Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/R.311
13 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

LOS NUEVOS ESTILOS DE DESARROLLO Y LA POLITICA HABITACIONAL *a/*

a/ Este documento fue preparado por el señor Guillermo Rosenblüth, funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

82-4-757

Indice

/Introducción

Introducción

El propósito de este trabajo es destacar los alcances y limitaciones de la política habitacional al interior de los estilos de desarrollo adoptados recientemente en algunos países de la región.

Estos nuevos estilos de desarrollo se caracterizan fundamentalmente, en lo político-institucional, por la presencia de regímenes autoritarios y, en lo económico, por la aplicación de políticas estabilizadoras. Estas últimas corresponden, en línea gruesa, a un retorno a la ortodoxia económica.

El interés por el tema se debe a que, juntamente con el quiebre del sistema político democrático, ocurrido en varios países de la región a mediados de la década del 60 y particularmente en la década del 70, esta nueva situación institucional provocó una reversión total de las políticas que se venían aplicando. La intención de este trabajo es analizar el contenido y la orientación de las nuevas políticas en términos de equidad social.

El trabajo está organizado en tres partes: la primera está dedicada a la definición y descripción de las características generales del estilo de desarrollo, como también a los postulados que orientan la política habitacional. Los postulados condensan el esquema valorativo del estilo proyectándolo en el ámbito de la vivienda. En la segunda sección se analiza la situación habitacional considerando: la evolución de la oferta de viviendas, la política de viviendas y las medidas específicas aplicadas en la atención de los grupos de población de menores recursos. En la tercera parte, y a modo de conclusión, se describe la fisonomía que asume la deficiencia habitacional en la actualidad.

Para desarrollar este trabajo, se consideró como base principal del análisis la experiencia chilena después de 1973. Sin embargo, en algunas de sus secciones se establece una comparación con las políticas adoptadas en Brasil, en los primeros años del gobierno autoritario instaurado en 1964. Como toda comparación tiene la debilidad de que en su desarrollo se pierdan las diferencias específicas de cada país, sin embargo, y por encima de esta limitante analítica, lo que interesa destacar es la semejanza de los esquemas valorativos que inspiraron la política habitacional en ambos países, como asimismo, el éxito relativo que tuvieron estas medidas de política en el objetivo de beneficiar a los sectores más pobres de la población.

/I. EL

I. EL ESTILO DE DESARROLLO

1. Significado del concepto de estilo

Antes de realizar una caracterización del estilo de desarrollo, es preciso explicar el significado atribuido a esta denominación. A este respecto, existe una variada adjetivización otorgando a esta noción los sentidos más variados. De esta pluralidad conceptual, lo que interesa destacar es que el término estilo de desarrollo es una categoría analítica (que integra los aspectos sociales, económicos y políticos) que permite una comprensión más cabal de las modalidades que asume el desarrollo socioeconómico. Para nuestros propósitos adoptaremos una definición propuesta por Jorge Graciarena (1976) que cumple con la idea expresada anteriormente y que señala:

> "Desde una perspectiva dinámica e integradora un estilo de desarrollo es, por lo tanto, un proceso dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica de la dependencia externa, así como de los valores e ideologías. Todo esto se da en medio de otros condicionamientos estructurales (tecnología, recursos naturales, población) que se presentan al análisis como un conjunto integrado, el cual enmarca las posibilidades históricas de un estilo.
>
> En otro sentido, un estilo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que imponen sus objetivos e intereses hasta que se agota por sus contradicciones implícitas. Un estilo históricamente agotado es reemplazado por otro que refleja mejor las nuevas fuerzas sociales que emergen del proceso y las alianzas y conflictos que se establecen entre algunos de sus componentes al acumular suficientes recursos de poder para constituir una coalición hegemónica capaz de formular y llevar a efecto nuevos proyectos y objetivos más afines con sus intereses. Cabe recordar, sin embargo, que la sucesión de los estilos no entraña discontinuidad del sistema social vigente, sino que tal vez sólo refleje diversas combinaciones y arreglos de sus elementos constitutivos esenciales."1/

1/ Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa" en Revista de la CEPAL, primer semestre de 1976, Santiago de Chile.

/En este

En este sentido se podría expresar que el sistema social vigente suele configurar diferentes fisonomías. Estas fisonomías o modalidades de desarrollo son los estilos de desarrollo. Estos últimos pueden variar desde aquellos que concuerdan más plenamente con la índole esencial del sistema, caracterizados principalmente por promover un proyecto de desarrollo de mercado libre, en que el Estado cumple el papel de ejercer coercitivamente el poder para imponer un sistema político que dé libertad al mercado, hasta aquéllos otros, en que el modelo de desarrollo adoptado pretende atenuar los rasgos más definitorios del sistema. En estos estilos se promueve la implantación de un modelo de desarrollo basado en un mercado orientado,en el cual la presencia del Estado es importante, sea en términos de regulaciones y controles, como en el fomento de inversión en la intermediación financiera, y en la esfera social orientando los beneficios del crecimiento hacia los sectores más necesitados. Mientras mayor sea el énfasis puesto en esta última orientación, mayores serán las dificultades de su aplicación, interponiéndose a ellas tanto los intereses creados al amparo del sistema como el orden institucional encargado de cautelar la preservación y continuidad del mismo.

La naturaleza del estilo es la que determina los objetivos, las prioridades y el modo de resolver los problemas. Es así como las interrogantes, ¿cuál es el papel del poder en el desarrollo?, ¿quiénes poseen poder, de qué tipo, cómo lo movilizan, hacia qué objetivos y para servir qué intereses? Tienen respuesta en los postulados ideo-programáti del estilo. La viabilidad de las medidas consideradas depende, a su vez, de la capacidad económica necesaria para implementarlas y de la posibilidad de vencer las resistencias provocadas por sectores sociales perjudicados por éstas.

Enjuiciar las medidas de política a través del concepto de estilo de desarrollo supone hacer una simplificación exagerada de la realidad por dos razones: 1) por identificar en un mismo estilo de desarrollo países que tienen diferencias significativas en su estructura socio-económica; y 2) porque en el análisis de las consecuencias que trae la aplicación de un estilo sobre la realidad socioeconómica no se considera la influencia que han ejercido sobre esta los sucesivos estilos adoptados anteriormente. Sin embargo, conscientes de las limitaciones que implica la utilización del concepto de estilo de desarrollo, su uso se justifica porque permite comprender cuál es la génesis de la política, su orientación, las opciones y su viabilidad.

/2. Sus

2. Sus características

Son varios los autores que han estudiado la naturaleza de este estilo, destacándose Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak. Las denominaciones utilizadas en su caracterización varían según los autores; el término más difundido, sin duda, es el de "burocrático-autoritario" (O'Donnell 1972) pero también ha sido calificado como "modelo de desarrollo asociado"(Graciarena 1976) y "oligarquía militar" (Portes 1979).2/

En relación a las características más relevantes que definen este estilo se pueden señalar las siguientes: en relación a su composición, el poder está estructurado en una coalición formada principalmente por una tecno-burocracia civil y militar que controla el aparato del Estado en asociación con grandes empresas nacionales y extranjeras que tienen una posición dominante en el sector moderno y, por ende, en toda la economía aunque con carácter más accesorio, participan también los empresarios medios, los altos ejecutivos y los profesionales. El estilo político es generalmente autoritario y desmovilizador en el sentido que apuntan a cerrar los canales de acceso al estado a los sectores populares y sus aliados, así como a desactivarlo políticamente, no solo mediante la represión sino también por el funcionamiento de controles verticales por parte del Estado sobre los sindicatos. La distancia entre el Estado y la sociedad es máxima. La élite gobernante no considera a la población civil como coparticipante en el proceso de desarrollo nacional. El interés del gobierno no reside en contar con un apoyo activo, sino más bien, con una pasividad popular. El objetivo político de largo plazo es la grandeza nacional, a la cual se subordinan una serie de metas sociales que en otra perspectiva, merecerían una atención más inmediata. Su preocupación fundamental es establecer el orden en todos los sectores de la sociedad, para garantizar, de esa manera, la seguridad nacional y acelerar el proceso de desarrollo económico.

El sentido en que se utiliza el concepto de orden, es el de imponer un conjunto de condiciones que faciliten patrones de acumulación compatible a un capitalismo periférico y dependiente.

> "Tal misión justifica una inusual concentración de los mecanismos de decisión estatal. Desde el punto de vista de la interdependencia jerárquica, se verifica una fuerte tendencia al restablecimiento del principio de autoridad en todos los niveles de gobierno, procurando que el proceso decisorio se ajuste a una estructura piramidal donde se respeten las jerarquías formalmente establecidas. Es probable que bajo este tipo de regímenes la relación entre estructura de autoridad formal y real alcance máxima correspondencia.

2/ G.A. O'Donnell "Modernización y autoritarismo", Editorial Paidos, Buenos Aires, diciembre 1972. O.Oszlak y G.O'Donnell (1976) Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Doc. CEDES/SE/CLACSO Nº4. O.Oszlak, "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Estudios CEDES, Vol.3, Nº2, 1980, Buenos Aires. A.Portes, "Política de vivienda, pobreza urbana y Estado: las favelas de Río de Janeiro,1972-76. Revista Interamericana de Planificación, Vol.XIII, Nº49, marzo de 1979. Ciudad de México, México. J. Graciarena, op.cit.

/En parte

En parte, ello se explica por el hecho de que la cúpula del Estado, controlada por la corporación militar, intenta trasladar al aparato burocrático su propio modelo de organización institucional. Dado el carácter autoritario del régimen, todo el andamiaje de políticas estatales se subordina a actas institucionales y medidas de excepción que procuran flexibilizar o incrementar los poderes del Estado para producir una regeneración o reconstrucción de la sociedad civil. Ello legitima a la luz de su misión la aplicación de normas que pasan por alto estatutos, procedimientos y hasta garantías constitucionales. La razón de Estado puede invocarse para someter prácticamente cualquiera área de la actividad social a las exigencias derivadas de la restauración del 'orden'. Y esa capacidad se ve respaldada por el monopolio -y sobre todo, por la efectiva posibilidad de empleo- de medios de coerción que en tales circunstancias adquieren un peso extraordinario dentro del conjunto de instrumentos del Estado; con este respaldo, cobra vigencia un estilo de decisión autoritario e inflexible, asociado a menudo con la aplicación de políticas inusualmente drásticas.

Se produce así un verdadero avance del Estado sobre una sociedad civil replegada y desmovilizada, que ofrece en contrapartida un reducidísimo volumen de información retroalimentadora del proceso decisorio. Aún políticas que afectan profundamente las vidas o intereses de sus destinatarios pueden aplicarse con la seguridad de hallar escasa contestación o acción organizada. El 'diálogo' con la sociedad (v.g. petitorios, denuncias, huelgas, manifestaciones de apoyo) se interrumpe. El horizonte de la acción se amplía pero el riesgo de error o imprudencia aumenta."3/

Recapitulando, en el contexto de los gobiernos burocrático-autoritarios, la política pública deja de ser el resultado de un proceso de negociación y compromiso con diferentes sectores sociales y fuerzas políticas, y pasa a depender de la propuesta de elencos técnicos.

La distribución del poder es determinante en la formulación de las políticas. Así, en un contexto democrático, mientras mayor sea la fuerza de las organizaciones populares, mayor será la ingerencia de estos grupos en la formulación de políticas públicas y su contenido reflejará de manera más genuina el interés general. En cambio, en los gobiernos autoritarios, se procede a la desmovilización de las organizaciones populares, se cierran todos los canales de demanda sobre el Estado, y se impone una política favorable a los intereses de la elite dominante.

3/ O.Oszlak, "Políticas públicas y regímenes políticos..." op.cit. pp.22 y 23.

/Para ilustrar

Para ilustrar lo ocurrido en el ámbito más reducido de la economía, se resumen las ideas principales de un trabajo de A. Foxley (1979)4/ sobre este aspecto. Desde esta perspectiva puede sostenerse que las políticas económicas aplicadas en Brasil desde 1964 y en Chile desde 1973, comparten algunas características fundamentales: primero, buscan eliminar los desajustes en las esferas de los precios, monetaria, fiscal y del sector externo; segundo, procuran reducir drásticamente la influencia sobre el nuevo sistema económico y político que pudieran ejercer los grupos, supuestamente antagónicos, considerando entre ellos a la clase obrera. Para lograr este objetivo se modifica o se suprime la legislación laboral y se inicia la aplicación de una política de represión de los salarios reales; tercero, se trata de generar un nuevo modelo de desarrollo en el largo plazo, con mayor apertura externa, en el que se busca modificar los patrones de acumulación; y cuarto, se persigue reorientar el excedente económico hacia el sector capitalista privado, nacional o extranjero, con la meta de que sea éste el que tomando el control de las posiciones dominantes en la economía, lo haga operar sobre las bases del mercado libre.

A pesar de las similitudes señaladas, la aplicación de las políticas de estabilización no fue uniforme en ambos países, lo que sumado a sus diferencias específicas determinó importantes disparidades en los resultados logrados.

La diferencia más significativa estriba en la distinta rigurosidad con que se aplicaron las políticas ortodoxas. Así, aunque en ambos países se eligió inicialmente un enfoque gradual de contención de la inflación por la vía monetaria y fiscal, este enfoque fue sustituido en el caso de Chile por un tratamiento de shock al cabo de dieciocho meses de aplicación gradual. Las razones de este cambio obedecieron a factores internos y externos. En lo interno se puede señalar la persistencia de altas tasas de inflación acompañadas de reducción en el crecimiento industrial y aumento en la desocupación. En lo externo, confluyeron dos factores: la crisis del petróleo en 1975 y la caída que tuvo el precio del cobre en ese mismo período. Considerando exclusivamen el deterioro de los términos del intercambio se estima que este factor incidió en una caída del 5.6% en el producto interno bruto. Sin embargo la disminución total del PIB fue de 16.6% debido fundamentalmente a la aplicación de una política centrada en reducir drásticamente la demanda.

En Brasil las políticas de estabilización implementadas hasta fines de 1966 tampoco habían logrado sus objetivos. Esta situación llevó al abandono de las políticas ortodoxas y a partir de 1967, fecha en que cambia el gobierno, se comienza la aplicación de una política caracterizac por un sistema de control de precios y una fuerte expansión de la demanda,

---

4/ Alejandro Foxley, Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile. Colección Estudios CIEPLAN Nº1, julio 1979, Santiago de Chile.

/estimulada por

estimulada por aumentos en el gasto público y en el crédito privado. Este cambio de política marca un descenso significativo en la tasa de inflación y el comienzo de elevadas tasas de crecimiento que acompañaron la economía brasilera en el período 1967-1972.

La segunda diferencia radica en la forma en que ambos países enfrentaron la reducción del déficit fiscal. Mientras en Chile no solo se restringía los gastos corrientes sino principalmente la inversión pública con efectos negativos sobre el empleo y nivel de actividad económica, en Brasil, por el contrario, se hizo aumentando fuertemente los impuestos, reduciendo los gastos corrientes y manteniendo o aún elevando los gastos de capital. La acción del Estado se proyectó también hacia el sector privado, creando numerosos programas de financiamiento de la inversión privada, tales como programas de vivienda social, de desarrollo del nordeste, de crédito agrícola y otros.

Una tercera diferencia fue el grado diferente de apertura de ambas economías. En Brasil solo al cuarto año de aplicación de las políticas de estabilización se comienza con una reducción gradual de los aranceles. Esta reducción además no es total, manteniendo altas tasas de protección a la producción interna de bienes de consumo durable y no durable. En cambio, en Chile se procede a una apertura total reduciendo significativamente los aranceles. Con la aplicación de estas medidas se buscaba una reasignación de los recursos productivos hacia aquellos rubros en que la economía presentará ventajas comparativas respecto a otros países.

Los resultados de estas medidas fueron diferentes en ambos países. Así, en Brasil, los cuatro años previos a la introducción de reducciones arancelarias y la moderada intensidad con que se aplicaron permitieron a la industria brasileña un proceso gradual de adaptación a las nuevas condiciones, sin repercusiones demasiado negativas sobre el empleo industrial.

En el caso chileno, la rapidez e intensidad con que se aplicó la reducción arancelaria provocó un serio impacto a la industria nacional, los sectores más afectados en sus niveles de producción en el período 1974-78 fueron el de la industria vinculada a la construcción (minerales no metálicos); y ramas industriales como la metal-mecánica y la textil. Esta situación tuvo un fuerte impacto negativo sobre los niveles de producción y empleo.

Para concluir se puede afirmar que las diferencias señaladas entre ambos países muestran que la mayor rigurosidad de las políticas ortodoxas implementadas en Chile provocaron una repercusión más desfavorable en los niveles de producción y empleo. Ello no invalida el hecho de que, en ambos países, las políticas aplicadas generaron uniformemente un proceso de concentración del patrimonio y del ingreso.

Entre los factores que posibilitarán este hecho, se puede citar, en primer lugar, las características del modelo político, el que excluye a algunos sectores sociales como los trabajadores y da

/participación a

participación a otros, los empresarios. Estos últimos asumen un papel protagónico en la conducción del proyecto económico, adoptando aquellas políticas que puedan servir mejor a sus intereses. Esta situación se ve complementada por el cierre de los canales habituales que sirven para expresar la demanda de las organizaciones laborales y de pobladores, permitiendo con ello que las recomendaciones de política sean aplicadas sin interferencias y oposición de ninguna clase.

La tendencia a la concentración resulta también de la prolongación del proceso estabilizador, caracterizado por la permanencia de fuertes desequilibrios en los mercados. Estos desequilibrios hacen más agudos los problemas de acceso desigual a la información y a otros recursos escasos, como el crédito, el capital extranjero y otros. La situación descrita refuerza el poder sobre el mercado de los productores más grandes y acentúa las ventajas de los grupos que poseen una situación inicial de liquidez, riqueza o ingreso favorable. Es en este proceso donde se origina la concentración económica. Samuelson ha denominado este modelo como el "capitalismo impuesto" o "capitalismo represivo", ya que aparte de la falta de libertad política tiende a haber un significativo aumento en el grado de desigualdad en el ingreso, el consumo y la riqueza, relegando el papel del Estado a ejercer coercitivamente el poder para imponer un sistema político que dé libertad al mercado.

Luego de esta reseña sobre las características del estilo, pasaremos a examinar los postulados de la política habitacional que representan una condensación de los esquemas valorativos del estilo en el plano habitacional.

3. Los postulados de la política habitacional

Para una mejor comprensión de la política habitacional orientada a los grupos más pobres adoptada por este estilo, es necesario conocer los esquemas valorativos que le sirven de base.

En primer término, consecuente con la filosofía general del estilo, toda la actividad de la construcción es desarrollada por el sector privado. Esta orientación obedece al pensamiento de que de ese modo se logra una mayor eficiencia. La forma en que participa el Estado, es a través del financiamiento, o bien mediante la adquisición de viviendas al sector privado.

Esta posición es criticada por quienes sostienen que, en las actuales condiciones, los materiales utilizados, el diseño, la disposición del espacio interno, etc., son variables determinadas en función de asegurar el máximo de utilidades al empresario y no consideran las auténticas necesidades y preferencias de los usuarios. Un segundo aspecto es la subestimación que se hace a los planes de vivienda. Esta objeción es apoyada en el argumento de que la forma más eficiente de asignar los recursos está determinada por el mercado. Un buen mercado libre genera las viviendas -para venta o arriendo- que se necesitan, y un buen mercado de capitales, los créditos, plazos, intereses y dividendos para todo consumidor de habitaciones nuevas o

/usadas. Ello

usadas. Ello sin perjuicio de que el Estado apoye el proceso con subsidios directos a los más pobres y, en general, con una política redistributiva.5/

Un tercer aspecto es el énfasis en deslindar la responsabilidad del Estado en la tarea de proporcionar viviendas. La idea, numerosas veces expresada, es que el Estado no tiene obligación de regalar casas. Su verdadera obligación es crear un clima propicio para dinamizar la economía de tal modo que permita absorber la cesantía y lograr que todos los ciudadanos puedan satisfacer por sus propios medios sus necesidades de vivienda. No obstante, se reconoce que, en el corto plazo, la vivienda es un bien que no se halla al alcance de toda la población y a fin de paliar las diferencias entre ingresos y precios de la vivienda que se producen, el Estado concede un subsidio. Para los sectores más pobres, se implementan medidas especiales tales como eximirlos del ahorro previo. Esto último es un requisito indispensable para optar al subsidio otorgado por el Estado. La idea de que todos deben pagar por la vivienda encierra una lógica que tiende a la justicia social -según la filosofía de este estilo- al responsabilizar al beneficiario de la ayuda estatal con el pago de una mínima parte de su vivienda, con ello se logra ampliar la capacidad presupuestaria y se consigue multiplicar la cadena de beneficiados. Si se aceptara, por el contrario, a quienes nada declaran poder pagar, se estaría dejando de lado a muchos que con su propio esfuerzo pueden contribuir a generar recursos para nuevas viviendas. Otra consideración de importancia, vinculada a este pensamiento, es la sanción al incumplimiento de los dividendos pactados. Cuando ello ocurre se inicia una acción judicial que puede terminar con la pérdida de la vivienda y del subsidio que entraña. Mediante este principio se defienden las posibilidades de quienes aguardan su turno para obtener un beneficio habitacional similar Un cuarto aspecto es la idea de descartar como solución los programas de sitios y servicios por considerar que esta mantiene latente la verdadera naturaleza del problema, es decir, la falta de viviendas. Por este motivo se prefiere proporcionar viviendas terminadas aunque esta solución sea de una superficie muy reducida.6/

5/ En Uruguay se eliminó el Ministerio de Vivienda. En Chile, el Ministerio de la Vivienda que ya sufrió una reducción importante, probablemente se fusionará con los ministerios de obras públicas y transporte. En Brasil es el Banco Nacional de Habitación el encargado de dirigir la política habitacional.

6/ Entrevista de El Mercurio al Ministro de la Vivienda de Chile: ¿Cómo ve usted personalmente el problema de los 'allegados' y de las personas que viven en campamentos y que en estos momentos están haciendo manifestaciones públicas y de protesta para que se les dé un sitio? "Este Ministerio siente profundo dolor ante la situación de las personas que están en tan precaria condición. Pero recordemos que quien han llegado a esta condición han pasado por experiencias como las de las 'operaciones sitio' que no significaron una solución, todo lo contrario. Por ello es que ahora nos oponemos a abordar el problema de esa manera. Y preferimos proponer una fórmula más definitiva en que las familias puedan llegar a tener una casa". El Mercurio, 10 de agosto de 1980.

/Un quinto

Un quinto aspecto es que la política orientada a los grupos económicamente más débiles consiste en hacer propietarios y no arrendatarios. Las razones son que la vivienda propia es bien conservada, en tanto que la vivienda ocupada en arrendamiento normalmente se deteriora y obliga al Estado a efectuar gastos de mantención, desviando los escasos recursos que deben destinar a construir nuevas viviendas. Por otra parte, la vivienda propia otorga seguridad y estabilidad a la familia, especialmente tratándose de familias de bajos recursos. Una última razón sería que los dividendos que cancela la familia, fruto de su trabajo, se transforman en ahorro e inversión real en lugar de constituirse en un gasto más y es, tal vez, la única inversión real que puede efectuar una familia de recursos bajos y medios.
Un sexto aspecto es la férrea defensa del derecho de propiedad privada, considerado el pilar básico sobre el cual descansa la organización social dentro del sistema capitalista. De allí que las invasiones de terreno sean enérgicamente rechazadas por introducir un elemento de caos y atropello a los derechos de otras personas, contrariando el ordenamiento jurídico que reglamenta las relaciones sociales.
Un séptimo aspecto es la ausencia de canales institucionales para ejercer presión sobre el Estado. La desarticulación de las organizacion sociales impide que los afectados puedan expresar sus demandas. En estas circunstancias, es el Estado el que ejerce coercitivamente el poder para imponer un sistema político que dé libertad al mercado, siendo este último el que determina la prioridad y selección de que grupos deben ser atendidos y la clase de solución que se debe proporcionar.
Un octavo aspecto es el enfoque parcial con que se enfrenta la problemática de los sin casa, respondiendo únicamente a la carencia de viviendas sin considerar que esta es sólo una manifestación más del problema más general y amplio, como es la pobreza generalizada que afecta a estos grupos. Este hecho sumado a las derivaciones del context institucional autoritario limitan las posibilidades de emprender tareas de desarrollo comunitario.
Un noveno aspecto es de naturaleza demagógica y puede considerarse una característica común a todos los estilos de desarrollo. En determinadas coyunturas los postulados del estilo se hacen más flexibles y buscan orientar su acción hacia los grupos más necesitados. Ello está inspirado en dos importantes razones: la primera es buscar una base de apoyo y popularidad para el gobierno establecido y la segunda es que, mediante la política de incorporar nuevos propietarios, se afianza el derecho de propiedad privada y por lo tanto el sistema económico y social como dijo uno de los artífices del sistema brasileño, el Ministro Roberto Campos "la solución del problema mediante la casa propia tiene el particular atractivo que crea un estímulo para el ahorro que de otra forma no existiría y que contribuye mucho más a la estabilidad social que las propiedades de alquiler. El propietario de

/una casa

una casa propia lo piensa dos veces antes de participar en disturbios callejeros o saquear propiedades ajenas y se vuelve un partidario del orden.7/

Una opinión en el mismo sentido, recogida de la experiencia peruana expresa "el sueño de la casa propia -que todo individuo debe empeñarse en convertir en realidad- es un elemento ideológico difundido a nivel del sentido común por las clases dominantes y que cumple dos funciones complementarias. A un nivel, es el reforzamiento de la noción de propiedad privada, elementos sobre el cual reposa la organización social dentro del sistema capitalista. Y a otro nivel, el sueño de la casa propia implica que en su materialización se haga presente un conjunto de características físicas introducidas expresamente por los "mercaderes de sueños" en función de los beneficios a obtener posteriormente, y sin los cuales la vivienda aparece subvalorad e incluso sin correspondencia a la inversión preconcebida que se le imp al conjunto de la población".8/

II. LA SITUACION HABITACIONAL

La preocupación de esta sección se dirige a tres aspectos importantes en la comprensión de la problemática habitacional: el comportamiento de la oferta de viviendas, los lineamientos generales de la política habitacional, y las medidas específicas consideradas para atender a los sectores de menores recursos.

1. Evolución de la construcción de viviendas

Para analizar cuál ha sido la evolución de la construcción de viviendas en Chile, se consideró un período de catorce años, desde 1965 hasta 1978 inclusive. Este período abarca las tres últimas administraciones (gobierno de Frei: 6 años; gobierno de Allende: tres años, y 5 años de gobierno actual).

Situar la oferta de viviendas en una perspectiva temporal, que comprende varias administraciones, permite conocer cuál ha sido la contribución de los sectores público y privado en la construcción de viviendas. Como base de nuestro análisis utilizamos la información presentada en los cuadros Nº1 y 2.

7/ Citado en Luis Aureliano Gama de Andrade "Política urbana en el Brasil: el modelo, la organización y la política". Documento de ILPES, "La urbanización en el Brasil: aspectos demográficos, sociales, económicos y políticos" presentado al Seminario de Planificación Urbana efectuado en Bogotá, 14 y 15 de junio 1976.

8/ Raúl Guerrero de los Ríos, Abelardo Sánchez León: "La trampa urbana", Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo" (DESCO) praxis Nº7, Lima, Perú, 1977.

/Cuadro 1

Cuadro 1

CHILE
INDICADORES DEL PROMEDIO ARITMETICO, LA DESVIACION STANDARD Y LA MODA DE LA SUPERFICIE EDIFICADA 1/

(Promedios anuales expresados en miles de m^2)

		TOTAL	SECTOR PUBLICO	SECTOR PRIVADO
Período total	$\bar{x}$	1 973	854	1 119
(14 años)	σ	± 568	± 630	± 207
	Md	3 406	2 573	1 459
Gobierno Frei	$\bar{x}$	2 117	903	1 213
(6 años)	σ	± 436	± 439	± 176
	Md	2 658	1 540	1 459
Gobierno Allende	$\bar{x}$	2 371	1 361	1 011
(3 años)	σ	± 732	± 858	± 126
	Md	3 406	2 573	1 101
Gobierno actual	$\bar{x}$	1 562	491	1 071
	σ	± 252	± 388	± 233
	Md	2 021	1 153	1 384

1/ Las estadísticas están basadas en los permisos de edificación iniciados en cada año.

Fuente: Indicadores elaborados en base a estadísticas extractadas del Instituto Nacional de Estadística (INE): Boletines de Edificación de diciembre 1975 hasta septiembre 1979, Santiago de Chile.

/Cuadro 2

Cuadro 2

CHILE
INDICADORES DEL PROMEDIO ARITMETICO, LA DESVIACION STANDARD Y LA MODA DE LAS UNIDADES CONSTRUIDAS

(Promedios anuales expresados en unidades de viviendas)

		TOTAL	SECTOR PUBLICO	SECTOR PRIVADO
Período total 14 años	$\bar{x}$	31 199	16 599	14 599
	σ	± 12 802	± 13 715	± 2 977
	Md	66 027	55 134	20 386
Gobierno Frei	$\bar{x}$	33 481	17 300	16 182
	σ	± 8 734	± 9 380	± 2 624
	Md	44 806	30 945	20 386
Gobierno Allende	$\bar{x}$	41 342	28 298	13 043
	σ	± 17 456	± 18 981	± 1 549
	Md	66 027	55 134	14 484
Gobierno actual	$\bar{x}$	22 373	8 740	13 634
	σ	± 6 218	± 7 778	± 3 118
	Md	34 220	22 701	17 371

Fuente: Indicadores elaborados en base a estadísticas extractadas del Instituto Nacional de Estadística (INE): Boletines de Edificación de diciembre 1975 hasta septiembre 1979, Santiago de Chile.

/En ellos

En estos cuadros se consideran algunas medidas de tendencia central aplicadas tanto a la superficie como al número de viviendas construidas. El exámen de las cifras presentadas en los cuadros 1 y 2 permiten apoyar las siguientes observaciones:

1) El promedio anual de construcción en los catorce años considerados fue de 31 200 unidades y de una superficie cercana a los dos millones de metros cuadrados. En la composición de estas cifras el sector público participó con un 53% de las unidades y con un 43% de la superficie construida. Estas cifras representan menos del cincuenta por ciento de lo que debería haberse construido para solucionar el déficit habitacional.

Habitualmente la oferta de viviendas del sector público ha estado orientada a los sectores de menores ingresos, mientras el sector privado preferentemente ha atendido la demanda de los sectores de ingresos medios y altos. En relación a las características de las viviendas proporcionadas por ambos sectores, existen variadas diferencias ligadas al costo de la vivienda. Entre ellas se puede citar la superficie construida, en las del sector público la superficie promedio por unidad de vivienda fue de 51 metros cuadrados, mientras la del sector privado fue de 77 metros cuadrados. Además de esta diferencia numérica habría que agregar aspectos cualitativos, tales como la calidad de los materiales, el diseño, las terminaciones, y la ubicación y superficie de terreno.

2) Al desglosar los 14 años considerados, en períodos correspondiente a las administraciones gubernamentales se constata que durante el gobierno de Frei el promedio anual de unidades construidas fue de 33 481 viviendas con una superficie de dos millones 117 mil metros cuadrados. De estas cifras el 52% de las unidades fue proporcionado por el sector público, mientras el sector privado mantenía una participación mayoritaria de un 57% sobre la superficie edificada.

En el gobierno de Allende se incrementó sustancialmente la oferta total de viviendas lográndose un promedio anual de 41 300 viviendas con una superficie de dos millones 370 mil metros cuadrados. En la composición de estas magnitudes, el sector público proporcionó el 68% de las unidades y el 57% de la superficie. Este vigoroso repunte de la participación del sector público se evidencia aún más, al comparar la evolución del número y superficie de viviendas producidas por el sector público entre las administraciones de Frei y Allende. Es así como en esta última el sector público proporciona un 54% más de unidades y un 65% más de superficie que en la administración anterior. En la presente administración se reduce drásticamente la oferta de unidades habitacionales, descendiendo la producción a un promedio anual de 22 300 unidades las que representan un poco más de la mitad de viviendas producidas en la administración anterior. Esta disminución se explica casi totalmente por el debilitamiento de la presencia del sector público en la oferta de viviendas, ya que el sector privado mantiene los niveles logrados en la administración anterior.

/3) Otro

3) Otro aspecto que se puede apreciar en la información presentada en los cuadros 1 y 2 es que las bruscas fluctuaciones en la oferta de viviendas se debe al comportamiento variable del sector público. En este aspecto, el sector privado ha tenido, prácticamente, un comportamiento inelástico a los cambios institucionales. Si bien es cierto que, en el gobierno de Allende, la participación promedio del sector público en el total de la oferta de viviendas logra su mayor nivel, también es el período en que se producen las variaciones más bruscas en la cantidad de viviendas provistas por el sector público. El grado de variabilidad llega a duplicar las fluctuaciones ocurridas en la administración de Frei.

Recapitulando las observaciones señaladas se puede concluir que:

1. La oferta total de viviendas ha tenido un comportamiento sumamente fluctuante, los niveles medios logrados representan menos de la mitad de viviendas necesarias para superar el déficit de viviendas. Esta situación ha tendido a deteriorarse, aún más en los últimos años.
2. En la composición de la oferta de viviendas el sector público es el que ha presentado una conducta más errática. Considerando que la acción pública esta orientada a la atención de los sectores más necesitados evidentemente que este carácter fluctuante repercute desfavorablemente en esos grupos.
3. Hay una clara diferencia entre el tipo de gobierno establecido y el rol que juega el Estado en la oferta de viviendas. En los gobiernos democráticos su participación ha sido significativamente importante, a pesar de su comportamiento fluctuante. En el gobierno autoritario, el Estado asume un papel subsidiario delegando en el sector privado la responsabilidad, casi total, del suministro de viviendas. Su función social queda limitada a algunos mecanismos de apoyo a los sectores económicamente más débiles, tales como los subsidios habitacionales, pretendiendo con ello la incorporación de esos grupos en el mercado habitacional.

2. Lineamientos de la política habitacional

La política actual se basa en fomentar la iniciativa privada, de tal manera que asume una responsabilidad creciente en el sector. El papel del Estado se remite a cumplir las funciones normativas propias no delegables, y las subsidiarias de apoyo a los sectores de más bajos ingresos. En el aspecto de financiamiento se postula que la tasa de interés que regirá el sistema de financiamiento será la tasa de interés de mercado, a través de un sistema de bonos hipotecarios competitivo y ampliamente difundido y de otros mecanismos que aseguren la estabilidad financiera del sistema.

En materia de subsidios, el Estado apoya la adquisición de viviendas para aquellos grupos cuya limitada capacidad de ingresos les impide incorporarse al mercado habitacional. Este apoyo consiste en un subsidio directo a la demanda. La concesión de este beneficio está ligado al cumplimiento de algunos requisitos de ahorro previo que le son exigidos a los beneficiarios. Además este subsidio debe

/ser inversamente

ser inversamente proporcional al ingreso y directamente proporcional al esfuerzo de ahorro de los postulantes. El otorgamiento del subsidio se realiza en forma independiente del sistema de financiamiento de la vivienda pudiendo combinarse ambos tipos de recursos en la adquisición de la propiedad por parte de los usuarios.

En relación a la política de propiedad y arriendo existen dos orientaciones. Para los grupos de bajos ingresos, se alienta la adquisición de viviendas de bajo costo, financiadas por el Estado, diseñando un sistema de cobro que incentiva al máximo la capacidad de ahorro de los postulantes. Para los sectores de ingresos medios y altos se les ofrece una variedad de mecanismos de crédito. Al mismo tiempo se asegura ciertas garantías a los propietarios de viviendas de alquiler, tales como la libertad de precios y condiciones flexibles para la iniciación y término de contratos de arrendamiento. Se suponía que esta clase de medidas alentarían la construcción de viviendas, tornando atractiva, incluso la construcción de viviendas para renta.

En el aspecto de comercialización se facilita la libre entrada a la actividad de corretaje de propiedades urbanas, como una manera de aumentar la información en el mercado, y estimular la competencia.

En el campo tributario se destacan dos medidas importantes: la eliminación del impuesto de transferencia y un tratamiento especial a las viviendas modestas. La evaluación de este conjunto de medidas sólo cobra sentido cuando se analiza la forma de funcionamiento de la economía. La actividad habitacional depende de las condiciones generadas por la política económica. En Chile, después de la instauración del gobierno militar, la política económica impuesta en una primera etapa centró sus objetivos en reducir la inflación, el déficit fiscal y atenuar el desequilibrio de la balanza de pagos. Los principales instrumentos de política aplicados fueron una severa disminución del gasto público, congelamiento de sueldos y salarios y liberación de precios. La fuerte contracción monetaria comprimió la demanda y estimuló el alza de la tasa de interés. La conjunción de estos elementos afectó la actividad de la construcción reduciendo su nivel de producción hasta los límites de la demanda efectiva. El nivel de la demanda efectiva es una variable dependiente del comportamiento del producto nacional y de la forma como esta distribuido el ingreso. En la medida que existe un crecimiento económico sostenido, acompañado de una distribución progresiva del ingreso nacional, debe aumentar el nivel de la demanda efectiva. Esta condición no se cumplió, y por el contrario, la situación existente en Chile se caracterizó por un crecimiento económico lento e irregular, ya que incluso en 1974 el producto experimentó un brusco descenso, además de existir un proceso altamente concentrador de ingreso, provocando con ello una fuerte reducción de la actividad del sector vivienda.

Con posterioridad a 1974, se produjo una fase expansiva, la vivienda constituyó un medio de activación de la economía. Se estimuló la solución empresarial privilegiando los aspectos financieros,

/concediendo amplio

concediendo amplio apoyo al mercado financiero tales como financieras y bancos. Esta situación redujo la tasa de interés y aumentó el plazo de los créditos concedidos favoreciendo la demanda habitacional. La libertad de precios continuó preservándose como elemento vitalizador de la actividad empresarial, la compra de viviendas para arrendar surgió como una alternativa ventajosa frente a otras oportunidades de inversión. De ese modo, la actividad del sector vivienda, entregada en su mayor parte al sector privado, se orientó hacia la demanda efectiva, que, como se había mencionado, es una función del volumen de empleo e ingresos que genera la actividad económica. Como el estilo de desarrollo promueve la concentración del ingreso, el mercado tendió a polarizarse y la actividad habitacional respondió casi exclusivamente a aquellos sectores que pudieron respaldar monetariament su demanda.

Es necesario señalar además, que la industria de la construcción se vio afectada por un proceso concentrador, quedando en pocas, pero poderosas, unidades empresariales el control del sector el cual cubría una extensa red de relaciones financieras, abastecimiento de insumos y comercialización de las unidades habitacionales producidas. De esta manera la actividad de la construcción tendió a transformarse en monopólica.

Por otra parte, los grupos más poderosos de la construcción se vincularon cada vez más con los centros de decisión, siendo los primeros beneficiados por las políticas urbanas. Un hecho que ilustra esta situación fue la modificación de la legislación sobre subdivisión del suelo agrícola. Esta nueva disposición legal permitió a las empresas constructoras adquirir terrenos a precios ventajosos, en comunas donde existían numerosas parcelas y quintas, como fue el caso de La Florida, Puente Alto, La Dehesa en Las Condes y La Reina. Estos terrenos una vez urbanizados y loteados se ofrecieron a la venta a precios que multiplicaron varias veces su costo original.

En resumen, las condiciones prevalecientes en esta fase expansiva dinamizaron la actividad habitacional al amparo de una política orientada a favorecer los intereses del sector empresarial. La asignación de viviendas liberada al arbitrio de las directrices del mercado contribuyó a aumentar las desigualdades de ingreso y bienestar. Este cuadro tan adverso,según los que apoyan el modelo económico, debe modificarse a mediano plazo en la medida en que el Estado incremente el financiamiento de viviendas populares y disminuyan las tasas de desocupación, en última instancia cuando el crecimiento económico alcance un nivel que haga posible mediante el rebalse la paulatina incorporación de todos los necesitados en el mercado habitacional.

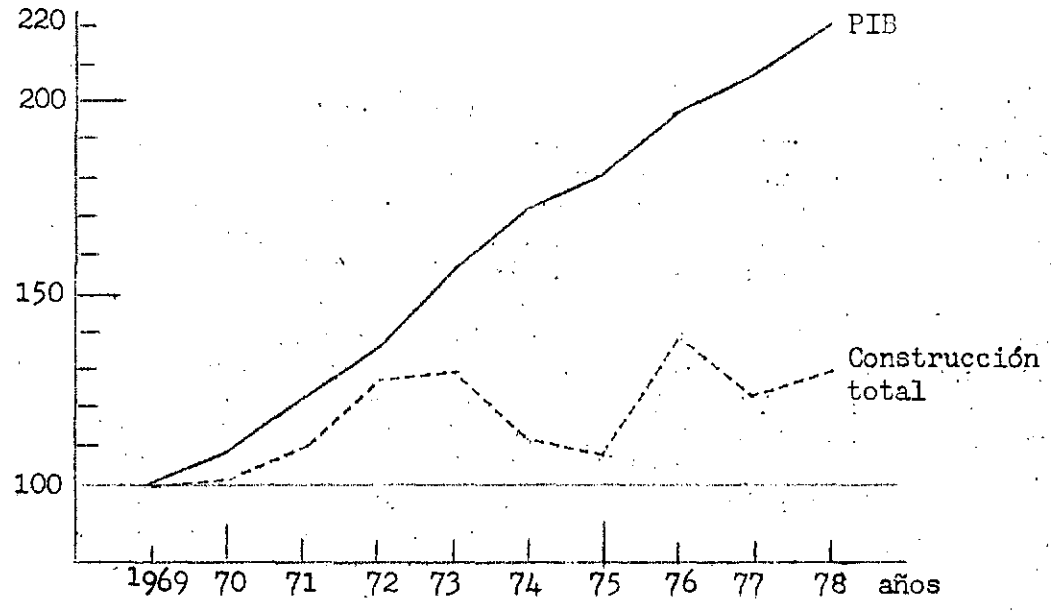
En el Gráfico 1 se ilustra la evolución de las series del Producto Interno Bruto y de la construcción en Chile y Brasil. La serie del Producto está expresada a precios constantes en dólares de 1970 y la construcción en metros cuadrados de superficie edificada.

/Gráfico 1

Gráfico Nº 1

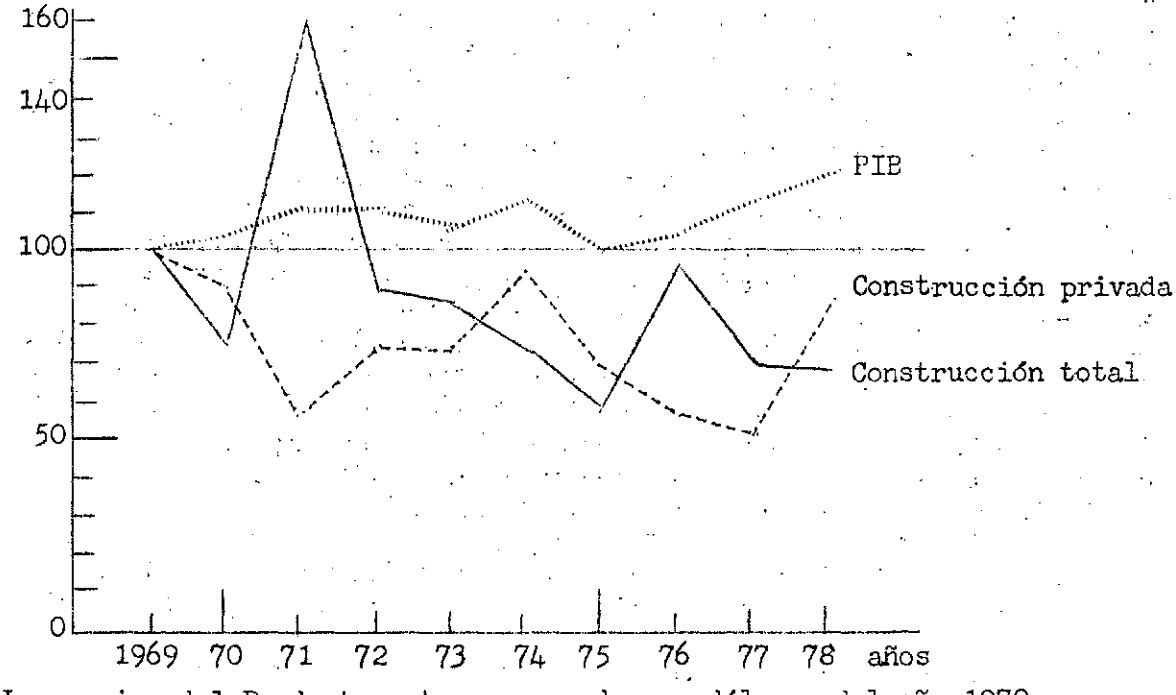
BRASIL

(Indices 1969=100)



CHILE

(Indices 1969=100)



Nota: Las series del Producto estan expresadas en dólares del año 1970.
La construcción está expresada en metros cuadrados de superficie edificada.

Fuente: Las series de superficie edificada fueron extractadas de Naciones Unidas: Yearbook of Construction Statistics 1969-1978. United Nations, New York, 1980; las cifras del producto fueron tomadas de Series Historicas del Crecimiento de América Latina, publicado en Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, Naciones Unidas y del Estudio Económio de América Latina, 1978, CEPAL, **Santiago de Chile, 1980.**

/El gráfico

El gráfico muestra un crecimiento sostenido del Producto en Brasil, acompañado por la construcción hasta el año 1972. Con posterioridad la construcción asume un comportamiento variable, pero en todo caso logrando niveles superiores al año base. En Chile, la situación es diferente. El producto experimenta un crecimiento muy leve hasta 1974 con respecto al nivel que mantenía el año 1969, cayendo en ese año (1974) al nivel del año 1969, para luego experimenta: un repunte vigoroso. La construcción, con la excepción del año 1972, no ha podido recuperar el nivel que mantenía el año base. Al comparar las series de construcción total y privada se puede constatar que a partir del gobierno actual (1973) comienza un repunte de la construcción privada, alterada únicamente por la contracción del año 1974, mientras se produce un marcado descenso de la construcción total, lo que estaría indicando que el sector público ha disminuido tan drásticamente su participación en la producción total de viviendas que, a pesar del repunte del sector privado, este no ha podido reemplazar el vacío dejado por el sector público.

3. Medidas implementadas para atender a los más pobres 9/

Para evaluar las medidas implementadas en este estilo, se examinará la clase de soluciones adoptadas, sus resultados y los factores determinantes de éstos.

a) Soluciones

La clase de soluciones está inspirada en los postulados del estilo. La articulación entre el sector público y privado se produce actuando el Estado como financista y el sector privado como productor de viviendas. Así en Brasil, mediante la Ley 4380 del 21 de agosto de 1964 se creó el Banco Nacional de la Vivienda cuyas funciones eran "orientar, disciplinar y controlar el sistema financiero de la vivienda", para promover la construcción y la adquisición de la casa propia, especialmente para las clases de menores ingresos. Por otra parte, el párrafo único del artículo 17 de la misma ley prohibía "operar directamente en financiamiento, compra y venta o construcción de viviendas". Tales funciones deberían ser cumplidas por los agentes ejecutivos del sistema.10/

En Chile, por su parte, en la memoria de 1979 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en su sección de política habitacional se expresa "El Estado debe realizar una acción habitacional subsidiaria. Corresponde al sector privado obtener los recursos e instrumentos para solucionar las aspiraciones de vivienda."

9/ En esta sección se analizan las medidas adoptadas en Brasil, desde 1964 a 1976 y en Chile desde 1973 hasta el presente.

10/ Luis Aureliano Gama de Andrade, op.cit.

/Por lo

Por lo tanto, la responsabilidad de la tarea habitacional queda en manos del sector privado, el cual orienta su acción en función de maximizar las utilidades. De allí se derivaron dos consecuencias importantes: la primera fue que la iniciativa privada preferentemente atendió las actividades que le resultaron más lucrativas, es decir, las edificaciones de mayor superficie y lujo que son las que proporcionan una mayor utilidad; la segunda fue que, lógicamente, se mantuvo el criterio de racionalidad empresarial en la producción de viviendas de interés social, y, por lo tanto, el precio de las viviendas fue el máximo que se pudo obtener de las condiciones del mercado. Estas condiciones determinaron que las soluciones habitacionale por modestas que fueran, no pudieron ser adquiridas por los sectores más pobres de la población.

Otro agravante a esta situación fueron las sanciones establecidas para aquellos que no pudieran cumplir el compromiso de pagar los dividendos habitacionales, que consistió en la pérdida de la vivienda y de los dividendos pagados. Tanto en Brasil como en Chile se optó por esa modalidad. Dadas las condiciones de inestabilidad ocupacional esta situación se tradujo en una constante amenaza, pues el que perdía su empleo lo perdía todo, incluyendo su vivienda. Sin desconocer la justificación oficial de esta medida - evitar el desfinanciamiento del sector- tampoco es posible negar que esta situación vino a sumarse a una serie de otros factores que debilitaban el poder negociador de los sectores asalariados.

En este contexto, la acción del Estado en ambos países fue proporcionar un subsidio habitacional a los que no podían cubrir el precio total de la vivienda. En Brasil en un comienzo se estableció que el precio de los inmuebles no podía exceder el monto de quinientos salarios mínimos, y el porcentaje máximo de financiamiento concedido fuera de un 80%. El adquiriente debía completar el 20% del valor del inmueble con su ahorro. Los inmuebles que excedieran el valor de 500 salarios deberían financiarse con aportes del comprador.11/

En 1973, reconociendo el fracaso de los programas de vivienda para poblaciones de bajos ingresos se inicia el PLANHAP, Plan Nacional de Vivienda Popular, que se proponía el ambicioso objetivo de "eliminar en un plazo de 10 años la carencia de viviendas con infraestructura apropiada. Esta acción favorecería a las familias con ingresos entre uno y tres salarios mínimos localizados en ciudades de 50 mil o más habitantes o en otras de alta tasa de crecimiento demográfico.12/

En Chile fue creado un mecanismo de subsidios para ayudar a la población de menores recursos, estableciendo que deberían otorgarse diez mil subsidios anuales. Los subsidios fluctuaban desde 150 mil a 200 mil unidades de fomento, la diferencia entre el precio de la vivienda

---

11/ Luis Aureliano Gamma de Andrade, op.cit.
12/ Ibidem.

/y el

y el subsidio debería ser cubierta por el postulante. Estas diferencias según fuera el precio de la vivienda, variaba desde un 25% hasta un 82% del precio.13/

Otra línea de acción implementada tanto en Chile como en Brasil, con mayor énfasis en este último país hasta 1973, fueron las erradicaciones. El propósito era reubicar a los pobladores en lugares mejor dotados de servicios y de este modo mejorar la calidad ambiental de los asentamientos. Sin embargo, en algunas ocasiones, el motivo subyacente fue rescatar terrenos cuya ubicación era apropiada para destinarlos a fines más lucrativos, como construcción de viviendas para grupos de ingreso más elevado o bien para la localización de empresas.

Los erradicados fueron reubicados en terrenos alejados de la ciudad cuyas condiciones ambientales eran semejantes a los lugares de los que fueron desplazados. En Chile, si los ingresos del erradicado no alcanzaban a cubrir el costo de la vivienda mínima debía trasladar su vivienda improvisada y reubicarla en los terrenos asignados para esos fines por las autoridades.14/

Como resultado de las erradicaciones se produce una serie de desajustes que distorsionan las relaciones de amistad y familia, como asimismo las ocupaciones de las que dependen estos grupos. En resumen, como lo expresa un informe de Naciones Unidas: "la erradicación de barrios de tugurios puede tener sentido desde el punto de vista económico, ya que libera terrenos para una reubicación lucrativa, pero complica el problema de la vivienda para los pobres. La erradicación no solo elimina las inversiones que hayan podido hacer los residentes y los caseros, sino que también trastorna las vitales relaciones sociales y económicas de las que dependen los pobres".15/

Por último, existe en Chile una acción subsidiaria en saneamiento de poblaciones. En la memoria del Ministerio de la Vivienda del año 1979 se expresa "se aplicará el máximo esfuerzo combinado de la familia y el Estado, con el objeto de lograr el saneamiento legal, ambiental, y técnico-sanitario de áreas marginales, resolviendo en definitiva las situaciones producto de arrastre histórico". Esta medida hace referencia a numerosas poblaciones constituidas por operaciones sitio, loteos irregulares y otros similares que carecen de alcantarillado público, agua potable, electricidad y pavimentación, o bien, que disponiendo de algunos de estos servicios de urbanización, carecen de las conexiones domiciliarias para hacer uso de ellas. El saneamiento legal se refiere al título de propiedad del terreno ocupado. En cuanto a las realizaciones en materia de entrega de títulos de propiedad bordearon las setenta mil, de las cuales cerca de la mitad se concedieron en la

---

13/ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, "El sistema de subsidio habitacional", Santiago, Chile, 1980.

14/ Entrevista a funcionarios del Ministerio de Vivienda, diciembre de 1980.

15/ Naciones Unidas: "Urbanización y pobreza: intercambio de experiencia entre países en desarrollo. Cooperación técnica entre los países en desarrollo TCD/7, 13 de marzo de 1980.

/región metropolitana

región metropolitana. Sin embargo la entrega de estos títulos fue condicional. "Cada persona que suscribió el contrato queda debiendo mil quinientas cuotas de ahorro al SERVIU (42 mil pesos, según la equivalencia de la semana anterior), que tendrán que pagar en cinco años (...) el valor aproximado de la cuota es de 700 pesos mensuales (... se hará exigible la totalidad de la deuda si el comprador incurre en mora en el pago de 3 dividendos mensuales, consecutivos o no". Los pobladores a través de una declaración firmada por las comisiones zonales de vivienda manifestaron que el otorgamiento de títulos correspondía a una "necesidad sentida" aunque "en vez de significar un motivo de alegría y tranquilidad nos preocupa grandemente". El presidente de la comisión de vivienda, Luis Vega, dijo "nos pueden dejar en la calle"... "hay un precio parejo para todos los sitios, como si recién se entregaran, en circunstancias que dado el tiempo transcurrido, gran parte estan pagados total o parcialmente".16/

Por otra parte, esta acción de saneamiento no solo ha legalizado la calidad de propietario, sino que también ha implicado un programa de expropiación de terrenos ocupados ilegalmente antes del 11 de septiembre de 1973. Con fecha 9 de julio de 1979, fue publicado en el Diario Oficial el Decreto Ley Nº2698 que declaró de interés social los inmuebles que fueron ocupados antes del 11 de septiembre de 1973 en forma ilegítima, que permanecieron ocupados en esa forma a esa fecha, y que fueron declarados técnicamente aptos para fines habitacionales, a juicio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Esta disposición está apoyada por leyes promulgadas en 1976 y 1978.

Durante el año 1979 fueron publicados los extractos de resoluciones que ordenaban las expropiaciones de 345 predios distribuidos en todo el país. Muchos de estos predios comprendían inmuebles ocupados, determinándose, por otra parte, la propiedad fiscal de numerosos terrenos que se consideraban "particulares". Una información oficial señala que aún existen 41 726 familias que ocupan en forma ilegal 1 217 hectáreas de terrenos urbanos.17/ En algunas ocasiones se ha producido el desalojo violento de pobladores que ocupaban viviendas tomadas durante la administración anterior. Los expulsados fueron reubicados en poblaciones periféricas agravando las condiciones de hacinamiento y deterioro de esos lugares.

En lo que respecta al equipamiento urbano, éste también debía ser pagado por el poblador; el incumplimiento era objeto de sanción. Un ejemplo de ello ocurrió en la población José María Caro. La unidad vecinal del sector había recibido un préstamo del banco para

---

16/ Revista Hoy, "Título con condiciones", p.19, 10 de septiembre 1980, Santiago, Chile.

17/ El Mercurio, "Regularización de la situación de pobladores ilegales", Santiago, 15 de junio 1979, p.C-3.

/pavimentar los

pavimentar los frentes de las casas de esa área. La unidad decidió traspasar la deuda a todos los pobladores y a quienes se negaban a firmar las letras les formulaban amenaza directa "solicitaremos judicialmente un embargo y tal vez se llegue hasta la hipoteca de su bien raíz a nombre del banco..." Esta situación implicaba que los deudores deberían pagar una cuota de mil trescientos pesos en circunstancias que el ingreso promedio de los pobladores era mil ochocientos pesos al mes.18/

b) Resultados

La evaluación de los resultados de la política habitacional es contradictoria. Mientras los medios oficiales expresan satisfacción por el nivel alcanzado, otros sectores la critican señalando que las medidas implementarias han contribuído a acentuar la desigualdad existente.

Esta diferencia de opinión obedece a los criterios utilizados para enjuiciar la actividad habitacional. En la perspectiva optimista se pone el énfasis en el número de unidades producidas, aduciendo que ello es una resultante del aumento del ingreso por persona, el desarrollo de un mercado de capitales y, sobre todo, del traspaso de la responsabilidad de la construcción y el financiamiento de la vivienda al sector privado. En cambio quienes critican la acción oficial apoyan su argumentación en la forma en que han sido asignadas las unidades construidas. Examinemos a continuación tanto el número de unidades producidas y los diferentes medios de asignación utilizados, destacando la participación de los sectores más pobres en este proceso.

En Brasil en once años de funcionamiento el Banco Nacional de Habitación (BNH) multiplicó varias veces las unidades construidas de 1939 a 1964. Este hecho ha sido señalado como la demostración de éxito más palpable de la política habitacional. Sin embargo este éxito es sólo relativo si es valorado de acuerdo a las responsabilidades asignadas al Banco en el momento de su creación. En la primera fase se le habían fijado al BNH un amplio conjunto de objetivos sociales y económicos, pero su mayor responsabilidad era la de desarrollar un vasto programa de vivienda para los sectores de ingresos más bajos. Este objetivo fue totalmente desvirtuado en el transcurso del tiempo; para corroborar esta afirmación es necesario considerar la forma en que fueron utilizados los recursos del Banco. Sobre este aspecto, Alejandro Portes hace el siguiente análisis: "Hasta fines de 1975, el BNH había utilizado un total de 66 700 millones de cruzeiros (más de diez mil millones de dólares) en sus distintos programas. Sin embargo el área de interés social -que representaba el objetivo más importante del BNH- había recibido solo un tercio del total. Un porcentaje casi similar se

---

18/ Revista Hoy, "Fórmula de cobro", Santiago de Chile, 5 de marzo 1980, p.16.

/volcaba al

volcaba al sistema brasileño de ahorro y préstamo (SBPE) el cual beneficiaba a los sectores de ingreso medio y alto. Otro 14% iba a créditos para la compra de materiales de construcción (RECON) que tenía esencialmente el mismo propósito. Finalmente, la industria privada de materiales de construcción recibía un subsidio a través del programa FIMACO.

El tercio de los fondos que iba al área de interés social es, a su vez, una proporción exagerada en comparación con lo que realmente se gastaba en vivienda para sectores de bajos ingresos. 'Interés social' es un eufemismo utilizado por el banco para abarcar vivienda tanto popular como para la clase media baja. Se invirtieron hasta 1975 cerca del 20% del presupuesto de 'interés social' del BNH en el financiamiento de programas de cooperativas privadas de viviendas de la clase media, de institutos privados de seguridad social y fondos hipotecarios del ejército. Los recursos efectivamente aplicados a programas de vivienda para el sector de ingresos bajos, es decir, aquellos que reciben entre 1 y 5 salarios mínimos, representaba sólo un 25% del tercio reservado para programas de interés social y sólo el 9% de la inversión total del BNH."19/

Esta asignación de recursos se ha visto reflejada, en su contrapartida, el número de viviendas producidas hasta finales de diciembre de 1974. Cerca del 70% de todas las unidades construidas con recursos del sistema del BNH se destinaron a los grupos de ingresos medios y altos. En 1975 se acentuó aún más esta distorsión de recursos y tan sólo el 3% del presupuesto de ese año fue invertido en viviendas destinadas a trabajadores con ingresos menores a cinco salarios mínimos. En este tramo de ingresos se encuentra el 80% de la población brasileña.

En Chile, la producción de viviendas ha tenido altos y bajos durante el decenio pasado y sólo a partir de 1979 ha repuntado, estimandose que en 1980 se habrían construido alrededor de 50 mil viviendas. Situando la producción de viviendas en una perspectiva histórica se puede apreciar la poca importancia asignada a este sector en la estrategia de desarrollo seguida hasta 1978. En este sentido, las cifras proporcionadas por el economista Hugo Lavados, son bastante elocuentes. "En la administración del Presidente Jorge Alessandri se levantaron anualmente alrededor de 30 mil casas. Eduardo Frei llevó este promedio a 40 mil unidades por año, en tanto que en la administración de Salvador Allende la edificación anual fue de 54 mil

---

19/ Alejandro Portes, "Política de vivienda, pobreza urbana y Estado: Las favelas de Río de Janeiro 1972-1976", en Revista EURE Nº49, marzo de 1979.

20/ Hugo Lavados, "Un análisis económico del problema de la vivienda en Chile", p.16. Trabajo presentado al Seminario "Vivienda para los sectores de menores ingresos", Santiago, 5-7 octubre 1979, publicado por la Corporación de Promoción Universitaria. Documento de trabajo Nº178.

/seiscientas viviendas.

seiscientas viviendas. Luego la curva cayó bruscamente y entre 1974-78 el promedio anual fue de apenas 24 mil casas al año, alcanzando su mínima expresión durante el crítico período de 1975; en ese año solo fueron levantadas un total de 19 mil 482 casas."21/ Esta situación significa proporcionar el mismo número de viviendas de hace casi dos décadas como respuesta a un déficit que prácticamente se duplicó en ese intervalo de tiempo.

Sin embargo, el repunte en la producción de viviendas ocurrido en los dos últimos años ha hecho resurgir declaraciones oficiales llenas de confianza y optimismo sobre el correcto desempeño del sector. Es así como en el diario El Mercurio, el Ministro de la Vivienda y Urbanismo, General de Brigada Jaime Estrada Leigh anunció "que al término del presente año los sectores públicos y privados habrán construido, en conjunto, un total de 50 mil viviendas, lográndose con ello, por primera vez en muchos años, congelar el déficit habitacional existente en el país"(...).22/

Por otra parte, estudios de la Cámara Chilena de la Construcción preven que hacia 1986 el precio promedio del metro cuadrado edificado bajará de los US$302 dólares actuales a US$268 dólares. La superficie construida aumentará de dos millones 589 mil metros cuadrados a cinco millones 384 mil y el total de viviendas levantadas subirá de 41 mil 560 a 88 mil 550.

Estas perspectivas de crecimiento, además son avaladas en el convencimiento que los fondos previsionales que entran al mercado, en calidad de bonos hipotecarios, aumentarán los recursos en unos 400 millones de dólares. En estos momentos hay en el mercado de capitales unos 300 millones de dólares en bonos hipotecarios y si teóricamente se suman los aportados por los fondos previsionales, el capital disponible aumentaría en más del doble, produciendo una inmediata baja en las tasas de interés y un aumento en los plazos del crédito hipotecario, logrando con ello estimular aún más la demanda habitacional.23/ Sin embargo este cuadro tan alentador se desvirtúa cuando se piensa quienes van a ser los beneficiados por estas medidas. En las actuales circunstancias, con altas tasas de desempleo y bajos niveles de remuneración, los grupos beneficiados serían aquellos cuya capacidad económica fuera la requerida por los agentes financieros, quedando excluidos amplios sectores de empleados y obreros, que aunque estén incorporados al sistema previsional el bajo nivel de sus rentas los excluiría de la posibilidad de obtener tales préstamos, relegando su participación al papel de financiar las

---

21/ Estas estadísticas difieren de los promedios presentados en el Cuadro 2. La explicación radica en la diferente fuente de información utilizada; las cifras de Hugo Lavados corresponden a la Cámara Chilena de la Construcción; las del Cuadro 2 se obtuvieron del Instituto Nacional de Estadística.

22/ Diario El Mercurio, información página C-1, 19 de junio de 1980, Santiago, Chile.

23/ Entrevista a empresarios de la construcción, Revista Hoy, Nº177, semana del 10 al 16 de diciembre 1980, Santiago de Chile, p.47.

/viviendas para

viviendas para sectores de ingresos más altos. En resumen, no hay duda que, de materializarse esta medida se incrementaría la actividad habitacional, pero al mismo tiempo se acentuaría el carácter regresivo de este.

En relación al subsidio habitacional, la idea básica que sustenta esta medida es ayudar a los postulantes de menor capacidad de pago a adquirir viviendas. Las autoridades establecieron que se van a conceder diez mil subsidios anuales. El aporte recibido es gratuito y solo se exige su devolución si el beneficiado vende la casa adquirida, la arrienda, o la destina a otros usos en un período inferior a 5 años transcurridos de la fecha en que se recibió el subsidio.

El monto del subsidio fluctúa entre 150 y 200 unidades de fomento.24/ Estos límites mantienen una correspondencia inversa con el precio de la vivienda, a menor precio se otorga un mayor subsidio y viceversa, así el subsidio de 200 unidades de fomento se otorga sólo para viviendas cuyo precio no puede exceder las 300 unidades de fomento, en este caso el subsidio cubre el 66.6% del valor total de la vivienda. En cambio, si la casa excede el precio de las 300 unidades de fomento, el monto del subsidio disminuye. El monto menor del subsidio, es decir, de 150 unidades de fomento se concede para aquellas viviendas con un precio tope de 850 unidades de fomento. La diferencia entre el valor del subsidio y el precio de la casa deben provenir del ahorro del postulante o de un préstamo hipotecario. El ahorro previo juega un papel vital en la asignación de subsidio, y favorece las posibilidades de obtener adicionalmente un crédito hipotecario. Estos préstamos complementarios pueden solicitarse a los bancos, asociaciones de ahorro y préstamo y al propio Ministerio. En lo que respecta a las exigencias que hace esta última institución son que el dividendo mensual que se debe pagar por el préstamo no puede ser superior al 20% de la renta familiar bruta del solicitante. En lo que se refiere al valor de la vivienda, el préstamo hipotecario no puede ser superior al 75% del valor de la propiedad y el monto máximo del préstamo no puede exceder las 620 unidades de fomento. El plazo concedido es de 12 años y el interés anual es de un 12% pagadero en unidades de fomento. Además fuera del dividendo se deberá pagar mensualmente primas de seguro y de desgravamen.

En relación a los subsidios concedidos, se supone que, el tope máximo de esta, es decir, el de 200 unidades de fomento favorece a los sectores de menores rec rsos y por lo tanto, tiene un carácter redistributivo. En la memoria del año 1979, en este sentido, el Ministerio expresa "... a mayor valor de la vivienda, menor subsidio, tanto en términos absolutos como relativos. El Ministerio no mide la renta de

---

24/ El valor de la unidad de fomento se reajusta diariamente, su valor aparece publicado en todos los periódicos. El 5 de enero de 1981 tenía un valor de Ch$1.108.

/las personas

las personas, pero procede a tasar las viviendas lo cual es fácil y objetivo, reflejando su precio, mejor que ninguna otra investigación, la condición socio-económica del interesado".25/ Aceptar esta afirmación supone reconocer que los sectores más pobres tienen una capacidad de ahorro previo de un 25% del valor de la casa (las de menor precio valen alrededor de 500 unidades de fomento) y que son capaces de contraer un crédito bancario por la diferencia. Como los bancos solo prestan a quienes pueden cancelar sus cuotas con seguridad, se hace prácticamente imposible obtener estos créditos a quienes tienen un ingreso familiar inferior a los $20.000 mensuales. Según diversos estudios de distribución del ingreso de las familias urbanas, por debajo de este tramo se encontraría cerca de un 60% de las familias. Por otra parte, existen alrededor de 400 mil trabajadores actualmente cesantes y 170 mil personas que trabajan en el empleo mínimo con un sueldo de $1.200 mensuales. Si se suman ambos grupos y se consideran los familiares, el número de personas afectadas supera el millón de personas. Esta situación estaría señalando que el subsidio no llega a los sectores de extrema pobreza. Sobre este aspecto es interesante destacar el planteamiento de las autoridades. Al propio Ministro de la Vivienda, en una entrevista sostenida por un periodista del diario El Mercurio, se le formuló la siguiente pregunta "¿Se ha dicho que el Estado no puede construir casas a la gente que no tiene rentas suficientes, porque eso aumentaría la inflación?" La respuesta fue: "Una persona que no tiene ninguna renta, que es indigente, no puede optar a una casa porque no sólo no tiene como cancelarla, sino que tampoco tiene medios para pagar agua, luz, etc. El indigente tiene otras necesidades primarias antes que la vivienda propia. Pero la política económica tiene como uno de sus pilares la superación de la extrema pobreza, y la construcción de viviendas para personas de escasos recursos es una de sus más importantes iniciativas". "Basta que una familia reuna un ingreso mínimo para que pued optar a una casa en que el Estado le paga las tres cuartas partes, y la familia, manifestando su responsabilidad paga el cuarto del valor restante."26/ ¿Qué sucede entonces con los grupos más pobres? Su única alternativa es vivir en calidad de allegados en casa de familiares y amigos. Pero antes de analizar este tema, el que se discutirá más adelante, conviene continuar con el análisis de los subsidios habitacionale Según las estadísticas del Ministerio se presentaron al primer llamado (1978) 43 083 postulantes en todo el país. De este total y de acuerdo a lo programado fueron seleccionados 10 000 y de esta cifra fueron pagados 3 425 subsidios, es decir, solo se utilizó un tercio de los recursos destinados a esa finalidad. El caso más extremo de esta subutilización se presentó en el área metropolitana donde fueron pagados un 12% del total de subsidios concedidos.27/ Las razones que explican esta situación son de diversa naturaleza. Merecen destacarse por su importancia los siguientes:28/

25/ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, op.cit.p.11.

26/ Diario El Mercurio, "¿Hay crisis en el problema de la vivienda?", domingo 10 de agosto de 1980, p.D-3.

27/ Datos elaborados con la información básica de la Memoria del año 1979 del Ministerio de la Vivienda.

28/ Información elaborada a través de entrevistas con funcionarios del Ministerio de Vivienda y otras diversas fuentes consultadas.

/1. La

1. La ley que dio origen al subsidio fue enmendada numerosas veces, retardando su implementación. Esta situación provocó una tardanza en el cumplimiento de los subsidios concedidos.
2. Otra circunstancia que dilató la materialización de este beneficio fue el tiempo que necesitaron los funcionarios del SERVIU para verificar los antecedentes presentados por los postulantes. En muchas ocasiones se constató que el terreno, presentado como ahorro previo, no cumplía con los requerimientos legales que acreditaron la calidad de propietarios de los postulantes.
3. Las empresas constructoras demostraron poco interés en la demanda de vivienda social. Su acción estaba orientada preferentemente hacia la edificación de viviendas con mayor superficie y costo. Esta situación parece haberse modificado a fines de 1979 debido al agotamiento de la demanda habitacional de los sectores de ingresos medios y altos.
4. El consumismo, que es una característica del estilo adoptado, ha provocado una distorsión en el presupuesto familiar de los sectores de menores recursos, distrayendo recursos de los gastos esenciales como alimentación, vivienda y salud, y orientándolos hacia el consumo de artículos electrodomésticos. La apertura del crédito ha posibilitado la expansión de nuevas formas de consumo correspondiente a un medio de vida moderno. Filgueira, en una investigación sobre el tema ha señalado que en Chile el consumo de bienes como refrigerador, cocina, radio, tocadiscos, televisión, muestran una difusión considerablemente alta, destacando entre ellos la televisión, que presenta un consumo menos concentrado, incluso, que la alimentación.29/

Retornando al análisis de los diez mil subsidios habitacionales 30/ se presentaron 43 083 postulantes, el nivel de ingreso de este conjunto era muy desigual, encontrándose desde algunos que ganaban menos de dos unidades de fomento mensual hasta otros cuyo ingreso era superior a las 32 unidades de fomento. (Ver Cuadro 3.) Para evaluar como se procedió a la asignación de los subsidios consideraremos a los postulantes en tres niveles de ingreso: aquellos que ganaban menos de diez unidades de fomento mensual, los que ganaban entre 10 y 20 unidades y los que sobrepasaban las 20 unidades. En el grupo de ingresos más bajos estaban concentrados más de la mitad de los postulantes (58%) y fueron beneficiados con el subsidio un 16% de ellos, es decir, aproximadamente uno de cada seis inscritos; el tramo siguiente agrupaba

---

29/ Carlos Filgueira, "Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos" (E/CEPAL/R.261) mayo 1981.

30/ Por no existir estadística disponible sobre los 3 425 subsidios efectivamente pagados, el análisis se basa en los 10 000 subsidios ofrecidos.

/cerca de

cerca de un tercio de los solicitantes y fueron beneficiados un 27% de ellos, es decir, aproximadamente uno de cada cuatro postulantes; en el tramo de ingresos más altos se encontraba un 10% de los inscritos y fueron favorecidos un 48% de ellos, es decir, aproximadamente uno de cada dos postulantes obtuvo el subsidio habitacional. Estas cifras ponen en evidencia una selectividad regresiva en la asignación del subsidio habitacional, favoreciendo claramente a los postulantes de ingresos más elevados.

Cuadro 3

CHILE (CIFRAS A NIVEL NACIONAL) AÑO 1978

DISTRIBUCION DE POSTULANTES Y BENEFICIADOS SEGUN TRAMOS DE INGRESO

Tramos de renta mensual (en U.F.)	Total postulantes inscritos	Total de postulantes beneficiados	% beneficiados según tramo de ingreso
0 - 1.9	779	32	4.1
2 - 3.9	2 544	184	7.2
4 - 5.9	8 163	989	12.1
6 - 7.9	7 573	1 421	18.8
8 - 9.9	5 960	1 441	24.2
10 - 11.9	4 520	1 112	24.6
12 - 15.9	5 993	1 560	26.3
16 - 19.9	3 214	1 093	34.0
20 - 23.9	1 911	774	40.5
24 - 27.9	1 023	465	45.5
28 - 31.9	619	339	54.8
32 o más U.F.	844	590	69.9
Total	43 083	10 000	23.2

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo "Subsidio Habitacional: Estadísticas básicas del primer llamado", Santiago de Chile, junio de 1979, p.9.

/Como se

Como se había mencionado anteriormente, en Brasil los programas de erradicación fueron aplicados hasta 1973. De 1973 a 1976 fueron paralizados, retornando a una política convencional de vivienda basada en inscripciones individuales. Sin embargo, en los últimos años se han vuelto a utilizar en la estrategia habitacional. En Chile, después de 1973, sólo ocasionalmente ha sido utilizado como un medio para desalojar terrenos considerados ambientalmente inapropiados o bien para desalojar propiedades fruto de ocupaciones ilegales.

Las experiencias de las erradicaciones han mostrado que en su aplicación los afectados por el drama habitacional no han tenido derecho a expresar sus necesidades y tan sólo han sido objeto de estas medidas. Las razones expuestas para apoyar esta medida están basadas generalmente en los siguientes argumentos:

1. La existencia de los asentamientos perpetúa la ocupación de tierra valiosa;
2. La presencia de esta clase de poblaciones hace que disminuya la construcción de nuevas viviendas para grupos de ingresos más altos, oponiéndose al objetivo de revitalizar la industria de la construcción.
3. La ocupación ilegal de tierras en zonas de clase alta de la ciudad se opone al esquema de "orden" espacial urbano, que implica el aislamiento de las zonas ocupadas por la clase alta y el traslado de la clase baja a la periferia.
4. No es posible aceptar las ocupaciones ilegales contrarias al derecho de propiedad privada, de este modo las erradicaciones constituyen una lección de ejemplo, para evitar nuevas invasiones de terreno.

Por su parte, tal como lo señalan algunos autores, las razones por las que los pobladores se resisten a tales medidas, pueden resumirse en los siguientes puntos: a) los lugares donde son reubicados se encuentran lejos de los lugares de trabajo. Esta situación trae como consecuencia un aumento en el costo del transporte y les absorbe una mayor parte de su tiempo; b) el aislamiento geográfico de los lugares a que son desplazados, en un contexto generalizado de pobreza, hace difícil la búsqueda de trabajos esporádicos con los cuales implementar el ingreso familiar; c) el traslado implica la destrucción de las redes informales de ayuda que constituyen la estructura social básica de estos asentamientos. Esta situación se produce debido a que las nuevas viviendas son asignadas sobre la base del ingreso familiar. El nuevo reagrupamiento implica la eliminación de diversas situaciones ocupacionales y de ingreso que estimulan intercambios complementarios, necesarios para su subsistencia; d) los habitantes de los conjuntos deben pagar sus viviendas aunque por lo general, esta obligación no implica más de una cuarta parte del ingreso familiar. Sin embargo, se deben agregar pagos de agua, gas, electricidad y servicios de condominio en el caso de los departamentos. Además, los dividendos son reajustados mensualmente en proporción mayor que los salarios recibidos.

/Alejandro Portes

Alejandro Portes hace una descripción detallada de la forma como reaccionaron los grupos erradicados en Río de Janeiro. Trataremos de resumir algunas de las observaciones más importantes.31/

La resistencia de los favelados a ser erradicados se manifestó en el incumplimiento del pago de los dividendos. El número de deudores morosos fue desproporcionadamente elevado. A esto vino a sumarse otra reacción no esperada. Los favelados vendieron sus derechos a otros grupos de ingresos medios bajos. Estos últimos optaron por esta medida debido a la creciente escasez de viviendas en Río de Janeiro y la orientación casi exclusiva de los empresarios de la construcción hacia la vivienda lucrativa para los sectores de ingresos más altos. Dentro de los conjuntos mismos prosperó un activo mercado informal. Así, por ejemplo, en Padre Miguel cada casa ha cambiado de dueño tres veces como promedio desde la inauguración del conjunto. Los ex-favelados utilizaban el dinero recibido de la "venta" de sus unidades para comprar un terreno o un pequeño negocio, en otras ocasiones volvían a reubicarse en los lugares que fueron erradicados o bien en otra favela. Esta situación trastornó el programa de erradicación de favelas; en la práctica lo acontecido puede ser considerado tanto una reacción como una consecuencia a la lógica de un sistema económico orientado exclusivamente hacia las ganancias.

En Chile no existe información disponible que permita ilustrar lo acontecido a nivel nacional. En relación al área metropolitana la erradicación masiva fue realizada a través de la denominada "operación confraternidad". Esta se efectuó en 2 etapas. En la primera se erradicaron 1 100 familias del zanjón de la Aguada y en la segunda etapa 750 familias del campamento Nueva Matucana. La población erradicada fue redistribuida en 16 poblaciones de 10 comunas de la provincia. De los erradicados sólo a algunos se les adjudicó una "vivienda básica" de una superficie aproximada de 20 m^2 y de un costo aproximado a las 300 unidades de fomento. Como el subsidio cubría el 75%, el resto debería ser amortizado mensualmente por los beneficiados; en estas circunstancias no se exigía ningún ahorro previo. Aquellos que no podían cubrir el 25% exigido debieron reubicarse en sus propias mejoras en terrenos bastante parecidos a los que debieron abandonar. El descontento por esta medida fue expresada por un dirigente de la población Nueva Matucana. "No se nos tomó el parecer (...) Antes de agosto de 1978, cuando se inició la operación confraternidad II, cerca de 300 pobladores propietarios de la Nueva Matucana habían sido erradicados por los entonces comités habitacionales comunales, organismos que dependían de las municipalidades. Estos

---

31/ Alejandro Portes, op.cit., p.118.

/propietarios fueron

propietarios fueron llevados a sus poblaciones y campamentos de diversas comunas de Santiago. Muchas de ellas deben ahora pagar arrendamientos o dividendos, situación que no debían enfrentar debido a su calidad de propietarios. En muchos casos, la calidad de las viviendas y las condiciones sanitarias se deterioraron gravemente. Esto último ocurre con contornos dramáticos en el campamento Oscar Bonilla de Quinta Normal (...) Quienes tenían una propiedad han debido volver a los pilones de agua, situación que creían superada (...)".32/

Otra información de prensa señala como los pobladores de un campamento se opusieron a su erradicación, obligando a trabajadores de la municipalidad de Santiago que levantaban viviendas prefabricadas a desarmar los paneles que ya tenían levantados. Uno de los delegados del campamento Lautaro señaló: "Nuestra oposición al traslado se debe a que las viviendas que están construyendo son demasiado chicas para poder vivir en ellas. Tenemos muebles y cosas que nos han costado mucho(...)" Por otra parte, la erradicación fue motivada debido a que el Ministerio planeaba destinar los terrenos a otra finalidad.33/

En resumen, se puede concluir que en Chile se reproducen las objeciones y causas que motivan las erradicaciones en Brasil, esta oposición a las erradicaciones, obviamente, no se debe a que los pobladores estén conformes en los lugares en que viven, si no al hecho de que son obligados a aceptar "soluciones" que no consideran sus auténticas necesidades. Lo que ellos pretenden es tener la posibilidad de participar con las autoridades en la búsqueda de soluciones que den una respuesta satisfactoria a sus inquietudes y aspiraciones.

32/ Revista Mensaje, "Nueva Matucana: No se nos tomó el parecer", entrevista a un dirigente de pobladores, Santiago, Nº 279, junio 1979, p.293.

33/ Diario La Tercera, "Pobladores resistieron traslado de campamento", información p.24, Santiago, agosto de 1980.

III. EXPRESION QUE ASUME LA DEFICIENCIA HABITACIONAL URBANA EN CHILE

Por último y a modo de conclusión en estas páginas se analizan las nuevas estrategias de adaptación habitacional desarrolladas por los pobres, ante las condiciones desfavorables determinadas por el estilo de desarrollo actual. El interés principal del análisis es mostrar la forma en que estas nuevas modalidades de adaptación habitacional afectan las condiciones de vida de esos grupos. En los estilos de desarrollo precedentes el universo habitacional de los pobres estaba constituido a grosso modo, por tres grandes categorías: 1) los barrios de tugurios; 2) las poblaciones que tuvieron su origen en los programas de "sitios y servicios", y 3) asentamientos de carácter ilegal o transitorio, productos de invasiones de terreno, loteos brujos y campamentos en tránsito.34/

En el estilo de desarrollo anterior, los programas de "sitios y servicios" constituyeron una solución ampliamente difundida. Esta consistía en la entrega de terrenos semi-urbanizados, divididos en lotes pequeños dotados de una caseta sanitaria, su bajo costo permitía una atención masiva. Esta clase de solución se basaba en la expectativa de un equipamiento progresivo de estos asentamientos, realizado conjuntamente por el Estado, apoyado por una amplia participación de los pobladores en las tareas comunitarias. También las invasiones de terreno tuvieron un papel destacado en el pasado constituyendo simultáneamente, una estrategia de supervivencia y lucha de los estratos populares urbanos, actuando como una válcula de escape a la apremiante falta de viviendas, y un medio de presión sobre el Estado para lograr soluciones.

En este estilo se suprimieron los programas de sitios y servicios. 35/ En su lugar se incentivó la solución empresarial consistente en la venta de viviendas de superficie reducida. Para asegurar el éxito de ella, logrando la incorporación de los pobres al mercado habitacional, se estableció un subsidio habitacional. Además, como apoyo a esta medida, y para conseguir que el acceso a la vivienda solo pudiera materializarse en esa forma, fueron reprimidas, enérgicamente las invasiones de terreno. Entre los juicios críticos que se pueden formular a este tipo de solución habitacional pueden citarse el alto costo de las unidades ofrecidas en relación a la capacidad de pago de

---

34/ Definiciones sobre los tipos de vivienda mencionados pueden encontrarse en G. Rosenblüth "La vivienda en América Latina. Una visión de la pobreza extrema", publicado en ILPES/UNICEF, Planificación social en América Latina y el Caribe, editado por UNICEF, marzo de 1981, Santiago de Chile.

35/ La justificación de esa medida fue comentada en el capítulo sobre los postulados de la política habitacional.

/estos grupos,

estos grupos, y las elevadas tasas de desocupación que reforzaban un cuadro adverso a la aplicación de estas medidas. "La información sobre empleo a nivel nacional, según la última encuesta de la Universidad de Chile dio un 11% de desocupación en marzo de 1981. En el programa de empleo mínimo (PEM) trabajaban a esa fecha 175 mil personas, esto es aproximadamente un 4,6% de la fuerza de trabajo. Esto indica que la desocupación efectiva era alrededor de un 15.6% de la fuerza de trabajo. Cifras del Instituto Nacional de Estadística para el último trimestre de 1980 mostraban una tasa de desocupación abierta de 10.4%, en circunstancias que el PEM empleaba 190 mil personas lo que daba una desocupación de un 15.9%".36/

Otra objeción que puede mencionarse, es lo inadecuado de la superficie habitacional ofertada en relación al tamaño del grupo familiar. Algunas de estas unidades no sobrepasaban los 20 m^2 mientras el número promedio de personas que debían albergar superaba las 4 personas por vivienda. Estos aspectos fueron los que desvirtuaron de modo más evidente la finalidad perseguida. El resultado ha sido que un porcentaje creciente de familias, como única alternativa, se han visto en la necesidad de refugiarse en casas de familiares y amigos en calidad de allegados. Los mayores flujos de esta población flotante se volcaron en asentamientos que surgieron en el pasado como solución habitacional de los pobres. En ellas, los nuevos habitantes se reubicaron de diversas maneras, en algunas circunstancias se alojaron en un cuarto construido en el patio posterior de la vivienda, o bien compartiendo la capacidad de la unidad habitacional en que eran acogidos.

En relación a la magnitud de allegados, no existe información disponible que especifique con exactitud el número de familias que se encuentran en esta situación. Sin embargo hay una serie de estimaciones que sitúan el déficit de viviendas hasta fines de 1979 en unas 700 mil unidades. Esta cifra debería representar la demanda total. En las condiciones actuales sólo una pequeña proporción de ese número se traduce en demanda efectiva (respaldada monetariamente). El resto que constituiría la demanda potencial, puede subdividirse en dos grupos, el primero que denominaremos demanda percibida, representa la acción organizada expresada en comités que presionan sobre las autoridades para obtener una solución, y un segundo grupo, denominado demanda latente, que a pesar de ser afectados por el mismo problema no tienen la capacidad o conocimiento para organizarse y protestar por las condiciones en que viven. En relación a la demanda percibida, ésta es representada por los "Comités de Vivienda". Estas organizaciones nacieron en la zona oeste de la capital donde los pobladores se agruparon inicialmente para conseguir facilidades de pago en las deudas de agua potable. Estas organizaciones poblacionales han contado con

---

36/ Alejandro Foxley "Chile, perspectivas económicas", en Revista Mensaje Nº301, p.411, agosto 1981, Santiago de Chile.

/el decidido

el decidido apoyo de la Iglesia Católica. De allí que sea esta Institución una de las mejores fuentes de información sobre este aspecto. A este respecto, y con el fin de ilustrar la magnitud de este fenómeno, reproduciremos algunas declaraciones expresadas por diversas autoridades eclesiásticas. El Cardenal Raúl Silva Henriquez en una declaración de prensa expresó "(...) En Santiago existen unas 200 mil personas sin casa (...) La vivienda es un derecho humano que la Iglesia ha proclamado; sin vivienda, una familia no puede vivir dignamente."37/

Otra declaración del sacerdote Rafael Hernández, a cargo del Decanato Cardenal Caro (ocho parroquias) de la zona sur de la Iglesia de Santiago, expresó que en dicho sector "habría un déficit de 10 mil viviendas (...) se da el caso extremo de 12 familias con un total de 52 personas que viven como allegadas en un sitio de 8 por 16 metros" (...) "En el Decanato Caro hay 7 685 familias inscritas, todas sin casa y viviendo como 'allegados'. En la población Santa Adriana (...) de un total de 3 mil familias, 800 viven como 'allegados' ..."38/

En la zona oeste de la capital, que engloba las comunas de Quinta Normal, Pudahuel y Maipú, todos de gran densidad y bajo nivel económico, puede destacarse la situación de la comuna de Pudahuel, según cifras del SERVIU; en 1977 había 5 000 familias habitando en campamentos. A fines de 1980 existían 18 comités de los "sin casa" que agrupaban a 4 300 familias y una coordinadora integrada por 36 representantes elegidos por los comités.

Examinemos a continuación los principales problemas que afectan a estos sectores, en un medio condicionado por el hacinamiento y el deterioro progresivo de la vivienda y los servicios básicos. Estas características trascienden el ámbito estrictamente habitacional, comprometiendo la organización social y la calidad del medio ambiente. Los principales trastornos que se originan en este medio son: la promiscuidad, agudización de conflictos familiares, riesgos de enfermedades epidemiológicas, el alcoholismo, la prostitución y la drogadicción, éstos últimos se han extendido principalmente en la juventud e incluso en la infancia de esos asentamientos.39/ Por último interesa destacar quiénes son los más afectados por la calidad de allegados.

37/ Diario La Tercera, "Problemas de los 'sin casa' analizaron Iglesia y Gobierno", Santiago de Chile, 20 de julio 1980, p.07.

38/ Diario El Mercurio, artículo "Los allegados", Santiago de Chile, 4 de marzo de 1980, p.A-3.

39/ Recientemente algunos estudiantes de asistencia social del Instituto Profesional de Santiago han explorado el submundo de la infancia que se droga con solventes volátiles. Los precoces adictos al neoprén, agorex y otros pegamentos que contienen benzol y producen alucinaciones mediante su inhalación fueron encontrados en la población "Confraternidad" de San Bernardo. El Mercurio, "Niños drogadictos", 23 de noviembre 1981, p.A-3, Santiago de Chile.

/Los que

Los que más sufren las consecuencias de tener calidad de allegados son los niños y las mujeres. Los hijos de los allegados viven bajo una tensión constante, soportando una represión más fuerte que el resto de los niños. Ello unido a las condiciones materiales de subsistencia repercute negativamente en el rendimiento escolar de estos. La mujer es la que permanece más tiempo en esos lugares, y debe soportar la doble carga de atender sus obligaciones domésticas y buscar algún trabajo que permita complementar el exiguo ingreso familiar.

Su calidad de allegada le impone la categoría de una ciudadana de segunda clase. Esta situación se expresa en una serie de restricciones que hacen aún más difícil su tarea. Otra consecuencia derivada de esta condición es que difícilmente puede ingresar a los centros de madre, donde funcionan pequeños talleres artesanales, los cuales aseguran prioritariamente el ingreso de las mujeres propietarias de vivienda, o esposas de propietarios. Ello tiene importancia no sólo por el trabajo mismo, sino también porque la pertenencia a estos centros es requisito indispensable para recibir alguna ayuda que llegue a esos asentamientos.

Los allegados han reaccionado ante esta situación organizándose en comités. Estos, como portavoces de esta parte de la sociedad afectada más drásticamente por la pobreza y falta de viviendas, solicitan que los encargados de la tarea habitacional retornen a los programas de "sitios y servicios". Por su parte, ellos ofrecen trabajar en tareas de autoconstrucción y mejoramiento comunitario si se les da la oportunidad de hacerlo. Exploremos si este planteamiento de participación popular es factible con las características del actual estilo de desarrollo.

En el último tiempo se ha puesto en marcha un activo proceso de descentralización administrativa. En este nuevo esquema las municipalidades pasan a ser centros de decisión con importantes atribuciones sobre aspectos tan vitales como la educación y vivienda. El objetivo perseguido sería lograr una mayor congruencia entre los intereses y necesidades de los habitantes de estas unidades administrativas y las soluciones adoptadas por las autoridades. Un requisito indispensable para que esto sea posible, es la existencia de comunidades eficientemente organizadas, capaces de plantear y defender sus puntos de vista sobre las diferentes materias que los afectan.

Este proceso de participación debería ser lo suficientemente amplio, como para atender y resolver las preocupaciones e inquietudes de todos los niveles sociales. Sin embargo, lo ocurrido en la práctica ha mostrado resultados abiertamente contrastantes según fueron los actores sociales que intervinieron en estos procesos. Así, por ejemplo, en Las Condes, una de las comunas más ricas y de baja densidad de habitantes que existen en la capital se suscitó un conflicto derivado de una ordenanza que redefinía las áreas de densidad, permitiendo con ello ampliar los sectores de edificación en altura. La publicación de dicha disposición dio lugar a un intenso debate entre las juntas de vecinos y la autoridad municipal, encontrando finalmente una solución

/satisfactoria. Refiriéndose

satisfactoria. Refiriéndose a ello un editorial de El Mercurio comentaba (...) "El alcalde de Las Condes ha dado pruebas de sensibilidad política al tomar en cuenta las inquietudes de los vecinos y permitir un nuevo análisis conjunto de la ordenanza (...). Así, los vecinos y las autoridades han tratado de aunar criterios y trabajar en conjunto "a fin de lograr en lo posible un consenso que concilie las justas aspiraciones de la comunidad y el progreso de la comuna(...)".40/ Este cuadro tan armonioso sufre una alteración brusca cuando se analiza lo ocurrido en las comunas más pobres y de alta densidad. Allí, a pesar del elevado número de personas involucradas y del contenido vital de las demandas "un lugar para vivir", las experiencias con las autoridades de los diversos canales institucionales ha resultado igualmente frustrante.41/ Esta situación plantea una serie de interrogantes ¿quiénes tienen la posibilidad de participar?

40/ Diario El Mercurio, editorial "Participación de la Comunidad" p. A-3, 19 de diciembre de 1980, Santiago de Chile.

41/ Una situación tal vez extrema, pero suficientemente ilustrativa, de las vicisitudes enfrentadas por las organizaciones de pobladores en sus esfuerzos por ser escuchados por las autoridades es relatada por un dirigente. "La coordinadora de la comuna (...) envió el 15 de abril un documento a un organismo habitacional. Esperó en vano una respuesta. Se decidió entonces a presentarse en las oficinas del director de dicho organismo (...) Los funcionarios pretendieron tramitarlos una vez más. Ya habían informado a los representantes de la coordinadora que el documento era estudiado en el Ministerio de la Vivienda". A los reclamos formulados se contestó que la "unica vía era postular al subsidio habitacional", es decir, considerar sus demandas individualmente. Más adelante el dirigente se refiere a lo acontecido cuando se trató de establecer contacto con las autoridades municipales. Allí los resultados fueron igualmente desalentadores, insistiéndoles en que sus demandas sólo se tratarían separadamente y no organizados en grupos. (Extractado de la Revista Solidaridad, "La Iglesia le abre las puertas al sin casa", Nº97, segunda quincena de julio de 1980, Santiago de Chile).

/¿Por qué

¿Por qué no se buscan soluciones más apropiadas a la condición socioeconómica y a las necesidades de los más pobres? ¿No han demostrado esos estratos poseer la creatividad e iniciativa para solucionar sus necesidades habitacionales cuando han sido apoyados por el Estado? Más aún, si se considera que muchos de ellos son obreros de la construcción, ¿por qué se les declara incapaces de participar en programas de autoconstrucción? ¿Por qué, en cambio, la empresa privada puede llevar a cabo esta tarea, si ello implica mayor costo, mayores recursos y un menor número de soluciones? ¿Quiénes se benefician con esta política?

La respuesta a estas preguntas se encuentra en la forma como está estructurado el poder en este estilo, a la naturaleza de sus postulados, y a una coyuntura que en ese momento hizo necesario impulsar el crecimiento económico a través de la construcción. Este último hecho creó un poderoso grupo de presión, constituido por los constructores, los bancos, las financieras.

Los resultados no pueden sorprender, el problema habitacional de los pobres lejos de atenuarse se ha incrementado. La deficiencia ha cambiado de fisonomía, ayer eran las invasiones de terreno, hoy es el hacinamiento. Ambos, sin embargo, expresan un trasfondo sociopolítico diferente que determina condiciones cualitativamente importantes, así, en el ámbito del "Estado benefactor" las invasiones de terreno constituyeron un medio de presión sobre el Estado, logrando en algunos casos tener éxito en demandas que habían fracasado al ser cursadas en otros canales. En el contexto del "Estado Burocrático-Autoritario, acciones de esa naturaleza son reprimidas enérgicamente, impulsando a estos sectores hacia los asentamientos, que surgieron como respuesta al problema habitacional de los más pobres en el contexto de los estilos alternativos. O sea, que en el presente los más pobres no sólo no reciben ayuda sino que lo que consiguen como estrategia de supervivencia debe ser deducido de los "beneficios" que los pobres recibieron en el pasado.