

La Política Social de Vivienda en Chile: Una Mirada Crítica¹

Solange Hevia Díaz²

Resumen

La vivienda, constituye por sobre su condición de bien transable, un derecho y un requerimiento básico para que cualquier familia resuelva sus necesidades de sobrevivencia. Ella se vincula también con el abrigo diario y la seguridad básica que reporta tener un lugar donde estar, compartir, disfrutar y protegerse. Además, la vivienda contribuye a satisfacer otros requerimientos tales como la privacidad, la identidad y pertenencia a un lugar, un grupo y un territorio. La conferencia mundial sobre habitat realizada en Vancouver el año 76, recoge esta multidimensionalidad de la vivienda. Todos los organismos allí presentes, concordaron que la vivienda no sólo es una unidad que acoge a la familia, sino también un sistema integrado por el terreno, la infraestructura de urbanización y de servicios, el equipamiento social-comunitario dentro de un contexto cultural, socioeconómico, político, físico-ambiental, así como un proceso al cual concurren como actores las personas y entidades de los sistemas público, privado, técnico-profesional y poblacional, entre otros³. "Entregar" entonces vivienda o ayudar para que el ejercicio de este derecho se concrete implica, no solo la distribución equitativa de recursos materiales, casas o departamentos, sino también que dicho proceso contribuya a la distribución de capacidades y al mejoramiento de la calidad de vida. Ello implica necesariamente, una acción que asegure no sólo la universalidad (cobertura) que ha sido lo buscado históricamente por la política pública, sino también: la calidad. Lo anterior se relaciona con la oportunidad y pertinencia de la solución y para esto último es fundamental la participación de los destinatarios y el desarrollo de sus capacidades. En esta línea se transforman en componentes estratégicos la gestión descentralizada, articulada y participativa. En este artículo se hace una revisión crítica de la Política de Vivienda desde el Ministerio de Vivienda, hoy el SERVIU Metropolitano. Esto, como una forma de desafiar esa política pública, la que, junto con responder al mandato de la universalidad, de la distribución de recursos materiales en forma masiva, debiera imperativamente hacerse cargo de la diversidad de realidades que afectan a los sujetos a los cuales se dirige, como de constituirse para ellos en un instrumento para la redistribución de poder y capacidades.

Palabras Clave

Política Social de Vivienda / Subsidios / programas Sociales / Capital Social / Participación Ciudadana / Evaluación / Desarrollo de Capacidades / Ministerio de Vivienda / Déficit Habitacional / Derecho a la Vivienda.

Abstract

THE SOCIAL POLICY OF HOUSING IN CHILE: A CRITICAL VIEWPOINT

Having a home, by being a tradable asset, constitutes a right and a basic requirement so that any family may solve their necessities of survival. It is also involved with the daily shelter and the basic security that is granted by the fact of having a place where to stay, to share, to enjoy and to protect oneself. In addition, having a home contributes to satisfy other requirements such as privacy, identity and the sense of belonging to a place, a group and a territory. The worldwide conference on habitat held in Vancouver in 1976 dealt with this multi-dimension characteristic of housing. All the organisms present there agreed that housing is not only a physical structure that gives refuge to the family, but also a system integrated by the land, the infrastructure of urbanization and services, the communitarian social equipment within a cultural, socioeconomic, political, physical-environmental context, as well as a process to which concurs as performers the people and organizations of the public, prevailed, population technical-professional systems among others". "To provide" housing or to help so that the exercise of this right is achieved then implies, not only the equitable distribution of material resources, houses or apartments, but also that this process contributes to the distribution of capacities and the improvement of the quality of life. It necessarily implies an action that also assures not only the universality (coverage) that has been historically searched for by public policies, but quality as well. The aforementioned issue is related to the opportunity and congruence of the solution and, for the latter, the participation of the prospective dwellers and the development of their capacities is fundamental. At this point, the decentralized, articulated and participative management become strategic components. In this article, a critical review is made of the Policy of Housing from the Ministry of Housing, currently the Metropolitan SERVIU. This review is presented as a form to defy that public policy, which, along with replying to the directive of the universality, of the distribution of material resources massively, had imperatively to take over the diversity of realities that affect the subjects to whom it goes, as constituting for them an instrument for the redistribution of ownership and capacities.

Keywords:

Social Policies of Housing / Subsidies / Social programs / Social Stock / Citizen Participation / Evaluation / Development of Capacities / Ministry of Housing / Right to Housing / Housing Shortage.

La Lucha de los Pobladores Urbanos: Factor Condicionante de las Respuestas Estatales

Lo primero que interesa subrayar es que en la historia de los distintos movimientos sociales urbanos, se constata que junto a la lucha por el salario justo, la vivienda ha constituido un eje articulador de dicho movimiento. Así, el derecho a la vivienda es una conquista de los sectores populares, el producto de su movilización social y presión ante la elite y clase dirigente en distintos momentos de la historia. Recordemos, por ejemplo, la ley 1838 sobre habitaciones Obreras promulgada en 1906, denominada la primera ley social de Chile, su promulgación se da después “que los habitantes de la ciudad de afuera se tomaron Santiago por varios días” (Espinoza, V)⁴. En ella se propone crear Consejos Habitacionales, conformados por distintos estamentos de la sociedad que en forma voluntaria velarían por generar una

mejor regulación respecto de los procesos Habitacionales, promover la construcción de soluciones para las familias obreras y velar por la salubridad de lo existente.

Se le critica haber considerado solo la vivienda urbana, sólo a los arrendatarios⁵ y haber sido poco efectiva para la construcción de soluciones⁶. Ya en esa discusión, asociada a la problemática de la vivienda de los pobres de la ciudad aparecen temas cuya vigencia se mantiene hasta la actualidad y que recobran fuerza en cada coyuntura: ¿Quién debe resolver el problema de la habitación? ¿El Estado o los Privados? ¿Cuál es la implicancia social de mantener y arrastrar el problema?, ¿Cuál es, en este caso, el interés público y el interés privado? ¿Cómo se relacionan y afectan mutuamente?

Entonces, en ausencia de un sistema de producción masiva de viviendas para los sectores asalariados, arrendar llegó a ser la solución histórica que adoptó la sociedad chilena, para satisfacer esta demanda. Así, la creciente presión por habitación llevó a la clase pudiente a rentabilizar ahorros por la vía del alquiler, dando origen con ello a los cités para la clase media y a los conventillos en el caso de la clase obrera.

Dicho en palabras de Vicente Espinoza⁷: “el recurso que se controlaba en este campo era el de propiedad del suelo, la ganancia provenía de la subdivisión de lotes o viviendas para alquiler, el cual podía asumir tres formas: construcción y arrendamiento tipo cité para sectores medios y subdivisión y alquiler de cuartos de antiguas mansiones, lo que originó el clásico conventillo; arrendamiento de lotes de terreno a familias que

Viene de la página anterior

- 1 Este artículo fue publicado en: Cuadernos de Prácticas Sociales de la Universidad ARCIS en Enero de 2002. Con algunas modificaciones, se ha incluido en este número de la Revista Perspectivas dado el interés que reviste para la presente publicación el tema de la evaluación de la Política Social.
- 2 Asistente Social, Magíster © en Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez, shevia@minvu.cl.
Nota del Autor: El lugar desde el que redacto este texto, es el Ministerio de la Vivienda, donde me desempeño desde hace más de 6 años. En este análisis pretendo mostrar no sólo lo que ha hecho el Ministerio de Vivienda, sino, de algún modo, rescatar la historia de los sujetos a los cuales se dirige esta política, desentrañando un poco su relación con el Estado y en este marco, mirar lo que el Estado ha hecho en materia de vivienda, deteniéndome en estos 10 últimos años de gobierno de la Concertación. Termino este artículo haciendo una breve referencia a las modificaciones actuales y en proceso y planteando las preguntas y desafíos que me surgen en torno a ellas.
- 3 Citado en INVI: Estudio diagnóstico sistema de medición de satisfacción de beneficiarios de vivienda básica, estudio encargado por MINVU, Marzo 2001.
- 4 Vicente Espinoza: “Para una Historia de los Pobres de la Ciudad”, Cap I, pág 24. Ediciones SUR, Agosto, 1988.

- 5 Existía una amplia gama de trabajadores que vivían en campamentos o poblaciones propiedad de la empresa, ej: salitreros, carboneros, ferroviarios.
- 6 El Estado llegó a construir un promedio de 20 casas anuales y los privados 3.243 (Espinoza op.cit. p43).
- 7 Op cit, pág 47, como centro de localización industrial.

construían su vivienda, dando forma tugurial al asentamiento”.

En 1914, surge la Liga de Arrendatarios, a la que se van sumando una serie de pequeñas expresiones de esa naturaleza. En el año 1925, los arrendatarios a lo largo del país dejaron de pagar sus arriendos durante seis meses en protesta por el alza de los cánones. El gobierno, por su parte, intentó encauzar el conflicto con la creación de los tribunales de la vivienda. Los pobres irrumpían nuevamente en el escenario urbano. Si bien los tribunales de la vivienda de ningún modo resolvieron el tema de fondo, permitieron una mínima defensa de los afectados.

En la medida que la clase dirigente y los gobiernos de turno asumían en forma progresiva la inminencia del problema habitacional y temían por su posible impacto en la estabilidad social, sobre todo cuando los sectores pobres también se movilizaban; se van institucionalizando una serie de iniciativas. Ejemplo de ello fueron:

- En 1936, se crea la Caja de la Habitación Popular con la finalidad que las instituciones de previsión, industriales y agrícolas, colaboren en el otorgamiento de préstamos para vivienda a sus afiliados, fomentando así la construcción.
- En 1939, se crea la Corporación de Reconstrucción y Auxilio como producto del terremoto de Chillán para ejecutar obras de emergencia, construir viviendas y realizar obras públicas y municipales.
- En 1949, se creó la Fundación de Viviendas y Asistencia Social, que entregaba viviendas en arriendo a familias provenientes de conventillo, realizando además una labor educativa que los preparaba para la vivienda propia.

Viviendas construidas entre 1942 y 1952

Población media período	5.237.000
NºViviendas construidas	44.563
Promedio por año	4.456

Fuente: Luis Bravo Heitmann, “Vivienda Social, 1943-1993”.

Como lo indica la tabla, pese a las iniciativas en curso entre la década del 42-52, el promedio de construcción anual no superó las 4.456 viviendas.

A partir de la década de los 40, las grandes ciudades, en especial Santiago, como centro de localización industrial, comienza a actuar como foco de atracción para la población campesina migrante. Este proceso migratorio “cambió una pauta de crecimiento caracterizado por la densificación a través del conventillo, por el crecimiento en extensión con el uso de las comunas adyacentes al centro. Entre el 40 y 52, el área residencial de Santiago creció en 40%, básicamente a través del sistema de loteos, consistente en la subdivisión para uso urbano de terrenos agrícolas periféricos. En forma simultánea a este proceso, se puede apreciar el desarrollo de ocupaciones ilegales bajo la forma de “callampas”⁸. La demanda abultada de habitación producto del proceso migratorio llevó a los sectores populares a la ocupación de terrenos en forma de callampas, que fue desplazando progresivamente al conventillo”.⁹

En este marco, durante el año 1953, se crea la CORVI, que se encargaría de la ejecución, reestructuración, remodelación de viviendas y barrios, como fomentar la construcción de viviendas económicas. La CORVI impulsa programas de viviendas a través de la autoconstrucción. En los años posteriores se crearían 3 Corporaciones más:

⁸ Se les llamó así por ubicarse en terrenos húmedos, por la forma de instalación y de crecimiento por agregación

⁹ op. Cit. Pág 245.

- **CORHABIT:** Corporación de Servicios Habitacionales, que se encargaba de atender a los adquirentes y pobladores y daba asesoría técnica en materia habitacional.
- **CORMU:** Corporación de Mejoramiento Urbano, encargada del desarrollo de las ciudades y de asociarse con empresas para el desarrollo de grandes proyectos urbanos.
- **COU:** Corporación de obras urbanas que se encargaba de ejecutar obras de pavimentación urbana y servicios sanitarios.

Con este marco institucional de fondo, la “callampa” en adelante fue constituyéndose para los pobladores, en la principal forma de resolver su acceso a una solución habitacional. En la práctica, se trataba de asentamientos densamente poblados, con condiciones sanitarias deficientes, a lo que debían agregarse, inundaciones, epidemias e incendios. Entonces, una vez ocupado el terreno, se iniciaba para los pobladores la lucha por lograr en ese territorio una solución definitiva. Esta situación se iría transformando en un conflicto latente de mucha explosividad que pese a las promesas y a las iniciativas parciales, terminaría expresándose fuera de los mecanismos establecidos de solución habitacional.

Un ejemplo, paradigmático en este sentido, lo marca la histórica Toma de la Victoria en 1957. En este caso se trataba de grupos que habían ocupado los bordes del Zanjón de la Aguada desde 1945, alrededor de 7000 familias, durante muchos años negociaron con las respectivas autoridades una solución definitiva que por distintos motivos no se concretó, en este intertanto se produjeron epidemias, promesas no cumplidas, incendios, que finalmente concluyeron con la toma de terrenos del sector de La Feria por 2000 de las familias, terrenos que les fueron adjudicados después de dos meses de negociación con las autoridades, con la mediación de diputados socialistas. Esta toma generó además la solidaridad de diversos sectores sociales, Universidades, Profesionales, Iglesia Católica, partidos políticos, entre otros.

Estos pobladores logran apoyo del gobierno para la entrega de una mínima urbanización y apoyo de instituciones como el Hogar de Cristo para terminar las viviendas por autoconstrucción. Esta acción organizada con las características enunciadas marca una nueva etapa en la lucha por la vivienda propia.

En el gobierno de Alessandri, en el año 58, se dicta el D.F.L.2, que estimula la construcción de viviendas económicas¹⁰ otorgando franquicias tributarias para incentivar ese propósito. En lo que se refiere a construcción para sectores populares destacan grandes poblaciones como la José María Caro y la Joao Goulart.

En el caso del gobierno demócratacristiano, su principal programa referido a los sin casa fue la operación sitio¹¹. Posteriormente, el gobierno asociaría este tipo de política a programas de Promoción Popular, incorporando un componente educativo, que propiciará la participación e integración social de los pobladores.

La Operación Sitio encontró gran acogida, quince días después de iniciada se habían registrado 65 mil familias. Sin embargo, a dos años de aplicación, sólo se había llegado al 10% de las familias inscritas. Este hecho naturalmente tensionaba la relación de los pobladores sin casa con la institucionalidad imperante, sobre todo considerando la articulación progresiva de estos movimientos con los partidos políticos de izquierda y la efervescencia social y política imperante en el país.

Ya en este período, el Estado ha institucionalizado la preocupación por el problema con la creación del MINVU en 1965, que vino a fusionar el trabajo de las distintas corporaciones, respondiendo a la lógica de un Estado de Bienestar que se hace cargo de la demanda social, ejerciendo el

¹⁰ Vivienda de hasta 140 mts cuadrados. Vivienda Social de hasta 400 UF.

¹¹ Consistía en la entrega de un sitio semiurbanizado, pagadero en cuotas, sobre el cual se desarrollaba un programa de autoconstrucción de viviendas.

rol de diseñador y constructor de las viviendas, con una dotación a la hora de la fusión de más de 7300 funcionarios.

Promedio anual de viviendas construidas Gobiernos: Alessandri, Frei, Allende

Gobierno Alessandri	29.246 unidades
Gobierno Frei	38.000 unidades
Gobierno Allende	43.175 unidades

Fuente: Luis Bravo Heitmann, "Vivienda Social, 1943-1993".

Si bien la producción de viviendas en el país fue aumentando, no llegó a sobrepasar en ese período las 45.000 soluciones anuales.

A partir de 1973, con la instauración del modelo neo capitalista por parte de la dictadura, el rol del Estado en materia de política social comienza a cambiar radicalmente. El gobierno plantea la "modernización del Estado", que en la práctica se tradujo en la reducción del aparato y modificación de su rol. Lo anterior implicó pasar, desde una activa participación en la resolución de los problemas con recursos y funciones, a una jibarización de su tamaño, pérdidas de garantías por parte de los funcionarios, reducción de personal, abandono de la carrera y desarrollo funcionario, sumando a estos cambios su nuevo rol subsidiario, en lo social.

En este contexto, en diciembre de 1975 se crean los SERVIUS, como organismos autónomos que asumen la calidad de ejecutores de la Política. El sector vivienda, consecuente con el rol subsidiario del Estado, deja de construir en forma directa, encargando al sector privado (licitaciones), la construcción de las soluciones habitacionales. La cantidad de funcionarios, va disminuyendo progresivamente, quedando cerca de 3000 que son los que laboran actualmente en esa repartición. Asimismo, se van diseñando programas que permiten subsidiar la demanda propia de los distintos sectores carenciados. Finalmente, el aporte de este período en materia

de programas lo constituyen el Subsidio Unificado para los sectores medios de la población y la Vivienda Básica para los sectores pobres¹².

Pese a las expectativas asociadas a las innovaciones, en este período el promedio anual de viviendas se mantuvo relativamente igual llegando a 45.148 unidades. El déficit habitacional aumentó casi a 900.000 unidades.

A pesar de la represión existente en ese período, bajo el alero de la iglesia, ONGs y también partidos políticos, se generaron algunas experiencias de autoconstrucción, se conformaron una serie de comités de allegados e incluso se consolidaron algunas tomas masivas de terreno como es el caso, de las tomas Raúl Silva Henríquez y Juan Francisco Fresno de La Pintana, que posteriormente y con la ayuda de la Iglesia Católica, lograron una solución definitiva.

A fines de los 80, esta misma demanda social contenida, hacía temer por la estabilidad política de los futuros gobiernos democráticos.

Los Gobiernos de la Concertación: Instalación de un Sistema de Acceso Masivo y Sostenido Versus Calidad y Participación Social Real

De algún modo, se podría decir que el gobierno autoritario montó la estructura básica para el desarrollo de la política social posterior a los años 90. Los gobiernos de la Concertación han incorporado a esta plataforma política la preocupación por la participación del usuario, la descentralización de los programas, aumentando la producción de viviendas a nivel nacional en forma notable, y procurando la modernización de la gestión de los distintos servicios.

En el programa de la Concertación se planteaban tres grandes objetivos: congelar el déficit,

¹² En este período ya se dio un incipiente desarrollo del PET y Subsidio rural.

canalizar la demanda social, dando cabida a la organización de los allegados y llegar a una mayor cantidad de pobres y con mejores respuestas.

Quisiéramos hacer un balance de lo propuesto, identificando los logros y las limitaciones de la política habitacional que se ha implementado en el país durante los últimos 10 años.

Hacer este balance no constituye una tarea fácil y puede resultar tremendamente polémico, dependiendo el lugar desde el cual el analista se sitúe. Es decir, si nos centramos sólo en las cifras y dinamismo de la gestión, esta política, pese a todo, puede seguir resultando exitosa, no obstante, como se indicó, nos interesa situarnos desde una visión que considere los destinatarios.

Desde ahí, queremos rescatar los logros de la política habitacional de la Concertación, pero también, dar cuenta de sus limitaciones en materia de redistribución de capacidades y desarrollo de capital social.

Logros

Desde este punto de vista, los principales logros de la Concertación durante estos años han sido tres:

1. Institucionalizar la demanda social por vivienda, validando un sistema de postulación como forma de acceso.
2. Diversificar la Oferta de Programas existente.
3. Rendimiento y Cobertura: Disminución del Déficit.

Institucionalizar la demanda social por vivienda validando un sistema de postulación como forma de acceso

Cuando se instaló el primer gobierno democrático, un temor central era que esa demanda social contenida de los años de dictadura, copara el escenario político y afectara la gobernabilidad y estabilidad política de la democracia. Para ello, en

forma bastante temprana, el MINVU en estrecho contacto con dirigentes de organizaciones sociales y ONGs, generó los mecanismos que hicieron posible institucionalizar la postulación colectiva. De este modo, al contrario de lo que se esperaba, la gran demanda por vivienda no se constituyó en conflicto político, ni se tradujo en tomas masivas, contrariamente a ello, los grupos organizados se constituyeron en postulantes colectivos.

Estos, en los últimos años, han alcanzado una cifra promedio de 30.000 inscritos, el informe estadístico del MINVU en febrero del 2001, registra 44.024 inscritos colectivos. En un artículo publicado a principios del año 97 por María Elena Ducci, estudiosa del tema, se rescata como uno de los logros de la política de la Concertación haber terminado con la ocupación ilegal de terrenos, esto que se visualiza tan claramente a principios del 97, hoy después de 4 años, ya no parece una realidad tan clara y consolidada¹³.

Por otra parte, el MINVU hizo esfuerzos por hacer más transparente la gestión y la forma de acceso, mejoró la ficha CAS como factor de puntaje, para dar así un peso objetivo a la pobreza de los postulantes y en particular, a su situación de allegamiento, todo ello sin duda contribuyó a la consolidación del sistema. Otra de las expresiones de esta consolidación la refleja la masividad del ahorro para la vivienda, que se traduce en un negocio para el sistema financiero de miles de millones de pesos, pensemos que solo en el caso de la vivienda básica hay alrededor de 130.000 inscritos que por obligación deben poseer una cuenta de ahorro para la vivienda y que a nivel nacional se elevan a alrededor de 350.000, si se supone que esas libretas tienen sólo 100.000 cada una, que es lo mínimo exigido, nos da un total de 350 millones de pesos en ahorro, cerca de un millón de dólares de ahorro país, sin sumar las libretas de ahorrantes con mayor capacidad y requerimientos como son los de Subsidio Unificado y PET.

¹³ María Elena Ducci: "Chile el lado oscuro de la política de vivienda exitosa". Revista Eure, 1997.

Diversificar la Oferta de Programas

Progresivamente, el Ministerio de Vivienda fue diversificando la oferta de programas, con el propósito de adaptarse mejor a la diversidad de la demanda. El año 90 existían 4 programas de

acceso a la Vivienda, Subsidio Unificado, Subsidio Rural, Programa Especial de Trabajadores, Subsidio Básico, Subsidio Unificado y Básico con un mayor desarrollo. Al año 99, encontramos 8 programas distintos para acceder a la vivienda, que podrían elevarse a 14 si se incorporan las respectivas modalidades.

Oferta de Programas Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Programa	Modalidad	Destinatario	Postulantes 99	Soluciones 99
Vivienda Progresiva (D.S.140)	- I Etapa SERVIU - I Etapa Privada - II Etapa - Densificación Predial	Pobres indigentes	23.909	15.847
Básica (D.S.62)	- SERVIU - Privada	Pobres	62.880	32.939
Rural (D.S.167)	- Título I Individ - Título II Villorrio - Título III Sanea.	Pobres	20.226	11.169
PET (D.S.235)	Sub. Entidad Organizadora, por postulante con requisito	Trabajadores asalariados	12.844	11.134
Unificado (D.S.44)	- Tramo I - Tramo II - Renovación Urbana	Clase Media	25.473	22.568
Total			145.332	93.657
Leasing	Subsidio al arrendamiento con compromiso de compra	Clase media sin capacidad de ahorro	Sin datos	2.287 Operaciones
Movilidad Habitacional	- Crea operación compra/venta vivienda subsidiada	clase media baja, pobre emergente	Sin datos	85 operaciones anuales, promedio RM
Chile Barrio	- Solución intersectorial, para la habitación social	Pobre indigente	972 Campamentos	213 resueltos

Fuente: Datos Provisionales DPH

Programas de Marginalidad Habitacional

El Programa Básico y Progresivo, son los dirigidos a los sectores más pobres de la población. En el caso de estos programas, se agrega como factor de selección el puntaje CAS, a partir del cual se determina un índice de carencia habitacional, que se agrega a los otros factores de puntaje, vale decir ahorro, antigüedad y composición del grupo familiar.

Programa de Vivienda Progresiva:

Este programa tiene dos modalidades: SERVIU y Privada y dos etapas. El Programa Vivienda Progresiva Primera Etapa no considera crédito; la solución consiste en una vivienda de alrededor de 30 mts cuadrados, que entrega baño, cocina y más recinto, con la perspectiva de ser completada por una segunda etapa. Es en este programa modalidad privada donde se presenta uno de los problemas en el año 97, "caso Bilbao", que junto a las casas COPEVA, ponen en evidencia una crisis de la política habitacional. Pese a lo anterior, en diversas regiones del país este programa ha sido exitoso, sobre todo cuando se ha combinado con otros subsidios gubernamentales como es el programa mejoramiento de barrios, también en regiones ha constituido una buena alternativa para postulantes colectivos.

En el caso de la Región Metropolitana, por falta de terrenos y también por expectativas, este programa no ha dado el mismo resultado ni tenido la misma masividad que en otras regiones.

El Programa Básico SERVIU

Es el otro de los programas dirigidos a los sectores pobres de la población, estamos hablando del 25% más pobre de la población, y resulta ser la alternativa con mayor demanda. Se trata, al igual que en la Vivienda Progresiva, de dos modalidades. Una SERVIU, en la que las viviendas son contratadas por SERVIU y la modalidad privada, en la que el Estado entrega un Subsidio para que el beneficiado compre vivienda en el mercado por un precio de hasta 400 UF. En ambos casos, el crédito lo da el Estado.

En materia de vivienda social, este es uno de los programas gubernamentales más importantes implementados en el país en toda su historia, por su permanencia, duración, inversión efectuada en él y la cantidad de viviendas construidas durante más de 20 años desde su creación. Su origen data de 1980, "comenzó como una solución de material sólido con una superficie edificada mínima de 24 mts cuadrados y agrupada en forma pareada, con un valor estimado de 225 UF y con un subsidio directo equivalente al 75%. En sus veinte años de perma-

Características Viviendas Básicas SERVIU

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
M2											
Construidos	36,56	37,67	39,31	39,43	39,76	40,65	41,90	42,70	41,74	44,56	42,46
Valor UF											
Vivienda	210,6	207,5	217,0	231,7	235,8	237,8	257,7	279,8	298,8	317,7	321,3
Valor											
UFm2	5,76	5,51	5,52	5,88	5,93	5,85	6,15	6,55	7,18	7,15	7,57

Fuente: DPH MINVU, 2001

nencia, el programa ha sufrido una serie de modificaciones, en cuanto a tipología, mayor superficie edificada, con un aumento del valor de la vivienda que ha alcanzado cifras sobre las 300 UF, acercándose así al monto límite para las viviendas sociales de 400 UF. Entonces, en esta década, la superficie aumentó desde 36 a 42 mts cuadrados, y el precio de la vivienda desde 210 UF a 321.

A los usuarios se les entregaba una solución habitacional en obra gruesa habitable, aunque posterior a la crisis del 97 se le han agregado una serie de mejorías a las que nos referiremos más adelante.

Entre 1990 y el año 2000 se construyeron 256.568 viviendas básicas con un promedio anual aproximado de 25.000 viviendas básicas.

Programa especial para Trabajadores (PET)

Es un programa modalidad privada dirigido al trabajador asalariado, correspondiente al tercer quintil de ingreso. Otorga un subsidio de entre 90 hasta 130 UF para zonas de renovación urbana. En este último caso, exige un ahorro de 40 UF (Subsidio implícito de 80 UF al vendedor). En este caso, el Estado se entiende con organismos intermediarios que organizan esta demanda (Sindicatos, Uniones Comunales, Municipios, Inmobiliarias), gestionan los créditos y los proyectos constructivos, y el Estado entrega a la entidad organizadora, los subsidios correspondientes a los candidatos presentados siempre que se reúnan los requisitos. Aunque el tope que corresponde a vivienda social es de 400 UF, en la realidad, una vivienda PET está a un precio promedio de 560 UF. Los principales cuellos de botella en este programa se encuentran en su desfocalización y la dificultad de regular la acción de las entidades organizadoras. Es un programa que no concentra tanta demanda como es el caso de los programas de marginalidad habitacional.

Subsidio Unificado

El subsidio unificado es el subsidio dirigido a los sectores medios de la población con capacidad de ahorro y sujeto de crédito, funciona conforme a la fórmula ahorro de la familia, subsidio del Estado y crédito bancario, la postulación puede ser individual y colectiva; se hacen de uno a dos llamados anuales. Consta de 2 tramos con subsidio y ahorro diferenciado y un título especial referido a las zonas de renovación urbana que reciben un subsidio mayor, se puede aplicar en vivienda nueva o usada. Entre el 90 y el año 2000 se han pagado 211.143 subsidios, con un promedio aproximado anual de 21.000.

Subsidio Rural (títulos I,II,III)

El Subsidio rural es un beneficio que está dirigido a sectores carenciados de la población, consta de tres títulos. En el caso del primero, está dirigido a postulantes individuales con sitio propio y entrega de 130 a 150 UF de subsidio; II) postulantes colectivos con o sin terreno, entrega de 180 a 200 UF de subsidio (villorrios), III) postulación colectiva para saneamiento 50 y 70 UF de Subsidio. El tramo que tiene mayor demanda es el primero, en el II, a veces no se logra aplicar por dificultades para sanear el terreno, por ejemplo, o con los tiempos de las obras constructivas.

Movilidad Habitacional (D.S.62,44, 235, 140, 167)

Se trata de la operación que autoriza permutar o vender (para comprar) la vivienda subsidiada con prohibición de enajenar o deuda pendiente con el SERVIU. Este programa se lanzó en 1996, en el primer año se realizaron sólo alrededor de 10 operaciones, en la actualidad se realiza un promedio anual de 85 operaciones. En general, se refiere a viviendas Básicas y/o unificadas. Esta operación se concreta a través de una resolución (tres meses de tramitación) que autoriza la venta del inmueble, para esto

la persona tiene un plazo de 12 meses con una prórroga posible de 24 meses, si en ese período la persona no logra vender/comprar o permutar, pierde el equivalente al subsidio que se le otorgó, y que ha quedado en custodia en el SERVIU, pudiendo volver a postular. Su propósito central es promover la creación de un mercado secundario de vivienda social.

Leasing Habitacional (ley 19.281/96)

Se trata de un arriendo con compromiso de compra, operación que se hace a través del mercado inmobiliario y financiero. Para esta operación también existe un subsidio estatal dirigido a sectores medios de la población que por diversos motivos no están ahorrando para la vivienda, pero sí están en condiciones de contraer un compromiso a mediano plazo. Si la operación es subsidiada por el Estado, el subsidio obedece a los mismos tramos del S.U., existe un registro de inscritos al cual se accede naturalmente sin ahorro. Este programa se lanza el año 96, período en el que se logran concretar sólo 25 operaciones. A mayo del 2001 se habían realizado 5111 operaciones, de las cuales un 90% llevaban subsidio estatal.

Programa Chile Barrio¹⁴

El año 96 existía conciencia en el Sector vivienda que los programas no llegaban al segmento más pobre de la población. En este marco, surge paralelamente en distintos sectores, la necesidad de plantearse un programa distinto que pudiera llegar a esos segmentos. Se rea-

liza entonces en el año 96 el catastro nacional de campamentos, que consigna la existencia de 972 asentamientos precarios, se planea entonces una intervención intersectorial sobre ellos, de modo que junto con entregar vivienda, se les diese capacitación laboral, atención en salud, etc. A la fecha del catastro se ha resuelto la situación de 213 campamentos. En este proceso se constata que la realidad al interior de cada uno es tremendamente heterogénea y la intersectorialidad ha sido un factor difícil de perfilar y mantener en el tiempo.

En el abanico de ofertas, los programas más demandados continúan siendo la Básica SERVIU y el Subsidio Unificado. Los programas de menor demanda son movilidad habitacional y leasing habitacional, que también son los más nuevos. La oferta del Ministerio de la Vivienda en general se ve doblada por su cantidad de postulantes, cantidad que puede duplicarse si se considera el universo de inscritos en los programas de marginalidad habitacional, que llegan casi a 130.000 sólo en la Región Metropolitana y a cerca de 350.000 en el país.

Disminución del déficit

Más allá de lo propuesto, los gobiernos de la Concertación no sólo fueron capaces de congelar el déficit, sino de disminuirlo en forma notable y sostenida; en este sentido, las cifras hablan por sí mismas.

14 972 campamentos catastrados, saneados a la fecha 213 en 3 años de ejecución.

15 Disminución Actual del Déficit (Respecto A 1992) En N° de Viviendas / En Porcentaje.

NOTAS:

(1) Déficit según datos de Censos de los años respectivos. Se empleó la metodología indicada en documento "Cálculo del Déficit Habitacional"; Alejo Ahumada, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Dirección General de Planificación y Presupuesto, Dirección de Planificación Habitacional, Octubre de 1974.

(2) Déficit según estimación realizada en documento "Documento de Trabajo N° 16/94 ¿Cuántas casas faltan?"

Joan Mac Donald, junio 1994. Corporación de Promoción Universitaria.

(5) Edificación aprobada e iniciada, Sectores Público y Privado. Obras Nuevas (División de Estadísticas Económicas, I.N.E.)

(6) Estimación respecto al N° de viviendas necesarias debido al incremento en el N° de familias y viviendas necesarias por reposición, de acuerdo lo indicado en parte II del documento "Propuesta para la Futura Política Social". Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, 1999.

(7) Variación respecto al año anterior.

Déficit: Cuantitativo y cualitativo, meta cumplida¹⁵

Año	Déficit Inicial de Viviendas	Nº de Viviendas Construidas (5)	Nº de Viviendas que Incrementan el Déficit (6)	Déficit Final De Viviendas
1992 (2)	888,681	108,482	75,000	855,199
1993	855,199	122,062	75,000	808,137
1994	808,137	124,785	75,000	758,352
1995	758,352	135,600	75,000	697,752
1996	697,752	143,823	75,000	628,929
1997	628,929	137,208	75,000	566,721
1998	566,721	120,760	75,000	520,961
1999	520,961	114,283	75,000	481,678
2000	520,961	96,275	75,000	499,686

Los gobiernos de la Concertación se encontraron con un déficit de cerca de 900.000 y el año

2000 esa cifra había disminuido a 500.000, siendo el único país del continente que está absorbiendo su déficit habitacional.

Permisos de Edificación Vivienda Nueva Periodo 1990 - 2000

Años	Viviendas				
	Número		Metros cuadrados	Superficie promedio	
	Total anual	% Crec.	Total anual	Total anual	% Crec.
1990	79,311	-5.9%	4,502,236	56.77	-10%
1991	88,197	11.2%	5,197,897	58.94	3.8%
1992	108,482	23.0%	7,023,195	64.74	9.9%
1993	122,062	12.5%	7,278,877	59.63	-7.9%
1994	124,785	2.2%	7,401,805	59.32	-0.5%
1995	135,600	8.7%	8,501,737	62.70	5.7%
1996	143,823	6.1%	9,351,932	65.02	3.7%
1997	137,208	-4.6%	9,340,000	68.07	4.7%
1998	120,760	-12.0%	7,865,939	65.14	-4.3%
1999	114,283	-5.4%	6,666,152	58.33	-10.4%
2000	96,275	-15.8%			
TOTAL DECADA			73,129,770	62.26	
			6,370,747	66.17	13.1%

FUENTE : Instituto Nacional de Estadísticas

Como se aprecia en la tabla, en Chile en el año 90 se edificaban 79.311 viviendas, el año 99 esta cifra llegó a 114.283 viviendas, llegando a su punto más alto el año 96 en el que se llegó a construir en el país 143.823 viviendas¹⁶.

¹⁶ MINVU: Informativo Estadístico 241, Diciembre 1999.

Los Problemas y Desafíos**Calidad de la vivienda**

Naturalmente fue esta carrera por la producción la que llevó a la crisis del 97, cuando un gran número de viviendas sociales acusaron una serie de desperfectos y problemas de cali-

dad que pusieron al descubierto las debilidades de una política que hasta ese momento se había mostrado exitosa. El Estado mostró debilidades en la regulación, en su capacidad de fiscalización y, por ende, en la calidad de su producto, poniendo énfasis excesivo en la cantidad de soluciones y no en su calidad. Lo anterior no es extraño si se piensa que la alta productividad aludida en el párrafo anterior se hizo con un aparato estatal reducido y con menores atribuciones.

En concreto, la estrechez de las viviendas es un rasgo que persiste, aunque éstas han aumentado su superficie promedio desde 24mts cuadrados al inicio de los 80 a 45mts cuadrados en la actualidad.

Hasta antes de la crisis del 97, la vivienda básica constituía una obra gruesa habitable en el sentido estricto de la palabra, es decir, se entregaba sin terminaciones: sin pavimento (con radier), sin pintura, sin protecciones (estucos, hídricas) y se entregaban con el equipamiento mínimo que es el que exige la ordenanza, sede social y zona definida para áreas verdes. Posterior al 97 se han hecho mejoras al diseño de las poblaciones de edificios en fila paralelas a agrupamientos por copropiedad, generando pequeños espacios interiores, con área verde y algún mínimo equipamiento, se han agregado teléfonos, zonas especiales para adultos mayores, con su sede social y se introdujeron 40 medidas que mejoraron estándares, como revestimiento de pisos, cubierta para las cajas escaleras, canales y bajadas de aguas lluvias.

Pese a las mejoras, las viviendas igual presentan problemas de calidad, por ej: de aislamiento, no sólo del frío y la lluvia como se demostró en 1997, sino también de los ruidos. Ambos aspectos, estrechez y falta de privacidad, atentan contra la calidad de vida de sus habitantes.

Aparte de la ley de calidad de vivienda promulgada en 1997, otros intentos por mejorar calidad lo constituyen en 1998 la creación del Ins-

tituto de la Construcción y el Manual de Inspección de Viviendas.

Respecto de las viviendas afectadas por los temporales, en una primera etapa se trabajó en su reparación, dada la disconformidad de sus ocupantes, la persistencia de algunos problemas se ha planteado un programa especial denominado: Movilidad Habitacional Plan Piloto, en que a estas familias se les da la posibilidad de optar a una reparación, venta de su vivienda al SERVIU, permuta por una vivienda nueva.

Estos esfuerzos, que implican nuevos costos para el Estado, no necesariamente han aumentado la satisfacción del destinatario, tampoco han terminado de resolver el problema. En nuestra opinión, hay dificultades de fondo que afectan a todo el sistema constructivo del país y no solo a las viviendas de interés social.

En Chile, si bien existen miles de normas, hay aspectos estratégicos como los referidos a procedimientos constructivos y a la mano de obra, que adolecen de regulación. Hasta la década de los 70 existía, por ejemplo, el tarifado nacional de la construcción que regulaba (calificaba) la tarea de los obreros de la construcción, aspecto que, como otros, se desreguló. Tampoco se norma la calificación de otros actores involucrados como contratistas y profesionales. No existen certificaciones de la calidad del producto global que se entrega, sólo hay certificaciones de calidad para materiales específicos.

Se suma a lo anterior, las graves falencias en fiscalización, los municipios aprueban proyectos y reciben obras, no les corresponde fiscalizar en sentido estricto. El SERVIU que debiese tener un rol más protagónico en materia de fiscalización, desarrolla esta tarea desde una realidad muy precaria. En el caso del SERVIU Metropolitano, que administra el 45%¹⁷ del presupuesto nacional del MINVU y que construye del orden de 7000 soluciones anuales, cuenta

¹⁷ M\$352.481.256 presupuesto MINVU 2001.

con un equipo de inspección formado por 15 profesionales aproximadamente, de los cuales no todos inspeccionan viviendas, con un contingente de 600 funcionarios que deben cumplir múltiples tareas.

Mejorar calidad en Chile implicaría, refinar mecanismos de fiscalización, normar procedimientos constructivos y mano de obra, generar mecanismos de certificación y definición de estándares de calidad, que necesariamente ponen en el tapete dos aspectos que se tensionan: **la vivienda como derecho o la vivienda como negocio y medio de acumulación de riqueza.** Para los sectores pobres es un derecho, para los inversionistas y empresarios un negocio. El Estado en que trabajamos debe insertarse exactamente en el centro de esa contradicción y en un escenario político y económico neoliberal donde tiende a imponerse la lógica de la acumulación. En este contexto, las capacidades de negociación del Estado son débiles y con mayor razón cuando se trata de un destinatario, cuya organización y participación social es precaria.

Segregación socio espacial y pérdida de capital social

Se suman a los problemas de calidad del producto, las dificultades de localización de las viviendas y los costos de la desarticulación de las inversiones sectoriales, que han convertido a la mayor parte de los conjuntos habitacionales SERVIU en "ghettos", siendo el Estado incapaz de proveer al ciudadano de soluciones integrales, que incidan positivamente en su calidad de vida.

Uno de los determinantes de la localización de estos conjuntos ha sido el precio del suelo urbano. Para abaratar soluciones y mejorar rendimiento, las inversiones estatales en vivienda social han debido ubicarse en los suelos de borde de la ciudad, que son los de menor precio. Este es un factor de alta importancia dado que el valor del suelo urbanizado para una vivienda básica está entre 100 y 130 UF (entre 58 y 160

UF M2), que equivalen a una tercera parte de su valor.

La llamada escasez es relativa, pues existe sobre todo para viviendas de interés social, dado que hay grandes cadenas inmobiliarias propietarias de terreno, pero no para destino social, les interesa especular con su precio y/o hacer inversiones que aumenten rentabilidad, y generan la mayor ganancia posible. En los hechos, el MINVU ha comprobado que un 30% de las regiones del país no tienen problemas de terreno y pueden ubicar con facilidad sus viviendas (X, XII, III, IV). En las grandes ciudades como Santiago, éste se transforma en un bien escaso, sobre todo por las razones enunciadas. En la actualidad se intenta levantar un catastro nacional, que pueda ser manejado regionalmente en el futuro.

La realidad descrita respecto del suelo urbano ha perjudicado la localización de los conjuntos de vivienda social, lo que ha implicado en la mayor parte de los casos, desarraigar a las familias de su entorno de origen, llevándolas a perder su fuente de trabajo y sus redes familiares de apoyo. Se debe considerar además que la pobreza de los destinatarios de una vivienda básica a veces se ve agudizada por la asignación, dado que ser propietario implica también pagar dividendo, servicios básicos, alimentación, que en la condición de allegados eran gastos compartidos.

El traslado a la nueva vivienda se hace entonces a zonas de la ciudad con escaso equipamiento, con poca locomoción de acceso y muy alejada de los centros de actividad. Si bien se han tomado medidas parciales para reparar esta situación, como coordinar inversiones con los Municipios, exigir a las empresas una mínima dotación en equipamiento comunitario, este fenómeno está muy lejos de resolverse. Existen esfuerzos aislados por articular inversiones sectoriales, un ejemplo de ello lo constituyen los convenios de programación, pero hasta ahora se trata de experiencias aisladas.

El hecho es que los Conjuntos SERVIU presentan alto grado de delincuencia, relaciones vecinales deterioradas, espacios comunes abandonados, dificultades de acceso a bienes y servicios básicos, lo que redundará en importantes niveles de insatisfacción por parte de los pobladores.

La promulgación de la ley de copropiedad inmobiliaria, que regula la convivencia en los condominios en general, aporta especialmente al hacer referencia a los condominios de vivienda social, permitiendo en ellos la inversión al SERVIU y Municipio en obras de mejoramiento de espacios comunes. Si bien esta constituye una oportunidad para el Estado, su aplicación aún muestra limitaciones, referidas a la propia ley que es difícil de entender, que tiene algunas rigideces que en ocasiones paralizan la iniciativa de la comunidad (quorum exigidos), en general los respectivos servicios dan poca prioridad a su aplicación, y también hay mucho desconocimiento y desinterés de los mismos pobladores. Estos últimos no se encuentran preparados para convivir bajo las normas establecidas por un régimen de copropiedad, primero porque lo desconocen, segundo, porque para cualquiera es difícil.

En este sentido, el SERVIU Metropolitano ha iniciado desde hace dos años una experiencia pionera, creando un equipo especializado para promover a través de diversas estrategias de difusión, capacitación, coordinación, un apoyo a las distintas copropiedades, haciendo un trabajo hacia fuera del Servicio, pero también hacia el interior, dado que aún muchos funcionarios siguen creyendo que la tarea del SERVIU termina cuando se entrega la vivienda. También se está haciendo operar un fondo concursable para el mejoramiento de espacios comunes y elaboración de reglamentos de copropiedad, en este proceso se ve ratificado el diagnóstico original respecto de la complejidad y rigidez de la ley, como el desconocimiento de los vecinos.

En el marco del desarrollo de un barrio, no po-

demos olvidar la postulación colectiva, medio de postulación que existe desde principios de los 90, si bien ellos constituyen alrededor de 35000 inscritos, en la actualidad en la Región Metropolitana solo un 27% de los postulantes acceden a una vivienda vía este mecanismo¹⁸. El trabajo de terreno de la Oficina de Informaciones del MINVU, como la relación post asignación del sub departamento de asignaciones del SERVIU, indican que hay más participación en las juntas vecinales de postulantes que han accedido colectivamente. De hecho son los mismos dirigentes de comités que después se transforman en dirigentes vecinales. Un estudio de satisfacción de usuarios de viviendas básicas realizado en el año 2000, indica que quienes postularon colectivamente se encuentran más satisfechos que quienes lo hicieron en forma individual y que tienden a mantener una red consolidada de interacciones sociales¹⁹.

Sin embargo, este medio está subutilizado por el sistema. De hecho se puede constatar que los grupos no tienen un camino expedito para su selección, el tiempo de espera es prolongado (5 años), los requisitos son múltiples y en ese proceso, los dirigentes van perdiendo credibilidad y muchos grupos tienden a desmoronarse, "muchos integrantes congelan su postulación, otros se encaminan a la solución individual y un pequeño porcentaje persevera en la postulación colectiva con los correspondientes ajustes que eso implica"²⁰.

El mismo estudio de satisfacción mencionado plantea que "existe la percepción que vivir en las poblaciones SERVIU estigmatiza a sus ha-

¹⁸ Datos tomados de diagnósticos y propuestas acerca de las copropiedades, Equipo Integración Social SERVIU Metropolitano. En el último llamado (3/2000) postularon 13.965 personas, de ellas 3.822 (27,36%) lo hicieron en forma colectiva y 10.143 (72,63%) en forma individual.

¹⁹ INVI/MINVU: Diagnóstico sistema de medición de satisfacción residencial en destinatarios de vivienda básica, informe final, marzo del 2001. Pág 159.

²⁰ Ibid.

bitantes, añadido a una sensación de peligrosidad que redundan en el poco orgullo que se tiene de vivir allí; lo anterior se incrementa con el tiempo, se acentúa en la tipología C en la cual aumentan las ganas de irse, el descuido de los espacios públicos y el nivel de insatisfacción con el barrio. Todo ello dificulta la construcción de identidad con el barrio²¹, en el cual se deposita la mayor insatisfacción.

Con esta realidad, la vivienda como mecanismo de solución a un problema social, está lejos de generar calidad de vida y contribuir al desarrollo de capital social, y también lejos de ser un proceso y un sistema al que concurren diversos actores y donde lo que se transforma es todo un territorio.

En esta perspectiva de generar hábitat - barrio, el Estado cuenta en la actualidad al menos con tres recursos, todos con limitaciones, pero que es posible potenciar y mejorar, me refiero a la postulación colectiva, la ley de copropiedad y a los convenios de programación. Todos ellos aspectos en los que debiera trabajarse en forma articulada no sólo con otros sectores de gobierno como salud y educación, sino también con distintos niveles del Estado, es decir, la región y la comuna. En este sentido, se hace evidente la necesidad de descentralizar la gestión incorporando de verdad no sólo a los organismos estatales, sino también a la propia comunidad, es-timo que de eso estamos "a años luz".

Desfocalización de los programas

El perfeccionamiento de la ficha CAS como factor de puntaje, el diseño del Programa de Vivienda Progresiva que no implica endeudamiento, sin duda constituyeron, entre otros, elementos que ayudaron a ampliar la cobertura de los programas, integrando con ello a nuevos seg-

mentos de pobres a los destinatarios. Un estudio de MIDEPLAN (1994) basado en los puntajes CAS2 y asimilando dicha variable al nivel de ingreso, concluye que un 70% de los beneficiados por una vivienda básica pertenecen al 30% más pobre de la población. Un estudio del MINVU respecto a sus deudores indica que más del 50% de los hogares estudiados clasifica en el primer decil de ingreso.

Como se mencionó anteriormente, los gobiernos de la Concertación han logrado ampliar la cobertura de los programas, en lo que respecta a los sectores pobres de la población, aún así la política de vivienda actual está arrastrando una desfocalización creciente. En este sentido, lo primero es hacer referencia a la llamada *pobreza dura*, al grupo de pobres sumidos en la indigencia por muchas generaciones, grupo al cual, pese a algunos avances, no se ha logrado llegar y no sólo con la vivienda, sino con el conjunto de la llamada Red Social de Gobierno. Justamente el Programa Chile Barrio encuentra su origen en esta constatación.

Por ello, se focaliza en los campamentos y se intenta sobre ellos actuar coordinadamente. No obstante, la coordinación prevista ha sido menor a lo que se requiere y la pobreza de los campamentos ha resultado mucho más heterogénea de lo esperado.

De acuerdo a análisis de la encuesta CASEN 2000 de la Corporación de la Vivienda de la Cámara Chilena de la Construcción, la vivienda básica está desfocalizada. Los allegados se concentran en el primer y segundo quintil de ingreso y el déficit cualitativo llega hasta el tercer quintil, sin embargo, nuestros subsidios están en la actualidad llegando incluso al cuarto quintil, segmento que también puede seguir siendo apoyado por el Estado, pero tal vez generando mecanismos como la rebaja de impuestos, leasing, movilidad, pero la gran inversión estatal debiese estar concentrada en el primer y segundo quintil.

²¹ INVI/MINVU: Diagnóstico sistema de medición de satisfacción residencial en destinatarios de vivienda básica, informe final, marzo del 2001. Pág 159.

En un estudio de MIDEPLAN realizado el año 98²² con los resultados de la CASEN 96, al examinar los resultados por programa habitacional, no se asocian los promedios de ingreso familiar con el tipo de programa, es decir, no se observa correspondencia entre los promedios de ingreso de los postulantes y los tipos de programa a los cuales postulan: los ingresos correspondientes a quienes postulan a vivienda social, deberían ser más bajos que los postulantes a subsidios de sectores medios, sin embargo, esa meta no se cumple. El estudio de satisfacción residencial aludido plantea que existe crecientemente un menor porcentaje de beneficiarios bajo la línea de pobreza y en particular de indigencia²³.

Estas desfocalizaciones se deben al encarecimiento de la vivienda, a problemas de información al usuario, de diseño de los programas, de desconocimiento de la demanda, todo ello naturalmente lleva a error en la asignación del beneficio.

Participación social aún como desafío

Con el advenimiento del primer gobierno democrático en 1990, el tema de la participación de los destinatarios en la política social se puso de relieve en el escenario político, sobre todo porque se vio en ella un vehículo para consolidar la democratización del país, saldando la deuda de participación que mantenía el Estado autoritario con los ciudadanos hasta ese momento. Entonces, la Política Social como espacio para la participación, aparecía como uno de los vehículos posibles para la rearticulación del Estado con la sociedad civil, y como herramienta para la canalización de toda la demanda social contenida en los años de Dictadura.

No se estaba pensando entonces en la transformación del Estado ni en una modificación radical de las políticas y programas que este

implementaba, es decir, desde un Estado Neoliberal en lo económico y Subsidiario en lo social, **se comienzan a relevar de modo particular tópicos como la descentralización, la participación, la superación de la pobreza**, como medios indispensables (al menos en el discurso) para consolidar la democratización de la sociedad chilena.

Entonces, a la base de los procesos participativos de los programas sociales impulsados por el Estado durante estos 3 gobiernos de la Concertación, ha primado esta concepción instrumental de la participación. Esta participación ha sido instrumental, porque como plantea Diego Palma, "las capacidades de los incorporados se deben adecuar a las oportunidades que la política propone, de acuerdo a las exigencias de coherencia interna propias de la propuesta (p21), es decir, la participación existe sólo en la medida en que aporta a iniciativas que son decididas, diseñadas y controladas por el aparato técnico burocrático, que es externo a quienes se invita a participar (p17)"²⁴. La primacía de esta lógica también se ve ratificada por un estudio realizado por la Dirección de Organizaciones Sociales²⁵ en el que se plantea que en el 81% de los casos, los destinatarios de los programas participan en la recepción del beneficio, manejando los mecanismos establecidos o en la gestión del programa, aportando parte de los recursos para el cumplimiento de las metas establecidas.

En este marco, el Sector Vivienda, a partir de 1990 y en particular durante el primer gobierno de la Concertación, define la participación social como uno de los tres ejes de la Política Ministerial y en el transcurso de la década se concretan iniciativas referidas a la participación tales como:

²⁴ Diego Palma: "La Participación y la Construcción de Ciudadanía", Doc. N° 27, Centro de Investigaciones Sociales Universidad ARCIS, n.a.

²⁵ Información extraída del Documento "Propuesta Política de Participación Ciudadana MINVU-MBN", año 2000, Documento de circulación interna.

²² MIDEPLAN: Impacto de la Política Habitacional de los años 90, Agosto de 1998.

²³ Ibid., pág. 156.

- Se institucionaliza la postulación colectiva a los programas, reconociendo con ello la trayectoria organizativa de los grupos populares y viendo en esta decisión un mecanismo para potenciar el desarrollo barrial. Si bien la postulación colectiva aún está vigente, se encuentra lejos de alcanzar el impacto en el que originalmente se pensó, pero es uno de los canales que da a este Ministerio un cable directo de relación con sus destinatarios. Los postulantes colectivos no llegan a superar la cuarta parte de todos los postulantes y no tienen en la actualidad un camino expedito para su selección, dado que la espera para la selección es prolongada (de 3 a 5 años), se provocan problemas de confianza y credibilidad que llevan a hacer crisis a muchos grupos, de los cuales solo una tercera parte logra lo esperado, la casa propia y el traslado a una misma población²⁶.
- Se incorpora a los Municipios en la implementación de la Política, aunque a lo más esto se ha traducido en el desplazamiento de funciones y no de atribuciones y recursos, pero la relevancia de esta incorporación es vital si se piensa como base para, en adelante, lograr una real descentralización.
- Se desarrollan los llamados Programas Participativos como los Pavimentos, Parques y Copropiedad en que los vecinos aportan gestión y recursos a programas definidos por el Ministerio. En este caso, los vecinos y Municipios participantes han podido acumular experiencia en gestión de recursos y redes de apoyo, pero no tienen ninguna influencia en el diseño, control y evaluación de lo que se hace. En este ámbito existe un campo por desarrollar, en lo que respecta a

la vivienda como generadora de desarrollo barrial, redes comunitarias y mecanismo de desarrollo de capital social.

- Se crean Oficinas de Información al Usuario, generando al interior de los Servicios un interlocutor de primera instancia claro e identificable para el destinatario de los programas.
- Se crean instancias de diálogo con la comunidad. Aquí las iniciativas más destacables son los Encuentros Comunes y las Mesas de Trabajo. En el primero, las autoridades y funcionarios se desplazan a las comunas para intercambiar y resolver, cuando es factible, problemas vinculados a la problemática habitacional. En el segundo, se trata de instancias de discusión de un programa que está en etapa de diseño con dirigentes sociales para recibir su opinión respecto de la iniciativa, esta instancia se ha visto muchas veces empobrecida por la baja capacidad de interlocución de las organizaciones.

Durante esta década también se creó una unidad especializada al interior del Ministerio que ha tenido como propósito velar y potenciar la participación de los destinatarios en el desarrollo de la Política. Si bien con la creación de esta Unidad se formaliza el tema al interior y se logra el desarrollo de algunas de las iniciativas señaladas, de ningún modo se logra transversalizar o institucionalizar el tema a toda la gestión del Sector Vivienda.

Si bien existen los avances indicados, en el marco de esta lógica instrumental, como plantea el Equipo de Difusión del MINVU: "los elementos de participación presentes en los programas son más bien de "arriba hacia abajo", es decir, no consideran de manera primordial las opiniones ciudadanas, sino que se privilegian el cumplimiento de objetivos y resultados gubernamentales"²⁷.

²⁶ Equipo Integración Social: "Diagnóstico y Propuesta acerca de las copropiedades SERVIU", SERVIU Metropolitano, noviembre del 2000, doc. de circulación interna.

²⁷ Unidad de Información al Usuario: "Experiencias Participativas del MINVU: Aprendizajes de una década 1990-1999", Enero 2000.

Pensando en el Gobierno Central y tomando como referencia la reflexión del mismo equipo, la participación de los destinatarios en la Política Social se ve tensionada por la **ausencia de consenso en el Sector Público respecto de la concepción, alcance y contenidos de la participación**, la falta de políticas operacionales y procedimientos que la legitimen y faciliten la estructura fuertemente centralista, sectorialista y burocrática, no dispuesta para la colaboración y concertación entre distintos actores, y por supuesto, la falta de sistemas de información y retroalimentación entre servicio y usuarios.

Otro aspecto que también dificulta la participación de los destinatarios de los programas se relaciona con el hecho que muchas de las modalidades de participación que se establecen se definen sobre la base de un conocimiento muy intuitivo o simplemente desconocimiento de las capacidades, necesidades y percepciones de los sujetos que se invita a participar.

Por todo lo planteado, se deduce que la acción del Estado en materia de participación y soluciones entregadas, está lejos de generar condiciones para una participación sustantiva y desarrollo de capital social de los sujetos a los que pretende llegar. Tal vez, la única posibilidad para no perder en la acción la particularidad de cada intervención, está en fortalecer la descentralización de los programas, pero en sus distintas etapas, también a la hora del diseño, desde allí promover la articulación de las inversiones y asumir de una vez que su acción como sector no termina con la entrega de viviendas, que su función apunta también al desarrollo del barrio y también de la ciudad.

Modificaciones Relevantes

El agotamiento de la etapa descrita, llevó al MINVU a realizar una serie de cambios con los siguientes propósitos:

- Mantener la reducción del déficit.
- Focalizar en los más pobres.
- Mejorar la calidad de las soluciones.

Para el logro de los propósitos descritos, el Estado ha ampliado el rol del sector privado, abandonando su función de otorgar créditos a los sectores pobres y desplazando esta tarea hacia la banca privada. Para ello, ha establecido un conjunto de subsidios al otorgamiento de créditos, que faciliten la entrada del sector privado al cumplimiento de este desafío.

Después de un breve tiempo de aplicación, se ha logrado la incorporación efectiva de la banca en relación con este tema. Sin embargo, pese a las flexibilidades establecidas, hay un segmento de pobres que definitivamente no se constituirá en sujeto de crédito.

A propósito de lo anterior, las modificaciones han incluido la ejecución de dos nuevos programas de vivienda social sin crédito para llegar a estos sectores. Cada uno de ellos tiene una modalidad propia de funcionamiento. La Vivienda Social Dinámica sin deuda, modalidad SERVIU, y el Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios. En el primer caso, particularmente en la Región Metropolitana, la ejecución de la Vivienda Dinámica sin deuda, ha presentado dificultades asociadas a los precios del terreno y a los altos costos de la solución, si pensamos que ésta debe constituirse en una respuesta definitiva y de calidad para las familias beneficiarias. Esto pone en duda la sustentabilidad de esta solución como respuesta eficiente dirigida hacia los sectores más pobres de la ciudadanía.

En el caso del Fondo Concursable, se trata de una modalidad innovadora de operación en la que el Estado subsidia un proyecto habitacional presentado por una entidad encargada de organizar la demanda y diseñar las soluciones. Esta última modalidad ha encontrado gran acogida y en tres años de operación ha tenido un alto crecimiento. En el caso de la Región Metropolitana, en la experiencia piloto se financiaron 5 proyectos que cubrieron 151 soluciones habitacionales. En el año 2003, este mismo programa financió 71 proyectos, llegando a 4948 familias.

Una de las razones que permiten comprender el crecimiento de este programa, a diferencia del anterior, es que el subsidio estatal en este último caso, se constituye en un detonante de una cierta capacidad existente en la sociedad civil chilena que permite movilizar activos del llamado tercer sector, de la empresa privada y de los propios afectados por las carencias habitacionales.

Conclusiones

Si bien es posible observar algunos avances, en particular los referidos a este último programa, las modificaciones actualmente en ejecución, no abordan de manera suficiente temas como el mejora-

miento del parque habitacional existente, ni como se va a desincentivar la especulación con el precio del suelo, tampoco queda claro como se promoverá en la realidad la pretendida mayor descentralización. Con la fórmula de programas esbozada, aún no se sabe si se lograrán corregir las dificultades de focalización presentadas por la política habitacional. La nueva propuesta, en general, ha reforzado la oferta sobre la base de un conjunto de subsidios, en particular a la banca privada. Sin embargo, surgen inquietudes respecto de la centralidad de los destinatarios y temores por la desfocalización de los programas y las limitaciones que la política ha mostrado en materia de desarrollo de capital social y promoción de la calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- DUCCI, María Elena: "Chile el lado oscuro de la política de vivienda exitosa". Revista EURE, 1997.
- Estudio diagnóstico sistema de medición de satisfacción de beneficiarios de vivienda básica, encargado por MINVU, Marzo, 2001.
- EQUIPO INTEGRACIÓN SOCIAL: "Diagnóstico y Propuesta acerca de las copropiedades SERVIU", SERVIU Metropolitano, noviembre del 2000, doc. de circulación interna.
- ESPINOZA, Vicente: "Para una Historia de los Pobres de la Ciudad", Cap I, pág 24. Ediciones SUR, Agosto, 1988.
- INVI/MINVU: Diagnóstico sistema de medición de satisfacción residencial en destinatarios de vivienda básica, informe final, marzo del 2001. Pág 159.
- MIDEPLAN: Impacto de la Política Habitacional de los años 90, Agosto de 1998.
- PALMA, Diego: "La Participación y la Construcción de Ciudadanía", Doc. N° 27, Centro de Investigaciones Sociales Universidad ARCIS.
- "Propuesta Política de Participación Ciudadana MINVU-MBN", año 2000, Documento de circulación interna.
- UNIDAD DE INFORMACIÓN AL USUARIO: "Experiencias Participativas del MINVU: Aprendizajes de una década 1990-1999", Enero 2000.