley-que-cambio-la-historia-de-chile/>

185 Arnold Cathalifauld, M. (2002). Modelos Culturales en Organizaciones Sociales Participacionales. La Cultura Organizacional Comunitaria (Colección de Ciencias Sociales, Universidad de Chile ed.). Bravo y Allende Editores.

en 1972, en que el Estado «transfiere a las organizaciones vecinales que le eran proclives, la regulación de precios y distribución de alimentos al nivel de las Unidades Vecinales»¹⁸⁶. Este creciente rol de las organizaciones vecinales es visto, incluso, como un poder paralelo al municipio.

Durante el régimen cívico-militar, el régimen buscó limitar y controlar la organización popular autónoma, lo que resultó en una represión significativa de estas organizaciones. Sin embargo, incluso durante este período de represión, las Juntas de Vecinos mantuvieron su importancia y continuaron desempeñando un papel en la administración local.

Si bien la dictadura cívico militar mantuvo la vigencia de la Ley de 16.880, dictó una serie de decretos para el control de estas organizaciones vecinales, reduciendo significativamente su margen de acción, desnaturizando su esencia.

Una de ellas fue la prórroga del mandato de aquellas directivas de Juntas de Vecinos, Centros de Madres y demás Organizaciones Comunitarias y Funcionales que expiró o que terminará en alguna de las fechas comprendidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 1 de octubre de 1975. No obstante esta intención de prórroga, se hace evidente el objetivo de control e intervención de estas organizaciones, haciendo también extensivas estas restricciones a los Colegios Profesionales y de Técnicos, y a las Cooperativas, Corporaciones y Fundaciones.

Por otra parte, el Decreto Ley 1.623 (1976)¹⁸⁷ modifica el Decreto N° 349, facultando a los gobernadores a solicitar la renuncia de los dirigentes de las juntas de vecinos por cualquier motivo grave que obste a la buena marcha de la institución, el que será calificado por la autoridad respectiva.

186 Rojas Dunlop, I. (2014). ¿Vecinos, Ciudadanos o Consumidores? Juntas de Vecinos del Gran Santiago. Memoria para optar al Título Profesional de Antropólogo. Mención: Antropología Social. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología.

187 Decreto Ley N° 1.623 (D.O. 29.12.1976). Modifica el Decreto Ley N° 349, de 1974, que prorroga el mandato de las directivas de Juntas de Vecinos y otras Organizaciones Comunitarias.

En 1981 la Junta militar emite la Ley N° 18.057¹⁸⁸ con un único objetivo: excluir a los Centros de Padres y Apoderados de la condición de organizaciones comunitarias funcionales.

A tres meses del término de la dictadura cívico militar, y que asumiera el gobierno democráticamente electo, el 30 de diciembre de 1989, se emitió la nueva Ley N° 18.893 (1989¹⁸⁹) con la finalidad de sustituir la Ley N° 16.880 y establecer nuevas normas sobre organizaciones comunitarias territoriales y funcionales. Pocos días antes, el 19 de diciembre de 1989, como antípico a este nuevo marco legal, se publicó la Ley N° 18.879, aprobada por la Junta de Gobierno, en la que se derogaban los Decretos Ley N° 349 (1974), y 1.623 (1976), antes reseñados.

Al revisar la historia y los fundamentos de la Ley N° 18.893, se puede constatar su inspiración y objetivo de «despolitización, tecnificación y participación de la comunidad local organizada». De acuerdo con el principio de despolitización de los organismos intermedios, el proyecto reguló la formación de entidades a nivel comunal, descartando la constitución de agrupaciones de niveles provincial y nacional.

Las principales críticas que se hacen a la Ley N° 18.893 pueden resumirse en¹⁹⁰:

- a. Desconocer la importancia que poseían con anterioridad las juntas de vecinos como núcleo fundamental para la participación comunitaria, su particular naturaleza jurídica y social y los fines que ellas han desarrollado históricamente.
- b. Tender a la atomización de las juntas de vecinos, al permitir que en una misma unidad vecinal puedan constituirse a lo menos tres organizaciones¹⁹¹. Con esta nueva ley, se promovió la formación

188 Ley N° 18.057(D.O. 07.11.1981). Modifica la Ley N° 16.880 y Establece el Régimen Jurídico Aplicable a los Centros de Padres y Apoderados. Ministerio del Interior.

189 Ley 18.893 (D.O. 30.12.1989): Ley Sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales. Ministerio del Interior.

190 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1995). Historia de la Ley N° 19.418. Ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6955/>

191 Artículo 29 de Ley N° 18.893: «Al determinar el territorio de las unidades vecinales el consejo de desarrollo comunal deberá hacerlo de manera tal que siempre sea

de varias juntas de vecinos en un mismo territorio, lo que implicó no sólo una atomización de la organización popular, sino que, fundamentalmente, la desarticulación política entre la organización vecinal y su territorio de representación. Tuvo, además, entre sus consecuencias, el reforzamiento de las lógicas clientelares promovidas durante la dictadura¹⁹².

- c. Falta de contenido sustantivo, por cuanto no contempla ninguna disposición que se refiera a las funciones y atribuciones de las juntas de vecinos. Es decir, no hay un mandato legal preciso sobre las tareas de las juntas de vecinos y solo se desprende de su artículo 2º sus funciones generales.

En dicha Ley se reflejan las concepciones fundamentales sobre el sentido y naturaleza de las organizaciones de la sociedad civil, de quienes estuvieron al mando de la nación durante casi 17 años.

2. Las Juntas de Vecinos en la democracia

Después del retorno a la democracia en 1990, y a pocos meses de asumir el Presidente Patricio Aylwin, el 06 de julio de ese año, se envía al congreso un Proyecto de ley Sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales, derogando la Ley N° 18.893.

Uno de los aspectos relevantes de esta iniciativa es que establece las funciones que pueden cumplir las juntas de vecinos, entre las cuales cabe mencionar: i) la representación de los vecinos ante todo tipo de autoridades, instituciones o personas; ii) la colaboración con las autoridades estatales y municipales en materias tales como la defensa de las personas y de sus derechos constitucionales, la protección del medio ambiente la educación cívica de los habitantes de la unidad vecinal y el acceso a un hábitat satisfactorio, y iii) la ejecución de obras de adelanto y la promoción del espíritu de comunidad, cooperación y solidaridad entre los vecinos.

possible constituir en él, a lo menos, tres juntas de vecinos y tres centros de madres».

192 Letelier, F., Tapia, V., y Boyco, P. (2018). Del barrio a los territorios vecinales. En *Juntas de Vecinos en Chile: 50 años, historia y desafíos de participación*. Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

La tramitación legislativa de esta iniciativa fue de más de 5 años, siendo publicada en el Diario Oficial el 9 de octubre de 1995, como Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. El trámite legislativo del proyecto implicó múltiples y prolongadas sesiones de las comisiones del parlamento, con intensos debates políticos y también sobre aspectos técnicos y definiciones jurídicas del proyecto, lo que incluso llevó a la presentación de requerimientos al Tribunal Constitucional para revisar la constitucionalidad de diversas disposiciones del mismo¹⁹³.

La modificación más controvertida que se le realizó a la iniciativa durante su tramitación fue la eliminación del carácter de «única» que tenía una junta de vecinos en su respectiva unidad vecinal. La propuesta original del proyecto de ley planteaba que «solo podrá existir una junta de vecinos en cada unidad vecinal (...)» fue reemplazada por la expresión «en cada unidad vecinal podrá existir una o más juntas de vecinos». Este tema, sin dudas, era uno de los más emblemáticos y significativos del proyecto, y tenía por finalidad volver al escenario legal de la Ley N° 16.880, siendo también el principal aspecto de crítica a la Ley 18.893, aprobada por la Junta de Gobierno, por el efecto atomizador de dicha norma al posibilitar la existencia de varias organizaciones en una misma unidad vecinal.

Este tema fue llevado al Tribunal Constitucional (TC) por parlamentarios de la oposición, tribunal integrado mayoritariamente por juristas designados por la última Junta Militar¹⁹⁴, quien determinó que no podía establecerse una sola Junta de Vecinos en cada Unidad Vecinal, dado que ello no era congruente con la libertad de asociación garantizada por la Constitución de 1980 en su Art. 19, N° 15, el que establecía que todo ciudadano tiene «el derecho de asociarse sin permiso previo» y que «nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación». Frente a este fallo, se consensuó como alternativa que habría «una o más Juntas de Vecinos» en cada Unidad Vecinal, exigiendo además que cada una de ellas contara, por lo menos, con el 20 por ciento de los vecinos radicados en dicho territorio, como una forma de limitar la

193 Costa Y., F. (2017). *Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias: Un Estudio En Torno A La Ley N° 19.418* Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Facultad de Derecho. Escuela de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

194 Ministerio Secretaría General de Gobierno (2017). Op. Cit.



cantidad de organizaciones en una misma unidad vecinal, despachando el congreso el proyecto en esos términos.

No obstante, con fecha siete de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, cuarenta diputados en ejercicio, formularon un nuevo requerimiento al Tribunal Constitucional, por la inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 36 del proyecto de ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales, aprobado por el Congreso Nacional, que dispone: «Para constituir una junta de vecinos se requerirá la voluntad conforme de a lo menos un veinte por ciento de los vecinos residentes en la respectiva unidad vecinal, manifestada en la forma que se establece en el Párrafo I del Título II de la presente ley».

Finalmente el Tribunal Constitucional resuelve que la exigencia prevista en el inciso primero del artículo 36 del proyecto de ley entra a configurar un requisito que impide el libre ejercicio del derecho de asociación en una Junta de Vecinos y afecta el principio de igualdad de oportunidades para originar y constituir una organización comunitaria como es una junta de esta especie, vulnerándose de esta manera lo establecido en el numeral 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el artículo primero de la misma Carta Fundamental, declarando su inconstitucionalidad. En consecuencia, la norma aprobada¹⁹⁵, y aún vigente señala en su artículo 37: «Artículo 37.- En cada unidad vecinal podrá existir una o más juntas de vecinos».

Respecto de las Uniones Comunales, el proyecto del ejecutivo planteaba que «Las juntas de vecinos de una misma comuna o agrupación de comunas podrán constituir una unión comunal para que las represente y formule ante quien corresponda las proposiciones que acuerden». No obstante, la ley aprobada dejó abierta la posibilidad de constituir más de una en cada comuna. Es así como el artículo 48 de la Ley 19.418 establece: «Las juntas de vecinos de una misma comuna podrán constituir una o más uniones comunales para que las representen y formulen ante quien corresponda las proposiciones que acuerden».

En definitiva, la ley aprobada, actualmente vigente, se aleja bastante de lo propuesto inicialmente y de lo que se había logrado con la ley

195 Decreto N° 58, del Ministerio del Interior, de 1997, el que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

original de Juntas de Vecinos, promulgada y publicada en el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva en 1968 (Ley N° 16.880). Indudablemente, las trabas constitucionales y la falta de voluntad política, impidieron avanzar en un fortalecimiento y reconocimiento efectivo de las Juntas de Vecinos. Con este marco normativo, las organizaciones vecinales son, en la actualidad, «entidades esencialmente consultivas y colaborativas, más no verdaderos agentes con capacidad para tomar decisiones y desarrollar autónomamente acciones que tengan un impacto directo en la vida de las personas»¹⁹⁶.

La Ley N° 19.418 se encuentra actualmente vigente y ha sido objeto de varias modificaciones, sin embargo, ninguna de ellas ha significado cambios sustanciales al ordenamiento que rige este tipo de organizaciones¹⁹⁷.

En el Congreso, considerando ambas cámaras, se registran 33 iniciativas archivadas desde el año 2009, y 19 en trámite (desde el año 2007). Siendo las dos más recientes son una moción para modificar la Ley N° 19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, para que puedan hacerse parte en procesos judiciales por actos de violencia intrafamiliar, y una moción para modificar la ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, para priorizar las audiencias de dirigentes de juntas de vecinos con autoridades del Estado.

3. Reformas Pendientes, desafíos y propuestas

En cuanto a las reformas pendientes y necesarias al marco normativo de las organizaciones comunitarias, el Programa de Gobierno del entonces candidato, hoy presidente, Gabriel Boric, señala que el fortalecimiento de la participación ciudadana sería una de las prioridades de su gobierno, estableciendo como uno de sus compromisos «mejorar la Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias para empoderarlas y así aumentar su incidencia en los asuntos públicos de sus territorios». Asimismo, se asumió el compromiso de reforzar la

196 Costa Y., Francisco (2017). Op. Cit.

197 Dazarola, G. (2018). Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Hitos en su tramitación y principales aspectos del debate legislativo. En Juntas de Vecinos en Chile: 50 años, historia y desafíos de participación. Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Box 5: Propuestas para el fortalecimiento de la institucionalidad de las Juntas de Vecinos por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana

- a. Las Juntas de Vecinos y las Uniones Comunales que las agrupan deberían establecerse como organizaciones básicas de representación en el territorio.
- b. Establecer una Junta de Vecinos por Unidad Vecinal en todas las comunas del país.
- c. Establecer un mecanismo de sanción para el incumplimiento de los alcaldes de proporcionar lugares físicos para el funcionamiento de las Juntas de Vecinos.
- d. Realizar las elecciones de las Juntas de Vecinos en forma simultánea en todo el país, lo que permite que las Organizaciones no queden acéfalas, que haya un mayor conocimiento de la ciudadanía, y que aumente la vinculación entre las organizaciones.
- e. Para facilitar la realización de sesiones de las Juntas de Vecinos se establecerá una segunda citación, rebajando el quórum a los presentes.
- f. Establecer incompatibilidades para ser directivo (vínculos familiares) y limitar la reelección de dirigentes.
- g. La participación ciudadana a través de sus organizaciones vecinales debe ser incidente y vinculante.

legislación vigente sobre participación ciudadana, especialmente la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Cabe recordar que la Ley 20.500, no reconoce ni propone ningún mecanismo de participación en la gestión pública a nivel barrial–vecinal y tampoco lo hace la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades¹⁹⁸.

A la fecha, no se han materializado estos compromisos, aunque cabe señalar, teniendo en cuenta la falta de efectividad de los instrumentos y regulaciones de participación ciudadana, que lo que se requiere más bien es una reforma profunda.

El informe del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, creado durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, efectuó algunas propuestas para fortalecer la institucionalidad de las Juntas de Vecinos, señalando que «la organización y participación ciudadana a nivel local para ser efectiva es esencial una reforma de fondo a la ley que dote a las organizaciones vecinales y sus uniones comunales de una capacidad de funcionamiento e incidencia que les permita participar activamente en los asuntos públicos del territorio»¹⁹⁹.

198 Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). Op. Cit.

199 Idem.

Transferencia de Recursos a Organizaciones de la Sociedad Civil

El gasto público en Chile se encuentra fuertemente centralizado, ejemplo de ello es el gasto a nivel subnacional el cual no supera el 20%, siendo la principal fuente de recursos de los gobiernos subnacionales las transferencias desde el gobierno central, además de poseer la inversión local más baja de los países de la OCDE²⁰⁰. Realidad que denota una necesidad de diversas modificaciones que encauzen de mejor forma los recursos, considerando las desigualdades territoriales en nuestro país.

Existe a su vez una gran brecha de conocimiento respecto a la forma en la que se efectúa el gasto a nivel territorial por parte del gobierno nacional²⁰¹, información que resultaría óptima para poder estudiar de qué forma se vinculan los gastos con las necesidades territoriales, demandas lideradas por las organizaciones de la sociedad civil. Contar con aquella información desagregada es fundamental para poder reestructurar los presupuestos de los GORE y hacer un uso más eficiente de los esfuerzos de trabajo.

Trabajar en la disminución de brechas presupuestarias y el mejoramiento de la gestión presupuestal resulta imperante si se desea avanzar en el proceso descentralizador, debiendo permear las buenas prácticas de gestión hasta los gobiernos locales.

El trabajo mancomunado de las municipalidades con las organizaciones de la sociedad civil para abrir espacios de participación ciudadana es fundamental puesto que estas organizaciones protegen los intereses, el bienestar y la vida en comunidad de las personas de un territorio,

200 OECD (2015). 2. Mejorando el Sistema Financiero Municipal. En Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal: Conclusiones principales y recomendaciones (p. 22). OECD y SUBDERE.

201 Aminat S., I., Irarrázaval Ll., I., Razmilic B., S., y Rodríguez C., J. (2020). Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile. Centro UC Políticas Públicas

además de tener cada vez mayor incidencia en los temas de interés público²⁰². Sin embargo, la Ley N°20.500 «no reconoce ni propone ningún mecanismo de participación en la gestión pública a nivel barrial-vecinal y tampoco lo hace la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades»²⁰³.

El concepto de transferencia se entiende como el traspaso de recursos por parte de un organismo público a otro organismo público u persona natural o jurídica para el financiamiento de actividades o programas de utilidad pública o interés social²⁰⁴. Las municipalidades poseen limitados ingresos propios, lo cual determina su dependencia de transferencias de recursos desde el gobierno central, definiéndose a este mismo nivel en los ministerios y agencias las temáticas prioritarias a impulsar, desconectando muchas veces el recurso de la necesidad local²⁰⁵. A su vez, la fuente principal de financiamiento de las OSC es a través de transferencias gubernamentales, realidad en la que se ve su accionar y las metodologías utilizadas determinadas por el Estado²⁰⁶.

202 Irarrázaval, I., Sagredo, M. P., y Streeter, P. (2019). *Un Nuevo Trato para las Organizaciones de la Sociedad Civil: Desafíos y propuestas*. Centro UC de Políticas Públicas.

203 Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). Op. Cit.

204 Dazarola, G. (2023). *Transferencias del sector público al privado*. BCN. Obtenido de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id= repositorio/10221/34554/1/BCN_Regulacion_transferencias_sector_privado_def.pdf

205 OECD (2015). Op. Cit.

206 Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). Op. Cit.

Box 6: Caso Convenios 2023

En Chile se han presentado varios casos de corrupción en las últimas décadas, desde el caso MOP-Gate en el año 2005, hasta los eventos de corrupción en la Asociación Nacional de Fútbol Profesional (ANFP), Colusión de farmacias y financiamiento irregular de la política, entre otras. Dentro de ese espectro o radar, jamás se había presentado y dado a conocer un caso de esta naturaleza entre OSC (ONG o fundaciones), puesto que, históricamente se asocia la corrupción a ciertos eventos irregulares y/o no deseados por parte de la administración del Estado y sus agentes y el sector privado.

El Caso Convenio (denominado de esta forma), es el primero de esta índole, iniciando por parte del Ministerio de Justicia en solicitud al Consejo de Defensa del Estado (CDE) respecto a la cancelación de la personalidad jurídica de la fundación Democracia Viva*, dado que, el objetivo que se señala en los estatutos de dicha entidad social no se condice con el objeto de los convenios pactados en Antofagasta, mediante el proyecto «Laboratorio de Acción Territorial Antofagasta», proyecto realizado en marco del programa nacional de Asentamientos Precarios, siendo un trabajo financiado por el Minvu y que para la región de Antofagasta incluía mesas de trabajo en los ocho campamentos de la ciudad, la realización de un repositorio El Norte Nuestro, presentación del proyecto habitabilidad primaria, Apoyo en la campaña del Apruebo, Investigación y lanzamiento de la Constitución (no llevado a cabo), reporte de diagnósticos constituyentes, elaboración de un Libro «Constituir en la revuelta», apoyo en asesorías de mediación comunicacional y Focus Group, Estrategia de Campaña y capacitación a candidaturas de Revolución Democrática.

En el marco del Programa Nacional de Asentamientos Precarios (Minvu), el 46% del presupuesto nacional, se destinó para la región de Antofagasta, siendo esta cifra un alza del 288% respecto al año 2021, siendo unos \$5.216.655.556.-, divididos entre diez fundaciones para el trabajo de habitabilidad primaria en campamentos.

Dentro de toda la documentación analizada posteriormente por la Subsecretaría de Justicia, se estima que el 66% de los fondos públicos transferidos del Minvu al Proyecto de Laboratorio de Acción Territorial Antofagasta (perteneciente a Democracia Viva), eran para el pago de convenio a honorarios y solo un 33% al financiamiento de obras para las tomas de dicha región.

Bajo este marco, la Contraloría General de la República tomó acción y declaró ilegales 29 convenios por casi \$13 mil millones, siendo 22 de estos provenientes en la Región de Los Lagos, paralizando la toma de razón de los convenios investigados, debido al traspaso de fondos públicos desde entidades gubernamentales a fundaciones por supuestas prestaciones de servicio.

Desde una mirada internacional, el índice de Percepción a la Corrupción²⁰⁷, señala que Chile está en el ranking 24/180 países (con un puntaje de 67/100), sólo detrás de Uruguay (ranking 74/180), siendo ambos países de Latinoamérica y el Caribe con menores indicadores de corrupción.

Sin embargo y frente a este panorama, este tipo de hechos reflejan una situación desmedida y totalmente reprochable sobre el traspaso, uso y ejecución de los recursos públicos, cuyo propósito es mejorar la calidad de vida de las personas en situaciones de vulnerabilidad, y más aún en regiones que presentan un crecimiento del déficit habitacional, problemas en infraestructura básica y servicios públicos de calidad.

Fuente: Toro, P. (2023, September 21). Rendiciones de Democracia Viva confirman que la fundación usó recursos del Minvu para desplegar trabajo territorial en la zona. - CIPER Chile. Consultado el 28 de Noviembre 2023. Obtenido de: <https://www.ciperchile.cl/2023/09/21/rendiciones-de-democracia-viva-confirman-que-la-fundacion-uso-recursos-del-minvu-para-desplegar-trabajo-territorial-en-la-zona/>

²⁰⁷ Transparency International. (2022). Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>



Una de las limitaciones que se ha señalado para una mayor efectividad de los instrumentos de participación ciudadana la constituye la precariedad presupuestaria de las municipalidades, las que, en promedio, destinan el 5,1% del total de sus recursos a inversión real, por lo que la materialización de obras de impacto local, así como iniciativas de promoción del desarrollo social, o el fomento de la actividad económica local, dependen mayoritariamente de los recursos que les sean transferidos desde los organismos del nivel central, o de los gobiernos regionales. Esta carencia de recursos, por ejemplo, limita la posibilidad de llevar adelante los presupuestos participativos.

Como se puede ver en la Tabla 1, si revisamos los recursos que las municipalidades transfirieron a Organizaciones Comunitarias, Organizaciones del Sector Privado y del Voluntariado el año 2022 (en miles de pesos), vemos que, en promedio, transfirieron el 2,3% de sus recursos a estas organizaciones de la sociedad civil, con un 0,6% de estos a Organización Comunitarias, un 1,5% a organizaciones privadas y un 0,2 % a organizaciones de voluntariado²⁰⁸.

208 Sistema Nacional de Información Municipal SINIM - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. En www.sinim.gov.cl

Tabla 1: Recursos Municipales a Organizaciones de la Sociedad Civil (2022), en M\$

Categoría	Nº Municipalidades	Organizaciones Comunitarias	Organizaciones Privadas	Voluntariado
1	47	16.747.108	65.168.983	4.073.472
2	37	6.296.379	17.124.989	2.524.060
3	56	5.090.134	4.524.527	1.821.373
4	96	5.204.667	4.566.860	1.484.023
5	109	4.940.061	2.351.336	708.117
Total País	345	38.278.349	93.736.695	10.611.045

Categoría	Nº Municipalidades	Organizaciones Comunitarias/ Total Gasto Municipal	Organizaciones Privadas/ Total Gasto Municipal	Voluntariado/ Total Gasto Municipal
1	47	0,5%	2,0%	0,1%
2	37	0,5%	1,4%	0,2%
3	56	0,8%	0,7%	0,3%
4	96	0,7%	0,6%	0,2%
5	109	0,8%	0,4%	0,1%
Total País	345	0,6%	1,5%	0,2%

Al revisar el gasto para cada una de las categorías de municipalidades, de acuerdo a los criterios del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión (FIGEM) que establece 5 grupos de municipalidades²⁰⁹, podemos observar que la mayor proporción de transferencias a organizaciones comunitarias la efectúan las municipalidades de las categorías 3, 4 y 5 correspondientes a comunas medianas, y pequeñas, las que a su vez son las de menores recursos. En cuanto a las transferencias al voluntariado, se observa una proporción similar en todas las categorías municipales. Por último, en transferencias a organismos privados, los mayores aportes se concentran en las municipalidades de las categorías 1 y 2, de mayor tamaño poblacional y de mayores recursos presupuestarios.

209 Categoría 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo; Categoría 2: Comunas mayores, con desarrollo medio; Categoría 3: Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio; Categoría 4: Comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo medio, y Categoría 5: Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo.

Box 7: Fondo de Desarrollo Vecinal

Es un fondo destinado a financiar la realización de proyectos específicos de desarrollo comunitario, presentados por las Juntas de Vecinos de la comuna²¹⁰. Es administrado por la respectiva municipalidad y se compone por aportes municipales, de los propios vecinos o beneficiarios.

El concejo comunal es el encargado de establecer, por la vía reglamentaria, las modalidades de postulación y operación de este Fondo de Desarrollo Vecinal. La presentación de un proyecto en la municipalidad se realiza a través de la Junta de vecinos. Este fondo al cual pueden acceder las juntas de vecinos de la comuna está destinado a financiar iniciativas de las siguientes características²¹¹:

- a. Mejoramiento Comunitario:** Proyectos destinados a la adquisición de bienes muebles duraderos que permitirán mejorar el bienestar material de la Junta de Vecinos y

210 Decreto 58 (D.O. 20.03.1997). Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 19.418, Sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Última modificación Ley N° 21.487 (D.O 02.09.2022).

211 Ministerio Secretaría General de Gobierno. Portal del Fondos del Estado. Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE). Obtenido en: <https://fondos.gob.cl/>.

de sus beneficiarios, y que puedan ser utilizados prolongadamente en el tiempo. Incluyendo en estos, Proyectos de mantenimiento o mejora de infraestructura social; Proyectos de adquisición de bienes muebles; y Proyectos de seguridad vecinal.

- b. Implementación Comunitaria:** Proyectos destinados a la adquisición de bienes muebles no duraderos, los cuales se consumen producto del uso que conllevan y que permitan aportar al desarrollo de programas y actividades de la organización beneficiada, generando cohesión social de sus socios. Entre estos Proyectos de mejoramiento vecinal y social.

El FONDEVE, en la mayoría de las municipalidades está establecido como instrumento participativo, y regulado en términos específicos en un Reglamento Municipal. Estos reglamentos definen, entre otras regulaciones, el propósito, composición del fondo, requisitos y formatos de postulación, mecanismos de supervisión y rendición de proyectos, entre otros²¹².

212 Ilustre Municipalidad de Tucapel (2022). Reglamento FONDEVE 2022. Dirección Desarrollo Comunitario.

Los procesos descentralizadores indudablemente deben derivar al fortalecimiento de los gobiernos regionales, proceso el cual debe estar acompañado de la delimitación de leyes o reglamentos de financiamiento regional que den sustento y continuidad al financiamiento de programas de carácter permanente. En ese quehacer, la comunidad y las OSC serán entes fundamentales a la hora de definir prioridades y velar por el cumplimiento de las funciones y compromisos adquiridos

para los territorios. Deberes para lo cual el trabajo por fortalecer la gobernanza local no debe estar exento²¹³.

213 Baer, H. v. (Ed.). (2017). Descentralización 2.0: construyendo la gobernanza regional que Chile necesita : un desafío país. (pp. 35; 279 y 363). Ediciones Universidad de la Frontera.

Sin duda alguna, dicho proceso requiere de políticas y de una gestión pública conducente hacia la cohesión territorial de primer orden, cuyos desafíos o brechas identificadas ya han sido relevados en el fomento de mecanismos de compra²¹⁴; creación de una Ley de Transferencias a las OSC²¹⁵; búsqueda de mecanismos o alternativas de transparencia y rendición de cuentas desde el nivel central y ejecución conjunta de programas con los municipios²¹⁶; aumentar la relevancia de municipios y los GORES, como entidades subnacionales en la administración del gasto público en los territorios²¹⁷; el fomento de alianzas estratégicas inter-territoriales²¹⁸ y la creación de un Fondo de Convergencia para la Equidad inter-territorial²¹⁹, entre otras.

La idea es que la descentralización cuenta con el financiamiento suficiente para el crecimiento y el desarrollo sostenible de los territorios, contemplando el fortalecimiento endógeno de capacidades técnicas y profesionales a nivel subnacional, con una transparencia y rendición de cuentas ligada a una sólida participación ciudadana vinculante y empoderada y una sociedad civil más fuerte y promotora de los diferentes cambios y/o transformaciones de sus propias realidades territoriales.

Referencias

214 Aninat S., I., Irarrázaval Ll., I., Razmilic B., S., y Rodríguez C., J. (2020). Op. Cit., 88 y 89.

215 Irarrázaval, I., Sagredo, M. P., y Streeter, P. (2019). Op. Cit.

216 Consorcio para la Reforma del Estado. (2009). *Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Mejora*. Centro de Políticas Públicas UC.

217 Aninat S., I., Irarrázaval Ll., I., Razmilic B., S., y Rodríguez C., J. (2020). Op. Cit., 20.

218 Baer, H. v. (Ed.). (2017). Op. Cit. 149.

219 Ibid., 85.

Aninat S., I., Irarrázaval Ll., I., Razmilic B., S., y Rodríguez C., J. (2020). Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile. Centro UC Políticas Públicas. https://politicaspublicas.uc.cl/content/uploads/2020/07/Mas-allá-de-Santiago_CEP-CentroUC-3.pdf

Aranzaes Villagra, F. (2017). Estructuras de Participación Ciudadana en la Gestión Pública chilena. Tesis para obtener el Grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública.

Arnold Cathalifauld, M. (2002). Modelos Culturales en Organizaciones Sociales Participacionales. La Cultura Organizacional Comunitaria (Colección de Ciencias Sociales, Universidad de Chile ed.). Bravo y Allende Editores. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122305/Arnold%20L004%202002.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). (2021). Hacia un nuevo concepto de Participación Ciudadana a nivel local: Propuestas de mejora.

Baer, H. v. (Ed.). (2017). Descentralización 2.0: construyendo la gobernanza regional que Chile necesita : un desafío país. Ediciones Universidad de la Frontera. 978-956-236-333-4

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1995). Historia de la Ley N° 19.418. Ley sobre Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias Funcionales. <https://www.bcn.cl/historiadaley/nc/historia-de-la-ley/6955/>

Biblioteca Nacional de Chile. (2023). Sindicatos Campesinos (1967-1973) | Ley de Promoción Popular. Memoria Chilena. <https://www.memoria-chilena.gob.cl/602/w3-article-97798.html>

Collado, A. (2018). Las políticas públicas de participación ciudadana en Chile: ¿Poder ciudadano o mantenimiento de la hegemonía? Revista Estudios de Políticas Públicas, 4(1), 79-98. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2018.50424>

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. (2017). Informe final: Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. <https://cdn.ips.gob.cl/files/shares/documentos-conozcanos/participacion-ciudadana/actas-cosoc-nacional-2018/informe-final-consejo-nacional-de-participacion-ciudadana-ene-2017.pdf>

Consorcio para la Reforma del Estado. (2009). *Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Mejora*. Centro de Políticas Públicas

- UC. <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/capitulo-2-descentralizacion.pdf>
- Costa Y, F. (2017). Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias: Un Estudio En Torno A La Ley N° 19.418 [Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Facultad de Derecho. Escuela de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso].
- Dazarola, G. (2018). Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Hitos en su tramitación y principales aspectos del debate legislativo. En Juntas de Vecinos en Chile: 50 años, historia y desafíos de participación (Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile ed.).
- Delamaza, G., y Corvera, M. T. (Eds.). (2018). Juntas de vecinos en Chile: 50 años : historia y desafíos de participación. Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/72045/1/Libro%20con%20portada.pdf&descargar>
- Diario La Tercera. (2011). Plebiscito en Peñalolén: Rechazo al Plan Regulador se impone con un 52,2%. <https://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/12/680-410753-9-plebiscito-en-peñalolen-rechazo-al-plan-regulador-se-impone-con-un-522.shtml>
- Galilea Ocón, S. (2023). Las Organizaciones de la Sociedad civil y la descentralización en Chile (S. Garrido Ruiz, B. Pogorelow Morales, y L. Espíndola Vergara, Eds.). Centro de Análisis de Políticas Públicas. Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile.
- Gárces, M. (2002). Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago 1957-1970 (LOM Ediciones ed.).
- Gentes, I. (2006). Modernización del Estado y gestión pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas. América Latina Hoy. Universidad de Salamanca. 42, 61-91.
- Giacaman, D., y Montalva, E. F. (2018, September 3). 50 años de una ley que cambió la historia de Chile -. Escuela de Líderes de Ciudad-ELCI. Noviembre 25, 2023, obtenido en <https://elci.sitiosur.cl/50-anos-de-una-ley-que-cambio-la-historia-de-chile/>
- Gramberger, M. (2001). Citizens as Partners - OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>
- Irarrázaval, I., y Streeter, P. (2017). Sociedad en acción: construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas UC. https://politicaspublicas.uc.cl/content/uploads/2017/09/PDF-Libro_Sociedad-en-Accion%CC%81n-3.pdf
- Irarrázaval, I., Sagredo, M. P., y Streeter, P. (2019). Un Nuevo Trato para las Organizaciones de la Sociedad Civil: Desafíos y propuestas. Centro UC de Políticas Públicas. <https://politicaspublicas.uc.cl/content/uploads/2019/03/LIBRO-NUEVO-TRATO-Sociedad-en-Accion-3.pdf>
- Letelier, F., Tapia, V., y Boyco, P. (2018). Del barrio a los territorios vecinales. En Juntas de Vecinos en Chile: 50 años, historia y desafíos de participación (Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile ed.). BCBN.
- Mancilla, A. (2017). Las poblaciones callampa como expresión del derecho de necesidad. Revista de Ciencia Política, 37(3), 755-765. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v37n3/0718-090X-revcipol-37-03-0755.pdf>
- Marín, T., y Mlynarz, D. (2012). Monitoreo a la Normativa de Participación Ciudadana y Transparencia Municipal en Chile. https://ciperchile.cl/pdfs/participacion_ciudadana/Monitoreo_Ley_20500.pdf
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2014). Presentación del Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública. División de Organizaciones Sociales. Unidad de Estudios y Desarrollo. <https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2011/12/instructivo-presidencial-participacion-ciudadana-2014.pdf>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2017). Informe Consulta Participativa sobre Ley N°19.418 de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. División de Organizaciones Sociales. <https://dos.gob.cl/wp-content/uploads/2017/09/IJVV-final.pdf>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2022). Instructivo Presidencial para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública. <https://msgg.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2022/09/Instructivo-de-Participacion%CC%81n-Ciudadana.pdf>
- Mlynarz, D. (2012). [Opinión] Plebiscitos comunales en Chile - Cooperativa.cl. Opinión - Cooperativa.cl. <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/ciudadania/plebiscitos-comunales-en-chile/2012-09-21/124207.html>
- Molina Silva, S. (1972). El proceso de cambio en Chile: la experiencia 1965-1970. NU. CEPAL | ILPES. <https://repositorio.cepal.org/items/c4263ca7-02a9-4fae-9e19-a9b32d450d2b>
- Montecinos, E., y Contreras, P. (2020). Municipios y Democracia en Chile: ¿Se está cumpliendo la Ley N° 20.500 de Participación Ciudadana? Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, (23), 63-80. <http://dx.doi.org/10.32457/riem.v23i1.519>
- OECD (2015). 2. Mejorando el Sistema Financiero Municipal. En Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal: Conclusiones principales y recomendaciones (p. 22).

- OECD y SUBDERE. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Chile-multi-level-main-findings-ES.pdf>
- Organización de Estados Americanos. (2008). La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática.
- Programa de Gobierno Apruebo Dignidad. (2022). Capítulo 2 y Capítulo 3. En Apruebo Dignidad, Boric Presidente. Plan de Gobierno: proceso participativo (pp. 133-2011). <https://observatorioplanning.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>
- Rojas Dunlop, I. (2014). ¿Vecinos, Ciudadanos o Consumidores? Juntas de Vecinos del Gran Santiago Memoria para optar al Título Profesional de Antropólogo. Mención: Antropología Social. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología.
- Senado de la República de Chile. (2011). Informe Ley N° 20.500: Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en Servicios Inversores Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=transparencia&ac=doctoInformeAsesoria&id=12230>
- SUBDERE. (s.f.). Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM). <http://www.sinim.cl/>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2016). Guía Participación Ciudadana en la Gestión Municipal. División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/654/Guia%20Participacio%CC%81n%20Ciudadana%20en%20la%20Gestion%20Municipal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2018). Manual para la «Implementación y funcionamientos de los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil en Chile» 2020. SUBDERE. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/549>
- Transparency International. (2022). Corruption Perceptions Index. Obtenido de: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- Toro, P. (2023). Rendiciones de Democracia Viva confirman que la fundación usó recursos del Minvu para desplegar trabajo territorial en la zona. CIPER Chile. Consultado el 28 de Noviembre de 2023. Obtenido de: <https://www.ciperchile.cl/2023/09/21/rendiciones-de-democracia-viva-confirman-que-la-fundacion-uso-recursos-del-minvu-para-desplegar-trabajo-territorial-en-la-zona/>
- Jurisprudencia, Leyes y Decretos
- Ley N° 16.880 (D.O. 1968). Organizaciones Comunitarias. Ministerio del Interior.
- Ley 18.893 (D.O. 1989): Ley Sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales. Ministerio del Interior. Publicado el 30 de diciembre de 1989.
- Ley N° 18.057 (D.O. 1981). Modifica la Ley N° 16.880 y Establece el Régimen Jurídico Aplicable a los Centros de Padres y Apoderados. Ministerio del Interior. Publicado el 07 de noviembre de 1981.
- Ley N° 20.500. Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Publicado el 16 de febrero del 2011.
- Ley N° 21.074, Fortalecimiento de la Regionalización del País. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Publicado el 15 de febrero de 2018.
- Proyecto de Ley de sobre Financiamiento regional, descentralización fiscal y responsabilidad fiscal regional. Boletín 15.921-05. Estado de Primer trámite constitucional. Fecha de Ingreso a la Cámara de Diputadas y Diputados, martes 16 de mayo de 2023.
- Decreto Ley N° 1.623 (D.O. 1976). Modifica el Decreto Ley N° 349, de 1974, que prorroga el mandato de las directivas de Juntas de Vecinos y otras Organizaciones Comunitarias
- Decreto N° 58, (1997) Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Ministerio del Interior.
- D.F.L. N° 1 (2001): Fija El Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Publicado el 17 de noviembre de 2001
- D.F.L. N° 1 (2006): Fija El Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Publicado el 26 de julio de 2006.
- Gabinete Presidencial. OF N° 07 (2014) Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública.

LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE RURAL (SAPR): UNA EXPERIENCIA DE AUTOGESTIÓN CIUDADANA

Una aproximación inicial a los Sistemas de Agua Potable Rural como experiencia chilena

La experiencia de la gestión de los sistemas APR en Chile constituyen una situación peculiar, en donde el protagonismo directo de la población organizada es la que gestiona dichos sistemas, mediante las y los usuarios constituidos en un «Comité», donde administran, gestionan, coordinan y proveen el vital servicio del agua potable en comunidades rurales.

En ocasiones el Comité puede llegar a adoptar la forma de una «cooperativa», con lo que se asocia a una organización de carácter productivo, siguiendo las reglas propias del mundo cooperativo²²⁰, como una estructura institucional de iguales asociados para la provisión de un servicio, en esta instancia, el agua.

En cualquier escenario, las cooperativas son de los menores casos, tratándose en general de comités de APR, siendo para el caso de Chile, las que operan en el conjunto de las regiones del territorio nacional, llegando a 2.239 Comités²²¹.

Estas entidades han sido la respuesta inmediata por la población para llegar a abastecerse de un recurso esencial, al que se accedia en localidades rurales apartadas o periféricas, con cierta simplicidad mediante fuentes habitualmente superficiales, e iniciando trabajos de almacenamiento,

220 Para mayor información respecto a la guía legal sobre Servicios Sanitarios rurales, en cuanto a la licencia, conformación de comités o cooperativas, su personalidad jurídica, inscripción en el registro de operadores entre otros, consultar a: Biblioteca del Congreso Nacional. (2023). Guía legal sobre Servicios sanitarios rurales. <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recursode/servicios-sanitarios-rurales>, como también a Amulén. (2022). Diagnóstico Servicios Sanitarios Rurales: Desafíos y Oportunidades. Región de O'Higgins 2022. Fundación del Agua. <https://pro-ohiggins.cl/wp-content/uploads/2022/09/Estudio-SSR-Pro-Ohiggins.pdf>

221 Gobierno de Chile. (s.f.). Listado de Sistemas de Agua Potable Rural en Chile [Año 2023]. datos.gob.cl. Consultado en mayo de 2023. Obtenido en: <https://datos.gob.cl/lv/dataset/listado-de-sistemas-de-agua-potable-rural-en-chile>

miento, de adecuación para su envasado, de protección y de mínimos sistemas de distribución hacia las familias. En la medida que la población rural dispersa requería de crecientes volúmenes, calidades y acceso del servicio del agua, la situación fue haciéndose más compleja.

Las familias que podríamos entender como una primera unidad organizativa territorial donde antes tenían individualmente «un pozo» del cual abastecían sus requerimientos, empezaron a organizarse entre las y los vecinos para buscar alternativas que permitieran que el acceso, la calidad y oportunidad del agua, fuese una tarea compartida. Ese es el surgimiento de algo que llegaría a tener una complejidad mayor, lo que conocemos actualmente como los SAPR.

Es bajo ese contexto, que influyen en su devenir histórico varios factores. El agua se fue convirtiendo con el tiempo en un recurso cada vez más escaso y su acceso mediante fuentes superficiales se hizo cada vez más difícil, los pozos debieron enfrentar una profundidad cada vez mayor debido a la debilidad creciente de las napas freáticas, y por lo tanto dejó de haber agua como recurso libre y de fácil acceso para convertirse en un recurso esencial que requiere de un esfuerzo cada vez más sistemático y complejo para ser verdaderamente accesible²²² dentro del mercado del agua nacional²²³. También comenzó a ser asociado un «costo creciente» a ese proceso productivo y la dificultad sistemática comenzaba a establecerse.

222 Arellano, A. (2013). Cómo se fraguó la insólita legislación que tiene a Chile al borde del colapso hídrico. - CIPER Chile. Consultado el 30 de Noviembre de 2023. Obtenido de: <https://www.ciperchile.cl/2013/12/12/como-se-fraguo-la-insolita-legislacion-que-tiene-a-chile-al-borde-del-colapso-hidrico/>

223 Baeza Gómez, E. (2018). Mercado del agua en Chile e inscripción y transacciones de los derechos de aprovechamiento de aguas. Biblioteca del Congreso Nacional, 11. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=130134&prmTIPO=DOCUMENTO-COMISION>

La asociación entre familias vecinas contemplaron una «comarca más o menos específica» que supuso siempre un principio de cooperación societaria evidente, donde muchas veces se generó un problema esencial común buscando así la manera de enfrentar también de un modo colectivo dicha necesidad. La comarca se va ampliando en el número de familias que corresponden a la expansión sucesiva de sus proximidades territoriales. Como elemento general estaban las necesidades crecientes de las familias²²⁴, el acceso (o el desafío de acceso) a una fuente superficial y/o en profundidad que le daba viabilidad «a la empresa» y una forma de organización de la extracción, el procesamiento para su mínima salubridad y las bases de un sistema distributivo en ese territorio específico.

Por otra parte, los requerimientos productivos y las múltiples necesidades crecientes de una calidad de vida superior para las familias, fueron señalando demandas sentidas y crecientes de agua, la que, enfrentada a realidades físicas de escasez y gestión, explican la problemática de los nacientes «sistemas familiares compartidos» en un territorio.

La familia actual vive definida por la diversidad y también por la cohesión y la solidaridad. El individuo tiene, en mayor medida que en el pasado, capacidad de elección en cuanto a sus formas de vida y de convivencia. También han cambiado las relaciones personales que configuran la familia²²⁵.

Estamos haciendo referencia a familias rurales en entornos geográficos y productivos bastante diversos. En zonas predominantemente mineras de pequeña extracción, en zonas rurales donde predominan las formas productivas de la agricultura campesina, en áreas de caletas de pescadores en el litoral o en zonas apartadas precordilleranas de actividad ganadera menor. En esas «áreas geográficas» se van desarrollando los sistemas de APR.

224 Importante de destacar es que dichas necesidades caben dentro de las categoría de «necesidades axiológicas y existenciales», siendo las primera vinculadas a la subsistencia y protección y, la segunda categoría, en ser, tener hacer y/o estar. Estas categorías son vitales de considerar para la comprensión de la salud física y mental, sistemas de seguridad, alimentación, trabajo, derechos, cooperación, entre otros. Consultar sobre este tipo de necesidades en: Max-Neef, M., Elizalde, A., y Hopenhayn, M. (1986). IV Bases para una sistematización posible. En Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro (Cepaur Fundación Dag Hammarskjold ed., pp. 40-49).

225 Jadue, G. (2003). Transformaciones familiares: desafío para la educación del siglo XXI. Revista de Psicología de la PUCP, XXI(2), 271-289.



El origen de los Sistemas de APR

Para dar inicio a este fenómeno social, se podría identificar al proceso de Reforma Agraria de los años 60, como una primera fase organizada de los sistemas iniciales de APR antes descritos. Dicho proceso produjo una alteración muy significativa de las formas de propiedad agraria, se generaron condiciones institucionales de apoyo, asistencia técnica y crediticia, y también en redes de comercialización, que fueron provocando un «desarrollo rural»²²⁶ de mayor cobertura.

El progreso de las acciones educacionales de amplia cobertura, mediante las legislaciones de obligatoriedad de la enseñanza creciente, y la materialización de infraestructura de escuelas extendidas, como del sector salud primario en el ámbito rural, fueron dando lugar a una «estructuración superior» del espacio rural aislado en muchas regiones del país.

No es extraño que los puntos en que se van instalando las primeras «torres de almacenamiento de agua potable» sean las propias escuelas en lugares aledaños. La «Torre de agua» (donde era posible llegar a ese estándar) comenzó a ser entonces el sitio en que el comité comenzó a organizarse, a hacerse las reuniones y a iniciar una «tarea de servicio» de creciente cobertura.

Sin embargo, estamos hablando siempre de sistemas bastante precarios, y sumamente desatendidos de la acción institucional y las políticas públicas, porque la «prioridad del acceso al agua potable», posteriormente la instalación de los «sistemas de alcantarillado» y muy después de las «formas de tratamiento de aguas servidas», son desafíos netamente urbanos, cuando no metropolitanos, para los diferentes tipos de políticas y de la acción estatal.

226 Gligo V., N. (2021). Capítulo 1: La situación del campo chileno a fines del decenio de los cincuenta. En *Reforma Agraria Chilena: causas, fases y balances* (Serie Ciencia Ambiental ed., pp. 13-36).

Por otra parte, los municipios rurales, titulares de una institucionalidad esencial para los territorios a los que estamos haciendo referencia, tenían escasas condiciones materiales y financieras por lo que solían priorizar sus tareas de servicios locales en la localidad sede de su comuna y zonas directamente aledañas, aunque en muchas de esas localidades ya el problema del agua exigía un tipo de enfrentamiento como el de los APR. Esto explica, en parte, como la historia de los APR comienza a tener un vínculo con los municipios rurales, debido a que estos asumen el desafío mínimo organizativo de estos sistemas y, en ocasiones, brindan apoyo financiero, técnico y sobre captación.

Esta justificación del programa, se debe a que Chile en esta década (los 60) presentaba una de las mayores tasas de mortalidad infantil en América Latina y el Caribe, siendo 120,3 muertes de menores de un año por mil nacidos vivos²²⁷, siendo así en el año 1960, una cifra mayor que la de países con mejor desarrollo socioeconómico²²⁸. Este tipo de problema de salud pública, se manifestaba por causas de infecciones y perinatales que llegaban a la mortalidad, donde la zona rural y sus particularidades manifestaban una gran disparidad existente entre las coberturas urbanas y rurales en el mundo.

La provisión de los servicios de agua y saneamiento para las áreas rurales, que debían contar con condiciones de calidad, continuidad y cobertura, tuvieron algunas características, tales como:

i) la dispersión de las viviendas; ii) las limitaciones geográficas para el acceso a la población; iii) el bajo nivel socioeconómico de los habitantes;

227 Kaempffer, R. A., y Medina, L. E. (2006). Mortalidad infantil reciente en Chile: Éxitos y desafíos. *Revista Chilena de Pediatría*, 77(5), 492-500.

228 Castañeda, T. (1996). Contexto Socioeconómico y Causas del Descenso de la Mortalidad Infantil en Chile. *Revista de Estudios Públicos*, 64, 1-47.

iv) la utilización de tecnologías no convencionales para la provisión de los servicios; y v) las dificultades para ofrecer asistencia técnica y capacitación a los prestadores de los servicios que generalmente cuentan con una reducida capacidad financiera, administrativa y técnica²²⁹.

En Chile, siguiendo en la misma década de los 60, sólo el 6% de la población rural contaba con algún sistema de abastecimiento de agua potable, mientras que el resto de la población debía de abastecerse por otros medios, sin considerar su saneamiento. De esta forma, en el año 1961 se adopta en Chile el Plan Básico de Saneamiento Rural, orientado a la construcción de sistemas de agua potable en localidades rurales de forma quinquenal y ejecutado por el MOP²³⁰. Así, en el año 1964, se designó al Servicio Nacional de Salud, como el ejecutor de la primera etapa del programa, creándose la Oficina de Saneamiento Rural, financiado a través de un préstamo del BID al gobierno de Chile²³¹.

En esta primera etapa del Programa de Agua Potable, entre 1964 y 1970 se logra aumentar la cobertura de APR desde el 6% en 1960 a un 31%²³², pero a partir de 1970, debido a la reducción presupuestaria y sin el financiamiento del BID, el programa se centra en tareas de apoyo técnico y de asesoría administrativa-contable a las cooperativas²³³. En la segunda y tercera etapa del programa se ven avances en la cobertura, pero al contar con nuevamente financiamiento del BID, se generan fondos de promoción y de asesoría y asistencia técnica a organizaciones locales, como la rehabilitación, mejoramiento y aplicación de capacidades operativas de los sistemas de APR²³⁴.

La cuarta etapa, es desarrollada por el Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS) hasta 1990, creándose la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), para el subsector de agua potable y alcantarillado y, también es apoyada por la ya existente Dirección de Planeamiento del MOP, en el ámbito rural, donde se le asigna funciones y atribuciones relacionadas a los créditos en operación contratados por SENDOS con el BID²³⁵.

En todo caso, desde la perspectiva del municipio rural, este debió esperar hasta entrados los años 90 en Chile, con la reinstauración democrática, para comenzar a tener un desarrollo superior y el acceso a proyectos financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en los nacientes Gobiernos regionales desde 1992.

La preocupación por el agua como cuestión clave del desarrollo ha estado principalmente vinculada al MOP, canalizada en sus direcciones respectivas. Esa institucionalidad asumió los grandes desafíos modernizadores del sector del agua, su saneamiento, la expansión de sus fuentes, la organización institucional pública y posteriormente, asociada la participación empresarial privada, y sobre todo la labor de asegurar la cobertura del acceso al agua al conjunto de la población nacional.

Gran parte de estos esfuerzos institucionales estuvieron centrados durante décadas en el acceso al agua en las grandes ciudades y, las ciudades y localidades mayores o intermedias de los entornos rurales. Los desafíos por la cobertura, la calidad, la potabilidad y servicialidad segura y confiable del agua fue durante muchísimo tiempo, una prioridad estrictamente urbana.

El MOP llevó a cabo grandes esfuerzos en la construcción de represas, embalses y otras formas menores de acumulación de agua. Actuó también en la canalización de cursos de aguas para las necesidades del riego de tierras agrícolas en los valles principales del país y también para las necesidades energéticas asociadas. A través de una institucionalidad conocida como el SENDOS (Ver Tabla 2), se llevó a cabo desde los años 50, siendo un esfuerzo nacional bastante destacable que fueron ampliando la cobertura, la calidad y la seguridad del agua para las crecientes poblaciones urbanas. A su vez, se complementa este esfuerzo

229 Donoso, G., Calderón, C., y Silva, M. (2015). Informe Final de Evaluación Infraestructura Hidráulica de Agua Potable Rural (APR), Dirección de Obras Hidráulicas.

230 Dirección de Obras Hidráulicas. (2014). Desarrollo del Programa de Agua Potable Rural en Chile. Departamento de Gestión Comunitaria, Subdirección de Agua Potable Rural -MOP.

231 Donoso, G., Calderón, C., y Silva, M. (2015). Op. Cit.

232 Idem.

233 Idem.

234 Ibid., 16-17.

235 Idem.

de política pública con los requerimientos energéticos, la necesidad de perfeccionar y ampliar el riego agrícola, y las necesidades de los procesos industriales y de extracción minera.

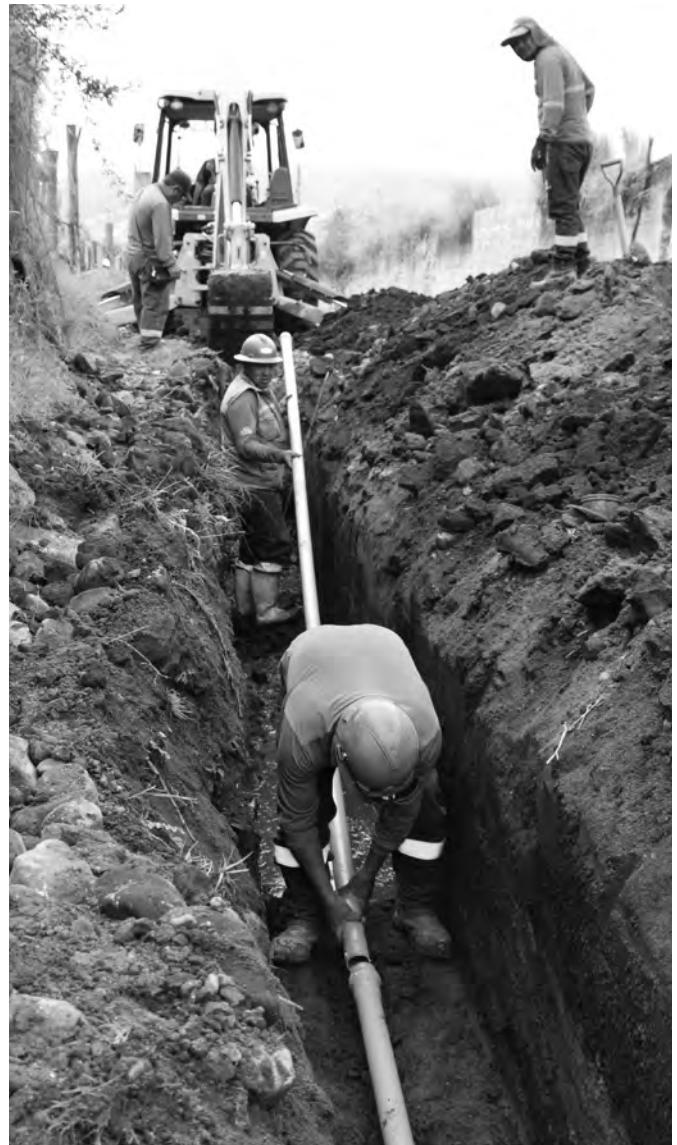
Los pre Sistemas de APR constituyen la «forma autosuficiente» que, con medios propios y apoyos institucionales muy menores, explican la evolución de la forma en que las comunidades rurales (concentradas y semiconcentradas) enfrentaban su creciente y compleja necesidad de la accesibilidad al agua. Es en la esencia de esta economía agraria (principalmente) de subsistencia y autosuficiencia, que se encuentra el origen de los APR.

Corresponde señalar, desde esta perspectiva histórica, que la llegada del agua para las familias rurales de pequeñas localidades y asentamientos dispersos, fue siempre una asociación colectiva, casi sin apoyo público ni municipal y sin atención del mundo privado como campo de emprendimiento. En consecuencia, se estructura un sistema propio de las familias, con sus primeras formas organizativas, y con sus «luces y sombras», porque la calidad y cobertura del agua rural fue habitualmente discontinua y precaria. Pero, la «acción social» iniciada fue enorme y generó las bases de una cultura de autosuficiencia y de organización propia, que está en la esencia de los APR, como los conocemos hoy en día.

Tabla 2: Etapas Programa Agua Potable Rural

Etapas PAPR	Organismo responsable
1964-1970	Oficina de Saneamiento Rural MINSAL
1970-1976	Oficina de Saneamiento Rural MINSAL
1977-1981	SENDOS
1986-1990	SENDOS
1991-1993	CORFO
1994-2001	Dirección de Planeamiento MOP
>2002	DOH-MOP

Fuente: González, V. (2010). Análisis y perspectivas del Programa de Agua Potable Rural como modelo de aplicación a la región metropolitana de Santiago: Una mirada estratégica en el contexto de la Alta Dirección del Estado. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.



El origen de los Sistemas de APR

En los años 90, junto con la redemocratización de Chile, los APR emergen como una realidad evidente. Surge con fuerza la «demanda rural por el agua», especialmente como agua para consumo humano y también, pero en menor urgencia, como agua de riego productiva (agrícola principalmente)²³⁶.

Ello ocurre primero porque comienza a visualizarse una asentada preocupación pública por las localidades y la población rural, definiendo acciones de política pública sustantivas que, independiente de la metodología de medición aplicada para evaluar las condiciones de pobreza por ingreso a principios de la década de los 90 que era cercana al 40%²³⁷ a nivel nacional y que en la actualidad hay una disminución considerable cercana al 8,6% de la población que vivía en condiciones de pobreza²³⁸, el actor social-rural y sus comunidades siguen siendo los más afectados por las situaciones de vulnerabilidad y quienes por décadas han planteado cada vez con más fuerza sus demandas a las autoridades respectivas.

Ante ese contexto la acción gubernamental en materias como la educación, salud, empleo y fortalecimiento productivo llegaron al territorio gradualmente. Esto es especialmente notable en el caso del Programa

de Escuelas de Sectores Pobres (Programa P-900)²³⁹ que fue una acción educacional focalizada en los establecimientos más precarios, siendo una verdadera inyección de recursos a nuestra pobreza rural. Desde el ámbito del sector público en salud, mediante la ampliación de la infraestructura sanitaria, equipamiento y nuevos puestos de trabajo en todas las regiones del país²⁴⁰, se fueron posibilitando el acceso sanitario y la acción preventiva. La institucionalidad pública, como la del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y su Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), que surge con la intención de apoyar y asistir a las economías campesinas y más vulnerables mediante inversión en infraestructura y soporte técnico²⁴¹. A su vez, la acción de Empresa Nacional de Minería (ENAMI) en muchas zonas de piquineros en el Norte Chico han brindado asistencia para mejorar la productividad y competitividad de la pequeña minería²⁴², complementando un cuadro de acción inversionista del Estado de notable importancia.

236 González, V. (2010). Análisis y perspectivas del Programa de Agua Potable Rural como modelo de aplicación a la región metropolitana de Santiago: Una mirada estratégica en el contexto de la Alta Dirección del Estado. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

237 Larrañaga, O., y Rodríguez, M. E. (2014). Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Chile-Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Santiago.

238 Ministerio de Desarrollo Social y Familia y PNUD. (2017). Evaluación de la Pobreza: 1990-2017. ¿Cómo ha cambiado Chile? https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF_Gobcl_Pobreza.pdf

239 Véase en: Ministerio de Hacienda. (1997). Informe Final de Evaluación: Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de Sectores Pobres (P-900). Dirección de Presupuestos (DIPRES)- Ministerio de Educación. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140906_informe_final.pdf; y Ministerio de Hacienda. (2001). Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900). Dirección de Presupuesto (DIPRES) - Ministerio de Educación. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140979_informe_final.pdf

240 González Wiedmaier, C., Castillo Laborde, C., y Matute Willemsen, I. (Eds.). (2019). Estructura y Funcionamiento del Sistema de Salud Chileno (Serie de Salud Poblacional N° 2). Centro de Epidemiología y Políticas de Salud, Universidad del Desarrollo.

241 Véase en: Donoso Harris, G. (2010). Evaluación de Impacto Informe Final: Programa De Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa De Desarrollo De Comunas Pobres (PRODECOP) (J. Cancino Vicente, J. López de Lérida, H. Contreras Gómez, y W. Rivas Villela, Eds.). Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Economía Agraria.

242 Guajardo B., J. C. (2007). La agenda minera en Chile: revisión y perspectivas. CEPAL.

Para todo ello se requería de agua. Y allí estaban en la ruralidad más alejada y en las pequeñas localidades de población dispersa, estos emergentes y necesarios sistemas de APR, habitualmente precarios, pero con una trayectoria destacada en haber resuelto el acceso al agua de muchísimas familias, y con una historia de gestión propia absolutamente única.

Constituye un acierto notable en política pública donde la Administración Aylwin haya respetado, valorado y afianzado la historia antes descrita, considerándose que al retorno de la democracia «el Gobierno elegido recibe un sector sanitario urbano en el que el Estado tenía un 91% de la propiedad de las empresas sanitarias, siendo el otro 9% correspondientes a empresas independientes de las empresas estatales regionales».²⁴³ Sin duda que en esos años, la preocupación central del Gobierno y del Parlamento sobre el agua tenían otras prioridades. En la práctica, durante y posteriormente al periodo de dictadura, el SENDOS deja de existir, justamente cuando se produce la reforma sanitaria urbana mediante diferentes leyes (Ley General de Servicios Sanitarios, Ley de Tarifas y la Superintendencia de Servicios Sanitarios), que excluye a los territorios rurales, dejando un espacio entre las políticas públicas orientadas a la salud, de infraestructura, de vivienda rural y medioambiental²⁴⁴, creándose un sistema de trece empresas operadoras independientes y de carácter mercantil²⁴⁵. Así, la SISS con sus elementos reglamentarios podía definir tarifas, control de los estándares técnicos, atribución de concesiones, control de calidad de afluentes²⁴⁶, consolidándose a su vez, separar las actividades productivas de las reguladoras del sector de servicios al agua²⁴⁷. La Concertación, en ese momento, debió tomar la

243 Calvo, M., y Celedón, E. (2006). Historia del sector sanitario chileno. De la gestión estatal hasta el proceso de privatización. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

244 Fuenzalida, E. (2011). Sistemas Sociotécnicos para el abastecimiento de aguas domiciliarias en el periurbano de la Región Metropolitana [Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magíster en Asentamientos Humanos y Medioambiente]. Santiago de Chile.

245 Larraín, S. (2006). El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado. Revista Polis, (14), 1-20.

246 Pflieger, G. (2008). Historia de la universalización del acceso al agua y alcantarillado en Santiago de Chile (1970-1995). Revista Eure, XXXIV(103), 131-152.

247 Schuster, J. P. (2017). 50 Años de Programa de Agua Potable Rural en Chile: Un análisis institucional y normativo en el marco de la reforma del sector [Tesis presentada a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Uni-

decisión crucial de avanzar en las cuantiosas inversiones requeridas por el sector del Agua y de Saneamiento, a través de la incorporación regulada del capital privado, mediante asociaciones accionarias o sistemas concesionales²⁴⁸.

Chile enfrentó entonces enormes desafíos en la temática del agua y se expandieron estas inversiones de forma rápida, fundado en una inteligente asociatividad público-privada. De allí que se amplió cuantitativamente la cobertura y cualitativamente la calidad del agua potable, se asumió el desafío de los sistemas de alcantarillado y se avanzó en el tratamiento de aguas servidas. Proceso que podemos resumir como positivo si se toma en consideración la gran evolución que tuvo la cobertura de agua potable, el alcantarillado y el tratamiento de aguas servidas (Ver Tabla 3).

Tabla 3: Evolución Histórica Cobertura Nacional Saneamiento

Año	Población Millones Habs.	Cobertura Agua Potable Urbana (%)	Cobertura Alc. Urbano (%)	Cobertura Tratamiento de Aguas Serv. población total	Cobertura de Tratamiento de Aguas Serv. población saneada
1980	8.89	91.4	67.4	-	-
1985	9.66	95.2	75.1	-	-
1990	11.40	97.4	81.8	10	12.2
1995	11.96	98.6	89.4	14	15.7
2000	13.3	99.6	93.1	20.9	22.5
2005	13.3	99.88	94.9	73.3	77.2
2010	15.1	99.8	95.9	86.9	90.7
2014	16.5	99.9	96.7	96.58	99.93

Fuente: Superintendencia de Servicios Sanitarios (s.f.)

La incorporación de empresas privadas al sector llevó a que la legislación incluyera que el «servicio de asesoría y asistencia técnica», que prestaba el MOP a los APR, se considerará como parte de las compe-

versidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente]. Estudios Urbanos UC.

248 Donoso, F., y Hankte, M. (2007). Desarrollo de la Política Chilena sobre Agua Potable y Saneamiento. Corporación de Estudios para Latinoamérica, (39), 1-47.

tencias y responsabilidades de las empresas «ahora mixtas». Con dificultades, este reconocimiento supuso por parte de las empresas un flujo de asistencia técnica a los APR no menor.

Desde los años 90 se constituyeron fórmulas de financiamiento de la inversión requerida por los APR. Así es como a través de la DOH (y su Subdirección de Agua Potable Rural) se estructura un programa de inversiones que asumió desde la formulación de proyectos de expansión, nuevos sistemas de APR, hasta la reparación y conservación de estos en otros casos. Aún con más fuerza desde los Gobiernos Regionales, el FNDR se ha constituido como una fuente y movilización de recursos claves para las inversiones de estos sistemas referidos.

El financiamiento al programa el año 2023 fue de 20 veces más que en el 2000 (Ver Tabla 6). A su vez, los APR son de mayor complejidad y los requerimientos de «ampliación de cobertura territorial» son cada día más numerosos, siendo este sistema, junto al de salud, una fuerte línea de financiamiento e inversión regional debido al mantenimiento requerido y a la renovación de tecnologías de funcionamiento debido a las nuevas condiciones y necesidades que conlleva el impacto del cambio climático.

La sequía estructural, que por más de una década afecta al centro-sur de Chile, ha influido notablemente en complicar la operación y gestión de los sistemas de APR, repercutiendo la disminución de precipitaciones en la reducción del recurso en fuentes de agua superficiales y subterráneas²⁴⁹, aumentando el costo y la dificultad de acceder al recurso hídrico. Debido a ello, hoy los camiones aljibes forman parte del paisaje rural (y hasta urbano) en muchas de las regiones del país, siendo un elemento complementario que ha resultado vital en el funcionamiento de los sistemas de APR y de la distribución de agua en general a la población rural, abasteciendo al 15,4% de ésta²⁵⁰.

A pesar de ello, las experiencias en cuanto a organización y gerencia de los APR sigue mostrando vitalidad. Esta experiencia organizativa es dirigida fundamentalmente por mujeres, muchas de ellas Jefas de Hogar las cuales realizan un trabajo organizativo complejo y difícil, que incorpora desde la operación técnica de los sistemas, su mantenimiento, la estructuración de redes de acceso y la distribución a las familias más alejadas del centro operativo. Difícil es también la administración de los recursos (habitualmente escasos) y los sistemas de cobros, que usualmente son el resultado de los costos totales divididos por las familias abastecidas por el servicio básico, número que muchas veces no permite recolectar los recursos necesarios para los gastos de operación, mantenimiento y mejoras²⁵¹. Hechos que reflejan a su vez algunas de las deficiencias y problemáticas que deben enfrentar los comités. Sin embargo, su fuerza social es notoria, y su sobrevivencia es la expresión más nítida de su fortaleza organizativa.

Buena parte de las dificultades de estos sistemas queda bien descrita en la experiencia del APR de la comunidad de Santa Olga. Dicha localidad fue arrasada por los mega incendios del 2017, donde las mil familias que allí residían tenían un APR con grave suministro de agua superficial, la que alcanzaba a abastecer a una tercera parte de las familias²⁵². Alrededor de 700 de esas familias estaban registradas en el APR con sus pagos al día, y el resto se encontraba «colgado» del sistema como ocurría a su vez con el suministro eléctrico y otros servicios básicos. Cuando el incendio arrasó literalmente con el poblado, solo quedaron los registros del APR y sus listados con un acucioso registro manual de las cuentas. De allí, se obtuvo la base de la información sobre las familias que efectivamente habitaban la localidad y comenzó a reconstruirse el listado oficial de las familias afectadas. Esta reconstrucción, buscó restituir a Santa Olga con un estándar claramente superior al anterior mediante un diseño de urbanización que incluyó también el vínculo de la histórica población de Santa Olga con el poblado enfrentado en la carretera de Los Aromos.

Se trataba de una tarea casi imposible, que fue concretada en prácticamente dos años, con un proceso de concurso y licitación de empresas

249 Barraza, J. (2022). Análisis (CR2) | Postales del sur: lindo como siempre, seco como nunca | Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia. CR2. Consultado el 01 de Diciembre de 2023. Obtenido de: <https://www.cr2.cl/analisis-cr2-postales-del-sur-lindo-como-siempre-seco-como-nunca/>

250 Amulén La Fundación del Agua. (2019). Pobres de Agua Radiografía del Agua Rural de Chile: visualización de un problema oculto. https://www.fundacionamulen.cl/wp-content/uploads/2020/07/Informe_Amulen.pdf

251 Ibid., 14.

252 Galilea, S. (2019). La Tormenta de Fuego y la Nueva Santa Olga. (S. Garrido y I. Barriga, Eds.). Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile.

privadas de la región y una acción pública coordinada e interagencial verdaderamente destacada. El agua era la principal necesidad básica de la comunidad que le daba sentido a la reconstrucción del pueblo. Agotada mayormente la fuente superficial histórica se diseñó un sistema integrado y moderno, el cual utilizaba agua del río Maule, la que debía ser trasladada por tuberías de aproximadamente 18 kilómetros de longitud. El proyecto se diseñó en cuatro meses para una labor que en términos normales de la DOH hubiese demorado cuatro años en materializarse. El acceso al agua y sus derechos fue donado por Forestal Arauco, pasando las tuberías de conexión por terrenos de la propia empresa o por la franja fiscal de los caminos hasta llegar a Los Aromos, siendo en la localidad de Santa Olga donde se alzan las estructuras permanentes del agua potabilizada.

El costo del proyecto total era una inversión de aproximadamente diez millones de dólares, de los cuales el Gobierno de Qatar efectuó una donación de cinco millones²⁵³. Los equipos técnicos profesionales y de la empresa constructora trabajaron en obras continuas y turnos extraordinarios, de forma tal que antes de un año de la tragedia, el sistema de este APR estaba construido. El Comité y las familias que fueron afectadas por la catástrofe, en una primera instancia, fiscalizaron la obra y, posteriormente, ya con las primeras obras terminadas en la localidad, se les fue asignando los arranques de agua potable para un conjunto de 300 viviendas reconstruidas que materializó el Minvu en Los Aromos.

Sin la fuerza social organizada, sin ese coraje, sin esa voluntad férrea de esas mujeres y hombres que acompañaron el esfuerzo y el sacrificio, no habría sido posible movilizar dicho tamaño de recursos monetarios; responder al desafío del diseño y fuerza operativa para construir; e instalar y mantener hasta el día de hoy este notable sistema de APR. Es cierto que es una historia excepcional, pero no es tan ajena a la historia de muchos de nuestros APR a lo largo del país. Es evidente que este trabajo social organizativo es admirable y se encuentra en la médula del esfuerzo de la población rural carenciada en el país, de su lucha continua, de sus desesperanzas y sus ilusiones.



253

Galilea, S. (2019). Op. Cit.

La situación de los Sistemas de APR hoy en Chile

El rol de los Comités y Cooperativas de APR han sido sin duda un elemento fundamental del éxito del Programa de APR a lo largo de los años, siendo aquellos responsables finalmente de la administración, operación y mantención de los sistemas. Existiendo al año 2021, 2.239 organizaciones de APR a nivel nacional, estimándose en un efecto directo en 1.999.986 beneficiarias y beneficiarios de los sistemas de agua potable desarrollados²⁵⁴. En los últimos treinta años se han incorporado al programa de APR 1.383 Comités y Cooperativas (Ver Tabla 4), cifra que demuestra la continua demanda de avanzar en soluciones hídricas para nuestras comunidades rurales, reflejo de una alta demanda por parte de la población de un sistema de red de agua potable que llegue a aquellas localidades, brindando un suministro sólido y constante.

Tabla 4: Catastro Comités y Cooperativas de Agua Potable Rural

Año puesta en marcha	Nº APR
1964-1979	233
1980-1989	409
1990-1999	487
2000-2009	475
2010-2021	421
desconocido	214
Total	2.239

Fuente: Elaboración propia en base a: <https://datos.gob.cl/lv/dataset/listado-de-sistemas-de-agua-potable-rural-en-chile>

Sin duda la operación del programa ha permitido mejorar las condiciones de acceso al agua potable por parte de la población rural, pero es una necesidad que está todavía lejos de resolverse, siendo un programa cuya labor por parte de los APR debe seguir potenciándose.

Si observamos la distribución de los APR a nivel nacional (Ver Tabla 5), la mayor proporción de sistemas se encuentra en la zona centro-sur destacando las regiones de Maule y La Araucanía coincidiendo con la mayor proporción de beneficiarias y beneficiarios. Un caso particular resulta ser la Región de Antofagasta, la cual posee el mayor número de población rural del país resultando poseer el segundo menor número de sistemas de APR y una población rural con agua potable de 12.592²⁵⁵ personas (2% de la población rural). A su vez, la situación actual del territorio de Antofagasta refleja fuertes problemas de continuidad del suministro de agua en un 40% de los sistemas, contando con 10 de los 15 sistemas, nulas condiciones de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas²⁵⁶. La precaria situación de Antofagasta y el poco desarrollo de sistemas de APR en el tiempo se ha estudiado como una consecuencia de la falta de continuidad de fondos de financiamiento²⁵⁷.

255 Amulén La Fundación del Agua. (2019). Op. Cit.

256 Ibid., 54. Adicionalmente, Ley N°21.520 que Modifica Ley N°20.998 Que Regula Los Servicios Sanitarios Rurales para ajustar sus requisitos y plazos de implementación. Ministerio de Obras Públicas y, Chacón, M. J. (2021). *Ánalisis del funcionamiento del programa de Agua Potable Rural (APR) ante problemas de abastecimiento y ausencia de saneamiento en la zona sur de Chile: caso del APR Bahía Mansa* [Memoria para optar al Título de Ingeniera Civil. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile]. Santiago de Chile.

257 Departamento de Ciencias Ambientales y Recursos Naturales Renovables. (2016). *Estado del Arte y Desafíos en los Servicios Sanitarios Rurales. Informe Final*. Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile.

Tabla 5: Distribución APR y Población Rural por región al 2021

Región	Nº	Beneficiarios PAPR	Población Rural total
Antofagasta	15	25.300	607.534
Araucanía	278	182.615	278.680
Arica y Parinacota	24	14.762	226.068
Atacama	48	19.525	25.648
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	43	24.354	21.060
Biobío	181	130.491	177.790
Coquimbo	217	161.124	142.470
Libertador General Bernardo O'Higgins	221	314.708	234.192
Los Lagos	202	162.408	218.675
Los Ríos	186	109.315	109.051
Magallanes y de la Antártica Chilena	11	3.194	13.485
Maule	299	328.525	279.819
Metropolitana de Santiago	110	200.822	263.498
Ñuble	187	133.662	146.929
Tarapacá	21	10.538	20.493
Valparaíso	196	190.336	163.327
Total	2.239	2.011.679	2.928.719

Fuente: Elaboración propia en base al Gobierno de Chile. (s.f.). Op. Cit. y Biblioteca del Congreso Nacional (2017).

A parte de las causas naturales por fenómenos imprevistos, las principales causas del fallo de APR recaen en fallas de deterioro de infraestructura, recogiendo problemas desde fallas de material, obstrucciones, fallas energéticas, estado de filtros y calidad de las conexiones²⁵⁸. Un antecedente de ello es que al año 2014, el promedio de funcionamiento de los APR era de 22,35 años²⁵⁹, valor que supera el promedio de años de vida útil estimados para los sistemas en un principio (20 años), indicador que da cuenta del desgaste de la infraestructura esperable y la necesidad de proveer de mantenimiento constante.

Es fundamental formar capital humano que tenga conocimientos técnicos suficientes respecto a la infraestructura y funcionamiento de los sistemas de APR que puedan evaluar el desgaste y, por ende, incidir en la planificación de los mismos con las entidades colaboradoras y sostenedoras como la DOH, GORE y municipios²⁶⁰. Traspasando a su vez, el conocimiento a nuevos encargados y permitiendo darle continuidad al sistema.

Las últimas décadas, el déficit hídrico ha significado una nueva arista en las problemáticas que enfrentan los APR. Sumándose a los problemas de corte de suministro la sequía como una variable indiscutible que afectará la disponibilidad hídrica y dificultará cada vez más el acceso al agua de localidades rurales especialmente las de tipo dispersas²⁶¹. Ya en el año 2013 un 18% de los recursos del programa de APR debieron ser utilizados para resolver problemas de abastecimiento derivados de condiciones de sequía en las fuentes de abastecimiento del recurso hídrico²⁶².

El presupuesto del MOP ha presentado un aumento en las últimas décadas, significando para el año 2023 un crecimiento de más del doble respecto del año 2013²⁶³. En mayor detalle, el Programa de APR el año 2015 obtuvo una ejecución presupuestaria por sobre los 90 mil millones de pesos, mediante el cual se mejora y amplía la cobertura para localidades rurales alcanzando los 66.800 beneficiarios en la zona centro-sur del país²⁶⁴. Desde entonces el presupuesto al programa siguió aumentando, alcanzando el año 2023 el presupuesto más alto desde el inicio del programa (Ver Tabla 6). Con ello, la estrategia ha ido cambiando, y en la actualidad el enfoque se encuentra en iniciativas de inversión que buscan instalar, mejorar y/o ampliar los sistemas de agua potable, estimándose a finales del presente año el término y operabilidad de 35

260 Departamento de Ciencias Ambientales y Recursos Naturales Renovables. (2016). Op. Cit. 23.

261 Amulén La Fundación del Agua (2019). Op. Cit. 14.

262 Donoso, G., Calderón, C., y Silva, M. (2015). 26.

263 Biblioteca del Congreso Nacional. (2023). *Presupuesto de la Nación*. Presupuesto de la Nación - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/presupuesto/periodo/2023/partida/12>

264 Dirección de Obras Hidráulicas. (2015). *Balance de Gestión Integral 2015: Ministerio de Obras Públicas*, Dirección de Obras Hidráulicas [Resultados de la Gestión año 2015].

258 Amulén La Fundación del Agua (2019). Op. Cit. 57 y 64.

259 Donoso, G., Calderón, C., y Silva, M. (2015). 7.

nuevos servicios sanitarios rurales en localidades semiconcentradas, impactando directamente en la calidad de vida de 16.000 beneficiarios²⁶⁵.

Tabla 6: Presupuesto Histórico Programa Agua Potable Rural

Año	Ingresos por ley de presupuesto
2006	14.943.609
2013	48.745.431
2018	110.076.751
2022	287.712.733
2023	325.336.094

Fuente: Elaboración propia en base a: <https://datos.gob.cl/lv/dataset/listado-de-sistemas-de-agua-potable-rural-en-chile>

Analizar la realidad del origen de los fondos de financiamiento de los APR muestra una realidad bastante heterogénea, en la cual el 62% de los APR, con datos de financiamiento, menciona recibir fondos sectoriales, un 9,45% provenientes de fondos de inversión MOP, un 6,65% de fondos públicos, un 6,61% del FNDR, un 1,14% fondos CORFO, entre otras fuentes con representatividad menor al 1% como el Convenio Alemán, el programa Chile Barrio, SERVIU y fondos de emergencia²⁶⁶. Datos esclarecedores de la realidad del financiamiento de los sistemas y de las brechas de conocimiento de operación que revelan la falta de información para 661 sistemas inscritos, valor cercano al 30% de los sistemas a nivel nacional.

Hacia el 2017 una nueva ley que regula los Servicios Sanitarios Rurales (Ley N° 20.998) a través de la DOH, restituye hacia el MOP esta fundamental tarea de inversión, asesoría y asistencia técnica a los servicios sanitarios rurales mediante la creación de la Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales, la cual tiene como misión «efectuar estudios, gestión comunitaria, inversiones de agua potable, inversiones de saneamiento, proyectos de agua potable, proyectos de saneamiento y llevar el registro de los operadores» en cada región del país».

265 Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales. (2023). Proyecto de Ley de Presupuestos 2023. https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15345&tipodoc=docto_comision

266 Gobierno de Chile (2023). Presupuesto 2024: Un Chile que avanza. <https://www.gob.cl/>

Si bien se han cumplido las metas mayoritariamente para las localidades rurales concentradas²⁶⁷ respecto a infraestructura, al año 2023 las localidades rurales semiconcentradas²⁶⁸ se encuentran al debe en esta materia, alcanzando un déficit de cobertura de agua potable de un 47%, quedando relegada todavía la ampliación de la cobertura de agua potable a las localidades dispersas de las zonas rurales.

La ampliación del programa a zonas rurales dispersas a su vez, significa otra esfera de desafíos. Debido al reducido tamaño poblacional y la compleja ubicación de este tipo de localidades dispersas, no sólo los costos asociados a la instalación de los servicios son elevados, si no que también los correspondientes al cobro del suministro, los cuales no logran proveer de recursos suficientes a la organización para cubrir los costos operacionales. Representando una dificultad importante para el autofinanciamiento de las organizaciones de APR.

Las proyecciones de crecimiento para nuestro país permiten estimar un inminente crecimiento poblacional. Al año 2035 la población rural se estima un aumento de 10,9%, equivalente a más de 2 millones de personas²⁶⁹. Sin duda, el aumento proyectado será un factor de impacto para los sistemas de APR, variable que deberá ser considerada en el futuro del plan y el presupuesto asignado para éste. El aumento poblacional resulta ser una variable determinante al evaluar la demanda del recurso hídrico, la cual se espera presente un aumento del 132,32% al año 2040 respecto de los valores presentados en 2015. El aumento de la demanda a nivel regional se espera sea mayor para las regiones de Los Ríos (132%), Magallanes (69,57%) y Tarapacá (63,80%) (Ver Tabla 7), presión que deberá soportar el recurso hídrico y el sistema de agua potable del país, en suma con las condiciones de disponibilidad derivadas del cambio climático y sus impactos.

267 Definida como aquella constituida por una población entre 100/150 y 3.000 habitantes y una concentración mínima de 15 viviendas por km de red de agua potable (Donoso, G., Calderón, C., y Silva, M. 2015).

268 Definida como aquella constituida por un mínimo de 80 habitantes y con una densidad de a lo menos 8 viviendas por cada km de futura red. Donoso, G., Calderón, C., y Silva, M. (2015). Op. Cit.

269 Instituto Nacional de Estadísticas. (2019). Estimaciones y Proyecciones de la población de Chile 2002-2035 Totales Regionales, Población Urbana y Rural [Síntesis de resultados INE]. Santiago de Chile.

Tabla 7: Demanda hídrica regional de uso consuntivo de agua potable rural

Región / Año	Demanda (Mm³/año)			
	2015	2030	2040	% aumento 2015-2040
Arica y Parinacota	604	683	694	14,90
Tarapacá	337	534	552	63,80
Antofagasta	481	569	577	19,96
Atacama	689	779	812	17,85
Coquimbo	6.214	7.230	7.505	20,78
Valparaíso	10.766	12.207	12.495	16,06
Metropolitana de Santiago	11.570	14.255	15.360	32,76
O'Higgins	28.524	34.570	36.153	26,75
Maule	17.389	19.914	20.905	20,22
BioBio	12.189	15.812	16.203	32,93
Araucanía	6.742	8.337	8.582	27,29
Los Ríos	7.316	16.501	16.974	132,01
Los Lagos	7.349	8.940	9.262	26,03
Aysén	1.332	1.389	1.391	4,43
Magallanes	184	334	312	69,57
Total	111.684	142.059	147.776	132,32

Fuente: Elaboración propia en base a Hídrica Consultores SPA y Aquaterra Ingenieros LTDA (UTP) (2017)

Sin duda alguna, el programa de APR en Chile ha sido un caso particular por la demanda del agua para el consumo humano en tiempo y forma, especialmente en las zonas rurales aisladas y de población dispersa, muy careciadas y con una población rural expuesta a múltiples riesgos, sobre todo en escasez hídrica, considerando que el agua es una herramienta de trabajo para la agricultura campesina y ganadería, siendo este rubro liderada mayoritariamente por mujeres. A su vez, ante estas luchas por la mejora en la calidad de vida de estos sectores de la población, en las últimas décadas y con el discurso constante de la descentralización en diferentes espacios, se ha tenido una aproximación de considerar en las políticas públicas de infraestructura, educación, salud, vialidad etcétera, la variable «heterogeneidad del territorio», tomando como base la especificidad o particularidad del territorio y que la intervención pública-privada-civil deba adecuarse a la circunscripción de la realidad y no de forma inversa, dando una mayor énfasis a la realidad socio-territorial de la población, el trabajo mancomunado de las diferentes esferas que co-habitan el lugar, y que la decisión no sea centralizada, sino más bien, propuestas generadas desde las bases organizadas para que la autoridad tome la decisión en conjunto con ellas.



Los desafíos actuales de los APR

1. Elementos característicos de la sociedad civil

El desafío central de las comunidades rurales, apartadas y con condiciones de vulnerabilidad base socio-históricas, es asegurar el continuo fortalecimiento de los sistemas de APR, de forma que se proteja su organización ciudadana, su capacidad de gestión y la naturaleza innovadora que los define. Existe allí una esencia participativa que tiene elementos fundamentales: es una organización directa y activa de la gente, con dirigentes (mayoritariamente mujeres) que entregan un trabajo y un servicio habitualmente gratuito y en contacto estrecho con sus beneficiarios y beneficiarias.

Este fortalecimiento también debe seguir considerando a los integrantes de cada APR como iguales; se trata de un sistema esencialmente solidario, centrado en el servicio a las familias. Hay personas que identifican a las y los dirigentes de los APR como verdaderos insignes socio-territoriales, por el sentido de su incansable trabajo voluntario para sus comunidades, una actividad y una tarea que se lleva a cabo en condiciones cada vez más complejas.

Parte del mejoramiento sistemático del sistema de APR es que se apuesta cada vez más por su integración a nivel regional, provincial e intercomunal, debido a que en un territorio determinado, varios sistemas de APR pueden tener problemas y demandas comunes, reconociendo así una brecha para poder establecer una adecuada sinergia entre ellos, compartir los desafíos técnicos de la operación de cada sistema y los costos asociados y, sobre todo de profesionales imprescindibles.

Un sistema de APR fuerte y sólido es aquel que se plantea ir adecuándose a «los tiempos que vienen», cada vez con más demanda por el agua y con más dificultades para su acceso, esto significa un mecanismo

de fortalecimiento en tiempos difíciles donde se encontrará siempre a prueba la propia fuerza social. Como de hecho ya ocurre, con asociaciones de APR regionales o provinciales, que efectúan encuentros periódicos y reflexionan sobre sus experiencias concretas y que obtienen lecciones en un proceso de aprendizaje ciudadano no menor.

Fortalecerse implica «superar adversidades», que son particularmente de la informalidad en que muchas veces se desenvuelve la gestión y distribución de estos sistemas de APR, con mucho trabajo voluntario y carente de recursos. Por otro lado, hay que estar atento a diferentes situaciones o prácticas que pueden potenciar o debilitar dichos sistemas, tales como: la probabilidad de los diferentes sistemas de APR en sus localías; una rendición de cuentas claras y transparentes que conserven la organización y la legitimidad de estas de sus propios beneficiarios y beneficiarias; resistirse a los innumerables «negocios» que rodean la temática del agua como recurso cada vez más escaso y valioso, superando aquella práctica de «transacción mercantil» de un bien nacional de uso público; los temas del comportamiento ético y la mantención del valor social de la organización que presiden este esfuerzo de fortalecimiento, entre otros.

Es fundamental para los SAPR no perder el contacto estrecho con sus respectivas comunidades, incorporando cada vez más a mujeres y hombres jóvenes en este esfuerzo organizativo. Además de mantener las relaciones con los distintos servicios públicos involucrados las etapas de funcionamiento de los sistemas como el Ministerio de Salud, fiscalización sanitaria; Ministerio de Economía, fiscalización económica, administrativa y normativa de las cooperativas; las Municipalidades, regularizadoras de inscripción y vigencia de directorios y organizaciones²⁷⁰.

270 Dirección de Presupuestos. (2019). *Fichas Evaluación Ex Ante de Programas Pùblicos Formulación Presupuestaria 2020 Ministerio de Obras Pùblicas*. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-198728_doc_pdf.pdf

El fortalecimiento de los sistemas de APR requiere de un esfuerzo sustancial por trabajar más sistemáticamente en la búsqueda de fuentes alternativas de recolección y distribución de agua; mejorar su contabilidad; contar con el trabajo de profesionales y técnicos expertos y; dedicar tiempo a colaborar con los organismos que se vinculan como el ministerio, los servicios, el municipio, el sector empresarial local y el conjunto de las organizaciones propias de la fortaleza social rural como las cooperativas productivas. Además, asociarse con las organizaciones como los Comité de Familia que están tras el mejoramiento de los caminos básicos que tanto han ayudado a darle perspectivas de desarrollo al mundo rural.

Robustecer dichos sistemas es también un esfuerzo importante de formación hacia las comunidades, para transmitir la historia de los comités de APR y entregar el conocimiento para su funcionamiento a las nuevas generaciones en las escuelas rurales. Sería deseable para sus propios territorios, como una forma de retención de capital social o «talento humano» técnico-profesional, que estos mismos establecimientos formarán a las y los futuros operadores de los sistemas de APR, mejorando su capacitación y formas de gestión para adecuarse a las situaciones más complejas que vivirán los territorios en un tiempo cercano.

Un aspecto fundamental es el fortalecimiento intrínseco del componente social participativo en la mantención y el refuerzo de la perspectiva histórica de estas organizaciones. La trasmisión de estas identidades es lo que asegura el mantenimiento de su espíritu inicial y su adaptación con éxito a los desafíos futuros de mayor formalización y profesionalización.

Los más de 2000 sistemas de APR en el país²⁷¹ tienen realidades dispares, por ende, es imprescindible que todos ellos avancen con miras hacia los ejemplos de APR más destacados. Para ello, es importante regularizar las familias participantes (asumiendo los complejos derechos sucesorios); resolver conflictos pendientes; mejorar la administración; la gestión y asegurar una eficaz cooperación entre los diferentes APR presentes en las distintas regiones del país.

La realización anual de encuentros de APR por región, ha sido una experiencia bien exitosa y necesaria para conocer los avances y prácticas

analizadas y las formas de superación, a modo de generar un «movimiento APR» indispensable para su supervivencia y desarrollo futuro, además de mejorar su interlocución con el MOP, los gobiernos regionales y los municipios respectivos.

2. La relación con los municipios como una colaboración esencial

La institucionalidad de los sistemas de APR y la de los municipios rurales suele estar muy condicionada a voluntades políticas de turno, liderazgos débiles, un bajo interés en la inversión público-privado y con procesos y gestiones estandarizadas desde el nivel central, siendo en algunos casos una institucionalidad insuficiente para enfrentar la multiplicidad de problemas. Por eso mismo, la relación entre ambas entidades debe definirse como «colaboradoras esenciales», manteniendo sus respectivas labores autónomas, pero donde la ayuda de la otra es parte esencial del fortalecimiento buscado.

El municipio rural tiene enormes desafíos por delante. Se trata de una institucionalidad débil, con problemas estructurales de financiamiento, de gestión y personal calificado. Por otra parte, también deben contemplar el cumplimiento de tareas tan desafiantes como la educación y la salud primaria, que con todas las dificultades del caso, son obligaciones municipales principales.

Esta institucionalidad local debe cobijar a los sistemas de APR en su territorio con todas sus potencialidades. Desde tener dependencias físicas, oficinas y salas de reuniones, hasta hacer que el municipio incluya centralmente los proyectos de mejoramiento, equipamiento y mantenimiento de los respectivos APR, incorporando la posibilidad que cada uno de ellos se expanda o surjan nuevos proyectos APR para localidades necesitadas y más apartadas. El respaldo municipal a la cartera de proyectos pendientes de los APR es fundamental, particularmente para el mantenimiento de los sistemas.

En la mayoría de las oportunidades, en lo que respecta a la toma de decisiones, es que tal como los APR deben asociarse, también lo hagan los municipios rurales, integrados en el ámbito provincial correspondiente. La sobrevivencia y el desarrollo de este tipo de municipios está en su capacidad asociativa con los otros municipios en su territorio. Sólo ello

271 Gobierno de Chile (s.f.). Op. Cit.



Ministerio de Obras Públicas

Dirección de Obras Hidráulicas

Dirección de Servicios Sanitarios Rurales

Explotación 14



permitirá dotar de un flujo de profesionales que fortalezca en la práctica su interlocución con las autoridades y los organismos públicos con los que se relacionan.

Los municipios y sistemas de APR integrados en los diferentes territorios son la clave estratégica para el avance de estos sistemas, su perfeccionamiento técnico, el mejoramiento de sus coberturas, el avance en el desafío del alcantarillado y en el futuro el tratamiento de aguas servidas y grises. Ello debido a no ser faenas que cada institución pueda efectuar «aisladamente», y las cuales dependen de instituciones públicas centralizadas vinculadas a la materia del agua, como la DGA y DOH.

Cuando los SAPR se han asociado en una región o provincia determinada, su interlocución con las autoridades de las que dependen para su desarrollo se energiza activamente debido a la capacidad de ser «recibidos, acogidos y entendidos» como base de las soluciones posteriores. Es importante no olvidar que la fuerza social integrada de los SAPR a niveles regionales y nacionales fue lo que permitió la gestión y aprobación de la nueva Ley de Sistemas de APR y su posterior reglamento, permitiendo la revinculación de los APR con el MOP y su independencia de las empresas sanitarias. Sin esa fuerza y esa dirigencia regional y nacional no se habría logrado tan importante modificación legislativa que tanto necesitan los diferentes territorios y zonas rurales más afectadas para su crecimiento y desarrollo en el tiempo.

3. Los complejos desafíos tecnológicos

Que la organización ciudadana de los APR exista es también posible si dicha entidad y sus estrechos colaboradores son capaces de asumir los grandes desafíos tecnológicos que la actividad implica en el presente y futuro cercano. Actualmente, la sequía estructural en la zona centro-sur del país, unida a los rigores ineludibles del calentamiento global, encierran una situación aún más compleja, caracterizada principalmente por las dificultades crecientes para encontrar fuentes de agua; los mayores costos de operación asociados; la mantención permanente de los equipos; las dificultades de las metodologías de costeo y proyección; la definición y el cobro de cuotas a las familias participantes y; numerosas otras cuestiones que definen a un APR como una asociación compleja. Siendo el suministro de sistemas de APR por sí sólo insuficiente para resolver la problemática a largo plazo.

Los principales problemas expuestos por los sistemas de APR tienen que ver con dificultades en las redes de distribución como la ruptura de tuberías, problemas de corte del sistema eléctrico, y problemas relacionados a captación y estanque del agua por fallas en equipos de bombeo, filtro y calidad del agua²⁷², demostrando así que los mayores problemas actuales se asocian a una gestión técnica y administrativa deficiente.

Para la mejora de las problemáticas tecnológicas que presentan los APR es necesario considerar:

- a. Avanzar en la ampliación de las formas de acceso a nuevas fuentes de agua, como por ejemplo, proyectos de obtención de agua en rocas fracturadas para la detección de acuíferos subterráneos²⁷³ o proyectos de osmosis inversa²⁷⁴ en diferentes zonas del país;
- b. Mejoramiento de maquinarias de operación, almacenamiento, distribución y formas de mantenimiento y reuso de aguas²⁷⁵ para la población;
- c. Acceso a modalidades de energía no convencionales y adaptabilidad para conexión eólica o fotovoltaica, con la consiguiente rebaja en los costos operativos y mayor producción de energía limpia²⁷⁶;
- d. Capacitación extensiva a miembros de la comunidad para que ellos puedan operar el APR en circunstancias de emergencia por incendios forestales, fenómenos aluvionales y eventuales inunda-

272 Amulén Fundación del Agua. (2021). Aspectos técnicos del Levantamiento de Información: Estado y Funcionamiento del Sistema. En *Reporte Sistemas Agua Potable Rural* (pp. 26-29). <https://www.fundacionamulen.cl/wp-content/uploads/2021/04/Reporte-Final-Proyecto-APR-Maule-vf-23.04.pdf>

273 Centro Avanzado para Tecnologías del Agua. (2023). *Agua en Rocas fracturadas: Sistematización para la explotación en Chile*. CAPTA. <https://www.centrocpta.cl/?p=2680>

274 Acciona (2023). IDAM COPIAPÓ. Agua Captada directamente del Océano Pacífico. https://www.accionaa.cl/proyectos/idam-copiao/?_adin=0183579827

275 Centro Avanzado para Tecnologías del Agua. (2023). *Implementación de A2 MBRs para tratamiento avanzado de efluentes*. <https://www.centrocpta.cl/?p=2653>

276 Para mayor información respecto a proyectos en Energía, consultar a: Acciona. (2023, noviembre 23). *ACCIONA Energía seleccionada como compañía eléctrica más verde del mundo por noveno año consecutivo*. Actualidad | Noticias. https://www.accionaa.cl/actualidad/noticias/accionaa-energia-seleccionada-como-compania-electrica-mas-verde-del-mundo-por-noveno-ano-consecutivo/?_adin=0183579827

- ciones, como también para la promoción y protección del modelo de gestión comunitaria, en cuanto a capacitación de tecnologías para aguas servidas²⁷⁷;
- e. Avanzar en el proceso de potabilización a través del uso de nuevas tecnologías acorde a las realidades territoriales, cuyos esfuerzos se dirigen a tecnologías remotas y de campo, mediante software y algoritmos que identifican sobreacumulación de nieve y zonas de infiltración que pueden servir como recarga de acuíferos²⁷⁸, y
- f. Programación de aplicaciones en la operación de APR que resulten más convenientes para expandir el servicio a las comunidades aledañas, entre otras.

La resolución de los desafíos tecnológicos va de la mano con mejorar las condiciones administrativas de los APR y la necesidad de que estos gestionen sus propios recursos y capacidades de forma que puedan dar solución a problemáticas técnicas. Es un imperativo el deber reforzarse de manera prioritaria el acompañamiento y la capacitación de los miembros de las organizaciones desde el nivel central (ministerios, direcciones y servicios) y/o desde el nivel intermedio (GORE y Direcciones Regionales), como también desde las universidades regionales y centros de investigación o *Think Tank* para el apoyo constante y progresivo en el avance del conocimiento y mejoras a las prácticas de gestión del recurso hídrico de las zonas rurales del país.

4. Principales mejoras legales y reglamentarias

Las adecuaciones legales y reglamentarias requeridas para «la buena salud» de los sistemas de APR son bastante conocidas, lo que no obstante reiterarlas por su atingencia y necesidad. Por lo pronto, se debe mejorar la estructura y aplicación del reglamento de la última Ley N° 20.998 que Regula los Servicios Sanitarios Rurales, para la pronta y eficaz transferencia hacia la DOH del MOP respecto a la tutición sobre asistencia técnica y capacitación que anteriormente realizaban las em-

277 Schuster, J. P. (2017). Op. Cit. 53.

278 Centro Avanzado para Tecnologías del Agua (2023). *Tecnologías remotas y de campo para el aumento de oferta hídrica desde fuentes superficiales y subterráneas mediante la gestión de la acumulación nival y la recarga artificial de acuíferos*. CAPTA. <https://www.centrocapta.cl/?p=2672>

presas sanitarias. Ello requerirá el «fin activo» de dichos convenios y la apertura hacia una colaboración con el MOP de forma cualitativamente diferente, debiendo establecerse programas de capacitación, entregas sistemáticas de otras formas de asistencia técnica, apoyo especial en la preparación de proyectos y urgencias en relación a mantenimientos, a través de la nueva Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales.

La situación anterior, lleva a la necesidad imperante de ejercer un rol cada vez más activo por parte de los gobiernos regionales y de municipios, para que estas instituciones sean colaboradores en la labor que realiza el MOP. Asimismo, reforzar las actividades sistemáticas de asistencia técnica, capacitación y preparación de proyectos que se efectúen en el propio nivel regional o intercomunal, con la participación activa de los gobiernos subnacionales.

Ello contribuirá significativamente al trabajo mancomunado de los diferentes APR en su territorio o niveles (sea regional, provincial o intercomunal), favoreciendo así economías de escala para el prestador, que figuraría como el MOP y asegurando la acción más colectiva de los APR en su dimensión de trabajo intercomunal.

La cuestión principal, es si los SAPR dan el «salto» hacia un mecanismo o modalidad organizativa superior, lo que parece atendible por su valorable trayectoria histórica y de impacto en el territorio y su mejoramiento en la calidad de vida de miles de personas tras las crecientes y complejas demandas que enfrentan. Aunque es necesario revisar en mayor detalle y más sistemáticamente cómo funcionan las cooperativas del agua, es importante recoger las mejores experiencias y aprovechar plenamente los canales de apoyo, asistencias técnicas y facilidades administrativas y de concursabilidad del sistema nacional de cooperativas para alcanzar un nivel avanzado de organización socio-territorial.

Atendido a cada situación particular, parece ser un camino a recorrer, para asegurar de mejor modo el fortalecimiento gerencial de cada APR y los apoyos adicionales que debieran surgir del sistema cooperativo. El punto de fondo, por ende, es el mejoramiento, la profesionalización y la mejor capacidad operativa de cada APR en el país, sea o no en el camino de la adscripción cooperativa.

Referencias

- Acciona. (2023). IDAM COPIAPO. Agua captada directamente del Océano Pacífico. https://www.accion.cl/proyectos/idam-copiap/?_adin=0183579827
- Acciona. (2023). ACCIONA Energía seleccionada como compañía eléctrica más verde del mundo por noveno año consecutivo. Actualidad | Noticias. https://www.accion.cl/actualidad/noticias/accion-energia-seleccionada-como-compania-electrica-mas-verde-del-mundo-por-noveno-ano-consecutivo/?_adin=0183579827
- Amulén Fundación del Agua. (2022). Diagnóstico Servicios Sanitarios Rurales: Desafíos y Oportunidades. Región de O'Higgins 2022. Fundación del Agua. <https://pro-ohiggins.cl/wp-content/uploads/2022/09/Estudio-SSR-Pro-Ohiggins.pdf>
- Amulén Fundación del Agua. (2021). Aspectos técnicos del Levantamiento de Información: Estado y Funcionamiento del Sistema. En Reporte Sistemas Agua Potable Rural (pp. 26-29). <https://www.fundacionamulen.cl/wp-content/uploads/2021/04/Reporte-Final-Proyecto-APR-Maule-vf-23.04.pdf>
- Amulén La Fundación del Agua. (2019). Pobres de Agua Radiografía del Agua Rural de Chile: visualización de un problema oculto. https://www.fundacionamulen.cl/wp-content/uploads/2020/07/Informe_Amulen.pdf
- Arellano, A. (2013). Cómo se fraguó la insólita legislación que tiene a Chile al borde del colapso hídrico. - CIPER Chile. Retrieved November 30, 2023, obtenido en: <https://www.ciperchile.cl/2013/12/12/como-se-fraguo-la-insolita-legislacion-que-tiene-a-chile-al-borde-del-colapso-hidrico/>
- Baeza Gómez, E. (2018). Mercado del agua en Chile e inscripción y transacciones de los derechos de aprovechamiento de aguas. Biblioteca del Congreso Nacional, 11. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=130134&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- Barraza, J. (2022). Análisis (CR)2 | Postales del sur: lindo como siempre, seco como nunca | Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia. CR2. Consultado el 01 de Diciembre de 2023. Obtenido de: <https://www.cr2.cl/analisis-cr2-postales-del-sur-lindo-como-siempre-seco-como-nunca/>
- Biblioteca del Congreso Nacional (2017). Población por zona Urbana-Rural, Censos 1992, 2002 y 2017. SIIT Estadísticas Territoriales. <https://www.bcn.cl/siit/estadisticasterritoriales//resultados-consulta?id=283548>
- Biblioteca del Congreso Nacional (2023). Presupuesto de la Nación. Presupuesto de la Nación - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/presupuesto/periodo/2023/partida/12>
- Biblioteca del Congreso Nacional (2023, 07 24). Guía legal sobre Servicios sanitarios rurales. <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/servicios-sanitarios-rurales>
- Calvo, M., y Celedón, E. (2006). Historia del sector sanitario chileno. De la gestión estatal hasta el proceso de privatización. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Castañeda, T. (1996). Contexto Socioeconómico y Causas del Descenso de la Mortalidad Infantil en Chile. Revista de Estudios Públicos, 64, 1-47.
- Centro Avanzado para Tecnologías del Agua (2023). Agua en Rocas fracturadas: Sistematización para la explotación en Chile. CAPTA. <https://www.centrocapta.cl/?p=2680>
- Centro Avanzado para Tecnologías del Agua (2023). Implementación de A2 MBRs para tratamiento avanzado de efluentes. <https://www.centrocapta.cl/?p=2653>
- Centro Avanzado para Tecnologías del Agua (2023). Tecnologías remotas y de campo para el aumento de oferta hídrica desde fuentes superficiales y subterráneas mediante la gestión de la acumulación nival y la recarga artificial de acuíferos. CAPTA. <https://www.centrocapta.cl/?p=2672>
- Chacón, M. J. (2021). Análisis del funcionamiento del programa de Agua Potable Rural (APR) ante problemas de abastecimiento y ausencia de saneamiento en la zona sur de Chile: caso del APR Bahía Mansa [Memoria para optar al Título de Ingeniera Civil. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile]. Santiago de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/182520/Analisis-del-funcionamiento-del-programa-de-agua-potable-rural-APR.pdf>
- Departamento de Ciencias Ambientales y Recursos Naturales Renovables (2016). Estado del Arte y Desafíos en los Servicios Sanitarios Rurales. Informe Final. Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile. https://www.andess.cl/wp-content/uploads/2016/11/Estado-del-Arte-y-desafios-en-los-SSR-Informe-Final_APR.pdf
- Dirección de Obras Hidráulicas (2014). Desarrollo del Programa de Agua Potable Rural en Chile. Departamento de Gestión Comunitaria, Subdirección de Agua Potable Rural -MOP.
- Dirección de Obras Hidráulicas (2015). Balance de Gestión Integral 2015: Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Obras Hidráulicas [Resultados de la Gestión año 2015]. <https://doh.mop.gob.cl/Gestion/bgi/Documents/BGI2015DOHVF.pdf>

- Dirección de Presupuestos (2019). Fichas Evaluación Ex Ante de Programas Públicos Formulación Presupuestaria 2020 Ministerio de Obras Públicas. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-198728_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos (2022). Ministerio de Obras Públicas - Dirección General de Obras Públicas: Agua Potable Rural 2022. <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-14564-34905.html>
- Donoso, F., y Hankte, M. (2007). Desarrollo de la Política Chilena sobre Agua Potable y Saneamiento. Corporación de Estudios para Latinoamérica, (39), 1-47. https://www.researchgate.net/publication/268216059_DESARROLLO_DE_LA_POLITICA_CHILENA_SOBRE_AGUA_POTABLE_Y_SANEAMIENTO
- Donoso, G., Calderón, C., y Silva, M. (2015). Informe Final de Evaluación Infraestructura Hidráulica de Agua Potable Rural (APR), Dirección de Obras Hídricas. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141243_informe_final.pdf
- Donoso Harris, G. (2010). Evaluación de Impacto Informe Final: Programa De Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa De Desarrollo De Comunas Pobres (PRODECOP) [J. Cancino Vicente, J. López de Lérida, H. Contreras Gómez, y W. Rivas Villela, Eds.]. Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Economía Agraria. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139640_informe_final.pdf
- Fuenzalida, E. (2011). Sistemas Sociotécnicos para el abastecimiento de aguas domiciliarias en el períurbano de la Región Metropolitana [Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magíster en Asentamientos Humanos y Medioambiente]. Santiago de Chile. <https://docplayer.es/13903935-Pontificia-universidad-católica-de-chile-facultad-de-arquitectura-diseno-y-estudios-urbanos-instituto-de-estudios-urbanos-y-territoriales.html>
- Galilea, S. (2019). La Tormenta de Fuego y la Nueva Santa Olga. (S. Garrido y I. Barriga, Eds.). Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile. https://gobierno.uchile.cl/dam/jcr:350c82fc-1546-4a11-bd86-4dc8f7b192a6/La_Tormenta_de_Fuego_y_la_Nueva_Santa_Olga.pdf
- Gligo V, N. (2021). Capítulo 1: La situación del campo chileno a fines del decenio de los cincuenta. En Reforma Agraria Chilena: causas, fases y balances (Serie Ciencia Ambiental ed., pp. 13-36). Pedro Calandra B. y Carlos Muñoz S. <https://libros.uchile.cl/files/presses/1/monografias/1210/submission/proof/14/>
- Gobierno de Chile. (2023). Listado de Sistemas de Agua Potable Rural en Chile [Año 2023]. <https://datos.gob.cl/lv/dataset/listado-de-sistemas-de-agua-potable-rural-en-chile>
- Gobierno de Chile. (2023). Presupuesto 2024: Un Chile que avanza. Obtenido de: <https://www.gob.cl/>
- González, V. (2010). Análisis y perspectivas del Programa de Agua Potable Rural como modelo de aplicación a la región metropolitana de Santiago: Una mirada estratégica en el contexto de la Alta Dirección del Estado. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- González Wiedmaier, C., Castillo Laborde, C., y Matute Willemsen, I. (Eds.). (2019). Estructura y Funcionamiento del Sistema de Salud Chileno (Serie de Salud Poblacional N° 2 ed.). Centro de Epidemiología y Políticas de Salud, Universidad del Desarrollo. <https://medicina.udd.cl/centro-epidemiologia-politicas-salud/files/2019/12/ESTRUCTURA-Y-FUNCIONAMIENTO-DE-SALUD-2019.pdf>
- Guajardo B., J. C. (2007). La agenda minera en Chile: revisión y perspectivas. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/afe352f4-758c-44e3-8525-5db38c52298a/content>
- Hídrica Consultores SPA y Aquaterra Ingenieros LTDA (UTP). (2017). Resumen Ejecutivo: Estimación de la demanda actual, proyecciones futuras y caracterización de la calidad de los recursos hídricos en Chile. Dirección General de Aguas. <https://dga.mop.gob.cl/Estudios/04%20Resumen%20Ejecutivo/Resumen%20Ejecutivo.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2019). Estimaciones y Proyecciones de la población de Chile 2002-2035 Totales Regionales, Población Urbana y Rural [Síntesis de resultados INE]. Santiago de Chile. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/proyecciones-de-poblacion/publicaciones-y-anuarios/base-2017/ine_estimaciones-y-proyecciones-2002-2035_base-2017_reg_%C3%A1rea_s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=aaeb88e7_5
- Jadue, G. (2003). Transformaciones familiares: desafío para la educación del siglo XXI. Revista de Psicología de la PUCP, XXI(2), 271-289. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/994009.pdf>
- Kaempfier, R. A., y Medina, L. E. (2006). Mortalidad infantil reciente en Chile: Éxitos y desafíos. Revista Chilena de Pediatría, 77(5), 492-500. <https://dx.doi.org/10.4067/S0370-41062006000500007>
- Larraín, S. (2006). El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado. Revista Polis, (14), 1-20. : <http://journals.openedition.org/polis/5091>
- Larrañaga, O., y Rodríguez, M. E. (2014). Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Chile- Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Santiago. <https://www.undp.org/es/chile/publications/desigualdad-de-ingresos-y-pobreza-en-chile-1990-2013>
- Max-Neef, M., Elizalde, A., y Hopenhayn, M. (1986). IV Bases para una sistematización posible. En Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro (Cepaur Fundación Dag Hammarskjold ed., pp. 40-49). https://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/1986/08/86_especial.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia y PNUD. (2017). Evaluación de la Pobreza: 1990-2017. ¿Cómo ha cambiado Chile? https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF_Gobcl_Pobreza.pdf

Ministerio de Hacienda. (1997). Informe Final de Evaluación: Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de Sectores Pobres (P-900). Dirección de Presupuestos (DIPRES)- Ministerio de Educación. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140906_informe_final.pdf

Ministerio de Hacienda (2001). Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900). Dirección de Presupuesto (DIPRES) - Ministerio de Educación. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140979_informe_final.pdf

Pfleiger, G. (2008). Historia de la universalización del acceso al agua y alcantarillado en Santiago de Chile (1970-1995). Revista Eure, XXXIV(103), 131-152. <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v34n103/art07.pdf>

Schuster, J. P. (2017). 50 AÑOS DE PROGRAMA DE AGUA POTABLE RURAL EN CHILE: Un análisis institucional y normativo en el marco de la reforma del sector [Tesis presentada a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente.]. Estudios Urbanos UC. <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2017/01/TESIS-JPSO.pdf>

Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales. (2023). Proyecto de Ley de Presupuestos 2023. https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=15345&tipodoc=docto_comision

Superintendencia de Servicios Sanitarios. (s.f.). Evolución Histórica Cobertura Nacional Saneamiento. <https://www.siss.gob.cl/586/w3/article-3683.html>

Jurisprudencia, Leyes y Decretos

Decreto 100 | Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile de 1980. Capítulo XIV Gobierno y Administración Interior del Estado. Ministerio General de la Secretaría de la Presidencia. Publicado el 22 de septiembre de 2005.

Ley N° 20.998 que Regula los Servicios Sanitarios Rurales. Ministerio de Obras Públicas. Publicado el 14 de febrero de 2017.



CAPÍTULO IV

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA LUCHA POR LA VIVIENDA

Las Organizaciones históricas en la lucha por la Vivienda en Chile hasta 1973

La aspiración de cientos de personas carenciadas por una vivienda y un hábitat digno está enraizada en la historia chilena. Respecto de las soluciones a una cuestión creciente y muy compleja, entraremos de lleno en la biografía nacional en torno a la crisis de los años 30 debido a la depresión mundial.

Por su parte, la crisis salitrera provocó en Chile consecuencias sociales, económicas y culturales muy difíciles de resolver, siendo en esa época cuando emergen una cantidad significativa y muy relevante de «organizaciones populares» que buscaban enfrentar el hambre, el acceso al trabajo, a la educación, salud y condiciones dignas de vivienda y habitabilidad²⁷⁹. Es en ese contexto de las mancomunidades obreras luchando por el trabajo, los salarios y las condiciones laborales, que surgen las «Ollas Comunes» como respuesta inmediata a la crisis alimentaria, las cuales se convierten en un instrumento de lucha frontal contra la pobreza extendida y los desafíos más genéricos de la población²⁸⁰. Una población privada de bienes y servicios básicos para subsistir que a través de su precaria organización va gestando entidades en el amplio espectro de las necesidades urgentes.

En tales circunstancias, emerge una lucha por la vivienda de las familias más pobres en el Gran Santiago y otras ciudades de Chile, la lucha por cánones de arriendos justos frente a la especulación entorno a la vivienda, la lucha por iniciar acciones autoconstructivas que provenían de la

279 Valdés Herrera, L. M. D. (2016). III. Desarrollismo, Democracia y Politización de la Sociedad Civil (1925-1973). En *Trayectorias en Cambio: Un recorrido por la Historia de las Organizaciones de la Sociedad Civil* (pp. 19-22). Centro Políticas Públicas UC - Fundación CHILE+HOY.

280 Riveros, L. (2009). La Gran Depresión (1929-1932) en Chile [Serie Documentos de Trabajo SDT 293]. Departamento de Economía Universidad de Chile; Keller R., C. (1931). *La Eterna Crisis Chilena*. Editorial Nascimento; y Keller R., C. (1932). *Cómo Salir de la Crisis*. Editorial Nascimento.

historia principalmente campesina de las familias migrantes y la lucha por una vivienda digna, fueron demandas que adquieren una notoriedad significativa en la lucha social urbana de la época²⁸¹.

En 1936 surge como medida la Caja de Habitación Popular, la cual sería el organismo responsable hasta 1952 de la elaboración de programas vinculados con la vivienda social, encargada no sólo de la construcción, sino también de la concesión de subsidios, la urbanización de barrios obreros, el fomento al huerto familiar y la concesión de préstamos²⁸². En su periodo de actividad, esta organización estuvo involucrada en la edificación de 43.410 viviendas²⁸³. Las «soluciones habitacionales» fueron construidas con un estándar económico pero innovador para la época, y de las que aún somos testigos en buena parte del territorio nacional. Particularmente en Santiago, la Población Juan Antonio Ríos brindó 5.000 viviendas para empleados y obreros, y fue de las primeras planificaciones de conjuntos urbanos²⁸⁴, transformándose en uno de los problemas más graves del país.

Desde entonces, el Estado de Chile comenzó a desarrollar políticas y programas públicos de vivienda en un tipo de acción que consideró el rol de las «Cajas de Compensación Laborales», donde importantes proyectos de vivienda se integraban a demandas sindicales específicas,

281 Sepúlveda Swatson, D. (1998). De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. *Revista Invi*, 13(35), 103-115.

282 Véase Ley N°5950 que Crea La Caja de la Habitación Popular. Ministerio del Trabajo. Publicado el 10 de octubre de 1936. Obtenido de: <https://bcn.cl/2znih>

283 Hidalgo Dattylyer, R. (1999). *La Vivienda Social en Chile: La acción del Estado en un siglo de planes y programas*. *Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, 1(45), 1-9.

284 Aguirre, B., y Rabí, S. (2009). La Trayectoria espacial de la Corporación de la Vivienda (CORVI). *Revista Diseño Urbano y Paisaje*, (18), pp. 20.

acompañados de mecanismos favorecedores del ahorro como las ya instauradas Cajas de Ahorro, que establecieron las primeras formas de vincular el acceso al bien de la vivienda sobre la base del ahorro²⁸⁵. Esto llevaría en la década siguiente (1950) a la materialización de la CORVI en 1953; al establecimiento del Banco del Estado como expresión superior de las Cajas de Ahorro, y el surgimiento de las primeras Cooperativas de Ahorro y Crédito cuya finalidad era integrar el ahorro al acceso de vivienda bajo una disciplina sistemática, teniendo una clara focalización hacia los sectores de empleados públicos y privados. Acciones que buscaban ayudar a paliar el fuerte déficit habitacional que para 1952 alcanzaba las 323.616 unidades²⁸⁶.

A través de la CORVI se materializó diversos proyectos de vivienda, en el marco de la Política Habitacional del Estado, cuyo esfuerzo de la acción pública se instala fruto de los emergentes sectores medios de la población. Entre ellos encontramos las poblaciones Miguel Dávila (1956), San Gregorio (1959), ampliaciones a la población Juan Antonio Ríos (1959-1961-1963), entre otras vinculados a ramas particulares de producción que dieron lugar a poblaciones históricas como formas de integración social y familiar siendo algunos complejos habitacionales Yarur, Sumar, Fanaloza, Bata y otras más para obreros y empleados de dichas empresas que aspiraban a viviendas dignas y de calidad. En este periodo, se destrabó la burocracia para contar con la colaboración de las empresas privadas de construcción, lo cual instauró un sistema de libre competencia que permitió a las empresas privadas postular a proyectos públicos y adjudicarse contratos, lo cual tuvo como efectos positivos en la industria de la construcción, permitiendo bajar costos, mejorar procesos y perfeccionar la mano de obra²⁸⁷.

Paralelamente, las fuertes migraciones campo-ciudad continuaban, y derivaron en una expansión descontrolada de Santiago y las principales ciudades en regiones, donde los pobres urbanos fueron instalándose

285 González-Correa, I. (2021). La Caja Nacional de Ahorros y la banca estatal: un caso exitoso de economía asociativa entre cajas financieras en Chile, c. 1920-1950. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 71-84.

286 Godoy, G. (1972). Rol de la CORVI en el Problema Habitacional, 1953 - 1972. Seminario Facultad de Arquitectura y Urbanismo. U. de Chile. Santiago. pp. 30.

287 Hidalgo, R. (2005). La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX. *Revista Eure*, 31(93), 108-112.

en la periferia no urbanizada²⁸⁸. La política pública del acceso a la vivienda para sectores medios vinculados al mundo del trabajo y cajas previsionales, es expresión de la relación entre el ahorro, el acceso a la vivienda, el servicio a la deuda habitacional y el sistema de reparto. Sin embargo, fue una acción de política socialmente restringida, con un subsidio que no daba cuenta de una acción centrada en las familias pobres, vulnerables y predominantemente migrantes con problemas esenciales de acceso al agua potable, luz eléctrica y localizados en tugurios centrales y en las periferias de las ciudades.

Ya entrando a los años 60 el déficit de viviendas en zonas rurales era de 155.000 unidades y para las zonas urbanas de 220.000²⁸⁹, los movimientos sociales de las familias más pobres y vulnerables se establecen en «tomas de terreno» de creciente masividad y magnitud, constituyendo parte esencial del paisaje urbano en todas nuestras ciudades, emergiendo «cinturones de miseria» o las llamadas «poblaciones callampa»²⁹⁰, expresión de lucha social por el derecho de necesidad y justicia social²⁹¹. Como precedente a esta fenómeno socio-territorial, es el caso emblemático que ocurre en octubre de 1957, cuando miles de personas que habitan lugares precarios ocuparon el predio de la chacra La Feria al sur de Santiago, conocido posteriormente como la toma de La Victoria, siendo asentamientos precarios, levantados en espacios periféricos de la ciudad expuestos a laderas de cerros, bordes de ríos, etcétera, siendo sectores donde capitalinos y migrantes rurales que no tenían acceso a vivienda, por la constante inflación, se vieron forzados a vivir²⁹². Este caso por su trayectoria se ha expresado como experiencia para el aná-

288 Lin Muñoz, T., y Mc-Lean Wolleter, I. (2022). El espacio público como mediador entre los pobladores y el Estado. Morfología de las poblaciones chilenas de la década de 1960. *Revista INVI*, 37(106), 177-203.

289 Calvo Salas, H. (1967). *Comisión Económica para América Latina, Seminario Latinoamericano sobre Prefabricación de Viviendas* [Políticas, Programas, Construcción y Mercado de Vivienda en Chile]. Repositorio CEPAL.

290 Ibid., 5.

291 Mancilla, A. (2017). Las poblaciones callampa como expresión del derecho de necesidad. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 755-756; y Robles Zúñiga, M. (2020). La emergencia de un nuevo léxico social: De «Poblaciones fantasma», a «Poblaciones callampas» frente al concepto «Pobladores» como singular de grupo, en el debate entre actores políticos, expertos y conglomerados sociopolíticos (1945-1949). *Revista Divergencia*, (14), 41-63.

292 Castillo Fernández, S., y Vila Muga, W. (2020). La «Toma» de La Victoria y el problema habitacional a través del Diario La Nación. Agenda Estatal y movimiento de pobladores en Santiago, 1957. *Revista Tiempo Histórico*, (21), 101-122.

lisis en el desarrollo de principales teorías para buscar su comprensión, tales como: la teoría de la marginalidad, la teoría de los movimientos sociales urbanos y la teoría de los nuevos movimientos sociales²⁹³.

Por su parte, las ollas comunes, los comedores populares, los jardines y escuelas populares, la atención primaria de salud y otras formas organizativas, expresan un modo organizativo de la marginación urbana. Organizaciones territoriales que buscaban interpelar al Estado para renovar políticas públicas de vivienda y hábitat ahora para las grandes mayorías carenciadas, además de establecer «mecanismos de sobrevivencia» en la referida marginalidad. Estas entidades fueron adquiriendo cada vez más presencia en nuestras ciudades y se convirtieron en un actor político-social relevante en el juego y en el sistema político general.

El denominado «movimiento de pobladores» emergió como expresión de la cultura de la pobreza, que expresa de paso, que la propia organización social era parte esencial de la solución central de sus demandas. Este movimiento poblacional muchas veces puso en «jaque» al propio sistema político, cuando las políticas públicas tuvieron que tomar en cuenta esta realidad y comenzar a diseñar acciones específicas como resultado. Así, las agrupaciones poblacionales organizadas comenzaron a tener «interlocución pública», en ocasiones conflictiva y difícil, alcanzando también algunos acuerdos que fueron permitiendo el diseño de políticas que modificaron significativamente la historia.

Surge en estos años la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en 1965, como una institucionalidad que buscó agrupar a más de 20 organismos que actuaban en materia de vivienda y urbanización, estableciendo una nueva política y normativa habitacional y urbana. La cual buscó no sólo la construcción de viviendas, sino también la construcción de edificaciones para el desarrollo social como colegios y centros de salud²⁹⁴.

El Estado, a través de la cartera de Vivienda y Urbanismo, comenzó a asumir políticas públicas especiales para el acceso a la vivienda donde

293 Cortés, A. (2014). El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. *Revista EURE*, 40(119), 239-260.

294 Quintana, F. (2014). Urbanizando con tiza. *ARQ (Santiago)*, (86), 30-43.

se asumía la responsabilidad y hasta la administración directa de las acciones, para lo cual el propio ministerio y sus corporaciones tenían trabajadores propios para dichas funciones. El ahorro era una dimensión importante del esfuerzo de los grupos socioeconómicos medio-bajos y, cada vez más, se resaltaba que los proyectos resultantes de viviendas sociales, eran el resultado de una dinámica colaborativa entre los movimientos sociales de pobladores y el MINVU. Por otra parte, la CORVI y su compromiso con lo que podríamos denominar «vivienda social básica»²⁹⁵, la CORHABIT con su programa de «lotes con servicios»²⁹⁶ y la CORMU en una idea avanzada y bastante progresista de la acción de vivienda estaban muy vinculadas al desarrollo y el tejido urbano.

Hasta el Golpe Militar de 1973, la población como actor social tiene características bastante especiales, presentando a los años 70 un rol crecientemente reconocido en el escenario político y social del país. El cual inicia con una estructura de lucha mediante las tomas de terrenos en las cuales prontamente se fueron imponiendo coordinaciones internas que fueron generando formas organizativas bastante variadas y activas, tanto relativas a la conquista de la vivienda (a lo menos en lote urbanos con servicios) y a la sobrevivencia poblacional mediante acción propia en ámbitos de salud y trabajo²⁹⁷.

295 El Programa de Viviendas Básicas inició en 1982 como forma de dar respuesta desde el Estado de Chile al déficit habitacional que alcanzaba el 28,3% de familias de escasos recursos. En cuanto a la eficacia del programa, este aportó en un 16,4% al total de viviendas construidas a nivel país, contribuyendo a la disminución del déficit en un rango entre el 1% y el 2% en el período analizado. Adicionalmente, los estándares de calidad mejoraron en cuanto a metros cuadrados por vivienda (de 41,83 m² en 1996 a 44,08 m² en 1999), mejoras en la construcción como de infraestructura en equipamiento y pavimentación. Véase: Dirección de Presupuestos. (2000). *Síntesis Ejecutiva N° 16/17/18 Programa Viviendas Básicas SERVIU* pp. 4. Sin embargo, y con el paso del tiempo la solución del tipo habitacional de vivienda básica, pasó de ser «media agua», capaz de ser construida sin incrementar los costos y manteniendo el concepto de fácil prefabricación y eficiencia en la instalación. Vergara, E. (2023). *¿Cómo es la arquitectura de una vivienda básica en Chile?* ArchDaily.

296 Dichos tipo de programa, consistían en darle estabilidad residencial a los beneficiarios mediante la propiedad de sus propios terrenos, permitiendo un grado moderado de densificación en el territorio nacional. Sin embargo, presentaban un déficit en el estándar de materialidad de la casa, se generaban procesos de erradicación y configuración de nuevos hábitats, existían diferencias entre los conjuntos habitacionales entre las regiones y la existencia de procesos de lugarización, siendo elementos progresivos aunque deficitarios en algunos casos, como poblaciones Juan Pablo II y Santa Sabina. Véase a: Sepúlveda Ocampo, R., de la Puente Lafoy, P., Torres Rojas, E., y Muñoz Salazar, P. (1994). Desarrollo progresivo en conjuntos de lotes con servicios. Análisis preliminar. *Revista INVU*, (20), 36-59.

297 de Valdés Herrera, L. M. D. (2016). Op. Cit. 20-21.

En paralelo a este desarrollo, comienza a destacarse el rol de la mujer y, «bien habitualmente», la mujer como Jefa de Hogar, que ha de jugar roles protagónicos en la historia del movimiento poblacional chileno. Es este factor importante de empoderamiento de la mujer en la toma de acción socio-territorial que:

Las pobladoras de los 80 no se organizaron sólo para tomarse un sitio y levantar un campamento a la espera de un decreto estatal; o para asociarse con el Estado populista según los términos que le proponía éste. Pues ellas se organizaron entre sí (y con otros pobladores) para producir (formando amasanderías, lavanderías, talleres de tejido), subsistir (ollas comunes, huertos familiares, comprando juntos) autoeducarse (colectivos de mujeres, grupos culturales) y, además resistir (militancia, grupos de salud). Todo ello no sólo al margen del Estado, sino contra el Estado²⁹⁸.

A su vez, la mujer también cumplía un rol generadora de ingresos y recursos para la familia²⁹⁹, siendo una situación que se ha mantenido hasta la actualidad y que desde ahora se suman elementos con un amplio porcentaje en migración, nacionalidad y tipo de ocupación³⁰⁰ (sobre todo en la capital y/o grandes conurbaciones) desde un enfoque de la movilidad para mejorar la calidad de vida de ellas mismas y de sus familias.



298 Salazar, G., y Pinto, J. (2002). *Historia contemporánea de Chile, Vol. 4. Hombre y feminidad (2a. Edición)*. LOM Ediciones. ISBN: 9789562825016. pp. 261.

299 Royo, M. (2005). «*La lucha por la vivienda: El movimiento social de pobladores ayer y hoy (1900-2005)*», pp. 39.

300 Margarit, D., León, V., Roessier, P., Torres, A., y Álvarez, I. (2022). Migración, ciudad y mujeres: la movilidad en la vida cotidiana como herramienta de conocimiento. *Rumbos TS*, 17(27), 51-74.

Las Organizaciones pro vivienda en la dictadura

La dictadura cambia todo espectro sociohistórico, cultural, político y económico del país. También afecta dentro de su ramificación a la población como actor social, se intervienen militarmente las tomas de terreno, se ejerce una vigilancia rigurosa, extensiva e intensiva, la interlocución con las instancias públicas desaparece, los factores represivos son cada vez más cotidianos y fuertes, y el movimiento social poblacional inicia una fase de resistencia. El gasto público en materia social se ve fuertemente disminuido y se implementa un cambio de política, en la cual se buscó el desarrollo a largo plazo mediante un mercado abierto asociado principalmente al sector privado, el cual asumiría la producción de las viviendas³⁰¹. En este contexto, el actor privado suplanta el rol del Estado para la solución de problemas públicos³⁰² y, especialmente en Chile, en el ordenamiento jurídico actual se encuentra un Estado mínimo donde se garantiza el desarrollo de los grupos intermedios y sólo cuenta con un accionar en eventos extraordinarios³⁰³.

Bajo ese marco, el 10 de junio de 1974 se promulga el decreto ley 519, donde se reglamenta la situación de aquellas poblaciones de emergencia. En dicha disposición, se señalaba que:

(...) las poblaciones de Tipo A, que contaban con una urbanización mínima, podían permanecer en el mismo lugar y que las poblaciones del Tipo B, que no contaban con estas condiciones o que los terrenos ocupados tenían otros fines, estarían destinadas a la erradicación³⁰⁴.

Así es como la primera expresión de cambio en la política de vivienda en el país, estuvo representada por la creación de los Comités Habitacionales Comunales de 1974, que da lugar la elaboración y ejecución de planes y programas encaminados a dar solución al problema habitacional de las personas con insatisfactorias condiciones de salubridad y de vivienda³⁰⁵, siendo ahora este último un derecho, que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro: la familia y el Estado comparten responsabilidad para producir ese bien. El Fisco, se reserva para sí todas aquellas funciones de normar, planificar y controlar el procesos habitacional, pudiendo subsidiar en forma directa los grupos de más bajos ingresos³⁰⁶. Se potencia la idea de crear un sistema de mercado abierto de viviendas, siendo responsabilidad del sector privado la producción de las mismas³⁰⁷.

301 de Valdés Herrera, L. M. D. (2016). Op. Cit. 5 y 23.

302 Delooz Brochet, B. (2019). La dudosa tentación de la subsidiariedad territorial como principio orientador del proceso descentralizador chileno. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 26.

303 Bassa, J. (2008). El Estado constitucional de derecho, efecto sobre la constitución vigente y derechos sociales. *Revista Lexis Nexis*, 145-147.

304 Allende Celle, M. F., y Olave Vásquez, S. A. (2013). 50 Años de Políticas de Vivienda Social a raíz del caso de la Villa San Luis [Memoria para optar al título de Periodista, Universidad de Chile]. Repositorio de la Universidad de Chile. pp. 121.

305 Álvarez, A. (1975). *Comités habitacionales comunales*. DL. 1088 de 1975. Valparaíso: Escuela de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Católica de Valparaíso]. pp.23.

306 Hidalgo Dattwyler, R. (1999). La Vivienda Social en Chile: La Acción del Estado en un siglo de planes y programas. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona*, (45).

307 Bravo, L. (1992). *Retrospectiva de 50 años de vivienda social* [En Bravo, Luis y Martínez, Carlos (Coord): Chile:50 años de Vivienda Social. Santiago: Universidad de Valparaíso-Facultad de Arquitectural, pp. 22.

Desde 1978 bajo una finalidad de mercado en materia de vivienda social en la política del régimen cívico-militar, se introdujeron nuevos estándares habitacionales y sistemas de acceso a la vivienda. En 1979 las erradicaciones de los antiguos campamentos que existían en las áreas urbanas del país, se llevaron a cabo en parte mediante el programa Subsidio Habitacional³⁰⁸. Así, las formas de organización de las y los pobladores se encontraron asociadas casi exclusivamente a la sobrevivencia, ejemplo de ellos la reaparición de las ollas comunes, huertos familiares, los talleres laborales poblacionales y otras estrategias de organización³⁰⁹, siendo cobijados más aún por instituciones de la Iglesia Católica y las Parroquias y otras entidades de buena voluntad.

En cuanto a este último actor social, importante dentro del movimiento de pobladores de estas décadas, desde la toma de La Victoria, con un rol protagónico la Iglesia Católica y del Hogar de Cristo³¹⁰ y, desde las fundación de las poblaciones y del Movimiento que contaba con el respaldo de la mayoría de los residentes, la iglesia formaba parte activa de la organización y educación de los pobladores, siendo así «(...) los “curas” o párrafos eran actores territoriales ampliamente conocidos y validados por su actuar, y dispuestos incluso a arriesgar su vida para hacer valer los derechos de los pobladores»³¹¹. En 1980, con intentos de toma en la comuna de Pudahuel y otro en la población La Bandera, cerca de 357 familias fueron desalojadas, siendo el refugio de estos pobladores la iglesia, donde en paralelo el Gobierno decide reformular el subsidio habitacional, donde las nuevas condiciones dejan fuera a los más pobres, lo que incentiva la formación de organizaciones comunitarias con un fuerte sentido social, de estrategias educativas y beneficios de sentido práctico, generando así «La Familia Popular y Vivienda (1980)» y «El Primer Congreso de Pobladores (1981)», donde ambas instancias contaron con el respaldo de la Iglesia Católica³¹².

308 Hidalgo Dattwyler, R. (1999). Op. Cit.

309 Valenzuela Marchant, C. (2020). El movimiento de pobladores en Chile y las tomas de terrenos como principal sujeto territorial en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Territorios y Regionalismos*, (2), 24-47.

310 Cortés, A. (2014). Op. Cit. 244.

311 Labbé, G., y Ruiz-Tagle, J. (2017). Religiosidad en las Periferias, al margen de la Iglesia. *Revista Plano, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile*, (34).

312 Valenzuela Marchant, C. (2020). Op. Cit.

El mundo organizativo poblacional ya había alcanzado un nivel fuerte y amplio en la solución de sus propios problemas básicos de acceso a servicios fundamentales y de trabajo. Ejemplo de ello es la acción de autoconstrucción que inician muchas familias de pobladores en asentamientos irregulares, dando continuidad a las formas de habitabilidad rural, ahora en los espacios urbanos.

En el régimen cívico-militar, se llevan a cabo las grandes migraciones internas en el Gran Santiago (ver Figura 2 y Figura 3) y otras ciudades del país. Se define que la población en situación de vulnerabilidad y en extrema pobreza, se había estructurado fuertemente en torno a tomas, tugurios y cites, donde debe ser trasladada a los extramuros de la ciudad, en una política de segregación autoritaria y violenta³¹³. Desalojos y traslados forzados a territorios sin «ninguna capacidad urbana», a los cuales de forma casi cotidiana entre 1982 y 1987 se produciría el traslado de 29.000 familias a comunas periféricas como La Pintana y San Ramón³¹⁴. La erradicación rápida y forzada de los históricos campamentos convirtió un déficit en otro, produciendo en consecuencia la situación de allegamiento, aumento de la densidad poblacional y el hacinamiento³¹⁵. Al año 1984 la población de La Pintana correspondía en un 43,62% a poblaciones de erradicación³¹⁶.

En los hechos, aun en las fases represivas más agudas, junto con las demás organizaciones sociales, el movimiento poblacional chileno juega un papel destacado en la lucha contra la dictadura, reimpulsando en los años 80 importantes tomas de terreno como la población Raúl Silva Henríquez y Juan Francisco Fresno³¹⁷. En 1987, el sumo Pontífice de

313 Ídem.

314 Flores, J. L., et al. (1994). *Campamento La Esperanza. Recuperando el derecho a soñar. Peñalolén*, 1992-1993. Taller de Acción Cultural, TAC, Santiago; y Valenzuela Marchant, C. (2014). El movimiento de pobladores en Santiago. La memoria social del Campamento Esperanza Andina de Peñalolén, Santiago (1992-1998). *Revista Historia y Justicia*, (3), 109-136.

315 Rugiero Pérez, A. M. (2011). Experiencia chilena en vivienda social: 1980-1995. *Revista INVI*, 13(35), 3-87.

316 Gurovich Weisman, A. (1990). La Pintana: la ciudad interminable. *Revista INVI*, 5(9), 5-19.

317 Fernández Labbé, M., y Del Villar Tagle, M. S. (2019). Conceptos y prácticas en torno a la Violación de los Derechos Humanos en Chile: La Vicaría de la Solidaridad, 1976-1983. *Historia* 369, 9(1), 125-164; y Valenzuela Marchant, C. (2014). Op. Cit.



la Iglesia Católica, Papa Juan Pablo II visita Chile, siendo una de sus paradas la Población La Bandera, pronunciando en ella un discurso poblacional valiente y claro donde simpatiza con las demandas del pueblo luego de escuchar los relatos de pobladores como Luisa Riveros quien denunció las necesidades del pueblo y las violaciones a los Derechos Humanos³¹⁸.

El origen de los comités de vivienda se encuentra en esta fase histórica y compleja del país, donde una especial organización se observa en los grandes campamentos y ocupaciones irregulares en las periferias de la gran ciudad. Se llevan catastros y/o registros de las familias demandantes por una vivienda digna y se hacen esfuerzos colectivos para conseguir recursos para mínimas mejoras en dichos campamentos identificados. Aun con las particularidades de aquellas localizaciones bastante inadecuadas, las familias y sus comités fueron consolidando progresivamente acciones para dotar de servicios a esas localidades e iniciaron una etapa de lucha que adquiere una importancia en los tiempos futuros. Tardaría algunos años el movimiento poblacional, con apoyo de la iglesia, para recuperarse de esta enorme arbitrariedad y segregación urbana, resolviendo mayormente las problemáticas de forma comunitaria.

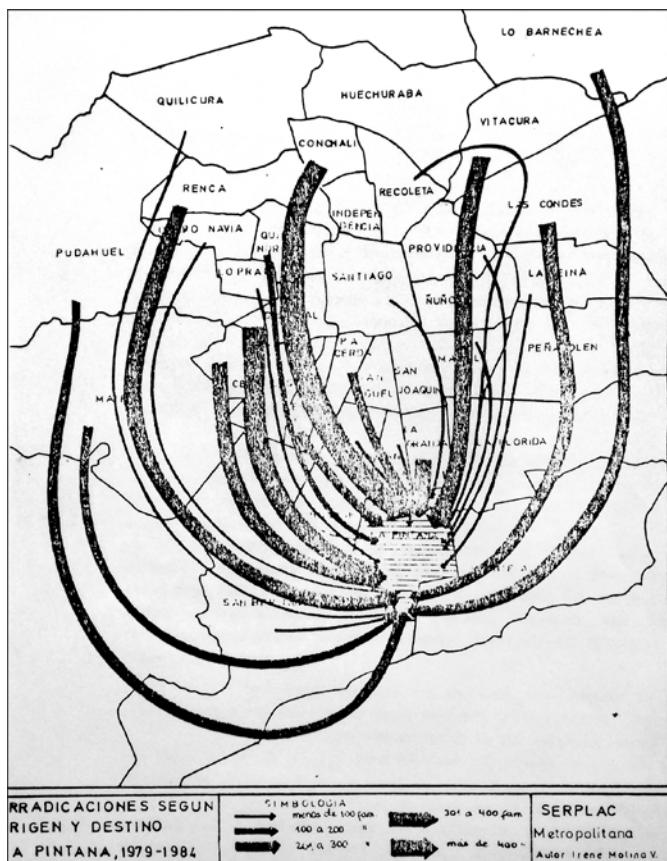
318 Programa 24 horas: El día en que la pobladora de La Bandera Luisa Riveros denunció frente al Papa las violaciones a los Derechos Humanos en Chile (2017). En Televisión Nacional de Chile (TVN).

Finalmente, en esas circunstancias descritas, Chile acentúa sus déficits habitacionales especialmente con la notable crisis económico social de 1982³¹⁹, donde la política de vivienda focaliza a algunos segmentos sociales donde no todos pueden participar por sí mismos en el mercado privado de vivienda y los estándares de calidad de vivienda (tamaño, calidad, acceso a servicios e infraestructura) disminuyen a mínimo histórico³²⁰. Las organizaciones de base territorial y, en especial los comités por vivienda y mejora de calidad de hábitat en los asentamientos precarios, avanzan en organización y en fuerza social, jugando un rol fundamentalmente opositor al régimen y desempeñando un papel vital en la conciencia popular hacia la opción «NO» en el Plebiscito del 5 de octubre de 1988³²¹. Es más, el movimiento poblacional antes señalado podría ser estudiado como tanto o más fuerte que la oposición organizada de carácter sindical en la oposición al régimen, y su rol en las manifestaciones ciudadanas es muy destacable en esos difíciles años.

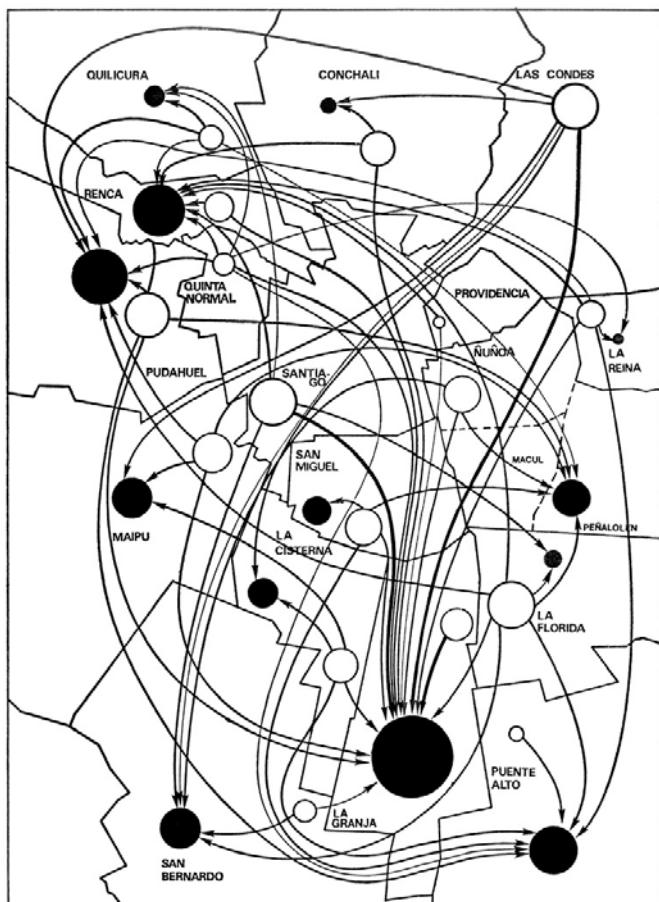
319 Biblioteca Nacional de Chile. (n.d.). Crisis económica 1982: Crisis económica 1982. Memoria chilena.

320 Imilan, W., Olivera, P., y Beswick, J. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INV*, 31(88), 163-190.

321 Castillo L, F., y Garcés, M. (1988). Los movimientos sociales Frente al Plebiscito; y Valenzuela Marchant, C. (2020). Op. Cit.



**ERRADICACION DE POBLADORES DE CAMPAMENTOS
DEL AREA METROPOLITANA.
POR COMUNA DE ORIGEN Y DESTINO. 1979-1985**



Fuente: Figura 2 Molina, I. (2018). En Testimonio y cicatriz de la ciudad Mecanismos para el Santiago neoliberal del Estado de Excepción de 1973 (F. Cardemil Pérez, Ed.). ARQ (Santiago), 98, 155-159. Figura 3, Morales, E., Levy, S., Aldunate, A., y Rojas, S. (1990). Erradicados en el Régimen Militar: Una evaluación de los beneficiarios. Documento de trabajo Programa FLACSO-Chile, (448).

El nuevo carácter de las políticas públicas de vivienda post 1990

El movimiento poblacional y en las organizaciones de gran trayectoria en los períodos de lucha hasta 1973 y durante el régimen cívico-militar, fueron importantes para la transición a la democracia en Chile, pero sin estar exentas de dificultades propias de la nueva forma de gobierno³²². Así surge un movimiento con fortaleza organizativa indudable, que desempeña roles activos en el propio tránsito político y emerge con fuerza en el Gran Santiago y buena parte de las ciudades del país. Este actor asume diferentes formas de organización, entre las que destacan las tomas de terreno, diferentes comités de familias sin casa, ollas comunes, además de las juntas de vecinos que pugnaban por conseguir una interlocución y ojalá una solución habitacional definitiva proveniente de instancias del Estado.

Las estimaciones al año 1990 hablaban de un déficit en un millón de viviendas³²³, carencia que se había ido incrementando decididamente posterior a la crisis del 1982. También se tenía registro de un número muy importante de campamentos y/o tomas de terreno y durante el primer año gran parte del esfuerzo gubernamental estuvo en el catastro. Ya, desde 1990 todo lo referido a obras de vialidad urbana contaba con dos fuentes de financiamiento siendo: el crédito BIRF y el crédito BID, enfocado a 6 regiones con un monto de (M\$) 2.538.884³²⁴. Esta última entidad, contemplaba un crédito especial para un programa de «Lotes con Servicios», denominado Programa de Mejoramiento de Barrios (el PMB) que se gestionaba desde la SUBDERE. Adicionalmente, se realizó un proyecto de cooperación técnica de colaboración con la Corporación de Promoción Universitaria en la preparación de un instrumento para

evaluar el impacto de los programas de vivienda social (vivienda progresiva) y de saneamiento (mejoramiento de barrios) desde la perspectiva del desarrollo local, siendo un costo de USD 13.800³²⁵. Las «soluciones básicas» que implicaba dicho programa (PMB) eran fundamentalmente la conexión a agua potable y a sistemas de saneamiento y el inicio de una solución de vivienda de emergencia. Con todo, la activación de este programa también juega, en esa administración, un rol esencial y permitió la incorporación de la acción pública en la regularización de muchas tomas de terreno, algunas que superan ya la década de antigüedad.

En el Gobierno de Aylwin (1990-1994) se desarrolla el Plan Nacional de Vivienda. Dentro de las medidas del plan, con la conducción y liderazgo carismático de Alberto Echegaray, se decide enfrentar una reorganización profunda del MINVU, sometiendo a una revisión sistemática aquellos programas de acceso habitacional y a una renovación de forma y fondo. Dentro de los principales cambios encontramos la incorporación de las mujeres jefas del hogar y personas de tercera edad en el sistema de postulación a subsidios habitacionales y la incorporación del tipo de postulación colectiva a los subsidios, donde una agrupación de familias podía postular bajo la estructura de un comité³²⁶. De esta forma se amplió la cobertura de subsidios, se dio relevancia en el proceso de postulación a las características socioeconómicas del grupo familiar, articulando un trabajo mancomunado entre las OSC, el MINVU y los municipios.

Durante esta administración de gobierno, se incrementaron los presupuestos de vivienda y de programas urbanos de un modo muy significativo, especialmente desde el presupuesto de 1991 con la aprobación

322 de Valdés Herrera, L. M. D. (2016). Op. Cit. 27.

323 Szalachman R, R. (2000). II. Estimaciones de déficit de vivienda. En *Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994* (pp. 19-26). CEPAL-ECLAC. ISBN: 92-1-321574-6

324 Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1991). *Minuta Metas Ministeriales 1991 - Proyectos de Ley*. Fundación Aylwin. pp. 12.

325 Banco Interamericano de Desarrollo. (1994). *Proyectos Vivienda Progresiva-Mejoramiento Barrios*.

326 Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1991). Op. Cit.

de los recursos de la reforma tributaria aprobada al efecto. Se dio así continuidad al PMB y al programa de Lotes con Servicios, sumándose nuevos programas como Programa Chile Barrios, Programa de Vivienda Progresiva (PVP), entre otros.

A su vez, se crea la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCI) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), buscando trabajar de forma vinculante con las organizaciones de la sociedad civil por avanzar en soluciones y mejoras en los ámbitos de las demandas sociales, a través del trabajo articulado mediante la División de Organizaciones Sociales (DOS)³²⁷.

Estos ajustes implicaron un tipo de diálogo entre las organizaciones pro-vivienda y el MINVU a nivel central, como en cada una de las regiones del país con los SERVIU. Esta apertura a la reacción gubernamental social marca una etapa de transición democrática donde «la cuestión de la vivienda» juega un rol central. Se articuló de esta forma, un tipo de política pública ajustada que contempló de un modo estratégico y esencial a los comités pro-vivienda.

Este tipo de comités, cuentan con la misión actual de gestionar la adjudicación de terrenos, la elaboración de proyectos de arquitectura y especialidades, la contratación de obras y la aprobación del contrato de compra-venta³²⁸, teniendo un rol más impulsor por el acceso de la propiedad privada y/o postulación particular³²⁹. Desde la década de los años 40 en adelante, los comités de vivienda tuvieron un rol más protagónico a la acción colectiva donde se movilizaban a cientos de familias en diferentes sectores, tales como: en el Zanjón de la Aguada, Mapocho Norte, El Pino, Areneros del Mapocho, Población Sudamérica, La Marquesita, Zañartu, Bolívar, entre otros³³⁰.

327 de Valdés Herrera, L. M. D. (2016). Op. Cit. 28.

328 Espinoza Gutiérrez, U. d. l. A. (2019). *La autogestión habitacional en el Chile Neoliberal: Análisis de las prácticas del Movimiento de Pobladoras y Pobladores en Lucha* [Tesis presentada para obtener el grado académico de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Pontificia Universidad Católica de Chile]. Estudios Urbanos UC.

329 Ilmán, W. A. (2016). Políticas y Luchas por la Vivienda en Chile: El camino Neoliberal. *Working Paper Series Contested_Cities*, (WPCC-16004), 1-20. ISSN 2341-2755

330 Rojas-Flores, J. (2018). La lucha por la vivienda en tiempos de González Videla: Las experiencias de las poblaciones Los Nogales, Lo Zañartu y Luis Emilio Recabarren en Santiago de Chile, 1946-1947. *Revista Izquierdas*, (39), pp. 1-33.

Es de esta manera, que el MINVU activa un programa denominado «Programa de subsidio Especial para Trabajadores (PET)». Con un beneficio algo menor al subsidio a la vivienda básica, cuyo propósito buscaba atraer a población de entidades laborales, con un requisito de ahorro mayor al básico y con un crédito complementario suministrado en principio por el Banco del Estado, lo cual incentivaría a las familias al ahorro para acceder posteriormente a una mejor vivienda mediante su venta o ampliación³³¹.

En esta etapa de tan compleja transición hacia la democracia y respuesta ante las variadas necesidades de la sociedad chilena, se materializaron una gran cantidad de viviendas, en conjunto con el actuar del sector empresarial privado de construcción de viviendas sociales y se otorgaron un gran número de subsidios a las familias especialmente de sectores medios y emergentes (Ver Tabla 9).

Naturalmente hubo «espacios de conflictividad», en campamentos y tomas emblemáticas. La instalación de un proceso descentralizador mayor con la elección municipal³³² que democratizó el poder político municipal, fueron crecientemente contemplando estos nuevos actores institucionales.

Por su parte, la SUBDERE estableció el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), de ejecución principalmente municipal, el que en conjunto con el PMB y otros recursos de los nacientes Gobiernos Regionales, completan un cuadro institucional más potente. Desde 1994, el MINVU diversifica sus programas habitacionales, incrementando la cantidad y calidad de metros cuadrados. Se accede a programas de

331 Dirección de Presupuestos (1997). *Informe Final de Evaluación. Programa de Subsidio Especial para Trabajadores (PET)*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. DIPRES.

332 En cuanto a los esfuerzos descentralizadores de 1990 en adelante, las reformas de la Concertación, se establece que los alcaldes deberían ser electos por votación popular y no por designación directa del Ejecutivo, avanzando hacia una mayor autonomía ejecutiva del territorio, siendo la primera elección popular de 1992 (Ramírez Vargas, C. 2020), sirviendo adicionalmente como estrategia electoral. Sin embargo, los Consejeros regionales cuentan con poco poder en dicha reforma, siendo de muy bajo perfil sobre atribuciones para fondos provenientes del gobierno central a proyectos específicos dentro de las áreas prioritarias determinadas centralmente, como también el rechazado de trabajadores del área de salud y educación municipal, cuando se intentaba consolidar responsabilidades municipales en salud y educación transferidas en dictadura, conllevo a negociaciones para no incluirlos en el código laboral del sector privado, como mejoras laborales que permitieran acortar brechas entre funcionarios del nivel central y subnacional (Mardones Z., R. 2006).

recuperación de suelos públicos para vivienda y compra de terrenos, y se inician innovativas acciones en servicios urbanos de las poblaciones descapitalizadas y de estándar precario.

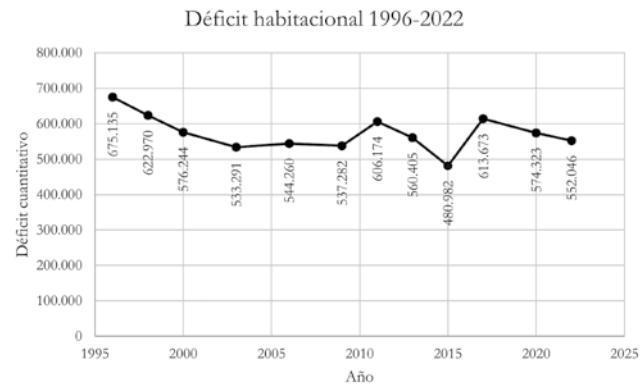
Un aspecto importante a considerar, es que se habían formulado distintos modos de postulación para fortalecer el acceso de los sectores medios a la vivienda propia, mediante el Programa de Vivienda Básica, el Programa de Vivienda Progresiva y, la reciente creación del Leasing Habitacional o Sistema de Arrendamiento de Viviendas con Promesa de Compraventa (Ley 19.281 de 1995), cuyo objetivo permitía arrendar una vivienda y que cada dividendo pagado se resta del precio total de ella³³³.

Mediante la acción del Estado tanto directamente como indirectamente, el déficit habitacional fue disminuyendo, logrando en 10 años disminuir a la mitad la carencia estipulada para 1990. Lograr una reducción significativa fue un proceso lento, el cual se hizo notar recién a inicios de los 2000 (Ver Figura 4). La principal complicación estaba dada por la escasez del suelo urbano, lo que se iba a ir convirtiendo en la dificultad estructural más severa de los programas de vivienda social. Al optar por viabilizar proyectos compatibles con el valor del suelo para los subsidios públicos, se siguieron privilegiando las soluciones habitacionales en las periferias de las ciudades, acentuándose la segregación urbana. Muchas familias accedieron a vivienda, pero tuvieron que aumentar su costo en transporte, desarraigarse de sus lugares de origen y comenzar a vivir en barrios nuevos y bastante precarios en materias de servicios básicos esenciales.

Esta historia continua en los años siguientes (Ver figura 4), permitiendo que se reduzca el déficit desde el año 1996 cercano a 675.135 unidades a 537.282 unidades hacia el 2010 (una diferencia de 137.853 viviendas), teniendo en consideración la catástrofe del terremoto del 27F que originó un daño en infraestructura, vivienda y patrimonio bastante considerable en la zona centro-sur del país. Posterior al año 2010, el déficit habitacional presentó una baja considerable hasta el año 2015, siendo casi un registro histórico alcanzado 480.982 unidades de déficit, pero que vuelve a subir y luego a mantener una tendencia hasta el año 2022, lo que evidencia como un problema pú-

blico de primera prioridad y que no ha podido todavía resolverse en los diferentes gobiernos de turno. Adicionalmente y producto de la pandemia del 2020 el déficit habitacional y todos los problemas que confluyen en el hábitat (educación, salud, movilidad y conectividad, seguridad, red y cohesión con el entorno entre otros) se visibilizan aún más.

Figura 4: Déficit habitacional cuantitativo 1992-2022



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). Casen 1996-2022. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio.



333

Hidalgo Dattwyler, R. (1999). Op. Cit.

Box 8: Tomas de Peñalolén 1992-1994

Conviene destacar aquí que las organizaciones entorno a la lucha por la vivienda, especialmente las que venían de las históricas tomas de terreno, siguen siendo claves en la solución eficaz de las necesidades de familias sin vivienda. La experiencia de la toma de Peñalolén, de las más relevantes en el Gran Santiago, es un ejemplo significativo al efecto.

Esta toma fue característica debido a contar con una notable dirigencia poblacional, que conducía una toma que alcanzó a albergar a casi dos mil familias³³⁴, y la cual se movilizó a tal punto que generó una situación política de muy difícil solución.

El día 19 de julio de 1992, cerca de 900 familias protagonizaron la toma denominada «Esperanza Andina» organizada por la Intercomunal de Allegados, mediante la cual solicitaban la venta del terreno tomado mediante los subsidios ya asignados³³⁵. Posterior a la toma, fueron organizadas otras medidas de presión como la toma del edificio institucional del MINVU, huelgas de hambre y marchas³³⁶.

Con muchísimas dificultades las autoridades del MINVU se jugaron por expropiar el importante lote urbano donde estaba instalada la toma, y de común acuerdo con los organizadores, se hizo postular al conjunto de familias que integraban este espacio urbano a subsidios habitacionales. Mediante ello, se pudo llegar a una solución que permitió que muchas familias permanecieran en el entorno urbano en el que habitaron por

334 Valenzuela, C. (2019). La Toma que impuso el derecho a la ciudad en el Cono Sur: El caso de Esperanza Andina de Peñalolén (1992-1998). *Revista Encrucijada Americana*, Universidad Alberto Hurtado, (1), 24-41

335 Giannotti, E., y Braithwaite, S. (2021). Las Tomas de terrenos y viviendas en Santiago de Chile, 1978-2000. *Revista Atenea*, 175-194.

336 Valenzuela, C. (2019). Op. Cit. 31-33.

casi una década. De esta forma se lograba que las familias accedieran a una vivienda social en la zona donde residían.

El caso de la toma de Peñalolén es una experiencia en la que sin la fuerza de la organización y la persistencia luchadora de sus dirigentes y dirigentes poblacionales, no se podría haber llegado a la solución descrita. Un ejemplo concreto y de realidad misma de cómo la organización social es fundamental en la solución concertada de políticas públicas innovadoras. Ciertamente que esto requería de agencias públicas con capacidad de diálogo con las organizaciones de pobladores, de un debate sobre soluciones alternativas, de una disciplina de ahorro de las familias, y del concurso de entidades financieras.



Para frenar el déficit habitacional en el país, desde la cartera ministerial de vivienda y urbanismo, se han realizado varios esfuerzos por entregar diferentes tipos de programas (Ver Tabla 8) y subsidios (Ver Tabla 9) focalizados a sectores o grupos de la población para acceder a una vivienda.

En cuanto a los programas de Vivienda Básica y Progresiva, como se puede ver en la Tabla 8, en sus inicios tuvieron un gran desarrollo en el periodo de 1990-1995, sin embargo, desde 1996 hasta 2012, se presentó una baja constante en el financiamiento de ellos hasta no contar con inversión. De forma complementaria, en el periodo 2002-2007, el programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda cumplió con 16.917 viviendas, siendo el único periodo en materializarse y, finalmente, surge el programa de Adulto Mayor, que en el periodo 2006-2012 tuvo una ejecución de tan solo 1.223 viviendas.

Tabla 8: Número de viviendas contratadas SERVIU a nivel país entre 1990-2012

Programas	Nº viviendas			
	1990-1995	1996-2001	2002-2007	2006-2012
Vivienda Básica	142.584	123.857	6.424	0
Vivienda Progresiva	27.747	12.833	0	0
Vivienda Social Dinámica sin Deuda	0	0	16.917	0
Adulto Mayor	0	0	0	1.223
Total unidades	170.331	136.690	23.341	1.223

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2019). *Viviendas Contratadas y Subsidios Otorgados*. MINVU-División de Política Habitacional (DPH).

Por su parte, también se cuenta con subsidios dirigidos a sectores vulnerables, medios y emergentes y de mejoramiento y ampliación de la vivienda. Respecto a los subsidios pagados para 1990-2000; 2001-2010 y, 2011-2022, en este último periodo es el que cuenta con un total 1.746.678 subsidios, siendo el mejoramiento y ampliación de la vivienda el tipo de beneficio con mayor cobertura. No obstante, el periodo 2001-2010 cuenta con el segundo periodo con mayores beneficios pagados, habiendo un incremento en subsidios a sectores vulnerables y mejoramiento y ampliación de vivienda. Finalmente, el subsidio a sectores medios y emergentes, donde mayor cobertura tuvo, fue en el

periodo 1990-2000 siendo de 396.711 y, luego entre los años 2011-2022 vuelve a tomar posicionamiento con 338.482 subsidios.

Respecto a los subsidios otorgados, el periodo 2011-2022, vuelve a ser el periodo con mayor subsidios a nivel comparativo entre los tres periodos analizados, siendo un total de 2.523.528 y esto se debe a que los años 2020 a 2022 se establece un nuevo subsidio denominado «Arriendo (COVID-19)», cuyo beneficio fue para ciertos sectores de la población ante la paralización de actividades económicas y la fuerte concentración o estrés financiera que estaba sufriendo el país producto de la pandemia por el SARS-CoV-2. En una misma secuencia, el periodo 2001-2010 cuenta con un total de 1.250.037 subsidios, siendo el apoyo a Sectores Vulnerables de 516.034 beneficiarios. En cuanto al subsidio de Sectores Medios y Emergentes, estos tuvieron entre los periodos 1990-2010 una leve disminución desde su inicio y, que posteriormente y dada las condiciones de la pandemia el subsidio alcanzó 637.619 beneficiarios, superando al programa de Viviendas Básicas y Arriendo (COVID-19), pero detrás de Mejoramiento y Ampliación Vivienda, siendo este último con un total de 1.327.830 beneficiarios.

Tabla 9: Subsidios otorgados y pagados 1990-2022

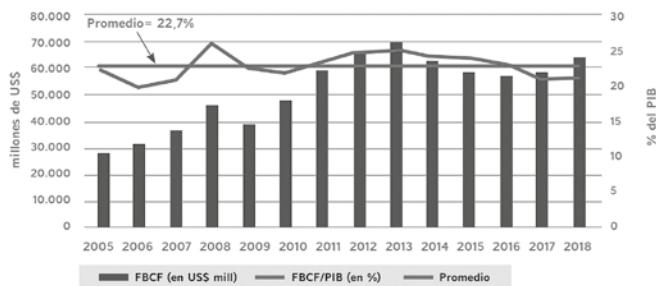
	Subsidios pagados		
	1990-2000	2001-2010	2011-2022
Sectores Vulnerables	153.739	444.957	278.324
Sectores Medios y Emergentes	396.711	257.665	338.482
Mejoramiento y ampliación de vivienda	0	257.138	1.129.872
Total	550.450	959.760	1.746.678

	Subsidios otorgados		
	1990-2000	2001-2010	2011-2022
Sectores Vulnerables	235.318	516.034	361.370
Sectores Medios y Emergentes	469.244	418.044	637.619
Mejoramiento y ampliación de vivienda	0	315.959	1.327.830
Arriendo* (COVID-19)	0	0	196.709
Total	550.450	959.760	1.746.678

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2023). Información Estadística relativa a las Estadísticas de Edificación. MINVU.

Ahora bien, si analizamos la inversión que se ha desarrollado en materia de obras urbanas en el país, se da cuenta que Chile desde 1990 al 2008³³⁷ ha tenido un crecimiento importante en inversión. No obstante, desde el Banco Central se establece que desde el 2005 el país ha invertido en promedio un 22,7% del PIB (Figura 5), cuyos montos se han duplicado de US\$ 27.240.- millones en 2005 a US\$ 64.000.- millones anuales en 2018³³⁸, pero que dicha inversión ha representado que el Estado solamente asigna la décima parte de la inversión nacional y, siendo un comportamiento inestable a comparación de la inversión privada³³⁹.

Figura 5: Inversión Nacional Bruta en Capital Fijo (en US\$ millones y en % del PIB)



Fuente: Consejo Políticas de Infraestructura (2019), según datos proporcionados por el Banco Central de Chile y cálculos del autor.

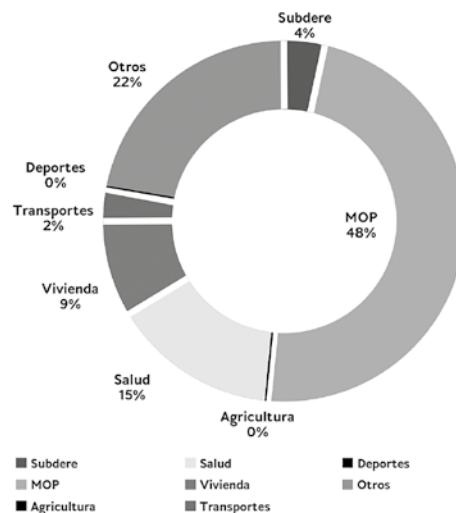
En cuanto a la importancia relativa de las siete grandes carteras ministeriales en materia de inversión (Ver Figura 6), quién invierte más en obras públicas, dada su naturaleza, es el MOP con un 48%, seguido de salud con un 15%, Vivienda un 9%, SUBDERE un 4% y Transportes un 2%. El conjunto de otros ministerios que han realizado algún tipo de inversión en infraestructura u obras públicas representan un 22% entre el periodo 2005-2018.

337 Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2009). *Estadísticas - Programas Urbanos*. MINVU.

338 Consejo Políticas de Infraestructura. (2019). *Reporte Infraestructura. Chile: Inversión en Infraestructura de Uso Público 2005-2018* (Vol. 1).

339 Ídem.

Figura 6: Participación Ministerios en Inversión del Gobierno Central (promedio 2005-2018)



Fuente: Consejo Políticas de Infraestructura (2019), según datos proporcionados por la Contraloría General de la República de Chile y cálculos del autor.

En cuanto al MINVU, entidad que nos interesa por su contribución a la vivienda y habitabilidad, ha venido perdiendo participación o protagonismo en la cartera total de inversiones en infraestructura de uso público del Gobierno Central, cuyo periodo 2005-2008 supera el 10% de la inversión, y que en los años 2010, 2011 y 2018, ha demostrado un descenso en su participación cercano al 7%, dado al mayor énfasis en la política de subsidios para la compra de vivienda, incorporando a grupos o sectores de mayores ingresos per cápita, no contabilizando como inversión en infraestructura de uso público³⁴⁰.

Actualmente, la inversión del MINVU está destinada fuertemente en el diseño y ejecución de obras civiles, superando el 85% en cada año. En el último periodo de análisis (2011-2018), las transferencias fueron dirigidas principalmente a programas de recuperación de barrios³⁴¹.

340 Ibid., 37.

341 Ídem.

1. Los Programas que redujeron la crisis habitacional

Como se señaló en los acápite anteriores, la preocupación por materias anexas a la temática de la vivienda, como el conjunto de los servicios básicos de agua, alcantarillado, infraestructura básica de educación y sanidad, centros de abastecimiento y pavimentación entre otros, comenzaron a presentar tanta o hasta mayor importancia que la propia solución habitacional, época en la que la idea de «vivienda y barrio»³⁴² comienza a desvelarse como esencial.

Tabla 10: Número de viviendas contratadas SERVIU a nivel país entre 1990-2012

Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)

Programa que inicia en 1982 orientado principalmente en apoyar las carencias socioeconómicas, de acceso al agua, sanidad y el acceso a la energía en infraestructuras comunitarias, como forma de avanzar en medidas que exceden las capacidades municipales y que son claves para mejorar la calidad de vida de los habitantes. En la actualidad el plan ha incorporado nuevas líneas de trabajo como asesorías profesionales a las municipalidades, la realización de diseños y estudios correspondientes a proyectos de infraestructura comunitaria y la adquisición de terrenos para la construcción de las soluciones de infraestructura comunitaria estipuladas³⁴³.

Reformulándose posteriormente el programa para la incorporación de su trabajo en el desarrollo de Infraestructura Comunitaria, incluyendo así áreas de saneamiento, gestión de residuos, alumbrado público, entre otros. Logrando llevar a cabo entre 2016 y 2020 un total de 473 obras de infraestructura comunitaria³⁴⁴.

Programa de Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU)

Se da inicio al programa en el año 1993, con el objetivo de aportar en el mejoramiento de la calidad de vida y seguridad de la población pobre del país. Sus principales ejes de acción son ejecución y administración de proyectos referidos a infraestructura y equipamiento comunal relacionados a equipamiento urbano e infraestructura comunitaria como la habilitación de servicio públicos y construcción de obras de vialidad. Con el tiempo el enfoque fue abarcando a la población comunal en su conjunto, avanzando en materia de transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Regionales y Municipalidades, contribuyendo a su vez, a la generación de empleo³⁴⁵.

El programa brinda una cobertura en promedio al 90% de las comunas del país, siendo un programa instaurado en el sistema municipal, logrando aprobar el 95% de los programas presentados por parte de las municipalidades. Este programa es relevante ya que ha alcanzado un presupuesto al año 2020 de \$46.695.000.- miles de pesos, permitiendo financiar primeramente proyectos de tipo equipamiento comunitario (58% del presupuesto), vialidad (20%), servicios públicos (12%) y servicios básicos (9%)³⁴⁶. Situación que para el año 2023 el presupuesto incrementó a \$149.577.278.- miles de pesos³⁴⁷.

Programa de Pavimentos Participativos (PPP)

Programa inicia en 1994, el cual busca activamente reducir el déficit de pavimentación que producen el deterioro tanto de condiciones ambientales como de conectividad, trabajando de forma conjunta con la población que se organiza a través de comités de pavimentación (CP), los

342 Arriagada Luco, C. (2004). Chile Un siglo de políticas en vivienda y barrio (1a. ed.). Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

343 Dirección de Presupuesto. (2021). *Informe de detalle de Programas Sociales Evaluación Ex Ante - Proceso Formulación Presupuestaria: Mejoramiento de Barrios*. DIPRES.

344 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022). *Evaluación Ex Ante - Proceso Formulación Presupuestaria 2022: Mejoramiento de Barrios*. DIPRES.

345 Navarro, P. (2011). Informe Final Programa Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU) (D. Arenas C. y A. Ibarra L., Eds.); y Lucena, A. (2020). *Resumen Ejecutivo Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU)* (D. Jerez y J. Larenas, Eds.).

346 Ibid., 20.

347 Dirección de Presupuesto. (2023). *Ejecución Presupuestaria - 2023 - DIPRES Documentación*. DIPRES- Ministerio de Hacienda.

cuales definen proyectos y postulan en la SECPLAC o SERVIU conforme corresponda a un concurso público, el cual considera actividades de pavimentación y repavimentación de calles, pasajes y veredas³⁴⁸.

Al término del año 2015 el presupuesto ejecutado bajo el programa alcanzó los \$85.538.- millones de pesos, beneficiando a 37.703 familias³⁴⁹. A diciembre de 2020, el programa ha beneficiado a más de 4.5 millones de personas y a 1.1 millones de viviendas. Construyéndose 8.360 kilómetros lineales de pavimentos³⁵⁰, con un promedio anual de 294 kms. para el periodo 2009-2015 y 237 kms. para el periodo 2016-2019³⁵¹. Resultado de un trabajo interagencial entre numerosas entidades como los GORE, SERVIU, SEREMI, Ministerios, Municipalidades y Empresas privadas.

Para finales del año 2023 el presupuesto del programa fue de \$316.939.- miles de pesos con una ejecución acumulada a noviembre del mismo año de \$6.596.- miles de pesos³⁵².

Programa Chile Barrio

Programa que inició su funcionamiento regular en 1998, a modo de ser un aporte en la tarea de avanzar en materia de marginalidad social y económica, trabajando por «una acción integrada a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país»³⁵³. Para ello buscó mejorar la situación residencial, la calidad del hábitat y las oportunidades de inserción de la población tanto social como la-

348 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2015). *Informe de Seguimiento de Programas Sociales: Pavimentación Participativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*.

349 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2015). *Informe de Seguimiento de Programas Sociales: Pavimentación Participativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*.

350 Dirección de Presupuesto. (2021). *Evaluación Focalizada de Ámbito del Programa de Pavimentación Participativa*. División de Control de Gestión Pública, DIPRES.

351 Ibid., 15 y 16.

352 Dirección de Presupuesto. (2023). Op.Cit.

353 Decreto N° 33 de 1988, Aprueba el documento «Programa Chile Barrio - Orientaciones Generales», elaborado por el Directorio de dicho programa creado por D.S. N°20 de 1988. Véase en: <https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2019/05/DS33.pdf>, pp. 2.

boral mediante el trabajo intersectorial entre ministerios y el sector privado³⁵⁴.

Las medidas implementadas por dicho programa consistieron principalmente en mejorar el acceso de las familias a infraestructura de vivienda con agua, luz, servicios sanitarios y equipamiento comunitario, además de fortalecer su red comunitaria y su capital humano mediante capacitaciones e iniciativas productivas. Los recursos del programa se destinaron en gran parte al mejoramiento de viviendas y/o entorno, compra de terrenos, infraestructura sanitaria, pavimentaciones, entre otros³⁵⁵.

Al año 2001, el programa había beneficiado a 28.884 familias de 295 asentamientos precarios, brindándoles una solución habitacional y de infraestructura, cumpliendo para la fecha el 58% de las metas acumuladas³⁵⁶. El programa tuvo como nueva meta al año 2006 el cumplimiento de las metas restantes, estipulando la atención del universo total de 972 asentamientos precarios, lo cual implicó un aumento de los recursos destinados al programa³⁵⁷.

En 2006 se presenta una nueva política habitacional que incorpora varios elementos del programa Chile Barrio, por lo cual se evalúa la descontinuación del programa, debiendo realizarse las últimas inversiones del programa. Al año 2007 se estima que el programa logró cumplir con su meta principal, dando cobertura al 100% de los asentamientos catastrados en su inicio, presentando el 62% una solución de radicación y el 24% una de erradicación, obteniendo el restante 14% una solución mixta³⁵⁸. En mayor detalle, el 47% de los beneficiarios adquirió una vivienda nueva, el 42% tuvo mejoras en una vivienda preexistente y el 11% fue beneficiado netamente por mejoras en el entorno³⁵⁹.

354 Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2002). *Informe Final Programa Chile-Barrio*.

355 Ibidem.

356 Ibid., 2.

357 Ibid., 1.

358 Raczyński, D. (2007). *Evaluación de Impacto Programa Chile Barrio*. Informe Final Revisado (C. Valderrama, Ed.). pp. 6.

359 Ibidem.

Programa Recuperación de Barrios

El programa nace en 2006 con el objetivo inicial de recuperar 200 barrios vulnerables con el propósito de contribuir a mejorar la calidad de vida de los residentes, ayudando a combatir la segregación y vulnerabilidad social³⁶⁰. Ello mediante el trabajo por la recuperación de barrios urbano y habitacionalmente deteriorados a través de, el mejoramiento de espacios públicos y equipamiento comunitario, además del fortalecimiento de la vinculación del entorno vecinal³⁶¹.

Posteriormente se instala como política regular del MINVU, en el que se mejoraron las condiciones de espacios públicos y comunitarios. Entre 2006-2009, se ingresaron 200 barrios. Para 2011, 17 barrios; para 2012, 43 barrios; para 2013, 57 barrios; y para 2014, 203 barrios. El programa consideraba principalmente acciones relacionadas con áreas verdes, infraestructura deportiva, recreacional, proyectos de pavimentación, mejoramiento de plazas y mobiliario urbano, entre otras.

De forma consolidada, entre 2006-2016 el programa comenzó intervenciones en 520 barrios, presentando al año 2016, 277 proyectos terminados y 14 barrios por terminar³⁶². En temas presupuestarios, el presupuesto 2021 para el programa el valor histórico más alto con \$25.678.191.- miles de pesos³⁶³.

Fuente: elaboración propia en base a documentación consultada.

En cuanto a los programas habitacionales que se realizaron en diferentes gobiernos, resultaron de esfuerzos vitales para superar dicha crisis y/o demandas de la población en su conjunto. Por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de Barrios se constituyó en la práctica como parte de la solución del saneamiento de campamentos y tomas de larga data donde se localizaba la población de escasos recursos en condiciones de marginalidad sanitaria, contribuyendo hasta nuestros días como un tipo de programa de emergencia social clave en el progreso de barrios y asentamientos precarios.

La intención de este programa era la financiación de diversas tipologías de proyectos que eran postulados por los diferentes municipios del país, orientados al saneamiento, reparaciones y/o ampliaciones de sistemas de agua potable y alcantarillado, plantas de agua potable y aguas servidas³⁶⁴.

Otro programa a destacar es el Programa de Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU), dirigido por la División de Municipalidades de la SUBDERE hacia estas entidades locales que atendió muchas demandas específicas de urbanización complementaria en poblaciones con evidentes carencias.

Sus dos fines son: i) colaborar en la generación de y; ii) mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre del país³⁶⁵. Destinando los recursos principalmente a obras de tipo construcción, reparación, mejoramiento, conversación, ampliación o reposición, ya sea en sedes sociales, áreas verdes, plazas, sistemas particulares de captación de agua, pavimentación de calles, pasajes y aceras³⁶⁶, entre otras inversiones locales.

Respecto a esto último, desde 1994 surge la idea del Programa de Pavimentos Participativos, una suerte de programa espejo de las acciones habitacionales, pero referido a enfrentar el enorme déficit de pavimentación de calles y veredas en poblaciones que históricamente se entregaban con estándares mínimos.

360 Saborido, M. (2017). *Informe Final de Evaluación. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)* (R. De la Barra y F. Saavedra, Eds.), pp. 3.

361 Ibid., 4.

362 Ibid., 16.

363 Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2021). *Serie Histórica años 2017-2021. Información de Ejecución Presupuestaria. Recuperación de Barrios*.

364 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (s.f.). Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) | Subdere | División Municipalidades.

365 Subsecretaría de Desarrollo y Administrativo. (s.f.). *Programa Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU)*. Subdere | División Municipalidades.

366 Ídem.

El PPP se estructura en la idea que si las familias podían ahorrar sistemáticamente para la postulación a la vivienda social, podían hacerlo también para postular a su propia pavimentación. La clave estaba en un programa tan concursable como la postulación a la vivienda, pero que se funda en la organización de las y los vecinos, ya sea con la constitución de un comité de pavimentación o activando la Junta de Vecinos para esos efectos. Por otra parte, el subsidio es financiado por el MINVU, cubriendo al menos el 75% de la obra, y debe ser complementado por una aportación de la comunidad y el municipio³⁶⁷. También se reconocía en el programa que en ocasiones el aporte de la organización territorial era el propio diseño del proyecto de pavimentación.

Este programa se funda en la participación de la gente y de allí su definición, y la idea origen, que se fuera extendiendo desde la pavimentación a áreas verdes y en general al mejoramiento del equipamiento urbano de poblaciones con serios déficits en esas materias y que habitualmente se encontraban a grandes distancias de los centros de actividad y poseían el estigma de zonas segregadas, pobres o urbanizaciones que generalmente tenían «viviendas básicas en línea», sin ideas planificadoras del barrio por elementales que sean, «páramos habitacionales» que debían ser completados con equipamientos urbanos esenciales.

Pero la virtud principal de este PPP era el detonante de la «postulación colectiva» a constituirse posteriormente en una suerte de «Comité de Desarrollo Barrial», como ocurrió en muchísimos casos. En todas esas situaciones se trataba de una postulación a un programa concursable donde el postulante era una organización barrial (Comité por Pavimentación o Junta de Vecinos).

Entre esas variantes ha estado una incorporación más directa del municipio, incluso en casos en que la entidad local pone los recursos que le correspondían a la organización o se hace cargo del diseño del proyecto. Se debe reconocer que el protagonismo social participativo del PPP ha ido derivando hacia acciones de mejoramiento barrial, disminuyendo su rol más protagónico en el programa como el que fue en la primera década de su ejecución e implementación.

367 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (s.f.). Guía de Programas Sociales del Estado de Chile: Pavimentación Participativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Banco Integrado de Programas Sociales y no sociales (BIPS).

Desde el punto de vista más crítico se anota la pérdida relativa del actor social-organizado, lo que no es menor dada la relevancia que en las fases iniciales han tenido los comités participativos. También el que se hayan destinado recursos relativamente menguados para un PPP que podría responder a un número bastante mayor que la demanda que se expresa en los concursos, habitualmente anuales, pudo influir en esta deserción progresiva. Aunque evidentemente la pavimentación de calles y veredas son claves para el progreso local, hoy en día existen otras demandas por mejoramiento de áreas verdes, equipamiento y recuperación de espacios públicos, fuertemente asociadas a la demanda de seguridad ciudadana.

Desde el 2006 la política de acceso a las viviendas fue incorporando, con nitidez, mejoras significativas en calidad y materialidad. Progresivamente han ido aumentando los metros cuadrados construidos y el estándar de materiales y equipamiento, al tiempo que los proyectos están cada vez más integrados en materia de urbanización básica. Por otra parte, se ha ido asumiendo la idea de proyectos integrados de vivienda social, lo que supone mejoras cualitativas importantes en el acceso a vivienda con barrio. No obstante, la dificultad de acceso a terrenos compatibles con los montos considerados de la vivienda social, continúa siendo el principal obstáculo para la acción habitacional y barrial pública.

En paralelo, el municipio dentro de su rol articulador entre el Gobierno central y los barrios, se ha encargado de realizar la difusión del programa junto con las SEREMIS y apoyo en la organización de comités y consecución de los requisitos de postulación, como también el apoyo en el co-financiamiento para la realización de la pavimentación o repavimentación de los barrios. Caso de esto último, los Comités de Pavimentación representan en promedio menos del 1% en la participación del costo total del proyecto, y son al menos 8 veces menores que la participación realizado por las municipalidades³⁶⁸ para la materialización de estos proyectos.

En cuanto a la caracterización de la población beneficiaria de estos proyectos, es relevante destacar una situación respecto a las intervenciones o períodos de llamadas por comuna. Entre los años 2016 y 2019

368 Dirección de Presupuesto. (2021). Op. Cit. 39.

se han ejecutado 948,10 kilómetros lineales de pavimentos, siendo una población beneficiaria de 432.973 personas. En las 16 regiones del país, un total de 269 comunas recibieron los bienes y servicios del programa, donde el 84% (227 comunas) fueron beneficiadas en más de un llamado³⁶⁹. Pero de las 77 comunas que no recibieron bienes y servicios del programa en los últimos 4 llamados, estas no presentaron postulaciones durante el llamado, siendo la región de O'Higgins, la que exhibe una mayor cantidad de comunas sin postulaciones al programa (11 comunas, equivalentes al 33% de municipios de la región), mientras que la región de Atacama, presenta un mayor porcentaje de comunas sin postulación (5 municipios, que corresponde al 56% del total de comunas en la región)³⁷⁰. En otras palabras, se puede estudiar el caso en que ciertas comunas de diferentes regiones del país al no contar con la experticia de los procesos de llamados de intervención del programa, una baja dotación de personal técnico-profesional calificado y las diversas prioridades de las autoridades locales, entre otras consideraciones, limitan el desarrollo local y urbano de estas comunas, al tratarse de vivienda y habitabilidad.

Por consiguiente, se reconoce que los esfuerzos están orientados en: i) materias de mejoramiento de estándares en vivienda, obras civiles, etcétera; ii) llegar hacia zonas de poblaciones más retiradas y periféricas de las grandes conurbaciones; iii) la velocidad de construcción y solución para las familias y; iv) la acción asociada con otras iniciativas de mejoramiento poblacional, han sido los logros más importantes y destacables de estos programas, cuyo fin es entregar las condiciones ideales para mejorar la calidad de vida de las personas, pero que no han estado exentas de limitaciones, brechas y capacidades de los diferentes actores con incidencia en el territorio, tanto desde el nivel central como de las propias municipalidades y entidades de organización civil y privada.

2. La problemática de vinculación con las OSC y la realidad territorial

Las organizaciones sociales por vivienda o mejoramiento barrial han tenido un devenir complejo, y lejos de idealizar estas entidades, también muestran limitaciones. Las propias familias organizadas poseen escaso apoyo público para su funcionamiento operativo elemental, lo que ha conllevado una desatención de la política pública en estas materias. Para mucha gente, el indicador que muchas poblaciones hayan podido mejorar su calidad de vida de manera significativa a lo largo de los años, hace que la persistente demanda organizativa social parezca «de otro tiempo».

Emergen, sin embargo, con toda claridad los problemas del aumento de los campamentos y tomas de terreno en los últimos años, que nos muestran la vitalidad organizativa social y la emergencia de entidades bastante vitales, alcanzando en el Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023 la presencia de 113.887 mil familias en 1.290 organizaciones de campamentos a lo largo de Chile las cuales recogen en el último tiempo, y de manera significativa, a la población migrante³⁷¹. De aquello se puede entrever la existencia de una asociación entre la existencia de graves problemáticas y la relevancia que adquiere la capacidad organizativa en dar solución a los temas principales de aquellas problemáticas. La relación más fuerte con el municipio hace que esa fortaleza social dependa, en buena medida, de adecuadas políticas y de una acción fuerte por parte de la institucionalidad local.

Con todo, las políticas públicas de vivienda y servicios urbanos, fueron aminorando en la práctica la fuerza social organizada debido a la variedad de programas de acceso a vivienda social que han incorporado cada vez más la renovación urbana, subsidios a sectores medios para viviendas de mayor valor, pero por sobre todo una pérdida de acción estatal directa con las organizaciones mediante acciones privatizadas que sustituyen la tradicional acción pública.

Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) se instalaron en el MINVU como una forma de entidad intermediaria que se vincula con

369 Ibid., 17.

370 Ibid., 17 y 18.

371 Bertolotto, I., y Puchi, V. H. (2023). *Ya casi 114 mil familias viven en campamentos en Chile y un 35% son extranjeras*. Diario Financiero.

los grupos postulantes y los comités por vivienda. El que los SERVIU se hayan «desprendido» progresivamente de su relación directa con las organizaciones sociales es un hecho lamentable. Estas EGIS se fueron encargando de la relación con los comités y sus familias y género una «costosa e inadecuada» intermediación entre los comités y los propios SERVIU que son los que efectuaban esta tarea. Esta externalización de la función pública ha terminado afectando la vitalidad de las organizaciones sociales, generando condiciones de opacidad respecto de la postulación a viviendas sociales y han producido una disminución en la práctica de la fuerza estatal y pública que resulta clave para estas acciones de política pública.

Las EGIS evolucionaron hacia un rol de «entidades patrocinantes», también organismos privados que asumieron el acompañamiento de las organizaciones sociales. Esta intermediación es costosa y, en ocasiones, arriesgada cuando las negociaciones y gestión de conflictos no salen bien. En la historia organizativa de organismos e instituciones cooperadoras del Estado y el movimiento poblacional hay buenos ejemplos de las municipalidades, de la Corporación de la Cámara de la Construcción (CChCC), de Techo para Chile o de la Fundación para la Superación de la Pobreza. Pero, las EGIS o los entes patrocinantes son instituciones de tono menor, muchas de las que toman la representación de las familias demandantes de viviendas y aminoran el rol efectivo del sujeto social participativo. Esta «privatización» de las responsabilidades públicas atenta en la práctica con la dinámica histórica del protagonismo efectivo de las familias destinatarias del bien o servicio a recibir.

En este periodo, en nuestro país se está escribiendo un capítulo muy complejo, donde se discute el rol de numerosas fundaciones, muy distintas a las instituciones antes señaladas, las cuales se han ido constituyendo para «sustituir» en la práctica la función organizativa práctica con las familias carenciadas y/o en situaciones de alta vulnerabilidad, ya sean postulantes a viviendas sociales o familias que viven en campamentos y/o tomas. En este contexto actual, estas entidades están cumpliendo en gran parte el rol del Estado, y particularmente el MINVU y los municipios y/o gobiernos regionales en cuanto a asistir directamente el acompañamiento, los diseños y los proyectos de solución habitacional y urbana. Realidad que ha derivado en una situación costosa, en ocasiones de carácter inapropiado y defraudatorio para el accionar

público, como hemos conocido el año 2023 el Caso Convenios o Caso Fundaciones mencionado en el previo Capítulo 2.

Esta realidad constituye un abierto despropósito en que los organismos públicos especializados, con trayectoria de vínculo con el mundo poblacional y sus entidades organizadas, terminan «delegando» su rol de interlocutor directo con dichas organizaciones y optan por subsidiar esa función a entidades privadas, muchas de las cuales han sido objeto de severos cuestionamientos en tiempos actuales. Dinámica que se desarrolla dado que la rigurosa Ley de Presupuestos establece facultades especiales para transferir recursos públicos a esas entidades. Teniendo así un «sistema» particularmente pernicioso, no sólo por los peligros de defraudación fiscal, sino porque no reconoce la fortaleza del sujeto social organizado ni tampoco la trayectoria de las entidades públicas, siendo estas «desprendidas» de su accionar directo en favor de entidades privadas y otras «sin fines de lucro».

Ciertamente que no todas las entidades privadas y fundaciones son lo mismo y no es bueno generalizar, pero es una política general errada y finalmente es el país, la fe y confiabilidad pública y el movimiento social, los que pagan las consecuencias. En otras palabras, se pierde legitimidad institucional y baja la confianza de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en las políticas que surjan de esta. A su vez, los municipios, que debieran tener un rol intervintente en la materia, priorizando su acción directa, muchas veces caen también en la externalización de funciones de naturaleza, tradición y eficacia pública. Últimamente los gobiernos regionales, estimulados al parecer por débiles ejecuciones presupuestarias³⁷², también han dejado de invertir recursos del FNDR y transferir parte importante de esos recursos a otras entidades.

Por esto es que la fortaleza de las organizaciones sociales en torno a la lucha por la vivienda y un hábitat adecuado, parece que tuvo «un brillante futuro en su pasado» y, en los tiempos actuales, la lucha de los comités, la organización por la pavimentación, la recuperación de las áreas verdes, equipamiento urbano y espacios públicos, no aparece protagonizada por una sociedad civil organizada, estableciendo estas intermediaciones en el tiempo actual un dejo de nostalgia por un pasado mejor.

372 Véase la ejecución presupuestaria para los programas de inversión en los Gobiernos Regionales 2022-2023 en Dirección de Presupuesto (2023). *Informe de Ejecución Presupuestaria Mensual Febrero 2023*. Biblioteca digital DIPRES.

La lucha por la vivienda en los tiempos recientes

Como se ha podido ver en la «Figura 4: Déficit habitacional cuantitativo 1992-2022», los resultados en base a la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen), indican que el problema del déficit habitacional ha sido una constante en las últimas décadas, llegando el año 2022 a 552.046 soluciones habitacionales. Cabe señalar que estos años no han estado exentos de vivencias que han remecido profundamente a nuestro país, como lo fue el estallido social y la pandemia COVID-19, además de una alarmante ola inflacionaria y desastres socio-naturales tanto en nuestro país como en los países vecinos, impactando directamente la vulnerabilidad habitacional.

1. El costo de la vida como limitante

La inflación se entiende «(...) como el aumento sostenido y generalizado de los precios en una economía»³⁷³, y que es estudiada en diferentes casos a nivel nacional, desconociendo sus regiones y atributos de heterogeneidad, tanto en su estructura o matriz productiva, como en su geografía, afectando los valores que originan distintas inflaciones y, como consecuencia, afectando directamente a la población de cada región³⁷⁴.

Chile no ha estado exento de la inflación. Al tener una dependencia muy grande con el mercado internacional, está sujeto directamente a lo que se denomina «efecto dominó» en sus exportaciones e importaciones (o bienes y servicios de consumo), siendo una serie de eventos o consecuencias de decisiones tomadas por otras entidades internacionales, pudiendo ser estados-nacionales o el mercado global y que rebotan de forma negativa directamente a la macro y microeconomía del país.

373 López, E., y Aroca, P. (2012). Estimación de la inflación regional de los precios de la vivienda en Chile. *El trimestre económico*, 79 (315), 601-630.

374 Taylor, J. (1993). *Regional economics and policy*. Harvester, New York.,

En su historia, el país ha vivido diferentes sucesos económicos que han perjudicado a la población, sobre todo, aquellos sectores medios y vulnerables. La crisis de 1929 en Wall Street o la Gran Depresión (Estados Unidos); la industrialización entre 1950-1970; la crisis económica y el golpe de Estado en 1973; la crisis de la deuda latinoamericana en 1982; la crisis económica asiática de 1998-1999; la crisis Subprime del 2009 y, 2020 a 2022 la crisis económica como resultado de la pandemia, son solo algunos ejemplos de crisis o recesiones técnicas que ha tenido que enfrentar Chile. Este tipo de crisis financiera-económica, puede generar diferentes problemas asociados entre sí, pero comúnmente se presentan ciertos fenómenos o patrones en las familias y hogares, siendo el hacinamiento³⁷⁵ y allegamiento los primeros indicios del costo de la vida en las personas, por no tener capacidad de pago o capital suficiente para el arriendo, compra de terreno o vivienda y/o, en los casos más extremos, la instalación al alza de asentamientos informales³⁷⁶ en la periferia de las ciudades, generando grandes desigualdades producto de las crisis bancarias e inflacionarias³⁷⁷.

En este mismo contexto, un estudio del Centro de Estudios Socioterritoriales de Techo-Chile (CES), demuestra la desigualdad de cientos de familias más vulnerables tardarían más de 30 años en poder comprar o adquirir una vivienda, tomando en consideración la relación precio-ingresos (Price Income Ratio, PIR), demostrando que en el caso del Gran Santiago, el acceso a la vivienda para el año 2006 era alcanzable y que para el 2019 era prácticamente inalcanzable, a

375 López, E., y Aroca, P. (2012). Op. Cit.

376 López Quinteros, V. P. (2019.). Desigualdad programada: el impacto de los programas de vivienda social en base al subsidio en Chile. *Revista CIS*, 1(26), 54-75.

377 García, P., y Pérez N., C. (2017). Desigualdad, inflación, ciclos y crisis en Chile. *Revista Estudios de Economía*, 44(2), 185-221.

pesar de contar con programas habitacionales implementados³⁷⁸. Por su parte, el precio de las viviendas en Chile ha estado al alza de forma progresiva. Al tener en cuenta la Unidad de Fomento (UF) por metro cuadrado (UF/m²), los precios en departamentos, las casas e incluso con las venta de viviendas nuevas salen de su rango, generando una especie de burbuja de rápido crecimiento³⁷⁹.

El mercado inmobiliario en el país ha tenido, en los últimos años, un comportamiento dinámico según el Índice de Precios de Vivienda (IPV), resultando ser por: i) el número de transacciones (compra y venta) que continuó con la tendencia a la baja; ii) el precio de las viviendas volvió a mostrar variaciones anuales negativas, siendo la razón de dicha baja por el menor valor de las propiedades usadas y; iii) por la zona geográfica, siendo la zona central del país, la que más contribuye a la variación anual del IPV³⁸⁰. Por otra parte, estudios como el de Deloitte, revelan que dicho desequilibrio, en el periodo de la pandemia, corresponde al alza de precios de la construcción, la espiral inflacionaria, las tasas de interés y el aumento de los plazos de los permisos de edificación³⁸¹.

El fenómeno de la pandemia (como se verá con más detalle en el acápite siguiente), hizo que las autoridades tomaran medidas drásticas de restricción y movilidad, paralizando casi por completo cualquier tipo de actividad económica y, sólo funcionaran aquellas indispensables para la población. Como forma de respuesta, una de las medidas fue el retiro voluntario de las AFP, generando una especulación de que los valores y precios «de las cosas» se debía a estos retiros y habría mayor liquidez en el mercado, sin embargo, algunos especialistas consideran que dichos retiros de fondos de pensión no son la causa principal o más gravitante en el aumento del precio de las viviendas, sino que hay otras variables a considerar, como el índice de Precio Selectivo de Acciones (IPSA), el Índice de remune-

378 Arenas, V. (2022). *Estudio refleja desigualdad en Chile: familias más vulnerables tardarían más de 30 años en comprar vivienda*. Forbes Chile.

379 Brueckner, J., Calem, P., y Nakamura, L. (2012). Subprime mortgages and the housing bubble. *Journal of Urban Economics*, (71), 230-243.

380 Balsa, J. J., y Vásquez, J. (2023). *¿Qué está pasando con los precios de las viviendas en Chile? Resultado del IPV del Banco Central al primer trimestre de 2023*. Banco Central.

381 Nahuelhual, J. (2023). *Precio viviendas en Santiago se desacopla trayectoria inflación*. La Tercera.

raciones, y la inflación (capturada en la UF) y, en menor medida, la tasa de política monetaria (TPM)³⁸².

Como elemento adicional, según la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), «(...) la inversión en materia de vivienda caería en un 6,3% (2023), relacionado por un retroceso de un 4,4% en el sector público, y de un 6,9% en el sector privado»³⁸³. No obstante, al parecer después de un largo periodo de incertidumbre, lentamente se retoma la estabilidad. Si bien, los últimos indicadores y métricas siguen destacando la inflación como el principal problema de la industria en el país, Chile está entre los 17 mercados monitoreados, donde más baja el precio de la vivienda en el mundo (variación porcentual) durante el primer trimestre del 2023³⁸⁴, detrás de países como Suecia, Corea del Sur, Finlandia, Hong Kong, UK y Nueva Zelanda y, por encima de Países Bajos, Canadá, Alemania, Dinamarca, Ucrania, China continental, Australia y Perú³⁸⁵.

2. Efecto Pandemia

El surgimiento del COVID-19 o Sars-CoV-2 y las medidas de resguardo que debieron ser utilizadas para la protección de la población, fueron un nuevo detonante en la conversación respecto al hacinamiento y las condiciones sanitarias de las familias y viviendas de la población chilena, las cuales son frecuentemente encontradas, por una parte, en la población más carenciada y, por otra, en la clase media fuertemente afectada por el mercado habitacional y los altos costos de vivienda.

Durante la pandemia se presentaron cifras no menores, alcanzando en 2020 a nivel nacional los 74.649 hogares en campamentos y/o asentamientos irregulares y 269.747 hogares allegados, presentándose el mayor déficit en la zona norte del país, especialmente en las regiones

382 Ruiz Tagle, J., Encinas, F., Aguirre, C., y Vergara, F. (2021). CIPER: *Los retiros de las AFP no son la causa del aumento del precio de las viviendas* - Instituto de estudios Urbanos y Territoriales UC. Instituto de estudios Urbanos y Territoriales UC.

383 Cámara Chile de la Construcción. (2023). *MACH 63: Inversión en construcción caería un 6,3% el 2023, siendo la primera variación negativa desde 2020 en el sector*.

384 Troncoso, J., y Arvelo, M. C. (2023). *DATA DF | Chile, entre los países donde más baja el precio de la vivienda en el mundo en seis meses*. Diario Financiero.

385 Idem.

de Arica y Parinacota y Tarapacá³⁸⁶. Los núcleos allegados presentaron su valor más alto en los últimos años, alcanzando un total de 373 mil núcleos (aumento del 34% a nivel nacional), estos grupos se definen como grupos familiares que presentan un presupuesto y vivienda com-partidos. El déficit habitacional a su vez creció de mayor forma en las regiones Metropolitana, Valparaíso y Biobío³⁸⁷.

Adicionalmente, la pandemia como problema de salud pública, dio origen a otros fenómenos interrelacionados entre sí. Uno de ellos y con mayor preocupación para las autoridades en su momento fue el incremento de la violencia intrafamiliar y violencia contra la mujer en la cuarentena. La medida de decretar un Estado de Excepción constitucional de catástrofe para enfrentar el coronavirus, permitía «(...) resguardar el cumplimiento de las cuarentenas y medidas de aislamiento social, garantizar la cadena de producción y distribución para asegurar el normal abastecimiento de la población y proteger y resguardar mejor las fronteras»³⁸⁸. En ese contexto y al transcurrir el tiempo con esta medida, se constató en 2020 que los llamados al Fono Familia #149 de Carabineros sumaron 24.806 entre enero y septiembre, habiendo un alza del 43,8%, pero que las denuncias formales ante las policías y/o comisarías cayeron en un 9,6%, dada las limitaciones de movilidad y tránsito libre³⁸⁹. Es más, el peak de llamadas de auxilio se alcanzó en mayo de 2020, con un incremento del 314% a comparación del mismo mes de 2019³⁹⁰.

Este fenómeno recalca la importancia de analizar en detalle que los problemas públicos suelen ser subjetivos, dinámicos e interdependien-

tes, como intenta caracterizar Mauricio Olavarría Gambi³⁹¹, y que en materia sobre la vivienda y la habitabilidad tiene una estrecha relación con la seguridad pública como familiar. El impacto real del «encierro» por la cuarentena sirvió para reducir la tasa de contagio del virus en la población, pero liberó un virus de violencia en el mismo hogar de muchas familias chilenas.

Otro ejemplo a considerar es la vivienda y saneamiento en el periodo de la pandemia. La medidas y recomendaciones por parte de la autoridad sanitaria (MINSAL), era disipar de cualquier forma la propagación del virus, más allá de las cuarentenas. Para ello, se recomendaba el uso obligatorio de mascarillas obligatorio en cualquier lugar cerrado, calles y el transporte público, el uso frecuente de alcohol gel o desinfectante y el lavado constante de manos entre otras recomendaciones. Para esta última acción salubre, cercano al 87,8% de la población urbana³⁹², que cuenta con alguna red de agua pública potable no era un problema, pero sí era un gran desafío y esfuerzo para las comunidades rurales y aisladas. Especialistas de diferentes disciplinas concuerdan que la pandemia agudizó aún más a miles de familias que no cuentan con acceso oportuno al agua de calidad y de forma continua³⁹³ y para que ello suceda, se debe cumplir y hacer respetar el consumo al agua como un derecho humano por sobre cualquier otro tipo de actividades económicas que se realicen, contemplando mejoras a las normativas de acceso al agua potable y saneamiento y distribución de este entre los distintos usos productivos³⁹⁴.

386 Centro de Estudios de Ciudad y Territorio (2021). *Módulo Vivienda Casen 2020 en pandemia [Allegamiento interno y hacinamiento: Tasa de allegamiento interno por quintil y por región]*. MINVU. pp. 21.

387 Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2021). *Déficit Habitacional Casen en Pandemia 2020: Resultados y notas metodológicas*. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. pp. 6-9.

388 Gobierno de Chile. (2020). *Presidente Piñera decreta Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en todo el país por 90 días para enfrentar coronavirus: «Cuidémonos entre todos»*. Prensa Presidencia

389 Segovia, M., Pérez, G., y Herrera, E. (2021). *Violencia contra la mujer en la cuarentena: denuncias bajaron 9,6% y llamadas de auxilio aumentaron 43,8%*. - CIPER Chile.

390 Idem.

391 Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documentos de Trabajo -INAP, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, (11), 7-15.

392 Instituto Nacional de Estadísticas. (2017). *Resultados Censo 2017 por País, Región y Comunas*. Web diseminación Censo 2017.

393 Comunicaciones VID. (2020). *22 de marzo, Día Mundial del Agua: Escasez hídrica en tiempos de Covid-19*. Universidad de Chile - Noticias.

394 Saravia Matus, S., Gil, M., Blanco, E., Llavona, A., y Naranjo, L. (2020). *Desafíos hídricos en Chile y recomendaciones para el cumplimiento del ODS 6 en América Latina y el Caribe* (Serie Recursos Naturales y Desarrollo 198 ed.). ISSN: 2664-4541

Propuestas vitalizadoras de la fuerza social en torno a la Vivienda

El Programa de Gobierno del Presidente Boric³⁹⁵ manifiesta contar 240 propuestas orientadas a vivienda, 104 a descentralización y 534 a desarrollo urbano, ciudad y medioambiente. En él se menciona como especial desafío el acceso a la vivienda digna en la Región de Valparaíso y Región de Ñuble. También expresa la intención de desarrollar un plan para disminuir el precio de la vivienda, además de construir 260.000 viviendas, buscando reducir el déficit habitacional.

Además, se anuncia el Plan de Emergencia Habitacional bajo el cual se pretende mejorar el poder adquisitivo del Estado respecto a suelos con fines urbano-habitacionales, apoyar a la construcción de barrios con iniciativas de autogestión, participación ciudadana y diferentes mecanismos de propiedad. En cuanto al rol del Estado en la producción de vivienda, el programa considera la creación de «Empresas Públicas Regionales de Construcción Sustentable» que trabajen de forma coordinada con las empresas y proveedores locales. En la misma línea, se señala la creación de una «Empresa Pública Autónoma Comercializadora de Materiales de Construcción» que permita disminuir el costo de materiales prioritarios.

Según el Banco Integrado de Proyectos Sociales y no sociales (BIPS), el MINVU cuenta con 23 programas, contando con un presupuesto inicial para el año 2023 en programas de \$2.345.308.- millones, destacándose el Fondo Solidario de Elección de Vivienda, el Programa Habitacional de Integración Social y el programa de Mejoramiento de Vivienda con mayor presupuesto³⁹⁶.

³⁹⁵ Programa de Gobierno-Aprueba Dignidad. (2022). *Plan de Gobierno Proceso participativo*. Observatorio planificación CEPAL.

³⁹⁶ Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2023). *Guía de Programas Sociales del Estado de Chile*. Banco Integrado de Proyectos Sociales y no sociales.

Desde marzo de 2022 la implementación del Plan de Emergencia Habitacional a noviembre de 2023 ha permitido una producción de 92.093 viviendas terminadas, la ejecución de 125.000 y unas 82.000 aprobadas pendientes de inicio³⁹⁷. Viviendas terminadas que equivalen al 35,4% de la meta del programa al 2026 en menos de 2 años, metas finales que de cumplirse determinarían un fuerte avance en materia de déficit habitacional por el presente gobierno.

Es relevante reconocer que «donde hubo fuego, cenizas quedan» y hoy es posible revitalizar las OSC en materia de acceso a la vivienda y al hábitat esencial. Ello supone enfrentar con firmeza aquellas debilidades de política pública que se han acentuado en la última década y para ello, es importante avanzar en direcciones como las siguientes:

- a. Fortalecer la acción pública en materia de vivienda y hábitat, de tal manera que el MINVU vuelva a ejercer su rol y accionar, el cual nunca debió dejar. Para ello requerimos como país un ministerio fuerte, sólido, profesionalizado y eficiente. Donde todas las «señales públicas» deben ir en el sentido de la acción conjunta y directa con las organizaciones sociales, dejando cada vez más relegado el actuar de intermediarios los cuales puedan significar grandes costos, tanto económicos como de prestigio;
- b. Los SERVIU deben posicionarse en el centro de la relación entre los comités de vivienda y con el mejoramiento de campamentos y asentamientos precarios y las organizaciones en el territorio que luchan por mejorar las condiciones de habitabilidad de sus poblaciones. Primeramente, los SERVIU y el municipio deben «abrir sus puertas» y trabajar en conjunto con las organizaciones, res-

³⁹⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2023). *Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025*. Boletín Noviembre 2023, pp. 3.

catando el carácter colectivo y no individualista de la lucha por la vivienda;

- c. El MINVU y sus instituciones a lo largo del país deben trabajar colaborativamente con los municipios, puesto que son los entes locales los que acogen cotidianamente a las organizaciones sociales demandantes de servicios. Colaboración que debe traducirse en «acciones conjuntas» para la adquisición de terrenos, la preparación de proyectos específicos de Vivienda Social Integrada, el mejoramiento de sistemas de alcantarillado, el tratamiento de aguas servidas, programas de recuperación de espacios públicos y proyectos de áreas verdes;
- d. Los gobiernos regionales, en sintonía con el MINVU y los municipios, deben acordar «convenios de programación» de inversiones en cada región del país, los cuales posibiliten acceder a una mayor disponibilidad de terrenos para la realización de programas de vivienda social y compartir inversiones en el mejoramiento de los servicios urbanos complementarios a la vivienda;
- e. Las entidades organizadas de la sociedad civil en el territorio deben ser reconocidas desde el municipio, para que su fortaleza creciente vuelva a ser un actor de las políticas públicas aquí enunciadas. Nada puede reemplazar al comité de pobladores, a los organizadores efectivos de un campamento, a las dirigentes y dirigentes que garantizan la efectividad de estas políticas públicas y su propio carácter; y
- f. Las acciones de ordenamiento territorial y descentralización con enfoque de política de vivienda, deben contar de forma transversal con elementos de equidad de género, considerar las particularidades territoriales e incorporar como variable el manejo y reducción del riesgo de desastres.

Referencias

- Aguirre, B., y Rabí, S. (2009). La Trayectoria espacial de la Corporación de la Vivienda (CORVI). *Diseño Urbano y Paisaje*, (18), 20. https://dud.ucentral.cl/pdf/18_trayectoria_espacial_b.pdf
- Allende Celle, M. F., y Olave Vásquez, S. A. (2013). 50 Años de Políticas de Vivienda Social a raíz del caso de la Villa San Luis [Memoria para optar al título de Periodista, Universidad de Chile]. Repositorio de la Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/170310/TESIS-villa-san-luis.pdf?sequence=1>
- Álvarez, A. (1975). Comités habitacionales comunales. DL. 1088 de 1975. [Valparaíso: Escuela de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Católica de Valparaíso].
- Arenas, V. (2022). Estudio refleja desigualdad en Chile: familias más vulnerables tardarían más de 30 años en comprar vivienda. Forbes Chile. <https://forbes.cl/economia-y-finanzas/2022-02-16/estudio-refleja-desigualdad-en-chile-familias-mas-vulnerables-tardarian-mas-de-30-anos-en-comprar-vivienda>
- Arriagada Luco, C. (2004). Chile Un siglo de políticas en vivienda y barrio (1a. ed.). Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Balsa, J. J., y Vásquez, J. (2023). ¿Qué está pasando con los Precios de las Viviendas en Chile? Resultado del IPV del Banco Central al primer trimestre de 2023. Banco Central. <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/que-esta-pasando-con-los-precios-de-las-viviendas-en-chile>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1994). PROYECTOS Vivienda Progresiva-Mejoramiento Barrios. BID. <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/TC9409203>
- Bassa, J. (2008). El Estado constitucional de derecho, efecto sobre la constitución vigente y derechos sociales. *Revista Lexis Nexis*, 145-147.
- Bertolotto, I., y Puchi, V. H. (2023). Ya casi 114 mil familias viven en campamentos en Chile y un 35% son extranjeras. Diario Financiero. Obtenido en: <https://www.df.cl/economia-y-politica/pais/ya-casi-114-mil-familias-viven-en-campamentos-en-chile-y-un-35-son>
- Biblioteca Nacional de Chile. (s.f.). Crisis económica 1982: Crisis económica 1982. Memoriachilena. Obtenida en: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-98012.html>
- Bravo, L. (1992). Retrospectiva de 50 años de vivienda social [En Bravo, Luis y Martínez, Carlos (Coord): Chile: 50 años de Vivienda Social. Santiago: Universidad de Valparaíso-Facultad de Arquitectura].

- Brueckner, J., Calem, P., y Nakamura, L. (2012). Subprime mortgages and the housing bubble. *Journal of Urban Economics*, (71), 230-243.
- Calvo Salas, H. (1967). Comisión Económica para América Latina Seminario Lationamericano sobre Prefabricación de Viviendas [Políticas, Programas, Construcción y Mercado de Vivienda en Chile]. Repositorio CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd9a7fb-77b6-4435-9a87-fc29b311915f/content>
- Cámara Chile de la Construcción. (2023). MACh 63: Inversión en construcción caerá un 6,3% el 2023, siendo la primera variación negativa desde 2020 en el sector. CChC - Cámara Chilena de la Construcción. <https://cchc.cl/comunicaciones/noticias/mach-63-inversion-en-construccion-caeria-un-63-el-2023-siendo-la-primer-variaci-n-negativa-desde-2020-en-el-sector>
- Castillo Fernández, S., y Vila Muga, W. (2020, julio-diciembre). La «Toma» de La Victoria y el problema habitacional a través del Diario La Nación. Agenda Estatal y movimiento de pobladores en Santiago, 1957. *Revista Tiempo Histórico*, (21), 101-122. <http://dx.doi.org/10.25074/th.v0i21.1913>
- Castillo L, F., y Garcés, M. (1988). Los movimientos sociales Frente al Plebiscito. <https://www.ongeco.cl/multimedia/Los-Movimientos-Sociales-Frente-al-Plebiscito.pdf>
- Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. (2021). Módulo Vivienda Casen 2020 en pandemia [Allegamiento interno y hacinamiento: Tasa de allegamiento interno por quintil y por región]. MINVU. [https://catalogo\[minvud.cl/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=f4eed0dc-b821e17bd41194616207ebfa](https://catalogo[minvud.cl/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=f4eed0dc-b821e17bd41194616207ebfa)
- Comunicaciones VID. (2020). 22 de marzo, Día Mundial del Agua: Escasez hídrica en tiempos de Covid-19. Universidad de Chile - Noticias. <https://uchile.cl/noticias/162069/escasez-hidrica-en-tiempos-de-covid-19>
- Consejo Políticas de Infraestructura. (2019). Reporte Infraestructura. Chile: Inversión en Infraestructura de Uso Público 2005-2018 (Vol. 1). https://www.infraestructurapublica.cl/wp-content/uploads/2021/01/CPI_RI_ChileInversionesInfraestructuradeusoPublico2005-2018.pdf
- Cortés, A. (2014). El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. *Revista EURE*, 40(119), 239-260. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100011>
- Delooz Brochet, B. (2019). La dudosa tención de la subsidiariedad territorial como principio orientador del proceso descentralizador chileno. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 26. . <https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-2019-0018>
- de Valdés Herrera, L. M. D. (2016). III. Desarrollismo, Democracia y Politización de la Sociedad Civil (1925-1973). En *Trayectorias en Cambio: Un recorrido por la Historia de las Organizaciones de la Sociedad Civil* (pp. 19-22). Centro Políticas Públicas UC - Fundación CHILE+HOY. <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2016/11/Cuartoinforme-3.pdf>
- Dirección de Presupuesto. (2023). Ejecución Presupuestaria - 2023 - DIPRES Documentación. DIPRES- Ministerio de Hacienda. <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15149-35324.html>
- Dirección de Presupuesto (2021). Evaluación Focalizada de ámbito del Programa de Pavimentación Participativa. División de Control de Gestión Pública, DIPRES. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-243996_informe_final.pdf
- Dirección de Presupuesto (2021). Informe de detalle de Programas Sociales Evaluación Ex Ante - Proceso Formulación Presupuestaria: Mejoramiento de Barrios. DIPRES. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-212497_doc_pdf1.pdf
- Dirección de Presupuesto (2023). Informe de Ejecución Presupuestaria Mensual Febrero 2023. Biblioteca digital DIPRES. http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/18980/Ejecucion_Presupuestaria_Febrero_2023.pdf?sequence=2&isAllowed=true
- Dirección de Presupuestos (1997). Informe Final de Evaluación. Programa de Subsidio Especial para Trabajadores (PET). Ministerio de Vivienda y Urbanismo. DIPRES. http://www.dipres.cl/597/articles-140918_informe_final.pdf
- Dirección de Presupuestos (2000). Síntesis Ejecutiva N° 16/17/18 Programa Viviendas Básicas SERVIU. Adquisición de Terrenos-Infraestructura Sanitaria. Ministerio de Vivienda y Urbanismo [2. Resultados de la Evaluación]. dipres.gob.cl. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140973_r_ejecutivo_institucional.pdf
- Espinoza Gutiérrez, U. d. I. A. (2019). La autogestión habitacional en el Chile Neoliberal: Análisis de las prácticas del Movimiento de Pobladoras y Pobladores en Lucha [Tesis presentada para obtener el grado académico de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Pontificia Universidad Católica de Chile]. Estudios Urbanos UC. <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2019/01/TESIS-UEG.pdf>
- Fernández Labbé, M., y Del Villar Tagle, M. S. (2019). Conceptos y prácticas en torno a la Violación de los Derechos Humanos en Chile: La Vicaría de la Solidaridad, 1976-1983. *Historia* 369, 9(1), 125-164. E-ISSN 0719-7969
- Flores, J. L., y et al. (1994). Campamento La Esperanza. Recuperando el derecho a soñar. Peñalolén, 1992-1993 [Taller de Acción Cultural, TAC,

- Santiago.]
- García, P., y Pérez N., C. (2017). Desigualdad, inflación, ciclos y crisis en Chile. *Revista Estudios de Economía*, 44(2), 185-221. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52862017000200185>
- Giannotti, E., y Braithwaite, S. (2021). Las Tomas de terrenos y viviendas en Santiago de Chile, 1978-2000. *Revista Atenea*, 175-194. <https://doi.org/10.29393/At524-10EGTT20010>
- Gobierno de Chile. (2020). Presidente Piñera decreta Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en todo el país por 90 días para enfrentar coronavirus: «Cuidémonos entre todos». Prensa Presidencia. December 28, 2023, obtenido en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=148647>
- Godoy, G. (1972). Rol de la CORVI en el Problema Habitacional. 1953 – 1972 [Seminario Facultad de Arquitectura y Urbanismo. U. de Chile. Santiago.]. https://dup.uchile.cl/pdf/18_trayectoria_espacial_b.pdf
- González-Correa, I. (2021). La Caja Nacional de Ahorros y la banca estatal: un caso exitoso de economía asociativa entre cajas financieras en Chile, c. 1920-1950. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 71-84. <https://doi.org/10.6018/arics.458911>
- Gurovich Weisman, A. (1990). La Pintana: la ciudad interminable. *Revista INVI*, 5(9), 5-19. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.1990.61954>
- Hidalgo, R. (2005). La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX. *Revista Eure*, 31(93), 108-112. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300009>
- Hidalgo Dattwyler, R. (1999). La Vivienda Social en Chile: La Acción del Estado en un siglo de planes y programas. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, (45). ISSN 1138-9788
- Imilan, W., Olivera, P., y Beswick, J. (2016). Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres. *Revista INVI*, 31(88), 163-190. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000300006>
- Imilan, W. A. (2016). Políticas y Luchas por la Vivienda en Chile: El camino Neoliberal. *Working Paper Series Contested_Cities*, (WPCC-16004), 1-20. ISSN 2341- 2755
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2017). Resultados Censo 2017 por País, Región y Comunas. Web diseminación Censo 2017. <http://resultados.censo2017.cl/>
- Keller R., C. (1931). La Eterna Crisis Chilena. Editorial Nascimento. <https://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0018895.pdf>
- Keller R., C. (1932). Como Salir de la Crisis. Editorial Nascimento. <https://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0018896.pdf>
- Labbé, G., y Ruiz-Tagle, J. (2017). Religiosidad en las Periferias, al margen de la Iglesia. *Revista Planeo*, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile, (34). <https://revistaplaneo.cl/2017/12/04/religiosidad-en-las-periferias-al-margen-de-la-iglesia/>
- Lin Muñoz, T., y Mc-Lean Wolleter, I. (2022). El espacio público como mediador entre los pobladores y el Estado. *Morfología de las poblaciones chilenas de la década de 1960*. *Revista INVI*, 37(106), 177-203. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.67089>
- López, E., y Aroca, P. (2012). Estimación de la inflación regional de los precios de la vivienda en Chile. *El trimestre económico*, 79(315), 601-630. ISSN 2448-718
- López Quinteros, V. P. (2019). Desigualdad programada: el impacto de los programas de vivienda social en base al subsidio en Chile. *Revista CIS*, 1(26), 54-75.
- Lucena, A. (2020). Resumen Ejecutivo Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU) (D. Jerez y J. Larenas, Eds.). https://www.dipres.gob.cl/597/articles-205717_r_ejecutivo_institucional.pdf
- Mancilla, A. (2017). Las poblaciones callampa como expresión del derecho de necesidad. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 755-756. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300755>
- Mardones Z., R. (2006). Descentralización y Transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 3-24. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100001>
- Margarit, D., León, V., Roessier, P., Torres, A., y Álvarez, I. (2022). Migración, ciudad y mujeres: la movilidad en la vida cotidiana como herramienta de conocimiento. *Rumbos TS*, 17(27), 51-74. <http://dx.doi.org/10.51188/rrts.num27.625>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2015). Informe de Descripción de Programas Sociales: Pavimentación Participativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2016/PRG2016_3_912_2.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2015). Informe de Seguimiento de Programas Sociales: Pavimentación Participativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2016/PRG2016_3_912.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2022). Evaluación Ex Ante - Proceso Formulación Presupuestaria 2022: Mejoramiento de Barrios. DIPRES. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-244273_doc.pdf

pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). Casen 1996-2022. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. [https://centrodeestudios\[minvu\].gob.cl/resultado/?_sft_categoria_repositorio=demanda-y-deficit-habitacional](https://centrodeestudios[minvu].gob.cl/resultado/?_sft_categoria_repositorio=demanda-y-deficit-habitacional)

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). Guia de Programas Sociales del Estado de Chile. Banco Integrado de Proyectos Sociales y no sociales. [https://programassociales\[ministeriodesarrollosocial\].gob.cl/programas](https://programassociales[ministeriodesarrollosocial].gob.cl/programas)

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2015). Guia de Programas Sociales del Estado de Chile: Pavimentación Participativa del MInisterio de Vivienda y Urbanismo. Banco Integrado de Programas Sociales y no sociales (BIPS). [https://programassociales\[ministeriodesarrollosocial\].gob.cl/programas/912/2016/3](https://programassociales[ministeriodesarrollosocial].gob.cl/programas/912/2016/3)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1991). Minuta Metas Ministeriales 1991 - Proyectos de Ley. Fundación Aylwin. <https://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2020/08/Metas-ministeriales.pdf>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2002). Informe Final Programa Chile-Barrio. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139493_informe_final.pdf

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2009). Estadísticas - Programas Urbanos. MINVU. [https://www\[minvu\].gob.cl/elementos-tecnicos/estadisticas/programas-urbanos/](https://www[minvu].gob.cl/elementos-tecnicos/estadisticas/programas-urbanos/)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2019). Viviendas Contratadas y Subsidios Otorgados. MINVU-División de Política Habitacional (DPH). [https://www\[minvu\].gob.cl/elementos-tecnicos/estadisticas/viviendas-contratadas-y-subsidios-otorgados/](https://www[minvu].gob.cl/elementos-tecnicos/estadisticas/viviendas-contratadas-y-subsidios-otorgados/)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2021). Déficit Habitacional Casen en Pandemia 2020: Resultados y notas metodológicas. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. [https://catalogo\[minvu\].cl/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=3628046fc74059efb3db8a011d80369](https://catalogo[minvu].cl/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=3628046fc74059efb3db8a011d80369)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2021). Serie Histórica años 2017-2021. Información de Ejecución Presupuestaria. Recuperación de Barrios. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-246127_doc_pdf.pdf

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2023). Información Estadística relativa a las Estadísticas de Edificación. MINVU. [https://www\[minvu\].gob.cl/elementos-tecnicos/estadisticas/](https://www[minvu].gob.cl/elementos-tecnicos/estadisticas/)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2023). Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025. Boletín Noviembre 2023. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. [https://www\[minvu\].gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/PlanEmergenciaNov2023.pdf](https://www[minvu].gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/PlanEmergenciaNov2023.pdf)

Molina, I. (2018). Testimonio y cicatriz de la ciudad Mecanismos para el Santiago neoliberal del Estado de Excepción de 1973 (F. Cardemil Pérez, Ed.). ARQ (Santiago), 98, 155-159. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962018000100155>

Morales, E., Levy, S., Aldunate, A., y Rojas, S. (1990). Erradicados en el Régimen Militar: Una evaluación de los beneficiarios. Documento de trabajo Programa FLACSO-Chile, (448).

Nahuelhual, J. (2023). Precio viviendas en Santiago se desacopla trayectoria inflación. La Tercera. Obtenido en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/precio-de-viviendas-en-santiago-se-desacopla-de-trayectoria-de-la-inflacion-en-los-ultimos-tres-anos/7TY2RAPZ7BDJ-ZOZHTJRFUVVDHAE/>

Navarro, P. (2011). Informe Final Programa Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU) (D. Arenas C. y A. Ibarra L., Eds.). https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141178_informe_final.pdf

Olavarria Gambi, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo -INAP, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, (11), 7-15. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politicas_Publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=true

Programa 24 horas: El día en que la pobladora de La Bandera Luisa Riveros denunció frente al Papa las violaciones a los Derechos Humanos en Chile [TV series episode]. (2017). En Televisión Nacional de Chile (TVN) (Executive Producer), [Facebook]. https://www.facebook.com/24horas.cl/videos/el-d%C3%A1a-en-que-la-pobladora-de-la-bandera-luisa-riveros-denunci%C3%B3-frente-al-papa-l/10155338325229113/?locale=es_LA

Programa de Gobierno-Aprueba Dignidad. (2022). Plan de Gobierno Proceso participativo. Observatorio planificación CEPAL. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%2B28%29.pdf>

Quintana, F. (2014). Urbanizando con tiza. ARQ (Santiago), (86), 30-43. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962014000100005>

Raczynski, D. (2007). Evaluación de Impacto Programa Chile Barrio. Informe Final Revisado (C. Valderrama, Ed.). https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139585_informe_final.pdf

Ramírez Vargas, C. (2020). (Des)Centralización en Chile, un recorrido por los principales hitos de 1810 a 1989. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, 18(35), 65-108. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2020.61421>

Riveros, L. (2009). La Gran Depresión (1929-1932) en Chile [Serie Documentos de Trabajo SDT 293]. Departamento de Economía Universidad de

- Chile. <https://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/1f8c7b96-a415-45de-80f4-7ee899b81434.pdf>
- Robles Zúñiga, M. (2020). La emergencia de un nuevo léxico social: De «Poblaciones fantasmas», a «Poblaciones callampas» frente al concepto «Pobladores» como singular de grupo, en el debate entre actores políticos, expertos y conglomerados sociopolíticos (1945-1949). *Revista Divergencia*, (14), 41-63. ISSN 0719-2398
- Rojas-Flores, J. (2018). La lucha por la vivienda en tiempos de González Viñela: Las experiencias de las poblaciones Los Nogales, Lo Zañartu y Luis Emilio Recabarren en Santiago de Chile, 1946-1947. *Revista Izquierdas*, (39), 1-33. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492018000200001>
- Royo, M. (2005). «La lucha por la vivienda: El movimiento social de pobladores ayer y hoy (1900-2005)» [Tesis para optar al grado de Licenciada en Historia. Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile].
- Rugiero Pérez, A. M. (2011). Experiencia chilena en vivienda social: 1980-1995. *Revista INVI*, 13(35), 3-87. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.1998.62376>
- Ruiz Tagle, J., Encinas, F., Aguirre, C., y Vergara, F. (2021). CIPER: Los retiros de las AFP no son la causa del aumento del precio de las viviendas - Instituto de estudios Urbanos y Territoriales UC. Instituto de estudios Urbanos y Territoriales UC. <https://estudiosurbanos.uc.cl/ciper-los-retiros-de-las-afp-no-son-la-causa-del-aumento-del-precio-de-las-viviendas/>
- Saborido, M. (2017). Informe Final de Evaluación. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) (R. De la Barra y F. Saavedra, Eds.). https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/otras_eval/2021/EV59498_1.pdf
- Salazar, G., y Pinto, J. (2002). Historia contemporánea de Chile, Vol. 4. Hombría y feminidad (2a. Edición). LOM Ediciones. ISBN: 9789562825016
- Saravia Matus, S., Gil, M., Blanco, E., Llavona, A., y Naranjo, L. (2020). Desafíos hídricos en Chile y recomendaciones para el cumplimiento del ODS 6 en América Latina y el Caribe (Serie Recursos Naturales y Desarrollo 198 ed.). ISSN: 2664-4541
- Segovia, M., Pérez, G., y Herrera, E. (2021). Violencia contra la mujer en la cuarentena: denuncias bajaron 9,6% y llamadas de auxilio aumentaron 43,8%. - CIPER Chile. Obtenido en: <https://www.ciperchile.cl/2021/03/09/violencia-contra-la-mujer-en-la-cuarentena-denuncias-bajaron-96-y-llamadas-de-auxilio-aumentaron-438/>
- Sepúlveda Ocampo, R., de la Puente Lafoy, P., Torres Rojas, E., y Muñoz Salazar, P. (1994). Desarrollo progresivo en conjuntos de lotes con servicios. Análisis preliminar. *Revista INVI*, (20), 36-59. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.1994.62029>
- Sepúlveda Swatson, D. (1998). De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. *Revista Invi*, 13(35), 103-115. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.1998.62087>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (s.f.). Programa Mejoramiento de Barrios (PMB) | Subdere. Subdere | División Municipalidades. <https://www.subdere.cl/programas/divisi%C3%B3n-municipalidades/programa-mejoramiento-de-barrios-pmb>
- Subsecretaría de Desarrollo y Administrativo. (s.f.). Programa Mejoramiento Urbano y equipamiento comunal (PMU). Subdere | División Municipalidades. <https://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-municipalidades/programa-mejoramiento-urbano-y-equipamiento-comunal-pmu>
- Szalachman R, R. (2000). II. Estimaciones de déficit de vivienda. En Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994 (pp. 19-26). CEPAL-ECLAC. ISBN: 92-1-321574-6
- Taylor, J. (1993). *Regional economics and policy*. Hervester, New York.
- Troncoso, J., y Arvelo, M. C. (2023, July 10). DATA DF | Chile, entre los países donde más baja el precio de la vivienda en el mundo en seis meses. Diario Financiero. Retrieved January 2, 2024, from <https://www.df.cl/empresas/construccion/chile-entre-los-paises-donde-mas-baja-el-precio-de-la-vivienda-en-el>
- Valenzuela, C. (2019). La Toma que impuso el derecho a la ciudad en el Cono Sur: El caso de Esperanza Andina de Peñalolén (1992-1998). *Revista Encrucijada Americana*, Universidad Alberto Hurtado, (1), 24-41. ISSN: 0718-5766
- Valenzuela Marchant, C. (2014). El movimiento de pobladores en Santiago. La memoria social del Campamento Esperanza Andina de Peñalolén, Santiago (1992-1998). *Revista Historia y Justicia*, (3), 109-136. <https://doi.org/10.4000/rhj.5412>
- Valenzuela Marchant, C. (2020). El movimiento de pobladores en Chile y las tomas de terrenos como principal sujeto territorial en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Territorios y Regionalismos*, (2), 24-47. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3928754>
- Vergara, E. (2023). ¿Cómo es la arquitectura de una vivienda básica en Chile? ArchDaily. <https://www.archdaily.cl/cl/02-361062/en-detalle-vivienda-basica-chile>

Ley N°5950 que Crea La Caja de la Habitación Popular. Ministerio del Trabajo. Publicado el 10 de octubre de 1936. Obtenido de: <https://bcn.cl/2znih>

Ley N°19.281 que establece normas sobre arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Promulgado el 15 de noviembre de 1993. Obtenido de: <https://bcn.cl/2kbei>

Decreto N° 33 de 1988, Aprueba el documento «Programa Chile Barrio - Orientaciones Generales», elaborado por el Directorio de dicho programa creado por D.S. N°20 de 1988.





REFLEXIONES FINALES

1. El triple esfuerzo público, privado y social como claves futuras del desarrollo territorial

El proceso de descentralización chileno es y será complejo. Como se ha mostrado históricamente la transferencia de competencias, responsabilidades y movilización de recursos a entidades subnacionales (entendiéndose como los gobiernos regionales y municipios) ha presentado un sin número de dificultades, principalmente referidos a las debilidades de la «fuerza social territorial». También los marcos constitucionales y legales han provisto disposiciones aún incompletas para un proceso descentralizador concreto. Adicionalmente, la histórica y cultural «centralización chilena» observa con desconfianza los avances descentralizadores, incluido el primer esfuerzo de plasmar una descentralización tan taxativa en un proceso de redacción para contar con una nueva Constitución Política.

Así es como se ha ido constituyendo un proceso descentralizador chileno que definimos como una «asignatura pendiente». Pendiente en lo relativo al reconocimiento y contribución de fuerzas sociales propias desplegadas en cada territorio; pendiente de la legitimidad de las identidades regionales y locales; pendiente de marcos normativos y legales más propicios para la acción pública y respuesta inmediata ante las diferentes demandas y necesidades de los territorios y, sobre todo, pendiente de una práctica descentralizadora eficaz, eficiente y reconocida por las y los ciudadanos como parte de un proceso de construir un Chile mejor y más resiliente.

Se va construyendo entonces, con «luces y no pocas sombras» una descentralización que ha resultado más bien insuficiente, que requiere de tres desafíos simultáneos de mayor relevancia. Primero, una organización intra-gubernamental y estatal propiciadora de un marco normativo que haga coexistir el gobierno central con los gobiernos subnacionales. Segundo, una capacidad asociativa público-privada que viabilice la materialización del esfuerzo de crecimiento y, en consecuencia, el desarrollo a largo plazo en cada territorio y; tercero, una Sociedad Civil activa, fuerte y constituida en cada uno de los territorios como la «fuerza social» que complete el desafío descentralizador.

El primer desafío implica un esfuerzo institucional de superar la jerarquía vertical para abrirse a la existencia nacional de gobiernos regionales y municipios, y que requiere una gobernabilidad construida bajo esa coexistencia gubernamental, reconociendo una función más horizontal. Supone una «división del trabajo» gubernamental con competencias y responsabilidades específicas y/o compartidas y una relación simétrica cotidiana entre esas entidades gubernamentales. Exige mayor especificidad territorial y el despliegue eficaz de aquellas funciones propias que los gobiernos subnacionales hacen más rápido y activo que el propio gobierno central. Todo lo anterior, implica superar una práctica histórica compleja y bastante poblada de «desconfianzas centralistas» y de competencias delegadas habitualmente condicionadas y analizadas desde una perspectiva fundamentalmente crítica. Este largo camino ha enfrentado en el último tiempo nuevas amenazas y no pocas dificultades. Especialmente cuando los gobiernos regionales gestionan una autonomía bastante relativa y deben coexistir con modalidades o figuras de delegación presidencial cotidiana, cuando el país se «enreda crecientemente» en un debate de competencias cruzadas y cuando la práctica de la destinación de importantes recursos públicos regionales a cierto tipo de entidades privadas cuestionables ha levantado un manto de dudas no menor sobre la descentralización.

El segundo desafío ha sido tratado en un texto reciente. Existen buenos ejemplos de colaboración público-privadas en el país, como en las concesiones en infraestructura, en el enfrentamiento de los desafíos del cambio climático y los desastres socio-naturales y en el emprendimiento crucial que implica el salto al Hidrógeno Verde, la diversificación de nuestra matriz energética y la cuestión crítica del agua. Esos avances, sin embargo, no deben ocultar la aún insuficiente cooperación de estas esferas o redes de acción público-privada en el ámbito regional y local. Todavía se evidencia una carencia en instrumentos de planificación y gestión territorial como las Estrategias Regional de Desarrollo (ERD) en regiones y los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs) en las comunas que expresen una real y concreta carta de navegación compartida entre lo público y lo privado. Las experiencias de «acción ligada» son aún menores y se hace necesario ahondar en mayores «confianzas mutuas» al efecto. Probablemente el avance sucesivo en ideas compartidas, riesgos inversionistas asociados y desafíos de mayor complejidad de ambas esferas están en los próximos tiempos.

Finalmente, el tercer desafío es la esencia de este libro. Debe existir una fuerza social organizada en los territorios para viabilizar la esquiva descentralización en el país. Habiendo acogido los esfuerzos de organizaciones sociales que vienen desde lejos, se hace necesario actualizar y profundizar en «los tiempos de hoy» el esfuerzo social complementario a los desafíos anteriormente referidos. Es un terreno en que brilla la incapacidad de consolidación activa y en la práctica social, siendo muy relevante en casos como los destacados en estas líneas, no se ha constituido en ese actor imprescindible del esfuerzo descentralizador. Por lo tanto, la fuerza social organizada está en la esencia de la particularidad cultural y en el núcleo identitario de un territorio y, por otra, esta acción conjunta con las instancias públicas y asociativa con el sector privado establecería las bases de una «indesmentible» triple alianza para el desarrollo y fortalecimiento regional y local.

2. La Junta de Vecinos como institución fundamental de la sociedad civil en el territorio

Inicialmente la Ley N° 16.880 del 07 de agosto de 1968 por el mando de Eduardo Frei Montalva, se titula como «Organizaciones Comunitarias (Centros de Madre)», también conocida como Ley de «Promoción Popular» cuya disposición legal estableció un mecanismo social participativo para los vecinos de una localidad en una comuna. Se trató de una regulación normativa relativa a las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, donde a su vez, las mujeres tuvieron un rol protagónico en este tipo de organizaciones. Sin duda alguna, es la «piedra angular» sobre la que se fundamenta un tipo de gestión y participación ciudadana específica y que regula su relación para con las instituciones públicas y el municipio que las cobija territorialmente.

Este hito fue reforzado en la presidencia del ex presidente e hijo del anterior mandatario referido, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que instituyó el 7 de agosto de 1998 como el Día del Dirigente Social y Comunitario. No obstante, la ley N° 16.880 fue derogada el 30 de diciembre de 1989,

por la dictadura, y dio lugar a la Ley N° 19.418 del año 1997 titulada: Sobre Juntas de Vecinos y Demás Organizaciones Comunitarias, que sigue vigente.

Las organizaciones sociales territoriales comenzaron desde ese tiempo a ser reconocidas, a mejorar cualitativamente la relación entre vecinos de un territorio y a demandar a las instancias públicas sus necesidades y proyectos de mejoramiento de forma sistemática. Por lo demás, se inicia un proceso de «escuela participativa» en la sociedad chilena, la que da cuenta de buena parte de la gestión de los pobladores en el país.

En su extenso recorrido las Juntas de Vecinos tuvieron hasta 1973 una vital gestión en los sucesos nacionales, fortalecieron el movimiento de pobladores como actor social y generaron dinámicas de acción conjunta, especialmente con los municipios. La institución estatal de Promoción Popular generó también condiciones que fortalecieron los vínculos entre las Juntas de Vecinos con las instituciones del Estado. Adicionalmente, a nivel municipal y hasta Inter-municipal, se fueron constituyendo Asociaciones de Juntas de Vecinos Integradas, las que fueron reconocidas como interlocutores válidos en el accionar municipal y el de otras instituciones públicas relevantes.

Es interesante observar cómo se fueron extendiendo las instancias participativas como los Centros de Madres, los Centros Juveniles y del Adulto Mayor, los diferentes comités de progreso barrial como los comités pro pavimentación y mejoramiento de espacios públicos locales junto una variedad de organizaciones sociales entorno a la dinámica de la educación, la salud, los espacios públicos y la vida comunitaria.

No obstante, la dictadura establece un periodo de gran control social sobre las organizaciones territoriales antes expuestas. Es también en ese periodo que se «consagra» la libertad asociativa que institucionaliza la Constitución de 1980. Ello dio lugar a una «atomización participativa» y a entidades más ideologizadas, que en el marco de las enormes restricciones participativas, hicieron disminuir cualitativamente el rol de estas entidades.

Con la recuperación democrática en los años 90, se revitalizan las Juntas de Vecinos, las que coexisten como formas participativas con numerosas entidades de organización propias de las necesidades y re-

querimientos de la fase dictatorial. No obstante, las Ollas Comunes, los Comprando Juntos, los Comités de Cesantes y los Comités pro pavimentación y mejoramiento del hábitat local, coexisten de modo natural y hasta superpuesto con las Juntas de Vecinos.

En esa misma década se fue estructurando en el nivel territorial, especialmente comunal, una densidad participativa mayor, complementándose con la ampliación democrática del momento. Varias políticas sociales gubernamentales exigían y requerían contrapartes «participativas sociales» y el municipio re-democratizado con las elecciones de junio de 1992 legitimó el rol municipal en esta materia. Sin embargo, a más de 30 años de ese «hito electoral y participativo», las formas de organización fueron adquiriendo diferentes dinámicas, en las que a nivel poblacional los comités de vivienda desempeñaron roles cada vez más importantes.

Se hace preciso como propuesta fundamental recuperar la «unicidad vecinal participativa» en los territorios o unidades vecinales que definía cada municipio y que se establecen en la norma. Ello evitará la referida atomización participativa, y generará condiciones para fortalecer estructuralmente estas entidades Vecinales. Ello fue rescatado incluso como un aspecto importante por el proyecto Constitucional de 2022 que fue rechazado por la ciudadanía. No obstante, ha formado parte de un consenso importante de las y los académicos, especialistas y de la dirigencia territorial permanentemente.

Ello deberá ir acompañado por algún mecanismo de «mínimo subsidio municipal» a las entidades reconocidas y representativas de las unidades vecinales en cada comuna. Una aportación basal que permita sus reuniones periódicas en una sede en cada territorio y la mantención de sus necesidades operativas. Esto favorecería estratégicamente el fortalecimiento de las juntas vecinales y reforzarían su concepto histórico a la luz de los tiempos actuales, más cerca de la problemática de la seguridad ciudadana, de mayores y mejores estándares ambientales y de un uso adecuado de los espacios públicos y equipamiento. A más de 50 años de las Juntas de Vecinos, su fortalecimiento concita ventajas indudables para acoger demandas ciudadanas y ayudar significativamente a la gobernabilidad local en la gestión de los municipios.

3. El fortalecimiento del rol municipal como contraparte de las organizaciones sociales territoriales

Los Sistemas de Agua Potable Rural, los Comités para la Vivienda, las Juntas de Vecinos, los Comités pro Pavimentación y otras múltiples formas de organización social tienen como «contraparte natural» al Municipio, y ello requiere tanto un fortalecimiento de la institucionalidad municipal como del indispensable vínculo con la Sociedad Civil.

Si bien en materias específicas la contraparte natural de las organizaciones sociales es la institucionalidad sectorial, sea el MINVU, el MOP o el Ministerio de Agricultura. La contraparte integradora de las demandas sociales corresponde al municipio. Considerando las particularidades de los municipios metropolitanos, los correspondientes a las ciudades intermedias y los claves municipios rurales, el reforzamiento municipal se vuelve fundamental, para lo que destacamos las siguientes propuestas:

- a. Mejoramiento significativo del financiamiento municipal, como ha ocurrido con la legislación del royalty minero, el que considera una distribución hacia los Gobiernos Subnacionales muy alentadora. Ello debe ir extendiendo su aplicación hacia las otras modalidades de royalty productivos relacionados con la explotación de recursos naturales, como el ámbito forestal y el acuícola;
- b. Mayor profesionalización municipal a modo de mejorar sus plantas funcionarias, afianzando un mecanismo de adecuada concursabilidad mediante metodologías como las del Servicio Civil, mejorando cualitativamente la capacitación y desarrollando esquemas de gestión que favorezcan el trabajo en equipo;
- c. Adecuación activa con funcionarios y recursos en las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y sus respectivas unidades con las organizaciones sociales, considerando la vitalidad de dicha área de trabajo y realizando en conjunto tareas de capacitación,

- asistencia técnica y atención preferencial hacia las organizaciones sociales en cada territorio;
- d. Confección de carteras de Proyectos de Inversión Municipal con perspectiva plurianual, en conjunto con las organizaciones sociales, afianzando metodologías como los presupuestos participativos, derivando en esfuerzos de gestión que cuenten con un respaldo ciudadano efectivo y preciso.
- e. Mejorar los mecanismos de coordinación y colaboración desde el nivel Central a los Gobierno Regionales o entidades intermedias y, a su vez, mejorar la articulación del nivel regional y local, donde prevalezca el accionar local por sobre el regional y nacional, siendo atingente y/o con una pronta capacidad de respuesta del municipio o mancomunión de entidades locales antes que los servicios nacionales centralizados.
- Del mismo modo, es fundamental que las organizaciones sociales territoriales sean registradas en una plataforma actualizada, que incluya a sus directivas y eventos electorales, se establezcan mecanismos de reunión con el Municipio y se adopten medidas de refuerzo para las entidades antes mencionadas.
- Es considerado imprescindible «dar un salto» social participativo en el propio sistema electoral municipal periódico mediante la posible implementación de una tercera papeleta en la instancia electoral. Si el Municipio lleva un registro actualizado de las organizaciones sociales activas, incluidas las Juntas de Vecinos, no habría razón por la cual en las unidades vecinales que el Municipio establezca, se realice una instancia en la que todos los ciudadanos voten por su representante territorial. Así la elección que ya incorpora la elección separada de Alcalde y Concejales agregaría una tercera papeleta correspondiente al representante territorial de las organizaciones asociadas a cada entidad local.
- Ello permitiría favorecer una representación territorial efectiva, constituyendo un Consejo Social participativo mucho más relevante y activo, y renovar electoralmente a las propias organizaciones vecinales y territoriales. Dicho Consejo Social debiera tener roles claves en la elaboración presupuestaria, estableciéndose una consulta esencial a la entidad para acciones municipales en los respectivos territorios. Una elección abierta y simultánea con las autoridades municipales, daría representatividad reforzada y legitimidad social a las propias organizaciones, evitando el encapsulamiento y el clientelismo en el que viven muchas organizaciones sociales actuales y obligando a una renovación de los cuerpos directivos.
- ## 4. El rol de las organizaciones sociales en torno a educación y salud
- Es importante proponer una activación y organización mayor de las entidades vinculadas a la educación y salud. Servicios esenciales donde se acumulan brechas complejas y donde las organizaciones ciudadanas tienen aún una presencia muy insuficiente. Ciertamente que el municipio como administrador de los servicios educativos, consultorios y otras dependencias de la atención primaria de salud, desempeña un rol esencial, no obstante, se han ido introduciendo modificaciones institucionales aún insuficientes respecto al servicio educacional local público, que está llamado a superar la municipalización educacional tradicional. También en el ámbito de la salud primaria, como mostró claramente la crisis del COVID-19, se activó el sistema primario y particularmente su indispensable relación y derivación hacia los servicios hospitalarios especializados. En la pandemia las OSC pusieron nuevamente de manifiesto la necesidad de generar cambios y condiciones para avanzar en el nuevo paradigma que enfrenta la educación y la salud.
- En estos ámbitos tan esenciales para las familias, la representación y participación social ha sido de tono menor, por lo que se propone un refuerzo de entidades como centros de agrupación de apoderados, de ex alumnos y de organizaciones vecinales colindantes a establecimientos educacionales. Ello ocurre de modo bastante habitual en escuelas rurales, que en muchas oportunidades son el «lugar natural de encuentro» de las comunidades y familias. Ejemplo de ello es la operación de los sistemas de Agua Potable Rural o pavimentación participativa, donde las comunidades encuentran en sus escuelas centros naturales de reunión y convocatoria.

Otro tanto ocurre con la Atención Primaria de Salud en Postas y Consultorios. Históricamente se han ido gestando formas de participación en las que las comunidades se encuentran representadas y hasta coadyuvan en tareas menores complementarias y en labores fundamentalmente preventivas. Muchos de los éxitos claves en acciones de vacunación son el resultado también de las entidades vecinales, especialmente sus juntas de vecinos y últimamente de los centros de Adulto Mayor, constituidos en torno a una población sanitaria de riesgo creciente.

La participación comunitaria educacional y sanitaria ha tenido muchos logros en distintas experiencias latinoamericanas y también en el caso chileno, sin embargo, a lo largo del tiempo muchas de esas organizaciones han perdido vigencia o tienen un desarrollo muy precario.

Los problemas que enfrenta la educación, más allá de que se avance en la desmunicipalización y otros cambios institucionales, es hoy en día la deserción escolar, la cual se ha convertido en una cuestión clave que acentúa la desigualdad social y «condena» a muchas familias a permanecer fuera de los beneficios educacionales formativos más importantes. Agreguemos que la escuela es también centro de alimentación y de socialización comunitaria. La lucha contra el flagelo de la deserción escolar debiera motivar acciones de política pública precisas y un rol decisivo de la propia comunidad organizada. Ya sea que se cancelen «bonos por escolaridad registrada» y otros incentivos, es fundamental que las familias construyan identidades propias que luchen por un servicio escolar de calidad.

Otro tanto ocurre con la salud, como servicio de cobertura y calidad precaria para la gran mayoría de familias. Nuevamente, considerando las acciones de ampliación de cobertura de las políticas públicas, se requiere un «actor ciudadano» permanente, que esté estimulando, fiscalizando y ayudando en las prestaciones. Varias de las iniciativas más destacables en el ámbito educacional y sanitario, contemplan a las organizaciones sociales, ya sea vecinales o entidades ad-hoc, como modalidad esencial para llevar a cabo de modo factible y eficaz las iniciativas innovadoras en estos ámbitos. Allí hay un desafío renovado para el actor social que estamos reivindicando.

5. El deber de los Gobiernos Regionales en reconocer y accionar conjuntamente con las OSC en el territorio

Aunque parezca que es a nivel municipal que las agrupaciones de la sociedad civil se organizan y activan, los gobiernos regionales debieran desempeñar roles más activos donde sea la instancia regional la que organice y anime «encuentros participativos» de las organizaciones de la sociedad civil, ya sea en cuestiones generales o temáticas específicas, generando condiciones de diálogo eficiente y transmisión de experiencias exitosas.

Se puede tratar de encuentros a escala comunal, intercomunal, provincial o regional. Eventos en los que se puedan plantear demandas específicas a las autoridades a cargo de determinadas políticas públicas, destacar experiencias notables para su replicabilidad y difundir esos ejemplos en los que el «actor ciudadano» ha jugado roles vitales.

Lo anterior supone que frecuentemente los gobiernos regionales con los municipios desarrollen programas de acción conjuntos y potencien su fuerza institucional. También se trata que las organizaciones sociales capten la urgencia de acciones de mayor cobertura y calidad y se conviertan en actores indispensables de las mejoras de las políticas públicas.

Las mejoras en cobertura y en calidad de los servicios esenciales están en el fin transformador de las políticas públicas y el protagonismo social planteado contribuirá a ello. Así recogemos experiencias notables de las instancias que luchan por la vivienda y su hábitat y se plantea la renovación urbana y barrial en muchas poblaciones de larga data en variados programas. Siendo estas localidades, otra vez marginales y hoy «bien ubicadas», donde se ha creado una cultura eficaz de barrio y se enfrentan estos esfuerzos de renovación con gran protagonismo social.

6. Sobre la transparencia y rendición de cuentas respecto a la acción institucional en su vínculo con las organizaciones sociales

Una de las grandes demandas relativas a movimientos y organizaciones de la comunidad y su vínculo con las instancias gubernamentales es la transparencia. Es indispensable que la gestión de las entidades propias de la sociedad civil se desenvuelva en un marco de total transparencia, porque muchos de los problemas surgen de distorsiones de opacidad, faltas elementales de conocimiento efectivo, relaciones abiertas con las comunidades y periódicas rendiciones de cuentas.

La cuestión principal es que se lleve un registro actualizado de las organizaciones sociales territoriales activas en el Municipio y eventualmente en el gobierno regional que corresponda. En el cual periódicamente se registran modificaciones de directiva, informes de actividad, situación presupuestaria y vínculos principales para con la institucionalidad pública.

Todo lo que se pueda hacer para mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas debe ser llevado a cabo. Existe siempre la posibilidad que un sistema de información insuficiente y que «sistemas opacos» puedan permitir un uso inadecuado de recursos por parte de las organizaciones, especialmente cuando ellas pueden ser objeto de subsidios y ayudas mediante la postulación a recursos públicos importantes.

Otros avances en la materia tienen que ver también con definir, sobre todo a nivel local, un sistema informático en línea que permita actualizar y muchas veces «dar de baja» a organizaciones que aparecen sin actividad en los últimos años. Cada vez más, constituye una exigencia de transparencia y probidad de los listados de instancias sociales que son efectivamente reconocidas por el municipio y eventualmente por el gobierno regional si se trata de organizaciones trans municipales.

Debe entenderse lo anterior como parte de las exigencias esenciales para con las entidades establecidas de la sociedad civil, evitando cualquier contaminación que lesione los principios fundamentales de la probidad pública.

7. Fortalecimiento de los lazos directos con las organizaciones de la sociedad civil

En el último año ha surgido a la luz pública la operación de un número creciente de entidades que constituyen fundaciones, instituciones que con objeto amplio y/o específico operan en el mundo público de los gobiernos subnacionales.

Las hay como entidades que históricamente tienen una larga data de operación en cuestiones del desarrollo y necesidades esenciales de las mayorías sociales carenciadas. También como entes que se plantean un «servicio ciudadano efectivo» o como entidades coadyuvantes de los esfuerzos gubernamentales.

Techo para Chile, por ejemplo, como ocurrió con el Hogar de Cristo en su oportunidad, poseen una extraordinaria trayectoria de servicio público y son entidades habitualmente colaborativas de esfuerzos que incorporan a las instituciones públicas y también a instituciones privadas de servicio. Ha ocurrido también que se han generado entidades como la Fundación Superación de la Pobreza, que han supuesto una articulación amplia de instituciones cooperantes para un esfuerzo nacional de gran magnitud.

También han ido surgiendo entidades privadas que ayudan particularmente a instituciones públicas, como el caso de las referidas EGIS habitacionales, las que cumplen un papel específico en el diseño y la gestión de la acción habitacional pública.

Sin embargo, en los últimos años, amparadas en una legislación presupuestaria permisiva, se han constituido numerosas fundaciones, todas de aparición relativamente reciente, y que cumplirían roles a favor del desarrollo de sectores sociales postergados y/o carenciados. En la medida que la Ley de Presupuestos ha permitido la destinación de recursos públicos significativos hacia esas entidades, estas han florecido exponencialmente.

El denominado «Caso Fundaciones» o «Caso convenios» en el 2023, que ha explotado mientras se escriben estas líneas, es de especial grave-

dad. Debido a serios problemas en los gobiernos regionales de gestión y ejecución presupuestaria de sus programas de inversión habituales, se han ido estableciendo mecanismos de transferencias a entidades privadas como estas fundaciones. Se trata de una experiencia compleja, dolorosa y grave para las organizaciones sociales de beneficiarios en primer lugar y para los gobiernos regionales que han quedado en esta materia «al desnudo» frente a la opinión pública por uso indebido de recursos públicos.

Los casos más complejos son precisamente los que atan a la gestión de nuestros gobiernos regionales y están poniendo «en tela de juicio» su probidad, especialmente cuando se comprueban en sede judicial malas prácticas evidentes que dan lugar a faltas de probidad, defraudación fiscal y otros delitos.

Es muy probable que la razón por la que se ha llegado a estos graves problemas tenga que ver con la flexibilización de normas presupuestarias y faltas severas de control y de fiscalización.

Rápidamente los adversarios endémicos de la descentralización se han «apresurado» en descalificar por estas malas prácticas a los gobiernos regionales y al proceso descentralizador chileno. Más allá de estos juicios interesados, es bueno recordar que las faltas a la probidad de significación en Chile siempre han estado focalizadas en la gestión de las instituciones del gobierno central y en aquellas instituciones que gozan de una exagerada autonomía operativa.

Pero, desde el punto de vista más general es necesario buscar una solución más de fondo frente a la temática de «las Fundaciones» que distinga a las entidades históricas de las oportunistas y abusadoras. Adicionalmente, esto muestra la escasa relevancia que se le ha dado a organizaciones auténticas de la Sociedad Civil y que, en muchos casos, estas entidades hayan tenido que ampararse en intermediarios inescrupulosos en su relación con las instituciones públicas. Por otra parte, una tendencia fuerte a «privatizar la función pública» en favor de una externalización muy discutible ha hecho su contribución al efecto.

Deben fortalecerse las organizaciones verdaderas de la Sociedad Civil, evitar costosas y peligrosas intermediaciones y ser doblemente rigurosos en el manejo de los recursos públicos. Los GORE sabrán aprender

de tan dolorosa lección, que si bien estalló en 2023, presentan prácticas discutibles y criticables desde hace algunos años. También es a lo menos curioso que no se alertara sobre dichas malas prácticas y que se haya producido una «falla sistemática» de tal envergadura en la fiscalización oportuna.

8. Prospectivas para una descentralización sostenible

La fortaleza de las organizaciones sociales y territoriales de la Sociedad Civil es una necesidad y una variable fundamental del proceso descentralizador chileno y ello complementará el perfeccionamiento de nuestra institucionalidad. Generará mecanismos oportunos y eficaces de consultas ciudadanas y definirá un «cable a tierra» en las políticas públicas y su adecuada ejecución y evaluación de esta. Allí estará el «antídoto» fundamental respecto de desviaciones en el uso de recursos fiscales y del testeo periódico al que deben ser sometidos los gobiernos subnacionales.

No se trata de un ejercicio sencillo. Nunca se trató. Las organizaciones territoriales han sido el resultado de mucha lucha y mucha historia. Por lo cual debemos estar a esa altura. La descentralización requiere mucho conocimiento, mucho rigor y mucha probidad. Sin esas características fundamentales la descentralización chilena está destinada a naufragar. Para la consecución de tan nobles objetivos, debemos perfeccionar nuestra gobernabilidad territorial partiendo por una acción inter agencial pública de alto nivel profesional, poner la cuestión del rigor como requisito permanente de nuestros procedimientos y decisiones. Para ello, el enorme esfuerzo descentralizador chileno requiere finalmente de una Sociedad Civil activa, atenta, fiscalizadora y proponente en materia de los asuntos públicos que impactan en sus territorios.

La participación local y la sociedad civil desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de la democracia. A través de la participación ciudadana y la existencia de una sociedad civil activa se fortalece la gobernanza democrática, se mejora la calidad de las políticas y ser-

vicios, se promueve la equidad y la justicia social, y se mejora la efectividad de la acción pública. Es esencial promover y apoyar la participación local y la sociedad civil, asegurando la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de toma de decisiones.

Si bien nuestro país cuenta con marcos normativos que regulan la participación, y consensos generalizados sobre la importancia de «escuchar» a los ciudadanos, los movimientos ciudadanos, como el de octubre 2019, dejaron en evidencia un importante divorcio entre los que gobiernan, los que toman las decisiones, y las preocupaciones y dolores reales de la gente. Esto demanda revisar nuestros instrumentos y procesos participativos de modo de, efectivamente, alcanzar una mayor inclusión de los ciudadanos en las decisiones sobre los asuntos públicos.

Las leyes y regulaciones desempeñan un papel fundamental en el establecimiento de los derechos y responsabilidades de los actores involucrados en la participación local, así como en la creación de mecanismos institucionales que faciliten la colaboración entre la sociedad civil y las autoridades locales. Un marco legal adecuado garantiza la protección de los derechos ciudadanos en el contexto de la participación. Esto puede incluir la obligación de proporcionar información clara y accesible sobre los procesos de toma de decisiones, la creación de canales de comunicación efectivos con los ciudadanos, la consideración de las opiniones y propuestas de los ciudadanos en la toma de decisiones, y la rendición de cuentas sobre las acciones tomadas. Estas obligaciones promueven la transparencia y la responsabilidad de las autoridades hacia la comunidad.

Otro elemento importante es la colaboración entre actores sociales para promover la participación local efectiva y el fortalecimiento de la sociedad civil. La participación exitosa requiere la colaboración y el trabajo conjunto entre diferentes actores, como organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales, instituciones académicas, empresas y ciudadanos individuales. Para fomentar la colaboración entre actores sociales, es fundamental crear espacios de diálogo y coordinación. Estos espacios pueden ser mesas de trabajo, comités de colaboración y plataformas abiertas, en donde los diferentes actores puedan reunirse, intercambiar ideas, compartir información y coordinar esfuerzos. Espacios que permiten establecer relaciones de confianza, identificar intereses comunes y desarrollar estrategias conjuntas para abordar los desafíos y

oportunidades de la participación local.

Las alianzas permiten que diferentes organizaciones y actores trabajen juntos en la consecución de objetivos comunes, compartiendo recursos, conocimientos y experiencias. Estas redes fortalecen la capacidad de incidencia, la cooperación y el intercambio de buenas prácticas. Además, las alianzas y redes pueden ampliar la representatividad y diversidad de los actores involucrados, asegurando una participación más inclusiva.

Las autoridades deben fomentar la apertura y la participación ciudadana, brindar información clara y accesible, y establecer mecanismos para la toma de decisiones inclusivas e incidentes. Las organizaciones de la sociedad civil pueden movilizar a la comunidad, brindar capacitación y asesoramiento, y abogar por los derechos de los ciudadanos. La colaboración efectiva se basa en la comprensión y el reconocimiento de estos roles y en la voluntad de trabajar juntos hacia objetivos comunes.

Una de las más importantes limitaciones de la participación ciudadana es la falta de recursos suficientes para que las organizaciones de la sociedad civil se involucren de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones. A menudo, estas organizaciones luchan con limitaciones financieras, humanas y técnicas que restringen su capacidad para participar activa y significativamente en la gestión local. Superar este obstáculo implica proporcionar un apoyo sólido a estas organizaciones, incluyendo el financiamiento adecuado, la capacitación, y los recursos técnicos. Esto garantizará que posean las habilidades y capacidades necesarias para contribuir de manera significativa a la toma de decisiones y a la gestión local.

El futuro de la participación local y la sociedad civil es un tema de gran relevancia en un mundo en constante evolución. En un contexto de cambios sociales, políticos y tecnológicos, es crucial reflexionar sobre cómo se perfila el futuro de la participación ciudadana y la sociedad civil en la promoción de la gobernanza democrática y el desarrollo comunitario.

Es innegable que las nuevas formas de participación están incluyendo de manera progresiva las tecnologías digitales y las redes sociales. Las plataformas en línea, las aplicaciones móviles y las herramientas de participación virtual ofrecen oportunidades para una participación

más accesible, inclusiva y amplia. Esto permitirá a los ciudadanos involucrarse y contribuir en su propio tiempo y desde cualquier ubicación. Además, se espera que la inteligencia artificial y el análisis de datos desempeñen un papel en la gestión de la participación ciudadana y en la toma de decisiones basadas en evidencia. Sin embargo, es importante abordar las brechas digitales y sociales para garantizar una participación inclusiva y equitativa.

En este escenario de alta tecnologización se requerirá un enfoque de participación intergeneracional. Reconociendo el valor de la diversidad de perspectivas, es importante involucrar a todas las generaciones en la toma de decisiones y en la construcción de comunidades sostenibles a largo plazo. Esto implica la creación de espacios y mecanismos que fomenten el diálogo y la colaboración entre jóvenes, adultos y personas mayores, promoviendo el aprendizaje mutuo y el intercambio de conocimientos.

Asimismo, a medida que los desafíos globales, como el cambio climático, la desigualdad y los conflictos, requieren respuestas colectivas, es esencial fomentar la participación de los ciudadanos a nivel global. Esto implica la promoción de redes internacionales de cooperación y la creación de espacios de participación transnacionales que permitan a los ciudadanos influir en las políticas y decisiones que afectan a nivel mundial, incluyendo la promoción de prácticas y políticas que integren la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y la justicia económica en todas las esferas de la vida comunitaria.

En definitiva, no basta con reconocer las virtudes de la participación ciudadana y el rol de las organizaciones de la sociedad civil, incluso definiendo políticas y normas que la promuevan. Si no hay una real voluntad política para otorgar una capacidad de incidencia a las organizaciones de la sociedad civil, haciendo que su participación sea vinculante en todas aquellas materias que les involucran directamente, la participación ciudadana no será efectiva. En el nivel local, es fundamental volver al espíritu de la primera ley de juntas de vecinos, terminando con esta absurda atomización de organizaciones en un mismo territorio, que ha tenido efecto un retroceso en la participación ciudadana, y un menor poder de estas organizaciones.



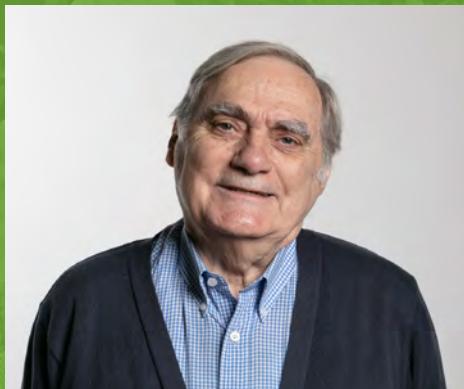




FACULTAD DE
GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

SOBRE EL AUTOR



Sergio Galilea Océan es Académico de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile. Magíster en Planificación del Desarrollo Urbano y Regional, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile. Se desempeñó como Subsecretario de Obras Públicas entre 2014 y 2018. Actualmente, Director del Centro de Análisis de Políticas Públicas y Coordinador Académico del Magíster en Gestión y Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Chile.

Anteriormente fue Intendente de la región de Los Lagos y de la región Metropolitana, Ministro de Bienes Nacionales, Subsecretario General de la Presidencia y Subsecretario de Vivienda y Urbanismo. Entre sus líneas de trabajo está la gestión de desastres y emergencias y la descentralización del país.

EDITORES COLABORADORES

Samuel Garrido Ruiz

Ingeniero Civil por la Universidad de Concepción. Con Postgrados en temáticas de desarrollo urbano, dinámicas de la población y programas y políticas de Desarrollo. Con más de 30 años de experiencia laboral en la administración pública, en cargos directivos y en la administración de proyectos específicos. Entre otros: en la formulación, coordinación y seguimiento de Políticas Públicas; descentralización y desarrollo regional, y en la formulación, negociación y gestión de Programas y Proyectos con organismos internacionales de financiamiento (BID y Banco Mundial).

Leandro Espíndola Vergara

Administrador Público por la Universidad de Chile. Profesor de la Escuela de Postgrado (Facultad de Gobierno). Coordinador Estratégico e Investigador del Centro de Análisis de Políticas Públicas. Magíster en Gobierno y Gerencia Pública (Universidad de Chile). Se desempeña en áreas de investigación respecto al análisis de políticas territoriales; descentralización y gestión pública; cambio climático y desastres socioturales; y planificación y gestión territorial.

Beatriz Pogorelow Morales

Ingeniera en Recursos Naturales Renovables y Licenciada en Ciencias de los Recursos Naturales Renovables en la Universidad de Chile. Miembro de Fundación Ayla, organización sin fines de lucro dedicada a trabajar temáticas de desastres y el cambio climático. Actualmente investigadora asociada al Centro de Análisis de Políticas Públicas y miembro del grupo de investigación del mismo centro.