

Análisis de la Política Habitacional Chilena y sus futuras orientaciones

El Instituto de la Vivienda (INVI) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, en la cuarta entrega de la serie de Documentos de Trabajo ofrece un «Análisis de la Política Habitacional Chilena y sus Futuras Orientaciones», que corresponde al trabajo desarrollado por Paola Jirón Martínez y Alejandra Cortés Fuentes en el marco del proyecto de investigación FONDEF - CONICYT No. D0011039 "Determinación de los Estándares de Bienestar Habitacional para Mejorar la Calidad de la Construcción de Viviendas en Chile", por cuanto el bienestar habitacional se encuentra inserto dentro de un proceso habitacional que abarca distintas dimensiones, una de las cuales es la dimensión política.

Si bien las políticas habitacionales en Chile son consideradas exitosas en términos cuantitativos, producto de un sano sistema financiero y una producción masiva de viviendas con participación pública y privada, aún contienen algunas imperfecciones desde el punto de vista cualitativo, las que solucionadas permitirían dar un paso adelante en el sistema de provisión de viviendas y generar impactos positivos en la calidad de vida de las ciudades del país.

Teniendo presente como objetivo central la mejora de la calidad de vida de los habitantes, el análisis de la Política Habitacional Chilena se efectúa orientado por el concepto de bienestar habitacional –base del proyecto de investigación–, con el propósito de conducir adecuadamente las recomendaciones necesarias a nivel de política habitacional para las mejoras cualitativas de la producción de viviendas en el país.

AUTORES

Paola Jirón Martínez • Alejandra Cortés Fuentes

DOCUMENTO DE TRABAJO

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA Y SUS FUTURAS ORIENTACIONES

Paola Jirón Martínez / Alejandra Cortés Fuentes

DOCUMENTO DE TRABAJO



Análisis de la Política Habitacional Chilena y sus futuras orientaciones

AUTORES

Paola Jirón Martínez • Alejandra Cortés Fuentes

Análisis de la Política Habitacional Chilena

y sus futuras orientaciones

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

AUTORES: Paola Jirón M., Alejandra Cortés F.

Documento de Trabajo N° 4

La presente publicación del Instituto de la Vivienda (INVI) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, forma parte de la serie: Documento de Trabajo INVI.

DOCUMENTO DE TRABAJO INVI N° 4: ANÁLISIS POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA Y SUS FUTURAS ORIENTACIONES

Autores : *Paola Jirón Martínez*
Alejandra Cortés Fuentes
Editor : *Alejandro Toro Blanco*
Diseño Gráfico : *Amalia Ruiz Jeria*
Diagramación : *Javier Quintero Zuluaga*

El presente Documento de Trabajo fue elaborado en el marco del proyecto de investigación FONDEF - CONICYT No. D00I1039 «Determinación de los Estándares de Bienestar Habitacional para Mejorar la Calidad de la Construcción de Viviendas en Chile», llevado a cabo por la Fundación Chile, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, la Universidad Técnica Federico Santa María y la Corporación de Desarrollo Tecnológico.

Las ideas expresadas en él son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el pensamiento de FONDEF – CONICYT. Se permite la reproducción total o parcial de su contenido con fines no comerciales, siempre y cuando se cite la fuente.

© Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de la Vivienda.

© Jirón M., Paola; Cortés F., Alejandra.

Propiedad Intelectual Inscripción N° 141.527 de 2004

I.S.B.N. 956-19-0447-0

Impreso en Chile por Andros Limitada

Edición de 300 ejemplares.

Índice

INTRODUCCIÓN	05
CAPÍTULO I	
POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA	11
1.1 <i>Misión, Objetivos y Principales Orientaciones del MINVU</i>	17
1.2 <i>La Nueva Política Habitacional 2001-2006</i>	19
1.2.1 <i>Nuevos Programas y Modificaciones</i>	26
1.2.1.1 <i>Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios</i>	27
1.2.1.2 <i>Vivienda Social Dinámica Sin Deuda de Acción SERVIU</i>	29
1.2.1.3 <i>Programa Vivienda Básica Adulto Mayor</i>	30
1.3 <i>Otras modificaciones</i>	30
1.3.1 <i>Cuadro 1: Implementación y Modificación de Programas en la Nueva Política Habitacional</i>	34
1.3.2 <i>Caracterización Socioeconómica</i>	40
1.3.3 <i>Convenio MINVU – Bancos</i>	40
1.3.4 <i>Registro Único de Inscritos</i>	42
1.4 <i>Plan de Reforma Urbana y Territorial</i>	44
1.4.1 <i>Grupo de Trabajo para la Reforma Urbana</i>	44
1.4.2 <i>Siete Consideraciones Generales</i>	45
1.4.3 <i>Plan de Acción para la Reforma</i>	46
1.4.4 <i>Gestión del Plan de la Reforma Urbana y Territorial</i>	47
CAPÍTULO II	
ANÁLISIS SOBRE LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA	49
BIBLIOGRAFÍA	59
ANEXOS	61

Introducción

Uno de los objetivos del proyecto de investigación FONDEF N° D0011039 «*Determinación de los estándares de bienestar habitacional para mejorar la calidad de la construcción de viviendas en Chile*» es hacer recomendaciones que se traduzcan en consideraciones tanto a nivel de diseño, gestión, normativa y políticas, para el mejoramiento integral en futuras construcciones de viviendas sociales en el país. Comprendiendo que el bienestar habitacional se encuentra inserto dentro de un proceso habitacional que abarca estas distintas dimensiones, a continuación se describirá y analizará la actual Política Habitacional chilena y sus futuras orientaciones a la luz del concepto de bienestar habitacional con el que trabaja este proyecto, de modo que guíe adecuadamente las recomendaciones que surjan a nivel de política habitacional.

Muchos esfuerzos han sido desarrollados en los últimos años para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos alrededor del mundo. En este sentido, la tecnología entendida en su sentido más amplio ha jugado un rol importante en la perspectiva de mejoras de los sistemas constructivos, materiales, diseño y todos los aspectos que generan edificaciones más habitables.

En el sector de la vivienda social en los países en vías de desarrollo estos avances tecnológicos escasamente han

sido transferidos hacia un mejoramiento real de las condiciones de vida de sus habitantes. Esto debido a un amplio rango de razones, incluidas aquellas de orden económico, social, político, cultural, incluso algunas de orden geográfico. Sin embargo, en el caso chileno, se ha llevado a cabo un creciente esfuerzo en orden a incorporar innovaciones tecnológicas y estrategias de diseño en los últimos años. Pese a esto, aún existe mucho camino por recorrer para lograr un mejoramiento real de las condiciones de vida de los grupos sociales que habitan estos conjuntos.

Países como Chile han sabido gestionar y enfrentar las múltiples dificultades presentes en el proceso habitacional, las cuales han impedido a otras naciones de la Región el establecimiento de políticas habitacionales operativas y estables. No obstante que las políticas habitacionales en Chile aún contienen algunas imperfecciones e inconsistencias, de todos modos son consideradas como exitosas bajo un punto de vista cuantitativo. Este esquema se sustenta en un sano sistema financiero, una producción masiva de viviendas que incorpora al sector privado y un sistema confiable que anualmente produce un número importante de viviendas, que permite a la gente postular y esperar su turno para acceder a éstas.

La política habitacional chilena ha tenido una constante aplicación desde principios de los años 80. La construcción de viviendas a lo largo del país, el apoyo de un sistema financiero sólido, un sistema que, pese a su complejidad, ha tenido constancia, hace de éste un modelo que en la actualidad resulta un ejemplo a ser asimilado por diversos países de la Región. Gilbert afirma que «para 1975, el bosquejo de un nuevo modelo habitacional estaba tomando forma. El nuevo sistema sería guiado por el mercado y estaría inserto en sistemas económicos y financieros mucho más competitivos» (Gilbert, 2001: 5). En comparación con el número de viviendas que se construyen en la Región, hoy en día Chile se encuentra en una situación privilegiada en el contexto latinoamericano, ya que, debido a su avance cuantitativo respecto a la problemática habitacional, se puede dar la oportunidad de incorporar modificaciones a dicha política, a fin de mejorar aquellas debilidades manifestadas en términos cualitativos y que a la fecha han sido débilmente abordadas.

Es así como Chile se encuentra en una expectante situación para dar un paso adelante en este sistema de provisión de viviendas y generar un impacto positivo en la calidad de vida de los barrios en las distintas ciudades del país.

En este contexto, a continuación se explicará la necesidad de comprender la complejidad del proceso habitacional dentro de un marco teórico integral,

reconociendo que el mejoramiento en la calidad de vida de los barrios requiere modificar aspectos políticos, institucionales, económicos, tecnológicos, entre otros, dentro de este proceso.

Un enfoque integral de la vivienda puede ser entendido en referencia a las conclusiones de la conferencia de Hábitat I, realizada en Vancouver 1976. Desde entonces, la vivienda es entendida no solamente como una unidad que cobija a una familia, sino como un sistema integral, que comprende también el terreno, la infraestructura para urbanización y servicios y el equipamiento social y comunitario, dentro de un contexto cultural, socio-económico, político y físico ambiental. Este sistema se manifiesta en diversas **escalas**, incluyendo la localización urbana o rural, vecindarios, conjuntos habitacionales, entornos y unidades de vivienda. Estos diversos atributos son expresados en aspectos funcionales, espaciales, formales (estéticos y significado), materiales y ambientales (INVI-MINVU, 2001).

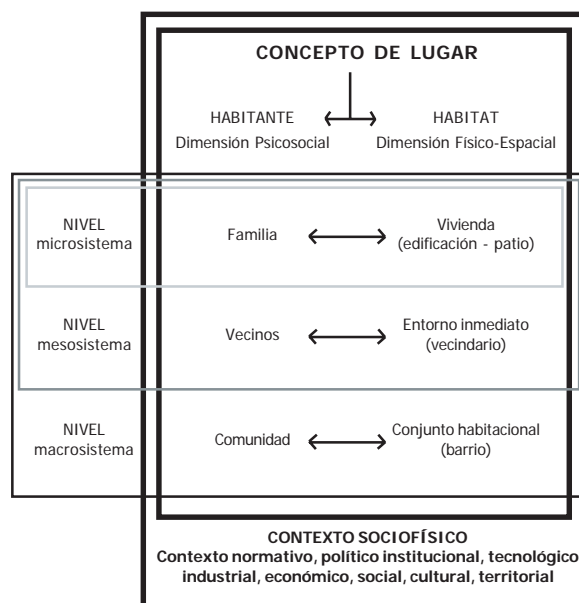
Adicionalmente, el proceso habitacional comprende distintas fases, entre ellas prospección, planificación, programación, diseño, construcción, asignación, transferencia, habitación, transformación y mantención, monitoreo y evaluación. Además, comprende la acción de varios actores que incluyen a los habitantes y a las entidades de los sistemas públicos, privados, técnicos, profesionales y de los residentes, entre otros (INVI-MINVU, 2001).

Dentro del sistema habitacional cobra particular importancia el concepto de **temporalidad**, referido a la experiencia residencial de los habitantes, la cual considera tanto los eventos anteriores a la obtención de la vivienda como la situación dinámica que se inicia a partir de la ocupación efectiva de ésta. Este aspecto es de vital importancia cuando se intenta evaluar el proceso habitacional, considerando como uno de sus principales actores al habitante y su percepción de dicho proceso (Toro, et al., 2002).

Este sistema se resume en la Figura 1, comenzando con el concepto de **lugar**, el cual se entiende como la relación inseparable del habitante y su hábitat, entendida tanto en una dimensión psicosocial como físico-espacial. Esta figura presenta tres niveles territoriales o escalas incluidas en un conjunto habitacional. Estas son, desde un punto de vista sistémico, el microsistema donde ocurren las relaciones de la familia y la vivienda; el mesosistema, donde se relacionan los vecinos a nivel de los entornos inmediatos a la vivienda (escaleras, pasajes), y el macrosistema, el cual incluye la comunidad y sus relaciones a nivel del conjunto habitacional. Todo esto se produce dentro de un gran contexto sociofísico, donde el sistema interactúa (Ibíd).

El contexto incluye aspectos de escala, tales como la ciudad o el territorio, el sistema político institucional, las políticas habitacionales, el sistema económico y financiero el estado del arte de la industria de la construcción, aspectos normativos del proceso, así como atributos

Figura 1. Enfoque Integral de la Vivienda como Sistema



sociales y culturales de la sociedad, entre otros. Este contexto es el ámbito general donde las comunidades experimentan el proceso de habitar.

Volviendo al concepto de **lugar**, Canter establece que éste «no concierne exclusivamente a las actividades o edificaciones que lo conforman, sino también a aquellas unidades de experiencia dentro de las cuales las actividades y las formas físicas se amalgaman». Este es el punto de partida necesario entre los atributos del entorno (dimensión físico-espacial) y la acción y motivación del habitante (dimensión psicosocial). En un

sentido similar, Max Neef (1986) define el espacio como fenómenos humanos subjetivos que, al ser percibidos, están en realidad siendo creados para sí mismos, siendo el vínculo entre el hombre y el espacio una realidad percibida subjetivamente.

Se puede concluir que el concepto de lugar es diferente al de espacio, y que al mismo tiempo es de una apreciación **subjetiva**, dependiendo de cada individuo que lo percibe. El espacio, en su interpretación sólo muestra una de las dimensiones del lugar que se resume en los atributos del objeto, dejando aparte al sujeto que lo percibe. En la noción de lugar aparece una correspondencia de relación entre un sujeto (ser humano) y un objeto (espacio). En ese sentido, Bailly (1980) sostiene que el espacio «es tanto un producto de la estructura del paisaje» (objeto), ...»cuanto el resultado de la actividad y de la experiencia perceptiva del sujeto». El mismo autor entiende por percepción la «función mediante la cual la inteligencia y el sujeto se representan, poniendo ante sí los objetos».

En este contexto, el **espacio** tiene una doble significación (Iñiguez y Pol, 1994). Por una parte, el espacio aparece como escenario o contenedor físico de la acción humana, y por otra, el espacio aparece como un elemento de la interacción social, al constituirse, a través de la comunicación, como un lugar con un contenido valórico y significativo. El lugar es el espacio que, cuando se le atribuye un significado, se constituye en un espacio social que expresa una realidad

a la vez física y humana. La emergencia de comunidades territoriales y de sistemas vecindarios implica un proceso de lugarización, toda vez que el espacio adquiere significados simbólicos, producto de los acontecimientos acaecidos en él (Sepúlveda et al., 1992).

Este aspecto nos lleva a la comprensión de qué se entiende por **calidad**, la cual, según la Real Academia Española – RAE (1992) «es la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permite apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie». Esta definición establece la existencia de diversos niveles de calidad a partir de una percepción comparativa de las propiedades del objeto, «por lo tanto, la calidad se puede entender en dos sentidos complementarios: a) como el conjunto de las propiedades inherentes a una cosa, o sea como cualidad, circunstancias y caracteres de ella, y b) como el resultado del acto de apreciación y valoración de dichos atributos. Esta apreciación puede ser una aprehensión directa y relacionada por intuición mediante un juicio de valor, o en forma indirecta y comparativa a través de un proceso deductivo y racional» (Fadda y Jirón, 1999).

Así comprendida, el concepto de **calidad de vida** es un *constructo*¹, es decir, una construcción social o un

¹ Término frecuente en el discurso sociológico que se refiere a “construcción lógica... usada para indicar entidades cuya existencia se cree confirmada por la confirmación de las hipótesis o los sistemas lingüísticos a los cuales recurren, pero que no es nunca directamente observable o directamente inferida de hechos observables”. (Abbagnano, 1987: 230).

objeto construido por un observador colectivo. En rigor, la calidad de vida no existe sino por medio del observador y su experiencia. No es un conjunto de condiciones materiales, ni la mera satisfacción experimentada por el sujeto, sino una dialéctica de lo observado y lo observable por un observador doble: el que observa las observaciones del que observa su experiencia (Ibíd).

Acotando el concepto al tema del hábitat, se tiene que la **calidad residencial** «puede entenderse como la percepción y valoración que diversos observadores y participantes le asignan al total y a los componentes de un conjunto habitacional, en cuanto a sus diversas propiedades o atributos en sus interacciones mutuas y con el contexto en el cual se inserta; estableciendo distintas jerarquizaciones de acuerdo a variables de orden fisiológico, psicosocial, cultural, económico y político.» (INVI-MINVU, 2001).

Dentro de este contexto, la **Habitabilidad** es la cualidad de habitable que tiene un lugar o vivienda con arreglos a normas legales (RAE, 1992). Es decir, la composición entre atributos y normas o estándares vigentes.

En este marco teórico el concepto de **Bienestar Residencial** forma parte del concepto más amplio de **calidad de vida**, es el modo más específico para enfrentar lo distintivo de la **vivienda (familia), su entorno (vecinos) y su agrupación (comunidad)** pudiendo entenderse como la **percepción y valoración**

que diversos observadores y participantes, entre ellos los habitantes, le asignan a los atributos y propiedades de los componentes de un conjunto habitacional (factores de habitabilidad) en sus **interacciones mutuas** y con el contexto donde se insertan.

La Comisión de Tecnología y Calidad de la Vivienda del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) cuenta con su propia definición de calidad de la vivienda, es decir, «como el conjunto de propiedades y características de la edificación que le confieren aptitud para satisfacer tanto los requerimientos expresamente estipulados en reglamentos, planos y especificaciones técnicas como también los requerimientos implícitos, propios de las reglas del arte y de la buena práctica profesional que aseguran, en definitiva, una adecuada respuesta a las necesidades habitacionales de los usuarios» (Haramoto, 1995).

Sin embargo, frente a lo mencionado anteriormente, esta definición resulta insuficiente, ya que ésta se refiere únicamente a los aspectos objetivos de la vivienda y no a la subjetividad inherente al concepto de **bienestar residencial**. Resumiendo, la evaluación de esta calidad residencial es lo que el proyecto de investigación FONDEF N° D0011039 «*Determinación de los estándares de bienestar habitacional, para mejorar la calidad de la construcción de viviendas en Chile*» intenta hacer, y se traduce en la consideración de dos principales dimensiones: 1) las condiciones objetivas como los entornos físicos, las estructuras de los conjuntos, la

humedad relativa del aire, las tipologías de vivienda, la materialidad, la provisión de servicios e infraestructura, la contaminación, entre otros, y 2) la percepción que de estas condiciones objetivas tengan los residentes. Los objetivos principales de este estudio son evaluar el desempeño actual de los sistemas constructivos y de diseño en los conjuntos de vivienda social de acuerdo al concepto de «bienestar habitacional»; identificar los vacíos en la normativa nacional al relacionar el concepto de «bienestar habitacional» con los estándares y normas vigentes; desarrollar una metodología ad hoc, que traduzca e integre los aspectos inherentes del concepto de «bienestar habitacional».

Tanto el MINVU como diversas instancias presentes en el proceso habitacional se han planteado como tema de relevancia el mejoramiento de la calidad de la vivienda social en Chile. Por esa razón, es importante que los resultados y recomendaciones de este estudio consideren las orientaciones futuras de la política habitacional del MINVU y sus planes en reformas habitacionales, urbanas y territoriales.

Por el enfoque integral que busca este proyecto, los resultados estarán dirigidos a los distintos actores presentes en el proceso habitacional y se realizarán tanto a nivel de política como de norma, gestión o diseño.

LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA

La acción habitacional del Estado en Chile se remonta a principios del siglo XX, cuando, a partir de la devastación causada por el terremoto de la ciudad de Valparaíso (1906), fueron promulgadas las primeras leyes de corte higienista que regulaban la construcción de las viviendas obreras. Desde esa época, la producción de vivienda social se vio enfrentada permanentemente a un creciente y crítico déficit. De este modo la acción se centró en la provisión de las condiciones higiénicas mínimas (dotación de una «envolvente» básica, agua potable y alcantarillado) y una creciente incorporación de la racionalización en el diseño, llegando en algunos casos a metros cuadrados mínimos por habitante (Pelegrín, 1993. en Toro et al., 2002).

A partir de los 60 se implementan programas de racionalización en el diseño e industrialización en la producción de las viviendas como respuesta al creciente déficit habitacional. Al inicio de los 70 se generaron evaluaciones a partir de las agencias estatales ligadas al ámbito del diseño y producción de las viviendas, que apuntaban a establecer el comportamiento físico ambiental integral de las viviendas producidas por el Estado. Estas investigaciones daban cuenta del comportamiento térmico (pérdidas y ganancias, inercia térmica en la vivienda); aislación acústica (entre habitaciones y viviendas); iluminación natural en todas las habitaciones; radiación solar (horas de radiación e influencia de la orientación); durabilidad de los materiales de construcción. Paralelamente, se desarrollaron estudios de la funcionalidad de las viviendas, dando

cuenta de la intensidad de las circulaciones interiores, horas de permanencia en las habitaciones, uso real de los espacios, funcionalidad, mobiliario y otros aspectos que retroalimentaban los procesos de diseño de las viviendas (Toro et al., 2003).

Estos procesos de investigación analítica fueron drásticamente abandonados a mediados de los años 70 y solamente en estos últimos años se ha reiniciado un proceso de reconsideración de estos aspectos de calidad en la vivienda, el cual ha llevado como un punto de partida la normativa de aislación térmica en las techumbres² incorporada en la Ordenanza General de Construcciones el año 2000 y su actual estudio en muros y pisos.

Este abandono se explica debido a una reducción en el rol del Estado, que lo ha llevado a ser sólo un gestor de la demanda y proveedor de subsidios (Haramoto et al., 1997). Progresivamente, la construcción de viviendas ha ido reduciendo los estándares, tanto de diseño como de calidad ambiental y constructiva, priorizando como único objetivo la reducción del déficit, motivo por el cual se ha generado un creciente deterioro de la calidad residencial (Fadda y Ducci, 1993 en Toro et al., 2003).

La actual política habitacional es resultado de lo que ha venido sucediendo en los tres últimos gobiernos y una continuidad de las modificaciones realizadas en el

²

La primera en América Latina.

gobierno militar. Es por esto que en este estudio se analizará la Política Habitacional Chilena a partir de la revisión de los distintos períodos y sus principales líneas de acción.

En la administración **Pinochet (1973-1989)** la vivienda se definió como «un bien que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro de la familia» (MINVU, 1980: 86), a diferencia de lo que hasta ese momento se había entendido como un derecho. Según el MINVU, «este esfuerzo de las familias el Estado lo reconoce y comparte subsidiariamente, permitiendo que cada una, aún la más modesta, obtenga una solución habitacional propia, logrando con ello erradicar la extrema marginalidad habitacional en todo el país». A su vez define el concepto de vivienda social como «la vivienda económica de carácter definitivo destinada a resolver los problemas de marginalidad habitacional» (MINVU, 1989).

Este período se caracteriza por un «aumento en el número de viviendas y subsidio incluidos en los programas de inversión del MINVU» (Nieto, 2000: 80). Se consolida la postulación a la Vivienda Básica, lo que representa un avance con relación al período anterior, en cuanto a acceso a viviendas terminadas por parte de la población. También se consolida el Subsidio Rural como una línea de acción destinada a la población de áreas rurales. Estaba destinado a propietarios de pequeños terrenos, dejando de lado a una población importante con actividades propias del sector rural, que no contaban con terrenos propios. Por otro lado, se crea el primer

programa de acceso colectivo, Programa Especial de Viviendas, que fue discriminatorio en la elección de sus beneficiarios (Nieto, 2000).

El mayor problema que existía al inicio de la administración era el elevado número de familias en campamentos, loteos irregulares y en operaciones sitio. Las radicaciones efectuadas a partir de 1982 se basaron en los programas Saneamiento de Poblaciones –rellenos sanitarios y de servicio urbanos básicos–, Vivienda Básica, y Entrega de Título de Dominio (Rugiero, 1998). Los programas del MINVU de erradicación de campamentos dentro de la ciudad de Santiago, iniciados en 1979 y llevados a cabo hasta 1985, significaron el desplazamiento intercomunal de 28.703 familias. El censo de 1982 arroja un total de 482.945 familias en extrema pobreza en la Región Metropolitana, obteniendo un porcentaje promedio de 51% de la población metropolitana no intercomunal y un 31% de la población intercomunal en situación de marginalidad en ese año (CED, 1990). La política de erradicación fue muy cuestionada y criticada en su época. Al respecto el CED plantea que «es efectivo que en términos de economía financiera es más barato construir en terrenos de menor valor de suelo, por la repercusión de ese ítem en el valor de la vivienda, lo que permite un mayor rendimiento en unidades por hectárea. Pero no es menos cierto que producir aglomeraciones de viviendas mínimas en zonas con escaso equipamiento social, mal sistema de conectividad vial, gran lejanía de la zona central (lo que incrementa los costos de transporte), etc. acarrea un

enorme costo social que deberá ser financiado por todos los habitantes del conjunto. Se ha calculado que en algunos casos la inversión social necesaria para recuperar estas áreas de la vivienda mínima supera 17 veces la necesaria para su establecimiento en áreas centrales de la ciudad» (CED, 1990:47).

En diciembre de 1979, el MINVU por Decreto Supremo N° 420 determinó un nuevo tratamiento para las zonas consideradas como suburbanas en el Plan Intercomunal de Santiago (PIS) de 1960. Este Decreto permitía la transformación de áreas rurales en áreas urbanizadas, sin plantear mayores restricciones al crecimiento discontinuo de la ciudad. Los efectos de esta norma fueron tales que el propio Ministerio decidió volver a establecer regulaciones explícitas que impidieran la expansión ilimitada de la ciudad (CED, 1990: 33). Es así como la Política Nacional de Desarrollo Urbano, de 1985, reconoce «el suelo urbano como un recurso escaso, se replantea el rol del Estado en la planificación territorial de las ciudades y se acepta que la propiedad privada puede tener algunas restricciones en función del bien común» (Bravo, 1993: 37).

«En esta época se construyen grandes poblaciones en las zonas periféricas de las ciudades; en ellas el equipamiento se resolvía solamente a través de reservas de terrenos para futuras construcciones que nunca se realizaron. El estándar de pavimentación era totalmente flexible, de manera que muchas de las poblaciones

construidas quedaban sólo con veredas o incluso con soleras y calzadas de tierra» (Nieto, 2000: 80).

En este período se reformula el marco normativo, institucional y social del país. Por el lado de la oferta, la vivienda pública no sería contratada por el Estado, sino construida por el sector privado, respondiendo a señales del mercado. Los constructores producirían lo que el sector público les pedía y tendrían que competir para producir lo que los consumidores querían. Se esperaba que la empresa privada produjera unidades más baratas bajo el sistema de contrato público y entregara una opción de vivienda para los pobres. El estado jugaría un rol subsidiario. El subsidio les permitiría a las familias comprar la casa que ellos quisieran (Gilbert, 2001).

En 1984 se crea el sistema de postulación que da inicio a un sistema de postulación individual, orientándose a las líneas de acción de subsidios. «Los subsidios se darían a familias que pudieran demostrar ser pobres y que estuvieran preparadas para contribuir a su propia solución habitacional. Se desarrolló todo un nuevo sistema para calcular el grado de pobreza de las familias (Ficha Cas) el cual incluía una visita a los hogares», (Gilbert, 2001: 7). A su vez, en este período se consolida un sistema financiero habitacional basado en el subsidio, ahorro y crédito.

En esta misma época surge una nueva modalidad de déficit, ya que «aquellos que no cumplieran con las condiciones de ahorro previo para optar a los programas habitacionales oficiales, no tuvieron otra opción que

«crecer hacia adentro», dando lugar a lo que hoy constituyen las familias de allegados» (Poduje, 1988: 37). Esta situación de allegamiento puede presentar una intensidad tal que se transforme en hacinamiento.³ La encuesta DESAL (1970) encontró que en un 25% de los hogares había más de tres personas por dormitorio. La encuesta de Rodríguez (1987) estableció igual problema en el 41% de los hogares encuestados, con un promedio de 6,5 personas por vivienda (CED, 1990).

Al asumir el presidente **Aylwin (1990-1994)** «existían 955.000 familias allegadas» y «desde el punto de vista de la habitabilidad 400.000 hogares residían en casas con alto grado de deterioro material... y 360.000 lo hacían en condiciones sanitarias de alto riesgo al carecer de agua potable; de los cuales 120.000 estaban afectados de ambos tipos de déficit. Los problemas de habitabilidad alcanzaban mayor relevancia en las zonas rurales» (Mideplan, 1994: 39).

En este período se crea el Programa de Vivienda Progresiva, destinado a posibilitar un aumento en el número de soluciones entregadas y crear un espacio para la participación de los sectores poblacionales de menores recursos en la solución de sus problemas habitacionales. También se modifica el subsidio de Vivienda Rural para dar acceso a la vivienda a la población rural no propietaria de terrenos y para utilizar este sistema como una herramienta de fomento al poblamiento rural agrupado. Por otro lado, se fomenta la postulación

colectiva en todos los programas existentes y se incorpora la condición de mujer jefe de hogar y miembros discapacitados como factores de discriminación positiva en el puntaje de selección en los distintos programas. Se establecen cupos regionales en los distintos programas para impedir la concentración de soluciones en la Región Metropolitana (Nieto, 2000).

Durante este gobierno la meta anual estipulada en 100.000 soluciones se consideró alcanzada por el MINVU, señalando como iniciadas en el total del período 346.459 soluciones habitacionales.⁴ Las 2as etapas del Programa de Vivienda Progresiva y el Programa de Construcción, Ampliación y Mejoramiento de la Vivienda Existente (CAM) atendieron unas 10.000 postulaciones para solucionar problemas de carencias cualitativas, y el Programa de Mejoramiento de Barrio del Ministerio del Interior contrató 56.560 soluciones de saneamiento (Rugiero, 1998).

Además de las soluciones habitacionales, en este gobierno se fijan estándares mínimos a los nuevos conjuntos habitacionales en materia de equipamiento, áreas verdes y pavimentación, de modo de mejorar la calidad urbana de las nuevas construcciones. Al mismo

³ Hacinamiento: Mide la relación entre Nº de personas del hogar y el Nº de recintos habitables que ocupan en una vivienda. Se estimó que existe hacinamiento cuando en un hogar hay más de tres personas por recinto habitable (Mideplan).

⁴ Cifra que incluye la 1a etapa del Programa de Vivienda Progresiva, Subsidio General Unificado, Subsidio Rural, Programa de Vivienda Básica y Programa Especial para Trabajadores, los que dan un promedio de 86.615 soluciones anuales.

tiempo se aumentan los recursos para la construcción de equipamiento en las zonas deficitarias y se crea la línea de acción en parques urbanos (Nieto, 2000).

En el gobierno del presidente **Frei (1994-2000)** se introducen modificaciones a varios programas, con el fin de crear y dinamizar un mercado secundario de viviendas sociales. Entre ellas, la creación del sistema de vivienda básica privada; la modificación al subsidio unificado para permitir la adquisición de viviendas usadas desde el comienzo de la vigencia de los certificados de subsidio; la modificación de los programas de vivienda progresiva, básicas, PET y subsidio unificado para permitir la venta de las viviendas durante el período de prohibición de enajenar, facilitando la utilización del producto de la venta de una vivienda, en la adquisición de otra, y la creación de un subsidio de originación de préstamo, que permite financiar el costo fijo para las instituciones financieras por otorgar préstamos hipotecarios (Nieto, 2000). Esto último, hace visible la intención por parte del gobierno de privatizar el proceso habitacional.

Se dinamiza en forma importante el proceso de renovación urbana y se introducen modificaciones al Leasing habitacional para intentar su operación más fluida (Nieto, 2000).

Además, se prioriza el financiamiento con fondos sectoriales del equipamiento comunitario incluido en las poblaciones que se estaban construyendo, y se crea una nueva línea de financiamiento para equipamiento

en antiguas poblaciones deficitarias, con recursos compartidos entre los vecinos, el Municipio y el Serviu. Por otro lado, en este período se registra un permanente aumento en la superficie de las viviendas básicas construidas y a partir del cuestionamiento público de la calidad y estándares de las viviendas ocurrido en 1997⁵, después de los daños provocados por los temporales, se mejoran los estándares de las viviendas básicas en varios aspectos, con el consiguiente aumento de costo. También se establece la obligatoriedad de asistencia técnica en los programas privados de viviendas progresivas y subsidios rurales, y se induce a contar siempre con asistencia técnica en los programas privados de viviendas básicas y PET (Nieto, 2000).

Por otro lado, en 1997 se da origen al Programa Chile Barrio como una nueva estrategia de intervención. Surge como prioridad gubernamental de intervención en el tema de superación de la pobreza e integración de grupos vulnerables. Inicialmente se denominó Programa Chile Solidario o Programa Interministerial de Coordinación de Inversiones en Asentamientos Precarios, planteándose no como un programa nuevo que requiriera de nuevos recursos, sino como una

⁵ A mediados de ese año, temporales de lluvia y viento dejaron en evidencia las serias deficiencias constructivas en varios conjuntos sociales. Unas 2.850 viviendas, en su mayoría PET y Vivienda Básica, sufrieron daños inadmisibles en sus muros exteriores, siendo el llamado caso COPEVA el más controvertido. Diversos conjuntos habitacionales ejecutados por la empresa COPEVA manifestaron serios problemas de humedad frente a las primeras fuertes lluvias después de entregadas las viviendas a sus beneficiarios.

reorientación de diversos programas tradicionales de vivienda. El programa incorpora nuevas líneas de acción, como las dimensiones sociolaborales y productivas. Además se plantea que las intervenciones realizadas por el programa se operacionalizarán de acuerdo a las características de cada asentamiento, por lo cual en el diseño general existe un conjunto de planes y programas que deberán combinarse de acuerdo a las demandas propias de los asentamientos. Los objetivos específicos de intervención son Desarrollo Comunitario e Inserción Social, Habilitación Laboral y Productiva, Mejoramiento de la Vivienda y del Barrio, Fortalecimiento Institucional en Torno a Programas Destinados a la Superación de la Pobreza. A pesar del innovador diseño del programa, éste ha tenido una concreción menos efectiva y coordinada de lo planteado (Fondecyt 1000414-2000).⁶

Las tres administraciones estudiadas debieron enfrentar situaciones habitacionales muy diferentes. Mientras en los 80 el problema se centraba en pobladores que permanecían en operaciones sitio y en campamentos, en los 90, la administración de Aylwin debió abordar el problema de los allegados y, la de Frei, temas de orden cualitativo y una mayor focalización (Rugiero, 1998).

A la fecha, el déficit cuantitativo parece estar controlado con el nivel de producción que se ha mantenido en los últimos 10 años. Sin embargo, han quedado de manifiesto en estos últimos años los serios problemas de déficit cualitativo de estos conjuntos habitacionales, que se hicieron públicos principalmente por problemas

de humedad en el caso COPEVA. Por otro lado, la construcción de vivienda social en grandes extensiones de las zonas periféricas de la ciudad ha generado un fuerte impacto, produciendo una marcada segregación socioespacial.

La mayoría de las políticas y líneas de acción que se han establecido a partir de los gobiernos de la concertación (1990 a la fecha) se mantienen vigentes en el actual gobierno de Ricardo Lagos. Por otro lado, los programas habitacionales vigentes han nacido en el transcurso de los tres gobiernos anteriores y han sufrido diversas variaciones que permiten comprender las problemáticas de cada período. En este sentido, los problemas ya evidenciados en los gobiernos anteriores son temas que intenta abordar el actual gobierno. Para ello, se ha planteado enfrentarlos con una Nueva Política Habitacional para el periodo 2001-2006, y un estudio para la formulación de la futura Política Urbana Nacional. Estas políticas nacen y se desarrollan en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y se han hecho efectivas a través de distintas líneas de acción.

En las secciones siguientes se describirá la misión del MINVU, sus objetivos y políticas para los años 2001 a 2006 y su traducción en Programas Habitacionales y tendencias futuras. También se expondrá brevemente las bases para la «Reforma de la Ciudad y el Territorio» propuestas por el MINVU, las cuales aún no se han

⁶ Para mayor información ver www.calidaddevida.uchile.cl

aplicado, pero plantean problemas importantes a resolver. Finalmente, se realizará un análisis de la política habitacional y se explicará cómo este Proyecto responderá a los actuales y futuros requerimientos del sector habitacional chileno. De esta forma, este documento guiará las recomendaciones y resultados del Proyecto de modo que sean aplicables con la futura tendencia habitacional del país.

1.1. MISIÓN, OBJETIVOS Y PRINCIPALES ORIENTACIONES DEL MINVU

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) tiene por misión «contribuir a mejorar la calidad de vida de los chilenos, trabajando para satisfacer sus necesidades habitacionales y haciendo de las ciudades lugares apropiados donde vivir y desarrollarse» (MINVU, 2002).

Como parte de sus objetivos, el MINVU se propone atender los requerimientos habitacionales de las familias, especialmente de las de escasos recursos, permitiéndoles obtener su casa propia. Para esto cuenta con programas habitacionales que están focalizados a los sectores más pobres, como también a otros estratos sociales (MINVU, 2002).

Las principales áreas en las que trabaja este Ministerio son la vivienda y el desarrollo urbano, a través de todas aquellas políticas y acciones destinadas a suplir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, al mejoramiento

de barrios y al desarrollo de ciudades. Para ello cuenta con una serie de programas que le permiten llevar a cabo su misión a nivel nacional.

Esta misión se traduce en tres principales objetivos que se propone el Ministerio:

El primero se refiere a «Disminuir el déficit habitacional, junto con mejorar la calidad de las viviendas y su entorno, focalizando la acción subsidiaria del Estado». Esto lo realiza por medio de la «Ejecución del programa habitacional 2001 y del Programa Chile Barrio; la promoción del mercado habitacional, la adquisición y gestión de suelo urbano para destino habitacional; y la focalización de la acción subsidiaria del Estado y mejoramiento de la calidad de las viviendas y su entorno» (MINVU, 2002).

El siguiente objetivo es «disminuir el pasivo urbano, generando y fortaleciendo los mecanismos de gestión urbana y territorial, y aumentando la oferta de espacios públicos y de proyectos urbanos integrales. Esto lo realiza por medio de promover el desarrollo equitativo y eficiente del territorio y la ciudad; facilitar acceso a los bienes y servicios urbano-territoriales, y ejecutar proyectos urbanos emblemáticos (bicentenario, habitacionales, patrimoniales, viales, espacios públicos)» (MINVU, 2002).

El tercer objetivo de este Ministerio es «Mejorar la calidad de atención a nuestros usuarios, descentralizando la gestión, profesionalizando nuestros recursos humanos

y estableciendo modernos sistemas de información y comunicaciones» y esto lo intenta al «simplificar los trámites y modernizar los procesos claves de atención» (MINVU, 2002).

Estos tres objetivos son los que guían la acción del Ministerio a nivel nacional y se ejecutan por medio de los Serviu y Seremi en cada una de las regiones.

El Ministerio se plantea como labor aportar a la construcción de una ciudad solidaria y equitativa, capaz de acoger a todos los que la habitan. En esta dirección se enmarcan los programas de vialidad urbana, pavimentación participativa, equipamiento comunitario y parques urbanos, así como la formulación de normas e instrumentos de planificación destinados a alcanzar una convivencia armónica (MINVU, 2002).

Dentro de las premisas del Ministerio está fortalecer la participación activa de las personas, reconociendo la importancia del rol de la comunidad para mejorar sus condiciones de vida. El Ministerio «...valora y estimula la participación activa de las personas de cada comuna». Para esto, plantea que deben existir compromisos compartidos entre el Ministerio y la comunidad. «...el MINVU aumenta las posibilidades de acceso a sus programas y mejora la focalización y transparencia de sus sistemas; y la comunidad, se organiza, ahorra, cuida y embellece su barrio y se esfuerza por pagar sus dividendos para permitir que otras familias alcancen la anhelada vivienda» (MINVU, 2002).

En cuanto a las áreas que atañen directamente a este proyecto, cabe reconocer que para atender los requerimientos habitacionales de las familias, la política habitacional del MINVU ha asumido en los últimos 20 años la producción masiva de viviendas nuevas, en función de alcanzar el déficit cuantitativo. Sin embargo, en estos últimos años se han visualizado los impactos de esta producción y las falencias en el rol del estado en fiscalizar y controlar los proyectos habitacionales. Para ello, desde el año 2000 pretende «mejorar la calidad constructiva de las viviendas a través de la aplicación de 36 estándares de calidad»⁷, que apuntan a mejorar las exigencias en la calidad de los materiales de construcción. Adicionalmente, distintas instituciones, incluyendo el MINVU, se encuentran en la actualidad desarrollando estudios a fin de mejorar la normativa térmica.⁸

También, según el MINVU, desde fines de 1999, en el proceso de asignación de propuesta pública a una empresa constructora, éste dice darle mayor importancia a la oferta técnica, calificada por profesionales del Serviu, que a la económica. Esto, con el fin de mejorar la calidad de las propuestas, porque estima que es importante el precio, pero mucho más la calidad (MINVU,

⁷ Ver Anexo 1.

⁸ El MINVU en conjunto con el Instituto Nacional de Normalización (INN), el Instituto de la Construcción y otras instituciones, trabaja en una nueva Normativa Técnica de la Construcción para mejorar las exigencias de aislación térmica en las viviendas. Se encuentra vigente.

2002). Sin embargo, este procedimiento resulta difícil de constatar sin un estudio más profundo, ya que hoy en día aún se utiliza como criterio de adjudicación y contratación de los proyectos, aquellos de menor costo.

Por otro lado, el MINVU intenta coordinar recursos para entregar a los beneficiarios conjuntos habitacionales con equipamiento social, deportivo y educacional, como también por mejorar los estándares que permitan desarrollar proyectos mejor diseñados. «... Se han inaugurado una serie de condominios sociales que cuentan con departamentos más espaciosos y bien distribuidos. También el equipamiento se ha ido perfeccionando con espacios públicos de mejor calidad y se busca que los nuevos proyectos cuenten con espacios interiores al aire libre que formen parte de las viviendas»(MINVU, 2002). Se han empezado a considerar algunos factores de diseño a través de nuevos estándares en aquellos conjuntos habitacionales que construyen los Serviu (programas Vivienda Social Dinámica sin Deuda y Básica Serviu), a través del «Documento de Estándares Habitacionales para las VSDsD»⁹, destinado a la definición de las bases técnicas de licitación. Busca determinar temáticas que se deben incluir en las bases para las licitaciones que se lleven a efecto en el marco de la nueva política habitacional. Este documento contiene recintos exigidos según tipo de vivienda, dimensiones mínimas en recintos al interior de las viviendas y recomendaciones para la distribución espacial en los conjuntos; además se grafican esquemas de posibles soluciones aplicables. Para hacerlo efectivo,

a principios del 2002, la Subsecretaría de Vivienda envió a todas las regiones una circular con indicaciones sobre las condiciones de calidad que deben ser incorporadas en las futuras licitaciones.

1.2. LA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL 2001-2006

A pesar de que la política habitacional en Chile ha sido evaluada nacional e internacionalmente como exitosa, con una producción sostenida de alrededor de cien mil viviendas al año, en los últimos años el modelo de gestión de vivienda social ha demostrado síntomas de agotamiento, debido a que los factores de diseño, impacto urbano y calidad de la construcción de viviendas sociales no se han valorado de manera integral. Se ha manifestado la necesidad de repensar las políticas habitacionales a nivel académico, político y social. A partir de 1997 esta percepción se hace más evidente, al quedar de manifiesto públicamente las limitaciones en las especificaciones técnicas y, por ende, la calidad de la construcción de los conjuntos de vivienda social.

En 1998 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo reconoció la necesidad de modificar las políticas que venía ejecutando durante los años anteriores y, en marzo de

⁹ Los Serviu en sus licitaciones deben considerar obligatoriamente el uso del programa arquitectónico y sus correspondientes cuadros normativos del "Documento de Estándares Habitacionales para las VSDsD" entregado por la División de Políticas Habitacionales del MINVU.

2000, se conformó un equipo de profesionales del MINVU que trabajó durante seis meses en documentos preliminares preparando la modificación a las políticas habitacionales vigentes. Estos estudios profundizaron los temas de financiamiento, indigencia, sistema de acceso a la vivienda y gestión inmobiliaria social. En marzo de 2001 se expusieron los resultados de estas comisiones, los cuales fueron denominados oficialmente como la Nueva Política Habitacional, que luego fue anunciada por el Presidente de la República en su Mensaje del 21 de mayo de ese año¹⁰. Pese a estar denominada como Nueva Política Habitacional, los lineamientos generales se mantienen acordes a la Política aplicada a la fecha.

Los principales objetivos de esta nueva política en el ámbito habitacional son:

-Promover el desarrollo del mercado habitacional. El MINVU se ha visto en la necesidad de desarrollar a la par con las viviendas nuevas, mecanismos legales, financieros y técnicos para la recuperación de las viviendas usadas y facilitar su entrada al mercado inmobiliario. Para ello, incorpora el programa de Rehabilitación Patrimonial que apunta a promover el mercado habitacional de vivienda rehabilitada o reciclada en las zonas de conservación histórica.

Por otro lado, en algunos programas habitacionales el Serviu entrega un certificado de subsidio, en reemplazo de la vivienda, que permite a los beneficiarios optar a la

mejor vivienda que el mercado ofrece, lo que genera mayor competencia en las ofertas. Además, el Ministerio ha intentado fortalecer los programas de Movilidad Habitacional y Leasing Habitacional, que buscan favorecer el arriendo, como mecanismo para obtener una vivienda, promover el mercado habitacional y disminuir el déficit (MINVU, 2002).

-Incrementar el financiamiento bancario para la vivienda social. Retiro del Estado de su rol crediticio y productor.

La alta morosidad registrada en los créditos entregados por el MINVU, a diferencia de la registrada por la banca privada, han obligado a esta Cartera a entregar su rol crediticio al sistema privado. Para ello, firmó un convenio con la banca para que ella tome en sus manos esta labor crediticia. Como se especifica más adelante, en el punto 1.3.2 «Convenio MINVU-Bancos», con ello se busca fijar un marco legal que establezca los procedimientos y reglas para que la banca asegure su participación en esta labor (MINVU, 2002).

-Desarrollar el mecanismo de securitización. Incentivar y perfeccionar la movilidad habitacional. La ley N°19.301, de 1994, que modificó diversos cuerpos legales relativos a mercado de valores, administración de fondos mutuos, fondos de inversión, fondos de pensiones, compañías de seguros y otras materias que señala, dio origen a la

¹⁰ Los grupos de trabajo, sus integrantes y los temas específicos que se abordaron se detallan en la página web del ministerio: www.MINVU.cl/MINVU

industria de la securitización en Chile. Esta normativa fue modificada por la ley N°19.389 de 1995, con el objeto de que esta industria funcionara en forma más expedita¹¹. A su vez, para mantener la seguridad entre los convenios del MINVU-bancos y beneficiarios, se han establecido diversos seguros que se encuentran implícitos al momento de acceder a un crédito para vivienda social, como se especifica más adelante en el punto 1.3.3. Por otro lado, se mantiene el programa de Movilidad Habitacional, que permite a los beneficiarios de una vivienda adquirida con subsidio del Estado acceder a otra, a través de la gestión del propio interesado, con el objeto de incentivar y perfeccionar la movilidad habitacional. Se aplica en el caso de viviendas que aún tienen prohibición de venta por cinco años, en razón del subsidio otorgado por el Estado. El beneficio consiste en levantar esta prohibición con el propósito de que su propietario pueda venderla y adquirir otra en un plazo no superior a un año desde que se anota el alzamiento de la prohibición en el conservador de bienes raíces (MINVU, 2002).

-Promover la Industrialización, especialmente en las Viviendas Sociales. Para promover la industrialización de la construcción, especialmente en materia de viviendas sociales, durante 2001 en algunos proyectos pilotos de la Región Metropolitana se modificaron las bases de contratación de empresas constructoras y las pautas de evaluación, lo que ha permitido que los Serviu prueben la factibilidad de contratación de sistemas industrializados de construcción mediante requisitos

técnicos específicos. En la actualidad, se están elaborando las bases para un nuevo piloto en la misma región modificando especificaciones que resultaron dificultosas en el primer piloto. Un ejemplo de esto es la separación de la licitación de la urbanización y construcción, contratándolas en forma separada. Esto permitiría reducir costos, y elegir el mejor proyecto de vivienda y el mejor loteo de terreno. En estos proyectos el MINVU ha detectado una capacidad instalada en el mercado para la producción de viviendas industrializadas. Este Ministerio busca diseñar instrumentos de reglamentación, regulación y de gestión de proveedores e incorporar nuevas tecnologías y acreditación de las mismas. Estas iniciativas pretenden generar estímulos a la calidad en las construcciones y reducir el costo final de la vivienda.

-Focalización de la acción subsidiaria del Estado. Cumplimiento del 100% del Programa Chile barrio. El hecho de dejar el rol crediticio que hasta ahora tenía el MINVU, ha significado fortalecer la acción subsidiaria del Estado. Para ello, ha generado distintos programas habitacionales que, enfocados a estratos socioeconómicos bajos y medios emergentes, permiten entregar viviendas a los sectores más pobres, densificar áreas urbanas abandonadas y reciclar sectores de conservación patrimonial.

¹¹ Ver Anexo 2: "Cuadro Síntesis de los Principales Cambios de la Ley de Securitización y sus Razones". Víctor Rivas.

Entre ellos, el Programa Chile Barrio tiene como objetivo la erradicación de asentamientos precarios, considerados como lugares de concentración de la pobreza dura del país. Éste une esfuerzos y financiamiento de distintas instituciones, para mejorar la vivienda y el barrio, generar inserción laboral y fortalecer las redes comunitarias en cada asentamiento, planteamientos que se consideran fundamentales para la real superación de la pobreza. Para el MINVU es de vital importancia el cumplimiento total del programa (MINVU, 2002).

-Generación de alternativas para sectores indigentes o pobres insolventes. El MINVU reconoce que la alta morosidad en los pagos de créditos entregados por esta cartera le impiden seguir endeudándose. Por otro lado, reconoce que existe una evidente desfocalización de los programas para los sectores de menores recursos, debido a la dificultad que tienen estos grupos para endeudarse con créditos. Por esto, deja su rol crediticio, y crea programas focalizados al 20% más pobre del país: Fondos Concursables y Vivienda Dinámica Sin Deuda, que no requieren de crédito. Con ellos, y junto al programa Chile Barrio, el MINVU busca atender los requerimientos habitacionales de los sectores indigentes o pobres insolventes.

-Gestión de suelo para viviendas sociales. La tendencia actual es que los privados no construyan viviendas de 400 UF, debido a que la rentabilidad de estos proyectos es mínima y los riesgos son muy altos (Uniapravi, 2000). Por ello, es necesario que los Serviu regionales adquieran

suelos a bajo costo, que les permitan ejecutar viviendas para los estratos más pobres. Esto se ha vuelto cada vez más difícil, ya que la alta demanda de vivienda social y la limitación de suelo urbano presiona al alza el valor del suelo, lo cual aumenta su plusvalía y disminuye las posibilidades de adquirirlo y gestionarlo de manera eficiente. Frente a esta clara dificultad, no se evidencian en la Nueva Política Habitacional acciones o mecanismos que faciliten la gestión del suelo para viviendas sociales.

-Mejorar la calidad de la vivienda y su entorno. Como se menciona en el punto 1.1, se han estudiado cambios en los estándares exigidos en los conjuntos habitacionales, que apuntan a un paulatino mejoramiento de la calidad de las viviendas y sus entornos. Para el mejoramiento de la calidad constructiva de las viviendas sigue en proceso el estudio que realiza el MINVU en conjunto con el Instituto Nacional de Normalización (INN), el Instituto de la Construcción y otras instituciones, para la creación de una Normativa Técnica de la Construcción que aborda el tema del aislamiento térmico de las viviendas. Se encuentra vigente la nueva normativa de aislamiento térmico para techumbre, y se encuentra en estudio la de muros y pisos.

En relación al mejoramiento de los entornos, el MINVU ha ampliado el Programa de Equipamiento Complementario para Conjuntos Habitacionales Serviu, para la construcción terminada de equipamientos comunitarios para servicios de nivel vecinal, tales como

salas de multiuso, jardines infantiles, centros para adultos mayores, multicanchas, plazas con juegos infantiles, entre otros (MINVU, 2002). Este Ministerio ha hecho esfuerzos por entregar conjuntos con mejor equipamiento, coordinando recursos de las Seremi de Vivienda, Educación y Salud, que permiten generar, en conjunto con los proyectos de vivienda, escuelas públicas y consultorios médicos. Sin embargo, existen aún deficiencias en el diseño de los espacios comunes al interior de los conjuntos, que no han sido mejoradas a través de normativas. Adicionalmente, existe una gran preocupación por el mejoramiento de la calidad del parque habitacional existente tanto en términos sociales como físicos¹².

-Mejorar los estándares: terminaciones, diseño, tamaño y diversidad, materiales, adecuación a la realidad regional.

A pesar de que el criterio de adjudicación y contratación de los proyectos sigue siendo el de menor costo, a partir de 1998, el MINVU acentúa el mejoramiento de los estándares, con un decidido esfuerzo por aumentar la superficie entregada en las viviendas básicas, y perfeccionar otros aspectos tales como incorporación de mayor grado de terminaciones en las viviendas, mejora del diseño incorporando las cajas de escaleras al interior de los bloques, mejor zonificación de los espacios comunes y áreas verdes (Niño, 2000). También, como se mencionó antes, para el Programa Vivienda Social Dinámica sin Deuda, los Serviu deben considerar en sus licitaciones el Documento de Estándares Habitacionales que incluye estándares de diseño, que incluyen

dimensionamiento, agrupaciones, programa, entre otros.

Por otro lado, con el objetivo de entregar recomendaciones normalizadas e implementar medidas técnicas directas para optimizar la calidad de las viviendas básicas, el MINVU elaboró el informe Diagnóstico de Patologías en la Edificación de Viviendas Básicas en el año 1995, que debería ser utilizado como guía por los proveedores y usuarios de estas viviendas (MINVU 2002).

A pesar de los esfuerzos realizados, aún queda mucho por hacer en materia de mejoramiento de estándares, y sobre todo en su adecuación a la realidad regional. Frente a esto, el MINVU se plantea dentro de los objetivos de la Nueva Política Habitacional continuar con los esfuerzos que se han estado realizando hasta ahora en materia de estándares.

-Certificación de calidad. Dentro de los objetivos el MINVU plantea la certificación de calidad de la vivienda, que busca diseñar sistemas de certificación a productos y diseños, que faciliten su fiscalización en el proceso de industrialización de la vivienda social. Para ello, el MINVU busca diseñar instrumentos de reglamentación y regulación de proveedores, acreditando nuevas tecnologías.

¹² Ver INVI 2003.

Por otro lado, dentro de las publicaciones del MINVU existen textos que informan a los beneficiarios de viviendas sociales cómo evaluar la calidad de una vivienda al momento de elegir y qué procedimientos seguir cuando al recibir la vivienda se manifiestan problemas de calidad constructiva. Esto es un avance en materia de educación cívica, respecto a la calidad que deben exigir los beneficiarios de viviendas sociales.

-Mejorar el marco regulatorio. Este objetivo es fundamental para mejorar normativas que ya están obsoletas o donde simplemente existen vacíos en las vigentes. En este ámbito se han realizado diversas modificaciones en la OGUC, sin embargo, quedan pendientes áreas, en particular, a nivel de planificación urbana.

-Desarrollo de barrios. Para el cumplimiento de este objetivo existen diversos programas como el de Mejoramiento de Barrios (Subdere), Mejoramiento Comunitario y Pavimentación Participativa, que permiten mejorar los barrios a través de la organización y esfuerzo comunitario. También cuenta con los programas Vialidad Urbana y Parques Urbanos, que a través de fondos sectoriales permiten financiar infraestructura vial y áreas verdes. Sin embargo, al no existir una visión integral de cómo y por qué el entorno de las viviendas también se encuentra deficitaria, estos programas sólo cubren algunos ámbitos de intervención. En este sentido, recientemente se ha incorporado el programa de «Vida en Comunidad» como apoyo a la consolidación de los

barrios generados en los conjuntos habitacionales del programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda, desde el ámbito social, técnico y legal en forma integrada.

En el **ámbito Urbano-Territorial** los principales objetivos son:

-Desarrollar la oferta y facilitar el acceso a los bienes y servicios urbano-territoriales. Generar y fortalecer los mecanismos de gestión urbano y territorial. Para alcanzar este gran objetivo es necesario hacer cambios radicales en el enfoque con que se aborda el desarrollo urbano y territorial. El gobierno ha hecho un esfuerzo por estudiar la problemática y proponer una Nueva Política Urbana Nacional. Para ello, creó el Grupo de Trabajo para la Reforma de la Ciudad (GTRU), en el cual participan más de 80 profesionales y representantes de las más diversas instituciones preocupadas del tema. Se elaboraron recomendaciones y propuestas de acción denominadas La Reforma de la Ciudad¹³. Esta reforma fue definida como una transformación radical de los procesos de desarrollo y gestión de los sistemas urbanos y busca transformar en una nueva política los consensos a los que llegó el grupo de trabajo en torno al rol central que las ciudades juegan en el desarrollo del país.

La actual política urbana no se ha replanteado desde la Política Nacional de Desarrollo Urbano, de marzo de

¹³ Para mayores detalles sobre la Reforma de la Ciudad consultar página web del MINVU: www.minvu.cl/minvu/

1985, lo cual evidencia la necesidad de actualizar y modernizar las políticas en materia de desarrollo urbano.

El GTRC es un esfuerzo válido para el logro del objetivo inicial, ya que aborda muchos de los temas urbanos que hoy no parecen ser relevantes en la Política Habitacional. Lamentablemente, aún no se ha transformado en una efectiva Política Urbana, por lo que permanece la dificultad del cumplimiento de dicho objetivo.

-Nuevos mecanismos de financiamiento. En el 2001 se inició la implementación y el desarrollo progresivo del Sistema de Gestión Presupuestaria por centros de responsabilidad regional y se dictó una resolución que faculta a las regiones para decidir la adquisición de terrenos de hasta diez hectáreas (www.gobiernodechile.cl). Por otro lado, con el objetivo de garantizar al país una gestión de adquisiciones 100% transparente y al menor costo posible en las compras y contrataciones de bienes, servicios y obras públicas del gobierno se efectuaron las licitaciones del sector a través del Sistema de Compras Chile, el cual se encuentra operando plenamente en las trece regiones, incluyendo Serviu, Seremi, el Parque Metropolitano y la Subsecretaría de Vivienda. El Gobierno creó el Portal Internet www.chilecompra.cl orientado a informar todas sus compras y proveer servicios a las empresas y Servicios Públicos para que puedan realizar sus transacciones electrónicamente. A nivel urbano, se han fortalecido los sistemas de concesiones que permiten el

financiamiento de grandes proyectos a través de privados.

-Fortalecimiento y modernización de instrumentos normativos. Como ya se mencionó anteriormente, el MINVU prepara actualmente la Reforma de la Ciudad, que busca la formulación de una Nueva Política Urbana, lo cual permitiría la modernización de los instrumentos normativos vigentes. En particular, aquellos relacionados con el Plan Regional de Desarrollo Urbano, Plan Regulador Intercomunal, Plan Regulador Comunal, Plan Seccional y Limite Urbano, que son los instrumentos que se utilizan actualmente.

-Ejecución de proyectos urbanos emblemáticos. El Gobierno se ha planteado estudiar y ejecutar 26 proyectos urbanos en el país (habitacionales, patrimoniales, viales, espacios públicos etc.), que les ha designado como emblemáticos por la dimensión y el impacto que estos producirían en la ciudad. Son parte del Proyecto Bicentenario, que nace en el discurso del 21 de mayo del 2001, realizado por el Presidente de la República. Éste busca llegar al 2010 con ciudades más eficientes y más bellas. Se contemplan diferentes proyectos en todo el país, que serán financiados por sistema de concesiones o inversión directa del Estado.

En cuanto al **ámbito de Desarrollo Institucional**, el MINVU se plantea cuatro principales objetivos:

-Descentralización y Delegación: Nuevos Roles y capacidades. Permitirá a las distintas instituciones

regionales tener mayor capacidad de gestión y toma de decisiones.

-Transparencia y Probidad: Compras Chile y estadísticas sectoriales en línea. Apunta a una mayor transparencia en el gasto fiscal.

-Trámites en línea y espacios virtuales de atención. Para el cumplimiento de este objetivo el MINVU se ha propuesto «Simplificar los trámites y modernizar los procesos clave de atención» (MINVU, 2002) que, entre otras cosas, apunta a la incorporación de tecnologías de la información en los Servicios Públicos. Se ha creado el Registro Único de Inscritos, que facilitará y modernizará la postulación a los distintos programas habitacionales, así como también permitirá tener un seguimiento de los distintos beneficiarios. Este registro permitirá también postular vía Internet a los distintos programas, facilitando las labores de los funcionarios públicos que trabajan en esta área.

-Participación y Control Social en nuestra Gestión. Automatización del 100% de los procesos claves. Permitirá mayor integración entre las entidades y la disminución de posibles errores humanos en los distintos procesos.

Por otro lado, se reconoce la necesidad de realizar modificaciones en cuanto **al personal del MINVU**. Esto se plantea a través de dos objetivos:

-Cambio Cultural. Actualización de Competencias y profesionalización.

-Sistema de «Compromisos de Desempeños de Jefaturas, de equipos e Individuales». Ambos objetivos apuntan a mejorar los roles, desempeño y eficiencia de los profesionales y funcionarios que trabajan dentro de la administración pública.

1.2.1. LOS NUEVOS PROGRAMAS Y MODIFICACIONES

Como ya se ha mencionado, la Nueva Política busca una refocalización del gasto en Vivienda Social hacia el 20% más pobre de los chilenos, que, según el MINVU, coincide con la población en situación de indigencia y pobreza en el país. Para ello, este Ministerio creó el programa **Vivienda Social Dinámica sin Deuda**, que presenta dos mecanismos de postulación, uno llamado **Fondo Concursable para Proyectos Solidarios** y el otro a través de las **Viviendas de Acción Serviu** (MINVU, 2002).

Ambos programas comparten el tipo de solución habitacional y los montos de subsidio estatal. El Fondo Solidario busca que Municipios, Fundaciones y Corporaciones presenten proyectos de vivienda y el Ministerio financia aquellos proyectos que han sido seleccionados por los Serviu de cada región. Por otro lado, el Ministerio contrata la construcción de viviendas Sociales Dinámicas sin Deuda en aquellos lugares donde principalmente no se generan proyectos mediante el Fondo Solidario por baja capacidad de generación de

proyectos o por la inexistencia de empresas constructoras que lleven a cabo los proyectos.¹⁴

Por otro lado, el MINVU se propone disminuir la producción de Vivienda Básica de manera de asegurar que exista oferta en el segmento de viviendas de menos de 400 UF y hace algunas modificaciones al Programa de Subsidio Básico de Libre Elección que en primera instancia pasa a llamarse **Subsidio Nueva Básica** (MINVU, 2002) y finalmente es absorbido en el tramo 1 del Subsidio General Título I.

A su vez, el MINVU establece que estas modificaciones están orientadas, por un lado, a diferenciar el monto de subsidio de manera de privilegiar más a los que adquieren viviendas de menor valor y, por otro, a **convocar al sistema financiero** privado para que financie estas viviendas en condiciones de tasa semejantes a las que obtienen compradores de viviendas de sectores de ingresos medio y alto. También permitirán que el MINVU otorgue 94.500 viviendas y subsidios adicionales en el período 2002-2006. De estas soluciones habitacionales, 28.500 se entregarán durante el año 2002, correspondiendo a 12.000 Subsidios PET, 6.500 Viviendas Básicas que serán contratadas por los Serviu y 10.000 Subsidios Nuevo Leasing (MINVU, 2002).

Según el MINVU, las 66.000 soluciones adicionales serán entregadas en el período 2003-2006 y considerarán 10.000 Viviendas Social Dinámica sin Deuda y 6.500 Viviendas Básicas Serviu adicionales al año (MINVU, 2002).

1.2.1.1. FONDO CONCURSABLE PARA PROYECTOS HABITACIONALES SOLIDARIOS

Tal como se mencionó anteriormente, el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios es uno de los nuevos programas que establece el MINVU que permite a las personas sin capacidad de pedir créditos bancarios acceder a soluciones habitacionales. Se basa en la formulación de proyectos a través de una entidad organizadora que gestiona fondos para la ejecución de nuevos proyectos.

Este programa está dirigido a familias organizadas en grupos (mínimo 10), patrocinadas por una Entidad Organizadora, que cuentan con un proyecto habitacional aprobado por la Dirección de Obras Municipales y que se encuentran viviendo en situación de extrema pobreza.

Una solución de vivienda en este programa debe considerar como mínimo estar-comedor, cocina, baño y un dormitorio. Al postular **se obtiene** un subsidio que junto al ahorro permite la construcción de diversas soluciones habitacionales tales como: la densificación predial –construcción de otra vivienda en el mismo sitio en que las familias beneficiarias residen–, la construcción de viviendas en nuevos terrenos, la adquisición y

¹⁴ Estos programas se ven con mayor detalle en el punto 1.2.1.1. y 1.2.1.2

mejoramiento de viviendas usadas, la adquisición y rehabilitación de viviendas en cités, la adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos para convertirlos en viviendas u otras soluciones similares (MINVU, 2002).

El MINVU busca con este programa, complementar las soluciones con proyectos de áreas verdes y equipamiento comunitario que permitan mejorar las condiciones del barrio. Junto al subsidio se otorgará asistencia técnica a los proyectos seleccionados para la contratación y ejecución de las obras (MINVU, 2002).

Los principales requisitos para este subsidio son que la Entidad Organizadora presente al Concurso un proyecto y el respectivo grupo de postulantes cumplan con ser un grupo conformado por 10 familias como mínimo y tener un puntaje CAS 2 del grupo postulante inferior o igual a 543 puntos, que corresponde al puntaje de corte de la línea de pobreza (elaborado por Mideplan en base a la Encuesta Casen 2000). A su vez, los postulantes deben estar inscritos en el registro único del SERVIU y contar con personalidad jurídica. El ahorro promedio del grupo debe ser de 10 UF por familia y el plan de ahorro deberá estar iniciado al momento de postular e indicar el plazo en que se cumplirá. Por otro lado, los postulantes o sus cónyuges, si fuera el caso, no deben ser propietarios ni asignatarios de una vivienda o de una infraestructura sanitaria o haber sido beneficiario de subsidio habitacional. Por último, familias

unipersonales (por ejemplo, solteros sin hijos), a excepción de adultos mayores, están impedidas de postular siempre y cuando éstos no constituyan más del 20% del grupo (MINVU, 2002).

Los proyectos deben contar con los respectivos permisos de construcción o alteración, reparación o reconstrucción otorgados por la Dirección de Obras Municipales, de acuerdo al proyecto o con certificación de que será acogido a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria, cuando corresponda. En caso de que los proyectos requieran de terreno para su desarrollo deberá acreditarse la propiedad de éste, pudiendo estar a nombre de los postulantes individualmente, del grupo o de la Entidad Organizadora. Éstas pueden ser Municipios, Corporaciones, Cooperativas, Fundaciones, Entidades Prestadoras de Asistencia Técnica inscritas en el Registro de Consultores del MINVU y el SERVIU de la Región respectiva. Las Entidades Organizadoras serán las encargadas de apoyar la organización de grupos, preparar los proyectos, gestionar los correspondientes permisos y aprobaciones, además de presentar los grupos y sus correspondientes proyectos a los concursos regionales y controlar el plan de ahorro comprometido (MINVU, 2002).

La Selección de los Proyectos la realizará primeramente el SERVIU con una preselección de los proyectos postulados que cumplan las factibilidades técnicas, requisitos y condiciones para participar en el

proceso de selección (factibilidad técnica de los proyectos, puntaje CAS, etc.).

En primera instancia los proyectos que queden habilitados para participar en el proceso de selección responderán a los factores de focalización y características de los proyectos, que tendrá una incidencia del 80% en el puntaje total; también a la condición de pobreza del grupo, características del proyecto, monto de subsidio solicitado y aportes de terceros, vulnerabilidad del grupo (Discapacidad, enfermedades catastróficas, etc.) y a las acciones de habilitación Social y capacitación de las familias participantes (MINVU, 2002).

El Jurado regional, que tendrá una incidencia del 20% en el puntaje total, estará presidido por el Intendente regional e integrado por el Seremi de Vivienda y Urbanismo, el Director del Serviu, el Seremi de Serplac, un representante del Capítulo Regional de Asociación de Municipalidades y un Consejero Regional, además de otros integrantes que podrán ser incorporados por las Bases Regionales (MINVU, 2002).

Se considera un puntaje adicional para grupos y proyectos que no fueron seleccionados en llamados anteriores, siempre y cuando hubieren quedado habilitados en su oportunidad para participar en el proceso de selección.

1.2.1.2. VIVIENDA SOCIAL DINÁMICA SIN DEUDA DE ACCIÓN SERVIU

Como parte de los nuevos programas implementados por el MINVU, la Vivienda Social dinámica sin Deuda está **dirigido a** personas que no tienen posibilidad de obtener crédito en las entidades financieras y cuyo puntaje CAS sea inferior o igual a 543 puntos (cifra que podría variar). En caso de postulación colectiva, este límite corresponde al puntaje CAS promedio del grupo. La solución habitacional es de menor tamaño y debe ser completada por las familias beneficiarias. La calidad será a lo menos equivalente a la de las viviendas básicas actuales.

Se obtiene una vivienda de aproximadamente 30 m² con posibilidad de crecimiento mínimo de hasta 50 m², el que se logrará con el esfuerzo posterior de la propia familia beneficiada y la organización de los vecinos. La vivienda dinámica estará dispuesta en conjuntos habitacionales de hasta 300 unidades, conformadas según el caso por subconjuntos de máximo 60 viviendas cada uno, los que deberán disponer de equipamiento comunitario.

Dentro de los **requisitos** para participar en los llamados a postulación se exigirá que los interesados se encuentren inscritos en los Registros del Serviu, no posean vivienda, no hayan sido beneficiados anteriormente con vivienda o subsidio habitacional proporcionado por el Estado o las Municipalidades,

cuenten con encuesta CAS vigente y cumplan con el ahorro mínimo exigido (10 UF).

1.2.1.3. PROGRAMA VIVIENDA BÁSICA ADULTO MAYOR

Este programa **está dirigido** a personas mayores de 60 años, que perciban bajos ingresos y busquen solucionar su problema habitacional, que estén dispuestas a habitar en una vivienda en calidad de préstamo o arrendamiento y que postulen en forma individual y se responsabilicen de la mantención y cuidado de la vivienda.

Se obtiene una vivienda básica, hoy Vivienda Social Dinámica Sin Deuda (ver Programa Vivienda Social Dinámica Sin Deuda), la que es asignada en arrendamiento o comodato, considerando los ingresos del beneficiario y su cónyuge.

El financiamiento, corresponde a un arrendamiento, se paga hasta el 10% de la renta bruta del postulante y su cónyuge, con un máximo de 0,3 UF mensuales. En el caso de comodato, no tiene cargo para el beneficiario.

Los requisitos de postulación son: ser persona natural, estar inscrito en el Registro Único de Inscritos, que no hayan sido beneficiados anteriormente con vivienda o subsidio habitacional proporcionado por el Estado o las Municipalidades o que sean propietarios o asignatarios

de una vivienda o infraestructura sanitaria. El interesado no puede tener más de una inscripción en el registro, ser mayor de 60 años, acreditar encuesta CAS II. En este programa no se exige ahorro y si se acredita no otorga puntaje.

1.3. OTRAS MODIFICACIONES

Adicionalmente, como complemento a los nuevos programas, el MINVU ha realizado una serie de cambios a programas de subsidios existentes. A continuación se describen algunas de estas modificaciones en la operación de éstos.

SUBSIDIO GENERAL (TÍTULO I)

Dirigido a familias de sectores medios, comerciantes, empleados y profesionales que tienen capacidad de ahorro y pueden pagar los dividendos de un crédito hipotecario.

Se obtiene un certificado de subsidio que junto a su ahorro y el crédito hipotecario le permiten comprar una vivienda económica nueva o usada, urbana o rural, o construirla.

Este programa tiene dos tramos de precio de la vivienda, conforme lo señalan las tablas A, B y C siguientes.

Se financia con: Subsidio del Estado y ahorro del postulante.

A. Todas las regiones, provincias y comunas del país, excepto las señaladas en las letras B y C:

Tramos de precio de la Vivienda (UF)	Ahorro (UF)	Subsidio (UF)
Tramo 1: hasta 600	20	210 - P/5
Tramo 2: hasta 1.000	80	90

B. Regiones XI, XII y Provincia de Palena:

Tramos de precio de la Vivienda (UF)	Ahorro (UF)	Subsidio (UF)
Tramo 1: hasta 700	20	330 - P/5
Tramo 2: hasta 1.200	100	190

C. Comunas de Isla de Pascua y de Juan Fernández:

Tramos de precio de la Vivienda (UF)	Ahorro (UF)	Subsidio (UF)
Tramo 1: hasta 800	20	450 - P/5
Tramo 2: hasta 1.200	100	290

P corresponde al precio de la vivienda de acuerdo al artículo 4 del reglamento.

Los requisitos de postulación son: Ser persona natural, estar inscrito en el Registro Único de Inscritos, no hayan sido beneficiados anteriormente con vivienda o subsidio habitacional proporcionado por el Estado o las Municipalidades, o que sean propietarios o asignatarios

de una vivienda o infraestructura sanitaria. El interesado no puede tener más de una inscripción en el registro, acreditar cumplimiento ahorro pactado no inferior al mínimo estipulado por tramo en cuenta de ahorro a plazo para la vivienda u otro instrumento autorizado. Si se postula acreditando sitio propio, éste debe estar inscrito en el Conservador de Bienes Raíces, debe estar urbanizado, libre de hipotecas, gravámenes, prohibiciones y litigios. En la postulación colectiva con proyecto habitacional, la disponibilidad de sitio propio constituye un requisito adicional, el sitio no sustituye el ahorro en dinero.

SUBSIDIO DE INTERÉS TERRITORIAL (TÍTULO II)

Dirigido a personas que estén dispuestas a comprar su vivienda en zonas de renovación urbana (aquellas definidas por el MINVU para favorecer la renovación de barrios antiguos dentro de la ciudad) o de desarrollo prioritario (definidas por el MINVU para impulsar el desarrollo equitativo de la ciudad atrayendo inversiones del sector privado en vivienda y urbanismo, en sectores que presenten características de interés especial para el desuso de proyectos habitacionales y que interesa promover), accediendo a un subsidio preferencial, que estén en condiciones de realizar todos los trámites para comprar una vivienda nueva, tengan capacidad de ahorro y puedan pagar los dividendos de un crédito

hipotecario, si lo solicitan, a un banco o institución financiera.

Se obtiene un certificado de subsidio con el cual puede comprar una vivienda económica nueva o construirla en las zonas señaladas.

La vivienda se financia con un subsidio del Estado y un ahorro del postulante.

Existen dos tramos de valor de la vivienda:

Tramos de precio de la Vivienda (UF)	Ahorro (UF)	Subsidio (UF)
Tramo 1: hasta 1.000	100	200
Tramo 2: hasta 2.000	200	200

Los requisitos para postulación son: ser persona natural, estar inscrito en el Registro Único de Inscritos, no hayan sido beneficiados anteriormente con vivienda o subsidio habitacional proporcionado por el Estado o las Municipalidades, o que sean propietarios o asignatarios de una vivienda o infraestructura sanitaria. El interesado no puede tener más de una inscripción en el registro, acreditar cumplimiento de ahorro pactado, que no debe ser inferior al mínimo estipulado por tramo, en una cuenta de ahorro a plazo para la vivienda u otro instrumento autorizado.

SUBSIDIO DE REHABILITACIÓN PATRIMONIAL (TÍTULO III)

Está dirigido a familias de sectores medios, con capacidad de ahorro, interesados en comprar una vivienda económica, generada por la rehabilitación de un inmueble existente, ubicado en una zona de conservación histórica. Las zonas de conservación histórica están definidas en el respectivo Instrumento de Planificación Territorial y corresponden a barrios antiguos dentro de las ciudades y con valor patrimonial.

En caso de solicitar crédito hipotecario, los interesados deben estar en condiciones de pagar dividendos mensuales y cumplir los requisitos y condiciones que establezca la entidad crediticia.

Se obtiene un certificado de subsidio que, junto al ahorro previo y el crédito hipotecario, permite comprar una vivienda económica (hasta 140 m²), que se haya generado de la rehabilitación de un inmueble ya construido ubicado en las zonas mencionadas, que tienen la cualidad de estar en sectores céntricos, con buena accesibilidad y servicios, así como una hermosa arquitectura y valor histórico.

Se financia con Ahorro del Postulante y Subsidio del Estado:

Tramo (UF)	Ahorro mínimo (UF)	Subsidio máximo (UF)
Tramo 1: hasta 1.000	100	250
Tramo 2: hasta 2.000	200	250

Requisitos: ser persona natural, estar inscrito en el Registro Único de Inscritos, que no hayan sido beneficiados anteriormente con vivienda o subsidio habitacional proporcionado por el Estado o las Municipalidades, o que sean propietarios o asignatarios de una vivienda o infraestructura sanitaria. El interesado no puede tener más de una inscripción en el registro, acreditar cumplimiento de ahorro pactado, que no debe ser inferior al mínimo estipulado por tramo, en una cuenta de ahorro a plazo para la vivienda u otro instrumento autorizado.

La rehabilitación del inmueble debe cumplir con los siguientes requisitos: Haber generado dos o más viviendas, el inmueble rehabilitado debe tener una antigüedad anterior al 31 de julio de 1959 (DFL 2 de 1959). Estar emplazado en una zona de conservación histórica, según disposiciones del inciso segundo del artículo N° 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Subsidio PET

Este subsidio opera durante el año 2002 y, a partir del año 2003, se incorpora la posibilidad de postulación con proyecto y entidad organizadora, tomando las características del Subsidio Vivienda Nueva Básica.

Subsidio Rural

Este subsidio ha sido modificado para mejorar su aplicación, bajo las siguientes grandes líneas de acción:

- Descentralizar la aplicación del Programa de Subsidio Rural;
- Reorientar sus actuales títulos con el fin de simplificar y racionalizar las operaciones en los ámbitos técnico, económico y legal;
- Optimizar el costo de las soluciones habitacionales. Ello, a fin de asegurar tanto la aplicación de los subsidios en su período de vigencia como un estándar mínimo para las futuras soluciones; y
- Ampliar y focalizar la aplicación del subsidio al mejoramiento y recuperación del parque de viviendas existente.

El rediseño de este programa contempla varios cambios reglamentarios, entre los que destacan los siguientes:

El **Título I**, orientado a soluciones aisladas o dispersas (incluye soluciones individuales para integrarse a asentamientos existentes) con postulación individual o colectiva, con subsidio único de 170 U.F. y ahorro mínimo de 10 U.F.

El **Título II**, orientado a soluciones agrupadas (formación de nuevos villorrios –mínimo 30 postulantes– o loteos

menores –mínimo 10 postulantes– incorporados en asentamientos existentes), con postulación sólo colectiva, subsidio único de 220 U.F. y ahorro mínimo 15 U.F.

El **Título III**, orientado al mejoramiento de la vivienda rural existente, con postulación individual y colectiva, se le agrega al saneamiento sanitario en sus lineamientos actuales, reparaciones y ampliaciones de la vivienda, ambas alternativas con subsidio único de 85 U.F. y ahorro mínimo de 5 U.F. La incorporación de esta alternativa permitirá liberar recursos para un mayor volumen de soluciones nuevas, pues se desplazará el volumen de demanda de propietarios de viviendas recuperables, hoy adscrita a soluciones nuevas, hacia soluciones de reparaciones o ampliaciones acorde a la situación habitacional real del postulante, reorientándose –por informe de la asistencia técnica– hacia esta variante aquellas postulaciones que no corresponde beneficiar con soluciones nuevas.

En los tres Títulos se exige acreditación de terreno tramitado (o de propiedad de vivienda en que se habita en caso de Título III) en la postulación sólo en las variantes de dominio, cesión de derechos y para etnias y comunidades agrícolas, derecho real de uso, con inscripción vigente en Conservador de Bienes Raíces y de factibilidades correspondientes (MINVU, 2002).

En Título II y III se exige la presentación de anteproyecto ante Serviu para su evaluación por

instancia técnica que decide la incorporación del proyecto a la postulación.

Se incorpora un puntaje adicional por antigüedad en las repostulaciones (incorporación al registro de inscritos) y la exigencia de Ficha CAS como requisito de postulación con ponderación especial para reforzar la focalización del Programa (MINVU, 2002).

Paralelamente a las modificaciones reglamentarias se está trabajando tanto en orden a incorporar a la Ordenanza referida, un capítulo especial referido a la vivienda social rural concebido con criterios acordes a la ruralidad, para generar acuerdos interinstitucionales para el mejor desarrollo del Programa como también para generar un Fondo de Asistencia Técnica concursable para la postulación, con aportes privados y públicos (MINVU, 2002).

1.3.1. CUADRO 1: IMPLEMENTACIÓN Y MODIFICACIÓN DE PROGRAMAS EN LA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL

A continuación se presenta un cuadro con la implementación y modificación de programas en la Nueva Política Habitacional. Aquellos programas que están distinguidos con negrilla y cursiva son los que se han implementado o que han sufrido algún tipo de modificación; el resto se mantienen sin alteraciones.

	VALOR DE LA VIVIENDA	SUBSIDIO	AHORRO	CRÉDITO	INGRESO FAMILIAR MENSUAL	SE OBTIENE	TENDENCIAS Y OBSERVACIONES	
BÁSICAS D.S. N° 62/1984 (Fondo Rotatorio)	BÁSICA SERVIU	Máximo 400 U.F.	M á x i m o 140U.F.	Mínimo 10 U.F.	Crédito Serviu hasta año 2002. Del 2002 en adelante Sistema Financiero Privado.	Mínimo 5 UF	Vivienda nueva sin terminaciones. Supef. 38-45 m ² aprox. Tipo. Depto. o pareada en 1 o 2 pisos. -Tiende a disminuir. Queda como remanente mientras el Serviu tenga terreno para construir viviendas. -La ejecución la realiza Serviu a través de licitaciones públicas. -La postulación puede ser individual o Colectiva. Se puede considerar eliminado.	
	Vivienda Básica del adulto mayor	Máximo 400 U.F.	No tiene	No tiene	No tiene	En arrendamiento se paga hasta el 10% de la renta bruta del postulante y su cónyuge, con un máximo de 0,3 UF mensuales.	Una vivienda básica la que es asignada en arrendamiento o comodato, considerando los ingresos del beneficiario y su cónyuge. - Se mantiene en Básica Serviu como remanente. - Luego será absorbida por la Vivienda Dinámica sin Deuda, con un 2% en viviendas para adulto mayor.	
SOCIAL DINÁMICA SIN DEUDA D.S. N° 62/1984		Máximo 300 U.F.	Máximo 280 U.F. (Max 180 U.F. para construcción y 120 U.F. para terreno y urbanización) Mayor monto establecido para las comunas que se determine por resolución fundada Minvu con V°B° Minhac	Mínimo 10 U.F.	No tiene	No se especifica. Deben tener puntaje ficha CAS igual o menor a 543 puntos. Depende del corte regional.	Vivienda de aprox. 30 m² con un programa de arquitectura mínimo exigido (estar - comedor, cocina, baño y un dormitorio). Es obligatorio dejar la posibilidad de crecimiento min. hasta 50 m ² . - Se implementa como parte de la Nueva Política Habitacional a partir del 2002. - La postulación puede ser individual o colectiva. - La ejecución la realiza el Serviu.	
FONDOS CONCURSABLES D.S. N° 155/2001		Se pueden considerar aportes de terceros, lo que se agregados al subsidio y al ahorro determina el precio	Hasta 280 U.F. Con excepción de comunas de las regiones XI, XII y de aquellas pertenecientes a la Provincia de Palena, en que puede alcanzar a 360 U.F.	10 U.F. por familia	No tiene	Ficha CAS grupo (min. 10 familias): igual o inferior a 543 puntos. Depende del corte regional.	Una vivienda que como mínimo debe considerar estar - comedor, cocina, baño y un dormitorio. Este subsidio , junto al ahorro, permite la construcción de alguna de las siguientes soluciones habitacionales: - Densificación predial (construcción de otra vivienda en el mismo sitio). - Construcción de viviendas en el mismo sitio en que las familias residen. - Construcción de viviendas en nuevos terrenos. - Adquisición y mejoramiento de (a página siguiente)	- Se implementa como parte de la Nueva Política Habitacional a partir del 2002 - La postulación es colectiva - La postulación no acepta familias monoparentales. Es decir un solo individuo. - Ejecutado y Patrocinado por una entidad organizadora que cuente con un proyecto aprobado por la Dirección de Obras Municipales

		VALOR DE LA VIVIENDA	SUBSIDIO	AHORRO	CRÉDITO	INGRESO FAMILIAR MENSUAL	SE OBTIENE	TENDENCIAS Y OBSERVACIONES
BÁSICOS DE GESTIÓN PRIVADA D.S. N°62/1984 (NUEVA BÁSICA)	Tramo I	400 U.F.	Hasta 140 U.F. En Regiones XI, XII y Provincia de Palena en X región, el subsidio puede llegar hasta 240UF. Para vivienda nuevas en las comunas de Isla de Pascua y de Juan Fernández el subsidio puede llegar hasta	Mínimo 20 U.F.	Sistema Financiero Privado	Siendo el 25% del ingreso líquido, inferior al valor del dividendo podrá complementarlo con la renta de un tercero, el que se constituirá en codeudor. La carga financiera total debe ser menor al 55% del o los ingresos.	Un certificado de subsidio que le permite acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas de entre 300 U.F. y 600 U.F.	- Se implementa como parte de la Nueva Política Habitacional. Es el resultado a la modificación del programa Subsidio Básico de Libre Elección. - Ejecución a través de entidad privada o elección particular.
	Tramo II	500 U.F.	Hasta 120 U.F.	Mínimo 20 U.F.				
	Tramo III	600 U.F.	Hasta 100 U.F.	Mínimo 20 U.F.				
	SOLUCIONES PROGRESIVAS PRIVADAS D.S. N°140/1990	Etapa I Serviu	Hasta 158 U.F.	Hasta 132 U.F., y hasta 150 U.F. si renuncia a Etapa II	8 U.F. Se puede ahorrar 3 al momento de postular y 5 al momento de recibirla 1a etapa	No existe	Mínimo 7 U.F.	La primera etapa de una vivienda: 1. Un sitio urbanizado 2. Una pequeña construcción (unidad sanitaria) constituida por un baño y cocina como mínimo.
Etapa I (1) Privada		Hasta 70 U.F.	Hasta 132 U.F., y hasta 150 U.F. si renuncia a Etapa II	8 U.F. Se puede ahorrar 3 al momento de postular y 5 al momento de recibirla 1a etapa	Máximo 47 U.F. con cartera Serviu	2 - 7 U.F.	Un certificado de subsidio con el cual la persona o el grupo contrata y supervisa 1. La urbanización de su sitio (luz, agua, alcantarillado y pavimento). 2. Y la construcción de la unidad sanitaria, compuesta de baño y espacio de uso múltiple que contempla lugar para cocina y dos camas. 3. Asistencia técnica gratuita.	- Se mantiene sin modificaciones.

		VALOR DE LA VIVIENDA	SUBSIDIO	AHORRO	CRÉDITO	INGRESO FAMILIAR MENSUAL	SE OBTIENE	TENDENCIAS Y OBSERVACIONES
SUBSIDIOS GENERAL TÍTULO I D.S. N°04/2004	Etapa II (2) Privada	Hasta 70 U.F.	Hasta 35 U.F.	5 U.F.	Máximo 30 U.F. con carta Serviu, si por la 1ª etapa recibió un subsidio de 132 U.F.	2 - 7 U.F.	1. La construcción de una superficie habitable que complementa la primera etapa 2. Asistencia técnica gratuita. 3. La disponibilidad de un crédito otorgado por el SERVIU, con una tasa de interés preferencial.	- Se mantiene sin modificaciones.
	Tramo I	Hasta 600 UF En las regiones XI, XII y en la Provincia de Palena puede costar hasta 700 UF En Isla de Pascua y Juan Fernández Hasta 800 UF	210 - P/5 En las regiones XI, XII y en la Provincia de Palena es de 330 - P/5 En Isla de Pascua y Juan Fernández es de 450 - P/5	20 U.F.	Sistema Financiero Privado Tope Max. 1000 U.F.	No se especifica.	Un certificado de subsidio que le permite comprar una vivienda económica nueva o usada, urbana o rural, o construirla.	- Tramo I reemplaza a Nueva Básica - Postulación individual o colectiva. - La ejecución la realizada por entidad privada o a elección particular. - Puede comprar viviendas nuevas o usadas. P = precio de la vivienda.
SUBSIDIO DE INTERÉS TERRITORIAL D.S. N°40/2004	Tramo II	Hasta 1000UF En las regiones XI, XII y en la Provincia de Palena puede costar hasta 1.200 U.F. En Isla de Pascua y Juan Fernández Hasta 1200U.F.	90U.F. En las regiones XI, XII y en la Provincia de Palena es de 190UF En Isla de Pascua y Juan Fernández es de 290 U.F.	80 U.F. En las regiones XI, XII, en la Provincia de Palena, Isla de Pascua y Juan Fernández 100 U.F.	Sistema Financiero Privado	No se especifica.	Un certificado de subsidio con el cual puede comprar una vivienda económica nueva, o construirla, en las zonas señaladas.	- Se mantiene.
	Tramo I	Hasta 1000 U.F.	200 U.F.	100 U.F.	Sistema Financiero Privado	No se especifica.	Un certificado de subsidio con el cual puede comprar una vivienda económica nueva, o construirla, en las zonas señaladas.	- Se mantiene.
REHABILITACIÓN PATRIMONIAL D.S. N°44/1988 (Zonas de Conservación Histórica)	Tramo I	Hasta 1000 U.F.	Máximo 250 U.F.	100 U.F.	Sistema Financiero Privado	No se especifica.	Vivienda rehabilitada o reciclada en las zonas de conservación histórica de hasta 140 m ² .	- Se implementa como parte de la Nueva Política Habitacional a partir del 2002.
	Tramo II	Hasta 2000 U.F.	Máximo 250 U.F.	200 U.F.	Sistema Financiero Privado	No se especifica.		

		VALOR DE LA VIVIENDA	SUBSIDIO	AHORRO	CRÉDITO	INGRESO FAMILIAR MENSUAL	SE OBTIENE	TENDENCIAS Y OBSERVACIONES
RURALES D.S. N°167/1986	Título I		170 U.F.	10 U.F.	Opcional	No se especifica.	Orientado a soluciones aisladas o dispersas . Postulación individual.	- Se encuentran en trámite de modificaciones (1) - Su ejecución es a través de entidades privadas.
	Título II	Hasta 400 U.F. según tasación Municipal	220 U.F.	15 U.F.	Opcional	No se especifica.	Orientado a soluciones agrupadas . Con postulación sólo colectiva. Mínimo 10 postulantes.	
	Título III		85 U.F.	5 U.F.	No existe	No se especifica.	Orientado al mejoramiento de la vivienda rural existente . Postulación individual o colectiva.	
P.E.T (Programa Especial de Trabajadores) D.S. N°235/1985		Máximo 400 U.F.	90 U.F. Salvo en regiones XI, XII o en otras localidades o comunas en que se determine por resolución del Minvu	45 U.F.	Sistema Financiero Privado	No se especifica. Deben tener capacidad de ahorro. Puntaje del grupo (min.25 socios) no más de 520 puntos	Un subsidio que, junto al ahorro y al crédito otorgado por el banco, le permiten: financiar una Vivienda nueva con terminaciones básicas, de 40 a 50 m ² de superficie (que es lo que el mercado ofrece), de 1 o 2 pisos pareadas o un departamento en edificios de 3 pisos o más.	- Se incorpora la posibilidad de postulación colectiva con entidad organizadora - Tiende a ser absorbido por la Nueva Vivienda Básica - La ejecución es contratada por entidad organizadora o Serviu con mandato de beneficiario.
OTROS	Nuevo Leasing (3)	Es un contrato de arrendamiento de vivienda con promesa de compraventa con una sociedad inmobiliaria. Se postula en forma individual para viviendas de máximo 200 U.F.						- Se encuentra en actualización.
	Movilidad habitacional (2)	Posibilidad de cambiar una vivienda social ya adquirida por una de máximo 140 m ²						- Se mantiene.
	Programa Chile Barrio	Tiene como finalidad la superación de la pobreza en asentamientos precarios, atrayendo y coordinando recursos y capacidades técnicas mediante el apoyo de programas y servicios tanto del sector público como del sector privado, poniéndolos a disposición de los asentamientos para que sus habitantes puedan superar su condición de pobreza y exclusión social.						- Se actualiza catastro de asentamientos precarios. - Las soluciones entregadas son del Programa Vivienda Social Dinámica sin Deuda.
	Programa de Asistencia Técnica	Tiene como finalidad otorgar asesoramiento técnico, social y legal a los beneficiarios de los programas privados de Vivienda Progresiva, Subsidio Rural y Fondos Concursables, a efectos de facilitar la gestiones de diseño, contratación de obras e inspección técnica de las obras.						
	Programa de vida en comunidad	Tiene por finalidad otorgar asesoramiento integral en los ámbitos social, técnico y legal a los beneficiarios del Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda, en el proceso de ampliaciones y terminación de las viviendas, consolidación de los espacios públicos y el barrio e inserción en las redes sociales comunales.						

(1) Se encuentran en trámite las siguientes modificaciones para mejorar la aplicación de este subsidio. La propuesta contempla rediseñar el programa de subsidio para vivienda rural bajo las siguientes grandes líneas de acción.

- Descentralizar la aplicación del Programa de Subsidio Rural;
- Reorientar sus actuales títulos con el fin de simplificar y racionalizar las operaciones en los ámbitos técnico, económico y legal;
- Optimizar el costo de las soluciones habitacionales. Ello, a fin de asegurar tanto la aplicación de los subsidios en su período de vigencia, como un estándar mínimo para las futuras soluciones, y
- Ampliar y focalizar la aplicación del subsidio al mejoramiento y recuperación del parque de viviendas existente.

El rediseño del Programa contempla sustanciales cambios reglamentarios

(2) Sistema que permite a los beneficiarios de una vivienda adquirida con Subsidio del Estado acceder a otra vivienda, a través de la gestión del propio interesado (el SERVIU no compra ni vende viviendas a través de este sistema).

Se aplica en el caso de viviendas que aún están en el periodo de prohibición de vender por cinco años, en razón del subsidio otorgado por el Estado.

El beneficio consiste en levantar esta prohibición, con el propósito de que su propietario pueda venderla y adquirir otra en un plazo no superior a un año desde que se anota el alzamiento de la prohibición en el conservador de bienes raíces.

La vivienda a adquirir puede ser nueva o usada, con una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados. Si la vivienda que se adquiriera tuviese un precio superior al valor de la vendida, la persona deberá solventar la diferencia con recursos propios o mediante un préstamo obtenido en el sector financiero. Esta operatoria no implica la concesión de nuevos subsidios ni el otorgamiento de nuevos créditos por parte del Estado. En casos calificados, mediante resolución fundada el Ministro podrá disponer que este plazo se amplíe hasta en 12 meses más, debiendo renovarse las garantías, de modo que cubran el nuevo plazo concedido.

(cursiva) Aquellos programas señalados de esta forma han sido implementados en la Nueva Política Habitacional o han sufrido variaciones a partir del 2001.

1.3.2. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA

Desde 1984, el D.S. N°62 establece que la selección de los postulantes se realiza a base de puntaje, que se calcula ponderando el ahorro, el índice CAS, el tamaño del grupo familiar y la antigüedad de la postulación (Nieto, 2000). Actualmente, el MINVU está focalizando su participación a quienes tienen un puntaje inferior a 543 puntos, que corresponde al puntaje de corte de la línea de pobreza elaborado por MIDEPLAN sobre la base de la Encuesta Casen 2000.

Las características socioeconómicas de la población que cumple este requisito aspira a que el programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda llegue a una parte de la población con un grado de vulnerabilidad social importante.

1.3.3. CONVENIO MINVU-BANCOS

La generación de créditos hipotecarios por parte del sector financiero privado que implica la Nueva Política Habitacional, hizo necesaria la firma de un convenio con la banca para que ésta tome en sus manos esta labor crediticia. Este convenio busca fijar un marco legal que establezca los procedimientos y reglas para que la banca asegure su participación en esta labor. Hasta el momento, 4 bancos han firmado: Banco del Estado, Banco del Desarrollo, Banco Santander (Banefe) y Corp Banca (Condell) (MINVU, 2002).

Este convenio ha incorporado a un sector importante de la población de bajos recursos a la posibilidad de financiar su vivienda con un crédito hipotecario en condiciones similares de tasa de interés a viviendas para sectores de mayores ingresos. Hasta el año 2001, aproximadamente 30.000 viviendas al año se financiaban con **subsidio estatal y crédito privado**, por lo tanto, lo que pretende el MINVU es profundizar este mecanismo de financiamiento existente (MINVU, 2002).

Este convenio se basa en convenios actualmente vigentes, creando condiciones especiales para aquellos beneficiarios de un Subsidio Nueva Básica para financiar una vivienda de hasta 600 UF (MINVU, 2002).

Las condiciones de estos convenios son las siguientes:

Los solicitantes de créditos deben ser Personas Naturales con o sin giro comercial, activos o pasivos, dependientes o independientes. Como parte de sus antecedentes comerciales será requisito tener saneado el DICO¹⁵ para obtener un crédito hipotecario, pero no se exigirá la historia económica del postulante. Es decir, no importa haber tenido deuda morosa o vencida en el pasado, sino no tener al momento de postular al crédito (MINVU, 2002).

Como parte de los **antecedentes financieros** será requisito que el valor del dividendo a pagar no supere

¹⁵ División de Informes Comerciales.

el 25% de la renta líquida del solicitante (se aceptará la acreditación informal de la renta mediante declaraciones notariales que especifiquen el ingreso y el concepto por el que se obtiene). Si la renta no cumple con el ingreso exigido se aceptará completar ésta con un codeudor. El codeudor podrá ser el cónyuge, hijos, padres, familiares o terceros. Por último, la carga financiera total (el pago de todos los préstamos, incluido el hipotecario) no deberá superar el 55% de la renta líquida presentada individualmente. En el caso de presentar codeudor solidario se deberán considerar también los créditos del codeudor en el cálculo del porcentaje (MINVU, 2002).

Estos **créditos**, para poder acceder a los subsidios y garantías estatales, deberán contar con los seguros de Incendio, Sismo, Desgravamen e Invalidez, Desempleo para los trabajadores dependientes y de Incapacidad temporal para trabajadores independientes.

El seguro de desempleo e incapacidad temporal deberá cubrir el pago regular del préstamo por un mínimo de 4 dividendos y podrá aplicar nuevamente su cobertura, si el asegurado vuelve a caer en situación de cesantía involuntaria o de incapacidad temporal, siempre y cuando se haya mantenido en el nuevo empleo, por un período de seis meses desde el término de la cesantía involuntaria o incapacidad temporal ya indemnizada.

Los créditos otorgados a los beneficiarios de la Vivienda Nueva Básica tendrán acceso a dos subsidios y una

garantía sobre éste que permitirá optar a un crédito hipotecario a una tasa de interés similar a la que se da en operaciones de viviendas de mayor valor. Los subsidios y la garantía son:

Subsidio a la Originación: Es un cupón desprendible del Subsidio Nueva Básica que le permite al beneficiario pagar al Banco que le otorga el crédito, el costo de originación de éste evitando su encarecimiento. El monto del subsidio es diferente si se trata de financiamiento vía Letra Hipotecaria o Mutuo.

Subsidio Implícito: Permite entregarle el 100% del crédito solicitado a los deudores, a pesar de que las letras sean transadas a menor precio en la Bolsa de Comercio, concurren entonces el MINVU con la diferencia de letra hasta por un monto de 80 U.F. Esto evita que el beneficiario del crédito tenga que hacer un desembolso al contado que no estaba contemplado al momento de tomar el crédito hipotecario.

Seguro de Remate: El subsidio al remate cubre al Banco cualquier diferencia en caso de remate de la vivienda, pagando las diferencias que puedan crearse entre el producto del remate y el total de la deuda considerando saldo insoluto, mora, intereses penales y costas procesales. Por lo tanto, se incorpora a esta población un beneficio existente en convenios celebrados entre el MINVU y otros Bancos que entregaban ya el subsidio implícito en las mismas condiciones y entregaban un seguro de remate por un 90% del saldo de deuda.

Otros: La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile autorizó que los créditos que sean otorgados bajo este convenio sean exceptuados de la clasificación por morosidad, debiendo las instituciones financieras encasillar las operaciones en las categorías de riesgo de acuerdo a sus propias estimaciones. Esto implica que todos estos créditos podrán ser clasificados como A, lo que se traduce en una reducción de las provisiones necesarias para estos créditos (MINVU, 2002).

1.3.4. REGISTRO ÚNICO DE INSCRITOS

Entre las tareas tendientes a la Modernización del Estado se encuentra, entre otras, la incorporación de tecnologías de la información en los Servicios Públicos. El adecuado uso de las citadas tecnologías permite brindar un acceso expedito, transparente y confiable a la comunidad, como usuarios o clientes, a los servicios que otorga el Estado (MINVU, 2002).

Por otra parte, la incorporación de las tecnologías de la información se orienta a las prácticas de trabajo y a su utilización como herramienta interna de las instituciones del Estado, para mejorar su gestión y apoyar con ello la materialización de sus políticas.

Entre los proyectos precitados se encuentra terminado y en operación un **Sistema de Inscripción y Postulación** a través de INTERNET (SIP vi), el que

considera dentro de su estructura al **Registro Único de Inscritos** (RUI). A partir de la entrada en vigencia de la Nueva Política habitacional del MINVU es requisito fundamental para todos los programas habitacionales y sistemas la inscripción en el Registro Único de Inscritos (MINVU, 2002).

El hecho de que la operación pueda ser vía Internet ha permitido que la recepción de solicitudes se efectúe directamente en los municipios. De igual modo, será posible que las instituciones proveedoras de información (Registro Civil y Banco del Estado de Chile y Banco del Desarrollo, por ahora) puedan hacer uso de este medio electrónico para la entrega de antecedentes generales y de ahorro de los postulantes. Por otra parte, posibilita a la ciudadanía realizar consultas relativas a ofertas de los llamados a postulación, inscripciones, postulaciones y resultados de procesos de selección a nivel nacional (MINVU, 2002).

Inicialmente el MINVU contaba con un Registro de Inscritos correspondiente exclusivamente al Programa de Vivienda Básica y Progresiva. En los restantes programas se consideraba un proceso de postulación de los interesados en obtener un subsidio y, una vez finalizado el proceso de selección, la información de los postulantes no seleccionados desaparecía, por lo que no era posible efectuar ningún tipo de estudio sobre la demanda efectiva insatisfecha (MINVU, 2002).

Por otra parte, en el citado Registro no se pesquisaba información que permitiera una adecuada caracterización social de las personas, salvo por la exigencia de la ficha CAS. Temas como la vinculación laboral, las personas que viven en la misma vivienda que el inscrito, la condición de arrendatario o allegado no se consideraban más que a través del puntaje de la citada ficha (MINVU, 2002).

Esta situación se traducía en que los SERVIU debían digitar en cada postulación toda la información de todos los postulantes, incluso la ya digitada en la etapa de Inscripción, tomando esta tarea hasta 2 meses y una cantidad muy significativa de recursos humanos y técnicos (MINVU, 2002).

Por otra parte, exigía a los postulantes juntar todos los antecedentes necesarios para postular en cada llamado, con la consiguiente pérdida de tiempo y dinero (MINVU, 2002).

Los **Objetivos del Registro Único de Inscritos** son: Entregar información actualizada y completa de los interesados en adquirir una vivienda mediante los sistemas de subsidio; reducir los tiempos de selección y entrega de resultados de nuestros llamados; dar un mejor servicio a los beneficiarios; aumentar la transparencia en el proceso de Inscripción y posterior postulación y entrega de mayor orientación e información a los usuarios, permitiendo canalizar la

demanda hacia los programas que realmente resuelven su situación habitacional y social.

Todo lo anterior, en definitiva, debería redundar en una mayor eficiencia en la acción sectorial y, a la vez, en un mayor grado de satisfacción y compromiso por parte de los usuarios (MINVU, 2002).

Este Sistema permite el registro de todos los interesados en acceder a una solución habitacional dentro de cualquiera de los Programas de Subsidio Habitacional que mantiene en operación el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Su objetivo es, por una parte, cuantificar, caracterizar y ubicar geográficamente la demanda potencial de los Programas del MINVU, para definir una oferta habitacional diversificada y, por otra, permitir una posterior postulación fluida. Además, se busca mejorar el orden de los procedimientos y la calidad de la información acerca de los interesados en adquirir vivienda subsidiada (MINVU, 2002).

Para efectos de gestión, el sistema ofrece estadísticas desagregadas por los siguientes conceptos: Ingreso del Grupo familiar, sexo del inscrito, actividad laboral, tipo de ahorro, monto de ahorro, puntaje ficha CAS II, edad, zona de preferencia (urbana o rural) para el emplazamiento de la vivienda, tipología de vivienda y capacidad de la vivienda (cantidad de moradores). Estas estadísticas muestran la cantidad de inscritos, según los conceptos antes mencionados (MINVU, 2002).

1.4. PLAN DE REFORMA URBANA Y TERRITORIAL

Debido a que el proceso habitacional con el que trabaja este estudio no sólo considera la vivienda, entorno y conjunto, sino también escalas tales como la ciudad o el territorio se vuelve de vital importancia describir en qué consiste el Plan de la Reforma Urbana, ya que es una iniciativa que pretende estudiar gran parte de los fenómenos urbanos que actualmente dificultan la gestión del suelo, la localización del equipamiento y el desarrollo de infraestructura, siendo estos temas relevantes para la vivienda social. A pesar de ser un estudio que aún no llega a resultados que sean aplicables, los temas en discusión son de vital importancia para los futuros lineamientos de la política urbana y, por tanto, para las sugerencias y recomendaciones que este trabajo puede hacer en estos temas.

Según el MINVU, las transformaciones en la economía global, los mercados laborales, la expansión de las comunicaciones y los rápidos cambios sociales y culturales están transformando vertiginosamente las ciudades y territorios que habitamos. En las próximas décadas, se enfrentarán radicales cambios en nuestras urbes producto de estas transformaciones, lo cual es un desafío para preparar las ciudades para estos cambios y convertir los sistemas urbanos en los instrumentos que permitan a Chile alcanzar su desarrollo pleno en la próxima década (MINVU, 2002).

El 85% de los chilenos vive en ciudades y depende de ellas. Esto es visto por la mayoría como un tema

pendiente del país, asentándose un creciente consenso en la necesidad de iniciar un fuerte proceso de reforma del modo como construimos, usamos y gobernamos las ciudades. En este contexto, se creó el *Grupo de Trabajo para la Reforma Urbana (GTRU)* (MINVU, 2002).

La misión del GTRU ha sido identificar los temas claves del desarrollo urbano y territorial de Chile para las próximas décadas, definir los lineamientos principales para una **Nueva Política Urbana Nacional** y generar propuestas concretas para mejorar la situación existente (MINVU, 2002).

1.4.1. GRUPO DE TRABAJO PARA LA REFORMA URBANA

El GTRU trabajó en la elaboración de recomendaciones y propuestas de acción para definir la nueva política urbana, la cual ha sido denominada como la **Reforma de la Ciudad** (MINVU, 2002).

El trabajo de la GTRU se organizó en una primera etapa en cuatro subgrupos de trabajo, los cuales trabajaron en la formulación de recomendaciones y propuestas para abordar cuatro temáticas principales. El primer tema se denominó **«Movilización de Recursos y Financiamiento para el Desarrollo Urbano»**, que desarrolló recomendaciones y propuestas para la creación de nuevos mecanismos de generación de recursos para el desarrollo urbano, provenientes tanto

de nuevas formas de financiamiento público como de aportes privados. El segundo grupo trabajó en el tema de **«Uso de suelos, Equipamiento y Vivienda»** desarrollando nuevas propuestas de gestión urbana tendientes a una mayor integración entre las políticas de usos del suelo y las inversiones del estado en vivienda, equipamiento y transporte. El tercer tema se denominó **«Instrumentos de Planificación y Gestión Urbana y Territorial»** que registró recomendaciones y propuestas para mejorar y modernizar la aplicación y uso de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) en el ordenamiento urbano algunas herramientas de gestión asociadas a dichos instrumentos. Por último, el tercer grupo trabajó en el tema de **«Participación, Espacios Públicos y Cultura»** desarrollando propuestas orientadas a la generación de ciudades más eficientes en los ámbitos económico, social y ambiental, a partir de la relación entre ciudadanía, los espacios públicos y el patrimonio.

1.4.2. SIETE CONSIDERACIONES GENERALES

Gran parte de las recomendaciones aquí contenidas se fundan en siete consideraciones previas de la realidad urbana actual que planteó el GTRC.

1) **«El desarrollo urbano juega un rol clave en el sistema democrático»**. Ante la enorme diversidad de realidades urbanas existe consenso nacional sobre la necesidad de descentralizar el Estado y *dotar a los*

gobiernos locales de mayores atribuciones y autonomía, involucrando a la gente en su desarrollo y fortaleciendo el sistema democrático.

2) **«El desarrollo urbano es dinámico y diverso»**. Las ciudades se encuentran en permanente estado de ajuste, lo que obliga a *políticas flexibles y adaptables*. La realidad urbana hace indispensable regulaciones y planes que aseguren eficiencia económica, equidad social y protección del medio ambiente.

3) **«Las políticas urbanas tienen significativos efectos económicos y sociales»**. El desarrollo del sistema urbano puede traer enormes beneficios y oportunidades de desarrollo a la población, pues cuando se interviene se modifica espacialmente la riqueza con fuerte impacto en la distribución del ingreso y en las oportunidades de desarrollo de cada comuna o región.

4) **«La integración entre ciudad y territorio constituye uno de los cambios paradigmáticos del desarrollo urbano contemporáneo»**. Las nuevas urbes son la suma de diversas comunidades a lo largo del territorio. Este panorama se hace aún más evidente en los extremos de las áreas metropolitanas en proceso de transformación y en las regiones rurales compuestas por vastos sistemas de ciudades menores y pueblos integrados social y económicamente con sus territorios.

5) **«El Estado juega un rol central en el Desarrollo Urbano»**. El Estado cumple un rol central en la

promoción del bien común y la gestión de las ciudades. En este contexto de globalización y creciente acción privada es su responsabilidad *diseñar, implementar y gestionar las políticas urbanas*.

6) **«Al mercado y la iniciativa privada le cabe una alta responsabilidad en el desarrollo urbano».** La participación del sector privado ha experimentado un fuerte aumento sobre el total edificado en las ciudades, pasando de 23% en 1980 a 81% en 1997. Esta capacidad de actuar sobre los procesos urbanos implica un marcado cambio respecto de las ciudades de hace 40 años y obliga a *ampliar los espacios de trabajo público-privado* en el desarrollo urbano.

7) **«El Estado carece hoy de una adecuada estructura para enfrentar la gestión del desarrollo urbano».** A pesar de los cambios vividos por nuestras ciudades, la estructura del Estado no ha variado significativamente en los últimos 35 años. No está claro en qué forma se analiza y asigna el gasto público, lo que genera enormes ineficiencias por descoordinación, superposición y falta de integración de las inversiones sectoriales en las ciudades (MINVU, 2002).

1.4.3. PLAN DE ACCIÓN PARA LA REFORMA

Las 5 líneas de Acción aquí expuestas representan un primer trabajo de síntesis de las recomendaciones y

propuestas elaboradas por el Grupo de Trabajo para la Reforma de la Ciudad (MINVU, 2002).

En primer lugar, el **«Desarrollo Institucional»**, que corresponde a las recomendaciones y acciones propuestas para la adecuación de las instituciones a cargo del desarrollo urbano y territorial de Chile, para responder a los desafíos planteados por la Reforma. En segundo lugar, la **«Gestión del desarrollo urbano y territorial»**, que son propuestas para mejorar y posibilitar el manejo y gestión del proceso de *desarrollo urbano por parte del sector público*. En tercer lugar, el **«Financiamiento del Desarrollo Urbano y Territorial»**, que propone recomendaciones y acciones orientadas a ampliar y mejorar la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo urbano. En cuarto lugar, el **«Manejo Ambiental Urbano»**, que son aquellas recomendaciones y propuestas orientadas a dar expresión al principio de la sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano y territorial. Y por último, la quinta línea de acción es el **«Fortalecimiento de la Participación y la Ciudadanía»**, que son aquellas recomendaciones y propuestas orientadas a incorporar la participación de la ciudadanía en la identificación de necesidades, formulación de propuestas e iniciativas, y ejecución, mantención y control del desarrollo urbano (MINVU, 2002).

En el **Anexo 3: «Recomendaciones y Acciones para el Plan de Acción para la Reforma Urbana y Territorial»** muestra, a partir de las líneas de acción

anteriores, las recomendaciones y acciones surgidas del «Grupo de Trabajo para la Reforma Urbana» (MINVU, 2002).

1.4.4. GESTIÓN DEL PLAN DE LA REFORMA URBANA Y TERRITORIAL

«La materialización ordenada de las acciones exige la definición de marcos presupuestarios, la selección de los roles que corresponden a cada repartición en este esfuerzo de modernización, y de la estructuración de un sistema de seguimiento y evaluación permanente» (MINVU, 2002). Para **la materialización del Plan de Reforma Urbana y Territorial**, el GTRC plantea la necesidad de organizar la gestión de esta iniciativa gubernamental. Para ello propone, entre otras cosas, «La instauración de una **autoridad clara o Directorio de la Reforma** en representación de la Presidencia, con expresión a nivel central y regional, conformada por representantes del sector público, privado, local y profesional» y la «La creación de un **Grupo de Trabajo o Secretaría Ejecutiva** permanente para el desarrollo de las recomendaciones de la Reforma, bajo la tuición del Ministro de la Vivienda y Urbanismo en representación del Presidente de la República». También propone «El perfeccionamiento de las líneas de acción del **Plan de Reforma Urbana...**» y el «Financiamiento especial para los costos asociados al proceso de reforma (estudios y otros), así como para las inversiones o

financiamiento de los diferentes programas y proyectos que de allí deriven». El GTRC plantea la creación de un intensivo «**Programa de implementación de nuevos Planes Reguladores de Desarrollo Urbano y Territorial**» en todas las Regiones, intercomunas y comunas del país y la implementación de un «**Plan de Socialización de la Reforma Urbana**», que apunte a la comunicación efectiva con la comunidad en relación a las propuestas y proyectos derivados del proceso de reforma urbana. Finalmente, entre otras cosas, propone la creación de un «**Programa Especial de Proyectos Concursables de Desarrollo Urbano**», que fomente proyectos especiales que contribuyan al esclarecimiento de las oportunidades locales y la superación de las dificultades en el proceso de materialización de las distintas medidas.

ANÁLISIS SOBRE LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA

En el marco del proyecto FONDEF N° D0011039, el concepto de bienestar habitacional forma parte del concepto más amplio de **calidad de vida**, es el modo más específico para enfrentar lo distintivo de la **vivienda (familia), su entorno (vecinos) y su agrupación (comunidad)**; pudiendo entenderse como la **percepción y valoración** que diversos observadores y participantes, entre ellos los habitantes, le asignan a los atributos y propiedades de los componentes de un conjunto habitacional (factores de habitabilidad) en sus **interacciones mutuas** y con el contexto donde se insertan.

Es en este contexto que se realiza este análisis de la Política Habitacional, comprendiendo que, por la complejidad que implica abordar la globalidad de estos conceptos, se analizarán aquellos temas que parecen más relevantes para el estudio.

El MINVU establece en el primer párrafo de su misión, que ésta consiste en contribuir a mejorar la calidad de vida de los chilenos. Del mismo modo, en las nuevas políticas 2001-2006, el MINVU destaca como aspectos prioritarios:

- El mejoramiento de la calidad de las viviendas y de su entorno.
- El mejoramiento de los estándares de terminaciones, diseño, tamaño y diversidad, materiales y adecuación regional

- Certificación de calidad
- Promover la Industrialización, especialmente en las Viviendas Sociales.

Estas políticas son de gran relevancia para el mejoramiento de la vivienda y son aspectos que corresponden a la columna vertebral de este Proyecto, lo que asegura la pertinencia de sus resultados en las futuras intervenciones habitacionales, con el consiguiente beneficio para los usuarios de las viviendas.

En cuanto al mejoramiento de la calidad de las viviendas y de su entorno, el MINVU ha ido fortaleciendo los mecanismos normativos y de estándares, que apuntan a generar mayores exigencias en los proyectos licitados. En este sentido, se han corregido paulatinamente algunos problemas de diseño que existían en los conjuntos. Sin embargo, aún existen debilidades en las normativas exigidas en materia de **construcción, diseño e impacto urbano**. En el ámbito constructivo queda de manifiesto el rápido deterioro que sufren las viviendas en materia de instalaciones, humedad e inclemencias climáticas. Si bien el caso COPEVA dejó de manifiesto a la luz pública estas deficiencias, aún falta mucho por hacer en materia de normativas exigidas en la construcción de viviendas sociales. Por otro lado, el diseño también es un tema que no ha sido debidamente abordado por el MINVU. Los mecanismos de exigencia en materia de diseño se basan principalmente en los estándares establecidos por el ministerio, que son aún

muy débiles y no aseguran un proyecto bien diseñado. Como ya se mencionó anteriormente, los únicos programas que tienen exigencias en materia de estándares son aquellos ejecutados por los SERVIU, los que deben considerar el Documento de Estándares Habitacionales para la Vivienda Social Dinámica sin Deuda. Los proyectos de Fondos Concursables, que permiten una enorme variedad de soluciones, actualmente se evalúan sólo por el grado de vulnerabilidad de las familias, el nivel de pobreza, etc. No se está evaluando nada que tenga relación con arquitectura o urbanismo, lo cual representa un peligroso abandono del rol fiscalizador del Estado en esta materia. Resulta contradictorio que a gran escala se esté formulando una Reforma Urbana y a Micro escala –a nivel de proyecto– no se estén entregando herramientas para el logro de soluciones con un buen nivel de diseño.

Si bien el MINVU ha hecho un esfuerzo por mejorar los estándares exigidos en la última década, su concreción ha sido lenta e insuficiente. Resulta vital que se descentralicen los estándares y normativas exigidas, comprendiendo la enorme diversidad climática, geográfica y cultural que existe en nuestro país. Esto podría incidir de manera relevante en materia de diseño, ya que las diferentes realidades locales exigen diferentes soluciones habitacionales. Hoy en día «No se considera la adecuación físico-espacial-ambiental al comportamiento humano. La vivienda debe ser adaptable a los modos de vida particulares de las familias y a sus cambios» (Haramoto, 2000: 209). Por último, a

nivel urbano, queda claro que en los últimos años el Estado ha intentado unir el esfuerzo de los Seremi de Vivienda, Educación y Salud buscando la coordinación de inversiones entre los tres sectores, para incorporar en las áreas de proyectos habitacionales, establecimientos educacionales y de salud (Nieto, 2000). Sin embargo, las ciudades no parecen tener un crecimiento sustentable, debido a las grandes dificultades que presentan las autoridades locales para generar Planes Reguladores efectivos, que les permitan controlar el crecimiento, la inversión y el desarrollo de las comunas. Por otro lado, la planificación intercomunal y regional tampoco parece ser efectiva y equitativa entre todas las comunas. Esto se manifiesta en que las mayores inversiones en materia de infraestructura y equipamiento se desarrollan en las ciudades más grandes, debilitando las posibilidades de los centros urbanos más pequeños para competir y generar recursos.

A partir de 1998, luego de la evidente deficiencia en la calidad de las viviendas, se han mejorado sustancialmente las licitaciones en cuanto a la calidad de las especificaciones técnicas entregadas, los estándares y a las exigencias establecidas para las empresas constructoras. También, se ha intentado informar debidamente a los beneficiarios lo que deben exigir en una vivienda nueva y cómo denunciar en caso de presentar problemas constructivos.

El Instituto Nacional de Normalización (INN), el Instituto de la Construcción, el MINVU y otras instituciones están

trabajando en la creación de una Normativa Técnica de la Construcción que aborda el tema del aislamiento térmico de las viviendas. En el año 2001 se aprobó la de techumbre mientras que la de muros se encuentra en elaboración. Esto apunta a generar una nueva reglamentación para mejorar las exigencias en la calidad de las viviendas y sus estándares térmicos, lo cual tiene plena concordancia con las políticas planteadas. Sin embargo, esto implicaría un alza en el costo final de la vivienda, que no parece estar presupuestada en las políticas habitacionales. Relacionar calidad con el aumento del costo no sería tan negativo si no fuera por el hecho que el incremento significa que los sectores más pobres no están en situación de aumentar su ahorro ni pagar más dividendo, en un sistema en el que el subsidio se mantiene estable. Si el subsidio otorgado en los programas habitacionales para los sectores de menores recursos no amortiza esta alza, el aumento del precio de la vivienda implicaría un mayor ahorro o la necesidad de optar a viviendas de menor costo. Esto puede significar una desfocalización de los postulantes a programas, que por característica socioeconómica, no le corresponda.

Privatización y Calidad en el proceso habitacional

De acuerdo a las nuevas orientaciones del MINVU, cabe resaltar la importancia que se le está dando a la privatización de los procesos habitacionales, ya que este

servicio estima que sería mejor realizado por el sector privado. Este es el caso de la privatización de la construcción de las obras. Esto podría implicar una paulatina alza del costo final de las viviendas pero, a su vez, la posibilidad de una mejor calidad de las soluciones entregadas, ya que se pueden generar mecanismos que permitan mayores exigencias en materia de estándares y consecuentemente de diseño. Para ello, es de vital importancia que las evaluaciones de los proyectos por parte del MINVU sean sociales y que prime la calidad por sobre la cantidad. El rol del Estado es “atender los requerimientos habitacionales de las familias, especialmente de las de escasos recursos” (MINVU, 2002), por lo que deben acoger las demandas de estos sectores. En este sentido, es muy difícil conciliar las expectativas económicas de las empresas constructoras, con las expectativas sociales que tiene el Estado. El MINVU deberá, como ya se mencionó anteriormente, amortizar esta alza del costo de la vivienda.

Lo mismo sucede en el caso de la privatización de la cartera hipotecaria. Debido a la alta morosidad presente en la cartera hipotecaria del MINVU, se estimó pertinente dejarla en manos de la banca privada fortaleciendo su rol crediticio. Para ello, como ya se revisó en el punto 1.3.3., el Estado hizo un convenio con algunos bancos, para facilitar y garantizar el acceso a créditos a personas con menores recursos. Esto implica mayores exigencias en materia de plazos e intereses para pagar los dividendos, lo cual requiere de soluciones más flexibles para aquellas familias que cuentan con

trabajos inestables. El Estado debe proteger, asesorar y respaldar a las familias de menores recursos, al momento de enfrentarse al préstamo de crédito hipotecario.

En este contexto de financiamiento, el banco juega un rol preponderante al momento de exigir la calidad de las viviendas para las cuales se encuentra prestando un crédito. Por un lado, al no existir aún una garantía en la calidad de las viviendas, el propietario debe asumir las malas condiciones constructivas, ya que dejar de pagar el crédito que implica el enajenamiento de la vivienda por parte del Banco. Los costos de mala construcción finalmente se los termina llevando el Estado ya que es, muy fácil que las sociedades de empresas constructoras se disuelvan con el marco normativo vigente. No se establece la duración obligatoria de la sociedad por un plazo de cinco años, que corresponde a la garantía con las que cuentan las viviendas sociales actualmente. Surge entonces la necesidad de exigir un «Certificado de Calidad» (MINVU, 2002) como ya lo expresa el gobierno en sus nuevas políticas 2001-2006; sin embargo, es de vital importancia tener claro en qué etapa del proceso habitacional, a quiénes y cómo se harán estas exigencias, de modo que sean lo más efectivas y eficientes posibles, permitiéndoles a los beneficiarios una garantía real y legítima sobre la calidad de las viviendas que están recibiendo

Por otro lado, la privatización de los procesos habitacionales implica también el paulatino retiro del rol

del Serviu en sus labores de gestión de suelo para viviendas sociales. El MINVU plantea el fortalecimiento de su rol subsidiario, sin embargo es probable que en este proceso se produzcan subsidios «ocultos», ya que será muy difícil que los Serviu puedan licitar viviendas bajo 400 U.F. exigiéndole, dentro de este valor, el costo del suelo a los privados. De ser así, es posible que las viviendas queden localizadas en lugares muy periféricos a los centros urbanos importantes o que finalmente las municipalidades y los mismos Serviu deban asumir el costo del terreno. Esto debería ser revisado por el MINVU, ya que las consecuencias de una localización periférica son la segregación social y urbana, así como también altos costos para el Estado en urbanización y equipamiento.

Dentro de las políticas del MINVU se plantea «promover el desarrollo habitacional», para lo cual a través de subsidios para estratos socioeconómicos emergentes permite la repoblación y densificación de centros urbanos en abandono (programa de Rehabilitación Patrimonial y de Renovación Urbana), como también promocionar el arriendo como otra posibilidad para la adquisición de vivienda (Leasing y Movilidad Habitacional). Estos programas son importantes no sólo por incentivar a los privados en el desarrollo habitacional, sino también porque intentan promover habitar sectores que presentan excelente infraestructura y servicios urbanos, así como también educar a las familias que la vivienda propia no es la única solución a los problemas de déficit habitacional.

Industrialización y Calidad

Pese a la necesidad manifiesta de **industrializar la construcción** de las viviendas sociales a fin mejorar la eficiencia en la construcción, este es un tema de difícil discusión. Por un lado resulta evidente que la única manera de mejorar la calidad de la construcción de viviendas es por medio de aumentar los insumos que a ésta se le incorporan, o reduciendo los precios de las partes utilizadas. La única manera de realizar dicha gestión es promocionando la industrialización de la industria de la construcción. Esta industrialización es un paso que varias empresas del rubro han iniciado con bastante éxito, la mayor parte en viviendas de sectores altos.

Es importante considerar que el aumento en eficiencia puede tener importantes impactos sociales, debido a que el rubro de la construcción es de vital importancia en la economía nacional, ya que colabora fuertemente con la ocupación de la mano de obra descalificada. Una industrialización de este segmento podría significar dejar desocupados a miles de trabajadores a nivel nacional. Esta iniciativa debe ir apoyada de políticas sociales tendientes a mejorar la calidad de la mano de obra en el país, así como también motivar a los privados en esta labor. Esto no se vislumbra claramente en las políticas habitacionales actuales.

Incorporar nuevas tecnologías parece necesario para poder mejorar la productividad en conjunto con la

calidad. En la actualidad, es posible introducir cambios a nivel de bases de licitación de los Serviu¹⁶ que fomenten la industrialización. Sin embargo, la política habitacional afecta la provisión de vivienda a toda la sociedad, por lo que una política de industrialización debe generar interés tanto en bancos que tienen ahora un rol crediticio como a las empresas constructoras, ya que ejecutan obras para todos los niveles socioeconómicos. Mejorar la calidad puede implicar menos riesgo para los bancos como para las empresas constructoras. Se debe mostrar a los privados las ventajas de racionalizar los procesos constructivos.

Si el modelo apunta a la privatización de los procesos habitacionales, entonces no tiene sentido fomentar la industrialización en aquellos programas licitados por el Serviu. Una política de industrialización debe ser integral, y en este ámbito no es claro qué políticas habitacionales y sociales se utilizarán para promoverla, a pesar de que el «certificado de calidad» promovido por el MINVU puede ser un paso importante en materia de calidad en la construcción.

Calidad y Estándares

La privatización de la construcción de viviendas implica un cambio en las funciones que ocuparían entonces los

¹⁶ Los programas de vivienda que licita el Serviu son Vivienda Básica Serviu (Fondo Rotatorio), Fondos Concursables, Vivienda Dinámica sin deuda, Vivienda Progresiva I Etapa Serviu.

Serviu. El rol que a esta entidad le correspondería sería el de supervisión y fiscalización de las obras que se construyen, a fin de garantizar la calidad que se intenta mejorar. Según los documentos oficiales analizados, no resulta evidente la existencia de orientaciones claras que aborden el tema de la **fiscalización** como relevante para el mejoramiento de los productos entregados a la población beneficiaria de viviendas sociales. No basta con mejorar normativas y promover la industrialización si no existen mecanismos efectivos en el control de la ejecución de las viviendas. La complejidad que envuelve el tema de la construcción abarca variables como control y fiscalización de las partidas, utilización de materiales adecuados, especialización de la mano de obra, etc., que el producto final entregado no refleja. Especialmente en vivienda social existen riesgos en la calidad física final, ya que se trabaja con costos al límite. Es vital que los conjuntos habitacionales no sufran rápido deterioro por mala ejecución y fiscalización, ya que entonces no se estaría conformando un hábitat sustentable para las personas de menores recursos.

El MINVU dentro de sus políticas establece «Mejorar la calidad de la Vivienda y su Entorno», el «Desarrollo de barrios», «Mejorar los Estándares» y entregar un «Certificado de Calidad». De estas, entregar un «Certificado de Calidad» a los beneficiarios podría ser un mecanismo eficiente que permita delegar responsabilidades en la calidad de los insumos en la industrialización, así como también genera exigencias mínimas para cada uno de ellos. Esto permitiría un

progresivo aumento de los estándares, ya que se podrían hacer exigencias para los distintos materiales que involucre la construcción de viviendas.

Sin embargo, estas exigencias no deben ser sólo de tipo técnico y constructivo, ya que en materia de diseño los actuales conjuntos habitacionales presentan serias falencias. Si parte de las políticas es el desarrollo de barrio y mejorar los entornos, entonces se deben mejorar los estándares exigidos de manera integral para el diseño de los conjuntos habitacionales y los espacios públicos. Para ello, el instrumento más adecuado podrían ser las bases técnicas, ya que es un instrumento que permite la adecuación regional y que determina los estándares finales para cada conjunto habitacional, así como también exigencias en materia de diseño. La revisión y estudio exhaustivo de los alcances de este instrumento es vital para el mejoramiento integral de los conjuntos habitacionales. En este sentido sería vital que los subsidios entregados por el Estado en todos sus programas estén amarrados a condiciones de calidad, ya que de no ser así será regulado por el mercado, lo cual no garantiza los mejores resultados.

Focalización

De las modificaciones realizadas en los programas habitacionales destaca como importante la prioridad de focalizar la asignación de viviendas al sector de la población que corresponde al 20% más pobre. En este

sentido, se han implementado los programas Vivienda Dinámica sin Deuda y Fondos Concursables, los cuales no requieren de crédito por parte de los postulantes. A su vez, el Estado ha entregado su rol crediticio al sector privado y ha reforzado su rol subsidiario.

En materia de **focalización**, la Política Habitacional otorga prioridad equivalente a las respuestas dirigidas hacia los más pobres y a los sectores medios para acceder a una vivienda mediante subsidio. Es cuestionable la pertinencia de continuar destinando recursos como el Subsidio General Unificado, cuyos destinatarios actuales, dado su nivel socioeconómico, no deberían formar parte de los beneficiarios de las políticas sociales. Una excepción es el programa Renovación Urbana, donde su rol es incentivar el repoblamiento de zonas deterioradas. Si el MINVU plantea dentro de sus objetivos «Disminuir el déficit habitacional, junto con mejorar la calidad de las viviendas y su entorno, focalizando la acción subsidiaria del Estado» (MINVU, 2002), entonces, en un contexto de escasez de suelo urbano y de recursos, el Estado los debería focalizar principalmente a los grupos de menores recursos y más vulnerables.

La población objetivo de aquellos programas que no requieren de crédito, cuyo **financiamiento sólo constituye el subsidio y el ahorro**, se basa en la medición de la línea de pobreza que realiza la ficha CAS, focalizando la participación a quienes tienen un puntaje inferior a 543 puntos. Si se considera que este segmento de la población (ver CASEN por núcleos o familias) son

personas que sobreviven con \$20.281, resulta extremadamente complejo que logren enterar un ahorro de 10 U.F.

Por sobre este puntaje, los postulantes deben optar a programas que requieran créditos con el sistema financiero privado –a excepción de las viviendas progresivas–, lo cual genera inquietud si el rango de población inmediatamente sobre la línea de pobreza se encuentra apto para solicitar crédito al sistema financiero privado o para mantenerlos. Además, frente a la necesidad de amortizar el endeudamiento de los beneficiarios de programas con crédito en el sistema privado, está claro que serán favorecidos aquellos con mayor ahorro al momento de postular, lo cual deja fuera a aquellos grupos con menor capacidad de ahorro, pese a que se considera que el ahorro es mínimo. Por otro lado, se ha demostrado que los mayores gastos que enfrentan las personas que obtienen su vivienda nueva, a diferencia de cuando estaban de allegados o compartiendo, son aquellos de traslado, agua, luz, gastos comunes, entre otros, los cuales, aunque no exista un dividendo, igual tendrán que ser abordados y no necesariamente holgadamente. Esto implica que la pobreza de las personas que postulan a estos programas es de mayor complejidad que la de sólo postular con o sin crédito hipotecario.

En cuanto a la **postulación** y organización del MINVU para recibir y ordenar la demanda hacia los distintos programas habitacionales que ofrece, el Registro Único

de Inscritos parece adecuado y beneficioso para mejorar la eficiencia en la postulación y entrega de resultados. Sin embargo, siendo la ficha CAS el instrumento de focalización del Estado para acceder a su población objetivo –el 20% más pobre del país– es de vital importancia fortalecer las instituciones municipales en el procesamiento de esta información para así disponer de ella en forma rápida y efectiva a nivel nacional.

Por otro lado, el puntaje de postulación al subsidio, diseñado en función de la oferta de cada programa habitacional, limita las posibilidades de un análisis más exhaustivo de la diversidad de la demanda, especialmente la de los sectores con menores recursos. En este sentido, es de vital importancia que la asignación de subsidios esté descentralizada. Debe ser en función de las características reales de la demanda en cada comuna y provincia, en relación con el presupuesto regional y su propia estrategia de desarrollo (Uniapravi, 2000).

Suelo y Segregación Urbana

Desde la perspectiva del suelo, los **proyectos focalizados** a los estratos más pobres seguirán estando en la periferia de los centros urbanos, ya que, por un lado, aquellos predios que quedan en propiedad de los SERVIU son escasos y, por otro, al estar privatizándose cada vez más la provisión de viviendas, el sector privado

tenderá a seguir construyendo en terrenos con el menor valor posible, en general en las periferias de ciudades, generando la ya conocida **segregación urbana**.

A pesar de este esfuerzo, el elevado costo del suelo urbano, que ha generado poca disponibilidad de éste por parte de los SERVIU, pone de manifiesto las dificultades que tendrán para licitar proyectos con soluciones de 300 U.F. A pesar de que el “Plan para la Reforma Urbana” contempla dentro de sus recomendaciones «reducir los niveles de segregación socioespacial en las ciudades» y «crear políticas modernas de manejo de la expansión urbana» este tema aún no es parte significativa de la políticas habitacionales, por lo que se mantendrá la tendencia segregadora de los emplazamientos de las viviendas para las personas de menores recursos.

Comentario final

De la revisión y análisis de las políticas del MINVU resalta como evidente la complementariedad y aplicabilidad que existe entre los resultados y recomendaciones de este Proyecto, con el futuro desarrollo habitacional del país. Cada nuevo objetivo planteado por el MINVU requiere de estudios profundos que permitan guiar las futuras normativas y estándares, sobre todo si dentro de este contexto el MINVU busca privatizar muchas de sus funciones en materia de vivienda social. Entregar a los

privados roles que le pertenecen a los servicios públicos, traen consigo la gran responsabilidad de generar marcos legales que por un lado favorezcan las inversiones y por el otro beneficien a los de menores recursos. Es en este sentido, que el proyecto FONDEF permitirá dilucidar una compleja cantidad de factores que inciden en la habitabilidad de las viviendas sociales y que podrán ser considerados en las futuras normativas de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbagnano, N., 1987, Diccionario de Filosofía. F.C.E. México.
- Bailly, A., 1980, La Percepción del Espacio Urbano, Instituto de Administración Local: Madrid.
- Bravo, 1993, en «Experiencia Chilena en Vivienda Social 1980-1995», Ana María Rugiero. Boletín INVI, N° 35, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile: Santiago (pp. 37).
- CED, Centro de Estudio del Desarrollo, Santiago Dos Ciudades. Análisis de la Estructura Socio-Económica-Espacial del Gran Santiago, noviembre, 1990.
- Fadda G y Ducci M. E., 1993, Políticas de Desarrollo Urbano y Vivienda en Chile: Interrelaciones y Efectos, en Chile: 50 Años de Vivienda Social. 1943-1993, (ed. Bravo H. y Martínez C.), Universidad de Valparaíso, Valparaíso.
- Fadda, G. y P. Jirón, 1999. «Quality of Life: A Methodology for Urban Research», en Environment and Urbanization N° 11 Vol 2, International Institute for Environment and Development: Londres.
- Fadda, G., P. Jirón y A. Allen, 2000, «An explorative assessment of the factors and causes affecting quality of life under the *gender-environmental bifocals*: A neighbourhood analysis in Santiago de Chile» en Proceedings of the Second International Conference on Quality of Life in Cities 21st Century OOL, Volume 1, School of Building and Real Estate, National University of Singapore: Singapore.
- Gilbert, A., 2000, «Poder, Ideología y Consenso de Washington: Desarrollo y Expansión de la Política Chilena de Vivienda», Boletín N° 47: Santiago.
- Goldsack, L., 2001, «Visión sistemática de la vivienda», Notas Docentes FAU – U. de Chile.
- Haramoto, E., 2001, «El Diseño de la Vivienda y su Entorno Barrial y Urbano» en «Consulta sobre la Política Habitacional en Chile: Informe Final», Uniapravi, (pp. 209).
- Haramoto, E., 1995, Apuntes de trabajo «Estándares y otros términos relacionados», INVI.
- Haramoto, E., D. Jadue, D. y R. Tapia, 1997, «Programa de Viviendas Básicas en la Región Metropolitana. 1990-1995: Un Análisis Crítico desde una Perspectiva Global.» Revista de Arquitectura N° 9, Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile: 32-37.
- Iñiguez Rueda, L. y Pol y Urrutia, E., 1994. «Estrategias para la transformación del Medio Ambiente Urbano: Análisis desde la Psicología Ambiental y Social», en Wiesenfeld, Esther (editor), Contribuciones Iberoamericanas a la Psicología Ambiental, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 279-306.
- Mideplan, 1994, «Experiencia Chilena en Vivienda Social 1980-1995», Ana María Rugiero. Boletín INVI, N° 35,

Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile: Santiago.

MINVU, 1980. «Memoria Anual 1980» en Boletín INVI, N° 35, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile: Santiago.

MINVU, 1989. «Memoria Anual 1989», en Boletín INVI, N° 35, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile: Santiago.

MINVU, 2002, página web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: www.MINVU.cl/MINVU/

Nieto, M., 2000, «Recuento y Diagnóstico de 15 Años de la Política Habitacional: Producción de Vivienda y Equipamiento», en Consulta sobre la Política Habitacional en Chile: Informe Final, UNIAPRAVI: Lima (pp. 61-83).

Poduje, I, 1988, en «Experiencia Chilena en Vivienda Social 1980-1995», Ana María Rugiero. Boletín INVI, N° 35, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile: Santiago (pp. 37).

Rugiero, A., 1998, «Experiencia Chilena en Vivienda Social 1980-1995», en Boletín INVI, N° 35, Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile: Santiago (pp. 3-75).

Uniapravi, 2000, Unión Interamericana para la Vivienda, «Consulta sobre la Política Habitacional en Chile», Lima.

Anexo 1

“MEJORAS DE ESTÁNDAR GENERAL” INCLUIDAS EN EL DOCUMENTO DE ESTÁNDARES, ELABORADO POR EL MINVU

Desde la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo se han elaborado diversas estrategias para resolver el déficit habitacional producido por el crecimiento de la población, de las ciudades y de centros poblados, dado que la población más precaria de recursos ha demandado soluciones de manera más urgente y, habida consideración que los recursos son también más escasos, la producción habitacional del sector público fue disminuyendo paulatinamente los estándares, tanto de diseño como también aquellos vinculados a materialidades.

El esfuerzo del Estado para ir dando cuenta del problema en forma gradual nos permite asegurar que en plazo de los próximos 10 años habremos superado nuestro déficit habitacional. Esta tarea ha sido emprendida con tanto éxito, ya que se han unido esfuerzos del sector público como del sector privado; sin embargo, es necesario tener en cuenta que nuestra población también es parte del desarrollo del país. En consecuencia los niveles de calidad de la vivienda social de la década anterior hoy no satisfacen las expectativas de una población cada vez más exigente, donde sus derechos ciudadanos se valoran por ejercicio de una vida democrática real.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha venido desarrollando una política creciente de preocupación por mejorar la vivienda social que financia y construye dentro del Programa de Viviendas Sociales, para lo cual ha desarrollado una serie de acciones que apuntan a mejorar la calidad y sus estándares, los que se detallan:

1. SUPERFICIES HABITABLES

Aumento de la superficie de 35 m² a aproximadamente 50 m² en promedio a nivel del país.

2. CALIDAD Y ESTÁNDARES

CUBIERTA

1. Alero de 45 cm mínimo en cubierta
2. Canales de fierro galvanizado para evacuación de aguas lluvias
3. Bajadas para evacuación de aguas lluvias
4. Drenes de absorción de aguas lluvias
5. Canales de escurrimiento de aguas lluvias
6. Cubierta escalera Acceso

ESTRUCTURA

7. Losa de hormigón armado o prefabricada, de 11 cm mínimo
8. Hormigón predosificado
9. Antepecho ladrillo de soga
10. Cimientos de hormigón
11. Sobrecimiento de 0.25 m mínimo
12. Alféizar pend 15 con escalerilla
13. Lámina de polietileno para impermeabilización radier

TERMINACIONES

14. Impermeabilizante de muros
15. Ventanas correderas, vanos sellados externos e internos
16. Piso vinílico 1.4 mm
17. Lavaplatos de acero inoxidable con mueble
18. Estuco en muros
19. Estuco en antepecho

20. Tabique estanco
21. Guardapolvo
22. Medidor 20 amperes, con protector diferencial, enchufes con alvéolos protegido
23. Canalización embutida
24. Tina acero enlozada
25. Ducha teléfono
26. Estanque economizador de agua
27. Artefacto w.c. enlozado
28. Lavamanos enlozado
29. Calefont 5 litros
30. Ventilación calefont de fierro galvanizado sellado en cubierta
31. Cañería de cobre
32. Ventana baño con celosía
33. Cornisa
34. Pintura cielo
35. Aislante térmico
36. Logia con celosía

Anexo 2

“CUADRO SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS DE LA LEY DE SECURITIZACIÓN Y SUS RAZONES”.

Texto “Consulta sobre la Política Habitacional en Chile: Informe Final”. Uniapravi. Documento: « La Securitización para el Sector de Vivienda Social y de Bajo Costo». **Cuadro Resumen cambios a la Ley de Securitización y sus Razones**. Víctor Rivas. Pág. 263.

MODIFICACIONES	RAZONES
1. Art. 32, se elimina limitación de endeudamiento.	1. Constituía una barrera significativa al desarrollo de la industria, ya que obligaba a las empresas a capitalizarse en exceso.
2. Art.135, se incorporan los créditos y derechos sobre los flujos de pago emanados de obras públicas, de obras de infraestructura de uso público, de bienes nacionales de uso público o de las concesiones de estos bienes u obras.	2. Crear un nuevo canal a través del cual los privados inviertan en los proyectos que contemplan el programa de concesiones del MOP.
3. En el art. 135, se incorporan como nuevos activos securitizables todo crédito o derecho que conste por escrito y que tenga carácter de transferible.	3. Intermediar otros recursos con riesgo superior, lo cual implica un título de deuda que ofrece un mayor rendimiento.
4. el art. 136, elimina la limitación de concentración de activos cuando se trate de créditos originados por personas no relacionadas con la securitización.	4. Es el mercado el que asigna valor a la concentración por originador que pueda respaldar la emisión de bonos.
5. Los art. 137 y 143, modifican disposiciones varias relativas al registro e inscripción de las emisiones de títulos securitizados.	5. Flexibilizar las formalidades que las sociedades securitizadoras deben cumplir ante el SVS.

Anexo 3

"RECOMENDACIONES Y ACCIONES PARA EL PLAN DE ACCIÓN PARA LA REFORMA URBANA Y TERRITORIAL" (WWW.MINVU.CL/MINVU)

RECOMENDACIONES	ACCIONES
1. DESARROLLO INSTITUCIONAL	
<p>1. Reestructurar los roles, funciones, atribuciones y áreas que abarcan los distintos organismos que intervienen en la planificación urbana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Hacer una evaluación y balance de los roles, funciones, atribuciones y áreas que abarcan los distintos organismos que intervienen en la planificación urbana. A partir de esa información, determinar qué organismos se podrían eliminar, redefinir, perfeccionar o fusionar, si fuese necesario. · Adecuar la Ley que regula el funcionamiento y las atribuciones de las instituciones y organismos involucrados en el desarrollo urbano. · Reordenamiento de Secretarías de Estado. Sugerencias.: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ministerio del Territorio. · Fusionar definitivamente el Ministerio de Bienes Nacionales con el de Vivienda y Urbanismo, transfiriendo sus funciones operativas a los SERVIU y a una Subsecretaría de Urbanismo al interior del MINVU, integrando los bienes del Estado a las políticas públicas en Desarrollo Urbano. · Reordenamiento de las Secretarías de Estado relacionadas con el espacio público. · Creación de un sistema de contratación profesional vinculante con los cargos a desempeñar. · Definir un sistema de selección de postulantes a cargos públicos que asegure perfiles profesionales mínimos adhoc al cargo.
<p>2. Avanzar en la incorporación de mecanismos de planificación estratégica que impriman su carácter integral a las decisiones territoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Crear Unidades Estratégicas de Gestión Urbana a nivel regional que integren las áreas de desarrollo urbano y transporte. · Diseño de una metodología de planificación estratégica aplicable a la gestión de los organismos públicos implicados en el desarrollo urbano.
<p>3. Fortalecer la autonomía y liderazgo local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Apoyar la gestión y capacitación de organizaciones sociales vecinales. · Crear las direcciones de urbanismo al interior de los municipios. · Entregar mayor flexibilidad y autonomía a las autoridades locales con respecto a la definición e implementación de sus IPT.
<p>4. Fortalecer la gestión territorial y urbana sobre la base de instituciones intermedias para el desarrollo urbano de unidades territoriales específicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Crear el soporte legal para entregar atribuciones reales sobre el territorio a estas instituciones. Bajo esta categoría estarían todas las agrupaciones representantes de la sociedad civil que conforman el tercer sector, Corporaciones municipales, asociaciones público-privadas, corporaciones asociadas a elementos geográficos como bordes costeros y riberas de río, fundaciones que trabajan una temática determinada como Paz Ciudadana, que se centra en el tema de la Seguridad, etc., y también instituciones públicas temáticas del tipo de las "Autoridades" del sistema norteamericano (Metropolitan Transport Authority, Housing Authority, etc.).
2. GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL	
<p>5. Desarrollar políticas y planes de desarrollo territorial que incorporen integralmente los territorios urbano y rural.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Perfeccionar planes regionales de desarrollo urbano (carácter legal, la utilidad y contenidos).
<p>6. Introducir el concepto de planificación estratégica para el desarrollo urbano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Generar metodologías de planificación estratégica que permitan manejar planes de desarrollo urbano- integrales.
<p>7. Crear políticas modernas de manejo de la expansión urbana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Actualizar los planes reguladores evaluando periódicamente las demandas por suelo urbano. · Incorporar a los planes nuevos mecanismos flexibles para el crecimiento urbano (Ej. ZODUCs, Áreas Prioritarias de Desarrollo, Licitaciones de Áreas de Expansión, etc.).

RECOMENDACIONES	ACCIONES
1. DESARROLLO INSTITUCIONAL	
8. Incorporar a las políticas urbanas las tendencias de localización y operación industrial y de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> · Diseñar mecanismos flexibles de localización industrial sujetos a performance ambiental.
9. Considerar las nuevas tendencias de concentración de actividades regionales generadas por las redes de transporte.	<ul style="list-style-type: none"> · Flexibilizar y corregir los instrumentos de usos del suelo en las áreas de influencia de las infraestructuras de transporte regional.
10. Asociar las políticas habitacionales del Estado al aumento de la movilidad de la población, el reciclaje urbano, el aprovechamiento de los espacios disponibles y las capacidades urbanas en desuso.	<ul style="list-style-type: none"> · Avanzar en la modificación de la Política Habitacional.
11. La planificación del desarrollo territorial y urbano debe integrarse a la adecuada planificación de los sistemas y las infraestructuras de transporte.	<ul style="list-style-type: none"> · Planificar la red de transporte en todo el territorio.
12. Se debe propender a la integración de distintos modos de transporte.	<ul style="list-style-type: none"> · Implementación de centros de cambio de medio de transporte.
13. Se debe integrar la vialidad local y residencial a la planificación de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> · Crear diseños para la seguridad y estímulo a otros modos de transporte como el peatonal y la bicicleta.
14. Mantener la vitalidad y competitividad de las áreas centrales. Planificar y priorizar proyectos urbanos que apunten al desarrollo y fortalecimiento de centros urbanos.	<ul style="list-style-type: none"> · Planificar y priorizar los proyectos de inversión pública en áreas centrales.
15. Fomento a los mecanismos de desarrollo urbano basados en Internalización de impactos.	<ul style="list-style-type: none"> · Perfeccionamiento de los mecanismos de Zonas de Desarrollo Condicionado. · Incorporación de mecanismos de pagos por impactos.
2.1. PROGRAMAS	
16. Reciclar el patrimonio construido.	<ul style="list-style-type: none"> · Fomentar actividades comerciales, culturales y artísticas en terrenos o edificaciones en desuso. · Diseño de fondos Concursables para el mejoramiento de barrios.
17. Fortalecer el desarrollo de los pueblos y pequeñas localidades.	<ul style="list-style-type: none"> · Programas de pavimentación de caminos de ingreso a pequeños poblados.
18. Mejoramiento de los espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> · Creación de la Corporación Nacional de Espacio Público. · Preparar anualmente una "Estrategia de Espacios Públicos" que trate temas de gestión, diseño, provisión, mantenimiento y financiamiento. · Convocar a concurso de "mejores prácticas" para replicación y difusión de experiencias exitosas en gestión y uso de espacios públicos. · Fomentar la celebración de fiestas, concursos, exposiciones y todo tipo de actividad que genere la animación y participación ciudadana en los espacios públicos. · Crear fondos Concursables a nivel municipal para habilitar, equipar y animar espacios públicos. · Fortalecer los programas de espacios públicos participativos.
19. Diversificar las inversiones en espacio público.	<ul style="list-style-type: none"> · Crear programas escala menor de mejoramiento, limpieza e imagen de calles, barrios y caminos importantes, con participación (ampliando la línea de pavimentos participativos).
20. Se debe incentivar el uso del diseño urbano en el mejoramiento de calles y espacios públicos como estrategias efectivas y rentables para mejorar la calidad de vida en las ciudades.	<ul style="list-style-type: none"> · Promover guías "Diseño Urbano" para la acción de los municipios y sector privado. · Modificar normativas (OGUC) relativas a estándares de áreas verdes, permitiendo mayor diversidad y opciones en el diseño de espacios públicos de los desarrollos inmobiliarios.
21. Incluir como criterio en los proyectos emblemáticos del Bicentenario la integración de espacios naturales con espacios construidos y la creación de espacios públicos e instalaciones adecuadas para la recreación, la cultura, el arte, el deporte.	<ul style="list-style-type: none"> · Convocar a concursos internacionales abiertos para proyectos urbanos del Bicentenario.

RECOMENDACIONES	ACCIONES
22. Privilegiar la integración de flora nativa a los espacios públicos urbanos, contribuyendo a su sustentabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> · Diseño de "Guías de Diseño Ambiental del Paisaje" para el uso por parte de municipios y desarrolladores inmobiliarios.
23. Promover el buen usos de la ciudad y los espacios comunes.	<ul style="list-style-type: none"> · Invertir en publicidad y el desarrollo de campañas educativas.
2.2 COORDINACIÓN	
24. Mejorar el acceso a información urbana para la toma de decisiones públicas y privadas.	<ul style="list-style-type: none"> · Invertir en sistemas de información urbana (SIG) de acceso público. · Elaborar anualmente un informe sobre "Estado de las Ciudades Chilenas" con indicadores relevantes para la acción privada y la evaluación de la efectividad de las acciones públicas.
25. Mejorar la coordinación efectiva entre los distintos servicios vinculados al desarrollo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> · Establecer convenios de traspaso de información entre servicios.
2.3 INSTRUMENTOS	
26. Perfeccionar el soporte jurídico de los Instrumentos de planificación.	<ul style="list-style-type: none"> · Modificación de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). · Realización de modificaciones legales necesarias en la LGUC y otras leyes nacionales, a fin de evitar contradicciones y conflictos. · Uniformar nomenclatura urbana entre las leyes.
27. Los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) deben estructurarse en un sistema integrado que permita el manejo del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar y racionalizar la Circular DDU que coordina la elaboración de los IPT.
28. Perfeccionar, crear e implementar una más amplia gama de tipos de instrumentos de planificación y gestión.	<ul style="list-style-type: none"> · Planes de regulación ambiental · Planes de gestión urbana · Planes de infraestructura · Planes de capacidad urbana · Planes maestros de diseño urbano · Planes maestros de crecimiento urbano · Planes maestros espaciales · Planes flexibles para áreas de renovación urbana · Estudios de capacidad urbana como herramienta para la flexibilidad en desarrollo urbano. · Perfeccionar planes regionales de desarrollo urbano (carácter legal, la utilidad y contenidos).
29. Orientar los nuevos instrumentos hacia mecanismos de planificación flexible.	<ul style="list-style-type: none"> · Incorporar a la LGUC el concepto y los mecanismos de Planificación Flexible (Flexible Zoning, USA). · Revisar las instancias y normativas de aprobación de proyectos urbanos de impacto significativo para hacerlas más transparentes y expeditas. · Perfeccionar y flexibilizar el instrumento Zoduc, estableciendo condiciones para que un territorio sea Zoduc (por iniciativa pública o privada) y requerimientos del desarrollador para llevarla a cabo. · Definir formalmente una metodología para determinación de nuevas ZODUC.
30. Promover y estimular el desarrollo urbano en las localizaciones con mayor potencial.	<ul style="list-style-type: none"> · Revisar las instancias normativas de aprobación de proyectos urbanos para hacerlas más transparentes y expeditas. · Exigir obras de urbanización a los proyectos de loteos en las áreas rurales. · Garantizar las obras completas de urbanización como condición previa para otorgar el permiso de loteo y etapas en Zonas de Desarrollo Condicionado. · Establecer por Ley un mecanismo de coordinación entre municipios vecinos para la ejecución de inversiones en infraestructuras.
31. Introducir normas flexibles de manejo ambiental que permitan a las industrias integrarse a las ciudades.	<ul style="list-style-type: none"> · Establecer sistemas de emisiones transables. · Utilizar los fondos de innovación tecnológica y producción limpia (CORFO) con fines de integración urbana de actividades.
32. Simplificar planes reguladores comunales.	<ul style="list-style-type: none"> · Modificación de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones.
33. Mejorar la normativa para facilitar cambios y transformaciones ágiles y rápidas en barrios, distritos y localidades pequeñas.	<ul style="list-style-type: none"> · Modificación de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones.

RECOMENDACIONES	ACCIONES
34. Simplificar el trámite de aprobación de los IPT.	<ul style="list-style-type: none"> · Modificación de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones. · Apoyar la implementación de los planes reguladores en todo Chile.
35. Posibilitar la creación de áreas verdes y equipamientos de uso público en suelos en desuso.	<ul style="list-style-type: none"> · Establecer convenio entre propietarios y el Estado para la utilización temporal de terrenos privados para fines de uso público.
2.4 INVERSIÓN PÚBLICA	
36. La inversión pública debe ser estructurada a partir de planes de desarrollo con referencias a unidades territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> · Reorganizar la estructura de asignación del gasto público a partir de propuestas de desarrollo. · Elaborar bases para licitar vías interurbanas. · Elaborar proyectos de transporte público que operen como internalizadores de las externalidades provocadas por el transporte privado. Ejemplo: que se financien con fondos provenientes de un sistema de tarificación vial.
2.5 FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	
37. El Estado debe hacer una fuerte inversión en creación de capacidades técnicas y profesionales para el manejo del desarrollo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> · Aumentar los fondos para la investigación académica y artística aplicada en los temas de la ciudad. · Apoyar desde el Estado la formación de profesionales en temas de la ciudad. · Crear un programa de capacitación cuyo objetivo es la aplicación integral del modelo en todas las áreas que corresponda, de manera de optimizar su utilización.
3. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL	
38. Mejorar el sistema de tributación, a fin de asegurar que los aportes de las personas al financiamiento del desarrollo urbano sean justos y proporcionales a las necesidades.	<p>Analizar y proponer modificaciones a la actual manera en que los impuestos se relacionan al desarrollo urbano:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ligar los impuestos generales de la Nación con los servicios entregados, haciendo explícito los beneficios. · Incluir mecanismos de incentivo tributario al desarrollo urbano como la liberalización de impuestos o compensaciones de otro tipo (aumentar la capacidad de constructibilidad, por ejemplo) para: La localización de industrias y servicios (patentes comerciales), remodelación, mantención de patrimonio y áreas verdes (Ej. Descuento del dividendo de la casa del impuesto a la renta existente en EEUU), clasificar la renovación como inversión en vez de gasto, para así poder descontarla del pago de impuestos. · Revisar propuesta de SII sobre sitios eriazos y obras abandonadas, con el objetivo de evitar excesivos gravámenes. · Modificación de la Ley de Municipalidades para entregar más autonomía en la fijación o reducción de impuestos territoriales y pagos de mejoramiento urbano. · Fortalecer los mecanismos de redistribución de fondos municipales.
39. Crear nuevos mecanismos de incentivo para allegar recursos para la atracción de inversión privada y municipal.	<ul style="list-style-type: none"> · Establecer "Cobros de Mejoramiento Urbano" por distritos. (LGUC). · Creación de "Distritos de Mejoramiento", permitiendo a las autoridades locales establecer convenios con el sector privado. (LGUC). · Creación de "Zonas Comerciales de Mejoramiento" a cargo del sector privado comercial de la zona (modelo "Business Improvement District" USA). · Crear créditos especiales para el reciclaje de zonas industriales obsoletas y renovación de edificios en deterioro en las zonas consolidadas de las ciudades. · Ley de donaciones para el desarrollo urbano. · Establecer bonificaciones de constructibilidad y densidad como incentivos a la inversión en obras de beneficio público. (LGUC).
40. Facilitar el funcionamiento de corporaciones para el desarrollo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> · Proyecto de Ley para corporaciones municipales. · Legalización y creación de las Corporaciones de Infraestructura y Desarrollo Urbano.
41. Extender la herramienta de las concesiones a áreas verdes, vías urbanas, equipamientos urbanos, etc.	<ul style="list-style-type: none"> · Definir las condiciones y mecanismos necesarios para extender el campo de acción de las concesiones a obras no viales. · Aprobar el proyecto de Ley sobre Financiamiento Compartido del MINVU.
42. Promover la participación y la competencia en la generación de proyectos urbanos.	<ul style="list-style-type: none"> · Creación de "Fondos Concursables de Desarrollo Urbano", a través de un claro sistema de puntaje. · Creación de tres fondos para escalas y tipos distintos de proyectos y planes: Regionales, locales y por distritos. · Para consolidar esta iniciativa y entregarle más posibilidades, crear la Ley de Fondos Concursables.

RECOMENDACIONES

ACCIONES

4. MANEJO AMBIENTAL DE LA CIUDAD Y EL TERRITORIO	
43. Incorporar la variable medio ambiental a la política de desarrollo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> · Desarrollar mecanismos para la certificación ambiental de los Instrumentos de Planificación Territorial, permitiendo reducir los plazos y procedimientos para la aprobación de proyectos y obras de infraestructura. · Mejorar el Plan de reducción de emisiones de gases y polvo mediante un adecuado programa de pavimentación y mejoramiento de los combustibles. · Cobro a las fuentes fijas productivas que emiten contaminantes. · Incorporar mecanismos de mercado que permitan transar los derechos efectivos de emisión, flexibilizando las normas actuales.
44. Fomentar la inversión en proyectos de recuperación ambiental en las ciudades.	<ul style="list-style-type: none"> · Promover un desarrollo y preservación de áreas verdes forestadas vinculadas a las ciudades y sus áreas rurales. · Implementar plan de recuperación y creación de áreas verdes en pozos de áridos, vertederos y suelos deteriorados por actividades extractivas. · Implementar planes y proyectos de "Recuperación de Áreas Verdes" al interior de las ciudades en el marco del Plan Bicentenario. · Desarrollo de corredores verdes en la periferia de las ciudades.
45. Integrar la dimensión ambiental en el diseño de proyectos urbanos e inversiones inmobiliarias.	<ul style="list-style-type: none"> · Incorporar al desarrollo urbano en suelos agrícolas normativas más exigentes en cuanto al diseño y requerimiento de áreas verdes. · Recuperar con proyectos urbanos o con la creación de áreas o corredores verdes en terrenos abandonados, obsoletos o en terrenos de empresas del Estado.
46. Reducir los niveles de segregación socio-espacial en las ciudades.	<ul style="list-style-type: none"> · Incorporar a los programas habitacionales los costos ambientales creados por la segregación espacial de los proyectos de vivienda pública. · Fortalecer los mecanismos de movilidad habitacional.
47. Abordar el tema de la pobreza urbana como un generador de impacto ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> · Priorizar las inversiones públicas de infraestructura en las zonas más deprimidas y pobres (pavimentación alcantarillado, parques urbanos, aguas lluvias, recuperación zonas contaminadas, etc.).
48. Desarrollar políticas que incentiven el reciclaje de residuos sólidos a nivel comunal.	<ul style="list-style-type: none"> · Crear incentivos de precios es el tema de la disposición de residuos sólidos, perfeccionando los cobros municipales por disposición de basura.
5. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL	
49. Incentivar a la participación local en el desarrollo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> · Perfeccionar el sistema de participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los Planes Reguladores Comunales. · Crear un mecanismo de participación permanente de los vecinos en las decisiones de inversión urbana y aprobación de proyectos en el ámbito comunal. (Impulsar consultas y plebiscitos comunales) · Implementación de fondos concursables de renovación urbana de barrios. · Crear créditos especiales para ONGs vinculadas a proyectos participativos de desarrollo urbano. · Incorporar fuertemente Internet a los procesos de difusión y participación urbana. · Crear estaciones de diálogo en los municipios. Se puede aprovecharla infraestructura de los Infocentros del Ministerio de Educación.
50. Apoyar desde el Estado la difusión y capacitación en temas urbanos a todo nivel.	<ul style="list-style-type: none"> · Financiar programas de estudio e investigación en temas urbanos en centros de estudio superior. · Apoyar y fortalecer el "Programa de Diálogos Ciudadanos" a lo largo de todo Chile. · Crear programas (Software) con contenidos urbanos para la difusión y formación. · Difusión de las experiencias exitosas en desarrollo urbano y participación en Chile (edición de folletos MINVU). · Crear programas de formación para líderes locales.
51. Generar identificación afectiva del habitante con el barrio y la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> · Generar proyecto participativo de recuperación de memoria colectiva de los barrios. · Convocar concurso de "Mejores Prácticas" en participación e identidad local. · Apoyar campañas de comunicación sobre la identidad local de cada barrio (Ej. Guía de los Barrios de Chile). · Programa de financiamiento de actividades culturales y de encuentro en barrios.

RECOMENDACIONES	ACCIONES
52. Fomentar mecanismos de control ciudadano sobre el desarrollo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> · Crear Defensor del pueblo a nivel municipal y regional. · Crear ordenanza local de participación ciudadana.
53. Fortalecer liderazgo local en materias de desarrollo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> · Apoyar la gestión y capacitación de organizaciones sociales vecinales, por ejemplo, impartiendo talleres de capacitación en temas urbanos. · Plan de apoyo a municipios. Crear convenios con instituciones privadas y alianzas con otras instituciones públicas para llevarlos a cabo. · Brindar asesoría técnica a organizaciones vecinales, acceso mediante postulaciones o concursos.
54. Incentivar la acción directa de las personas en el desarrollo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> · Desarrollar Programas de voluntariado orientado a la mantención, mejoramiento y construcción del espacio público (Ej. Colegios, empresas, grupos organizados, etc.).



Director INVI : *Ricardo Tapia Zarricueta*
Comité Editorial INVI : *Orlando Sepúlveda Mellado*
Paola Jirón Martínez
Gustavo Carrasco Pérez
Rubén Sepúlveda Ocampo

Canjes y Ventas INVI : *Sandra Rivera Mena*
Contacto INVI : *Portugal 84, Santiago, Chile*
Fono: (56-2) 678 30 37 - Fax: 222 26 61
Sitio Web: www.invi.uchile.cl
Email: invi@uchile.cl