

CYTED
Programa Iberoamericano
de Ciencia y Tecnología
para el Desarrollo

**SECRETARIA GENERAL
DEL PROGRAMA**

Dr. José Antonio Cordero
C/ Amanuel , 4
28015 Madrid, España
cordero@cyted.csic.es

**SECRETARIA ADJUNTA
DEL PROGRAMA**

Dr. Efrén Parada
eparada@mail.cyted.ipn.mx

HABYTED
Subprograma XIV
«Vivienda de Interés Social»

<http://www.habyted.org.py>

**COORDINACION
INTERNACIONAL
DE HABYTED**

Dr. Arq. Luis Silvio Ríos Cabrera
CEDES. hábitat.
C/ Caballero 458 casi 25 de Mayo
C.P. 1347
Asunción PARAGUAY
Tel fax: (595-21) 44 63 38
habitat@sce.cnc.una.py
habitat@highway.com.py

CONSEJO DE COORDINACION

XIV. B «VIVIENDO Y
CONSTRUYENDO».
Lic. Edín de Jesús Martínez
fundasal@sal.gbm.net

XIV. C «CAPACITACIÓN
Y TRANSFERENCIA».
Arq. Walter Kruk
wkruk@farq.edu.uy

XIV. D «ALTERNATIVAS Y POLITICAS
DE VIVIENDAS »
Arq. Rubén P. Sepúlveda Ocampo
rubens@entelchile.net

XIV. E «VIVIENDA RURAL».
Dr. Arq. Jorge González Claverán
gonclave@df1.telmex.net.mx

XIV. 4 «MEJORHAB»
Arq. Paulo Eduardo Fonseca
de Campos
pefcyted@fractal.com.br

XIV. 5 «CON-TECHOS»
Arq. Pedro Lorenzo Galligo
acipde@etsav.upc.es

**ASESORES
DEL SUBPROGRAMA XIV**

Dr. Ing. Vahan Agopyan,
agopyan@pcc.usp.br

Arq. Horacio Berretta,
postmaster@ceve.org.ar

Arq. Alberto Calla García
habiterr@ceibo.entelnet.bo

Arq. Víctor Saúl Pelli
iidvi@arq.unne.edu.ar

Ing. José Adolfo Peña
otipjapu@telcel.net.ve

Dr. Ing. Julián Salas Serrano
jsalas@seui.mec.es

LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA: ELEMENTOS PARA UNA REFORMULACIÓN

Arqto. Guillermo Guzmán Filippi*

Introducción

El proceso habitacional chileno entró en la tercera edad. Iniciado en el año 1978 cumple hoy veintidós años de vigencia y comienzan a aparecer los problemas de un sistema que requiere ser renovado por medio de una intervención mayor y no sólo mejorado parcialmente en aquellos aspectos que le otorguen, temporalmente, una mayor efectividad y eficiencia. Sin embargo, para llevar a cabo dicha intervención mayor es necesario tener a la vista elementos que constituyen parte del escenario actual, que de seguro le imprimirán un sello particular.

El estar en las puertas del Siglo XXI, así como una serie de factores políticos, económicos y socio-culturales, obligan a replantearse una serie de políticas sociales, entre las que se encuentra la habitacional. Primero, la Concertación de Partidos por la Democracia se ha planteado entre sus tareas el implantar un nuevo estilo de ser gobierno en su tercer período consecutivo, construyendo relaciones con actores de la sociedad civil y del sector privado, diferentes a las mantenidas hasta ahora. Y también ha tomado la iniciativa de replantearse el aparato del Estado, con el fin de avanzar en el logro de los cuatro grandes desafíos de la Agenda Presidencial del Gobierno actual: lograr un crecimiento sostenido y sustentable; avanzar en la igualdad de oportunidades; mejorar la calidad de vida en barrios y ciudades, y asentar este nuevo estilo de gobernar.



Dentro del contexto político, aún hay ciertos enclaves dejados por la dictadura militar, como por ejemplo la existencia de senadores designados y senadores vitalicios, el sistema electoral binominal, así como la inamovilidad de los comandantes de las FF.AA. y de los funcionarios públicos de planta. Esto genera inestabilidades y dificultades, tanto en la gestión cotidiana del Gobierno a través de cada una de sus carteras, como en la dificultad para aprobar leyes impulsadas desde el Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, si bien no es posible desconocer la mala distribución del ingreso que aún afecta a Chile, cabe reconocer que tanto el PIB como el ingreso per cápita han ido mejorando en forma paulatina y sostenida y que los indicadores macroeconómicos son cada vez más estables en el tiempo. Además,

* Arquitecto titulado en la Universidad de Chile (1987) y Máster en Urbanismo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica (1994). Actualmente es asesor del Biministro de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales de Chile, y Profesor Titular de la Cátedra de Vivienda en la Universidad Central.



cabe reconocer que estamos insertos en una economía globalizada de libre mercado, la que mientras no haya otras alternativas constituirá un dato de la causa. El desafío sigue siendo construir una sociedad con mayor equidad y el resurgimiento de la solidaridad como un valor cotidiano, y alcanzar realmente un desarrollo sustentable y sostenido.

En tercer lugar, finalmente, surgen en Chile incipientes pero constantes movimientos de la sociedad civil tendientes a hacerse oír respecto de acciones concretas emprendidas por otros actores. La gente está actuando y desencadenando lo que Hirshmann denomina el «resurgimiento de la energía social» almacenada durante algún tiempo, pero esta vez ante iniciativas concretas de terceros con las cuales no está de acuerdo porque le perjudican directamente o por reivindicaciones históricas como las de pueblos indígenas, pero siempre sustentadas en factores de coyuntura.

Esto obliga a replantearse el significado y alcances concretos de la participación, en cuanto concepto y prácticas concretas: es decir, llenarlo de contenido con el fin de darle especificidad, pues la participación puede ser entendida desde la mera consulta no vinculante hasta la participación activa en la toma de decisiones. Junto a esta definición habrá que diseñar las metodologías e instrumentos que permitan su concreción y establecer los espacios para llevarla a cabo.

En este contexto el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) del Gobierno de Chile, está llevando a cabo un proceso a dos velocidades: por una parte, revisar y efectuar modificaciones a los programas habitacionales vigentes, con el fin de ajustarlos a la realidad actual, y, por otro lado, iniciar un proceso de reflexión y trabajo a mediano plazo, en vías de replantearse y elaborar las políticas e instrumentos legales sectoriales, como lo son la Ley General de Urbanismo y Construcciones

y su respectiva Ordenanza, y las políticas de desarrollo urbano, la política habitacional, de espacios públicos, de gestión de suelos, etc.

i. Fundamentos y principios de la política habitacional chilena

La Política Habitacional chilena vigente desde 1978, está fundada sobre algunos pilares (fundamentos y principios) que son la estructura soportante de su funcionamiento.

En cuanto fundamentos, en primer lugar, se basa en un sistema de *financiamiento compartido o co-financiamiento* de la solución habitacional por parte de los diferentes actores que intervienen en el proceso, ya que la vivienda se define como un *bien* que se obtiene mediante la concurrencia de: el *Estado*, otorgando un subsidio directo a la demanda o al beneficiario, al tiempo que fomenta la libre elección de la vivienda en el mercado inmobiliario, para lo cual debe crear las condiciones adecuadas para interesar a los inversionistas privados; los *Beneficiarios*, quienes al entrar al sistema se comprometen a alcanzar un ahorro mínimo, conforme al programa habitacional al cual postulan, premiándose dicho esfuerzo del grupo familiar; y la *Banca Privada*, que participa otorgando un crédito hipotecario complementario al subsidio y al ahorro, con el fin de completar el precio de la vivienda.

En segundo lugar, el sistema se funda en la *transparencia*, tanto de los procedimientos como de la información otorgada para el acceso a la vivienda: la entrega de subsidios, las condiciones de postulación y los factores de selección, entre otros, son de conocimiento público, y los factores de selección no permiten el arbitrio e intervención de terceros, siendo suficientemente objetivos, impersonales, transparentes y no discrecionales.



Asimismo, dicha Política se estructura, al menos, en torno a cinco principios que junto a los anteriores fundamentos constituyen su espina dorsal:

1. la *redistribución, progresión y focalización de los subsidios*, con el fin de otorgar cada vez mayores beneficios a los grupos más vulnerables, diferenciándolos y privilegiándolos de aquellos programas orientados a los grupos medios;

2. fomentar el *ahorro* por parte de las familias como expresión del compromiso de éstas. Junto a este ahorro, las familias también se comprometen al pago del crédito otorgado, siendo ambos factores (ahorro y pago del crédito) factores de dignificación de las familias, mediante los cuales se valoriza el esfuerzo propio y la acción no paternalista del Estado. El compromiso de las familias en estas dos acciones permitiría liberar recursos públicos para su reinversión en nuevas soluciones habitacionales;

3. promover el *aumento de la inversión privada*, definiendo reglas del juego claras y condiciones atractivas para una mayor participación de este sector en el financiamiento y la construcción habitacional. De esta forma también se pretende liberar recursos públicos en la misma dirección de lo planteado anteriormente;

4. promover la *organización social y la participación*, premiando los esfuerzos de organización que lleven adelante los postulantes, tendiendo a potenciar y privilegiar las formas colectivas de postulación y acceso a la vivienda y, finalmente,

5. *que el Estado juegue un rol facilitador*, creando las condiciones necesarias para posibilitar el acceso a la vivienda de los más amplios y diversos sectores poblacionales, en especial de aquellos de más escasos recursos y creando las condiciones adecuadas para que converjan la oferta y la demanda habitacional.

ii. Diagnóstico actual.

Como se expresó en la introducción, hay una serie de factores que hace necesario replantearse los contenidos de la política habitacional, su fondo y no sólo su forma, o aspectos parciales que no alcanzan ya a responder en forma efectiva y eficiente a las exigencias y demandas actuales. Por una parte, el aumento de PIB y del ingreso per cápita del país en los últimos años no sólo han tenido como consecuencia una mayor exigencia por parte de las familias en cuanto a la calidad de las viviendas y los conjuntos habitacionales de carácter social sino que,

además, han generado un incipiente pero constante desarrollo de movilidad habitacional, en el sentido que familias beneficiadas con una vivienda social ven en este acceso el punto de partida de un proceso de mejoramiento de su calidad de vida, al considerarla una inversión inicial que sumada a otros recursos, por ejemplo nuevos ahorros, les permite ir accediendo a una vivienda de mejor calidad, ubicación, etc.

Sin embargo no todo ha sido positivo. La política habitacional, con sus diversos planes y programas, también ha tendido a aumentar la segregación social y territorial en las ciudades en la medida que escasean los suelos urbanos de bajo costo y no se modifican los programas y los precios de las viviendas a las cuales se puede acceder utilizando el subsidio estatal. Tampoco es nueva la dificultad o imposibilidad de ejecutar



algunos de los programas habitacionales en determinadas localidades, como por ejemplo el Programa de Vivienda Progresiva, orientado a los grupos más carenciados, aparejado de un inadecuado comportamiento del mercado privado en la oferta de estas viviendas sociales de bajo costo.

Asimismo, progresivamente se ha generado un comportamiento inadecuado de la cartera hipotecaria respecto de los créditos otorgados por el Ministerio a beneficiarios del sistema, lo que implica que el Estado cuente con menos recursos para reinvertir en vivienda. En este sentido, la lógica «solidaria» del sistema mediante el compromiso de las familias a restituir el crédito otorgado se ve afectada por retrasos y dilataciones en este proceso.

Finalmente, los cambios del contexto social familiar, que en lo inmediato han generado un incremento de las familias mononucleares y, por lo tanto, un aumento de la selección en los diversos programas habitacionales de los grupos familiares de este tipo, han tenido como consecuencia una progresiva desfocalización de los programas, en especial de los destinados a las familias con menos recursos.

Frente a este panorama, el MINVU tomó la decisión de efectuar acciones que permitan mejorar en lo inmediato el funcionamiento de algunos programas habitacionales pero, fundamentalmente, iniciar un proceso de revisión de la política habitacional vigente, con la mira de replantearse sus contenidos ante un contexto diferente al de veintidós años atrás, teniendo en cuenta los siguientes desafíos:

- mejorar los estándares de las soluciones habitacionales y la progresividad de los subsidios;
- fortalecer los sistemas de organización de postulantes e incentivos a los aportes de terceros;
- fortalecer y potenciar el Sistema de Movilidad Habitacional y,
- mejorar la focalización del sistema de subsidio y la atención a los sectores más vulnerables.

iii. Acciones en el corto plazo

Dada la necesidad de corregir en lo inmediato algunas imperfecciones del sistema habitacional, que han implicado inadecuaciones en su operación, el MINVU ha iniciado correcciones considerando los

siguientes tres objetivos:

1. *Priorizar a las familias* postulantes a un subsidio habitacional por sobre las personas individuales, ya sean éstas familias constituidas por padres o madres a cargo de sus hijos, solteros o viudos, o cuyo matrimonio haya sido declarado nulo, de la siguiente forma:
 - en el Sistema de Subsidio Habitacional Unificado se incrementa el puntaje que se asigna a cada miembro de la familia (de 10 a 15 puntos), sin modificar el puntaje asignado a los postulantes mononucleares;
 - en el Subsidio Habitacional Rural se prioriza a aquellas familias (de campesinos, pescadores, mineros o trabajadores forestales) que carecen de vivienda o necesitan sanearla, otorgándoles puntaje a los hijos menores de 15 años -edad límite para empezar a trabajar- ya que requieren un mayor grado de protección y a los hijos por nacer, ya que representan una "carga familiar prenatal" que es lógico reconocer.

2. *Focalizar los programas habitacionales* en las familias de más escasos recursos, estimulando la solidaridad y la cooperación entre las personas y actores diferentes. Las Iniciativas propuestas pretenden:

- a. Racionalizar los tramos del Sistema de Subsidio Habitacional Unificado, que actualmente permite adquirir viviendas con los valores, divididos en tres tramos que se detallan en el Cuadro 1. Con las nuevas modificaciones, se amplía el valor máximo de las viviendas que se podrán adquirir en el primer tramo del Sistema y se procede a eliminar el tercer tramo. De esta forma las categorías quedan como se detalla en el Cuadro 2.

CUADRO 1

Tramos	Valor de la vivienda que se puede adquirir (en UF)	Ahorro exigido (en UF)
1	Hasta 14.874	1.478
2	Entre 14.874 y 29.748	2.975
3	Entre 29.748 y 44.621	4.462

CUADRO 2

Tramos	Valor de la vivienda que se puede adquirir (en UF)	Ahorro exigido (en UF)
1	Hasta 19.336	1.478
2	Entre 19.336 y 29.748	2.975
3	Se elimina este tramo	

Las modificaciones antes planteadas se orientan, además, en las necesidades de:

- ajustarse al valor actual que tienen en el mercado las viviendas demandadas (buscadas) por los beneficiarios de este subsidio;
- diferenciar en forma nítida el Tramo 1 de este Sistema del precio de las soluciones ofrecidas en los Programas de Vivienda Básica y Especial de Trabajadores (PET), cuyas viviendas llegan a valores semejantes al tope anterior y,
- focalizar los recursos en los tramos de vivienda de menor valor, eliminando el Tramo 3, pues en este tramo la demanda por los subsidios ha ido disminuyendo progresivamente en los últimos años; de este modo se suman recursos a las familias que requieren apoyo estatal con mayor urgencia y se focalizan los subsidios en el sector socioeconómico que los requiere y usa.

b. Estimular aportes de terceros, como los aportes que puedan efectuar entidades privadas, otros organismos públicos y los propios beneficiarios, que permitan fortalecer las acciones solidarias en los programas de vivienda, y abrir la posibilidad a organismos de la sociedad civil que desean aportar a la superación de la pobreza, junto a las familias y al Estado.

3. Finalmente, *evitar la segregación en las ciudades*, impulsando áreas que se desee priorizar por su carácter estratégico, especialmente en sectores populares. Esta nueva herramienta para el desarrollo urbano consiste en determinar *Áreas de Desarrollo Prioritario*, con el objetivo de generar focos de inversión que hagan más equitativo el desarrollo de las ciudades, evitando la segregación social y económica existente en ciudades chilenas. Estas áreas, definidas al interior de una comuna, estarán afectas a beneficios por parte del MINVU que consistirán en el otorgamiento de subsidios por un monto mayor a las correspondientes al resto de la comuna, esperando de esta forma atraer inversiones del sector privado en vivienda y servicios difíciles de comprometer en las condiciones actuales.

iv. Desafíos en el mediano y largo plazo.

No obstante las medidas inmediatas propiciadas por el MINVU para corregir algunas imperfecciones del sistema habitacional, no cabe duda alguna que éstas no serán suficientes si no se lleva a cabo una reforma más profunda que implique replantearse la política habitacional.

En esta línea, para renovar dicha política deberán plantearse los siguientes desafíos:



constituir realmente una política social en la materia; otorgar subsidios a la oferta habitacional y no sólo a la demanda; reforzar su orientación preferente por las familias y las acciones colectivas; conciliar la calidad y la cantidad de los productos entregados; contar con una política de suelo coordinada con ésta; ser una política integral, articulada con otras políticas sociales; pasar a definir definitivamente una política de hábitat y no sólo habitacional y, finalmente, ser la base para una política de estado, consensuada entre todos los actores del país.

1. *Una política social de vivienda.* De alguna manera, la política vigente hasta hoy ha sido principalmente una política de financiamiento para la vivienda, que se ha fundado en el cofinanciamiento entre los beneficiarios (ahorro), el sector privado (crédito) y el Estado (subsidio), sin abordar de lleno la gran diversidad socio-económica, cultural y geográfica del país. Por lo tanto se requiere que una nueva política habitacional responda a:

- la diversidad socio-económica nacional: programas habitacionales para los diversos grupos, especialmente los más vulnerables (ancianos, matrimonios jóvenes, madres y padres solteros o viudos, trabajadores independientes -informales), etc.;
- la diversidad cultural: programas para grupos étnicos de las diferentes zonas del país, para las familias campesinas, mineras, pescadores, etc.;
- la diversidad geográfica: programas habitacionales que consideren el clima y las diversas condiciones geográficas del país.

2. *Una política orientada a la demanda y a la oferta.* Hasta ahora, la política vigente ha estado orientada sólo a otorgar subsidios a la demanda, es decir, a quienes postulan a una solución habitacional. Sin embargo, si bien se requiere mantener y reforzar dicha orientación,

también es necesario que una nueva política habitacional considere los instrumentos financieros adecuados para interesar e involucrar aún más a quienes constituyen la oferta habitacional, en este caso al sector privado. Este tema es particularmente sensible en el caso de programas con poco interés para los privados, como lo es el Programa de Vivienda Progresiva, con el fin de conciliar la demanda de familias por este tipo de solución y el interés de los privados por hacer de estas intervenciones algo atractivo económicamente: sumar a los privados en una perspectiva de la trascendencia del servicio que también prestan al país, en especial a los más pobres (tarea nacional).

3. Una política orientada a los grupos y las familias. El diagnóstico del funcionamiento en los últimos años de algunos programas habitacionales, que implicó las modificaciones anunciadas por el Ministro de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales, deja en evidencia la necesidad de contar con una política orientada y focalizada con claridad hacia los grupos familiares, así como a las postulaciones en forma colectiva. Orientar la postulación a la modalidad colectiva, implica fomentar la participación de las familias y la creación o mantenimiento del sentido de comunidad, como un insumo fundamental para la creación del sentido de barrio, lo cual no sólo es de alcance físico sino principalmente social.

4. Una política que concilie cantidad y calidad. Construir más o construir mejor: éste ha sido un dilema permanente en la labor del Estado frente a la demanda habitacional. Sin embargo, en el actual contexto de modernización del Estado, de la penetración del concepto de gerencia pública, así como de la profesionalización de los funcionarios públicos, la prioridad parece ser la de construir más y mejor y de una sola vez: la integralidad en la acción habitacional. En este sentido, una política habitacional debe conciliar ambos

aspectos (cantidad y calidad), y en términos progresivos, fundamentalmente en lo relacionado a la calidad: cada vez viviendas de mejor calidad y en especial aquellas orientadas a los grupos más pobres y/o vulnerables.

Sin embargo, se debe tener cuidado que una nueva política habitacional en el sentido antes expresado no genere un retardo en la producción de soluciones habitacionales que signifiquen mayores problemas a futuro. Un gobierno no puede escudarse en la búsqueda de la calidad óptima, pues éste debe y tiene la obligación de responder bien y con excelencia a las demandas sociales y a las ofertas efectuadas en el momento justo.

5. Una política habitacional que vaya de la mano con una política de suelo. Una política de vivienda orientada a los sectores más pobres no será factible de materializar o será cada vez más difícil de concretar, si no se cuenta con una política de suelo que haga viable económicamente los diversos programas habitacionales. En este sentido, el Estado debe generar un estoc propio de suelo, principalmente urbano, y sumar a otros actores que tienen un rol importante, como los propietarios de suelo urbano, que permita materializar la política habitacional y responder, también, a las orientaciones de una política de desarrollo urbano. Es fundamental entender que esta tarea no es sólo del Estado, sino de todos los actores involucrados en la producción habitacional. En este contexto, una de las tareas principales del Estado será crear un espacio de concertación con el sector privado y otros actores propietarios de suelos urbanos, constituyendo y garantizando las condiciones necesarias para la existencia de dicho espacio de concertación y buscar el entendimiento entre las partes con el fin de materializar la política.

6. Una política integral. La política habitacional requiere de una real articulación con otras políticas sociales, con el fin de superar de una vez por todas la mirada «viviendista» o sectorial en la forma de hacer las cosas. Una política habitacional debe tener como uno de sus objetivos, junto con resolver el problema de aquellos que no tienen vivienda, aportar a la construcción de barrios que cuenten con servicios, equipamientos, áreas verdes, vialidad, transporte, etc. Esto requiere del trabajo conjunto con otros organismos: sumar esfuerzos hasta ahora individuales y disgregados. Es decir, junto con entregar viviendas, se debe construir barrios que cuenten con escuelas, consultorios de salud y hospitales, áreas verdes y parques (en general lugares para el esparcimiento), equipamiento de servicios (bancos, comercio,

etc.), vialidad y calles pavimentadas. En síntesis, no se trata sólo de coordinar la política habitacional con otras acciones sectoriales, sino de que la propia política de vivienda tenga como parte integrante las otras variables hasta ahora sectoriales y poco coordinadas.

7. Una política de hábitat. Dado lo anterior, si bien podemos hablar de una política habitacional debiéramos entenderla como una política de hábitat, ligada al espacio residencial, en donde se congregan esfuerzos multisectoriales con una visión integral del problema habitacional. Es decir, tender a responder cómo una acción de este tipo se vincula y aporta con la generación de barrios y,

en suma, con el tipo de ciudad que queremos construir.

8. Una política de Estado. Finalmente, si bien todo gobierno de turno tiene la obligación de concretar sus ofertas y programa político ligado al proyecto planteado a un país, si éste ve en su labor una mayor trascendencia al servicio del país que materializar acciones en el corto plazo, debe ser capaz de convertirse en el actor que genere las condiciones adecuadas y aglutine a los diversos actores de la vida nacional, en la perspectiva de buscar los acuerdos para construir en forma consensuada y validada por todos los sectores una visión de largo plazo, generando una política de Estado en esta materia.



REVISTA TRAZO

Queremos ser más

Cada socio que presente un colega como aspirante a Socio de la SAU mediante la modalidad de débito automático, recibirá un premio: publicaciones de la Sociedad por valor de dos mensualidades.



Para quienes quieran volver a ser socios de la SAU hay planes de pagos de las mensualidades atrasadas: 24 mensualidades de 1,5 cuotas, o 36 de 1,33, o 48 de 1,25 cuotas.

