



**ISTITUTO UNIVERSITARIO DI ARCHITETTURA DI VENEZIA
DIPARTIMENTO DI PIANIFICAZIONE**

**MASTER DI SECONDO LIVELLO PER LA FORMAZIONE DI ESPERTI
IN PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE NEI PAESI IN VIA DI
SVILUPPO A.A. 2001/2002**

**POLITICA SOCIALE PER LA CASA IN CILE:
POTENZIALITÀ DEL MODELLO CILENO PER UNA SUA REPLICAZIONE**

RINGRAZIAMENTI

Questa indagine é stata svolta presso la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) delle Nazioni Unite in Santiago del Cile a partire dalla meta di Ottobre fino alla metà di Dicembre 2002.

Pertanto si ringraziano per la calorosa ospitalità e l'indispensabile appoggio logistico la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos (DMAAH) e l'Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) della CEPAL.

In particolare i miei piú sinceri ringraziamenti vanno a Daniela Simioni e Ricardo Jordan funzionari delle Nazioni Unite presso la DMAAH e a Camillo Arriagada Luco – Jefe Departamento de Estudio del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), per il fondamentale contributo che hanno fornito alla preparazione di questo documento.

Inoltre devo ringraziare, per la disponibilità dimostrata e l'illuminante apporto fornito, tutte quelle persone "esperte in materia" che sono state intervistate tra il 19 Novembre ed il 1 Dicembre del 2002:

María Jesús Barroso – ONG CORDILLERA Centro de Estudios Municipales

María Elena Ducci – Escuela de Arquitectura della Pontificia Universidad Católica de Chile

Margarita Greene – Escuela de Arquitectura della Pontificia Universidad Católica de Chile, ex consultrice istituto di finanziamento internazionale in programmi di casa popolare nel MINVU dal 1990 al 1994

Paola Jirón – directora Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile

Gonzalo Leiva – Camara Chilena de la Construcción

Hector Lopez Alvarado – Jefe División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional del MINVU

Joan MacDonald – ex vice-ministro del MINVU dal 1990 al 1994,

Olga Mercado Villar – Profesional del Departamento de Estudios Sociales del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)

Manuel Tironi – Departamento de Política Habitacional del MINVU

Ana Sugranyes – ricercatrice indipendente, ex consultrice di GTZ all'interno del MINVU.

Santiago del Cile, 13 Dicembre 2002

Nel panorama latinoamericano, caratterizzato da un continuo peggioramento delle condizioni residenziali dei suoi abitanti, l'esperienza della politica sociale della casa, condotta dal Cile rappresenta senza dubbio una eccezione ed un caso esemplare per come il paese ha saputo reagire ad un deficit importante con una produzione di case che ha consentito di alloggiare praticamente tutta la popolazione.

Un successo riconosciuto a livello internazionale, che è stato raggiunto soprattutto grazie alla risposta pragmatica che il paese ha saputo formulare, in un momento di riforme liberali, con uno stato sussidiario che ha proposto una politica sociale per la casa orientata al mercato

Questa politica, espressa nel nuovo strumento tripartito di finanziamento rappresentato dal sussidio diretto alla domanda, il risparmio diretto all'acquisto della casa ed il credito ipotecario ottenuto da un istituto di finanziamento, incentivando la partecipazione del settore privato delle costruzioni e lo sviluppo di una cultura del risparmio diretta all'acquisto della casa da parte dei beneficiari in un contesto nazionale di vigorosa crescita economica, ha permesso al paese di costruire molto e, di conseguenza, di migliorare le proprie condizioni economiche e di salute generali.

Allo stesso tempo però, la liberata azione del mercato, non sufficientemente regolata dalla politica di sviluppo urbano del tempo, ha generato una serie di effetti devastanti nel caso indagato di Santiago, con un aumento importante della frammentazione spaziale e la segregazione della popolazione di minore reddito in aree marginali prive di strutture urbane.

Un risultato che deve il suo successo alla storia di un paese dove, dopo 16 anni di dittatura militare, durante i quali il livello di affollamento in soluzioni residenziali precarie mettevano a dura prova le condizioni generali di salute della popolazione, con la ritrovata democrazia all'inizio degli anni '90, in un momento di scarsità di risorse, si è optato per la scelta di beneficiare il più alto numero di famiglie possibile, attraverso la costruzione di un importante volume di case, a discapito di uno sviluppo urbano maggiormente equilibrato, che avrebbe permesso di beneficiare solo una parte della popolazione.

Una volontà politica che senza dubbio ha contribuito a consolidare la ritrovata democrazia, con una risposta che ha rafforzato il consenso democratico popolare, ma che però oggi deve fare i conti con una realtà nella quale, al ritrovato benessere economico generale del paese, corrisponde una disuguaglianza tra le più preoccupanti a livello mondiale che, probabilmente, deve il suo affermarsi anche ad una realtà urbana "esclusiva" che impedisce la piena partecipazione a tutti di suoi abitanti.

Quindi, sulla base dell'indagine estesa all'esperienza cilena, si sono inizialmente identificate le ragioni che hanno permesso lo sviluppo e le potenzialità del nuovo strumento di finanziamento, ed in seguito, si sono messi in evidenza i principali impatti in materia economica, spaziale e sociale che hanno maggiormente colpito nella ultima decada la città di Santiago, capitale del paese dove si concentra un terzo della popolazione nazionale, affinché si possa comprendere quali sono i benefici e quali i rischi di un intervento incontrollato del settore privato nell'ambito della politica sociale per la casa.

INDICE DEGLI ARGOMENTI

RINGRAZIAMENTI	2
RIASSUNTO	3
INDICE DEGLI ARGOMENTI	4
INDICE DELLE ILLUSTRAZIONI	5
INTRODUZIONE	7
METODOLOGIA DELLA RICERCA.....	8
TESTO DELLE INTERVISTE.....	8
EVOLUZIONE DELLA POLITICA SOCIALE PER LA CASA IN CILE	9
ANTECEDENTI FINO ALLA FINE DEGLI ANNI '90.....	10
POLITICA SOCIALE DELLA CASA NELLA ULTIMA DECADA.....	18
UNA RISPOSTA PRAGMATICA DI INTERVENTO STATALE IN UN CONTESTO DI IDEOLOGIA LIBERALE	26
L'INVERSIONE DELL'ANDAMENTO NEGATIVO DEL DEFICIT RESIDENZIALE.....	27
LA CRESCITA ECONOMICA E L'INVESTIMENTO NELLA CASA POPOLARE.....	28
POLITICA SOCIALE PER LA CASA ORIENTATA AL MERCATO.....	29
GLI IMPATTI DELLA POLITICA SOCIALE PER LA CASA IN CILE NELLA ULTIMA DECADA	35
IMPATTO ECONOMICO.....	36
IMPATTO SPAZIALE.....	38
IMPATTO SOCIALE.....	45
CONCLUSIONI	48
BIBLIOGRAFIA	52

INDICE DELLE ILLUSTRAZIONI

PRODUZIONE DI CASE NUOVE 1943-2000.....	27
EVOLUZIONE DEL DEFICIT RESIDENZIALE 1990 – 2000.....	27
EVOLUZIONE DELL'INVESTIMENTO NEI SETTORI DELLA CASA, SALUTE E EDUCAZIONE 1989-2000	28
PRODUZIONE DI CASA POPOLARE E TOTALE 1953-2000.....	28
DESCRIZIONE DEI PROGRAMMI PER LA CASA 2000	30
CASA CONTRATTATA E SUSSIDIO RILASCIATO PER ANNO DI PROGRAMMA DEL SETTORE PUBBLICO 1973-2000.....	32
DISTRIBUZIONE DELLE FAMIGLIE BENEFICIARIE SECONDO PERIODO DI RICEVIMENTO DEL BENEFICIO PER QUINTILE DI APPARTENENZA 1974-2000.....	33
FAMIGLIE BENEFICIARIE DEI PROGRAMMI PER LA CASA SECONDO QUINTILE DI APPARTENENZA E CASE CONTRATTATE E SUSSIDI RILASCIATI 1990-2000.....	33
CONDIZIONI RESIDENZIALI DELLE FAMIGLIE PER QUINTILE DI APPARTENENZA AL 2000.....	34
SANTIAGO 1991: LIVELLO SOCIECONOMICO DELLE AREE INTERNE E LIMITI COMUNALI	38
LOCALIZZAZIONE DEL 90% DEI METRI QUADRATI APPROVATI 1990-1996.....	40
DIMENSIONE MEDIA DELLE ABITAZIONI 1990-1998	40
LOCALIZZAZIONE DEL 96% DEL TOTALE DEI METRI QUADRATI DI UFFICIO 1990-1998.....	40
GRAN SANTIAGO. METRI QUADRATI SECONDO IL PERMESSO DI COSTRUZIONE APPROVATO PER TIPOLOGIA 1990-1998.....	40
QUARTIERE DI PROVIDENCIA NELL'AREA URBANA CONSOLIDATA	41
CASE COSTRUITE IN SANTIAGO NEL PERIODO 1991-2000 PER TIPOLOGIA DI COSTO	41
QUARTIERI DI CASE POPOLARI IN PUENTE ALTO AI MARGINI MERIDIONALI DELL'AREA URBANA	41
TIPICO COMPLESSO RES IDENZIALE DI VIVIENDA PROGRESSIVA	42
INVESTIMENTO IN SOLUZIONI RESIDENZIALI E IN SVILUPPO URBANO 1989 - 1998.....	43
COMPLESSO RESIDENZIALE DI VIVIENDA BASICA NEL QUARTIERE DELLA FLORIDA. AREA SUD ORIENTALE DI SANTIAGO	43
DOTAZIONE DI SERVIZI DI BASE E LIVELLI DI SALUTE IN VARI PAESI DELLE AMERICHE 1998.....	45
ALCUNI ESEMPI SELEZIONATI DI INEQUITA' IN SALUTE.....	45
PREVALENZA DEI PRINCIPALI DISORDINI PSICHIATRICI NELLA SALUTE PRIMARIA	46

INTRODUZIONE

“Within the overall context of an enabling approach, Governments should take appropriate action in order to promote, protect and ensure the full and progressive realization of the right to adequate housing”.

(Habitat Agenda, 1996, paragraph 61)

La casa rappresenta senza dubbio un importante aspetto della qualità della vita della persona e, nella maggior parte dei casi, assieme ad un accesso a servizi adeguati, viene oggi considerata uno degli aspetti essenziali per raggiungere livelli minimi di benessere.

La sua forza generativa di un processo di consolidazione sociale, di rafforzamento organizzativo, di meccanismi di solidarietà, cooperazione ed appoggio, nonché di creazione di un sentimento di appartenenza, di identità culturale e di autostima (Coreducar, 2002) é oramai generalmente condivisa.

Ciononostante, in gran parte della regione di America Latina e Caribe persiste ancora una forte carenza residenziale soprattutto tra I settori piú poveri della popolazione.

Si stima che in termini di carenza assoluta la necessità di case nella regione al 1998 é pari a quasi 38 milioni di unità delle quali un 45% equivale ad un deficit quantitativo mentre il restante necessita un miglioramento.

Le ragioni di questa situazione si possono ricercare nella mancata crescita di un offerta privata e pubblica che nella ultima decada non é neanche riuscita a rispondere alla domanda generata dalla formazione dei nuovi gruppi familiari.

Infatti il settore che produce la casa sociale presenta, nella maggior parte dei paesi della regione, una debolezza cronica dovuta principalmente alla bassa spesa sociale in materia a partire dagli anni 80, che nel nuovo contesto economico e fiscale degli anni 90, presenta un numero limitato di governi nella regione la cui realtà macroeconomica gli permette di sostenere una politica della casa basata sulla produzione convenzionale. (Simioni, MacDonald, 2001).

Una soluzione non sufficiente in un contesto di scarsità di risorse e di bassa crescita economica nella quale ai piú poveri é spesso impedito l'accesso ad una soluzione residenziale adeguata soprattutto a causa di uno sviluppo che non si accompagna a quegli strumenti indispensabili affinché la crescita possa essere maggiormente distributiva ed equa.

Un fatto confermato dalla recente evoluzione della distribuzione dei redditi nella regione che, malgrado presenti migliorie in termini di reddito medio, riafferma il carattere concentratore della economia già osservato nella regione in passato, con una situazione odierna nella quale globalmente I due quintili della popolazione di reddito medio e alto assorbono tra il 68% e l'85% del reddito totale, mentre il resto é condiviso dal 60% della popolazione rappresentato dai restanti tre quintili piú poveri. (CEPAL, 2001)

In questo contesto Cile rappresenta un caso esemplare per come lo stato ha saputo rispondere ad un deficit residenziale in crescita, grazie all'invenzione di uno strumento di finanziamento, il sussidio diretto alla domanda, proprio di un modello di politica sociale per la casa orientato al mercato, che oggi é impiegato come paradigma dalle principali agenzie internazionali per lo sviluppo.

METODOLOGIA DELLA RICERCA

La ricerca ha preso in esame le seguenti fonti di informazioni:

- materiale bibliografico
- interviste ad esperti locali
- sopralluoghi effettuati nei quartieri di case popolari in Santiago.

A partire dall'analisi di questo materiale il rapporto é stato organizzato in quattro parti principali:

- 1) Descrizione della evoluzione della politica sociale per la casa cilena, attraverso una descrizione dei programmi della casa proposti dalle varie amministrazioni che hanno governato il paese durante il secolo scorso.
- 2) Identificazione dei principali risultati aggiudicati al modello in questione e delle condizioni che ne hanno permesso lo sviluppo.
- 3) Descrizione dei principali impatti osservati in materia economica, spaziale e sociale attraverso la lettura dello sviluppo di Santiago nell'ultima decada del secolo passato.
- 4) Considerazioni finali sulla potenzialità del modello cileno per una sua possibile replicazione.

TESTO DELLE INTERVISTE

Politica della casa cilena basata sul sussidio diretto alla domanda

1. Quale é la sua opinione generale sul sistema di politica della casa basato sul sussidio diretto alla domanda?
 - Quali sono i risultati e le limitazioni che ha avuto il sistema del credito per la casa in Cile?
 - Quali sono i risultati e le limitazioni che ha avuto il sistema di risparmio per la casa?
2. All'interno dei seguenti aspetti della politica della casa, quali sono stati secondo lei I principali successi ed insuccessi di questa politica?
 - nel fornire una casa a tutti i settori della popolazione
 - nel appoggiare la mobilitazione della economia
 - nel generare uno sviluppo urbano adeguato (estensione urbana, configurazione spaziale)
 - nel favorire la gestione locale
 - nel favorire il superamento della povertá
 - nei riguardi dell'architettura, del disegno e del costo della casa
3. Quale sono state le condizioni di contesto (politico, economico, ecc.) secondo lei che hanno permesso lo sviluppo del sistema in questione?
4. Quali sono gli aspetti della nuova politica della casa e del nuovo sistema di sussidio per la casa?

Potenzialità del modello cileno per una sua replicazione

5. Pensando nella possibilità di replicare il modello del sussidio diretto alla domanda in altri paesi in via di sviluppo (Sudamerica, Caribe, Africa, ecc.) quali sono, secondo lei, gli aspetti piú importanti da riscattare di questo modello?
6. Quale aspetto della esperienza del Cile dovrebbe modificarsi nella replicazione del sistema del sussidio diretto alla domanda nei paesi che non possiedono la stessa situazione economica di stabilitá, che in fondo é molto differente dagli altri paesi della regione?

Alternative possibili al modello cileno

7. Pensando nella necessità di sviluppo dei paesi, lei considera che il sistema in questione é il modello piú adeguato di politica della casa? Deve essere modificato? Ne esiste uno migliore?

Obbiettivi della politica della casa

8. Lei pensa che la politica della casa debba fornire case a tutta la popolazione o focalizzarsi sui settori poveri?

EVOLUZIONE DELLA POLITICA SOCIALE PER LA CASA IN CILE

ANTECEDENTI FINO ALLA FINE DEGLI ANNI '90

Il lungo cammino della politica della casa in Cile inizia grazie alla pressione morale su di un progetto di legge che era in studio presso il Congreso Nacional già dal 1895 e che incorporava varie disposizioni della legge belga del 1889 e francese del 1906. Il nuovo testo di legge si approvò nel 1906, l'anno del terremoto che distrusse soprattutto la città di Valparaiso.

Grazie alla legge 1.838 si creò il **Consejos de Habitaciones para Obreros** che con la finalità di costruire, igienizzare e normalizzare la casa popolare, storicamente costituisce la prima legge in materia di tutti i paesi latinoamericani e degli Stati Uniti, nei quali uno strumento simile si creò soltanto nel 1934 mentre in Spagna risale al 1912.

Da allora, la necessità di dare una risposta ad una domanda sociale crescente, a causa della intensa migrazione della popolazione rurale alle aree urbane e la distruzione di parte del parco di case popolari per catastrofe naturale, ha spinto i differenti governi che hanno amministrato il paese ad inventare svariate formule per collaborare con le famiglie per risolvere la carenza residenziale.

Con questa finalità si crearono istituzioni che assunsero il disegno e la esecuzione dei progetti diretti ad aiutare i settori più poveri come il **Consejo Superior de Bienestar Social** (1925), che sostituì il Consejo de Habitaciones para Obreros in un periodo caratterizzato da agitazione sociale e politica.

Più tardi, per rispondere ai terremoti dell'epoca, si creò la **Caja de la Habitación Popular** (1931) e la **Caja de Crédito Hipotecario** (1935) con funzioni di operazione cooperativa fraudolenta che si caricava degli interessi penali derivati dalla mancata applicazione delle disposizioni contenute nella legge 308 con la quale si creò il Consejo Superior de Bienestar Social.

A causa di un altro terremoto, quello di Chillán de 1939, durante la amministrazione del Presidente **Pedro Aguirre Cerda (1938-1941)**, si costituirono nello stesso anno, la **Corporación de Reconstrucción y Auxilio** come organismo capace di aiutare in forma immediata le province devastate, provvedendo più tardi alla loro ricostruzione, e la **Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)**, che era diretta a dotare il paese di una istituzione capace di fomentare lo sviluppo economico.

Con la legge 6640 del 1941 si costituì il **Fondo de la Habitación Popular** che fino al 1946 raccolse dal fisco un totale di 146 milioni di pesos rappresentando una soluzione al problema residenziale per i settori di basso reddito pari alla costruzione di 6 mila nuove abitazioni.

Poco più tardi, durante la amministrazione di **Juan A. Ríos (1942-1946)**, la **Caja de la Habitación** riorganizza la Caja de la Habitación Popular dandole un maggiore potere e potenzialità economiche con l'obiettivo principale della costruzione di case attraverso l'impiego di fondi propri e grazie alla partecipazione di altri enti diversi alla Caja nella attività costruttiva. Una attitudine che costituiva un buon esempio per uno strumento istituzionale diretto ad aumentare la partecipazione dell'attività privata in materia di produzione residenziale.

Un settore riscattato più tardi durante la amministrazione del presidente **Gabriel Gonzales V. (1946-1952)**, con la **legge Pereira de 1948**. Un atto legislativo che si limitava quasi esclusivamente a segnalare i benefici provenienti dalle case costruite nel rispetto della Ordenanza de Urbanizaciones y Construcciones Económicas, come anche per le imprese investitrici che collaboravano alla produzione delle case popolari.

I fattori che spiegano il mancato successo di questa legge e della partecipazione graduale degli investitori privati nella costruzione della casa popolare (nel rispetto della legge) furono la crescente carenza di materiale da costruzione e dei terreni, le eccessive esigenze della Ordenanza General de Construcciones e la alta quota di spese municipali e di tasse unite ad una tradizione politica che congelava gli affitti. (Bravo, 1993)

Nell'anno seguente, per iniziativa del presidente si crea la **Fundación de Viviendas de Emergencia** destinata alla riadattamento sociale delle famiglie che vivono in conventillos o callampas¹.

¹ Complessi residenziali destinati ad ospitare le famiglie povere del paese.

A partire dal 1953, quando il *deficit quantitativo rappresentava una carenza di 156 mila abitazioni*, il paese assistette ad un avanzamento effettivo nella istituzionalizzazione dell'azione dello stato in materia residenziale ed urbana con una maggiore attenzione al problema della casa grazie all'interno di un piano di maggiore apertura, mentre la ricerca di risorse sufficienti comportò la creazione di vincoli con la politica economica in generale.

Così nel 1953, durante il governo di **Carlos Ibáñez del C. (1952-1958)**, si stabilisce una politica nazionale per il settore della casa con i primi **Planes Nacionales de Vivienda** e la creazione della **Corporación de la Vivienda (CORVI)**, nata dalla fusione della Caja de la Habitación Popular con la Corporación de Reconstrucción.

Mentre i Planes Nacionales de Vivienda dimostravano la volontà di trovare una risposta integrale assieme ad una razionalizzazione e coordinazione delle azioni, la CORVI assunse ampie responsabilità nella politica della casa disegnando programmi e progetti, attuando come urbanista, costruttore e facendo allo stesso tempo la parte di entità finanziaria usando risorse del bilancio pubblico per coprire un importante ruolo nella produzione ed assegnazione della casa popolare.

Purtroppo questo predominio del finanziamento del settore pubblico soffrì della penosa bancarotta che la Caja Fiscal e nonostante il mantenimento delle leggi precedenti dirette al fomento della attività privata in materia di produzione residenziale, questa stessa risultò inibita nel campo delle costruzioni ed in generale della industria, a causa dei mezzi considerati equivocanti presi dal governo per rendere efficiente la rettificazione economica del paese e combattere la inflazione.

Inoltre i Planes Nacionales de Vivienda furono distrutti inesorabilmente dai mezzi finanziari, tecnici e sociali uniti ad un ritiro del capitale privato prodotto dalla crisi delle costruzioni degli anni 1956, 57 e 58.

In generale, nonostante l'inizio del paese dei **Sistema de Autocostrucción** che si appoggiarono ad un aiuto proveniente dalla cooperazione internazionale degli Stati Uniti ed i **Programas de Lotes con Servicios** che fanno del Cile un paese pioniere in questa materia, i risultati della politica per la casa furono negativi poiché il paese crebbe di 1 milione di persone per le quali si sarebbe dovute costruire 180 mila nuove case mentre il governo di Ibáñez ne costruì soltanto 40 mila.

Una carenza di case che portò, nel 1957, alla prima "toma de terreno"² come pressione popolare mentre la casa sovvenzionata dallo stato beneficiava soltanto un gruppo ridotto di famiglie e la maggior parte delle famiglie di basso reddito continuarono occupando irregolarmente insediamenti chiamati "campamentos" o gruppi di alloggi precari che non soddisfavano i requisiti minimi di abitabilità.

Una pratica comune in continua crescita che associava al deficit quantitativo³ il deficit qualitativo⁴ e che spinse il governo alla ricerca di una risposta integrale con una politica per la casa di maggiore portata.

All'inizio della decada seguente con un *deficit di quasi 454 mila abitazioni*, durante il governo di **Jorge Alessandri R. (1958-1964)**, si stabilisce il Programa Nacional de Vivienda come parte del Plan Decenal de Desarrollo Economico 1961-1970 di CORFO che si propone di rispondere alla crescita della popolazione e di sostituire e ricostruire i danni provocati dal terremoto del 1960 con una media di 39.500 nuove abitazioni.

Per questo si stabilirono standard residenziali secondo le capacità economiche della popolazione, si lasciò il massimo della iniziativa in mano al settore privato e si utilizzò lo sforzo dei settori più deboli nella costruzione della loro casa.

² Occupazione illegale di terra

³ Magnitudine della discrepanza tra la quantità delle abitazioni esistenti e la totalità della popolazione nel paese.

⁴ Misura nella quale le abitazioni esistenti rispettano certi criteri standard minimi che permettono di offrire una qualità di vita adeguata ai propri abitanti.

I cambi amministrativi principali furono di fortificare la CORVI, dotandola di risorse considerevoli provenienti dal Fisco, la Cajas de Previsión y Corporación de Reconstrucción e di canalizzare il risparmio privato per la casa verso questo organismo attraverso “quote di risparmio” riaggiustabile con la garanzia dello stato, convertendola così nella istituzione rettrice, amministratrice e controllore di un vasto programma di azione che si chiamò **Plan Habitacional**.

Il suo corpo legale base, il D.F.L. n.2 del 1959, vigente fino ad oggi, incorpora il settore privato ai Planes Habitacionales, autorizzando franchigie tributarie e benefici agli investitori privati ed alle imprese che realizzano abitazioni popolari. Questa normativa crea il **Sistema Nacional de Ahorro e Préstamo (SINAP)** che include un meccanismo esclusivo riaggiustabile applicabile sia ai depositi come ai crediti e che stava diretto principalmente ai settori di reddito medio, preoccupandosi lo stato attraverso la CORVI dei settori di minore reddito.

Il secondo tipo di politica alla quale si ricorse in questo periodo furono gli sradicamenti che costituirono nel trasferimento massimo degli abitanti dagli insediamenti precari a terreni urbanizzati e lotti dove si installarono case “provvisorie” che posteriormente sarebbe state rimpiazzate da quelle definitive.

Si stima che questa politica aggravò la segregazione urbana con il formarsi di “callampas” nella periferia della città (Fadda y Ducci, in Bravo,1993)

Se in generale la politica di sicurezza sociale conosciuta dal paese fino al presente, con i suoi multipli regimi provvisori favorì un accesso preferente alla casa (“I beneficiari furono, in ogni congiuntura di accesso alla casa, gli integratori del segmento di ogni gruppo che articolava la sua pressione clientelista attraverso i canali sociopolitici che in ogni situazione conducevano al apparato burocratico in carica”) con il SINAP si ampliò la gamma dei canali di accesso alla casa fino ad allora circoscritto agli organismi di credito e al sistema delle leggi speciali. (Palma y Sanfuentes, 1979)

Questo nuovo regime di riaggiustabilità del debito ipotecario, capitale e risparmio, impattarono la cittadinanza con una produzione di capitale nell’investimento del credito e l’aumento della offerta di casa con 175 mila unità costruite con la copertura della aspettativa di crescita della popolazione però non sufficiente a coprire il deficit accumulato.

Così con il nuovo governo del presidente **Eduardo Frei M. (1964-1970)**, in un momento nel quale il *deficit residenziale era di 420 mila unità*, si definì come obiettivo principale della politica in materia il superamento del deficit quantitativo con una visione di maggiore apertura della precedente attraverso la ricerca di una risposta integrale.

Si concepì la soluzione al problema residenziale solo attraverso l’iniziativa e la partecipazione dei settori colpiti e lo stato si propone in un ruolo capace di fomentare la partecipazione della comunità utilizzando tutti i mezzi sociali, tecnici ed economici per permettere di approfittare di questo potenziale.

In altre parole si inizia a considerare la abitazione da una prospettiva globale, come parte di uno sviluppo generale con programmi residenziali di carattere popolare che incorporavano elementi di infrastruttura ed impianti comunitari, sia finanziati dal settore pubblico che da quello privato secondo un sistema che deve essere al tempo stesso un meccanismo di redistribuzione degli ingressi.

La nuova politica per la casa porta alla formazione del nuovo **Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU)** nel 1965, primo del suo genere in tutta l’America Latina, con il proposito di dettare le politiche ed amministrare i fondi pubblici di fronte ad una istituzionalità che mostrava limiti in quanto coordinamento ed efficienza.

A questo si aggiungono tre nuove corporazioni, imprese autonome dallo stato, che si sommano alla esistente CORVI: la **Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT)**, incaricata di rispondere a quegli acquirenti della casa, assegnare, amministrare e vendere siti e case; orientare educare e prestare appoggio tecnico in materia di abitazione ai privati e specialmente alle cooperative della casa ed ai servizi residenziali; la **Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU)** incaricata della rimodellazione ed il miglioramento della città e di associarsi con municipalità ed imprese private per la realizzazione dei progetti di sviluppo e di miglioramento urbano

e la **Corporación de Obras Urbanas (COU)** incaricata fondamentalmente della esecuzione delle opere di pavimentazione urbana e servizi sanitari.

Con il MINVU si iniziò un ampio programma di case popolari, che prestò attenzione ai quei gruppi di basso reddito che precedentemente non formavano parte del mercato della casa. Inoltre si stimolarono i sistemi di autocostruzione e cooperativa della casa.

Tra i programmi più significativi per rispondere alla domanda di soluzioni residenziali si ricorda la “**Operación Sitio**”, un programma statale di credito per la acquisizione di lotti urbani unifamiliari con la costruzione di una casa solida di 27-30 m² e strutture comunitarie, che si originò grazie alla sollecitudine del Supremo Gobierno, di rispondere in forma urgente alle numerose famiglie danneggiate dai temporali invernali del 1965 nella zona della grande Santiago.

Un programma chiamato anche “**Operación Tiza**” quando si costituiva solamente la organizzazione di un sito urbanizzato con acqua, luce ed un sistema di eliminazione degli escrementi che teneva in considerazione la costruzione della casa seguente ad opera della famiglia.

Il carattere definitivo di questo programma è la prima delle possibilità contenute nel **Plan de Ahorro Popular (PAP)**, posto in vigore nel 1967 dal MINVU al fine di incentivare il risparmio dei settori di minore reddito e che con le **Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP)** formava parte della politica per la casa del periodo che cercava una soluzione al problema della casa basicamente attraverso il mercato, e dove questo non era possibile, per i settori più poveri, lasciava allo stato la responsabilità di coprire questa differenza ricorrendo a diversi piani sovvenzionati.

Il piano dei pagamenti considerava le necessità del gruppo familiare, il totale risparmiato nel programma PAP e la capacità del gruppo di pagare il debito. Le associazioni di risparmio e prestito catturavano il risparmio delle famiglie di reddito medio ed alto per finanziare l'acquisto della casa attraverso il prestito ipotecario.

Un sistema indicizzato per il calcolo del debito e ammortizzazioni aiutò il sistema ad operare in un ambiente inflazionario. (Rojas, 1999).

Un'altra operazione che si ricorda in questo periodo per la sua caratteristica tecnica e di esperimento sociale in grande scala nell'ambito della autofabbricazione è la **Operación 20.000/70** che però quantitativamente non raggiunse la meta, contabilizzando alla fine del 1970 quasi il 10 % del risultato previsto.

In generale, nonostante i sussidi in aiuto ai settori più bassi e le operazioni a margine dei meccanismi di mercato, come fu la costruzione diretta alla casa da parte dello stato, non fu possibile soddisfare la domanda residenziale di una popolazione urbana in rapida crescita con un *deficit dichiarato di abitazioni nel 1971 di quasi 592 mila unità*.

Con l'inizio degli anni 70, durante la amministrazione della Unità Popolare di **Salvador Allende G. (1970-1973)**, si pensava che l'origine dei problemi esistenti erano da attribuirsi ad uno tipo sviluppo tipico nel paese (caratterizzato da una dipendenza esterna crescente, con una concentrazione della proprietà e del reddito) che lasciava pensare alla esclusione dei grandi settori di lavoratori dall'accesso alla casa, producendo inoltre la concentrazione spaziale localizzata nei tre centri del paese.

Così la politica del periodo, considerando la casa un diritto al quale dovevano avere accesso tutti i lavoratori, decise che la casa non doveva essere un oggetto di lucro o considerarsi semplice mercanzia ed impose l'obiettivo principale della costruzione e la riparazione di case popolari che avessero passato la loro vita utile ed il miglioramento delle condizioni residenziali.

Una politica che aveva come altro obiettivo la generazione di una alta quota di impiego ed il fomento delle attività relazionate al settore della costruzione come la utilizzazione della totale capacità installata, la dinamicizzazione delle attività relazionate con la abitazione e l'ampliamento di base dell'appoggio popolare.

In tre anni di governo si realizzarono sforzi significativi per consegnare abitazioni attraverso progetti pubblici a seguito di una politica per la casa con una concezione unitaria dell'uso del suolo, casa e struttura domestica attraverso il **Plan de Emergencia 1971** che si convertì nella base della politica per la casa con l'inizio di quasi 76 mila abitazioni ed il **Plan 1972** che corrisponde ad una fase avanzata del Plan de Emergencia.

Purtroppo la scarsità delle risorse impedì a questa politica di incidere le deplorevoli condizioni residenziali delle famiglie povere, perché molti progetti rimasero a metà sia per mancanza di materiale da costruzione che di finanziamento.

Nella prima metà degli anni settanta il paese conosce una mobilitazione sociale che raggiunge il suo punto maggiore in un clima di belligeranza, non controllo e agitazioni che portarono alla paralisi totale del paese fino al 1973, quando intervengono le Forze Armate e cade il governo.

Il nuovo governo militare presieduto da **Augusto Pinochet U. (1973-1989)** appoggiato dai gruppi di alto reddito, produsse una brusca frattura con la situazione sociopolitica ed istituzionale esistente e iniziò una serie di cambi radicali nella struttura del paese. (Fadda y Ducci en Bravo, 1993)

Con un *deficit di abitazione corrispondente a quasi 627 mila unità*, il governo militare, disattivando la mobilitazione sociale e reprimendo tutti i tentativi di “toma del terreno” da parte della popolazione, nella sua prima fase fissò come obiettivo principale la conclusione delle abitazioni iniziate nel periodo anteriore ed una riduzione verticale per quanto riguarda le nuove costruzioni.

In realtà, al suo inizio, il nuovo governo non definì un piano residenziale propriamente tale, ma bensì sviluppò un processo di riorganizzazione amministrativa che più tardi permise di aumentare la efficienza delle corporazioni in un ruolo distinto dal periodo precedente.

Per rispondere ai più poveri si sviluppò un **Programa de Vivienda de Interés Social** al quale seguì a metà del 1975 il **Programa de Vivienda Social** che cercava di rispondere ai settori il cui reddito familiare non le permetteva di finanziare l'acquisto di una casa nel mercato e che vivevano in condizioni deficitarie.

Questo piano aveva la pretesa di proporzionare le soluzioni residenziali, a livello di ogni comune, alla zona di popolazione carente di abitazioni che rispettavano le condizioni minime di abitabilità, di infrastruttura urbana o di struttura.

Poco più tardi nel 1976 iniziò il **Programa de Cooperativas** con un prestito del banco nordamericano, che con l'obiettivo di finanziare case costruite da cooperative urbane, in realtà favorì solamente a persone appartenenti ai settori di reddito medio e superiore.

Il regime postula nella propria politica della casa che la casa è un diritto (questo ultimo verrà sostituito più tardi per “bene”) che si acquisisce con lo sforzo ed il risparmio, e per il quale la famiglia e lo stato compartono la loro quota di responsabilità.

Il reddito della famiglia viene considerato come un fattore preponderante nella soluzione del problema della casa, e lo stato non costruirà casa né le assegnerà né amministrerà una società ipotecaria per la quale il carattere sussidiario dello stato sarà eccezionale e si concentrerà ai settori di estrema povertà.

Lo stato fomenterà ed appoggerà la creazione di un mercato aperto di case e la responsabilità della produzione corrisponde al settore privato secondo un trapasso crescente complementato da mezzi che favoriscano il suo rapido adattamento alle nuove funzioni che gli verranno attribuite.

Così il MINVU inizia, all'inizio del periodo, un **Sistema de Administración Directa** nel quale lo stato assume tutte le carte e l'utente non partecipa nel tipo di casa che gli viene assegnato come il settore privato non partecipa per niente fino ad arrivare al **Sistema de Administración Delegada** nel quale lo stato restituisce al settore privato la amministrazione e la esecuzione delle opere lasciandosi con la sola esecuzione del progetto fino al **Sistema de Contrato a Suma Alzada Reajustable** che, posteriormente, rilascia al settore privato il finanziamento della opera.

Con la modalità del **Concurso Oferta sin Terreno**, lo stato passa alla impresa privata la responsabilità nella elaborazione dei progetti corrispondenti e con il sistema **Concurso Oferta con Terreno**, la impresa proponente offre il terreno, esegue il progetto, realizza ed amministra la opera che in parte finanzia assumendo parte del rischio.

Finalmente la politica ha passato alla impresa privata la quasi totalità della responsabilità che fino ad allora era dello stato, materializzata nei sistemi chiamati “**Llave en Mano**” che permettevano allo stato di acquistare una casa terminata, di modo che si lasciava a lato la produzione per concentrarsi in funzione di pianificazione e commercializzazione e con la licitazione di “**Obras vendidas**”.

Il processo di regionalizzazione e riforma istituzionale richiesto dal governo militare porta nel 1976, attraverso la ristrutturazione del MINVU, alla creazione dei **Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU)** che assunsero il ruolo di amministratore del processo del sussidio per la casa a livello nazionale e regionale, mentre a livello comunale, si svilupparono i **Comités Habitacionales Comunales (CHC)**, presiedute dai rispettivi sindaci.

Il SERVIU nasce dalla fusione della CORVI e del Servicios Habitacionales de Mejoramiento Urbano y de Obras come organismo autonomo dello stato, con personalità giuridica e patrimonio distinto da Fisco, di diritto pubblico e successore legale delle corporazioni fuse. Le sue funzioni saranno la esecuzione delle politiche, piani e programmi del MINVU e le sue Secretaria Regionales Ministeriales (SEREMI), anche estendendo garanzie ai crediti ipotecari al fine di motivare la banca privata ad incursionare in questo segmento del mercato.

Una linea di azione che, a partire dal 1978, in un contesto di autoritarismo politico e la adozione del modello economico neoliberale di privatizzazione e di stimolo al libero mercato, applicato simultaneamente a tutte le are del paese, hanno trasformato la politica per la casa del governo in materia, che supera finalmente un comportamento “tradizionale” e raggiunge una maggiore consistenza e maturazione grazie alla introduzione di una politica sociale per la casa basata sul sussidio diretto alla domanda ed orientata al mercato.

Il sussidio residenziale alla domanda è un meccanismo che inverte il ruolo dello stato che finisce di sussidiare attraverso la offerta, sia attraverso una tassa di interesse e/o un prezzo di vendita della casa , ma bensì si basa su il presupposto che l'individuo è il responsabile diretto raggiungere la soluzione al suo problema residenziale. Questo aspetto è fondamentale, non solo perché involucra la persona nella soluzione del suo problema residenziale, ma anche perché sviluppa una abitudine del risparmio, la quale incide positivamente nel comportamento del beneficiario nel momento di restituire il debito ipotecario. (Pérez-Iñigo Alvaro, 1999).

Contemporaneamente la nuova politica introduce nel paese, dopo una dilatata esperienza inflazionaria, una nuova unità di conta per operazioni vincolate al finanziamento della casa denominata **Unidad de Fomento (UF)**, che si muove con la inflazione media per la variazione nell'indice dei prezzi al consumatore con un mese di ritardo.

Una politica di finanziamento, incentrate sul risparmio ed il credito ipotecario che, per aiutare i settori di più basso reddito e per i quali il finanziamento in base al risparmio ed il credito per la casa risulta insufficiente, propone, nel 1978, il **Programa de Subsidio Habitacional** secondo il quale lo stato parteciperà con sistema di sussidio che se rilascerà solo una volta, alle persone naturale che siano capofamiglia, senza carico di restituzione da parte del beneficiario, costituendo un complemento al risparmio previo.

L'impatto distributivo di questo programma fu scarso all'inizio, però a partire dal 1980 migliorò la percentuale del totale di sussidi pagati al 30% più basso, per quanto riguarda il livello di reddito, sali del 10% nel 1980 al 24% nel 1986 e al 32,3% nel 1987. (MINVU, 2002)

La volontà di razionalizzazione al massimo delle risorse destinate al maggior numero possibile degli applicanti porto poco più tardi alla formazione **Programa de Subsidio Habitacional Variable** nel 1981.

Un programma per vivienda di tipo basica è destinato a rispondere alle famiglie di più basso reddito, che vivono in condizioni di estrema marginalità residenziale, e che deve applicarsi alla acquisizione o costruzione di una casa nuova di tipo basico.

Il Programa de Vivienda Básica (PVB), intesa come prima tappa di una casa popolare finanziata con risorse pubbliche, si assegnava a persone che vivevano in quartieri marginali e campamentos identificate nelle mappe del MINVU e delle municipalità.

Questo programma inizia nel 1980 con una abitazione di superficie minima di 24 m², un valore massimo di 225 UF (costruzione casa: 160 UF, urbanizzazione: 40 UF e terreo minimo di 100 m²: 25 UF) e un sussidio fino al 75 % del suo valore.

Il programma al quale il MINVU ha fatto cambio importanti nel 1984 per ampliare la sua copertura a segmenti del deficit che erano restati fuori dal programma, come gli “allegados”⁵.

Un fenomeno di affollamento in crescita a causa della repressione della occupazione illegale della terra che obbligò a quei settori che non corrispondevano alle condizioni del risparmio previo a optare per un programma residenziale ufficiale e che non trovarono altra soluzione che “crescere verso l'interno”.

Al principio degli anni '90 si calcola che più di 600 mila abitazioni stanno in questa condizione. (McDonald, 1994).

⁵ “condizione residenziale di una persona o famiglia, parente, amico o ‘conoscente’ del padrone della casa che, per una mancanza di alloggio è obbligato a vivere con altri” (Green en Bravo, 1993, p.96)

Poco più tardi, con un interesse sulla vivienda basica, il governo propone anche di formare delle associazioni pubblico-private con i **Programas Especiales de Vivienda Básicas (PEV)** che iniziarono nel 1987 per offrire sussidi diretti a gruppi senza casa organizzati per persone giuridiche o private e iscritti nel registro delle risposte alle situazioni di marginalità residenziale.

In qualche caso il SERVIU organizzò la costruzione, ed in altri, i beneficiari impiegarono i propri costruttori.

Un credito del Banco del Estado o altre banche commerciali coprivano la differenza tra la tassa organizzata e la tassa del mercato implicita nella vendita delle lettere ipotecarie del mercato. (MINVU, 2002)

Contemporaneamente alla formazione del Programa de Subsidio Habitacional Variable nel 1981 la politica dell'epoca crea una nuova linea di finanziamento, chiamata **Programa de Subsidio Rural**, come un sistema di sussidio per la casa variabile destinato alle famiglie che soffrono una condizione di marginalità residenziale in aree rurali, che con altri programmi il Programa de Subsidio General ed il Programa de Subsidio Dirigido, vanno a formare nel 1982 un sistema di sussidi secondo il settore al quale fornire una risposta.

Mentre il **Programa de Subsidio General** è orientato a famiglie non proprietari di strato di reddito basso e medio basso e diretto ad aiutare l'acquisto o la contrattazione di una casa nuova di tipo basica il cui fine è di essere una abitazione di tipo permanente per il beneficiario ed il suo gruppo famigliare, il **Programa de Subsidio Dirigido** ha l'obiettivo di sradicare la estrema marginalità urbana costituita da campamentos, operaciones sitios, conventillos, città e situazioni similari.

Più tardi nel 1984, si crea il **Sistema de Ahorro y Financiamiento para la Vivienda (SAF)**, conseguenza dei due programmi di emergenza iniziati nel 1982-83, come uno strumento destinato a finanziare la casa per i gruppi di settore medio e alto. Lo stato mediante il rilascio del sussidio, o premio allo sforzo di un risparmio sistematico, e per la decisione delle regole necessarie, permette che il sistema finanziario privato autorizzi crediti ipotecari in condizioni più vantaggiose del mercato.

Nello stesso anno si crea anche il **Subsidio de Colonización** destinato alle famiglie incluse nei planes de colonización del Ministerio de Bienes Nacionales y de Vivienda y Urbanismo en las regiones X, XI y XII.

La fusione del Programa de Subsidio General y del SAF porta alla formazione del **Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional (SGU)** nel 1998.

Un sistema che con l'obiettivo di aiutare a finanziare le necessità residenziali delle famiglie povere e di reddito medio e di aumentare l'impatto redistributivo dei programmi precedenti, assieme alla offerta di opzioni di acquisto di case di alto costo con sussidio minore distingue tre rami di valore della abitazione ai quali si può applicare ed applicare questo beneficio: fino a 400 UF, più di 400 fino a 900 UF, più di 900 fino a 2.000UF.

Il finanziamento è dato per: risparmio previo, sussidio diretto e credito ipotecario e si può applicare a questo sistema in forma individuale o organizzata attraverso delle cooperative di case e servizi residenziali, incluse le cooperative aperte di questo tipo.

A lato delle attività del MINVU, il Ministerio de Interior aveva dal 1982, il **Programa Mejoramiento de Barrios (Lotes con Servicios)**, diretto al miglioramento sanitario per i settori marginali (operación sitio, campamentos) mediante la radicazione o sradicamento delle famiglie ed il miglioramento delle condizioni sanitarie delle famiglie più povere.

In generale la crisi economica della chiamata "decada perduta", il terremoto del marco del 1985 e la effervescenza politico-sociale della seconda metà della decada costituirono reali assunti per un politica per la casa che, entrando in funzione in un periodo di bassa crescita economica, fu disegnata in modo da contribuire alla crescita della economia attraverso la riattivazione della costruzione di abitazioni nuove.

Inoltre le riforme coinciderono per liberare il supposto potenziale represso del settore privato per finanziare e costruire nuove case e per concentrare l'aiuto del governo per quelle famiglie con limitato accesso alle fonti private di finanziamento.

Pero "senza dubbio, questi sforzi furono insufficienti per superare il deficit residenziale del paese, che continuò incrementandosi fino alla fine degli anni '80, per effetto della crescita delle famiglie e la distruzione di parte del parco residenziale, per deterioro e catastrofe naturale", (MIDEPLAN, 2001) fino a raggiungere una situazione residenziale con un *deficit quantitativo dichiarato di quasi 1.030 unità nel 1990.*

Il programma "erradicaciones"

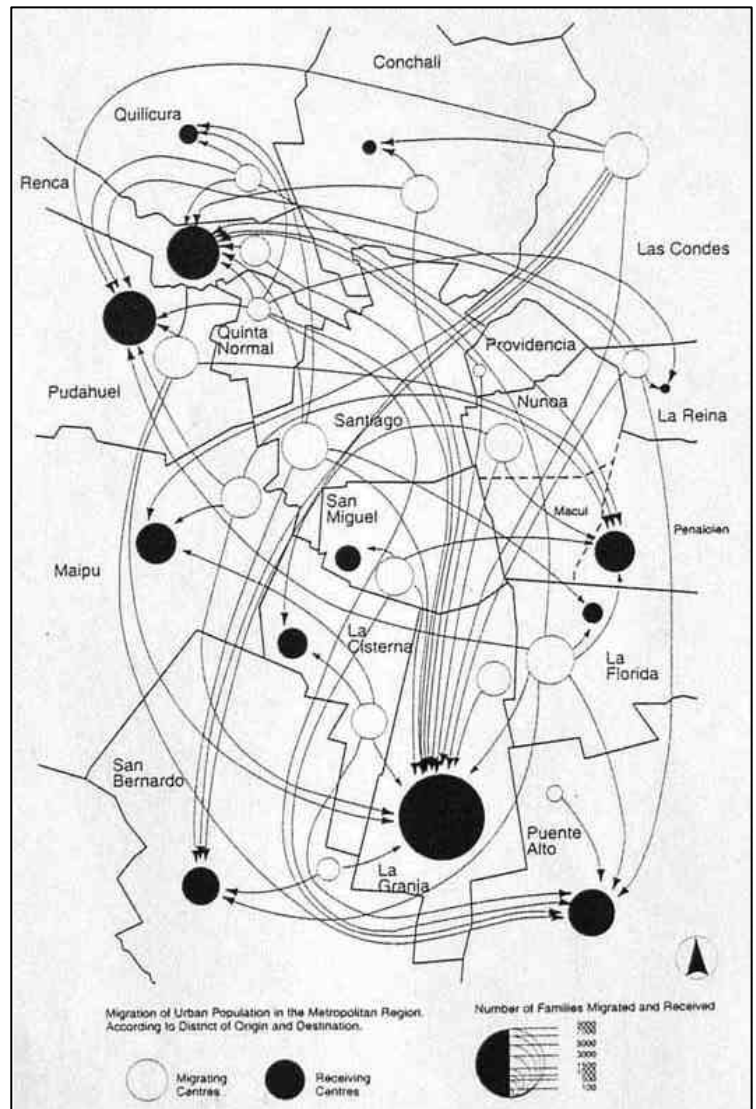
Tra i fatti che hanno caratterizzato l'epoca del regime militare in tema di organizzazione urbana bisogna ricordare il programma di "erradicaciones" che provocò, nel periodo compreso tra il 1980 ed il 1987, lo spostamento forzato di quasi 150.000 famiglie dai 139 insediamenti urbani precari ad aree periferiche dove il governo aveva predisposto 53,522 unità residenziali di due e tre piani.

Questa politica di sradicamento della popolazione di livello economico precario implicò una redistribuzione della popolazione nello spazio urbano in una forma notoriamente segregata.

Infatti gli spostamenti si concentrarono in determinate zone della capitale, producendo municipalità espulsore ed altre repulsore di popolazione di basso reddito.

In queste ultime si concentrarono i maggiori deficit di infrastruttura ed strutture, con la conseguente polarizzazione dei diversi gruppi socio-economici consolidati e la acutizzazione del processo di segregazione.

(Fadda e Ducci in Bravo, 1993)



POLITICA SOCIALE DELLA CASA NELLA ULTIMA DECADA

Con il termine degli anni '80 cade il regime militare ed il primo governo della concertazione dei Partiti per la Democrazia inizia a guidare il paese con il Presidente **Patricio Aylwin Azocar (1990-1993)**.

All'inizio dell'amministrazione di Aylwin esistevano in Cile 3.200 famiglie delle quali l'81% erano urbane e tra queste vi erano 995 mila famiglie allegadas delle quali 400 mila abitavano in case che presentavano un alto grado di deterioramento materiale, in 360 mila di queste vi erano condizioni sanitarie di alto rischio a causa di una carenza di acqua potabile e 120 mila erano colpite da entrambi i deficit.

Una realtà che impediva a grandi settori della popolazione di sviluppare una vita familiare e sociale adeguata, con evidenti ripercussioni sulla loro possibilità di integrazione nella società a rappresentare la impossibilità di ottenere una piena democrazia.

Così, a partire dal fatto che la politica sociale per la casa iniziata dal governo militare stava dando risultati soddisfacenti da diversi punti di vista si decise di dare continuità a molte delle sue linee di azione contemporaneamente ai cambi imposti dal nuovo contesto soprattutto legati al grave problema degli allegados.

Considerando che si formavano 80 mila nuove famiglie e che il parco residenziale si riduceva di 20 mila abitazioni ogni anno, per contenere il deficit si sarebbero dovute costruire all'incirca 100 mila nuove abitazioni ogni anno.

La nuova linea di azione si propone di "agevolare ai diversi settori socioeconomici il raggiungimento di una condizione per accedere alla casa, in un habitat adeguato", con l'obiettivo di offrire stabilità, e non disincentivando l'investimento del settore privato, ma bensì favorendo la tranquillità della popolazione, con un cambio di ruolo ed una maggiore copertura unita ad un maggiore focalizzazione dell'intervento.

Una visione in sintonia con il nuovo governo basata sul concetto di integrazione allo Sviluppo, per definire un processo mediante il quale si generano opportunità di integrazione attiva e reale della persona ai risultati ottenuti dallo sviluppo, perché si migliorino le condizioni e la qualità della vita "attraverso modalità di sviluppo che devono favorire la partecipazione attiva (delle famiglie) nel disegno e la esecuzione delle soluzioni residenziali ed in seguito dei programmi di miglioramento (della casa e delle strutture urbane) ad una scala di vicinato".

Inoltre "... la maggior parte delle famiglie colpite dal deficit quantitativo e qualitativo stavano in una posizione al margine del mercato, per il quale la superazione della carenza doveva prevedere importanti sussidi dallo Stato per essere applicabile".(MIDEPLAN, 1994).

I miglioramenti ed i cambi più importanti che si realizzarono puntavano ad ampliare la rete di accessibilità residenziale, a migliorare il processo di regionalizzazione e decentralizzazione della assegnazione delle risorse residenziali ed a introdurre cambi al sistema di finanziamento per la casa.

Per ampliare la rete di accesso residenziale, il nuovo governo propone la modificazione dei regolamenti dei programmi vigenti e la creazione di nuovi programmi destinati ai settori di estrema povertà.

Così a partire dal Programa Especiales de Vivienda (PEV), che permetteva la partecipazione al settore della casa di progetti privati orientati a gruppi organizzati da entità patrocinanti, nel quadro del Programa Vivienda Básica (PVB), si definisce il Programa Vivienda Básica Modificado e la nuova linea di azione denominata Programa Especial de Trabajadores (PET).

Al **Programa Vivienda Básica modificado**, che continua a mantenere la Vivienda Básica come soluzione per le condizioni di marginalità urbana e rurale per settori di reddito molto basso, nel 1991, si abbassa l'importo massimo del sussidio da 180 UF a 140 UF e si aumenta il credito SERVIU a 73 UF con un valore massimo che ora è di 223 UF mentre prima era di 215 UF. Nei 223 UF si considera il maggior costo della produzione ed il miglioramento degli standard predisposti, che obbligano alla realizzazione di complessi con pavimentazione aree verdi e riserva di terreno per strutture urbane.

In generale gli obiettivi della modificazione furono:

- a) permettere una applicazione per gruppi
- b) diminuire la incidenza del sussidio ai settori medi con un maggiore reddito
- c) introdurre linee di azione destinate ai settori vulnerabili come a nuclei con capofamiglia di sesso femminile, adulto maggiore o handicappato
- a) incentivare il rinnovo urbano (Rugiero Pérez, 1998)

Alla fine del periodo si decide di fissare il valore massimo della abitazione a 215 UF, e per regioni estreme 330 UF con un dividendo minimo di 0,6 UF.

Il precedente Programa Especial de Viviendas, concepito durante la amministrazione anteriore come una partecipazione del Settore ministeriale in iniziative private associato al Programa de Vivienda Basica, si convertì in una linea di azione definitivamente parallela e indipendente rispetto a questa ultima denominandosi **Programa Especial de Trabajadores (PET)**.

Il nuovo programma cercava di canalizzare l'apporto delle imprese al risparmio per la casa dei suoi lavoratori e continua diretto a altri gruppi organizzati da entità pubbliche e private, denominate entità organizzatrici.

Il totale del sussidio si aumenta da 70 a 80 UF, specificandolo fino a 140 UF in regioni estreme e de 130 UF in zona di rinnovazione urbana.

Il valore massimo della casa si stabilisce a 400 UF, con uno standard da 35 a 50 m² di migliore qualità della vivienda básica e il risparmio necessario di 30 UF adesso contempla un credito del Banco del Estado fino a 220 UF per un periodo di 12, 15 o 20 anni con un 80% di interesse reale. Questo programma ammette anche il completamento delle soluzioni Lote con Servicios grazie ad una facilitazione del uso anticipato del risparmio, che implica un abbassamento del costo finanziario.

Per aiutare i settori di estrema povertà, si costituisce un nuovo programma per la casa chiamato **Programa de Vivienda Progresiva (PVP)** che inizia nel 1990.

Una linea di azione, che iscrivendosi nella nuova concezione dell'abitazione decisa dalla amministrazione del Presidente Aylwin, da forma a "un processo residenziale che inizia con una unità inizialmente modesta per migliorabile nel tempo, e dove si incorporano le risorse e gli sforzi degli stessi abitanti". (Green, 1993 en Rugiero Pérez)

Questa soluzione residenziale orientata a dare un accesso mediante "un risparmio non monetario" (materiali, terreno, ecc) al fine di stimolare l'applicazione di gruppi organizzati, favorisce anche la progressività nel processo, contemplando la partecipazione attiva dei beneficiari nel disegno e la esecuzione della casa con aiuto tecnico pubblico o privato.

Il programma considera un sito urbanizzato da 60 a 100 m², dove in un prima tappa si costruisce la Unità Sanitaria ed uno spazio abitabile mentre nella seconda tappa si contempla il costruito fino a raggiungere uno standard simile a quello della Vivienda Basica in un tempo di due anni.

Nel 1991, anno nel quale inizia questa linea di azione, il valore massimo della soluzione residenziale nella 1^a tappa si fissa a 120 UF con un sussidio di 100 UF di risparmio minimo di 3 UF, nella 2^a i totali sono di 70 UF per l'ampliamento, 35 UF nel sussidio e 5 UF di risparmio previo.

Si contempla il valore finale della casa con un credito SERVIU di 17 UF per la 1^a tappa e di 30 UF per la 2^a in un periodo da 5 a 8 anni.

Nell'anno seguente si modificano i totali nei seguenti termini: 1^a tappa con costo massimo di 140 UF, dei quali il sussidio è di 132 UF ed il risparmio di 8 UF senza credito per questa tappa. La 2^a tappa ha un costo massimo di 70 UF dei quali il sussidio copre 18 UF ed il risparmio 5 UF mentre il resto è coperto da un credito SERVIU di 47 UF in un periodo di 20 anni . Inoltre si specifica che il sussidio non potrà eccedere il 75% del costo finale della soluzione residenziale.

Nel rispetto delle modalità di esecuzione, il PVP risponde ad una gestione diretta del SERVIU o ad una gestione indiretta nella quale il sussidio finanzia la iniziativa privata dei gruppi postulanti organizzati che possono contare sulla assistenza tecnica delle ONG, municipalità o del SERVIU.

L'applicazione può essere individuale o collettiva, con registro permanente e la selezione dei beneficiari si realizza per punteggio, con preponderanza sul fattore della stratificazione sociale (scheda CAS II di

Caratterizzazione Socioeconomica), affollamento e necessità residenziali, gruppo familiare ed antichità della iscrizione.

Per la 1ª tappa la esecuzione può rispondere a programmi SERVIU o privati, mentre per la 2ª tappa solo se si contempla la esecuzione da parte dei privati.

Per flessibilizzare le risposte alla normativa generale, annesso al PVP nel 1993 inizia il **Programa de Densificación Predial**, con eguali requisiti e totale.

La alternativa di uno sviluppo incrementale della casa a partire da una soluzione minima possiede, come uno dei suoi argomenti principali la copertura. Purtroppo il programma non raggiunse l'esito sperato in termini quantitativi con un risultato che fu estremamente esiguo per la meta progettata di 20.000 soluzioni annuali.

Molti fattori influenzarono questo programma, e tra questi si possono segnalare: una pressione sociale minore in relazione a quella residenziale di quella prevista nel contesto di transizione politica; la variazione del ruolo e del finanziamento delle ONG; una domanda più atomizzata e dispersa del previsto; il rifiuto del vicinato ad una conformazione di aggruppamenti precari nel proprio settore e soprattutto, la esistenza di alternative già sperimentate come la PVB e la PET . (Rugiero Pérez, 1998)

Un'altra causa segnalata del mancato raggiungimento delle aspettative sono la natura del nuovo programma che rompe gli schemi tradizionali di gestione del settore è dovuto all'ampiezza dello spazio di intervento maggiore che esige maggiori sforzi di gestione tra un ventaglio più ampio di attori e che domanda uno sforzo assistenziale nelle sue differenti fasi. (Greene, 1993)

Una della difficoltà che si presenta è la occupazione della 1ª tappa, un'altra si verifico nel recupero dei prestiti che fu nullo o negativo, per il quale si aumento il risparmio minimo richiesto per ottenere la 1ª tappa, eliminando il credito.

I problemi che si presentarono rispetto alla 2ª tappa furono legati al totale assegnato che differiva dal reale, ed il fatto che la flessibilità del miglioramento porta a proposte necessariamente differenti, il che influisce molto sul finanziamento.

De la Lastra (1992) segnala come problemi nel PVP "la mancanza di capacità di esecuzione delle opere per il basso interesse delle imprese di costruzione dovuto alla minore redditività e la scarsità del terreno nelle grandi città" e il fatto che "la assistenza organizzativa, legale e tecnica richiesta sorpassava la capacità del SERVIU, che portava a pensare la possibile integrazione dei municipi, che hanno un ruolo importante rispetto alle formulazioni collettive e nella modalità privata, e che risulta fondamentale per assicurare la qualità residenziale delle case future"

A questo programma si affianca il **Programa de Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda Existente (CAM)**, orientato agli antichi beneficiari dei Lote con Servicios o a villaggi con carenza in strutture e impianti sanitari. Il CAM è destinato alla riparazione, ricostruzione, ristrutturazione o ampliamento in caso di affollamento della casa ottenuta attraverso il Settore Vivienda o suoi antecedenti legali, e delle municipalità o degli ex-Comites Habitacionales Comunales.

Per caratteristica questo programma è simile alla 2ª tappa del Programa de Vivienda Progresiva e consiste in un prestito di 60 UF come valore massimo con una tasso di interesse del 8% in un periodo massimo di 5 anni, per beneficiari che non abbiano debiti corrispondenti al credito ottenuto per il suo pagamento ed un risparmio previo di 10 UF.

La nuova amministrazione, a lato dei programmi residenziali introduce anche cambi al sistema di finanziamento residenziale come nel caso del **Sistema General Unificado (SGU)** che era destinato a settori di medio-basso e medio, con capacità di risparmio, con sistematicità evidente riconosciuta da un sussidio e condizioni preferenziali del credito ipotecario.

Le modifiche che si fanno in questo periodo sono riferite a criteri di focalizzazione, aggiustamenti nei totali per lotto e la specifica di incentivi alla rinnovazione urbana.

Nel 1991 si stabilisce un sussidio di 150 UF a case in zona di rinnovazione urbana con un valore massimo di 1.500 UF, mentre nel 1992 si aggiustano i valori delle abitazioni per tutti i trami inferiori: fino a 500 UF e 1.000 UF, rispettivamente di riducono i sussidi massimi per i tre rami a 130, 110 e 90 UF ed un minimo di 70 UF, sempre a partire da un sussidio inversamente proporzionale al valore della abitazione.

Più tardi, nel 1993, si equipara il valore massimo delle abitazioni di rinnovazione urbana a quella del terzo ramo, specificandone solo due rami: per case fino a 1.500 UF il sussidio si fissa tra 200 e 180 UF mentre per il secondo ramo tra 1.500 e 2.000 UF il sussidio si fissa da 90 a 70 UF.

Nelle regioni estreme si incorporano costi maggiori di costruzione.

Per quanto riguarda il sistema di selezione si amplia il concetto di “gruppo familiare che ottiene diritto al punteggio” considerando famiglie monoparentali (donna capofamiglia, single, vedova o separata) e riconoscendo punti per coniuge con incapacità. Si accreditano i figli maggiori di 18 anni con handicap fisici o mentali e/o e padri che vivono alle spese dell’applicante.

Questo genere di modificazioni interessano anche il **Programa de Subsidio Rural**, nell’intento di perfezionare il sistema di selezione della persona che applica con una popolazione simile a quella del SGU ed una migliore partecipazione di minore etniche grazie alla flessibilizzazione delle norme che restringevano l’applicazione dei contadini non proprietari di terra e la incorporazione della popolazione indigena.

Altri programmi come il **Subsidio Dirigido** ed il **Subsidio de Colonización** permangono senza modificazioni, come anche il **Programa Mejoramiento de Barrios (Lotes con Servicios)** proposto dal Ministerio del Interior ed ora lasciato in gestione al SERVIU.

Il suo obiettivo continua ad essere il miglioramento sanitario dei settori marginali (operaciones sitio, campamentos) e comprende la radicazione o sradicamento delle popolazioni con un miglioramento delle loro condizioni sanitarie.

A differenza degli altri programmi di case gestiti dal MINVU, questo programma distribuisce le proprie risorse in termini di insediamento e non per i singoli, o gruppi di applicanti, per il miglioramento delle loro situazioni sanitarie.

Il costo totale della soluzione è in generale di 130 UF e consiste nella costruzione di una unità o caseta sanitaria connessa ai servizi di acqua potabile e fognatura, più la connessione al servizio di elettricità, illuminazione e pavimentazione minima. (Fadda y Ducci en Bravo, 1993).

Siccome nel 1990 esistevano 208 mila debitori, il governo di Aylwin per affrontare la situazione di questi crea un nuovo strumento orientato alla sua soluzione soprattutto nelle situazioni di incapacità di restituzione del debito per i settori di minore reddito. Così si decide il **Saneamento de la Cartera Hipotecaria** che produce la cancellazione dei debiti per la maggior parte di questi e si preparano meccanismi di riadattamento per debitori SERVIU insieme ad un incentivo perchè le risorse potessero essere dirette ad aiutare i debitori della banca.

Nello stesso periodo, in occasione del nuovo contesto politico democratico, iniziano alcune rilevanti **accordi bilaterali sottoscritti con governi europei** che canalizzarono ufficialmente il loro aiuto al fine di propiziare il finanziamento della democratizzazione politico-amministrativa.

Tra questi si ricordano i Paesi Bassi, la Danimarca, Il Regno di Svezia e la Repubblica Federale Tedesca.

Con il termine della amministrazione di Aylwin la meta della produzione di quasi 100 mila case nuove costruite annualmente si considerò raggiunta con un totale di quasi 346 mila soluzioni residenziale iniziate dal MINVU. Una cifra che include più di 86 mila nuove case con la 1^a tappa della PVP, SGU, SR, PVB e PET, mentre con la 2^a tappa del PVP e del Programma CAM si raggiunsero quasi 10 mila applicazioni. Il Programa de Mejoramiento de Barrios contratto più di 56 mila soluzioni di miglioramento sanitario.

Il settore privato per conto suo ebbe un incremento della produzione superiore alla media della economia, con un totale di 42.789 soluzioni che portarono la produzione totale (pubblica e privata) annuale ad una media di 105.447 soluzioni residenziali.

“Questi risultati duplicano la media degli anni '80 che fu di 53.678 case, e invertirono la tendenza storica di crescita del deficit, che finalmente inizia una lenta discesa”. (MIDEPLAN, 1994)

In relazione alla meta di equità dell'investimento, la stessa fonte segnala che “ la redistribuzione delle risorse privilegiando i settori più poveri attraverso il PVB ed il PVP mostra degli avanzamenti in questa direzione. Si ottenne una crescita sostanziale nel volume delle soluzioni il cui sussidio diretto canalizzava la maggior parte dell'investimento. Nel PVP 1° tappa, con 42.075 sussidi e la PVP con 97.705 sussidi involucrarono 40,4 % del totale del periodo”.

L'investimento per la casa nel bilancio del MINVU fu 57.2 % più alto che nel 1989 con una media degli investimenti nei 4 anni per ogni programma che risponde alle seguenti percentuali:

51%	Programa de Vivienda Basica y Programa de Vivienda Progresiva (1 ^a e 2 ^a tappa)
27%	Sistema General Unificado
4%	Finanziamento del Sussidio alla tasa dell'interesse dei crediti ipotecari di SGU e PET
6%	Programa de Subsidio Rural
11%	Programa Especial de Trabajadores

In totale dei sussidi rilasciati nel periodo 1990-93 fu di 147.341 ed i pagati, in questi quattro anni, furono 80.621.(MINVU, 1993)

Con l'inizio del periodo successivo il paese ostenta un investimento record nella casa di 1.600 USD, aumentando a più di 58 m2 la superficie media dell'abitazione.

Tuttavia la nuova amministrazione del Presidente **Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)** riconosce "il severo deficit che si osserva in questa materia" ed anche "la esistenza di una domanda crescente dalla comunità per migliori condizioni di vita".

Così con un obiettivo definito nel "piano sessennale di 600 mila soluzioni residenziali" la nuova politica in materia si caratterizza per "il fatto di avanzare significativamente nel superamento del deficit residenziale", con una attenzione più diretta ad i settori di minore reddito, e per la maggiore inserzione urbana dei programmi residenziali.

Per questo la missione del MINVU è di "contribuire a migliorare la uguaglianza delle opportunità dei cileni in materia di qualità di vita, concentrando la sua azione sui quei gruppi che hanno maggiore difficoltà di accesso ai beni e servizi che permettono di soddisfare le necessità basiche compatibile con la loro dignità". (MINVU, 1994).

Nel contesto di uno stato che deve essere il principale e attivo per "assicurare la uguaglianza delle opportunità ai settori più vulnerabili...e soprattutto nel garantire un accesso alla casa ed ai servizi urbani", la politica residenziale si basa ora sulla incentivazione della partecipazione responsabile nel intento di "costruire una cultura della responsabilità in relazione ai temi residenziali ed urbani, che valorizzi la organizzazione e la contribuzione dei vicinati organizzati, ascoltando le sue domande, ed al tempo stesso alimentandosi dei compromessi che adotta la comunità liberamente per soddisfare le sue necessità". (ibidem).

Così nel 1995 si enfatizzano i principi di equità e solidarietà, la polarità tra persone e bene comune, e si decide assieme alla partecipazione della cittadinanza, per la prima volta ed in forma esplicita, la sostenibilità come principio orientatore della politica residenziale.

In altre parole si stabilisce come principio fondamentale la promozione della cittadinanza e la partecipazione attiva della popolazione nella presa di decisioni rispetto al loro futuro. (MINVU, 1995)

Per consolidare la modalità partecipativa di fare una città fondata sul compromesso "la Politica riconosce e promuove la funzione che deve disimpegnare il settore privato, con un apporto di risorse, creatività e capacità alla esecuzione e gestione delle azioni residenziali e urbane, fomentando le azioni concertate sulla città che massimizzano gli impatti positivi della azione congiunta pubblico-privata". (ibidem)

In altre parole si "riconosce il ruolo preponderante del settore privato in un contesto di politica urbana moderna" che porta a pensare un aumento della partecipazione privata nei diversi livelli della azione residenziale, esprimibile in azioni di credito e assistenza tecnica in programmi residenziali e urbani.

Con questo obiettivo di incentivare la diversificazione della offerta del settore privato ai settori popolari, a partire dal Programa de Vivienda Basica (PVB), si propone una nuova modalità di gestione chiamata Programa de Vivienda Básica de Libre Elección.

Il nuovo **Programa de Vivienda Básica de Libre Elección**, è orientato ai settori di reddito basso e contempla l'applicazione individuale od in gruppi (non meno di 10 persone) per una abitazione che deve avere un valore massimo di 400 UF (casa popolare) con un sussidio che può raggiungere fino al 70% del valore con un massimo di 140 UF che in zona estrema è fissato a 240 UF.

Si esige un risparmio minimo di 20 UF all'applicazione per casa nuova o usata, rurale o urbana per un credito fino a 100 UF in un periodo massimo di 12 anni, dimostrando una capacità di pagare il credito.

Bisogna segnalare che per il valore massimo della abitazione, la superficie minima ed i migliori standard richiesti, la Viviendas de Libre Eleccion riprende implicitamente le modalità della Vivienda Social, della quale la Basica costituiva negli anni '80 una prima tappa, alla quale sarebbero succeduti tra il '82 e l'85, i Programas Especiales de Vivienda durante la amministrazione di Pinochet, e le azioni annuali che diedero origine al PET deciso dalla amministrazione di Aylwin e che persiste come una linea di azione del presidente Frei Ruiz-Tagle. (Rugiero Pérez, 1998)

Parallelamente il **Programa de Vivienda Basica (PVB)**, diretto ai settori di bassissimo reddito, si modifica con un sussidio fino al 70% con un massimo di 140 UF per abitazione fino a 215 UF, risparmio previo di 10 UF, credito SERVIU di 65 UF, periodo fino a 20 anni con l'8% di interesse annuale e 0,6 UF di dividendo minimo. In regioni estreme il valore della casa aumenta fino a 330 UF.

Per canalizzare l'apporto delle imprese al risparmio dei propri lavoratori, si mantiene in vigore il **Programa Especial de Trabajadores (PET)**, aumentandone il totale del sussidio e del risparmio minimo.

La abitazione prevista da questo programma ha un valore massimo di 400 UF, con uno standard dai 35 ai 50 m² di miglior qualità di quello proposto dal PVB.

Il risparmio minimo si fissa pari a 40 UF ed il totale del sussidio aumento a 80 UF, specificandolo fino a 130 UF in zona di rinnovazione urbana.

Per quanto riguarda i sistema di sussidi si modifica il **Subsidio General Unificado (SGU)** con criteri orientati al raggiungimento di una maggiore focalizzazione delle risorse del settore pubblico, aggiustandosi il totale per tramo e mantenendo gli incentivi alla rinnovazione urbana.

Così il totale stabilito per questo programma è ridotto nel suo valore per una abitazione del tramo III e nelle aree di rinnovazione urbana, fissandosi con un massimo di 1.500 UF per mantenendosi i totali dei sussidi destinati ad incentivare la rinnovazione urbana in 200, 190 e 180 UF per i rispettivi trami.

Nello stesso periodo, con l'obiettivo di aumentare la domanda organizzata, si modifica anche il **Programa de Subsidio Rural**, con la creazione nel 1994, del Registro Permanente de Inscritos a livello nazionale, aggregando con carattere di esperienza pilota, una linea di azione orientata al Mejoramiento de Vivienda Rural Existente, che poteva contare sul appoggio finanziario del Fondo de Solidaridad Social (FOSIS) dipendente dal Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

Inoltre, nell'anno seguente si decisero nuove linee di azione tra le quali il "Programa de Villorrios Rurales" nel quale si estese l'assegnazione del punteggio al gruppo familiare per figli maggiore di 18 anni con handicap fisici o mentali, secondo un criterio di maggiore copertura e focalizzazione inclusa precedentemente in altri programmi.

Il programma è definito da tre linee che si identificano dal Titolo I, II e III rispettivamente per le quali si fissano i seguenti sussidi:

I – di applicazione generale con un risparmio minimo di 5 UF, sussidio tra 130 e 150 UF con un massimo del 75% del valore della abitazione che si fissa pari a 260 UF salvo applicazione collettiva nella quale la soluzione residenziale può arrivare a 400 UF.

II – di applicazione per l'acquisizione o costruzione di abitazioni rurali in insediamenti precari con un risparmio minimo di 10 UF, sussidio tra 200 e 180 UF con un massimo pari al Titolo I.

III – di applicazione collettiva con un minimo di 10 integranti con risparmio minimo di 3 UF, sussidio tra 50 e 70 UF.

La maggiore gamma di alternativa promuove che gli applicanti rurali l'accesso ad insediamenti esistenti o la fondazione di nuovi villaggi, possono avere contemporaneamente accesso ad altri servizi: scuole, ambulatori, ufficio postale, telefono e luoghi di ricreazione per esempio, a significare un miglioramento integrale della qualità di vita dell'abitante rurale. (MINVU, 1995)

Al fine di facilitare ai settori medi l'accesso ad una soluzione residenziale si da avvio, nel 1995, al **Contrato de Arrendamiento con Promesa de Compraventa (Leasing Habitacional)**, che attraverso il Congresso Nazionale, è diretto a quelle famiglie che necessitano urgentemente una casa ma che non hanno risparmio. Famiglie che vengono ad un accordo con una promessa di acquisto finanziata da una compagnia di affitto immobiliare privata, e che ricevono un aiuto dallo stato attraverso un sussidio che copre tra il 5% e l'8% del costo finale. (Rojas, 1999)

Per questa linea di azione il valore massimo della abitazione è di 1.500 UF con un sussidio, di totale al tramo corrispondente a quello del SGU, che si ottiene frazionato, in un massimo di 240 quote, mediante il deposito nel conto corrente del risparmio del beneficiario. Non è applicabile alla casa venduta dal beneficiario, coniuge o parente.

Al suo inizio questo programma fu poco conosciuto, commenta il giornale "La Tercera" del 14/9/98, "...assolutamente valido ed efficace per case economiche. Secondo le autorità. È una realtà nel settore immobiliare ed una opportunità per un segmento della popolazione che può anche acquisire un abitazione usata. No richiede tempi lunghi di applicazione, senno la capacità di effettuare apporti metodici. Anche le cooperative possono operare con questa modalità".

Il **Programa de Subsidio Dirigido** continua ad essere considerato nelle linee di azione del MINVU senza modificazioni come anche il **Programa Mejoramiento de Barrios (Lotes con Servicios)** eseguito dal Ministerio del Interior e affidato al SERVIU.

Anche al **Programa de Vivienda Progresiva (PVP)** si dà continuità, per affrontare le situazioni di estrema marginalità, specialmente dove vi è un problema di affollamento, sia nei settori urbano che in quelli rurali.

Il programma contempla un'applicazione individuale o collettiva, in un registro permanente con un processo di selezione che si realizza sulla base di punteggi che danno preponderanza a fattori di strato sociale, affollamento e necessità residenziali, considerando il gruppo familiare, la antichità dell'applicazione, ecc.

A partire da una volontà di una maggiore focalizzazione, l'amministrazione vigente nel 1994 incorpora criteri di ampliamento della copertura a gruppi sociali rappresentanti minori etniche, o con maggiori problematiche sociali (famiglia con figlio maggiore di 18 anni, handicappati fisici o mentali) come nel caso del Programa de Subsidio Rural.

Il programma di Construcción, Ampliación y Mejoramiento de Vivienda Existente (CAM) iniziato nella amministrazione precedente viene denominato **Programa de Mejoramiento de Vivienda Existente** con un uguale totale e caratteristiche, però stabilendo la garanzia del credito rilasciato mediante ipoteca a favore del SERVIU.

Il suo obiettivo è la riparazione, ricostruzione, ristrutturazione o ampliamento in caso di affollamento della casa ottenuta attraverso il Settore Vivienda o suoi antecedenti legali, e delle municipalità o degli ex- Comites Habitacionales Comunales per gli antichi beneficiari dei Lote con Servicio o quartieri con carenza di materialità o impianti sanitari.

Questo programma è simile alla 2ª tappa del PVP e viene richiesto un debito corrispondente al credito ottenuto per il suo pagamento ed un risparmio previo di 10 UF. Questo consiste in un prestito di 60 UF come valore massimo ad una tasso di interesse del 8% in un periodo massimo di 5 anni.

Tra i nuovi programmi stabiliti negli anni 1997-98 si distacca il programma **Chile-Barrio**, diretto ai campamentos e insediamenti precari del paese, nei quali le famiglie presentano un alto grado di povertà ed esclusione.

Con questo programma si propone di migliorare la qualità di vita di questa popolazione mediante il miglioramento della casa e del habitat, così come le opportunità di inserzione sociale e lavorativa.

Per raggiungere questo scopo il programma integra in modo concertato le risorse finanziarie e tecniche dei ministeri e servizi pubblici, specialmente dei settori residenziali, infrastruttura urbana, capacitazione lavorativa, finanziamento dei progetti comunitari. Si sommano a questi i Governi Regionali e Municipalità, il settore privato e le organizzazioni sociali dei campamentos.

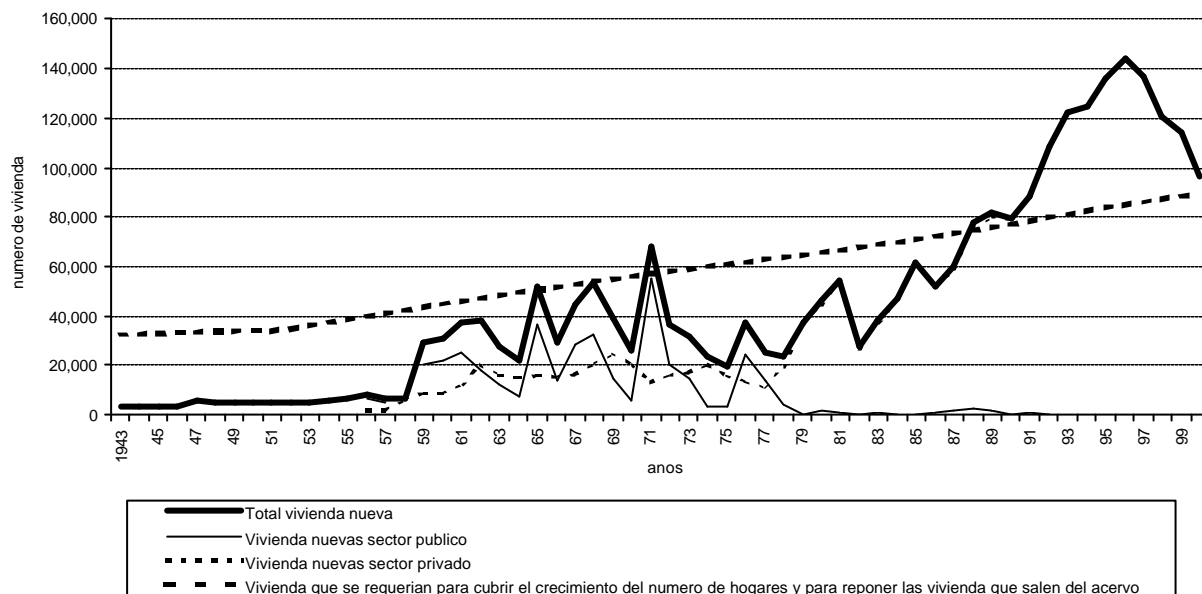
In questo modo, attuando in modo coordinato mediante una direzione tecnica ad hoc, si cerca di integrare l'investimento ed i sussidi delle istituzioni partecipanti, con una strategia di investimento adeguata alle differenti caratteristiche specifiche dei campamentos inclusi nel programma. (MIDEPLAN, 2001)

**UNA RISPOSTA PRAGMATICA DI INTERVENTO STATALE IN UN
CONTESTO DI IDEOLOGIA LIBERALE**

L'INVERSIONE DELL'ANDAMENTO NEGATIVO DEL DEFICIT RESIDENZIALE

Oggi il Cile può vantare una certa indipendenza dalle agenzie di sviluppo in materia residenziale per la capacità dimostrata di costruire un numero di nuove abitazioni che, a partire dagli anni '90, ha superato il numero di famiglie di nuova formazione.

PRODUZIONE DI CASE NUOVE 1943-2000

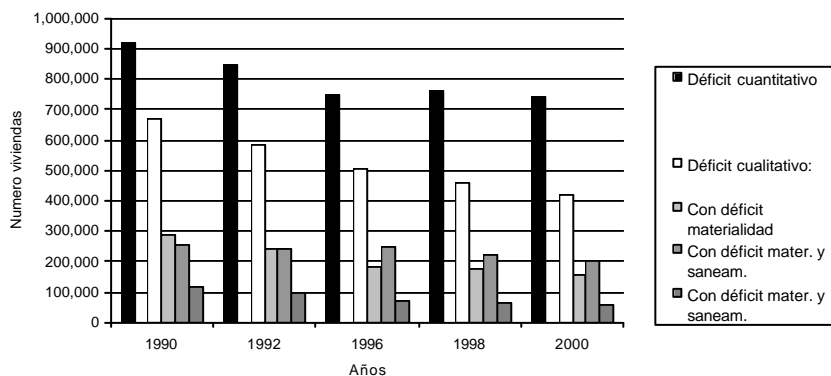


Fonte : Bravo, 1993. Rojas, 1999. Banco Central de Chile , 2001

NB. Il numero delle case nuove necessarie per soddisfare l'aumento del numero delle famiglie e la sostituzione delle soluzioni residenziali esistenti é stato calcolato sulla base della tasso di formazione delle nuove famiglie, considerando una casa nuova per ogni nucleo familiare, aggregando la necessità di rimpiazzamento supponendo che ogni anno si perde l'1% delle case esistenti. (Rojas, 1999)

Infatti, nella decada passata, mentre la popolazione cilena aumentó del 15,7% il numero delle case nuove aumentarono di un 34%, ha significare un quantità superiore a quella richiesta da ogni coppia che compie il 18 anno di età (750.000 uomini e 750.000 donne) e piú dei matrimoni che si sono realizzati legalmente (circa 90.000/anno) (Sepúlveda Ocampo, 2000), che lascia intendere la possibilità reale di superare definitivamente il deficit residenziale che affligge il paese.

EVOLUZIONE DEL DEFICIT RESIDENZIALE 1990 – 2000



Fonte: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1990, 1992, 1996, 1998 y 2000. In: MIDEPLAN, 2001

LA CRESCITA ECONOMICA E L'INVESTIMENTO NELLA CASA POPOLARE

Tra i motivi che hanno permesso alla politica sociale della casa di Cile di raggiungere i traguardi prefissati deve essere ricordato il **favorevole momento economico** che il paese ha conosciuto, soprattutto nella ultima decada, e l'**alto investimento in tema residenziale** promosso dal governo.

Infatti le riforme neoliberali in tema di politica della casa, introdotte in un momento di bassa crescita economica, hanno certamente dato un buon impulso all'economia del paese attraverso il settore delle costruzioni e contemporaneamente hanno saputo avvantaggiarsi della crescita in atto.

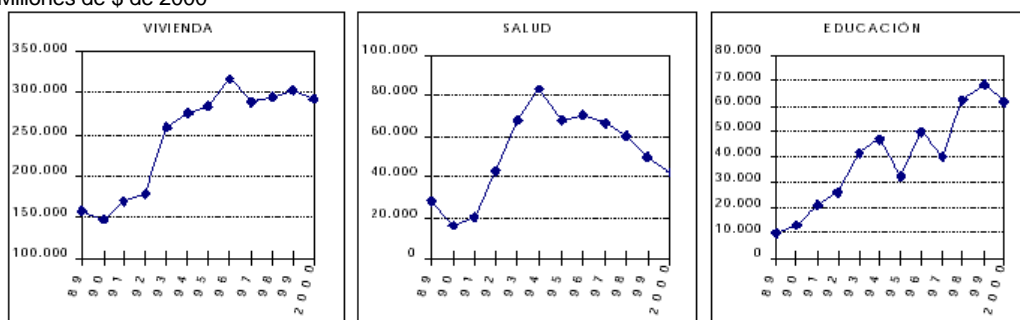
Dal 1990 fino al 1998 "el jaguar de América Latina" ha conosciuto una crescita caratterizzata da un ritmo incredibile che arrivò fino al 8% annuale con una inflazione che dal 27% nel 1990 passò a meno del 5% nel 1998.

Nello stesso periodo la spesa sociale, aumentando del 4,6% rispetto alla spesa pubblica totale, a significare una spesa più alta di quella del PIL nello stesso periodo, ha conosciuto un incremento assoluto dell'88%, quasi 8,2% per anno, mentre la media per il resto della regione nello stesso periodo fu solamente del 5,5%.

Una crescita importante per il ritrovato governo democratico che, con il preciso intento di ridurre drasticamente il deficit di case che nel paese contava al 1990 quasi 900.000 unità, riuscì ad aumentare gli investimenti nel settore da un valore compreso tra 1,3% ed il 7,7% nella decada precedente, ad un aumento medio pari al 8,3% negli anni 90, a significare, in termini assoluti, un parte del PIL pari a circa l'1% ogni anno, corrispondente ad una media di quasi il 7,3% annuale della spesa sociale. (base de datos CEPAL e O'Ryan ecc, 2002)

EVOLUZIONE DELL'INVESTIMENTO NEI SETTORI DELLA CASA, SALUTE E EDUCAZIONE 1989-2000

Millones de \$ de 2000



Fonti: Contraloría General de la República, *Estados de Situación Presupuestaria del Sector Público*. BIP-MIDEPLAN Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Notas: Incluye fondos sectoriales e ISAR de los ministerios respectivos, además FNDR asignado a cada uno de los sectores. Para Vivienda año 2000 se incluye ítem 33-085 de Contraloría ya que incorpora aportes al sector privado que anteriormente se asignaban en ítem 31 (de inversión real). In: MIDEPLAN, 2001

PRODUZIONE DI CASA POPOLARE E TOTALE 1953-2000

PERÍODO	VIVIENDAS SOCIALES		TOTAL VIVIENDAS PAÍS(b)		Vivienda social en Total Constr. %
	Total período	Prom. Anual	Total período	Prom. Anual	
1953 - 1958	35,696	5,949	72,502	12,083	49.2
1959 - 1964	106,412	17,735	182,791	30,465	58.2
1965 - 1970	132,326	22,054	239,156	39,859	55.3
1971 - 1973	117,268	39,089	156,397	52,132	75.0
1974 - 1989 (a)	545,874	37,449	713,846	43,263	86.6
1990 - 2000 (a)	821,678	74,698	1,274,438	115,858	64.5
TOTAL	1,759,254	36,651	2,639,130	54,982	66.7

Fonti: Haramoto E. Políticas de vivienda social. Experiencia chilena de las tres últimas décadas. CPU

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Informativo Estadístico N° 218, 235 y 247

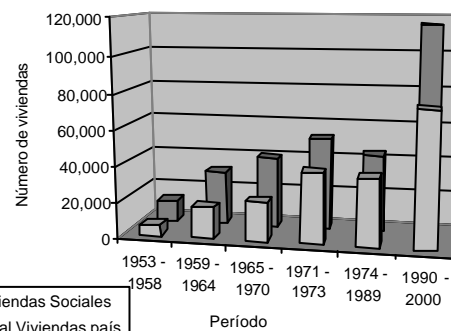
Banco Central de Chile. Indicadores Económicos y Sociales 1960 - 1988. Santiago, Chile, 1989

Cámara Chilena de la Construcción. Boletín Estadístico N° 231. Mayo de 1992

MIDEPLAN (2001), Situación Habitacional 2000. Informe Ejecutivo. Resultados Preliminares

(a): Viviendas sociales incluyen viviendas terminadas y subsidios pagados por sector público

(b): Total de viviendas construidas por sector público y privado



POLITICA SOCIALE PER LA CASA ORIENTATA AL MERCATO

La chiave di volta, che ha permesso ai governi che si sono alternati negli ultimi dieci anni di mantenere le promesse fatte di fronte agli elettori, é stato il **passaggio da una politica per la casa “tradizionale” a quella che oggi é conosciuta come politica sociale della casa orientata al mercato basata sul sussidio diretto alla domanda.**

Infatti, per molto tempo il paese applicó una politica tradizionale nella quale i programmi per la casa ed i progetti venivano di volta in volta disegnati dal MINVU che, impiegando risorse per lo piú pubbliche attuava anche da urbanista e costruttore. Le case popolari venivano distribuite alle famiglie di minore reddito mentre il MINVU ricopriva il ruolo di entitá finanziaria estendendo a queste famiglie crediti per la casa.

Una politica della casa che si caratterizza per il **sussidio alla offerta**, e quindi diretto alle imprese costruttrici, che permetteva di abbassare il costo di costruzione e dunque all’acquisto per i beneficiari, e dai **sussidi creditizi** che venivano aggiustati sulle tasse nominali di interesse dei crediti con la inflazione in corso.

Malgrado gli sforzi gli sforzi attuati dalle entitá pubbliche, per questa politica fu impossibile risolvere il deficit di case accumulato per rispondere alle importanti necessitá rappresentate da una domanda di casa in continuo aumento a causa del elevato ritmo di crescita della popolazione e della intensa urbanizzazione in corso in tutto il paese.

Con la rivoluzione economica del mercato che ha interessato tutta la regione sul finire negli anni ’70, Cile, che al tempo era governato dalla dittatura militare di Pinochet, conosce una importante riforma neoliberale che colpisce intensamente la struttura dello stato nei suoi aspetti istituzionali, organizzativi e simbolici.

Il governo cileno cambia il proprio ruolo nei confronti della societá e propone una serie di politiche basate sulla promozione e la regolazione dell’intervento privato.

In tema residenziale la costruzione ed il finanziamento delle case viene affidato al settore privato mentre lo Stato si propone di agire come facilitatore sia con una serie di sussidi diretti ad aumentare il potere di acquisto delle famiglie piú povere, sia generando condizioni attrattive per crediti ipotecari alla tasso del mercato affinché le banche private venissero messe in possibilitá di offrire un finanziamento suppletivo per la popolazione di maggiore reddito.

La punta di lancia della nuova politica sociale per la casa orientata al mercato é rappresentata da un nuovo strumento di finanziamento inventato nel 1987 da tre giovani economisti cileni: il **sussidio abitativo diretto alla domanda.**

Questo consiste in un aiuto, che lo stato rilascia senza obbligo di restituzione, diretto a chi compra la casa.

Il suo ammontare é preventivamente conosciuto e viene rilasciato per una sola volta alla famiglia che ne beneficia a condizione che questa non sia giá proprietaria.

Il nuovo sistema suppone che il singolo é il diretto responsabile nel raggiungere la soluzione al suo problema residenziale e per questo, i sussidi abitativi diretti si iscrivono in un sistema tripartito di finanziamento destinato all’acquisto della casa che é composto da tre fonti: il **risparmio** anticipato della famiglia, l’aiuto dello stato che é rappresentato dal **sussidio diretto** e il **credito ipotecario** di larga durata compatibile con il reddito della famiglia che permette di coprire l’intero costo della nuova casa.

A questo strumento di finanziamento, lo stato affianca una serie di programmi che offrono differenti soluzioni abitative a seconda del reddito e la capacitá di risparmio del beneficiario.

I principi che ordinano questi programmi sono la sussidiarietá dello stato, che limita la sua azione in ambito residenziale a quelle azioni che non possono essere effettuate efficientemente dal settore privato; la focalizzazione della spesa sociale, che implica una delimitazione dei programmi sopra la base di parametri obbiettivi ai settori definiti come gruppo obbiettivo; la progressivitá mediante la quale si beneficia agli strati piú bisognosi con un sussidio di maggior valor assoluto e con una maggiore proporzione del totale della risorsa pubblica; ed il fomento del risparmio, esigendo come requisito per ottenere il sussidio, un risparmio anticipato che deve essere piú consistente per coloro che aspirano ad una casa di maggior valore.

Il rilascio del sussidio può avvenire secondo una modalità privata o la modalità pubblica.

La modalità privata nei programmi abitativi del ministero consiste in un certificato girabile che si rilascia direttamente al beneficiario. Un certificato che serve come parte del pagamento del costo della casa selezionata che in seguito il MINVU corrisponde al venditore. In questo modo si assicura che il sussidio sia applicato per l'acquisto di una casa e si ottiene una percezione soggettiva di avere realmente ricevuto il sussidio statale.

La modalità pubblica dei programmi per la casa si attua solamente in situazione di case di minor valore e consiste nella costruzione della casa ad opera del MINVU che applica direttamente il sussidio. In questo caso il beneficiario é semplicemente messo al corrente dell'esistenza del sussidio senza venirne in possesso. (Arrieta, 1997)

“Il sussidio per la casa é un beneficio che aiuta a finanziare una abitazione, che avrà funzione di alloggiare la famiglia durante la sua vita utile. Equivale ad un investimento patrimoniale che genera un reddito mensile non monetario alla famiglia che reside nella casa equivalente al risparmio sulla spesa dell'affitto.” (MIDEPLAN, 1998)

Uno dei grandi meriti attribuito al nuovo strumento di finanziamento é quello di essere stato in grado di **coinvolgere il settore privato nella costruzione ed il finanziamento di case popolari.**

Un ruolo che, comunque assente nella gran parte dei paesi della regione, in Cile, malgrado i molti tentativi compiuti dai vari governi precedenti alla riforma, non riuscí ad emergere pienamente soprattutto causa di politiche sociali per la casa tradizionali che, lasciando sulle spalle del settore pubblico tutta la responsabilità della costruzione ed il finanziamento di case popolari, per un lungo periodo non riuscirono a fomentare l'interesse del settore privato in un settore considerato poco redditizio.

Una presenza che é andata via via aumentando fino ad oggi grazie al ruolo facilitatore di uno stato che, attraverso tutte le amministrazioni successive alla dittatura militare, a dato **continuità al nuovo strumento di finanziamento** attraverso un **alto numero di programmi sociali per la casa**

DESCRIZIONE DEI PROGRAMMI PER LA CASA 2000

PROGRAMA	DESTINATARIOS	CARACTERÍSTICAS	FINANCIAMIENTO	REQUISITOS
VIVIENDA PROGRESIVA PRIMERA ETAPA MODALIDAD SERVIU	Familias de escasos recursos con ingresos mensuales de hasta 7 UF.	Sitio urbanizado con agua potable, luz, alcantarillado, pavimento y unidad sanitaria. Esta unidad debe contener como mínimo el baño y la cocina. El promedio de la superficie construida es de 15 m2.	Precio Mínimo de Vivienda = 140 UF Ahorro Mínimo = 8 UF Subsidio Habitacional = 132 UF	Acreditar encuesta CAS II vigente Requerimientos generales.
VIVIENDA PROGRESIVA PRIMERA ETAPA MODALIDAD PRIVADA	Familias de escasos recursos con ingresos mensuales de hasta 7 UF. Que cuenten con un terreno o al menos con una promesa de compraventa del mismo.	Sitio urbanizado con agua potable, luz, alcantarillado, pavimento y unidad sanitaria. Esta unidad debe contener como mínimo el baño y la cocina. El promedio de la superficie construida es de 15 m2.	Precio Mínimo de Vivienda = 140 UF Ahorro Mínimo = 8 UF Subsidio Habitacional = 132 UF	Acreditar encuesta CAS II vigente Requerimientos generales. Documentos que prueben la propiedad del sitio o su disponibilidad.

VIVIENDA PROGRESIVA SEGUNDA ETAPA MODALIDAD PRIVADA	Familias de escasos recursos y beneficiarias de una primera etapa del sistema progresivo, o asignatarias de lotes con servicios.	Construcción de una superficie habitable que complemente la primera etapa existente.	Precio de la Etapa II = 70 UF Ahorro Mínimo = 5 UF Subsidio Habitacional = 18 UF (*) Crédito Hipotecario = 47 UF (*): 35 UF si subsidio etapa I <= 100 UF	Acreditar encuesta CAS II vigente Acreditar ser beneficiario de etapa N° 1 o de un lote con servicios. Al día en los pagos al Serviu. Sin hipotecas o prohibiciones.
SUBSIDIO HABITACIONAL RURAL	Habitantes rurales : Pescador, agricultor, campesino, pirquinero, temporero o trabajador forestal. Título I: con terreno propio; Título II: sin terreno.	Contrucción de una vivienda definitiva, segura e higiénica, ubicada en una localidad de menos de 2.500 habitantes. La superficie promedio edificada oscila entre los 38 y 40 m2.	Precio = hasta 267 UF Ahorro tramo 1 = 5 UF Subsidio = 75% del Precio Tope Subsidio tramo 1 = 150 UF Nota : Ahorro y tope tramo 2: 10 y 200 UF.	Ser habitante rural. Acreditar encuesta CAS II vigente Requerimientos generales. Si Título I : disponer de un terreno apto.
VIVIENDA BÁSICA MODALIDAD SERVIU	Familias de escasos recursos; allegadas o arrendatarias; con un ingreso mensual no menor a 5 UF y puedan pagar un dividendo de 0,6 UF como mínimo.	Vivienda nueva , con terminaciones básicas, 2 dormitorios, estar-comedor, baño y cocina. En una superficie edificada que varía entre 38 y 42 m2.	Precio Vivienda=250 UF Ahorro Mínimo = 10 UF Subsidio Habitacional = 140 UF Crédito Hipotecario = 100 UF Nota: XI y XII región subsidio = 240 UF	Acreditar encuesta CAS II vigente Requerimientos generales.
VIVIENDA BASICA MODALIDAD PRIVADA	Familias de escasos recursos; allegadas o arrendatarias, o que disponen de un sitio propio para la vivienda. Que tengan un ingreso mensual de al menos 6 UF.	Vivienda social, nueva o usada, urbana o rural. Vivienda social es aquella que no excede los 140 m2 edificados y cuyo valor de tasación no supera las 400 UF.	Precio Vivienda = 260 UF Ahorro Mínimo = 20 UF Subsidio Habitacional = 140 UF Crédito Hipotecario = 100 UF Nota :valor tasación vivienda hasta 400 UF	Acreditar encuesta CAS II vigente Requerimientos generales.
PROGRAMA ESPECIAL PARA TRABAJADORES (P.E.T.)	Trabajadores que desarrollen una actividad afín, organizados en un sindicato u organización gremial o similar, cuya renta mensual no sea menor a 11 UF imponibles.	Vivienda nueva , con terminaciones básicas, 2 dormitorios, estar-comedor, baño y cocina. En una superficie edificada que varía entre 40 y 50 m2.	Precio Vivienda: hasta 400 UF Ahorro Mínimo = 40 UF Subsidio habitacional = 90 UF Crédito hipotecario: hasta 65% del precio Tope de Crédito Hipotecario = UF 260	Postular agrupadamente con un mínimo de 25 socios, a través de una Entidad Organizadora de Demanda. Requerimientos generales.
SISTEMA GENERAL UNIFICADO (S.G.U.)	Familias de sectores medios , empleados o profesionales con capacidad de ahorro o que cuenten con un sitio.	Vivienda económica, nueva o usada , urbana o rural. Vivienda económica es aquella que no excede los 140 m2 edificados.	Precio Máximo: 500, 1.000 y 1.500 UF Ahorro Mínimo: 50, 100 y 150 UF Subsidio Habitacional: 120, 100 y 80 UF Crédito hipotecario: hasta 75% del precio Nota: tramos 1,2 y 3 respectivamente	Acreditar el cumplimiento del ahorro pactado, que no debe ser inferior al mínimo definido para cada tramo y con una antigüedad de al menos 12 meses. Requerimientos generales.
RENOVACION URBANA (es parte del S.G.U.)	Familias de sectores medios, que deseen vivir en zonas céntricas de la ciudad. Empleados o profesionales, con capacidad de ahorro o que cuenten con un sitio propio.	Vivienda económica, nueva o usada , urbana o rural. Vivienda económica es aquella que no excede los 140 m2 edificados.	Precio Máximo: 500, 1.000 y 1.500 UF Ahorro Mínimo: 50, 100 y 150 UF Subsidio Habitacional: 200 UF Crédito hipotecario: hasta 75% del precio Nota: tramos 1,2 y 3 respectivamente	Acreditar el cumplimiento del ahorro pactado, que no debe ser inferior al mínimo definido para cada tramo y con una antigüedad de al menos 12 meses. Requerimientos generales.
ARRENDAMIENTO CON PROMESA DE COMPRAVENTA (LEASING HABITACIONAL)	Familias de sectores medios, empleados o profesionales. No es necesario tener un ahorro previo.	Vivienda económica, nueva o usada , urbana o rural. Vivienda económica es aquella que no excede los 140 m2 edificados.	Precio Máximo: 500, 1.000 y 1.500 UF Ahorro Mínimo: 0 UF Subsidio Habitacional: 130, 110 y 90 UF (*) Nota: tramos 1,2 y 3 respectivamente (*): Pago diferido (en 8,12,15 o 20 años)	Acreditar cuenta de ahorro para leasing. No ser propietario de vivienda ni beneficiario de un subsidio habitacional.

Fonte: Abstaburuaga, 2000 in Ducchi, 2002

CASA CONTRATTATA E SUSSIDIO RILASCIATO PER ANNO DI PROGRAMMA DEL SETTORE PUBBLICO 1973-2000

PROGRAMAS	PERIODO												
	Prom. 73-89	Prom. 90 - 2000	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
Viviendas Sociales													
Básica Serviu (*)		22,981	18,895	25,970	26,567	25,868	26,468	23,580	23,230	20,643	21,708	19,237	20,627
Progresivas Serviu 1ª Etapa		3,898	6,012	6,147	5,400	4,789	3,427	3,683	3,722	3,529	3,135	3,034	
Total Viviendas Contratadas	20,580	26,879	24,907	32,117	31,967	30,657	29,895	27,263	26,952	24,172	24,843	22,271	20,627
Subsidios Habitacionales													
Sistema Tradicional	9,516												
SAF (Ahorro y Financiamiento)	1,743												
Sistema General Unificado (1)	3,366	27,014	28,000	28,662	29,461	30,359	29,947	29,546	28,517	24,364	24,740	22,011	21,546
PET (2)		15,363	15,759	15,255	16,257	15,035	18,079	17,545	16,246	11,901	12,131	17,210	13,571
Rural (1)	2,245	9,057	7,584	7,637	7,694	7,801	7,793	8,245	8,697	11,033	10,186	11,535	11,421
Básicas Privadas (1)		3,584						4,972	7,132	7,298	6,115	6,574	7,334
Progresiva 1ª Etapa		6,808		770	4,665	7,002	8,737	6,261	10,324	8,683	9,518	9,733	9,195
Leasing									2	97	388	?	?
Total Subsidios Habitacionales	16,870	61,826	51,343	52,324	58,077	60,197	64,556	66,569	70,916	63,279	62,690	67,063	63,067
Total Nuevas Viviendas	37,450	88,705	76,250	84,441	90,044	90,854	94,451	93,832	97,868	87,451	87,533	89,334	83,694
Mejoramiento de viviendas													
Vivienda Progresiva 2ª Etapa		1,943		250	3,395	2,010	2,428	2,238	3,103	1,567	2,360	1,885	2,142
Mejoramiento Barrios, Chile-Barrio entornos, Complemento entornos			20,677	20,979	15,260	12,141	9,581	16,405	15,999	16,465	17,235	20,764	?
Total Mejoramiento de viviendas		1,943	20,677	21,229	18,655	14,151	12,009	18,643	19,102	18,032	19,595	22,649	
TOTAL SOLUCIONES HABITACIONALES	37,450	90,648	96,927	105,670	108,699	105,005	106,460	112,475	116,970	105,483	107,128	111,983	

Fonti: División de Políticas Habitacionales (DPH) in sitio MINVU 2002 (<http://www.minvu.cl/minvu/>); MINVU, Balance Ministerial Resumido (1994-1999); MIDEPLAN doc. 23, Programas Habitacionales: Impacto en la calidad de vida y en el ingreso de los beneficiarios

Notas: (*) En el año 2001 se incluye 1.200 viviendas del Programa Piloto de Movilidad Habitacional.

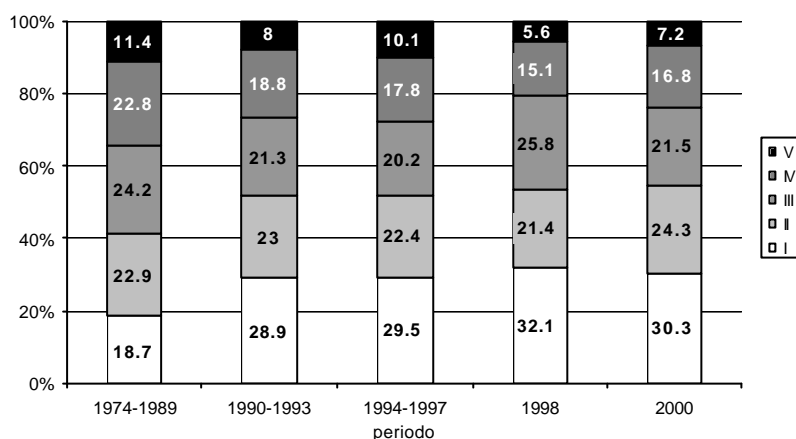
(1) Datos corresponden a la 1ª nómina de beneficiados por llamado; (2) 1991 no incluye 1.893 subsidios para reparaciones de viviendas damnificadas de la II Región; (3) Corresponde a seleccionados del programa del año. (4) a partir de 1996 incluye Programa de Mejoramiento Comunitario (5) Corresponde a un equivalente en Km estimado en calzada promedio de 6 metros de ancho.

Un fatto importante che, affiancato alla **solida tradizione di ordine** fiscale conosciuta dal paese a partire dagli anni '80 e la **trasparenza del sistema** di postulazione, selezione e assegnazione dei sussidi abitativi che é stato sufficientemente informato, obbiettivo, impersonale ed indiscezionale per garantirne la imparzialità di fronte a pressioni politiche indebite, ha permesso di costruire il **clima di fiducia sul sistema** che ha favorito il felice incontro tra la domanda, rappresentata dalla popolazione, e l'offerta, ora identificata dal settore privato mediato dello stato.

Inoltre, mentre in passato la politica sociale faticava a fornire una soluzione residenziale adeguata alle famiglie piú povere del paese, laddove le scarse risorse erano spesso legate ad un accesso preferenziale che soddisfaceva solamente le aspettative di quei gruppi che sapevano imporre una maggiore pressione clientelista attraverso i canali sociopolitici, grazie al nuovo strumento di finanziamento, lo stato riesce finalmente a **beneficiare anche gli strati piú poveri della popolazione**.

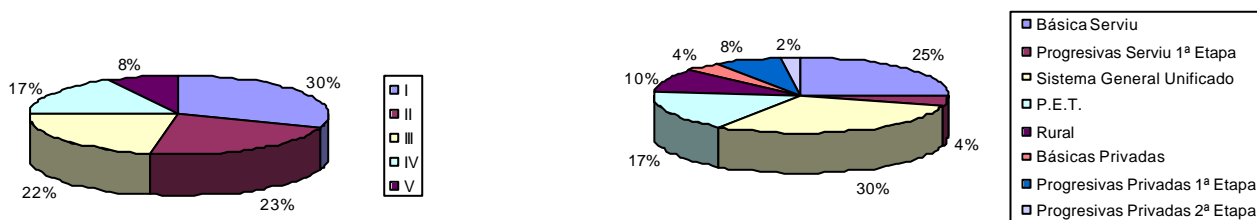
Un obiettivo raggiunto attraverso una serie di programmi basati sulla distribuzione di una soluzione abitativa minima che dimostrano che il 53% del beneficio fu ricevuto dal 40% piú povero della popolazione, secondo un andamento che dal 1990 é cresciuto dal 28,9% fino al 30,3% nel 2000, con una punta del 32,1% nel 1998.

DISTRIBUZIONE DELLE FAMIGLIE BENEFICIARIE SECONDO PERIODO DI RICEVIMENTO DEL BENEFICIO PER QUINTILE DI APPARTENENZA 1974-2000



Fonte: MIDEPLAN, Encuesta 1998; MIDEPLAN, Situacion Habitacional 2000

FAMIGLIE BENEFICIARIE DEI PROGRAMMI PER LA CASA SECONDO QUINTILE DI APPARTENENZA E CASE CONTRATTATE E SUSSIDI RILASCIATI 1990-2000

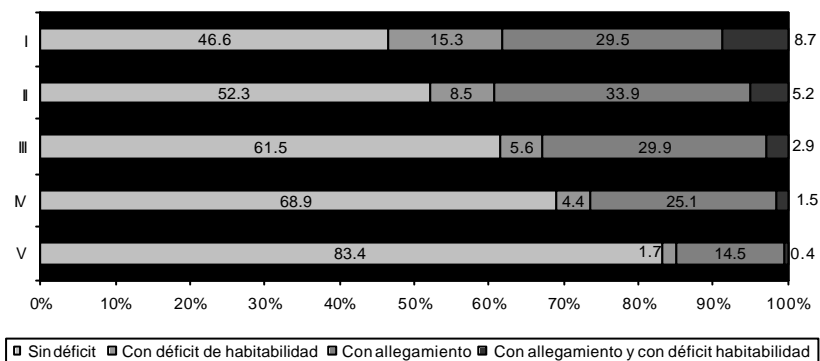


Fonti: MIDEPLAN, MINVU

Una scelta politica che ha **arrestato il fenomeno della occupazione illegale dei terreni**, pilastro dei problemi legati allo sviluppo di molte città nei pvs, che aveva colpito il paese fino all'insediamento del regime militare e che una politica diretta ad aumentare il numero dei proprietari ha saputo praticamente risolvere in confronto al panorama generale della regione.

Infatti la situazione al 2000 presenta una situazione di occupazione irregolare che conta soltanto 972 "campamentos"⁶ dei quali il 56% si trova in area urbana e dove alloggiano un totale di 117.397 famiglie, a significare una media di 120 famiglie per campamento. (Ducci, 2002)

CONDIZIONI RESIDENZIALI DELLE FAMIGLIE PER QUINTILE DI APPARTENENZA AL 2000



Fonte: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000

⁶ Si definisce campamento un complesso di famiglie installate con o senza autorizzazione in terreni di terzi o in terreno di proprietà dove le case in ambo i casi sono provvisorie e presentano una carenza dei servizi basilari di acqua potabile, fognatura o elettricità all'interno dell'insediamento.

**GLI IMPATTI DELLA POLITICA SOCIALE PER LA CASA IN CILE NELLA
ULTIMA DECADA**

Laddove la casa e l'accesso alla proprietà per la popolazione più povera rappresentano importanti condizioni materiali alla base del processo di miglioramento della capacità di reddito, non solo perché questa può rappresentare un luogo dove lavorare e sviluppare una attività economica, ma anche perché la casa di per se stessa rappresenta un capitale fisico, la importante crescita economica conosciuta dal paese associata all'alto investimento nel settore residenziale con una attenzione diretta ai più poveri, hanno favorito un importante **miglioramento della condizione economica generale**.

Infatti mentre la povertà è diminuita da un 38,6% della popolazione al 1990 ad un 20,6% nel 2000, la percentuale delle famiglie proprietarie nello stesso periodo è aumentata da 61,2% a livello nazionale ad un 69,6%. (Arriagada, 2002)

Un fatto importante che però deve fare i conti con una realtà nazionale che già nel 1996 veniva presentata dal Banco Mondiale come un paese dove l'**incremento delle disuguaglianze** assegnava a Cile il triste primato di essere uno dei paesi dove la distribuzione degli ingressi è la peggiore.

“Gli ultimi indicatori mostrano chiaramente la breccia delle disuguaglianze: il 10% delle famiglie più ricche riceve il 41% degli ingressi mentre il 20% delle famiglie più povere ne riceve solo il 3,7%. Esistono sussidi e moltissimi programmi di appoggio, però questo ha solo un effetto palliativo e non di reinserzione sociale durevole.(...)”

La assenza di una politica di redistribuzione degli ingressi, che mostra la carenza di mezzi per affrontare il problema della povertà in tutte le sue dimensioni, ha provocato l'indurimento di un certo tipo di povertà, chiamata 'povertà dura'". (Morales Nira Reyes, 2002)

Questa povertà caratterizzata da un bassissimo grado di indipendenza economica è affrontata dalla politica sociale per la casa orientata al mercato con un prestito rilasciato dallo stato, attraverso il MINVU, al beneficiario dei programmi di Vivienda Basica.

Una operazione che vuole far fronte alla mancanza di interesse delle banche private ad entrare nel mercato del prestito ipotecario per i settori più bassi

Il prestito si ammortizza in 12 anni con un interesse preferenziale del 7% ogni anno (mentre la tasso reale di interesse sopra il totale ipotecario indicizzato su 12 anni fluttuò tra il 17% e l'8,5% nel periodo 1979-1997) e tutt'oggi è caratterizzato dal **problema di una alta percentuale di morosità dei crediti** dato che, dopo varie rinegoziazioni, presenta il 60% dei prestiti con un ritardo nella restituzione superiore ai tre mesi.

L'alto livello di morosità persistette anche dopo che il governo iniziò a pagare attraverso agenti esterni, a dimostrazione del fatto che la mancata restituzione dei prestiti non era direttamente relazionata solamente con la incapacità di pago, sennò come una non volontà di restituire i prestiti forniti direttamente dal governo dovuta alla idea comune ai beneficiari che i prestiti del governo non necessitano rimborso.

Una impressione rafforzata dal fatto che il governo è restio a portare via la casa ai beneficiari che non restituivano il prestito per il timore legato ai costi politici connessi a questo mezzo ed a causa delle frequenti rinegoziazioni fatte in passato.

Tra il 1979 ed il 1997 il governo rinegoziò il debito moroso per lo meno sette volte e nella maggioranza dei casi, i crediti ipotecari antichi furono perdonati in cambio del pago della ultima quota e la promessa di un buon comportamento in futuro.

Per coloro che non completarono i pagamenti, di fatto il prestito si trasformò in un sussidio, che sommato al già alto sussidio che avevano ricevuto inizialmente i beneficiari del programma, lascia intendere quale grado di insuccesso per il programma rappresenta il problema della mancata restituzione dei crediti ipotecari.

Infatti, alla fine dei conti, i beneficiari del programma Vivienda Basica riceverono un sussidio 50% più alto di quello ricevuto dalle famiglie di reddito inferiore previsto dal programma di Vivienda Progressiva.

(Rojas, 1999)

Un fatto che rappresenta una frattura del senso di solidarietà del sistema, non solo per la mancata restituzione dei prestiti che comporta una perdita importante per lo Stato ma anche perché questo colpisce il bilancio del settore per un possibile reinvestimento in nuove soluzioni. (Sepulveda, 2000)

Questo insuccesso della politica cilena sembra essere legato ad un **problema di focalizzazione dei programmi** per la casa destinati ad aiutare gli strati più bassi della popolazione.

Infatti malgrado fosse comune la idea che i prestiti contratti con lo stato non debbano essere restituiti, esistono situazioni nelle quali la famiglia beneficiaria in un momento di benessere economico è riuscita ad accedere al sussidio dello stato comprovando un risparmio sufficiente, ma in seguito, a causa di un momento di crisi non è più riuscita a completare i pagamenti.

Un problema di non poco conto in un paese nel quale una grande parte della popolazione è soggetta a condizioni precarie di lavoro, spesso informale, e che per questo, risulta soggetta ad una situazione economica fluttuante che può permettere di ottenere il sussidio per la casa in un momento economico favorevole al quale può seguirne uno di difficoltà che impedisce la restituzione del prestito.

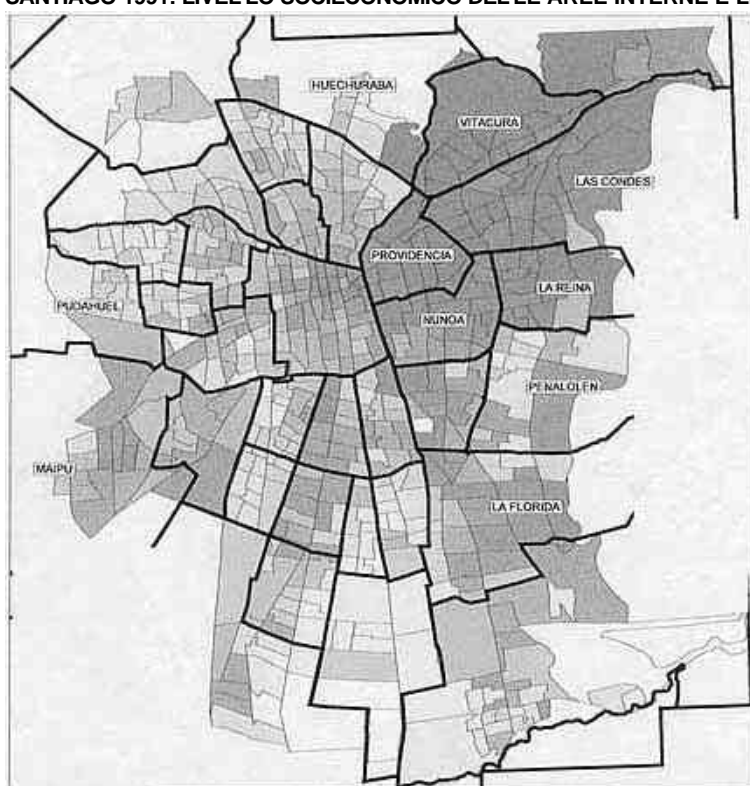
Basti pensare che in Cile, dove la linea della povertà si aggira attorno ai 40.000\$ la maggiore distribuzione del reddito non riesce ad essere il doppio di questa con 72.000\$, mentre la media generale pari a 150.000\$ appartenente al quarto quintile nella distribuzione del reddito. (Mercado)

Dunque una realtà che presenta una situazione a rischio per quattro quintili della popolazione nella quale la maggior parte di questa presenta una preoccupante mobilità al di sopra ed al di sotto della linea della povertà.

Già al principio della decada precedente Santiago, capitale con più di 5 milioni di abitanti, a rappresentare un terzo della popolazione nazionale, dove oggi si concentrano le principali funzioni direzionali, industriali, economiche, e finanziarie del paese, si presentava come una città caratterizzata da una importante frammentazione spaziale, nella quale la **segregazione residenziale** dei suoi abitanti era chiaramente rispecchiata dalle diversa localizzazione in aree urbane nelle quali gli abitanti possedevano evidenti caratteristiche socioeconomiche differenti.

I gruppi di maggiore reddito erano localizzati soltanto in 6 municipalità delle 34 che compongono l'area urbana mentre gli abitanti più poveri abitavano solo 20 municipalità con una forte differenza di qualità della infrastruttura di base e dei servizi pubblici. (Sabatini, 2000)

SANTIAGO 1991: LIVELLO SOCIECONOMICO DELLE AREE INTERNE E LIMITI COMUNALI



Fonte: Encuesta Origen Destino de viajes 1991 in: Sabatini, 2000

N.B. Le aree identificate dal colore più scuro sono quelle abitate da una popolazione caratterizzata dal livello socioeconomico superiore.

All'origine di questa forte segregazione residenziale senza dubbio bisogna ricordare il **programma di "erradicaciones"** promosso dal regime militare, che nel periodo compreso tra il 1980 ed il 1987, obbligando ad un trasloco forzato quasi 150.000 persone dai 139 insediamenti precari ad aree periferiche, formatesi soprattutto a partire dalla "presa dei terreni" precedenti al 1973, influì a concentrare in aree distinte gruppi famigliari di diverso livello di reddito.

Alla base di questa operazione vi era l'intento di "pulire socialmente" alcune zone della città con il fine di rimuovere gli ostacoli per uno sviluppo del mercato immobiliare, secondo una giustificazione data al tempo dagli ufficiali del governo militare, che la categoria sociale dei residenti deve rispecchiare il prezzo potenziale del suolo.

Ma senza dubbio la causa piú importante alla base della crescita diseguale della città vi é stata la **politica neoliberista del suolo** promossa dal MINVU nel 1979 quando si impartí un colpo mortale allo sviluppo urbano a livello nazionale con un principio insolito: “il suolo urbano non é un bene scarso”.

La sua apparente scarsità era attribuita alla mancanza di armonia tra le norme tecniche e legali che avevano la pretesa di guidare lo sviluppo urbano nonché le condizioni di domanda e offerta che regolano il mercato immobiliare.

Cosí a partire da quel momento il mercato era proposto come il migliore assegnatore della terra per i suoi distinti usi e la sua liberalizzazione viene presentata come il migliore scenario per la convergenza tra l’interesse sociale e quello privato.

Inoltre, laddove l’uso del suolo doveva essere deciso in relazione alla sua redditività, il “limite urbano” non viene piú definito da una linea amministrativa discrezionale, ma come una frontiera economica formata dai due punti dello spazio, dove la competenza tra la domanda per uso rurale, ed il suo uso urbano, incontrano un punto di equilibrio.

A partire da tutto questo furono eliminate una serie di imposte e regolamenti che influenzavano il mercato del suolo in area urbana, come la tassa sulla proprietà delle aree inutilizzate, la tassa sulla transazione delle proprietà, la norma che esigeva un tempo minimo di esposizione al sole dei recinti costruiti e la proibizione di costruire appartamenti con una sola camera da letto.

In altre parole il nuovo ruolo affidato alla politica consisteva essenzialmente nel riconoscere la tendenza del mercato come il principale indicatore per determinare, sia la quantità del terreno che era richiesto dallo sviluppo delle attività urbane che la direzione della crescita dominante.

Questa precoce e radicale liberalizzazione del mercato urbano provocó **conseguenze inattese sui prezzi del suolo** (che da allora sono cresciuti costantemente), che in seguito risultarono un fattore determinante nel processo di segregazione residenziale a causa della formazione di ghetti esterni destinati alla popolazione di minore reddito esterni all’area urbana consolidata dove il costo del terreno era inferiore.

Un fenomeno dovuto soprattutto al massiccio intervento del mercato delle costruzioni privato sorto negli anni ’80 che, favorito dalla politica sociale per la casa del tempo, che perseguiva la costruzione del maggior numero possibile di nuove case a discapito di uno sviluppo equilibrato della città e della riconversione del nucleo urbano consolidato, approfittó di queste nuove e sorprendenti disposizioni per costruire complessi residenziali lontani dal centro secondo la logica speculativa del mercato che localizza i quartieri destinati alla popolazione di basso reddito laddove il costo del terreno era inferiore.

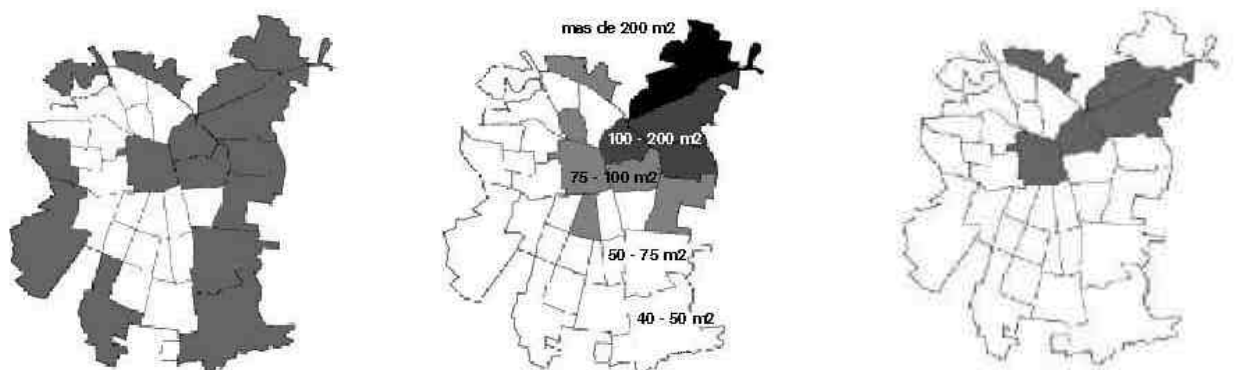
Cinque anni piú tardi, lo stesso governo, spinto da una pressione politica che esprimeva il suo dissenso sulle nefaste conseguenze prodotte dalla politica urbana basata sulla liberalizzazione del suolo, abroga questa politica e la inverte formulando il principio che “il suolo urbano ritorna ad essere un bene scarso” riprendendo il ruolo di regolatore della pianificazione delle città e accettando il fatto che la proprietà privata possa avere qualche restrizione in funzione del bene comune.

Una disposizione che riassegnó la gestione della città allo stato, ma alla quale non corrispose una volontà politica sufficientemente olistica a favorirne uno sviluppo equilibrato basato su una “idea di città” nella quale si integrano il problema della casa e la pianificazione urbanistica. (Jíron)

Infatti, a partire dagli anni ’90 il nuovo governo eletto democraticamente, lontano dal modificare gli elementi alla base del nuovo modello di sviluppo liberale, riaggiusta alcune norme sulla casa e sulla città mentre il MINVU, continua a mostrare un atteggiamento molto “viviendista” (Leiva) e poco urbanista lasciando guidare lo sviluppo della città alle tendenze del liberato mercato.

Questo fatto, mentre da una parte ha favorito il processo in atto di **continua espansione fisica della città**, che non é stata controbilanciata da una politica di miglioramento e recupero delle aree consolidate per destinarle anche alla popolazione di basso reddito, dall'altra, ha permesso alla logica speculativa del mercato di contribuire alla **segregazione residenziale** della città con la costruzione dei nuovi quartieri residenziali destinati ai settori più poveri della popolazione in aree marginali mentre la costruzione diretta ai settori più ricchi si é concentrata nel settore nord-orientale di Santiago.

LOCALIZZAZIONE DEL 90% DEI METRI QUADRATI APPROVATI 1990-1996
DIMENSIONE MEDIA DELLE ABITAZIONI 1990-1998
LOCALIZZAZIONE DEL 96% DEL TOTALE DEI METRI QUADRATI DI UFFICIO 1990-1998



Fonte: Rodríguez e Winchester, 2001

Un fenomeno che interessa soprattutto il settore delle costruzioni delle case per un mercato che deve rispondere ad una popolazione urbana in continua crescita: tra il 1979 ed il 1995 la città passò da circa 4 milioni a 4.8 milioni di abitanti, a significare un incremento pari all'20%, alla quale é corrisposta una espansione dell'area urbana, nello stesso periodo, che da 35.000 passò a 65.000 ettari, pari ad un aumento del 85%.

GRAN SANTIAGO. METRI QUADRATI SECONDO IL PERMESSO DI COSTRUZIONE APPROVATO PER TIPOLOGIA 1990-1998

	Salute	Industria	Uffici	Altro	Casa	totale
m ²	295.676	1.963.871	3.088.754	6.659.697	27.440.695	39.448.693
%	0,75	4,98	7,83	16,88	69,56	100,00

Fonte: Rodríguez e Winchester, 2001

All'interno di questo mercato la casa popolare rappresenta senza dubbio una parte importante, con una produzione media annuale che nella ultima decada è superata a superato le 100.000 unità costruite, ma che allo stesso tempo si spiega anche grazie alla fertile produzione del settore della costruzione residenziale diretta agli strati più ricchi.

Infatti uno degli argomenti che si impiegano per spiegare la crescita eccessiva in estensione che sta vivendo Santiago, é la necessità di costruire case popolari che occupano una grande superficie di terreno. Mentre in realtà se si analizza la proporzione tra le superfici di area residenziale costruita per livello socioeconomico nella ultima decada, si scopre che lo strato più basso della popolazione occupò soltanto il 18% della superficie costruita, lo strato medio basso il 32,2%, lo strato medio alto il 14,7%, mentre la popolazione di maggiore reddito ha occupato il 24,3% della superficie totale. (Ducci, 2002)

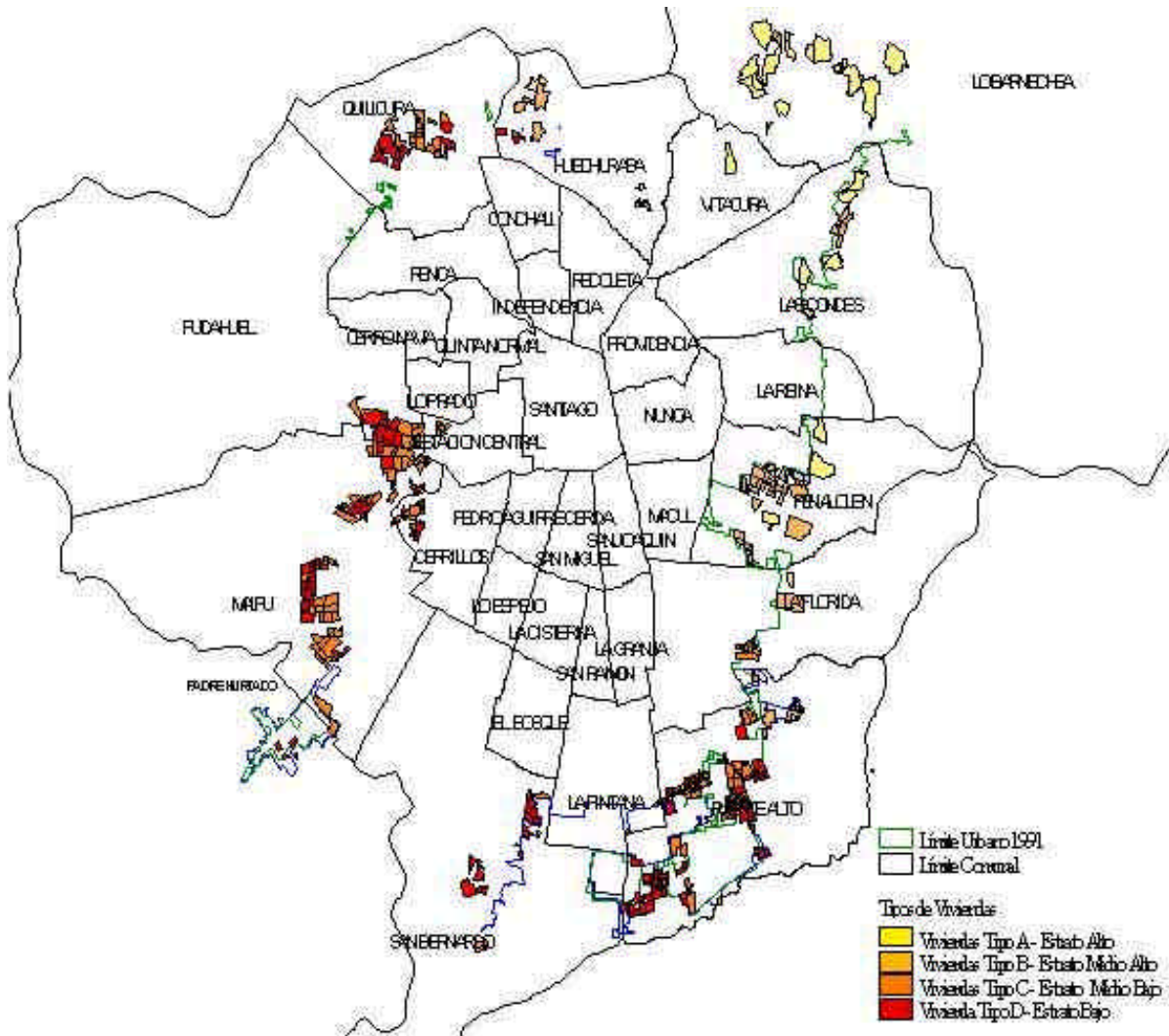
Un fatto che dimostra l'importante ruolo rappresentato dall'azione del mercato delle costruzioni nella frammentazione ed espansione della città, a discapito di uno sviluppo urbano equilibrato, che non é legato solamente alla realizzazione delle case popolari, ma che invece deve la sua origine ad una politica urbanistica che non ha saputo integrare la pianificazione della città con la gestione della stessa perché troppo impegnata a costruire il più alto numero di case possibili in una condizione di scarsità di risorse.

QUARTIERE DI PROVIDENCIA NELL'AREA URBANA CONSOLIDATA



Foto dell'autore

CASE COSTRUITE IN SANTIAGO NEL PERIODO 1991-2000 PER TIPOLOGIA DI COSTO



Fonte: Ducci, 2002

QUARTIERI DI CASE POPOLARI IN PUENTE ALTO AI MARGINI MERIDIONALI DELL'AREA URBANA

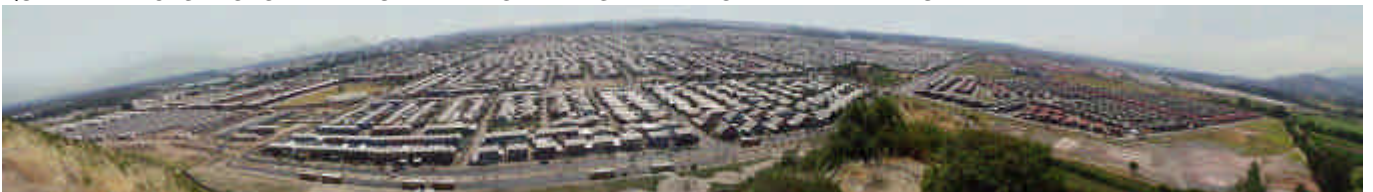


Foto dell'autore

Il traguardo perseguito dalla politica sociale per la casa di costruire molto, associato alla liberata azione del mercato che si caratterizza per la logica speculativa, sembra aver inibito la ricerca diretta a migliorare le caratteristiche costruttive ed il disegno architettonico delle soluzioni proposte e permesso di realizzare **case popolari di scarsa qualità**. (Jiron, Leiva, Barroso, Sugranyes, Tironi, Ducci)

Infatti molte critiche vengono mosse alla **qualità dei materiali** impiegati nella costruzione delle case popolari prodotte dal SERVIU negli ultimi 20 anni.

Tra gli episodi emblematici che si ricordano a testimonianza della bassa qualità delle case popolari vi è **il caso della “casas copeva” del 1997** che prende il nome dalla impresa costruttrice.

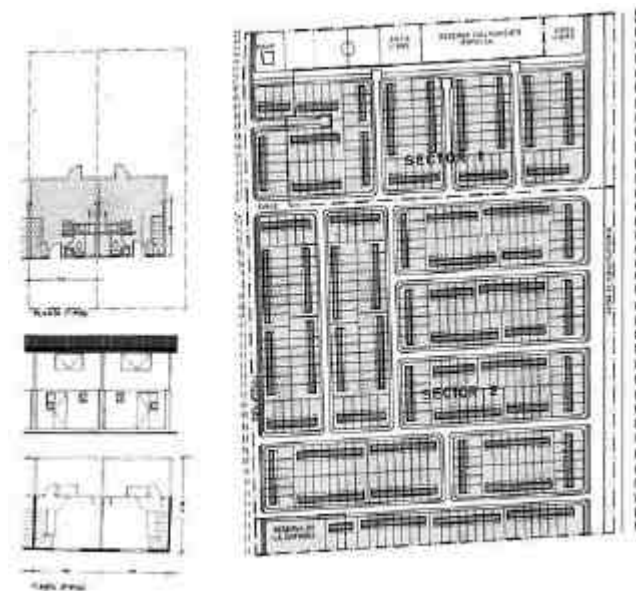
Un caso forse sovradimensionato per fini politici, in un anno caratterizzato da un insolito fenomeno climatico nel quale la pioggia torrenziale che per più giorni a bagnato la capitale aveva una direzione quasi orizzontale (MacDonald), ma che di fatto ha interessato quasi il 10% delle “viviendas basicas” costruite dal governo che non hanno resistito alla inclemenza del maltempo invernale costringendo le autorità a proteggere le facciate con teli di plastica per frenare le infiltrazioni di acqua attraverso le pareti ed il tetto.

Un caso che sembra tuttavia irrisolto dato che tutt’oggi obbliga le autorità a prestare operazioni di riparazione. (Barroso)

A questo proposito va ricordato che da qualche tempo nel paese si stanno formando organizzazioni composte dai debitori dei crediti ipotecari e dai proprietari di casa popolare che domandano alle imprese costruttrici, al SERVIU ed allo Stato un compenso per i danni subiti a causa della bassa qualità dell’abitazione. (Ducci)

Inoltre le soluzioni residenziali realizzate mostrano una **preoccupante uniformità** per una tipologia riprodotta “con lo stampino” (Sugranyes) che si ripete dal nord al sud del paese, e che spesso non risponde alle necessità reali del luogo perché non accompagnata dalle regole della pianificazione più elementari.

TIPICO COMPLESSO RESIDENZIALE DI VIVIENDA PROGRESSIVA



Fonte: Ducci, 2002

Soprattutto nelle Viviendas Basicas, la **superficie costruita é minima** e non é sufficiente per coloro che vogliono lavorare a casa o incontrare i conoscenti, risultando spesso inadatte per compiere le normali attività domestiche con cucina e bagno privi di ventilazione o magari per l'assenza di spazi dove stendere il bucato. (Jíron)

Infine, laddove la superficie della soluzioni proposte é minima, spesso la realizzazione di nuovi complessi di case popolari **non é stata accompagnata dalla costruzione di spazi e strutture urbane** che possono compensare la ridotta dimensione degli appartamenti.

Un fatto legato alla condizione di scarsità di risorse del MINVU che non ha saputo fomentare a sufficienza l'intervento del settore privato delle costruzioni nella sistemazione di tutti quegli spazi di pertinenza dell'abitazione che costituiscono la qualità dell'ambiente urbano indispensabile perché la vita di quartiere possa trovare un luogo dove riprodursi.

INVESTIMENTO IN SOLUZIONI RESIENZIALI E IN SVILUPPO URBANO 1989 - 1998

(M.M.\$ 1998)

PROGRAMAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Viviendas sociales										
Básica Serviu	48,135	46,441	76,969	68,367	79,110	92,307	93,169	89,291	87,817	89,194
Progresivas Serviu		1,508	12,850	17,177	32,430	10,336	6,464	8,356	10,155	7,966
Subsidios Habitacionales										
Sistema General Unificado	56,784	49,647	44,996	41,805	45,684	43,822	42,600	43,162	40,593	36,849
PET	16,460	15,286	15,800	25,424	17,745	20,016	21,041	18,072	19,886	16,403
Rural		8,370	7,191	13,685	11,204	12,071	12,577	9,448	14,664	19,001
Básicas Privadas							1,603	5,358	7,170	6,702
Progresivas Privadas						12,624	16,211	16,268	13,850	12,477
Leasing									6,735	5,212
TIR (1)		14,437	4,842	6,091	4,716	2,327	2,347	5,510	1,886	5,515
Total Viviendas	121,379	135,688	162,649	172,549	190,888	193,502	196,012	195,465	202,755	199,319
Complemento Entornos										1,467
Chile Barrio										2,819
Meioramiento de Barrios	25,754	28,237	28,799	28,337	22,787	24,830	28,759	34,755	32,899	35,655
Total Soluciones Habitac.	147,132	163,925	191,448	200,886	213,674	218,332	224,771	230,219	235,655	239,424
Desarrollo Urbano										
Equipamiento		641	1,527	3,586	3,426	3,302	2,743	4,436	8,063	7,697
Pavimentación	9,549	18,338	23,018	27,769	33,324	36,562	37,309	53,003	65,471	66,198
Vialidad Urbana	3,178	8,605	6,168	8,574	16,182	19,277	19,543	18,747	22,157	20,846
Parques				1,849	3,452	2,712	3,598	2,631	4,030	3,598
Infraestructura sanitaria		239	224	2,070	3,617	834	380	1,038	604	934
Infraestructura aguas lluvia									658	123
Total Desarrollo urbano	12,726	27,819	30,937	43,848	60,001	62,687	63,573	79,855	100,983	99,396
Total Viviendas y D. Urbano	159,858	191,744	222,385	244,735	273,675	281,019	288,344	310,075	336,637	338,820

Fonti: MINVU, División de Finanzas. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional.

(1) TIR corresponde al financiamiento del subsidio a la tasa de interés de los créditos hipotecarios de los programas SGU y PET

COMPLESSO RESIDENZIALE DI VIVIENDA BASICA NEL QUARTIERE DELLA FLORIDA. AREA SUD ORIENTALE DI SANTIAGO



Foto dell'autore

La causa di tutto questo é da ricercare nella natura stessa della politica sociale per la casa basata sul sussidio diretto alla domanda, per una amministrazione che ha fissato come obbiettivo principale la costruzione del maggior numero di soluzioni residenziali possibili in un contesto di carenza di risorse e secondo una politica che “ha diviso la torta fra tutti” (Macdonald), senza imporre quegli strumenti di regolazione che sono indispensabili a garantire una soluzione di buona qualità di fronte agli interessi puramente speculativi del settore privato.

Infatti, laddove il settore privato può contare su di una riserva di terra precedentemente accumulata, nel momento in cui lo stato assegna la costruzione attraverso un criterio che elegge la soluzione più economica, si instaura un meccanismo che, mentre da una parte permette altissimi margini di guadagni per un settore che si trova ad agire senza rischi, dato che la domanda, sovvenzionata dallo stato, é assicurata da una volontà politica che vuole costruire molto, dall'altra, favorisce la realizzazione di soluzioni di bassa qualità a causa della logica del mercato che di rado supera i minimi standard fissati dalla legge in termini di qualità dei materiali e di superfici minime, proponendo di volta in volta un modello ripetitivo che sulla grande scala permette di abbassare i costi di costruzione.

Alla base di questo vi é anche un mercato delle costruzioni che nel settore della casa popolare sembra presentare delle **condizioni di monopolio** che impediscono al gioco competitivo della concorrenza di migliorare la qualità del prodotto.

Infatti sembra che il 50% delle case popolari del paese siano state costruite da solo sette imprese (Tironi), a significare una situazione di monopolio per un mercato molto importante a livello nazionale che lascia spazio alla convinzione che il sussidio diretto alla domanda potrebbe essere inteso più per un sussidio diretto alla offerta, per come in molti casi ha saputo sviluppare il guadagno di alcune imprese di costruzioni private. (Sugranyes)

A questo proposito si ricorda il **caso “Manchon cisterna”** di Santiago che prende il nome dal suo protagonista, Jorge Cisterna che prima dell'applicazione del sussidio diretto alla domanda, con l'aiuto di alcuni soci compró un'area di terreno di 300 ettari all'interno dell'area urbana per un prezzo ridicolo, sicuro che da lì a poco avrebbe potuto rivendere ogni metro quadrato come “pane caldo” grazie alla nuova politica sociale per la casa. Infatti così é stato per 15 anni durante i quali il signor Cisterna costruí quasi 300.000 case nuove con un margine di guadagno pari al 40% in un area urbana dove al 1985, a fronte di molte case costruite non erano state realizzate strutture urbane sufficienti. (Sugranyes)

Al mancato controllo da parte degli organi istituzionali di uno sviluppo urbano gestito completamente dal settore privato delle costruzioni, si aggiunge anche un **processo di decentralizzazione degli organi di gestione del territorio** che tutt'oggi a livello locale non sembrano aver raggiunto la sufficiente autonomia e capacità normativa indispensabile perché le autorità elette democraticamente possano sviluppare un effettivo controllo sulla società civile.

Infatti laddove, nelle politiche della casa si va affermando la necessità di una effettiva decentralizzazione del potere, a significare un reale passaggio integrale di competenze, risorse e potere decisionale, Cile presenta caratteristiche settoriali e centraliste per le quali solamente il 7,47% del bilancio é di decisione regionale.

In Cile lo stato maneggia approssimativamente il 20% della economia e, nel 1999, il 44% dei fondi pubblici sono stati destinati ad assunti regionali, attraverso uno strumento di gestione che, anche se ha permesso una effettiva compensazione alle regioni economicamente più deprimite, in realtà non le ha appoggiate a sufficienza in termini di autonomia locale. (Sepúlveda, 2000)

Questa caratteristica di uno stato tremendamente centralizzato con un municipio che possiede delle capacità non sufficientemente appoggiate dal potere centrale, sembra essere generata dal fatto che il potere locale può essere usato come uno strumento diretto a fini politici per il quale dare risorse ad un sindaco che non appartiene alla stessa area della politica, significa “aiutare il nemico”. (Greene)

Mentre si deve concepire “la politica sociale in forma più integrata, in modo che si congiungano i principi di universalità, solidarietà ed efficienza in una forma compatibile con le esigenze e possibilità dello sviluppo economico, superando a volte la visione della centralità statale”. (Cepal, 2000)

Senza dubbio il piú evidente impatto riscontrato sulla popolazione del paese, che deve la sua formazione ad una politica sociale della casa che ha distribuito una soluzione residenziale ed una fornitura di servizi di base ad una importante parte della popolazione, é stato **il miglioramento notevole nelle ultime tre decadi del livello generale di salute della popolazione** che oggi puó vantare indici vicini ai paesi del nord a discapito di una differenza economica molto importante.

DOTAZIONE DI SERVIZI DI BASE E LIVELLI DI SALUTE IN VARI PAESI DELLE AMERICHE 1998

PAIS	%población c/agua pot.	%población c/alcantar.	esperan.vida al nacer	PNB per cápita	Mortal.infantil (0-1 año)
Brasil	89,0	84,8	67,7	6.840	33,1
Canadá	99,8	99,8	79,4	25.440	5,3
Chile	94,2	93,4	75,5	8.410	10,1
Estados Unidos	100,0	100,0	77,2	31.920	7,2
Haití	46,0	26,4	54,6	1.470	80,3
Honduras	80,9	70,2	70,3	2.270	42,0
Perú	75,4	73,7	69,5	4.480	37,0
Venezuela	83,1	68,6	73,1	5.420	19,2

Fonte: OPS, 2002, "Informe Regional sobre la Evaluación 2000 en la Región de las Américas". Los datos que se presentan en la Evaluación 2000 corresponden al año 1998.(1/Nov/2001). búsqueda Internet: <http://www.paho.org/english/sha/profiles.htm> In: Ducci, 2002

Al miglioramento delle condizioni generali del paese é però corrisposto un **aumento delle disuguaglianze** che si esprime, per esempio, negli indicatori dello stato di salute misurati nella capitale.

ALCUNI ESEMPI SELEZIONATI DI INEQUITA' IN SALUTE

Indicador	Vitacura	Est. Central
Mortalidad por tuberculosis	5,9 /100 mil hab.	60 /100 mil hab.
Esperanza de vida al nacer 1988-1996	Mujeres: 84,7 años Hombres: 78,9 años	Independencia Mujeres: 74,0 años Hombres: 67,0 años
Esperanza de vida país 1995-2000: 75,2 años		
Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP) 1991-1995	Decil 1 (más rico) 72,6 AVPP /1000 hab.	Decil 10 (más pobre) 156,9 AVPP /1000 hab.
AVPP país: 101,7 /1000 hab.		

Fuente: elaboración con datos del Ministerio de la Salud MINSAL

En: Consejo Nacional de Salud (2000). Propuesta de reforma de salud para Chile .

Una disuguaglianza che trova la sua espressione anche nella **"impronta ecologica"** della popolazione di Santiago, che mentre per gli abitanti di alto reddito risulta pari a 12 ettari per persona, per la popolazione piú povera risulta pari a 0,4 ettari per persona. (Fadda ecc, 2001)

La **disuguaglianza** sembra essere la principale caratteristica della società cilena nella quale non esiste una forte idea di eguaglianza neanche a livello amministrativo.

Un valore distrutto alla sua base da una dittatura che é stata capace di distruggere l'immaginario collettivo e le sue potenzialità, e che, in seguito, grazie ad un modello neoliberare che ha permesso al paese di inserirsi e trarre molti vantaggi da una economia globalizzata, non riesce piú ad affermarsi in una società che obbliga la gente ad entrare in una logica di successo individuale ed a vivere, molto spesso, con un comportamento lontano dai propri valori per non trovarsi fuori dal sistema.

Infatti il popolo cileno non brilla certo per solidarietà (Macdonald) in una realtà dove per gli strati di maggiore reddito sembra prevalere una logica di **‘individualismo competitivo’** che non lascia spazio ad uno sforzo diretto alla partecipazione del benessere collettivo, mentre nel caso della popolazione più povera, segregata ai margini della città, si afferma in una logica di sopravvivenza che di fronte alle relazioni obbligate con il vicinato spesso si conclude in manifestazioni di violenza e nel conseguente isolamento all’interno del proprio appartamento.

Una mancanza di relazione che si traduce in una **sensazione di insicurezza** che sembra affliggere l’intera area metropolitana nella quale si nota la quasi inesistenza di scambio tra abitanti appartenenti a distinti strati sociali all’interno degli spazi pubblici, mentre é in crescita la tendenza a rendere privati tutti gli spazi di interazione sociale. (Rodríguez e Winchester, 2001)

Nelle “poblaciones” tutto questo si traduce in una **incapacità di creare un senso di appartenenza con il luogo** che impedisce la formazione di forme di organizzazione tra il vicinato che sono indispensabili alla costruzione di quelle reti di solidarietà che caratterizzano la sopravvivenza di molti insediamenti irregolari latinoamericani.

“Si stanno perdendo elementi di gran ricchezza propri delle società in via sviluppo che sono già scomparsi nei paesi del nord. Questi sono fondamentali per il miglioramento della qualità della vita nelle città. Valori come la vita familiare, la solidarietà, il lavoro comunitario. Quello che sembra essere spontaneo nelle città più povere, é stato perso nei paesi ricchi e si sta perdendo velocemente in Cile”. (Ducci, 1997)

Questo fatto senza dubbio favorisce la creazione di **problemi di salute della popolazione di basso reddito** come l’abuso di droghe e alcolici nella popolazione più giovane e la alta percentuale di disfunzioni sessuali e problemi di angoscia per le donne che a livello generale sembra avere una negativa influenza sulle condizioni urbane di salute mentale.

PREVALENZA DEI PRINCIPALI DISORDINI PSICHIATRICI NELLA SALUTE PRIMARIA

CIUDADES	Depresión común (%)	Ansiedad generalizada (%)	Dependencia del alcohol (%)	Todos los desórdenes mentales (de acuerdo al CID [®]) (%)
Ankara, Turquía	11.6	0.9	1.0	16.4
Athens, Grecia	6.4	14.9	1.0	19.2
Bangalore, India	9.1	8.5	1.4	22.4
Berlin, Alemania	6.1	9.0	5.3	18.3
Groningen, Holanda	15.9	6.4	3.4	23.9
Ibadan, Nigeria	4.2	2.9	0.4	9.5
Mainz, Alemania	11.2	7.9	7.2	23.6
Manchester, GB	16.9	7.1	2.2	24.8
Nagasaki, Japón	2.6	5.0	3.7	9.4
Paris, Francia	13.7	11.9	4.3	26.3
Rio de Janeiro, Brasil	15.8	22.6	4.1	35.5
Santiago, Chile	29.5	18.7	2.5	52.5
Seattle, EU	6.3	2.1	15	11.9
Shanghai, China	4.0	1.9	1.1	7.3
Verona, Italia	4.7	3.7	0.5	9.8
Promedio	10.4	7.9	2.7	24.0

[®]CIDI: Composite International Diagnostic Interview.

Fonte: D.P. Goldberg and Y. Lecrubier, “Form and Frequency of Mental Disorders across Centres,” in T.B.Üstün and N. Sartorius, eds., *Mental Illness in General Health Care: An International Study* (Chichester: John Wiley & Sons on behalf of WHO, 1995), 323-34. En: Ducci, 2002

N.B. Riguardo a questa tabella va ricordata la alta capacità diagnostica del settore della salute cilena che sicuramente influisce sulla importante differenza dei valori mostrati in un confronto con altri paesi che non possono vantare una capacità di rilevazione statistica altrettanto sviluppata.

Alla base della difficile convivenza tra i residenti dei quartieri popolari, vi é senza dubbio un fenomeno di **disintegrazione delle reti sociali**, rappresentato dalla frattura dei legami familiari e delle relazioni con il luogo di lavoro che in molti casi accompagna il trasloco delle famiglie di basso reddito verso la nuova soluzione residenziale dislocata in periferia.

Un fenomeno iniziato con le “erradicaciones” durante la dittatura e che in epoca piú recente é stato certamente incentivato da un mercato immobiliare che ai piú poveri non ha lasciato molte alternative di scelta laddove esisteva l’urgenza e la necessitá di risolvere il problema residenziale.

Infatti il meccanismo di assegnazione della politica sociale della casa, se pur basata su di un sussidio che lascia libera la elezione del luogo di destinazione, non ha potuto impedire che le forze del mercato del suolo concentrassero tutta la produzione delle case popolari nella periferia meridionale, occidentale e nell’area nord occidentale della cittá.

Questo per molte famiglie ha determinato un allontanamento indesiderato dalle reti sociali formate precedentemente e dalle strutture urbane di riferimento e che si é tradotto in una forzata convivenza con gruppi di persone sconosciute in luoghi periferici spesso privi di scuole, ambulatori o altri servizi.

Inoltre, va ricordato che per molte famiglie, l’allontanamento in aree marginali, ha significato una **perdita di tutto il tempo libero a disposizione**, ora occupato dai lunghi viaggi obbligati per mantenere le relazioni con il luogo di lavoro o con la parte della famiglia che é rimasta nel luogo di origine. (Barroso)

Infatti il sistema di trasporto urbano, di proprietá e gestione privata, che generalmente reagisce alla domanda creata dai quartieri di nuova formazione, per compensare la bassa tariffa regolata dal governo, a forzato gli operatori ad estendere i tragitti per generare un guadagno sufficiente. Questo aumenta il tempo di viaggio della popolazione che vive in periferia in una cittá dove il tempo medio di viaggio per raggiungere il luogo di lavoro era piú di 50 minuti all’inizio degli anni ’90. (WB-Habitat, 1994 en Rojas, 1999)

La convivenza nei quartieri di case popolari é spesso resa difficile anche dalla **scarsa qualità architettonica dei complessi residenziali** nei quali le economiche tecnologie di costruzione impiegate non permettono un sufficiente isolamento acustico, e gli angusti spazi interni non risultano sufficienti ad accogliere le attività di relazione proprie dei piú giovani che sono cosí costretti ad incontrarsi all’esterno dell’appartamento dove possono venire in contatto con la violenza la droga e l’alcohol. (Barroso)

In piú, la maggior parte delle case Viviendas Basicas costruite in passato presentano generalmente **un alto grado di deterioramento prematuro** che spesso interessa anche tutti gli spazi esterni di pertinenza degli appartamenti.

Alla base di questo deterioramento vi é senza dubbio una **manca di partecipazione**, forse relazionata con il termine della urgenza di lottare in comune per ottenere una soluzione residenziale sicura provvista di servizi, dato che le condizioni che si osservano dopo un certo periodo di tempo nei quartieri originati dalla “toma del terreno” risultano migliori in confronto ai nuovi insediamenti formali di complessi residenziali costruiti su piú piani (Barroso), ma che senza dubbio é ostacolata anche dalla **legge sulla coproprietá immobiliare** del 1997.

Infatti questo strumento normativo definendo che gli spazi comuni di pertinenza degli appartamenti sono proprietá di tutte le famiglie residenti e dunque obbligandole a concordarne ogni eventuale modificazione, di fatto rende piú difficile qualsiasi intervento di miglioria laddove ad una relativa efficienza del sistema di controllo municipale corrisponde una ignoranza in materia da parte dei residenti che considerano “gli spazi comuni di tutti e dunque di nessuno”. (Barroso)

Quindi gli abitanti o non intervengono perché non ha conoscenza della legge e, comunque perché difficili a trovare un accordo nel clima di tensione sopra descritto o, laddove per necessitá determinate dalla crescita del nucleo familiare, sono costretti ad ingrandire la superficie dell’appartamento, costruiscono ampliamenti precari, in una area soggetta a terremoti, che possono anche influire negativamente sulla qualità delle strutture esistenti.

La legislazione sembra aver rappresentato uno ostacolo anche alla piena partecipazione dei beneficiari nel programma di Vivienda Progressiva proposto dal governo democratico all’inizio degli anni ’90.

Infatti la famiglia beneficiaria, una volta ricevuto il primo pezzo di casa, in molti casi non ha completato la costruzione, preferendo attendere l’intervento del governo di fronte ad una normativa, che rendeva difficile qualsiasi estensione della casa acquisita per una popolazione insolitamente ligia nel rispetto delle regole. (Ducci)

CONCLUSIONI

La importante produzione di case popolari in Cile insegna che il **modello di politica sociale per la casa orientato al mercato** rappresenta senza dubbio una valida risposta al problema residenziale che affligge molti paesi in via di sviluppo in un contesto di economia di libero mercato all'interno del quale il potere economico degli stati nazionali non sembra sufficiente a rispondere alle crescenti necessità sociali.

Infatti questa produzione nel caso cileno è stata accompagnata da un miglioramento delle condizioni di salute generali del paese e dalla fine dell'occupazione illegale della terra, soprattutto grazie alle numerose soluzioni residenziali provviste di servizi di base, che lo stato ha saputo realizzare nell'intento di beneficiare anche la popolazione di basso reddito.

A partire da tutto questo la ricerca mette in evidenza le potenzialità del modello in questione soprattutto per la **capacità dimostrata di coinvolgere il settore privato nella produzione di case popolari** grazie ad una politica basata sul sussidio diretto alla domanda che, completando lo sforzo proprio della famiglia ed i crediti ipotecari in condizione di mercato, ha facilitato la creazione della domanda di case per una offerta residenziale generata dal settore privato in condizioni di mercato.

Nel caso indagato, la importante produzione edilizia ha saputo avvantaggiarsi della crescita in atto, soprattutto grazie al ruolo sussidiario di uno stato che ha permesso la creazione di un clima di fiducia indispensabile a garantire la piena partecipazione di tutte le parti coinvolte sulla base del compromesso stipulato tra lo stato e la sua popolazione che la casa non si regala ma bensì va guadagnata.

Da parte dello stato il compromesso è rappresentato dal sussidio che questo deve distribuire con un sistema trasparente e basato su criteri di selezione che riflettano le reali esigenze della società (dimensione e reddito della famiglia) per dimostrare la sua imparzialità, mentre, per quanto riguarda la popolazione, è identificato da un risparmio continuo e sufficiente a dimostrazione di una volontà di risolvere le proprie necessità residenziali (periodo e quantità del risparmio).

In questo senso, a partire dall'esempio indagato, si possono identificare alcune condizioni che risultano indispensabili per garantire il successo di questa politica e del suo sistema di finanziamento:

1. La sostenibilità delle risorse dedicabili, che Cile ha saputo dimostrare grazie alla solida tradizione fiscale dimostrata soprattutto a partire dagli anni '80.
2. La credibilità delle operazioni sulla base di procedimenti e criteri trasparenti ed obiettivi, che il paese ha saputo costruire grazie alla continuità data allo strumento di finanziamento, attraverso i programmi per la casa, caratterizzati un sistema di applicazione ed assegnazione imparziale, che le tutte le amministrazioni successive al governo militare hanno saputo costruire.
3. La adeguata focalizzazione delle risorse, che nel caso cileno forse non ha saputo privilegiare abbastanza i settori più poveri ma che però, grazie al sussidio diretto ai settori medi, ha saputo riattivare il settore delle costruzioni.
4. La esigenza di costruire un risparmio previo destinato all'acquisto della casa per l'ottenimento del sussidio, una condizione alla base del sistema di assegnazione già radicata nella popolazione cilena da molto tempo.

Inoltre, a partire dalle “esternalità” individuate, la ricerca identifica anche quali sono i **rischi propri di una politica sociale per la casa orientata al mercato**, laddove il ruolo sussidiario dello stato non è accompagnato da una politica urbana diretta a favorire uno sviluppo equilibrato e sostenibile della città.

Nel caso indagato di Santiago, si è messo in evidenza come ad un valido strumento di finanziamento, che ha permesso al paese di risolvere in buona parte il gravoso problema residenziale, laddove il mercato non è certo un buon modello di assegnazione di risorse limitate, sono corrisposti degli alti costi sociali che in gran parte devono la loro origine ad uno di sviluppo della città che risulta caratterizzato da un importante **processo di “esclusione urbana”**, che di fatto impedisce il pieno accesso⁷ alle opportunità offerte dalla capitale alla maggior parte dei suoi abitanti .

Un fenomeno generato anche una politica sociale per la casa che, malgrado sia basata su di un meccanismo orientato a facilitare l’accesso della popolazione di minore reddito alle opportunità generate dalla presenza di un modello di economia di mercato, non è stata accompagnata da una pianificazione urbana capace di promuovere una regolazione del prezzo del suolo urbano, e che dunque, in realtà ha contribuito ad accentuare l’importante fenomeno di segregazione residenziale dovuto alla concentrazione spaziale delle famiglie di basso reddito in aree sfavorevoli, e da una soluzione abitativa di scarsa qualità alla quale spesso è corrisposto un ambiente urbano carente di servizi ed infrastrutture.

Si tratta di un fenomeno di rilevanza per lo sviluppo urbano in generale, ma che tiene un forte impatto diretto sul grave **problema della povertà urbana**, in particolare, laddove il prezzo del suolo condiziona l’accesso dei poveri alla proprietà come la segregazione influisce sulle prospettive di integrazione sociale.

Infatti esistono molte indagini che dimostrano che la concentrazione geografica della popolazione di minore reddito in zona con attributi sfavorevoli possiede degli effetti negativi.

Tra questi si ricordano la riproduzione della povertà (domanda di spesa sociale diretta) e situazioni di rischio sociale che riducono il capitale educativo e potenzialmente produttivo delle nuove generazioni (restrizione del prodotto futuro) come anche delle relazioni con l’aumento della tasso di delinquenza urbana.

Se a questo si aggiunge come i settori più poveri, per effetto della segregazione, sono colpiti da una svalorizzazione del capitale fisico rappresentato dalla soluzione residenziale che accompagna i quartieri poveri (anche in un contesto di valori in salita)⁸, attraverso la formazione del capitale umano, sociale e finanziario nel lungo periodo, si comprende come le forze che modellano la quantità e la qualità dell’accesso alla casa influiscano di fatto sulla struttura della opportunità.

Nel caso indagato di Santiago forse all’origine di questo fenomeno di segregazione vi è il fatto che in Cile la casa popolare è definita in base al suo valore nominale e non della gente che la abita, quasi a significare che la politica della casa sia sempre stato un tema di natura principalmente finanziaria piuttosto che sociale, come racconta una ordinanza di urbanistica e costruzioni nella quale la casa popolare è definita in base al suo valore nominale inferiore a 400 UF. (Sugranyes)

Inoltre, senza dubbio, le difficili condizioni del tempo hanno imposto una scelta politica che non ha saputo dare una risposta integrale al problema della povertà urbana che affliggeva Santiago nel momento della ritrovata democrazia:

“Lo sviluppo incontrollato della città di Santiago è frutto di una scelta per la quale il governo del momento decise di costruire un altro numero di case a discapito di un investimento maggiore in strutture urbane, soprattutto per rispondere al grave problema degli allegados che era diventato insostenibile a causa delle disposizioni del regime autoritario.

Se questo è stato un errore allora bisognerebbe assumere i costi per aver lasciato più tempo la gente nei campamentos con un grave problema di mortalità infantile, altrimenti, se si considera il presente come una nuova tappa di un certo tipo di sviluppo, bisogna riconoscere che abbiamo guadagnato molto laddove la prima responsabilità per un professionista è togliere la popolazione da situazioni insostenibili.

⁷ Il termine accesso deve essere inteso nel senso della possibilità del pieno utilizzo di un bene o di un servizio, ad un costo sopportabile.

⁸ “Per i poveri la terra e la casa costituiscono il capitale fisico per eccellenza” (Katzman, 2000 in Arriagada e Simioni, 2001)

In questo senso ora restano da sistemare i quartieri più poveri con un impegno che il governo sta dimostrando grazie ad una spesa destinata ad opere urbane che si aggira intorno al 10%.

La realizzazione di case popolari associate ad uno corretto sviluppo della città é cosa complicata e molto più costosa e lo spostamento di risorse dalla casa allo sviluppo urbano deve essere negoziato con la gente iscritta nella “coda per la casa” che sta aspettando una soluzione al proprio problema residenziale, con i politici (e fornire case é una risposta che in termini di voti vale molto ndr), con la società in generale.” (MacDonald)

“La soluzione residenziale distribuita per quanto ridotta, rappresenta un importante risultato per gente che per quindici anni non ha potuto possedere una cucina, un bagno proprio. É un problema di priorità.

Uruguay possiede uno standard meraviglioso in confronto al Cile, però non costruisce quasi niente con un deficit che sta crescendo e generando un pentola a pressione importantissima. (...)

La risposta del governo di Aylwin aveva un significato molto importante per fermare la “toma dei terreni” che era una forma di destabilizzare la democrazia. C’era la necessita di dare un segnale con la costruzione di molte case, anche solo di dimensione minima che avessero la possibilità di crescere in futuro grazie ad un modello di libero mercato che prima non poteva esprimersi a sufficienza.

Adesso bisogna migliorare la situazione esistente. Gli abbiamo dato la prima fase ed ora bisogna appoggiarli migliorando il parco residenziale esistente grazie ad una situazione economica migliore. (...)

É certo che nel caso di Cile i risultati generali mostrano che si abbassò la povertà e si migliorò la qualità della vita con una situazione che in confronto ad altri paesi della regione presenta una popolazione ben vestita che non soffre la fame e che possiede un tetto per proteggersi dall’ambiente. (...)

Esiste ancora un problema di sovraffollamento però non ci sono le case di cartone che si trovano in Bolivia e Perú ed in generale nella città di Santiago non esistono i livelli di povertà che si incontrano in Buenos Aires.” (Greene)

Ma senza dubbio una politica sociale della casa non può promuovere la semplice realizzazione di un tetto, ma bensì favorire lo sviluppo di tutti gli abitanti in generale, e cercare una risposta integrale per risolvere il grave problema della povertà urbana in particolare, promovendo una “città inclusiva” dove ciascuno, senza considerare il suo grado di benessere economico, genere, età, razza o religione, ha la possibilità di partecipare produttivamente e positivamente alle opportunità che la città gli offre. (UNCHS, 1999)

In questo senso il sussidio diretto alla domanda, uno strumento di finanziamento che, tralaltro riesce ad aiutare soltanto una parte della popolazione, come mostra l’alto livello di morosità dei crediti ipotecari, non risulta sufficiente ad assicurare un adeguato accesso alle potenzialità di sviluppo offerte dalla città attraverso la semplice consegna di un tetto se questo non viene accompagnato da una politica sociale in grado di incidere sulla struttura delle opportunità:

“Ci devono essere programmi di appoggio per la gente più povera e allo stesso tempo bisogna appoggiare lo strato medio per riattivare il settore delle costruzioni”. (Greene)

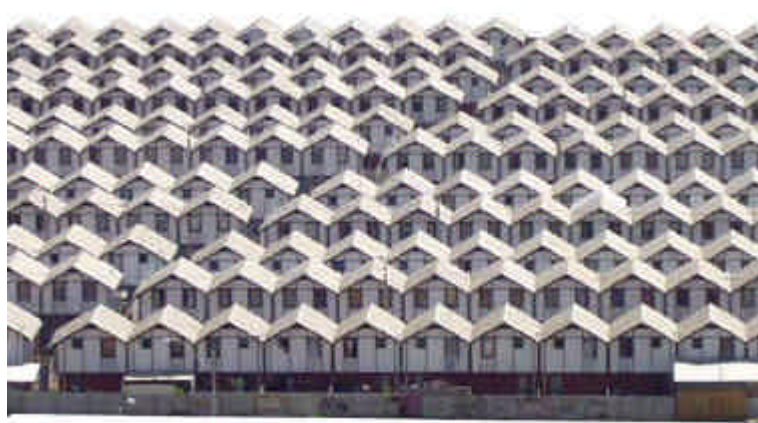
Infatti il ruolo sussidiario dello stato, abbassando il costo della casa con una sistema di finanziamento che in teoria lascia libera la persona di eleggere il luogo, la dimensione e le caratteristiche costruttive della casa desiderata, nella pratica riesce ad aiutare soltanto coloro che dimostrano un determinato benessere economico mentre, nel caso di coloro che dimostrano una bassa capacità di risparmio, non sembra esprimere le stesse potenzialità con una offerta che si riduce a quelle soluzioni residenziali imposte dalle libere forze del mercato, che sono caratterizzate da qualità architettoniche e di localizzazione sfavorevoli.

Quindi risulta chiaro che il sistema in questione non rappresenta uno strumento sufficiente per il settore più povero della popolazione, soprattutto perché questo, una volta ricevuto un tetto, non possiede nessuna capacità di mantenerlo e tanto meno di pagare quei costi fissi come acqua, gas luce che accompagnano la nuova proprietà.

“In questo senso la proprietà della casa genera un problema se non appoggiato da altri programmi.” (ibidem)

A partire da tutto questo si può affermare che il modello cileno di politica sociale per la casa orientato al mercato, è senza dubbio un importante esempio di riferimento in condizioni di scarsità di risorse, per come ha saputo finanziare la produzione della casa popolare, ma allo stesso tempo non sembra sufficiente a garantire la creazione di una “città inclusiva”, condizione essenziale per assicurare il benessere di tutta la popolazione.

Bensì, laddove occorre considerare l’inclusione come un progetto socio-politico, che permetta di sfruttare al meglio le valenze positive della città, anche per sradicare la povertà dalle città, la politica sociale per la casa deve riuscire a superare la logica del finanziamento e riuscire a rimettere in causa i privilegi sociali di coloro che ne godono sulle spalle degli esclusi, promovendo un cambiamento sociale da negoziare tra tutte le parti coinvolte.



BIBLIOGRAFIA

Publicazioni e documenti vari:

Corporación para la capacitación y el desarrollo educativo (COREDUCAR) y Junta de acción comunal. Sectores Los Cocos y Manantial. Barrio San José de los Campanos . (Julio del 2002). *Mejoramiento de vivienda como estrategia para la formación ciudadana y la construcción de capital social en un barrio de población desplazada en la ciudad de Cartagena de Indias. Propuesta para la solicitud de una donación para la ejecución de un proyecto integral de desarrollo social presentado a la FUNDACIÓN INTERAMERICANA.*

Morales Nira Reyes (2002). *La excepción Latinoamericana. Mito y realidades del modelo chileno.*
En : Le Monde diplomatique. Noviembre 2002

O’Ryan R., De Miguel C., Miller S., Munasinghe M. (2002). *General equilibrium analysis of cross effects in social and environmental policies: case study of Chile* . Departamento de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.

Arriagada Camilo Luco (2002). *Evaluación de Programas Habitacionales y Urbanos en Chile. Panorama de Aproximaciones y Lecciones, Años 90.* Santiago
(archivo PowerPoint entregado para el autore)

Fadda Giulietta, Jiron Paola, Allen Adriana (2001 ?). *View from the Urban Fringe : Habitat, Quality of Life and Gender in Santiago, Chile.*
In : Environment and Urbanization ?

María Elena Ducci (2001?). *Política de vivienda en Chile en la última década.* Instituto de Estudios Urbanos Universidad Católica de Chile

Banco Central de Chile (2001). *Indicadores Económicos y Sociales de Chile 1960-2000.* Santiago

Rodríguez Alfredo (2001). *La vivienda privada de ciudad.*
En: Tema sociales 39, Agosto 2001. Boletín de Programa de Pobreza y Política Sociales de SUR

Consejo Nacional de Salud (2000). *Propuesta de reforma de salud para Chile.* Santiago

Luciano Gallino (2000). *Globalizzazione e disuguaglianze.* Laterza, Roma

Balbo Marcello (1999). *L'intreccio urbano. La gestione della città nei paesi in via di sviluppo.* Franco Angeli. Milano

Rojas, Eduardo; Greene, Margarita (1995). *Reaching the poor: lessons from the Chilean housing experience.*
En: Environment and Urbanization, vol. 7, n. 2, October 1995, p. 31-49. London, UK

Bravo, L. y Martínez, C. (Eds). (1993). *Chile: 50 Años de Vivienda Social. 1943-1993.* Universidad de Valparaíso, Valparaíso.

MacDonald, Joan. (Eds). (1983). *Vivienda social: reflexiones y experiencias.* Corporación de Promoción Universitaria, Santiago.

Publicazioni del Banco Interamericano de Desarrollo BID:

Rojas, Eduardo. (2000), *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda : lecciones de la experiencia chilena.* Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, DC

Publicaciones del MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Sitio Internet MINVU: <http://www.minvu.cl/minvu/>

MINVU, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile (2002). *Sistema Medición Satisfacción Beneficiarios Vivienda Básica: Informe de Consultoría.*

En: http://www.minvu.cl/minvu/estudios/publi_sr_doc_trabajo1.pdf

MINVU (2002), Nueva Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

En: http://www.minvu.cl/minvu/usuario/NPH_v7.htm

Lerda Sandra Silva (1997). *Estudio análisis de la evolución de la política habitacional chilena. Informe final.* MINVU, Santiago.

Lerda Sandra Silva (1997). *Análisis de la evolución de la política habitacional.* Comité Asesor MINVU. Estudios de la vivienda social. Estudio técnico de base. Santiago

En: <http://www.minvu.cl/minvu/estudios/rese97/Reseña%2097-27.pdf>

Publicaciones del MIDEPLAN – Ministerio de Planificación y Cooperación

Sitio Internet MIDEPLAN: <http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/>

MIDEPLAN (2001), Resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN 1998). *Documento n. 23. Programa habitacionales: impacto en la calidad de vida y en el ingreso de los beneficiarios.*

En: <http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/estudios/documentos/evaluacion3.pdf>

MIDEPLAN (2001), Situación Habitacional 2000. Informe Ejecutivo. Resultados Preliminares.

En: <http://www.mideplan.cl/estudios/informevivien2000.pdf>

MIDEPLAN (2000), Resultados de la VII encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN 1998). *Documento n. 18. Déficit habitacional y demanda a los programas de vivienda del sector público.*

En: <http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/estudios/documentos/DeficitHabita18.pdf>

MIDEPLAN (1999), Resultados de la VII encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN 1998). *Documento n. 6. Situación habitacional en Chile 1990-1998*

En: <http://www.mideplan.cl/estudios/vivienda02.pdf>

MIDEPLAN (1998), División Social. Departamento de Estudios Sociales. *Impacto de la Política Habitacional de los años Noventa.*

En: <http://www.mideplan.cl/estudios/vivienda01.pdf>

Bolletini dell' INVI - Instituto de la Vivienda - Universidad de Chile

Sitio internet INVI: <http://www.invi.uchile.cl/index.html>

Rugiero Pérez, Ana María (1998), *Experiencia chilena en vivienda social, 1980-1995.*

En: Boletín INVI, vol. 13, n. 35, diciembre 1998, p. 3-87.

Sepúlveda Ocampo, Rubén (2000), *Política habitacional chilena ¿un instrumento para abordar la construcción de un habitat integral?*

En: Boletín INVI, vol. 15, n. 41, noviembre 2000, p. 51-62

Sepúlveda Ocampo, Rubén (2000). *Situación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el caso chileno.*

En: Boletín INVI, vol. 15, n. 40, agosto 2000, p. 7-20

Sabatini Francisco, Cáceres Gonzalo, Cerda Jorge (2001). *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción.*

En: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008200002&lng=es&nrm=iso

En: EURE v.27, n.82, dic. 2001, p.21-42

Rodríguez, Alfredo; Winchester, Lucy (2001). *Santiago de Chile: metropolización, globalización, desigualdad.*

En: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008000006&lng=es&nrm=iso

En: EURE, vol. 27, n. 80, mayo 2001, p. 121-139

Sabatini Francisco, Arenas Federico (2000). *Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile.*

En: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007900006&lng=es&nrm=iso

En: EURE v.26, n.79, dic. 2000, p.95-113

Sabatini Francisco (2000). *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra*

y la segregación residencial.

En: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007700003&lng=es&nrm=iso

En: EURE v.26, n.77, mayo 2000, p.49-80

Ducci, María Elena. (1997). *Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa.*

En: EURE, vol. 23, n. 69, julio 1997, p. 99-115. Santiago

Palma, Eduardo; Sanfuentes V., Andrés. (1979). *Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973).*

En: EURE, vol. 6, n. 16, octubre 1979, p. 23-55

Publicaciones varie CEPAL, Santiago, Chile:

Sergio Soza, coordinador del proyecto (1996), *La producción de la vivienda en América Latina y el Caribe.*

Galilea Ocón, Sergio; Serra, María Pía (1996), *Intervenciones en vivienda y desarrollo urbano en Chile: un enfoque integral.*

Simioni Daniela y MacDonald Joan, redactores del documentos (2001), *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe.*

Domínguez, Vicente; Melo, Pedro (1992), *Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Financiamiento internacional para la vivienda: la experiencia regional en el financiamiento a gobiernos y al sector privado.*

Publicaciones CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago, Chile

Camilo Arriagada Luco; Daniela Simioni (2001), *Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano.* N. 44

Publicaciones CEPAL, Serie Política Sociales, Santiago, Chile

Etcheagaray, Alberto; Giraldo Isaza, Fabio; Mejía, Javier; MacDonald, Joan (1997), *Las reformas sociales en acción: vivienda.* n.20

Publicaciones CEPAL, Serie Financiamiento del desarrollo, Santiago, Chile:

Szalachman Raquel, (2000), *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa*. n.103

Szalachman, Raquel; Ruedi, Nora (2000), *Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994*. n.92

Held Günter (2000), *Políticas de viviendas de interés social orientada al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. n.96

Pérez-Iñigo Alvaro (1999), *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*. n.78

Arrieta Gerardo Gonzáles (1997), *Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: experiencias latinoamericanas*. n.63